

Serie Implementación

**DOCUMENTO
DE TRABAJO 9**

**ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL
DOCUMENTO CONPES 3932 DE 2018
SOBRE EL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN**

Equipo Implementación

Marcela Valencia, Andrés Felipe Mora,
Diego Carrero, José Francisco Puello.

Bogotá, noviembre de 2018



CENTRO DE PENSAMIENTO
Y DIÁLOGO POLÍTICO

Resumen

El documento CONPES 3932 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de la Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” busca generar los lineamientos para la articulación del PMI con los diversos instrumentos de planeación nacional y territorial y la construcción de sistemas de seguimiento de esta articulación en el nivel de los indicadores y de los recursos, de acuerdo con lo establecido en el Plan Marco de Implementación.

En este documento se presenta, en primer lugar, el contexto de la expedición del Plan Marco de la Implementación; en segundo lugar, se realiza una descripción de las acciones contempladas en este documento CONPES, y, por último, se lleva a cabo un análisis en cuatro niveles: a) Articulación con el Acuerdo Final; b) la relación del Plan Marco de la Implementación y el Plan Nacional de Desarrollo; c) los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes de Acción para la Transformación Regional, y d) los sistemas de información.

El estudio del documento deriva en las siguientes conclusiones:

Primero, el señalado CONPES 3932 no cumple, stricto sensu, con lo establecido en el Acuerdo Final respecto de la adopción integral del PMI como el documento estratégico de la implementación del Acuerdo, pues lo convierte simplemente en un anexo.

Segundo, respecto de los requerimientos de articulación entre el PND y el PMI aún no se conoce la propuesta de Plan Plurianual de la Implementación ni del Plan Plurianual de Inversiones correspondientes al cuatrienio 2018-2022; asimismo, en las bases del PND que fueron presentadas por el Gobierno Nacional no se atiende esta exigencia con las características señaladas.

Tercero, a pesar de la definición de entidades responsables de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI), no se dispone de los documentos completos de la mayoría de dichos planes, lo cual no permite dar cuenta de los ajustes necesarios en los sistemas de seguimiento de la implementación del Acuerdo Final y de los recursos invertidos.

Cuarto, la inclusión de las prioridades de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) aprobados no se ha reflejado en el documento de bases del PND ni en el pacto por la construcción de paz, ni tampoco en los pactos regionales.

Y, por último, el hecho de que hasta este momento no esté en funcionamiento el SIIPO crea la imposibilidad de determinar el nivel de avance en términos de los ajustes propuestos a este instrumento. Por otra parte, a la fecha el proceso de implementación del Acuerdo Final no cuenta con información propia para su seguimiento en los términos establecidos en el PMI.

El documento CONPES 3932 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de la Implementación (PMI) del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” se aprobó el 29 de junio de 2018. Este documento busca analizar su contenido con el fin de identificar la forma en la que se ajusta a lo establecido en el numeral 6.1.1 del Acuerdo Final y el estado actual de la puesta en marcha de las acciones estipuladas en el mismo.

El artículo se dividirá en cuatro partes: la primera, presentará un contexto para comprender el documento CONPES en mención; la segunda, desarrollará los principales elementos contenidos en él; la tercera, presentará un análisis del mismo, y, la cuarta, unas conclusiones.

1. Contexto del CONPES 3932

Para empezar este apartado, es necesario señalar que dentro del punto 6 del Acuerdo se estableció la expedición de un documento CONPES que recogiera lo aprobado en el PMI. El numeral 6.1.1 del Acuerdo Final señala:

A la mayor brevedad y para permitir el inicio de la implementación, se tramitará y aprobará en el Consejo Nacional de la Política Económica y Social un Documento CONPES sobre el Plan Marco de Implementación, en los términos aprobados por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el cual será contentivo además de los recursos indicativos necesarios para su financiación, así como de sus fuentes (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 197).

Es necesario recordar que el PMI se planteó en el Acuerdo Final como el documento que contendría “(...) el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, y las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 197). Para su elaboración se estableció un periodo máximo de cuatro meses después de la firma del Acuerdo, es decir, el mes de abril del año 2017. Sin embargo, el proceso de su construcción, clave para la puesta en marcha de la implementación, contó con serios problemas, que se pueden caracterizar así:

- » El Gobierno Nacional hizo entrega de un primer borrador en el mes de abril de 2018, el cual contaba con una batería de apenas 100 indicadores que solamente reflejaban productos y que, además, no se ajustaban al contenido del numeral 6.1.1 del Acuerdo.
- » En este documento, a pesar de lo que explícitamente se señala en el Acuerdo Final, apenas se incluyó -después de difíciles discusiones entre el Componente de FARC y el del Gobierno Nacional en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI)- una serie de metas trazadoras, dado que el Gobierno se opuso a su inclusión. Aunque, finalmente, se logró la inclusión de este elemento, se debe señalar que estas metas no cuentan con un diseño que sea coherente en términos técnicos, pues se usan expresiones como “disminución significativa”, el cual, ciertamente, no permite realizar ningún tipo de medición.
- » Un tema que es clave para la comprensión del PMI es que la duración establecida para el mismo por parte del Gobierno Nacional fue de quince años, tiempo que no corresponde con lo establecido en el Acuerdo Final, que es de 10 años, en la medida en que este documento se convierte en la base de los Planes Plurianuales de Inversiones para la paz contemplados en el Acto Legislativo 01 de 2016 y el capítulo especial de paz que debe incluirse dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo.
- » La financiación, teniendo en cuenta lo establecido en el documento del PMI, es muy limitada para lograr la implementación del Acuerdo, en la medida en que corresponde al 0,8% del PIB anual, lo que está muy por debajo de otras estimaciones realizadas por distintas organizaciones, pero que además corresponde a recursos como el Sistema General de Participaciones, que tienen una destinación específica, es decir, que no son recursos nuevos.
- » En la formulación del PMI están ausentes las recomendaciones de política pública, pues en el mismo solo se hace una serie de referencias a tareas que deberían desarrollar instituciones,

pero nunca se piensa en un objetivo y en acciones para desarrollar otros elementos necesarios para la implementación del Acuerdo Final.

- » Con respecto a la Reforma Rural Integral, es necesario señalar que en el marco del diseño del PMI el Gobierno buscó eliminar el énfasis en las acciones orientadas a la población campesina que define el Acuerdo Final al insistir en un diseño de política agropecuaria y social universal. Además, dentro del documento no se avanzó en el diseño de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI), que son elementos claves en términos de la planeación de la implementación de este punto.
- » En relación con las víctimas, es decir, con el punto 5 del Acuerdo Final, es necesario señalar que no existe claridad con respecto a las acciones necesarias para la revisión de la política pública de atención a las víctimas del conflicto y de las fuentes que permitirían hacer un esfuerzo fiscal importante para ampliar el universo de víctimas, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo Final.
- » Y, por último, otro de los elementos que se desarrolló de forma precaria en este documento es el la transversalización de los enfoques de género y étnico, que son un pilar fundamental del Acuerdo, y que no pasan solo por la formulación de unos indicadores específicos, sino que implican una estrategia para que estos enfoques sean una parte integral de cada una de las acciones a realizar a partir del PMI.

La aprobación de este documento CONPES a finales de 2017 refleja casi un año de retraso y explica el hecho de que se aprobara apenas en el mes de junio de 2018.

2. Principales elementos desarrollados en el documento CONPES 3932 de 2018

El documento CONPES 3932

(...) genera los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de las políticas públicas y sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031. Además, define los mecanismos y fuentes de información que serán usados para el seguimiento a los recursos invertidos en la implementación del Acuerdo Final y los avances obtenidos, promoviendo la transparencia durante el proceso de construcción de paz (CONPES, 2018, p. 3).

Con el fin de cumplir con este objetivo se desarrollan tres estrategias: la primera, que busca establecer los mecanismos para la inclusión de los componentes del PMI en los Planes Nacionales de Desarrollo en el período correspondiente, es decir, 2018, 2022, 2026 y 2030; la segunda, que pretende articular el ejercicio participativo realizado en los municipios en donde se realizan los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial para la implementación de los PNRRI, y, por último, se desarrolla una estrategia para los ajustes necesarios en los sistemas de información existentes del país para el seguimiento de políticas públicas y sus recursos, además de buscar la interoperabilidad del Sistema de Información Integral del Posconflicto (SIIPO).

2.1 Articulación PMI y Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El CONPES 3932 establece que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, diseñará cuatro propuestas de planes plurianuales para la implementación, las cuales deben incorporar los lineamientos con respecto a la paz que deberán incluirse en cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo. En términos del contenido, se señala que estos planes deberán dividirse en seis subsecciones, en concordancia con los puntos del Acuerdo Final. En el caso del punto 1, Reforma Rural Integral, se podrán incluir dentro de estos planes las acciones propias del diseño de los PNRRI, la anualización de los indicadores del PMI y, por último, los temas y las prioridades de los PDET, los cuales, a su vez, deberán ser entregados al DNP por parte de la Agencia de Renovación del Territorio (CONPES, 2018, pp. 26-27).

Esta propuesta será discutida con los diferentes sectores del Gobierno Nacional y deberá ser incluida por estos en el PND de acuerdo con los compromisos establecidos en el PMI, buscando la coherencia con lo aprobado en el PMI:

Los sectores serán quienes establezcan las metas de los indicadores dispuestos en cada Plan Cuatrienal de la Implementación, teniendo en cuenta la regla fiscal, el respectivo marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Estas metas serán coherentes entre los cuatro PND que estarán vigentes hasta el 2034 (CONPES, 2018, p. 27).

Además de estos planes cuatrienales para la implementación, el DNP debe elaborar un componente específico de paz en el plan plurianual de inversiones de cada uno de los cuatro PND que cubran el período respectivo de la implementación, los cuales deben ser coherentes con los componentes del PMI (CONPES, 2018, p. 28).

En cuanto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) incluirán dentro de los lineamientos para la elaboración de este documento, la estimación de gastos de inversión y funcionamiento para el financiamiento de los compromisos del PMI por cada uno de los sectores (CONPES, 2018, p. 28).

En este documento se señala que se expedirán los PNRRI y que en el año 2018 se realizaron mesas intersectoriales para el análisis de la viabilidad técnica y financiera de estos planes. En la tabla N.º 1 se presentan las responsabilidades sectoriales.

Tabla N.º 1. Entidades responsables de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral

Plan	Entidad responsable
Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	Ministerio de Transporte
Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Plan Nacional de Conectividad Rural	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	Agencia Nacional de Tierras
Plan Nacional de Electrificación Rural	Ministerio de Minas y Energía
Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Plan Nacional de Salud Rural	Ministerio de Salud y Protección Social
Plan de Zonificación Ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

Plan	Entidad responsable
Ministerio del Trabajo	
Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Plan Especial de Educación Rural	Ministerio de Educación Nacional
Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	Ministerio del Trabajo

Fuente: CONPES (2018).

Después de la expedición del Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada año, las instituciones responsables de los PNRRRI revisarán y precisarán sus compromisos. Posteriormente, se convocará una instancia técnica coordinada por la Alta Consejería para el Posconflicto en la que, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal y articulando la oferta institucional, se revisará la programación vigente (CONPES, 2018).

Para la articulación del PMI con los Planes de Desarrollo Territorial, el CONPES establece que, durante el segundo semestre del año 2018, el DNP presentará una herramienta para la identificación de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno frente al PMI. Para el segundo semestre de 2019 se desarrollará dentro de la estrategia de Nuevos Mandatarios una herramienta que brindará lineamientos para que los gobiernos entrantes puedan orientar la formulación de sus herramientas de planeación hacia la inclusión de los compromisos del PMI, la cual deberá incluir una batería básica de indicadores alineada con los productos PMI (CONPES, 2018).

En el caso de los municipios PDET, la Agencia de Renovación del Territorio impulsará durante todo el período de vigencia del PMI, la gestión de acuerdos de inversión con las entidades territoriales y otros actores del nivel local. Además, la ART deberá coordinar con alcaldías, gobernaciones y cooperantes el diseño de proyectos priorizados en cada uno de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) para buscar que exista concurrencia en su financiación (CONPES, 2018).

2.2 Implementación de los PDET

En este apartado se hace una descripción del proceso de planeación que se desarrolló en relación con los PDET en los niveles submunicipal, municipal y regional como forma de invertir la lógica de planeación en el país. Se señala además que, en paralelo al desarrollo de la planeación participativa, la ART organiza la demanda de los territorios, hace un análisis frente a los planteamientos de los planes nacionales de la RRI e inicia la gestión de oferta y de recursos para dar cumplimiento a los PATR. Sumado a esto, la ART realizó una metodología de costeo con la identificación de las metas, los costos y las fuentes de financiamiento para los treinta y tres (33) productos básicos dentro de la implementación de la Reforma Rural Integral (CONPES, 2018, p. 30).

Con respecto a los Contratos Paz, se señala que a partir de la expedición del documento CONPES 3857 se han firmado seis (6), de los cuales cinco (5) se desarrollan en municipios PDET. Para articular estos elementos, el DNP realizará la identificación de los proyectos prioritarios y progresivos que están incluidos dentro de estos cinco (5) Contratos Paz con el fin de que contribuyan con productos del PMI y, a su vez, a los PATR. Además, se establece que los proyectos priorizados en los PATR que coincidan con los territorios de los Contrato Paz deberán ser sujetos de priorización en el plan anual respectivo a través de su presentación ante al Consejo Directivo correspondiente, con la participación de un (1) miembro “con voz” de la ART, aunque “sin voto” (CONPES, 2018).

3. Interoperabilidad de los sistemas de seguimiento para los avances en la implementación del Acuerdo Final y la inversión de recursos

El primer elemento que se trata en este apartado es el Sistema de Información Integral del Posconflicto (SIIPO). Para su mejoramiento se propone que sea el DNP la institución encargada de su gestión. En una primera etapa, el SIIPO se completaría durante el segundo semestre del año en curso, realizando una revisión jurídica y técnica para la identificación de los ajustes normativos necesarios para establecer esta función del DNP; solo hasta el primer semestre del año 2019 asumiría el DNP plenamente esta tarea.

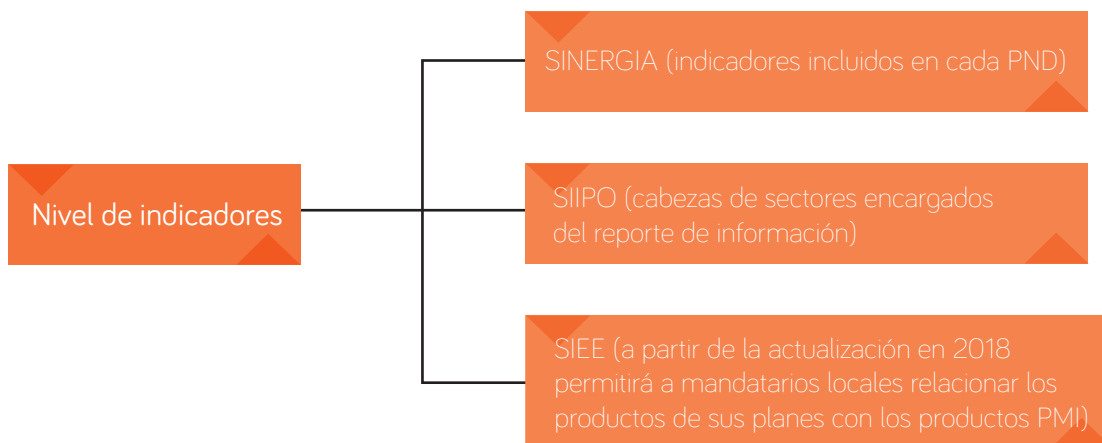
El diseño propuesto por el DNP debe garantizar que las distintas fuentes de información que deben alimentar el SIIPO y debe buscar que con el tiempo no se deba realizar la alimentación manual, sino que esta sea automática. Además, el DNP será el encargado de permitir el acceso público a esta información, que incluya además el seguimiento a los PNRRI, los PATR y PDET (CONPES, 2018, pp. 33-34).

Durante el segundo semestre de 2018, el DNP elaborará en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto un (1) diagnóstico y un (1) protocolo de seguimiento para el procesamiento de la información relacionada con los avances del PMI y los recursos que se han invertido. Además del DNP y de la Alta Consejería participarán en esta formulación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Presidencial para la Cooperación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la ART, Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (CONPES, 2018, p. 33).

El Departamento Administrativo de la Función Pública diseñará entre 2018 y 2019 el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo Final establecido en el numeral 2.2.5 que tendrá como insumo principal el SIIPO. La Alta Consejería para el Posconflicto y el Alto Comisionado para la Paz, con el apoyo del DNP, presentarán anualmente un informe a la CSIVI, el Instituto Kroc, al CINEP y CERAC (CONPES, 2018).

Se establece dentro de este apartado que existen dos niveles de seguimiento del PMI: el primero, de los indicadores; el segundo, de los recursos. La gráfica N.º 1 describe cómo se desarrollará el seguimiento en el nivel de indicadores, el cual debe realizarse a partir de la matriz de indicadores que se desprende del PMI.

Gráfica No 1 Seguimiento de la implementación del Acuerdo Final



Del nivel de seguimiento de los recursos estarán encargadas cuatro entidades públicas: el DNP, el MHCP y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

La tabla No 2 presenta las responsabilidades que le corresponden a cada una de ellas.

Tabla No 2. Instituciones relacionadas con el seguimiento de la implementación del Acuerdo Final en el nivel de recursos

Institución	Sistemas de Información	Tipo de información	Periodo para la adecuación
Departamento Nacional de Planeación	Metodología General Ajustada (MGA) Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas	Proyectos de Inversión	Se desarrollará la relación con los puntos y pilares del PMI a partir del clasificador presupuestal de la política de posconflicto establecida en el CONPES 3867. En el primer semestre de 2019 el DNP presentará una guía para que las entidades territoriales puedan desarrollar este proceso. En este mismo periodo esta institución establecerá una equivalencia entre los productos del catálogo disponible en la MGA y los productos del PMI.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SIIF-Nación	Gastos de Funcionamiento Gastos de Inversión	En el primer semestre de 2018 se solicitó a todos los sectores la información sobre montos de inversión y funcionamiento correspondientes a la paz en la vigencia 2017-2018. Inclusión dentro de la Ley de Presupuesto General de la Nación de un artículo según el cual todas las entidades deberán incluir en el SIIF-Nación los recursos destinados a la ejecución del Acuerdo Final. Esta lógica deberá guardar coherencia con el PMI, al menos en el nivel de punto y pilar.
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	Plataforma para la visualización de la Cooperación Internacional en Colombia-CÍCLOPE	Recursos de cooperación no reembolsable	Establecer un marcador que permitirá identificar el pilar y la estrategia del PMI en el segundo semestre de 2018. Además, dentro del protocolo de funcionamiento del SIPO se deberán dejar consignados la forma, criterios y periodicidad mediante los que el sistema CÍCLOPE aportará información al SIPO.
Alta Consejería para el Posconflicto	Por definir	Recursos del sector privado	En el segundo semestre de 2019 esta institución desarrollará un documento que establecerá el proceso para identificar y articular los aportes de estos actores, para lo que se podrán tener en cuenta en el Mapa Social del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de CONPES (2018).

4. Estado actual de la puesta en marcha del CONPES 3932

En este apartado se realiza un balance sobre este documento CONPES. En primer lugar, respecto a la correspondencia con el Acuerdo Final; en segundo lugar, analizando el estado de las acciones que se deberían realizar respecto al PND; en tercer lugar, un análisis con respecto a los desarrollos del PDET y los PATR, y, por último, en cuarto lugar, referido a los sistemas de información.

4.1 Sobre el CONPES y el contenido del Acuerdo Final

Lo primero que se debe señalar respecto al contenido del CONPES es que, *stricto sensu*, el documento no se corresponde con el Acuerdo Final. En la medida en que el PMI se adopta como un “anexo”, el CONPES no cumple con su propósito de acoger el PMI en forma integral. El documento de la planeación estratégica para la implementación del Acuerdo Final sería entonces sólo un anexo más.

4.2 Articulación con el PND

De acuerdo con lo señalado en el documento CONPES, a la fecha (noviembre de 2018) se debería conocer el Plan Cuatrienal para la Implementación, con las características señaladas anteriormente. Es necesario subrayar que, hasta el momento, no existen pruebas o evidencias sobre la existencia de este documento, o indicios de su diseño. Tales informaciones aún no son conocidas por la opinión pública. Al remitirse al documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional, este propone un “pacto por la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación”, el cual no desarrolla sistemáticamente los seis (6) subpuntos del Acuerdo Final. Mientras tanto las “bases” presentadas hacen énfasis en los temas relacionados con las víctimas y en replanteamientos de la estrategia de los PDET reorientada hacia la “Estabilización”, línea que encuentra puntos de coincidencia con la política de estabilización desarrollada durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.

Por su parte, el Plan Plurianual de Inversiones presentado por el Gobierno Nacional no se ajusta al “componente específico de paz” previsto taxativamente por el Acuerdo Final y, complementariamente, no mantiene una coherencia técnica en relación con los componentes del PMI, pues el Pacto por la construcción de paz no corresponde a la estructura de seis puntos señalada anteriormente. De acuerdo con la estructura actual del plan plurianual, el Pacto de Paz estaría contenido en el rubro “Otros Pactos”, el cual asciende a \$32,5 billones. Sin embargo, queda sin resolverse cuál es el porcentaje que correspondería a la implementación de la paz y a las acciones estipuladas en el PMI para este período presidencial.

4.3 Los PDET y los PATR

El primer elemento que se debe señalar con respecto a las propuestas relacionadas con los PDET y los PATR es que tienen como fundamento una acción aún por concretarse: la formulación de los PNRRI. Los avances en este aspecto son limitados en la medida en que a la fecha se han expedido algunas reglamentaciones marco y documentos CONPES que no son sistemáticos en el diseño de un plan que permita a las instituciones tener claridad sobre el tipo de acciones que se desarrollarán. Así las cosas, en relación con los 14 PNRRI los desarrollos son los siguientes:

- » En el año 2016 se presentó el Documento CONPES 3857 sobre Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria;
- » En 2017 se expidieron 2 Decretos Ley en el marco de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente: el Decreto 884 de 2017, que presenta elementos del Plan Nacional de Electrificación Rural, y el Decreto 890 de 2017, que dicta disposiciones para la formulación del plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural, posteriormente reglamentado a través de la Resolución 179 de junio de 2017, el cual adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

- » A finales de 2017 se creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria mediante la expedición de la Ley 1876 de 2017.
- » Se expidió el Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLAN-FES) como política pública a cargo de la Unidad administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) del Ministerio de Trabajo.
- » Recientemente, en mayo de 2018 se expidió el CONPES 3926 sobre Política de adecuación de tierras 2018-2038, y se conocen algunos documentos en borrador del Plan Nacional de Salud Rural y del de Conectividad Rural.

Al revisar el anexo de la metodología de costeo PDET, el primer elemento que se debe resaltar son los presupuestos para el establecimiento de varios tipos de metas: 1) las *metas de universalización de servicios*, que se corresponden con los productos de formalización, contratos de uso, catastro, acceso a energía, conectividad digital y los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR); 2) las *metas de cierre de brechas* con respecto a la situación actual –esto es, el aumento en un 50% de la atención integral a la primera infancia y la disminución del déficit cuantitativo de vivienda en un 50%, la disminución en un 30% el déficit cualitativo de vivienda y el aumento en un 10% de la educación superior y la superación del analfabetismo rural en un 10%, y las metas de cierre de brechas urbano-rurales actuales en un 50% con respecto a la educación media y la atención básica; 3) las *metas que se calcularán a partir de los resultados históricos presentados en documentos oficiales* que se corresponden con el Fondo de Tierras, los pagos por servicios ambientales, las vías, huertas caseras, infraestructura y dotación de salud y el modelo de atención en salud pública.

Resulta evidente que en la definición de las metas realizadas por esta metodología no fueron asumidas las metas trazadoras establecidas por el PMI (sección de la Reforma Rural Integral). Por ejemplo, respecto al Fondo de Tierras hay un número de 3 millones hectáreas ya establecido. Esta meta, que fue establecida en el Acuerdo de Final, corre el riesgo de no cumplirse si se adopta otra metodología distinta a lo acordado en el PMI, lo que se constituiría en otra forma de renegociación del Acuerdo Final.

De acuerdo con Villaveces y Niño (2015):

El Estado ha adjudicado, desde 1901 y hasta 2012 aproximadamente 23 millones de hectáreas a campesinos y empresarios agro-ganaderos distribuidas en aproximadamente 565.000 adjudicaciones. En promedio el área adjudicada ha sido de 42 hectáreas por adjudicación con una gran varianza que va desde 0.01 hectáreas adjudicadas hasta 83.440 hectáreas en una resolución (pp. 23-24).

Esto muestra que –realizando un cálculo simple de regla de tres– el panorama para establecer una meta temporal para la asignación de los 3 millones de hectáreas del Fondo de Tierras sería de, al menos, catorce (14) años. Lo anterior se hace más complejo cuando se entiende que en el histórico de adjudicaciones muchas veces éstas no se han realizado para los pequeños campesinos sino para los grandes propietarios. Así, al incluir el enfoque poblacional propio del Acuerdo Final, este período de tiempo podría aumentar en forma significativa.

Metas, como la realización de 505 procesos de legalización en territorios étnicos tramitados, contrastan con la realidad del histórico de esta tarea, pues de acuerdo con la información de la ANT:

Durante 2017 se logró un total de 14 legalizaciones, de las cuales 2 corresponden a ampliaciones (567.891,1902 Has y 332 familias beneficiadas) y 12 a constitución de Resguardos Indígenas (1.608,2253 Has y 1.682 familias beneficiadas), para un total de 569.499,4155 hectáreas, en beneficio de 2.014 familias (ANT, 2018, pp. 131-132).

Teniendo en cuenta lo anterior, se necesitarían al menos 42,3 años para poder implementar el proceso de formalización de los 505 resguardos señalados en la meta, teniendo en cuenta los resultados del año anterior en ese contexto.

Además de estas comparaciones iniciales, resultaría importante interrogarse respecto a la lógica de la planeación reflejada en este documento, vale decir, si estos elementos efectivamente permitirían

organizar los ejercicios de planeación dentro del territorio y por qué esta metodología de costeo se hace pública después de la implementación de los ejercicios de participación comunitaria; incluso: ¿por qué no son coherentes la metodología de costeo y los productos costeados con el PMI? ¿No deberían ser los indicadores del PMI el elemento de medición y costeo que realiza la ART?

En este mismo documento se establecieron los costos indicativos de cada uno de los ocho pilares de los PDET, como se muestra a continuación:

Tabla N.º 3. Costo total del PDET (billones de pesos de 2016)

Pilar	PDET
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1,4
Infraestructura y adecuación de tierras	12,9
Salud	3,8
Educación rural	7,8
Vivienda y agua potable	3,4
Producción agropecuaria y economía solidaria	0,6
Derecho a la alimentación	0,6
Planes de Acción para la Transformación Regional	0,4
Total sin SGP	30,9
SGP salud	12,6
SGP educación	32,4
SGP agua potable y saneamiento básico	1,7
Total con SGP y contingencias	79,6

Fuente: CONPES (2018), pp. 64-65.

Se debe subrayar que en el costeo realizado por la ART y el MHCP no se incluyeron los valores del enfoque reparador de los PATR ni tampoco las acciones necesarias de articulación con el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), pues sigue sin ser claro cómo se van a financiar los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), cuya formulación se articuló a la metodología de los PATR. Otro elemento ausente es la transversalización del enfoque étnico, que solamente se contempla en las acciones específicas del producto de legalización de territorios étnicos. Con respecto al enfoque de género, este no se tiene en cuenta en ningún eslabón de la metodología de costeo ni dentro del establecimiento de metas, dejando, en consecuencia, de lado los indicadores específicos que se establecieron en el PMI. El documento CONPES se limita a señalar que estos indicadores serían revisados al finalizar el proceso de planeación participativa.

Con respecto a las fuentes de financiación se señala que serán las siguientes:

Tabla N.º 4. Fuentes de financiamiento indicativas para PDET. Billones de pesos constantes de 2016

Fuente	Recursos	Porcentaje
Presupuesto General de la Nación (PGN)	15,4	46,9 %
Cooperación internacional y privados	3,9	11,8 %
OCAD Paz	4,4	13,5 %
SGR ordinarios	3,9	11,7 %
Recursos propios entidades territoriales	4,3	13,0 %

Fuente	Recursos	Porcentaje
SGP propósito general libre inversión	1,0	3,1 %
Subtotal	32,9	100,0 %
SGP con destinación específica		
SGP salud	12,6	27,0 %
SGP educación	32,4	69,3 %
SGP agua potable y saneamiento básico	1,7	3,7 %
Subtotal	46,7	100,0 %
Total	79,6	

Fuente: CONPES (2018), pp. 67.

La tabla N.º 4 permite observar que la principal fuente de financiación de los PDET correspondería al Sistema General de Participaciones y la segunda al Presupuesto General de la Nación. En la ley del PGN llama la atención la asignación limitada de recursos para los PDET, al menos, para el año 2019:

Dentro del sector agropecuario, en la versión 1.0 del PGN, a la Agencia de Renovación del Territorio se le asignan recursos por \$305.000 millones, de los cuales se destinan \$251 mil millones para la implementación de estrategias de cofinanciación en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, \$10,2 mil millones para la implementación de actividades para la reactivación económica, social y ambiental en las zonas focalizadas por los PDET, \$4,6 mil millones para implementación de mecanismos de planificación participativa y el fortalecimiento de capacidades a los actores territoriales en zonas priorizadas por el Acuerdo de Paz y los restantes \$39,2 mil millones para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad (CEPDIPO, 2018, p. 14).

Al no existir una anualización del gasto, el previsto para 2019 apenas corresponde al 19,8% de los 1,54 billones que corresponderían a la destinación anual del PGN en los (10) diez años de la implementación de los PDET. A esto se suma que este documento no especifica cuáles serán los recursos “nuevos” para la implementación de los PATR, ignorando tanto lo establecido en el Decreto 893 de 2017 como lo definido por el PMI.

Es necesario resaltar que en el documento de bases del PND no se incluyen las prioridades establecidas en los nueve (9) PATR aprobados, como señala el documento CONPES. Apenas se hace una referencia a ellos en el capítulo de estabilización, en el cual se enuncia la construcción de una “hoja de ruta” que permita la articulación necesaria (DNP, 2018).

4.4 Los sistemas de información

Realizar un análisis de los ajustes realizados para la interoperabilidad de los sistemas de operación debe partir de una realidad: hasta el momento el Sistema de Información Integral del Posconflicto (SIIPO) no ha sido implementado, y de acuerdo con información recibida del Gobierno Nacional por la vía de un derecho de petición solo hasta el mes de marzo de 2019 se presentará un informe sobre la situación de su puesta en marcha. Esto tiene un impacto también sobre la expedición del protocolo de funcionamiento del sistema, que –si existe– no es de conocimiento público.

Pero a esto se suma, además, lo que se pueden considerar incumplimientos claros de lo propuesto en el documento CONPES 3932: en la ley del Presupuesto General de la Nación no se presentó el artículo que obligaría a las instituciones la presentación de los recursos asignados a la construcción de paz, por lo que se podría señalar que con miras a la información de recursos no se cuenta con la herramienta que se había establecido.

5. Conclusiones

De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir:

Primero, el señalado CONPES 3932 no cumple, *stricto sensu*, lo establecido en el Acuerdo Final respecto de la adopción integral del PMI como el documento estratégico de la implementación del Acuerdo, pues lo convierte simplemente en un anexo.

Segundo, respecto de los requerimientos de articulación entre el PND y el PMI aún no se conoce la propuesta de Plan Plurianual de la Implementación y el Plan Plurianual de Inversiones correspondientes al cuatrienio 2018-2022; asimismo, en las bases del PND que fueron presentadas por el Gobierno Nacional no se atiende esta exigencia con las características señaladas.

Tercero, a pesar de la definición de entidades responsables de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) no se dispone de los documentos completos de la mayoría de dichos planes, lo cual no permite dar cuenta de los ajustes necesarios en los sistemas de seguimiento de la implementación del Acuerdo Final y los recursos invertidos.

Cuarto, la inclusión de las prioridades de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) aprobados no se ha reflejado en el documento de bases del PND, ni en el pacto por la construcción de paz ni en los pactos regionales.

Y, por último, el hecho de que hasta este momento no esté en funcionamiento el SIIPO hace imposible determinar el nivel de avance de los ajustes propuestos a este instrumento. Por otra parte, a la fecha, el proceso de implementación del Acuerdo Final no cuenta con información propia para su seguimiento en los términos establecidos en el PMI.

Bibliografía

- » ANT. (2018). Informe de gestión ANT, 2017, en: <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Informe-de-gestion-2017-ANT-31.01.2018-v2.pdf>
- » CEPDIPO. (2018). Implementación del acuerdo de paz sin recursos. A propósito del proyecto de Presupuesto General de la Nación, CEPDIPO, Documento de Trabajo 3.
- » CONPES. (2018). CONPES 3932. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de la Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932.pdf>
- » DNP. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>
- » Gobierno Nacional; FARC-EP. (2016). Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- » Villaveces, J; Sánchez, F. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia, en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10933/12538.pdf>