

# Un Plan de Desarrollo sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz\*

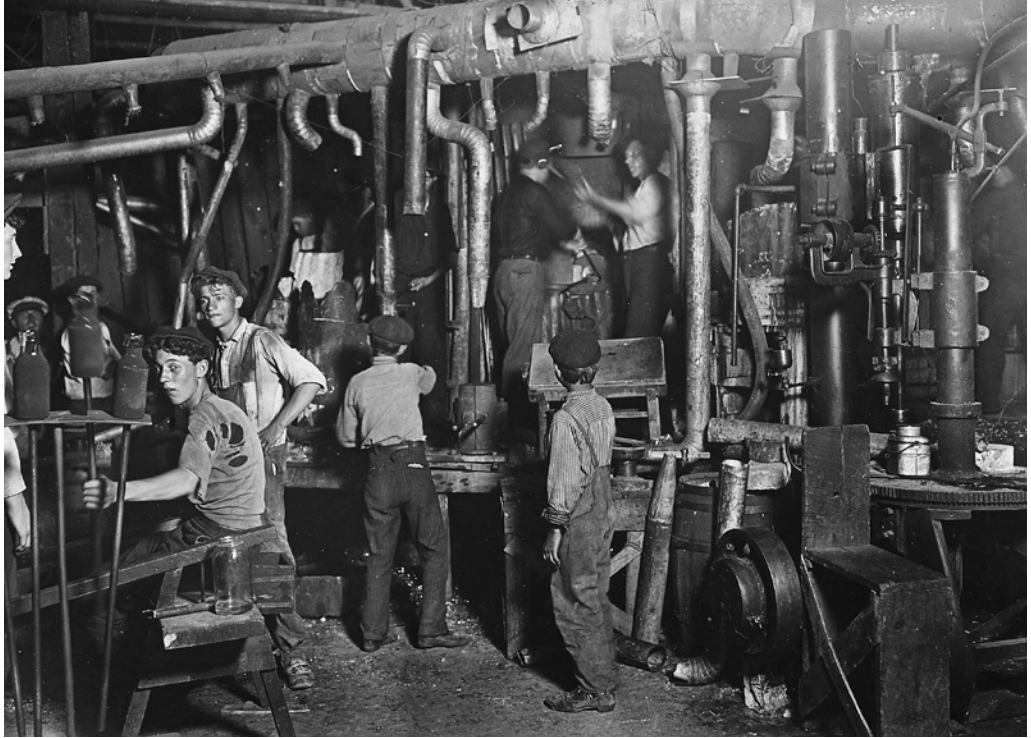
## DOCUMENTO FARC-CSIVI

1. De acuerdo con la versión de las bases del Plan Nacional de Desarrollo "*Pacto por Colombia. Pacto por la equidad*" presentado al Consejo Nacional de Planeación para su concepto, y luego del proyecto de ley del PND radicado en el Congreso de la República el 7 de febrero de 2019, no fue posible constatar la existencia de un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en los términos establecidos en el Documento CONPES 3932 de 2019. En igual sentido, se advirtió la inexistencia del Plan Plurianual de Inversiones para la paz, ordenado por el Acto Legislativo 01 de 2016. Para subsanar esta última situación, el DNP produjo en la segunda semana de febrero una "Respuesta a la opinión pública", contentiva del mencionado PPI, que luego fue incorporada al texto de las bases del PND, que se encuentra disponible en el sitio web de esa institución del Estado.

\* Constancia del componente FARC-CSIVI sobre el incumplimiento de la obligación de gobierno de Iván Duque Márquez de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz, presentada a la CSIVI y a los países garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega

El Gobierno nacional ha afirmado que su compromiso con la implementación del Acuerdo de paz estaría consignado en el “Pacto XI por la construcción de la paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas” y en las consideraciones dispersas en los 24 pactos que conforman el PND, que podrían asociarse a los propósitos de implementación de los diferentes capítulos de lo convenido en La Habana. El análisis del “Pacto por la construcción de la paz” y de las señaladas consideraciones dispersas, a partir de la comparación y el contraste, permitió reafirmar la inexistencia de un capítulo específico de la implementación, según el Documento CONPES 3932.

2. El Gobierno nacional ha afirmado que su compromiso con la implementación del Acuerdo de paz estaría consignado en el “Pacto XI por la construcción de la paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas” y en las consideraciones dispersas en los 24 pactos que conforman el PND, que podrían asociarse a los propósitos de implementación de los diferentes capítulos de lo convenido en La Habana. El análisis del “Pacto por la construcción de la paz” y de las señaladas consideraciones dispersas, a partir de la comparación y el contraste, permitió reafirmar la inexistencia de un capítulo específico de la implementación, según el citado Documento CONPES 3932.
3. Como resultado de dicho análisis se advirtieron incorporaciones parciales de temas del Acuerdo de paz, en la mayoría de los casos acompañadas de la pretensión de modificación o de alteración de sus contenidos y propósitos originales, como se puede apreciar en las bases del plan y del proyecto de articulado. En ese sentido, el PND no cumple las disposiciones constitucionales establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2017, que obligan a que los desarrollos legislativos deben atenerse al espíritu y la letra de lo convenido en La Habana, así el Gobierno tenga un margen de apreciación de medios para su implementación.
4. Es evidente la pretensión de no reconocer la concepción de integralidad y mutua interrelación de los diferentes capítulos del Acuerdo, al reducir éstos en lo esencial a la geografía de los 170 municipios PDET y a aspectos también limitados del proceso de reincorporación de los exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP. Bajo un enfoque de “estabilización y consolidación”, concordante con la centralidad de las políticas de orden (legalidad) y seguridad que atraviesan el PND, las cuales buscan construir una línea de continuidad con las políticas de la “seguridad de-



El análisis advierte sobre incorporaciones parciales de temas del Acuerdo de paz, en la mayoría de los casos acompañadas de la pretensión de modificación o de alteración de sus contenidos y propósitos originales, como se puede apreciar en las bases del plan y del proyecto de articulado. En ese sentido, el PND no cumple las disposiciones constitucionales establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2017, que obligan a que los desarrollos legislativos deben atenerse al espíritu y la letra de lo convenido en La Habana, así el Gobierno tenga un margen de apreciación de medios para su implementación.

- mocrática”. Especial preocupación genera en esa dirección, la coincidencia en la gran mayoría de los casos de los PDET con las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). Un conjunto de programas de paz, como los contenidos en los PDET, quedarían subordinados a políticas de orden público e instrumentalizados en función de ellas.
5. No fue posible identificar concordancia general entre las bases del plan, el proyecto de articulado y el Plan Plurianual de Inversiones, en lo relacionado con la implementación, lo cual demuestra deficiencias de orden técnico e improvisación. Esta deficiencia no se resuelve con el argumento gubernamental de que las bases del PND hacen parte integral de la ley del plan; dado que las bases, como lo señala el ordenamiento jurídico se refieren a las propósitos y objetivos, metas y prioridades, y medidas de política económica, social y ambiental, y el articulado comprende tanto los instrumentos normativos con que es dotado el gobierno para la ejecución del plan, como el plan plurianual de inversiones, con sus respectivos programas y proyectos de inversión. Tal deficiencia tampoco se subsana con la inclusión tardía de un PPI para la paz en las bases del PND.
  6. En la definición de la denominada hoja de ruta única parece sintetizarse el grueso de la política gubernamental frente a la implementación del Acuerdo. Además de reafirmar el propósito de reducción de la implementación a los 170 municipios PDET, la hoja de ruta concibe una implementación sujeta a la política de estabilización, desde una perspectiva instrumental y de gerencia pública. Esto es, de articulación y coordinación de diversos programas y planes del Acuerdo de paz, especialmente los vinculados con los PDET y el PNIS, en cabeza de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Siendo importante ese propósito de unificación, no parece que por esa vía se puedan generar las condiciones para superar la dispersión existente, dado que la ejecución presupuestal no se encuentra centralizada sino

diseminada en los diversos ministerios e instituciones. A lo cual se agregan límites resultantes de instrumentos normativos y de política pública de implementación aún no desarrollados, así como de la capacidad de la señalada Consejería, por insuficiencia de recursos. La hoja de ruta desecha o no evidencia los mecanismos de participación social y ciudadana. Los problemas de la implementación, correspondiendo en parte a asuntos de gerencia, resultan más bien de las resistencias a la implementación provenientes del propio Gobierno, de sectores de la institucionalidad del Estado en general, y de una heterogénea constelación de fuerzas políticas y económicas de derecha.

7. Si se asumiera que el Plan Plurianual de Inversiones para la paz, presentado a última hora por el DNP, corresponde a los propósitos de inversión para la implementación del Acuerdo de paz, es comprobable que no corresponde a la estructura de usos contenida en el PMI e incorporada al MPFMP de 2018; muestra más bien una operación de asignación de recursos para indicar que se destinarán 37,1 billones de pesos durante el cuatrienio, pero distante de las necesidades de la implementación particularmente en lo referente a la RRI y al PNIS, entre otros. Se ha podido identificar que en el caso de la RRI durante el cuatrienio 2018-2022 se dejarán de asignar 6,77 billones para la RRI por efecto del desconocimiento de la estructura de financiación del PMI, que impone la destinación de 31,67 billones de pesos, en contraste con los 24,9 billones previstos en el PPI. Por su parte, mientras al PNIS, según el PMI, se le deberían destinar 2,5 billones de pesos, en el PPI solamente se le destinan 40.000 millones de pesos durante el mismo período. A lo anterior se suma que, del total de los recortados recursos para la RRI, el 71.2% se concentra en los rubros de educación, salud, vivienda rural y agua potable, dejándose

prácticamente en situación de desfinanciación el acceso a la tierra y la promoción de la economía campesina y en general de las economías rurales, así como de la producción agrícola, priorizando la producción de alimentos. Se ha demostrado que los recursos de la RRI provienen esencialmente del SGP y en ese sentido no representan recursos nuevos. Y que, en consecuencia, más que disponer recursos de inversión para la implementación, se está en presencia del renombramiento de las asignaciones, imputándole a la implementación recursos ya existentes.

8. Se ha demostrado que se está frente a un PPI cuyas fuentes de financiación ponen en evidencia, *primero*, que el compromiso fiscal del Gobierno central con la implementación es precario; corresponde solamente al 30% del total de los recursos de inversión, 11, 3 billones de pesos. *Segundo*, que más de 16 billones corresponden a recursos del SGP, que ya tienen destinación específica por disposiciones constitucionales y legales. *Tercero*, que los recursos del SGR no son fiables, pues pueden replicar el rezago advertido para los dos primeros años de la implementación de 1,8 billones de pesos. Y *cuarto*, que se fincan grandes expectativas en los recursos provenientes del sector privado y de la comunidad internacional por 6,6 billones de pesos, equivalentes al 17.8% del total. En suma, el riesgo de desfinanciación del PPI para la paz es más que evidente.
9. Según las estimaciones de FARC-CSIVI y del Centro de Pensamiento y Diálogo Político, el PPI debería ascender a 39.3 billones de pesos para el período 2018-2022, luego de un ejercicio de anualización de los montos de inversión establecidos en el PMI. A lo cual se le deberían sumar, más de 4 billones de pesos derivados de rezagos de asignación para la implementación, acumulados durante los años de 2017 y 2018.

10. De lo anterior se deduce, que si en verdad se pretende dar continuidad a la implementación, el proyecto de ley que se ha presentado al Congreso de la República para discusión y aprobación, debe incorporar por lo menos las siguientes modificaciones:
- a) Una adición al artículo 1º. en la que señale expresamente como objetivo adicional del PND, la implementación del Acuerdo de paz;
  - b) Una adición al artículo 2º. mediante la cual se incorpore a las bases del PND, el capítulo específico de la implementación en los términos de contenido y estructura establecidos en el Documento CONPES 3932 de 2018;
  - c) Una adición al Capítulo I, Plan de Inversiones y presupuestos plurianuales, artículo 4º. el Plan Plurianual de Inversiones para la paz, como capítulo separado, con las especificaciones de inversión según cada componente del Acuerdo de paz, y concordante con el contenido y estructura del capítulo específico incorporado en las bases del PND.

Lo anterior, sin perjuicio de las necesarias modificaciones al articulado del PND que distorsiona o altera el espíritu y la letra de lo convenido en La Habana, y de la inclusión de nuevas propuestas que contribuyan a habilitar nuevas condiciones para la implementación.

11. De no procederse de esa manera, se estaría frente a:
- d) Una inconstitucionalidad del PND en lo que concierne a la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación, con su correspondiente PPI, en consonancia con los establecido en los actos legislativo 01 de 2016 y 02 de 2017, así como en el PMI y el ya citado documento CONPES 3932 de 2018.
  - e) Una consumación de la perfidia del Estado frente a su compromiso conocido y obligante de implementar el Acuerdo de paz.

Finalmente, debe reiterarse que el PND representa una oportunidad única para darle un impulso al proceso de implementación que atraviesa por una situación más que crítica.

Dada en Bogotá, el 14 de marzo de 2019.

Rodrigo Granda Escobar	Jairo Estrada Álvarez	Ronald Rojas Ramos
FARC-CSIVI	FARC-CSIVI	FARC-CSIVI

