

NOTA DE POLÍTICA “EL CAMINO A UNA MEDICIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ A 2031”



Este documento representa la opinión de sus autores y no compromete la posición institucional del Departamento Nacional de Planeación.

Elizabeth Tello Saldarriaga

Politóloga de la Universidad del Rosario con particular interés en las áreas de Gobierno, Gestión y Administración Pública, y análisis, seguimiento y evaluación de políticas públicas, así como en el desarrollo de proyectos. Como especialista y magister en Gobierno y Políticas Públicas he trabajado por cerca de 16 años en la formulación y el análisis de las políticas públicas, en el diseño, implementación y seguimiento y evaluación de estas. Adicionalmente, he tenido la oportunidad de acercarme a los temas del conflicto armado en Colombia, la construcción de alternativas para la paz, la implementación y seguimiento al Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz y otros instrumentos para la paz, así como a programas de Desarrollo Alternativo.

Juan David Ruíz Gómez

Economista y magíster en Economía de las Políticas Públicas de la Universidad del Rosario con más de 5 años de experiencia en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. He enfocado mi perfil profesional en el análisis de la información y datos estadísticos para la toma de decisiones efectivas en política pública. Durante los últimos años he tenido la oportunidad de hacerle seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz, lo que me ha permitido tener un amplio conocimiento del territorio, la historia y la realidad de las víctimas, las comunidades, la sociedad civil, el gobierno y las fuerzas armadas de Colombia.

Resumen

Este artículo hace una propuesta para ajustar la metodología de medición del porcentaje de avance general del Plan Marco de Implementación en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) hasta 2031, el cual puede dar un dato aproximado del avance real del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. A partir de esa propuesta, se presenta un análisis comparado de los porcentajes de avance con respecto al ajuste metodológico y la trayectoria óptima de cumplimiento del Plan Marco de Implementación. Por último, se plantean recomendaciones para contar con la información relevante y necesaria para la toma de decisiones en política pública para alcanzar lo acordado en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, donde en principio se deberá trabajar en definir fichas técnicas y actualizar registros de avance en SIIPO, para avanzar así en la focalización de los esfuerzos para cumplir con las metas establecidas en este gobierno, como la atención de los rezagos en la implementación para lograr el cumplimiento de la totalidad de los compromisos a 2031.

Nota de política “EL CAMINO A UNA MEDICIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ A 2031”

Por: Elizabeth Tello Saldarriaga y
Juan David Ruíz Gómez



INTRODUCCIÓN

Después de más de medio siglo de conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) se firma el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*¹ para poner fin a la violencia de la guerrilla más grande de Colombia. A partir de este Acuerdo se elabora el Plan Marco de Implementación (PMI), documento que orienta las políticas públicas requeridas para su cumplimiento en los siguientes 15 años y define el conjunto de indicadores para medirlos. Para su seguimiento se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), la principal fuente de información sobre el cumplimiento de los compromisos del Gobierno nacional y otras ramas del poder público con responsabilidades en el Acuerdo de Paz. La administración, operación, implementación y actualización de este sistema le corresponde al Departamento Nacional de

Planeación (DNP), de acuerdo con las necesidades de la implementación del Acuerdo².

Con el fin de armonizar el seguimiento del PMI a un horizonte de 15 años para cumplir el Acuerdo Final de Paz y medir el esfuerzo integral llevado a cabo por los gobiernos que han asumido y asumirán este compromiso, en esta *Nota de Política DSEPP* se enfrentan las dificultades técnicas para medir un porcentaje de avance general en la implementación del PMI hasta el 2031, entendido el último año para dar cumplimiento al Acuerdo en el SIIPO. A través de un ajuste en la metodología de medición en el Sistema se podrá brindar un panorama más preciso sobre lo alcanzado hasta el momento, el reto que tiene el Gobierno actual y los siguientes en la atención del rezago en la implementación, para generar alertas más oportunas que orienten la toma

1 Dada la extensión del nombre y para los efectos de esta Nota de Política DSEPP, en adelante se resume ya sea Acuerdo de Paz o Acuerdo Final del Paz.

2 El artículo 1 del Decreto 1778 de 2020 adiciona el capítulo 2 al Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional; que incluye los artículos 2.2.14.2.1.2 y 2.2.14.2.2.3.

de decisiones y permitan, además de cumplir con el Acuerdo pactado, establecer mejores precedentes para acuerdos futuros con otros grupos.

En este trabajo se hace un análisis comparado entre el cálculo del avance general presentado en SIIPO y el de esta propuesta nueva de medición, en la que se aprecia una reducción de más de 20 puntos porcentuales con respecto a lo alcanzado hasta 2023. Se expone también un análisis sobre la trayectoria óptima de cumplimiento del PMI y otras alternativas para superar las dificultades técnicas de no calcular su avance general, lo que ha permeado la credibilidad de las administraciones de turno en lo referente a su progreso en la implementación al no contar con el respaldo de cifras sólidas y claras en los sistemas de información destinados para tal fin.

Al considerar la propuesta de avance general se hace evidente la necesidad de impulsar la implementación del Acuerdo durante el presente Gobierno, por lo que la mayoría de las entidades responsables deberán hacer un esfuerzo adicional para alcanzar su trayectoria óptima de cumplimiento y no recargar el desarrollo de sus compromisos en los últimos años de implementación, pues el riesgo de incumplimiento sería alto. De igual forma, mediante esta propuesta también se pretende impulsar el desarrollo de instrumentos de planeación a mediano y largo plazo, ya que con su puesta en marcha es posible obtener una aproximación de los avances aun cuando se presenten dificultades en la definición de metas que superan el horizonte delimitado por los periodos de gobierno.

CONTEXTO

El Acuerdo de Paz y el Plan Marco de Implementación

Luego del prolongado conflicto armado con las FARC-EP, el Acuerdo de Paz busca poner fin a la violencia con la guerrilla más grande en Colombia

e impedir que haya más víctimas, además de concentrar todos los esfuerzos en construir una paz estable y duradera.

Para cumplir lo anterior se establecieron seis puntos: **1. Reforma Rural Integral** para un campo en paz con oportunidades legales y reales de desarrollo económico; **2. Participación política** para fortalecer la democracia y de instituciones del Estado en el territorio nacional; **3. Fin del conflicto** para una lucha más eficaz contra las organizaciones criminales y el narcotráfico; **4. Solución al problema de las drogas ilícitas** como una estrategia de sustitución sostenible de cultivos ilícitos; **5. Reparación a las víctimas** para satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; y **6. Garantías de verificación** que presenta la ruta para la implementación y los compromisos establecidos en términos de seguimiento, verificación y garantías al cumplimiento del Acuerdo de Paz.

“ Plan Marco de Implementación del Acuerdo que orienta las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años ”

En hacer realidad la agenda descrita se hizo necesario poner en marcha un proceso de planificación de largo plazo que tuviera en cuenta tanto los procesos como la arquitectura institucional disponible y necesaria para construir una paz estable y duradera. Por ello, en el punto de verificación se estipuló la creación de un Plan Marco de Implementación del Acuerdo (PMI) que orienta las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años y facilitar el seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para tal fin.

El documento sobre el PMI³ contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras y 517 indicadores necesarios para implementar el Acuerdo Final⁴, organizados por cada punto con enfoques transversales de género y para pueblos y comunidades étnicas:

1. **Reforma Rural Integral** con 220 indicadores divididos en 8 pilares que abordan temas como el ordenamiento social de la propiedad rural, el desarrollo social en salud, educación, vivienda y agua potable, la garantía progresiva del derecho a la alimentación y los planes nacionales para la Reforma Rural Integral.
2. **Participación política** con 86 indicadores en tres pilares en los que se trabajan los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política y los mecanismos democráticos de participación ciudadana en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.
3. **Fin del conflicto** con 61 indicadores divididos en 3 pilares que hablan sobre las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales, el cese al fuego y de hostilidades bilateral y de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil.
4. **Solución a las drogas ilícitas** con 74 indicadores en 3 pilares sobre la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, la prevención de su consumo y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).
5. **Víctimas** con 38 indicadores divididos en tres pilares sobre la reparación integral para la construcción de Paz, los Derechos Humanos, la Justicia y la verdad.

3 El PMI es parte integral del documento CONPES 3932, Anexo B (DNP, 2018).

4 La temporalidad de los indicadores del PMI puede ir de 2017, primer año de implementación del Acuerdo Final, a 2031, pese a que al principio su cumplimiento se había programado a 2026; diez años después de firmar acuerdo.

6. **Verificación** con 38 indicadores en 6 pilares en los que se trabajan los enfoques diferenciales de género y étnico, como también los mecanismos de implementación y verificación, las herramientas de difusión y comunicación, y los componentes de acompañamiento internacional.

“ El Sistema SIPO, proveerá la información para la toma de decisiones que promuevan la implementación oportuna y eficiente del Acuerdo Final ”

Por último, en el Acuerdo de Paz y en el PMI se estableció que, para facilitar el monitoreo, progreso y cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, el Gobierno nacional se comprometía a crear el SIPO, Sistema que proveerá la información para la toma de decisiones que promuevan la implementación oportuna y eficiente del Acuerdo, y dará cuenta de la concurrencia de los esfuerzos públicos, privados, de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil. De igual forma, permitirá contar con reportes rigurosos, periódicos y articulados en materia de sus avances, que permitan mejorar la calidad del proceso de construcción de paz.

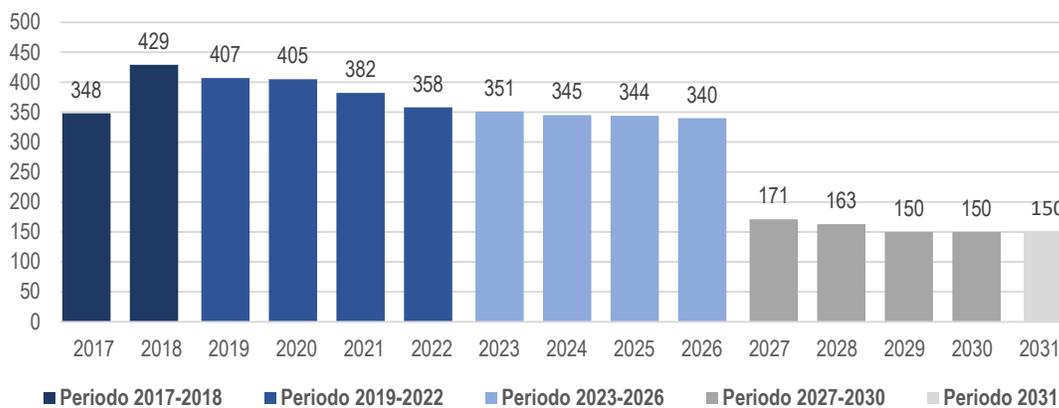


Metodología de medición del avance del PMI en SIIPO

Al partir del principio de que la paz es un proceso de largo plazo, cuyo éxito depende de la coherencia y la trazabilidad que exista entre los

cuatro planes nacionales de desarrollo vigentes durante la implementación del PMI, se debe tener en cuenta la distribución temporal de los indicadores activos durante cada vigencia, que abarcan cinco periodos de gobierno, como indica la figura 1.

Figura 1. Indicadores del PMI activos, según su fecha de inicio y de finalización, por vigencia



Fuente: elaboración propia según los años de inicio y finalización de los indicadores del PMI.

Con base en lo anterior, el porcentaje de avance general que se registra a la fecha en SIIPO, no tiene en cuenta el avance desde el año de inicio hasta el año de finalización, sino que este solamente tiene como referencia las metas hasta el año en curso, tal como se muestra a continuación.

Avance general. Este dato tiene en cuenta el promedio simple de los porcentajes de avances cuantitativos⁵ (X) de los indicadores reportados desde la fecha inicio hasta el momento actual de la consulta, como se muestra en la siguiente ecuación:

$$\frac{\sum_{n=1}^N X_n}{N}$$

Donde:

X_n = Porcentaje de avance cuantitativo general del indicador y

N = universo de indicadores del Plan Marco de Implementación.

Al revisar esta fórmula de cálculo del avance general de SIIPO se tendría que considerar que, en condiciones óptimas, el porcentaje de avance debería ser cercano al 100 %, pues solo faltarían los datos cuantitativos de la vigencia en curso para alcanzar este porcentaje.

La propuesta que se hace en esta *Nota de Política DSEPP* considera una alternativa para modificar el horizonte temporal hasta su año finalización,

5 El cálculo del avance del indicador comprende el tipo de acumulación definido en su ficha técnica, que puede ser acumulado, flujo, capacidad, reducción y stock. Para mayor información consultar el documento metodológico del SIIPO disponible en: https://siipo.dnp.gov.co/file/VF_Lineamientos_metodologicos_calculos_SIIPO.pdf

a partir de un supuesto sobre el avance de periodos no superados, como se explicará en el apartado de la metodología de medición a 2031.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA

Problemas de definición de metas y la decisión política de definir una medición de largo plazo

El Decreto Presidencial 1778 de 2020⁶ estableció que la definición de metas físicas para el cumplimiento de los indicadores del PMI fuera hecha por cada entidad del orden nacional, según su responsabilidad, y que se revisarán al menos cada periodo de gobierno considerando los respectivos planes nacionales de desarrollo y los planes nacionales sectoriales de la Reforma Rural Integral, manteniendo el horizonte temporal de la implementación del Acuerdo Final y preservando la coherencia con los objetivos definidos tanto en el Acuerdo como en el marco estratégico del PMI. Sin embargo, se entendió que la definición de metas se haría en cada periodo de gobierno, no como una revisión de las metas que se debieron establecer en las fichas técnicas de los indicadores.

“ No es posible tener un dato agregado del porcentaje de avance en la implementación del Acuerdo al tener pendiente la definición de las metas hasta su año de finalización ”

6 “Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”.

Si se tiene en cuenta que para determinar el porcentaje de avance general de cada indicador es necesaria una meta global establecida, no es posible tener un dato agregado del porcentaje de avance en la implementación del Acuerdo al tener pendiente la definición de las metas hasta su año de finalización. Esta es la razón principal para que, hasta el momento, el porcentaje de avance general haya sido medido en SIPO solo hasta el año en que se efectúa la consulta.

Esta situación ha obstaculizado la determinación de acciones de mediano y largo plazo por parte de los tomadores de decisiones en política pública para alcanzar un camino óptimo del cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz. De igual forma, se ha cuestionado la información presentada por las diferentes administraciones a lo largo de los seis años de implementación en lo relacionado con el cumplimiento de sus compromisos del Acuerdo, ello en gran parte porque solo han tenido en cuenta las acciones que debieron ejecutar durante su periodo de gobierno y no han presentado un dato agregado de implementación, práctica que impide comprender de manera conjunta los avances y lo pone en duda entre la población interesada en conocerlos.

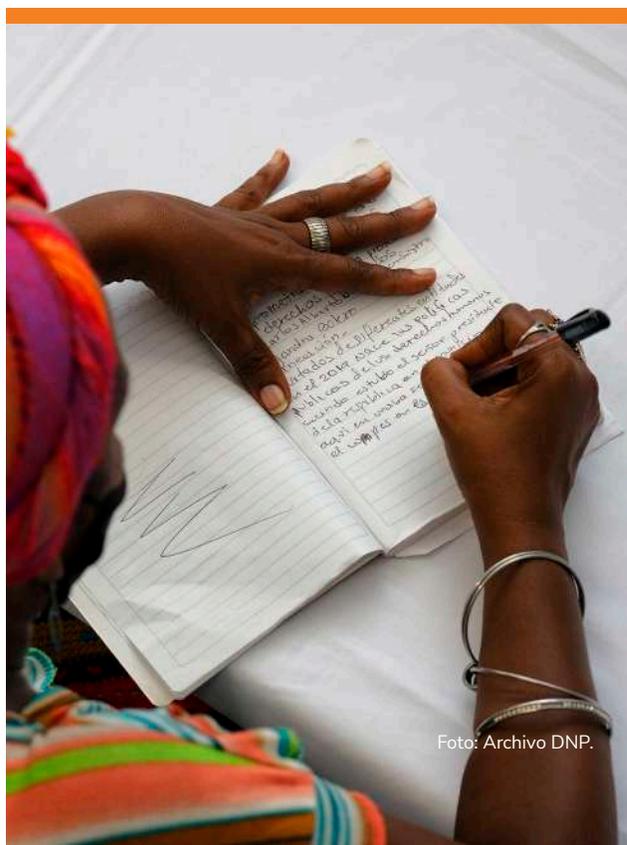


Foto: Archivo DNP.

Rezagos en la implementación

Como se mencionó en el apartado de *Metodología de medición del PMI en SIPO*, hasta el momento se dispone de un porcentaje de avance que tiene en cuenta las vigencias entre 2017 a 2023, por lo que se esperaba que este cercano al 100 %. A pesar de ello, en el momento de elaborar este artículo, el porcentaje de avance calculado en SIPO es del 69,66 %⁷, más de 30 puntos porcentuales por debajo de lo esperado. Lo anterior se debe a que hay algunos indicadores con su ficha técnica sin definir, otros sin registros de avance actualizados —que entran a contar como cero en los cálculos— y, por supuesto, a avances menores frente a las metas definidas en cada vigencia.

“ El porcentaje de avance calculado en SIPO es del 69,66% , más de 30 puntos porcentuales por debajo de lo esperado ”

Por ello, es importante contar con el panorama de cumplimiento del Acuerdo hasta su año de finalización, porque así se evidencian aún más los rezagos en la implementación y se facilita la toma de decisiones sobre las políticas del Gobierno nacional para superarlos. También permite proyectar dichas decisiones en los diferentes instrumentos de planeación, como los planes nacionales de desarrollo, y programar una trayectoria óptima para el cumplimiento integral del Acuerdo Final a 2031.

Propuesta de medición del avance general del PMI a 2031

Bajo estas circunstancias, se propone ajustar la medición para el cálculo del avance general del PMI para el periodo 2017-2031, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\frac{\sum_{n=1}^N \left(\frac{\alpha_n * X_n}{T_n} + \frac{\beta_n * Y_n}{T_n} \right)}{N}$$

donde:

α_n = Número de años que han transcurrido desde el inicio del indicador hasta el año 2023.

β_n = Número de años a partir del 2024 para alcanzar el año final del indicador.

T_n = Número de vigencias en las que se encuentra activo el indicador a partir de su año de inicio y su año de final, este puede variar entre 1 y 15 años.

X_n = Porcentaje de avance alcanzado en el periodo 2017-2023 del indicador , y

Y_n = Porcentaje de avance para el periodo comprendido entre el 2024 y 2031 del indicador .

A través de esta fórmula se separa el avance general en dos periodos: uno que va desde el año de inicio hasta el año en curso, en este caso 2023, y otro que incorpora el avance del periodo 2024 a 2031. Ahora, si se considera que $\alpha_n + \beta_n = T_n$, al dividir estos porcentajes de avance por T_n y multiplicarlos por los factores α_n y β_n , se les está asignando una ponderación según el número de periodos que lleva el indicador hasta la fecha y cuantos años le hacen falta para llegar hasta su año de finalización. En otras palabras, cuánto contribuye el avance alcanzado hasta 2023, según el número de periodos transcurridos, en el avance general calculado a 2031.

7 Corte a 10 de agosto de 2023.

Supuesto: El porcentaje de avance del periodo 2024-2031 va a ser cero (0) mientras empiezan a contar estas vigencias, se definen metas y se registran los avances.

Cabe destacar que esta nueva metodología requiere aplicar un supuesto importante: para las vigencias posteriores se tiene un porcentaje de avance de cero (0) en los compromisos que tienen un horizonte de cumplimiento posterior a 2024 y que no han definido sus metas hasta su año de finalización, que resulta ser el caso de la mayoría de los indicadores del PMI.

Con base en lo anterior, no es posible determinar el porcentaje de avance para cada vigencia o por los periodos de gobierno faltantes si los indicadores no cuentan metas definidas hasta el año de finalización. Sin embargo, aún si tuvieran meta, no se han reportado acciones para registrar un avance para vigencias futuras, por lo que se puede asumir que el porcentaje de avance sería cero (0). Esa situación se puede observar con mayor claridad con el siguiente ejemplo:

El indicador del PMI *Acuerdos para la conservación con las familias que actualmente colindan o están dentro de las áreas de especial interés ambiental* inicia en 2017, termina en 2031 y no tiene metas definidas para el periodo 2024-2031. Sin embargo, si se supone que una meta es concretar 100 acuerdos para la conservación durante 2026, como no se ha llegado a esa vigencia, se puede decir que el avance a la fecha es cero (0). Este supuesto también se aplicaría al periodo 2024-2031.

Al aplicar el supuesto de cero al porcentaje de avance para el periodo 2024-2031 y reorganizando los términos se obtiene la siguiente ecuación, en donde se determina un elemento fundamental para obtener el porcentaje de avance de la implementación a 2031, el factor de ponderación:

$$\frac{\sum_n^N \left(\frac{\alpha_n}{T_n} * X_n \right)}{N}$$

$$\frac{\alpha_n}{T_n}$$

En la ecuación, $\frac{\alpha_n}{T_n}$ es el factor de ponderación del porcentaje de avance a la fecha del indicador, da un valor entre 0 y 1 que determinará el peso que se le asignará al porcentaje de avance a la fecha, el cual se mide a través de la información cargada en SIPO y se calcula a partir del registro de avance cuantitativo y las metas definidas por la entidad responsable del indicador. El valor del factor de ponderación irá aumentando en la medida en que se avance en los periodos y será igual a 1 cuando el año en curso corresponda a la fecha de finalización del indicador.

Es importante resaltar que no en todos los casos sería necesario aplicar el factor de ponderación, por ejemplo, cuando los indicadores tienen definidas todas sus metas —ya que el cálculo de avance se haría con los registros de avance cuantitativos frente a su meta global definida—; o cuando su fecha de finalización sea menor o igual al año en curso, pues en este caso el factor de ponderación tomaría el valor de 1. De igual forma, se aclara que para el caso de los indicadores registrados como extemporáneos⁸, el factor de ponderación será 1.

8 Son aquellos indicadores que a pesar de haber alcanzado su año de finalización, deben seguir registrando avances en SIPO ya que no han cumplido su meta.



Si se retoma el ejemplo del indicador *Acuerdos para la conservación con las familias que actualmente colindan o están dentro de las áreas de especial interés ambiental*, considerando que el porcentaje de avance alcanzado a la fecha es del 100 % y han transcurrido 7 de los 15 años previstos para su cumplimiento —por lo que su factor de ponderación sería de $7/15 = 0,46$ —, al remplazar estos datos en la fórmula, el avance a 2031 de este indicador es del 46,66 %. En el apartado siguiente se presentan los datos agregados de los porcentajes de avance alcanzados a la fecha y los ajustados al aplicarle la nueva metodología de medición.

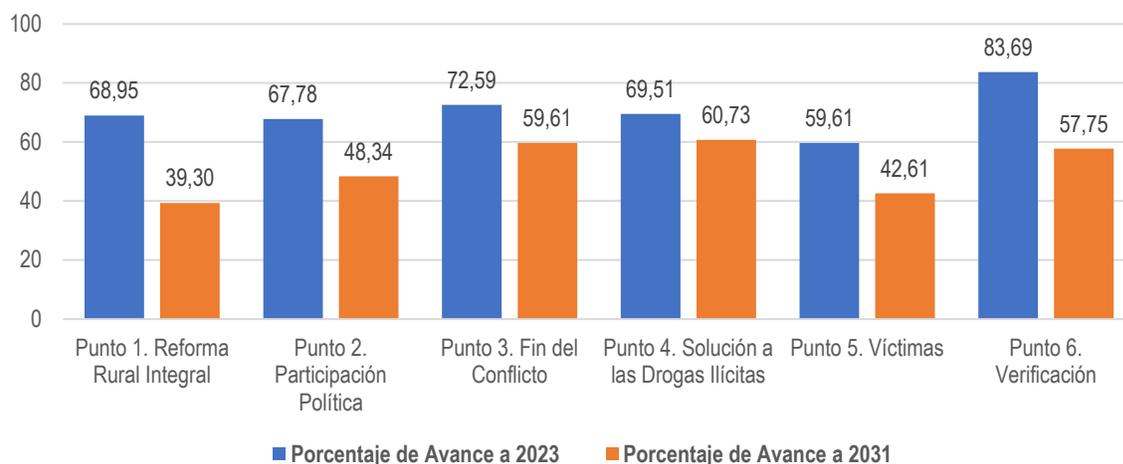
Aplicación práctica de la metodología en los indicadores

Al aplicar esta metodología de medición a los indicadores del PMI, el porcentaje de avance general es del 47,87 %, disminuye en 21,79

puntos porcentuales en comparación con el avance alcanzado hasta el 2023. La diferencia entre estos avances para los puntos del Acuerdo se presenta en la figura 2. En ella se muestra como los puntos que presentan una mayor variación en sus porcentajes de avance son los de *Reforma Rural Integral* y de *Verificación*, dado que cuentan con una mayor proporción de indicadores que finalizan entre los años 2029 y 2031, entre ellos, la entrega y formalización de tierras, la construcción y mejoramiento de las vías priorizadas, o la entrega de viviendas rurales.

Por otro lado, en los puntos de *Fin del conflicto* y *Solución a las drogas ilícitas* no se presenta una variación significativa porque tienen una mayor proporción de compromisos de corto y de mediano plazo, entre los que se encuentran la creación de las zonas veredales transitorias de normalización y las asignaciones únicas de normalización entregadas a los integrantes de las FARC-EP acreditados.

Figura 2. Porcentaje de avance de la implementación del PMI alcanzado a 2023 y el avance general hasta 2031, por punto del Acuerdo Final de Paz



Información a 10 de agosto de 2023.

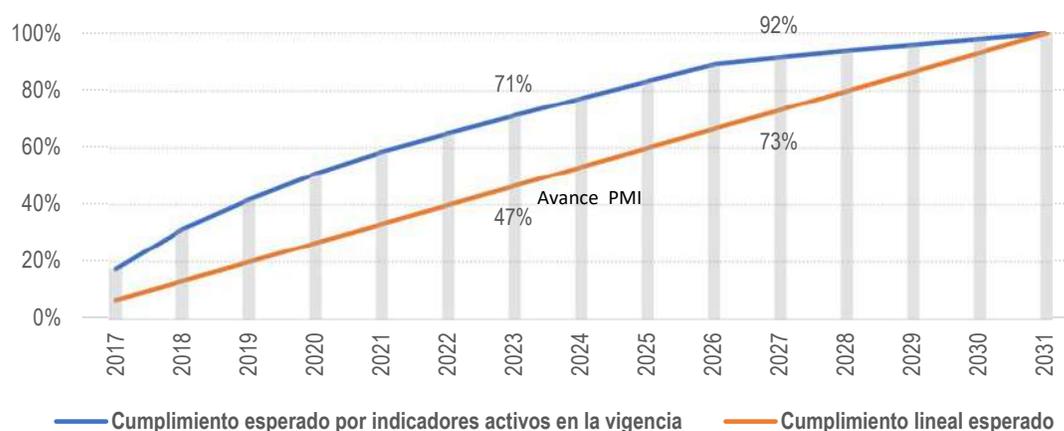
Fuente: elaboración propia según los años de inicio y finalización de los indicadores del PMI.

Trayectoria óptima de cumplimiento del PMI

Al tener el avance general de cumplimiento del PMI a 2031, el siguiente paso es saber cuál sería la trayectoria óptima de cumplimiento de los compromisos del Gobierno nacional pactados en el Acuerdo Final de Paz. Para esto se pueden plantear dos escenarios: el primero consiste en una trayectoria de cumplimiento lineal que implica el cumplimiento de los acuerdos en una misma proporción durante cada año entre el 2017 y 2031; y el segundo contempla el número de indicadores activos durante cada vigencia, determinados a partir del año de inicio y el año final de los indicadores del PMI. Estos escenarios se representan en la figura 3.

Si se considera que el porcentaje de avance general a 2031 calculado con la metodología propuesta es del 47,87 %, estaría alineado con el escenario del cumplimiento lineal de los compromisos del PMI, en el cual el cumplimiento a 2023 debería ser del 47 %. Por otro lado, como se presentó en la figura 1, los indicadores tienen diferentes años de inicio y finalización, factor que los hace estar activos en diferentes proporciones durante cada vigencia, por ello, el segundo escenario es el adecuado para determinar la trayectoria óptima de cumplimiento. Con base en este segundo escenario, el cumplimiento que se debe presentar a 2023 es del 71 %, lo que muestra que en este momento se registra un porcentaje de avance con 23,13 puntos porcentuales por debajo de lo esperado.

Figura 3. Trayectoria del cumplimiento según el número de indicadores activos en cada vigencia



Fuente: elaboración propia a partir de los porcentajes de avance de los indicadores del Plan Marco de Implementación registrados en el SIIPO.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El objetivo de esta Nota de Política DSEPP es presentar la alternativa para medir el avance del PMI a 2031, sin desconocer que para hacer el cálculo preciso es necesario tener todas las metas definidas hasta el año de finalización de todos los indicadores⁹. Tal realidad da pie para la primera recomendación: para calcular el avance real de la implementación del Acuerdo se requiere emprender un esfuerzo

9 Con la posibilidad de revisión y ajuste de metas en cada periodo presidencial, tal como lo establece el Decreto Presidencial 1778 de 2020.



Foto: Archivo DNP.

institucional que permita completar la definición de las metas de los indicadores hasta su año de finalización. Para ello, es necesario que las entidades responsables desarrollen ejercicios de prospectiva a fin de determinar lo que se espera alcanzar ante sus compromisos en el Acuerdo de Paz y así determinar las acciones puntuales que deberán desarrollar para cumplir con su trayectoria óptima de cumplimiento.

Sin embargo, con base en la experiencia adquirida en la definición de las metas del periodo 2023-2026, donde a la fecha aún hay las metas con indicadores pendientes por definir, este proceso resultaría operativa y administrativamente difícil, ya que muchas veces dicha definición por parte de las entidades responsables dependerá de la alineación de sus instrumentos de planeación de corto plazo y los recursos que se les otorguen según Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de turno y del Presupuesto General de la Nación que se apruebe en cada vigencia. Por tal razón las entidades responsables del cumplimiento del Acuerdo se abstienen a definir metas y acciones más allá del horizonte que los cubra sus instrumentos de planeación a corto plazo. Como complemento, si se tiene en cuenta que el Decreto 1778 de 2020 otorga la posibilidad de ajustar las metas cada cuatrienio, se verían afectados los porcentajes de avance calculados respecto a la meta global, por lo que el este esfuerzo tampoco subsanaría la afectación del cálculo general.

“ El porcentaje de avance general alcanzado a la fecha es claro el rezago en el cumplimiento de los compromisos del PMI, que se viene presentando de vigencias anteriores ”

Por otra parte, al tomar en consideración la trayectoria de cumplimiento esperado y el porcentaje de avance general alcanzado a la fecha es claro el rezago en el cumplimiento de los compromisos del PMI, que se presenta desde vigencias anteriores. Como se explicó anteriormente, esto se debe a que aún hay indicadores sin ficha técnica, —hecho que no les permite registrar avances y se toma como cero para el cálculo—; otros tienen sus registros de avance desactualizados y entran a contar como cero en los porcentajes de avance; hay también indicadores extemporáneos que a pesar de haber superado su fecha de finalización no han alcanzado su meta programada y, por supuesto, a avances menores a los esperados en cada vigencia.

El panorama no es muy alentador cuando se observa el cumplimiento del PMI; por ello, la segunda recomendación es solucionar los problemas coyunturales de definición de fichas técnicas y actualización de registros de avance

en el SIPO para disponer de información completa y actualizada del cumplimiento del PMI. Esta recomendación ha sido reiterativa en los diferentes informes de implementación del Acuerdo de Paz presentados por el Instituto Kroc y los Organismos de Control, al igual que en los balances multipartidistas de la Implementación del Acuerdo de Paz. Si bien el Departamento Nacional de Planeación ha emprendido innumerables esfuerzos para definir la totalidad de las fichas técnicas de los indicadores del PMI y su respectiva actualización de registros de avance en SIPO, para lograr ese objetivo es indispensable contar con el impulso político con las entidades responsables de la implementación.

La tercera recomendación, que deberá trabajarse en paralelo con la segunda, es atender los asuntos estructurales para cumplir con el Acuerdo y enfocar los esfuerzos, tanto del gobierno de turno como de los siguientes dos periodos presidenciales, para responder no solo ante las metas planteadas en estos periodos, sino a la atención de los rezagos en la implementación para lograr el cumplimiento de la totalidad de los compromisos a 2031. Para este fin, resulta indispensable usar la información disponible,

identificar las necesidades de articulación interinstitucional, los cuellos de botella y rezago en las metas físicas para que los tomadores de decisiones en política pública puedan establecer las medidas correctivas pertinentes. En la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación se han elaborado diferentes boletines e informes sobre los avances del PMI y sus principales rezagos, por lo se pone de manifiesto la necesidad de tenerlos en cuenta como un insumo fundamental para lograr el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Por último, el supuesto de avance en cero es aplicable cuando hay horizontes temporales más amplios que las limitaciones de la definición de metas que pueden afrontar las entidades con sus instrumentos de planeación. Por ello, la cuarta recomendación es usar instrumentos como el factor de ponderación, expuesto aquí, ya que se pueden aplicar en otros esquemas de seguimiento de largo plazo y muestran que es posible hacer seguimiento a una planeación ambiciosa basada en ejercicios de prospectiva en donde se necesite un avance aproximado para tomar decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016). <https://siipo.dnp.gov.co/file/nuevoacuerdofinal24112016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2018, 29 de junio). *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial* [Documento CONPES 3932]. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Líneamientos sobre los cálculos de avance de indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI)*. https://siipo.dnp.gov.co/file/VF_Lineamientos_metodologicos_calculos_SIPO.pdf

Echevarría Álvarez, J. et al. (2023). *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>

Goebertus, J. (2022). *No enreden la paz: seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz*. <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). *Cartilla ABC del Acuerdo Final*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcdelacuerdofinal2.pdf>