



APUNTES SOBRE LA HOJA DE RUTA UNIFICADA PARA LA ESTABILIZACIÓN

Mayo de 2019

*

El Fondo de Capital Humano para la transición colombiana es un grupo de profesionales colombianos con experiencia directa en el proceso de conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC en La Habana, Cuba. Bajo la dirección del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), el Fondo pretende evitar el divorcio entre el conocimiento generado durante el proceso de negociación y el conocimiento que debe estar disponible, activo y organizado para la construcción de la paz

Ver más información [aquí](#)

El presente documento tiene como propósito realizar un breve balance sobre la *Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización* y esbozar algunas líneas de análisis sobre esta iniciativa del Gobierno Nacional. Este trabajo se adelantó con base en los documentos oficiales disponibles sobre este tema y de intercambios realizados con funcionarios de Gobierno, integrantes del Fondo de Capital Humano (FCH) y algunos expertos en la materia entre febrero y marzo del presente año.

I. CONTEXTO

Fuentes oficiales de información. La definición oficial acerca de la *Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización* (en adelante *Hoja de Ruta*), propuesta por el Gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), se encuentra plasmada en tres documentos de conocimiento público: (i) documento “*Política de Estabilización. Paz con Legalidad*” elaborado por la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación (versión diciembre de 2018); (ii) bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad” (versión febrero 2019); y (iii) articulado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) aprobado el 3 de mayo de 2019.



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

Justificación de la Hoja de Ruta. Desde la perspectiva del Gobierno Nacional, la construcción de esta *Hoja de Ruta* se justifica conforme a la necesidad de: *dar* cumplimiento a los compromisos adquiridos frente a la implementación del Acuerdo Final con FARC; *acelerar* el proceso de estabilización en aquellos territorios priorizados por el Acuerdo Final; *corregir* los errores de la implementación e *iniciar* acciones para la construcción de paz especialmente en los 170 municipios más afectados por el conflicto (municipios PDET - Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial)¹; *cumplir* con el propósito de “lograr la equidad, la justicia social” y como “responsabilidad con las generaciones futuras, las cuales deben crecer sin violencia y promocionando la cultura de la legalidad y la convivencia”²; y *generar* un marco común que permita articular los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo Final, los instrumentos de planeación vigentes por medio de disposiciones legales y las demandas ciudadanas para la prevención de conflictividades obtenidas de ejercicios de diálogo social³.

La Hoja de Ruta y su ubicación en lo misional.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo, la construcción de la *Hoja de Ruta* está enmarcada dentro del “*Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas*”. Está planteada como una de las estrategias previstas en el objetivo de este Pacto que se orienta a “*Estabilizar los territorios rurales, principalmente en los 170 municipios PDET*”, junto con otras dos estrategias que proponen realizar un inventario en la oferta de estabilización en los territorios y a focalizar territorialmente las intervenciones para lograr mayor eficiencia e impacto en las

mismas. Según lo descrito, este tipo de estrategias deberán sincronizarse con aquellas medidas anunciadas en este Pacto y en otros como el “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” y con el “Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”, previstos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Así mismo, conforme a lo presentado en el articulado, los proyectos de impacto regional identificados en la *Hoja de Ruta* (junto con aquellos identificados en los Contratos Plan piloto y los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto) deberán gestionarse a través de los Pactos Territoriales que se construyan con los entes a nivel territorial, conforme a los términos y condiciones que establezca el Departamento Nacional de Planeación -DNP- (artículo 252).

II. ¿QUÉ ES LA HOJA DE RUTA?

Definición de la Hoja de Ruta. Conforme al texto aprobado del PND, la *Hoja de Ruta* es entendida como una herramienta que articulará los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo Final con los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los diferentes mecanismos de financiación y ejecución, de manera que se garantice la concurrencia de entidades y recursos y se consolide la acción coordinada del Gobierno Nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET⁴.

En principio, la *Hoja de Ruta* permitirá sincronizar los Planes de Acción de los PDET,

¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”, febrero 2019, página 696-697.

² *Ibíd*, pág. 697.

³ *Ibíd*.

⁴ Texto aprobado del Plan Nacional de Desarrollo (PND), artículo 281, mayo 2019.

el Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, los Planes Nacionales Sectoriales y los Planes Integrales de Reparación Colectiva, entre otros componentes del Acuerdo Final de alcance territorial. Según lo propuesto, la construcción de esta *Hoja de Ruta* y los criterios de intervención serán construidos desde el Gobierno Nacional.

Sus objetivos básicos. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo establecen que la *Hoja de Ruta* permitirá: (i) una sola planeación, (ii) la priorización, concurrencia, disponibilidad y marcación de recursos para la implementación del Acuerdo Final en concordancia con lo previsto en el PMI hasta 2022, y (3) el cambio institucional necesario para cumplir con la implementación del Acuerdo. De la misma manera, el Gobierno Nacional aclara que esta *Hoja de Ruta* no es exclusiva ni excluyente para la intervención estatal en los territorios locales, no obstante, servirá de guía “*de todos los interesados en apoyar la implementación*” sobre qué debe hacerse, dónde debe hacerse y cuándo, orientando y focalizando recursos para cumplir con todo lo planeado⁵.

El alcance de este instrumento. Esta *Hoja de Ruta*, según lo presentado, contará con un acuerdo de inversión y un cronograma de ejecución anualizado por cada subregión PDET en donde se identificarán “*proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía*”⁶,

⁵ Documento “*Política de Estabilización. Paz con Legalidad*” elaborado por la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación, versión diciembre de 2018, págs. 10-11.

⁶ Texto aprobado del Plan Nacional de Desarrollo (PND), artículo 281, mayo 2019.

⁷ Conocido anteriormente como el Consejo Interinstitucional para el Posconflicto.

⁸ El OCAD PAZ (Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz), conforme a lo establecido en el Decreto Ley 1534 de 2017, es el órgano del Sistema General de Regalías

proyectando la gestión de estas entidades a 10 y 15 años, de manera también que los siguientes planes de desarrollo a nivel nacional y territorial permitan la continuidad de la implementación.

De igual forma, el Gobierno Nacional establece que las prioridades definidas en estos acuerdos de inversión por subregión, estarán alineadas con los planes de gobierno a nivel territorial, respetando la autonomía de las autoridades locales en la formulación de los mismos.

Los encargados de la Hoja de Ruta. La coordinación de la *Hoja de Ruta* estará a cargo de Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, con el acompañamiento técnico del DNP y la Agencia para la Renovación del Territorio (ART). En esa misma línea, esta Alta Consejería (i) coordinará una Mesa Técnica de Estabilización de alto rango (derivada del Gabinete para la Paz⁷) que tendrá como una de sus tareas establecer los criterios para la focalización y priorización de inversiones en el marco de la *Hoja de Ruta*, y (ii) tendrá voz y voto en el OCAD PAZ⁸ con el propósito de asegurar que la mayoría de recursos sean canalizados hacia los 170 municipios PDET. Así mismo, la ART continuará identificando y apoyando la estructuración de proyectos estratégicos vinculados a la *Hoja de Ruta*.

Uso de recursos asociados a la Hoja de Ruta. Algunos de los criterios presentados por el Gobierno Nacional para garantizar el uso eficiente de recursos y la financiación de las acciones de la *Hoja de Ruta* incluyen: (i)

(SGR) responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. También es responsable de designar la entidad pública ejecutora de dichos proyectos y la instancia encargada de contratar la interventoría del mismo. Disponible en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/portales/SGR/ocadpaz?_adf.ctrl-state=cj14hu534_4&_afLoop=2152211520045456&_afWindowMode=0&_afWindowId=cj14hu534_1#!

regulación del OCAD PAZ para que los recursos invertidos relacionen proyectos que hagan parte de la *Hoja de Ruta*, (ii) incremento de recursos dispuestos para Ciencia, Tecnología e Innovación para impulsar proyectos productivos, de investigación e innovación en los 170 municipios PDET (iii) alinear los recursos de cooperación internacional con la prioridades de la *Hoja de Ruta* y de la implementación del Acuerdo Final; (iv) revisión y ajuste de los procesos del Fondo Colombia en Paz para coordinar fuentes de recursos de manera eficiente y transparente, (v) inversión de los recursos del Sistema General de Regalías (Asignación Paz) y del Sistema General de Participaciones teniendo en cuenta los parámetros de la Hoja de Ruta, y (vi) alineación de estrategias con el sector privado (obras por impuestos, obras por regalías) de tal forma que las obras que se ejecuten estén relacionadas con las prioridades de la *Hoja de Ruta*, (vi) garantizar que los proyectos formulados para implementar las acciones del PMI, en línea con la Hoja de Ruta, sean identificados por las entidades estatales del orden nacional con un marcador presupuestal especial denominado –Construcción de Paz⁹.

Seguimiento e indicadores de la Hoja de Ruta. La meta prevista en las bases del PND respecto a la *Hoja de Ruta* plantea que cada una de las subregiones PDET deberá contar al final del cuatrienio con una “*hoja de ruta de intervención para la estabilización en operación*”¹⁰. Desde la visión del Gobierno Nacional, el oportuno seguimiento a esta *Hoja de Ruta* permitirá “*la transformación de territorios y el cierre de brechas de condiciones de vida y de capacidades territoriales entre la población de centro y*

periferia, respondiendo a necesidades históricas del campo colombiano”¹¹.

III. ¿EN QUÉ VA EL EJERCICIO DE LA HOJA DE RUTA?

Con base en los documentos disponibles y en los intercambios realizados, el estado de avance del proceso de construcción de la *Hoja de Ruta* presenta las siguientes particularidades:

Coordinación del ejercicio. En efecto, el ejercicio de la *Hoja de Ruta* está siendo coordinado en la actualidad por la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, si bien quien acopia toda la información institucional y adelanta el diseño técnico de la misma es la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) con el apoyo del DNP.

Producto principal. A la fecha, el principal producto de la Hoja de Ruta es una matriz que se divide en tres “hitos”: (i) planeación, (ii) acuerdos de inversión e (iii) implementación. La sección de *planeación* comprende la información básica de cada una de las iniciativas derivadas de los ejercicios participativos PDET, diferenciando si son proyectos, iniciativas de gestión o de capacidad institucional y verificando su estado de avance y su relación con otros instrumentos de planeación (PND, PMI, PISDA, entre otros). Conforme a esta información y a unos criterios de priorización definidos por las entidades a cargo (ver abajo), cada iniciativa recibe un puntaje que determinará su ubicación dentro de la ruta de intervención.

La sección *acuerdos de inversión* incluye toda la información del acuerdo de inversión

⁹ Texto aprobado del Plan Nacional de Desarrollo (PND), artículo 222, mayo 2019.

¹⁰ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”, febrero 2019, página 727.

¹¹ *Ibid.*, pág. 696.

previsto frente a la iniciativa identificada, incluyendo costos de inversión, entidad responsable, municipio en el cual se desarrollará la iniciativa, contrapartidas, conceptos de viabilidad técnica, entre otros. Finalmente, la sección de *implementación* registra datos básicos asociados con la fase de ejecución de la iniciativa: aliados, relación con pactos territoriales, trámites para su ejecución, tiempos de inicio y finalización, entidad ejecutora y porcentajes de avance. Actualmente, los equipos territoriales de la ART se encuentran diligenciando esta matriz a partir de la información derivada de los ejercicios participativos PDET y de aquella remitida por otras entidades.

Criterios de priorización. Las iniciativas presentadas en la *Hoja de Ruta* son calificadas conforme a unos criterios de priorización que tendrán en cuenta inicialmente: (i) el estado de avance de las iniciativas¹², (ii) el tipo de iniciativa a ejecutar (proyecto, de gestión o capacidad institucional), (iii) su impacto en términos de reducción de brechas, acceso a derechos y desarrollo territorial y (iv) su convergencia con los PATR, los Pactos Regionales, las agendas territoriales y otros instrumentos de planeación vigentes. Si bien el ejercicio PDET ya comprende una escala de priorización, la *Hoja de Ruta* replantea dicho ejercicio a partir de los criterios anteriormente expuestos. Hasta ahora, algunos de los obstáculos identificados en relación con este ejercicio están asociados a las deficiencias de la información disponible respecto al estado de avance de las iniciativas o el grado de alineación de esta priorización frente a agendas territoriales de desarrollo existentes.

Resultados esperados. El principal hito del ejercicio de construcción de la *Hoja de Ruta* será la consolidación de dieciséis (16) hojas de ruta, una por cada subregión PDET, que serán

presentadas en los próximos meses junto con un documento CONPES que contendrá los lineamientos de la política pública de Estabilización. Estas hojas de ruta, previo a su implementación, contarán con un momento de socialización en cada uno de los territorios respectivos.

Ejercicio prospectivo. Como parte de las *Hojas de Ruta*, la Alta Consejería para la Estabilización está impulsando la inclusión de un componente prospectivo por cada uno de las 16 subregiones PDET. Dicho ejercicio prospectivo comprende la visión de desarrollo territorial a largo plazo de cada una de estas subregiones, identificando cuáles son los escenarios y apuestas estratégicas que se deben impulsar durante el periodo de gobierno actual, así como las acciones, los recursos y actores a involucrar; todo esto de cara a lograr avances de gran calado respecto al cierre de brechas y desarrollo integral de los territorios.

No obstante, la inclusión de este componente dentro de las *Hojas de Ruta* ha sido con frecuencia objeto de debate en razón especialmente a su utilidad, el nivel de detalle con el que debe contar, el responsable de elaborarlos y los tiempos en los cuales deberían estar listos.

Pilotos en escena. Según lo conversado, el primer aterrizaje de estas *Hojas de Ruta* en los territorios PDET se hará a través de dos pilotos ya seleccionados que serán Catatumbo y Montes de María. El criterio de selección de estas dos zonas se basa en la idea de poder presentar resultados tempranos (Montes de María), al mismo tiempo que se prueba esta herramienta en una de las zonas que mayores retos presenta para su implementación (Catatumbo). La idea, según el Gobierno Nacional, es avanzar en este aterrizaje progresivamente replicando el

¹² Este criterio está definido en función del cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) formulación de la iniciativa, (ii)

estudio de pre-factibilidad, (iii) estudio de factibilidad, (iv) cierre financiero y (v) mecanismo de ejecución.

ejercicio cada dos nuevas zonas (que cumplan ambos criterios), hasta que se realice en cada una de las zonas PDET.

Los tiempos previstos. Inicialmente, la presentación de los ejercicios de *Hoja de Ruta* se realizará en el marco de la publicación del documento CONPES que contendrá la política pública de estabilización del Gobierno Nacional, hecho que ocurrirá en el segundo semestre de 2019. No obstante, conforme a algunos de los intercambios sostenidos, existen algunas dudas respecto al cumplimiento de los tiempos previstos: debido a dificultades presentadas en la recolección de la información requerida para la *Hoja de Ruta*, a los tiempos que requieren los ejercicios de socialización en terreno de estos instrumentos y al alcance del ejercicio prospectivo propuesto, es probable que el ejercicio de las *Hojas de Ruta* tome más tiempo de lo originalmente contemplado.

IV. DIEZ REFLEXIONES SOBRE LO PREVISTO EN LA HOJA DE RUTA

Un propósito de fondo acertado. La idea de construir una herramienta que permita articular los diferentes instrumentos y estrategias de intervención que plantea el Acuerdo Final respecto a los territorios PDET es conveniente. En principio, esta herramienta lograría por cada uno de los territorios: (i) alinear diferentes tipos de intervención en un mismo territorio que hasta la fecha han obedecido a criterios, tiempos y objetivos diversos, (ii) ponderar y priorizar iniciativas conforme a criterios unificados como su estado de avance e impacto territorial, (iii) focalizar los recursos disponibles hacia las iniciativas priorizadas, garantizando concurrencia de fuentes y eficiencia en su ejecución, (iv) alinear y priorizar todas las iniciativas identificadas en función de una visión compartida de desarrollo territorial (ejercicio prospectivo) y

(v) realizar seguimiento a los avances en la implementación de dichas iniciativas.

Seguimiento vs. Intervención. Hasta el momento, la matriz construida por el Gobierno Nacional como parte del proceso de *Hoja de Ruta* constituye una buena herramienta para la planeación y seguimiento a las iniciativas derivadas del ejercicio participativo PDET, en tanto permite identificar actores e instrumentos de planeación relacionados, fuentes de recursos, estado de avance, entre otras variables. Sin embargo, en su versión actual, este instrumento no establece como sería el aterrizaje o “paso a paso” de la ejecución coordinada de estas iniciativas en cada territorio (actividades), su sincronía con los diferentes componentes del Acuerdo Final (PISDA, Planes Nacionales, Planes Integrales de Reparación Colectiva –PIRC-, etc.), los tiempos o fases de ejecución o el rol de los actores territoriales frente a dicha ejecución.

El riesgo de retrasar los impactos. Si bien el propósito de estas *Hojas de Ruta* es atinado, es importante que su puesta en escena no termine supeditando las intervenciones territoriales a la presentación oficial de estos instrumentos (segundo semestre de 2019), dado que esto que en la práctica (especialmente para el corto y mediano plazo) podría significar: (i) retrasar el proceso de ejecución de las iniciativas identificadas, incluyendo aquellas que cuentan niveles de avance significativos, (ii) perder la oportunidad de aprovechar el último año de los gobiernos municipales y departamentales para impulsar iniciativas que puedan generar impactos en territorio, al mismo tiempo que permiten mostrar gestión a dichas administraciones locales y promover procesos de cara a las nuevas administraciones, (iii) desatender aquellas urgencias identificadas (y priorizadas) en los ejercicios participativos, o (iv) posponer o desacelerar el ritmo de avance de agendas territoriales de desarrollo existentes.

Componentes faltantes. Si la idea central del ejercicio de *Hoja de Ruta* es articular todas las intervenciones previstas en un mismo territorio, es importante que esta herramienta incorpore, en primer lugar, aquellos componentes relacionados directamente con el Acuerdo Final que tienen alcance territorial y que suponen algún tipo de intervención. En este sentido, deben incluirse al menos dentro de este ejercicio: (i) las iniciativas identificadas en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) cuya ejecución está prevista en un plazo no mayor a 3 años¹³, (ii) los procesos de reincorporación a la vida civil de los ex combatientes de FARC, especialmente aquellas iniciativas de impacto territorial como los proyectos productivos o aquellas orientadas a la generación de ingresos o a la disposición de oferta institucional para esta población, (iii) desminado humanitario, teniendo en cuenta el enfoque integral del Programa que incluye un componente de recuperación socioeconómica, y (iv) restitución de tierras, conforme a las sentencias de restitución proferidas.

En segundo lugar, en línea con lo planteado en materia de descentralización y articulación de intervenciones, la *Hoja de Ruta* debe tener en cuenta otros instrumentos de planeación e intervención en el territorio como los planes de ordenamiento territorial, planes de manejo ambiental, planes de vida, planes de salvaguarda y planes de etnodesarrollo, planes de zonas de reserva campesina y los Planes de Acción Territorial (PAT) en materia de atención a víctimas, entre otros instrumentos.

Criterios de priorización con polo a tierra. Tal y como se explicó en acápites anteriores, esta *Hoja de Ruta* comprende un ejercicio de priorización de aquellas iniciativas derivadas

de los ejercicios participativos PDET, conforme al menos a cuatro criterios definidos desde el Gobierno Nacional (estado de avance, tipo de iniciativa, cierre de brechas y convergencia). Esta priorización, aun y cuando permite unificar criterios respecto a las iniciativas y su orden de ejecución, debe tener en cuenta de igual forma: (i) ejercicios de priorización presentes en otros instrumentos de planeación, (ii) la viabilidad fiscal en el corto y mediano plazo de las iniciativas priorizadas, (iii) la retroalimentación por parte de actores en el territorio de la propuesta de priorización que comprenden estas *Hojas de Ruta* (especialmente por parte de autoridades locales) y (iv) garantizar de manera oportuna el suministro de información confiable que permita que el ejercicio de priorización cuente con información completa y veraz.

Participación más allá de la socialización. Hasta donde se conoce, el ejercicio de *Hoja de Ruta* incluye un momento para su socialización en territorio previo a su presentación oficial, sin embargo, no es claro aún el nivel de incidencia de este espacio dentro del mismo proceso de construcción de la *Hoja de Ruta*. Aun y cuando en la mayoría de territorios es alta la expectativa respecto a la implementación expedita de las iniciativas identificadas en el ejercicio PDET, así mismo, es necesario abogar para que el componente participativo de este ejercicio se mantenga activo tanto para la retroalimentación y ajuste de la *Hoja de Ruta*, como para la actualización periódica de los PATR y el diseño o ajuste de otros instrumentos de planeación para el territorio. En sentido, por ejemplo, uno de los temas sobre los cuales debe contemplarse una oportuna retroalimentación en territorio de las *Hojas de Ruta* refiere a los criterios de priorización bajo los cuales se orientará la intervención y que, según el acápite anterior, deben estar

¹³ A la fecha, la información relacionada con los PIRC no había sido incluidas dentro de la matriz de la *Hoja de Ruta*, si bien la

Alta Consejería para la Estabilización estaba avanzando en el proceso de integración de las variables relacionadas con estos planes.

alineados con las necesidades, capacidades y apuestas estratégicas de cada territorio.

El rol activo de las autoridades locales. En línea con lo anterior, es vital que la construcción de las *Hojas de Ruta* cuente con la participación activa de alcaldes y gobernadores, de manera que estos instrumentos puedan estar alineados con las prioridades de los planes de gobierno y que las iniciativas a implementar cuenten con la legitimidad y apoyos suficientes para su buen puerto. Respecto a la coyuntura actual, al mismo tiempo que se aprovecha el último año de administración para generar compromisos o impulsar aquellas iniciativas que tienen cierto nivel de avance o aquellas con impacto estratégico, es importante encontrar una fórmula para que los candidatos a alcaldías, gobernaciones, consejos y asambleas (o sus equipos) se familiaricen con el proceso participativo adelantado y con las iniciativas identificadas y priorizadas por los territorios. Un buen escenario para realizar este ejercicio de socialización puede ser a través de los consejos municipales y departamentales de paz o instancias similares. De igual forma, deberá pensarse en esquemas de acompañamiento y apoyo técnico a estas autoridades para facilitar el acceso a recursos disponibles para efectos de impulsar la implementación de las iniciativas priorizadas.

Por ahora, lo aprobado en el texto del Plan Nacional de Desarrollo establece que *“los proyectos contemplados en la Hoja de Ruta se implementarán en articulación con las entidades nacionales y territoriales. Para el efecto las entidades territoriales gozarán de plena autonomía legal para alinear sus instrumentos de planeación a lo previsto en la Hoja de Ruta y los lineamientos generados por*

*la Consejería para la Estabilización y la Consolidación”*¹⁴.

Las incógnitas sobre los recursos disponibles. Conforme a la información disponible, existen todavía algunos interrogantes respecto a los recursos disponibles para la implementación de las iniciativas en los territorios PDET. Si bien en el documento *“Paz con Legalidad”* se anuncian varios compromisos para focalizar recursos en los municipios PDET, a la fecha, criterios como la definición de fuentes de financiación específicas para estas iniciativas o la distribución por entidad de los recursos previstos, no han sido detallados. Por ejemplo, en esta materia, resulta necesario precisar cómo *“se garantizará que los recursos del Sistema General de Regalías se inviertan bajo los principios de complementariedad, concurrencia y coordinación con los recursos del Sistema General de Participaciones teniendo en cuenta los parámetros que se establezcan en la hoja de ruta de estabilización”*¹⁵.

No obstante, dentro de las novedades que trae el texto aprobado del PND se ha incluido, por ejemplo, la definición de una marcación presupuestal especial –Construcción de Paz– que permitirá identificar en el presupuesto de cada entidad aquellos recursos destinados a proyectos enmarcados en la política de estabilización y que sean incluidos en la Hoja de Ruta¹⁶. Así mismo, por ejemplo, contempla que el mecanismo de Obras por Impuestos se priorizará para beneficiar a municipios PDET¹⁷.

Armonía y congruencia frente a las ZEII. Una de las preocupaciones iniciales tras la promulgación de la Ley 1941 de diciembre de 2018 (Ley de Orden Público) era que la propuesta de las Zonas Estratégicas de

¹⁴ Texto aprobado del Plan Nacional de Desarrollo (PND), artículo 281, mayo 2019.

¹⁵ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”, febrero 2019, página 724.

¹⁶ Texto aprobado del Plan Nacional de Desarrollo (PND), artículo 222, mayo 2019.

¹⁷ *Ibid*, artículo 285, mayo 2019.

Intervención Integral (ZEII) compitiera con los esfuerzos planteados desde la planeación PDET en términos de criterios de intervención, disponibilidad y focalización de recursos y proyectos a implementar. Sin embargo, tras algunas discusiones al interior del Gobierno y en el marco del Congreso en relación con el PND, se han realizado ajustes y precisiones orientadas a garantizar la coordinación interinstitucional y frente a las intervenciones a desarrollar en aquellas zonas donde coincidan PDET y ZEII, destacando el rol central que deberá tener la ART en estos escenarios y la oportunidad que representan las ZEII para impulsar el proceso PDET, aun y cuando persisten algunos interrogantes relacionados con la sincronía entre ambas iniciativas para dichos territorios.

Frente a este reto, el texto aprobado del PND establece que los planes para las ZEII, cuando coincidan con PDET, deberán coordinarse con la Consejería para la Estabilización y tener en cuenta los resultados de los procesos participativos de los PATR, además de aclarar que los recursos destinados a las ZEII en ningún caso *“podrán comprometer los recursos definidos por el Plan Marco de Implementación para los PDET”*¹⁸.

Al parecer, las zonas a priorizar por el Consejo Nacional de Seguridad bajo el criterio ZEII serían cinco (5): Catatumbo, Tumaco, Bajo Cauca antioqueño, Arauca y una ZEII ambiental que cubriría municipios de Caquetá, Meta y Guaviare. El ejercicio de microfocalización para la intervención en estas zonas estará a cargo del Gabinete para la Paz y de su mesa técnica de alto rango que es la encargada *“de establecer los criterios para la focalización y priorización de las inversiones y de garantizar la concurrencia de fuentes, atendiendo la hoja de ruta establecida”*¹⁹.

¿ART 2.0? Una de las preguntas vigentes respecto a este ejercicio de planeación e

impulso a la política de estabilización refiere al rol que desempeñará la Agencia para la Renovación Territorial (ART), tras la consolidación de los PATR y conforme a las apuestas del Gobierno Nacional en materia de estabilización. De manera inicial, varias de las referencias sobre este tema coinciden en la necesidad de fortalecer las capacidades en territorio de la ART para impulsar con eficacia la ejecución de las iniciativas identificadas y coordinar la oferta institucional referente a la implementación de los mismos, además de realizar los ajustes a los que haya lugar para liderar la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Para estos propósitos, en el parágrafo 4° del artículo 281 del PND se estableció que para la implementación de la política de estabilización y la Hoja de Ruta, la ART estará adscrita a la Presidencia de la República y tendrá a su cargo la ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

¹⁸ Ibid, artículo 281, parágrafo 1° y 2°, mayo 2019.

¹⁹ Ibid., pág. 723.