

**INCIDENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS CON LA
IMPLEMENTACIÓN DEL OCAD PAZ EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS ZONAS
DE MAYOR AFECTACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ**

MARIA ALEJANDRA AVILA BURGOS

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2019**

**INCIDENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS CON LA
IMPLEMENTACIÓN DEL OCAD PAZ EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS ZONAS
DE MAYOR AFECTACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ**

MARIA ALEJANDRA AVILA BURGOS

**Trabajo de grado para el optar por el título de
MAGISTER EN ESTUDIOS DE PAZ Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

CAMILO ALEJANDRO ESPITIA PÉREZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2019**

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. MARCO TEÓRICO | 8 |
| 2. ACUERDO DE PAZ | 15 |
| 2.1. DISEÑO INSTITUCIONAL | 21 |
| 2.1.1. Plan Marco de Implementación | 22 |
| 2.1.2 Planes Nacionales Sectoriales | 25 |
| 2.1.3 Programas de desarrollo con enfoque territorial -PDTE | 26 |
| 2.1.4 Plan Nacional de Desarrollo | 28 |
| 3. REGALÍAS | 30 |
| 3.1. FONDO NACIONAL DE REGALÍAS | 30 |
| 3.2. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS -SGR | 31 |
| 3.3. SISTEMA GENERAL DE REGALIAS PARA LA PAZ | 39 |
| 4. PARTICIPACIÓN DEL SGR CON LOS OBJETIVOS DEL ACUERDO FINAL | 44 |
| 4.1. OCAD PAZ | 44 |
| CONCLUSIONES | 52 |
| Referencias bibliográficas | 61 |
| ANEXOS | 65 |

INTRODUCCIÓN

Numerosos estudios han mostrado cómo la abundancia de recursos naturales puede ser perjudicial para el desarrollo. Así, Acemoglu y Robinson (2004) muestran que países con abundantes recursos presentan un crecimiento más lento que el resto de los países; tienen falencias en sus sistemas democráticos por generar instituciones extractivas, de lo que se infiere sus riesgos de padecer de conflictos armados. Sin embargo, casos exitosos como Noruega, Canadá o Botsuana demuestran que, con un arreglo institucional adecuado, puede hacerse frente a las posibles consecuencias negativas que hayan de presentarse dada la abundancia de recursos.

Con el espíritu de lograr un arreglo institucional que permita dar el mejor uso posible a los recursos se hizo una reforma de las regalías a través del Acto Legislativo 5 de 2011 en el que se señala que “Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población” (art. 2). Esto basado en el principio de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales, con el objetivo de hacer una distribución más equitativa, que garantice el uso de los recursos con eficiencia; para ello se crearon nuevos fondos y órganos, con el fin de aportar a la transparencia y el uso efectivo de los recursos de regalías.

Adicionalmente, con el propósito de contribuir a la concurrencia de fuentes para la implementación del Acuerdo Final, hacía 2017 se realizó un ajuste a la reforma realizada en el 2011 mediante el Acto Legislativo No 4 de 201. De esta forma, se dio origen al OCAD Paz, para

que a través de este se destinarán de forma exclusiva fondos para la ejecución de proyectos que tengan como finalidad cumplir con el Acuerdo Final siguiendo lo establecido en los pilares del Plan Marco de Implementación. y en los diferentes instrumentos que las adecuaciones institucionales han generado.

En este marco, y dado el panorama fiscal y la diversidad de necesidades del país, que limitan la disponibilidad de recursos para la implementación del acuerdo, es fundamental analizar hasta qué punto el diseño institucional del OCAD paz contribuye al cumplimiento de la implementación de los Acuerdos. En esta medida, el presente trabajo pretende establecer la incidencia del Sistema General de Regalías en su apartado del OCAD paz en la implementación temprana del acuerdo de paz. Para esto, se dividirá en las siguientes secciones:

Primero se identifica de manera general el diseño institucional creado para el posconflicto en Colombia con el objetivo de implementación del Acuerdo de Paz describiendo de manera general las reformas realizadas desde la normativa y aplicada a las instituciones.

Partiendo de las reformas generales, se describen las características, requisitos y procesos surgidos a raíz de la reforma del Sistema de Regalías en 2011, el marco normativo e instruccional que lo rige y que da las bases para realizar las transformaciones que trae posteriormente el Acto Legislativo No 4 de 2017, el cual , incluye en el escenario de Regalías al OCAD Paz como Órgano que tiene la responsabilidad de aportar en la financiación de los compromisos pactados en el Acuerdo Final con la asignación para la Paz.

Con lo anterior, se quiere establecer si el diseño institucional surgido de la reforma del Sistema General de Regalías en 2017, y creado para aportar en la implementación del Acuerdo Final se encuentra alineado con los objetivos definidos en este, se busca identificar si los lineamientos adoptados por el OCAD Paz permiten la llegada de los recursos a las zonas afectadas por el conflicto

METODOLOGÍA

El trabajo se realiza con metodología cualitativa para abordar los conceptos que permitan dar coherencia al análisis. Se ejecuta mediante revisión documental sobre las reformas institucionales generales y las transformaciones que se efectúan para dar cumplimiento al Acuerdo Final.

Se realiza una estrategia de muestreo cualitativo con el propósito de seleccionar personas que por su ocupación y funciones aportan en la recolección de información. Para definir las personas de interés, se toma la estrategia de muestreo teórico, esto con el fin de elegir a partir del conocimiento teórico que se va construyendo sobre la marcha, con la información que va emergiendo a lo largo del trabajo (Martinez Salgado; 2012, p. 4).

Se analizaron diferentes formas de recolectar la información:

- Entrevistas semi estructuradas
- Recopilación documental: recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos.
- Encuesta: información que se extrae de una muestra acerca de un tema en particular.

Para el trabajo se obtuvo información mediante entrevistas a personas que tuvieran experiencia sobre la operatividad del OCAD Paz desde los temas de acompañamiento a entidades y se realizaron encuestas a entidades territoriales que participaron en la primera convocatoria para la asignación Paz 2017-2018 y que obtuvieron diferentes resultados durante el proceso, en una primera parte se busca identificar si tienen conocimiento sobre los cambios normativos y las funciones del OCAD Paz como promotor de los proyectos vinculados a la Paz y en segundo lugar desde su experiencia en lo operativo identificar si las metodologías son las adecuadas para lograr las inversiones en las zonas de conflicto.

Siguiendo esa línea, se aplica la técnica de recolección de información “que consiste en detectar, obtener y consultar bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del trabajo. Esta modalidad de recolección de información parte de las fuentes secundarias de datos; es decir, aquella obtenida indirectamente a través de documentos (Martinez Salgado; 2012). Se realizó recolección y análisis de documentos sobre los cambios normativos producidos en el Sistema General de Regalías para adoptar el funcionamiento del OCAD Paz. Se hace seguimiento sobre los archivos documentales del Órgano para identificar los procedimientos adoptados, los inconvenientes presentados y resueltos, en conclusión, su operatividad para realizar la priorización en la aprobación de los recursos destinados a inversiones que lleven a una Paz estable y duradera. De igual manera se recolectó información de documentos normativos para identificar los cambios institucionales con y la normativa que definió el proceso de implementación.

1. MARCO TEÓRICO

El conflicto de cinco décadas en Colombia creó un continuo de fragilidad institucional que se refleja principalmente en las zonas rurales, donde la lucha entre el Estado y los grupos al margen de la ley ha tenido más impacto que el visto a través de los años en las ciudades, en consecuencia, es un país con dos dinámicas diferentes, con el área rural en guerra y los principales centros urbanos sin conflicto. En muchas de estas regiones, la presencia del Estado ha sido tan precaria o inexistente que esos espacios fueron invadidos por algún actor armado ilegal y, de esta manera, la capacidad de prestar servicios a la ciudadanía, de promover el desarrollo económico y social, así como la posibilidad de generar recursos públicos se ha visto afectada de manera sostenida (Muggah, Sisk & Piza-López, 2012, p. 19). En esos espacios las guerrillas, constituían sus propias áreas de administración de justicia y organización social (Ávila, 2019, p.39). En este sentido, las organizaciones que representan la institucionalidad no cumplieron con su función de reglar la interacción humana, lo que generó inestabilidad y un estancamiento del desarrollo de los territorios.

Las instituciones regulan las reglas de juego en una sociedad y, de manera más formal, dirimen sobre las restricciones ideadas por humanos que estructuran la interacción humana (North, 1995, p. 13), las cuales consisten en reglas formales –regulaciones, constituciones, estatutos y la ley común–, otras informales –convenciones, reglas morales y sociales–, caracterizadas cada una por la manera en que la sociedad las hace cumplir (Mantzavinos et al., 2015, p. 19). En el escenario colombiano, el Acuerdo de Paz llevó a realizar un cambio y adaptación de las instituciones formales para cumplir con los pactos firmados. En este sentido, fueron implementados cambios normativos con miras a garantizar la implementación de los seis puntos del Acuerdo.

En el curso de las negociaciones hasta la firma del Acuerdo de Paz, se estableció la necesidad de reconfigurar el papel de las instituciones en la implementación de los acuerdos. Este diseño institucional define el rol y la alineación de los agentes involucrados, así como sus obligaciones asociadas a este (Salvador & Ramió, 2018, p. 17). En conclusión, el diseño institucional debe influir en la conducta de los actores para el logro de objetivos comunes.

En los territorios que se vieron afectados por la influencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el escenario posterior al acuerdo (posconflicto¹) implicó la reorganización de estructuras territoriales y sociales, junto al cambio en la percepción de la sociedad sobre los actores del conflicto, con el propósito de lograr una nueva infraestructura de paz. Así, fue necesario reconstruir la infraestructura perdida y fortalecer la presencia del Estado en los lugares donde confluyó la violencia, el Acuerdo final reitera que “para construir una paz estable y duradera y en general para garantizar la protección de los derechos de todos los ciudadanos en democracia, se requiere fortalecer la presencia institucional del Estado en el territorio” (p. 194). Partiendo de lo anterior, se identifica que en el terreno del posconflicto y la implementación del Acuerdo las instituciones surgen y cambian como lo afirma Goodin (1996), de tres formas: por accidente, evolución natural o como producto de la intervención deliberada (en donde se situaría el diseño institucional).

La historia del conflicto está unida a distintas iniciativas de los Gobiernos para terminar con las confrontaciones con los actores armados por medio de acuerdos desde los cuales se moldean y transforman instituciones generando distintos diseños según los intereses de las partes. Sucede lo mismo con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto entre las FARC-EP y el

¹ La fase que viene después de la firma definitiva de los acuerdos de paz, pero que en algún sentido es deseable construir durante el conflicto, y que supone una recomposición de la sociedad que incluye asuntos como la desmovilización de los actores armados, la seguridad ciudadana, la reinserción y el desarrollo de los acuerdos de paz (Holgúin et al., 2016, pp. 225-237).

Gobierno firmado en 2016, pues los intereses plasmados en este Acuerdo determinaron que se debía, desde lo formal, crear la estructura que soporte el cumplimiento de lo pactado, definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social para lo cual se crea la estructura inicial:

**PUNTO 1: TIERRAS, DESARROLLO RURAL Y PROMOCION DE LA ECONOMIA
CAMPESENA Y FAMILAR.**

- Agencia de Renovación del Territorio -ART.
- Agencia Nacional de Tierras.
- Agencia de Desarrollo Rural.

**PUNTO 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA
CONSTRUIR LA PAZ.**

- Comisión de garantías para la oposición.
- Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política.
- Consejo Nacional de Paz, Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización.

**PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO -CESE AL FUEGO Y DE HOSTILIDADES
DEFINITIVO Y DEJACIÓN DE LAS ARMAS.**

- Mecanismo de Monitoreo y Verificación.
- Consejo Nacional de Reincorporación /Agencia de Reincorporación y Normalización.
- Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales.
- Subdirección Especial de Seguridad y Protección de la UNP.
- Mesa técnica de seguridad y protección.

PUNTO 4: SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS.

- Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

PUNTO 5: DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS –VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN.

- Jurisdicción Especial para la Paz –JEP.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

PUNTO 6: APLICACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFERENDO.

- Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIV).
- Misión política de Verificación de Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 17).

La estructura creada cuenta con un respaldo económico para su funcionamiento y para su respectiva implementación proyectado por el Plan Marco de Implementación, está traducida en proyectos, seguimiento e inversiones pues la reorganización institucional requiere de fuentes financieras que permitan la implementación y el funcionamiento de lo planteado en el Acuerdo. Para ello se establece, desde la concurrencia de fuentes, los recursos posibles: (i) nacionales, Presupuesto General de la Nación (PGN); (ii) territoriales, Sistema General de Participaciones (SGP), Sistema General de Regalías (SGR) y Recursos Propios; (iii) de Cooperación Internacional; y (iv) de Privados (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 195).

Dada la heterogeneidad y autonomía de los responsables de estas fuentes, y la necesidad de crear un esquema institucional nuevo, ha sido necesario hacer una serie de reformas que permitan la complementariedad entre ellas. Una de estas reformas se realizó al SGR, la adaptación y cambio del sistema se inicia creando el marco legal para la implementación del Acuerdo Final.

De esta forma, se inicia con el Acto Legislativo No. 4, “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política” que realiza las modificaciones en materia institucional y presupuestal, lo cual se reglamentaría con la expedición de los decretos con fuerza de Ley:

- En materia de organización y presupuesto:
 - ✓ Decreto 1534 de 2017: Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD Paz y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017.
 - ✓ Decreto 1634 de 2017: Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2017-2018 del SGR (parágrafo 8o transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado mediante el Acto Legislativo 04 de 2017.
- En materia de priorización y aprobación de proyectos:
 - ✓ Decreto 413 de 2018: Por el cual se definen las reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación para la Paz del SGR y se dictan disposiciones relacionadas con la aprobación de proyectos de inversión en el OCAD Paz. 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2017 que define procedimientos y responsabilidades a las entidades habilitadas que viabilicen, prioricen y aprueben proyectos (1534, 1634 y 1997 de 2017, 416 y 413 de 2018) que permiten ajustar el presupuesto y tomar las medidas necesarias para el funcionamiento del recién creado OCAD Paz.

La adaptación del Sistema busca brindar las condiciones necesarias para lograr la implementación del Acuerdo en las zonas más afectadas por el conflicto. Lo anterior a través de la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo y proyectos

destinados a la reparación de víctimas (art. 2, Acto Legislativo 04 de 2017). Así, intenta trabajar de manera articulada con las instituciones del posconflicto, y llegar especialmente a los municipios con mayores índices de pobreza, débil presencia institucional, afectadas por economías ilícitas y minería ilegal y con un alto grado de afectación del conflicto.

De manera general, es importante para la nueva institucionalidad que se implementa lograr cierto grado de legitimidad política entre los miembros de la sociedad, de esta manera se garantiza la participación de los diferentes actores en el territorio, para ganar legitimidad, la nueva institución debe tener alguna resonancia en la cultura y las instituciones existentes (Chang, 2006, p. 11).

Con la reforma institucional y su legitimidad se relaciona también la gobernanza en la cual se involucran los actores públicos, privados y sociales en la dinámica de buscar un nuevo modo de gobernar (Aguilar 2016), se generan lazos de coordinación y cooperación entre los sectores que para el caso del posconflicto permitirá al Estado cumplir con sus funciones públicas, determinar las formas de organización social, determinar sus prioridades y objetivos de convivencia. “Es un conjunto de apuestas gubernamentales y sociales que se configuran en red para crear condiciones que posibiliten la no repetición en horizonte de coexistencia y convivencia” (Murillo, 2016)

En el escenario de posconflicto la sociedad colombiana transforma sus realidades, varía sus percepciones y se mueve hacia un permanente y constante cambio generando complejidades y nuevos conflictos. Para la transformación es necesario que el proceso de implementación del Acuerdo considere la participación de los actores locales para consolidar y volver legítima cualquier intervención. Los individuos y los grupos sociales persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que se encuentra colectivamente restringido, tales restricciones toman la forma de instituciones. La acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto y moldeada

socialmente que este, constituye la fuerza motriz que guía la vida social (Goodin, 1996, p. 26). Son los individuos y la sociedad los generadores del cambio. “La construcción de una paz duradera, sostenible y positiva implica un proceso mucho más largo y que requiere la participación de muchos más actores de la sociedad, más allá del Estado y de los actores armados” (Barreto, 2015, p. 4). Entonces, en el posconflicto colombiano se puede hablar de infraestructuras de paz según lo anotado por Pfeiffer:

Para terminar un conflicto de manera no-militar y construir una paz duradera no basta sólo con tener buenas voluntades o un proceso de negociación entre los actores armados. Se necesitan espacios permanentes dotados de legitimidad, autoridad y recursos con los cuales los diferentes actores de la sociedad, incluyendo las partes del conflicto, víctimas y sociedad en general, preparan la paz y la sostienen en el tiempo” (2014, p. 4).

De esa manera se logra la transformación de los conflictos evitando caer nuevamente en la violencia. La participación de los diferentes actores en el proceso de las negociaciones permite identificar los tejidos de relaciones que se crearon durante el periodo del conflicto, las organizaciones de base, movilizaciones y las instituciones gubernamentales que hacen parte de la infraestructura de paz creada durante el conflicto y en el proceso de la negociación.

2. ACUERDO DE PAZ

El conflicto armado con la guerrilla de la FARC-EP se libró durante cinco décadas de la historia colombiana, estuvo marcado por la afectación de la población civil que caía en la dinámica de confrontación (en sus propios territorios) de los dos bandos donde mantenían una constante en las cifras de muerte acompañadas de la cifra que revelaban las bajas de ambas partes. Entre los años 1952 y 2012 se registran 218.094 muertes de las cuales el 19% son de combatientes y el 81% a civiles (CNMH, 2012).

En territorio se identifican en el centro y la periferia² dinámicas perfectamente engranadas que perpetúan la pobreza y la violencia. El engranaje entre la economía extractivista y la política extractivista marca a la periferia con altos índices de pobreza, corrupción, políticas centralistas, desplazamiento y vacíos de poder representando un estado débil. De esta manera se perpetúan espacios para la violencia y en consecuencia el conflicto es un resultado inevitable de una situación en la que no hay Estado ni una resolución de conflictos institucionalizada (Robinson, 2016). El conflicto colombiano tiene alta incidencia en los municipios que presenten mayores rezagos sociales y económicos, y se caracterizan por la presencia de un círculo perverso que combina alta pobreza rural, economías ilícitas, baja capacidad institucional, y menor presencia del Estado. Igualmente, a pesar de tener un potencial ambiental importante, estos territorios sufren de mayor degradación ambiental (DPN-CONPES 3867, p. 16).

² la relación centro-periferia es, en términos matemáticos, un fractal, que Mandelbrot (1983) define como “una forma geométrica irregular o fragmentada que se puede dividir en partes, cada una de las cuales es (por lo menos aproximadamente) una copia de menor tamaño de la forma completa”. Exactamente de esta manera es la relación centro-periferia en Colombia y, como voy a argumentar, es una interacción muy significativa para entender la naturaleza de las instituciones extractivas e incluyentes del país (Robinson, 2016).

En medio de este escenario que afecta a la periferia y el centro percibe como ajeno y lejano, donde el número de víctimas aumenta constantemente (RNI, 2019), después de distintas iniciativas fallidas de gobiernos para instalar diálogos con los grupos armados, se llega en 2012 con acercamientos que llevan al inicio de los diálogos y al consenso sobre una agenda de negociación en 2013 con la Guerrilla de la FARC-EP donde se establecieron los puntos que serían negociados para llegar a la firma de un acuerdo que lograra la conformidad de las dos partes, lo cual se logró 5 años después el 24 de noviembre de 2017.

La firma de la paz entre el Gobierno (Estado) y las FARC-EP permite inicialmente la terminación del conflicto violento con uno de los grupos armados del país (paz negativa) e intenta a través de los seis puntos del Acuerdo abarcar los problemas estructurales (paz positiva) que generan conflictos violentos. De esta forma, se incluyen temas fundamentales: la reforma rural integral, participación en política, solución al problema de las drogas y víctimas del conflicto. Con esto busca la construcción de las regiones de manera integral que incluya la supervenencia, libertad, bienestar.

Desde el mismo acuerdo queda marcado como esencial el fortalecimiento de capacidades institucionales de los territorios³ para alcanzar una estabilidad económica, social y financiera, una estabilidad y transparencia política, incluyendo garantías de seguridad social y jurídica para todos los habitantes, especialmente para quienes viven de manera dispersa en las áreas rurales; es decir que los esfuerzos deben dirigirse a garantizar las libertades y oportunidades (Bayona, 2016).

³ Promover el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los departamentos, municipios y demás entidades territoriales, de manera que puedan ejercer el liderazgo en la coordinación de planes y programas necesarios en la construcción de la paz; y la articulación de las autoridades nacionales, departamentales y municipales para garantizar que actúen de manera integral, coordinada, articulada y ordenada en los territorios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 194).

Los puntos del Acuerdo Final determinan los temas que para las partes generaron el conflicto y que por lo tanto deben ser resueltas para dar fin a las motivaciones del conflicto y lo más importante, resueltos estos puntos se debe evitar caer nuevamente en la violencia. El contenido del Acuerdo moldea inicialmente la transformación o adaptación de la institución que deben implementarlo. Es así como el acuerdo se centra en:

1. HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL. TIERRAS, DESARROLLO RURAL Y PROMOCION DE LA ECONOMIA CAMPESINA Y FAMILAR

- Se formará un fondo de tierras para asignarlas en 10 años a campesinos sin tierra y a comunidades rurales.
- Se impulsará la formación y actualización del catastro e impuesto predial.
- Promover Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, poblacional, étnico y de género, que incluyan riego, crédito, asistencia técnica y apoyo para la comercialización.
- Habrá un subsidio integral y crédito especial para la compra de tierra y garantizar derechos de propiedad
- Se ejecutará un plan de formalización de la pequeña y mediana propiedad y una jurisdicción agraria para asegurar la protección a los derechos de propiedad de los campesinos y de todos los habitantes del campo.
- Habrá programas de reconversión e incentivos para dar un uso más productivo a la tierra.
- Se protegerán áreas de interés ambiental. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.
- Se ejecutarán planes de inversión en el campo que provean infraestructura, desarrollo social y estímulos a la productividad de la agricultura familiar y se adelantará una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional.

2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

- Promover la inclusión política como mecanismo para consolidar la paz, para lo cual se debe facilitar la creación de nuevos partidos políticos
- Crear “Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz” en las regiones más golpeadas del conflicto,
- Medidas para la participación de la mujer
- Promover una cultura democrática de tolerancia en el debate político
- Establecer un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política en un marco de garantías de los derechos y libertades
- Expedir el “Estatuto para la Oposición”
- ley de participación ciudadana, garantías para la movilización y la protesta.
- Mecanismos para la participación ciudadana en medios de comunicación comunitarios, regionales e institucionales.
- Fortalecer la veeduría ciudadana en contra de la corrupción, la planeación participativa.

3. FIN DEL CONFLICTO. CESE AL FUEGO Y DE HOSTILIDADES DEFINITIVO Y DEJACIÓN DE LAS ARMAS

- Terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, y en general de las hostilidades y cualquier acción que afecte a la población
- Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil
- Las armas se entregarán a las Naciones Unidas. Se acuerda un cronograma, la verificación del cese y la dejación de las armas por parte de la Misión de las Naciones Unidas.

- Se definen garantías para el nuevo partido que surja de la transición de las FARC a la vida política: financiación, acceso a medios, y seguridad especial.
- Representación en el Congreso con un mínimo de 5 senadores y 5 representantes por dos periodos. Tres portavoces transitorios sin voto en cada cámara. Y un representante en el Consejo Nacional electoral.
- Acuerdo sobre garantías de seguridad y protección a los defensores de los derechos humanos, comunidades y líderes de movimientos sociales o políticos.
- Medidas especiales en contra de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo.
- Pacto Político Nacional de compromiso de nunca más armas en la política, respeto al monopolio de las armas por parte del Estado, y monopolio de los tributos.

4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

- Diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno con alternativas de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados.
- Enfoque de derechos humanos y salud pública diferenciado y de género.
- Reconocimiento de usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca y de su uso para fines médicos, científicos y otros usos lícitos.
- Nuevo Programa Nacional de Sustitución y Planes Desarrollo Alternativo que formarán parte de la Reforma Rural Integral y su nueva visión, se realizarán planes voluntarios y concertados con el gobierno nacional y las autoridades territoriales. Esto se acompaña de ajustes normativos que permitan despenalizar a los pequeños agricultores y agricultoras.
- Incluye programas de prevención del consumo desde una perspectiva de salud pública de atención integral, con énfasis en niños, niñas y adolescentes. Refuerza los

mecanismos para desarticular las organizaciones criminales comprometidas con el narcotráfico y el blanqueo de dinero.

5. ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO. “SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN”, INCLUYENDO LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ; Y COMPROMISO SOBRE DERECHOS HUMANOS

- Instituir un sistema de justicia que siga un enfoque territorial, diferencial y de género. Este sistema incluye una jurisdicción especial para la paz, cuyos objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad colombiana, proteger los derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y duradera, adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participan de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno y poner énfasis en el fin de la impunidad. Esta jurisdicción especial de paz incluye los contenidos, alcances y límites de la concesión de amnistías e indultos excluyendo a los responsables de crímenes de lesa humanidad.
- Gobierno se comprometen a aportar con sus recursos a la reparación de las víctimas.
- Fortalecer la restitución a las víctimas de desplazamiento forzado y se llevará a cabo la reforma de las leyes de víctimas para dar más garantías.

6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

- Se crea la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final, que será bipartita y contará con el apoyo de Naciones Unidas.
- Se definen prioridades en las reformas normativas, actos legislativos o leyes a presentar de inmediato.

- Se otorga un lugar especial a la promoción y respeto de los derechos territoriales, de autonomía, autoridad y jurisdicción propias de grupos étnicos.
- Se garantizará la perspectiva étnica y de género en los acuerdos y su puesta en práctica.

En el Acuerdo Final queda plasmada la importancia de la participación de las comunidades en los territorios mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde de esta forma se logra el empoderamiento de la sociedad generando capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas, participación en la vida política, económica, social y cultural.

2.1. DISEÑO INSTITUCIONAL

A través de la firma del Acuerdo se define un diseño institucional que soportaría el cumplimiento de los seis puntos, con lo cual se inicia el proceso de evaluación y organización de tal forma que se logre la implementación desde los territorios de manera coordinada, eficiente y oportuna.

El Acto legislativo número 01 de 2016, establece así mismo instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, este creó e incorporó al ordenamiento jurídico colombiano un procedimiento especial (fast-track) con el objetivo de buscar la paz, la estabilidad y seguridad jurídica, necesario para la sostenibilidad del proceso de paz, ya que favorece la aplicación ágil, efectiva, integral y fiel del acuerdo de paz. En total, para el primer año de implementación se habían expedido y sancionado 94 normas, entre ellas 7 actos legislativos, 36 decretos-ley, 5 leyes aprobadas en el Congreso por el procedimiento fast track, y 46 decretos ordinarios (Presidencia de la República, 2017).

Inicialmente, con la orientación de reorganización del Estado se define el CONPES 3867 que determina el alcance programático, el marco institucional, los principales vehículos de implementación, y los mecanismos y garantías de transparencia y seguimiento como parte de una estrategia de preparación institucional para el posconflicto. El CONPES establece un marco integral de intervenciones para reducir las principales disparidades y generar condiciones para el desarrollo integral y la paz en las regiones definiendo de manera coordinada cinco ejes fundamentales:

1. Desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial.
2. Conservación y uso sostenible del capital rural natural.
3. Seguridad y acceso a la justicia, y goce efectivo de los derechos de las víctimas.
4. Desmovilización y reincorporación de combatientes a la vida civil.
5. Capacidades territoriales para la paz, y la participación política y ciudadana (Presidencia de la República, 2016).

2.1.1. Plan Marco de Implementación

El Acuerdo Final en el Punto 6.1.1 establece la creación del Plan Marco para la Implementación (PMI) de los Acuerdos. el PMI tiene como objetivo orientar las políticas públicas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 10 años, y facilitará su seguimiento por parte de las diferentes instancias. De igual forma, será el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo en los términos establecidos en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016. Contiene los pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo y tendrá una vigencia de diez (10) años (DNP-PMI, 2018, p. 2).

El PMI contiene 558 disposiciones (compromisos concretos del acuerdo, observables y medibles). Estas disposiciones están agregadas en 74 subtemas, 18 temas y los 6 puntos que, en su conjunto conforman lo pactado en La Habana (Kroc Institute, 2017, p. 5).

El Plan se enfatiza en los territorios rurales con altos niveles de pobreza, más afectados por el conflicto armado, con baja capacidad institucional, que tengan presencia de cultivos ilícito y economías ilegales. Esta priorización se materializa en los Planes de Desarrollo con enfoque Territorial (PDET) establecidos en 16 subregiones que cumplen dichas características, con el objetivo implementar con mayor celeridad recursos y coordinación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI) establecidos en el Punto 1 (DNP-PMI, 2018, p. 201), la focalización en estos territorios busca optimizar y generar impacto de las inversiones. El PMI contiene:

- Los objetivos, los propósitos, las metas, las prioridades, los indicadores, las medidas y las políticas necesarias para implementar el Acuerdo final.
- La priorización y el cronograma de la implementación del Acuerdo final.
- Los responsables de las distintas partes del proceso de implementación del Acuerdo final.
- Las fuentes de financiación de la implementación del Acuerdo final.

Con el PMI se espera organizar los esquemas para cumplir con las disposiciones del Acuerdo de manera oportuna y programada para evitar caer en espacios donde se renueven ciclos de violencia. Para esto se deben coordinar la institucionalidad territorial, nacional y demás actores que trabajan en territorio y acompañan en el periodo de posconflicto.

De igual forma, es necesario fortalecer la descentralización de institucional en territorio, lo que implica crear las herramientas jurídicas y financieras para que en los territorios se inicien procesos de reconstrucción, retorno y desarrollo, acompañados desde el Gobiernos, de esa manera se crean las capacidades territoriales para mantener los territorios sin conflictos violentos.

Dentro de las disposiciones para la implementación del PMI es una herramienta importante el CONPES 3932 de 2018, “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”. Este “genera los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas y de sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031” (p. 3).

Adicionalmente, como parte del marco institucional y el cambio de Gobierno, el presidente Ivan Duque diseñó la Política de Estabilización “Paz con Legalidad 2018-2022” presentada por Alto consejero para el Posconflicto- Emilio Archila (17 de diciembre de 2018). La Política busca la articulación entre los Planes de Acción de los PDET, el PMI, los Planes de Acción del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria (PNIS), los Planes Nacionales Sectoriales y los PIRC, para lo cual se debe implementar una Hoja de Ruta para los municipios en los que coincida su priorización. El objetivo de esta Política como lo manifiesta el Alto Consejero es “articula y armonizar los instrumentos y mecanismos de planificación y gestión a nivel técnico de recursos y financiero. Se orientará la planeación regional de los 16 PDET, se identificarán los proyectos de alcance regional que se coordinarán y cogestionará con los entes territoriales. El plan de estabilización comprende una intervención, fundamentada en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET, en 11.000 veredas de 16 subregiones en 170 municipios, que benefician a 6.6 millones de personas, 2.5 millones de ellas que son víctimas de la violencia. Equivale al 24% de la población rural del país y al 57% de la población rural en situación de pobreza multidimensional”. La Hoja de Ruta como mecanismo de articulación y armonización para el cumplimiento de lo pactado se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Presidencia de la república, 2018).

2.1.2 Planes Nacionales Sectoriales

Los planes nacionales como lo establece el CONPES 3932, deben incluir la priorización de municipios PDET y articulación en su implementación a través de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR); los enfoques transversales de género y étnico; la articulación con otros planes, buscando la integralidad, eficiencia y pertinencia de la oferta institucional; los compromisos del PMI asociados al plan sectorial; y el seguimiento y financiamiento acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, que permita la articulación de diversas fuentes de financiación. Cada institución debe realizar el correspondiente plan por sector o tema con relación al punto 1 del Acuerdo:

| Nro. | Plan | Responsable |
|------|--|---|
| 1 | Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| 2 | Plan Nacional de Vías para la Integración Regional | Ministerio de Transporte |
| 3 | Plan nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| 4 | Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural | Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio |
| 5 | Plan Nacional de Conectividad Rural | Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones |
| 6 | Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| 7 | Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| 8 | Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural | Agencia Nacional de Tierras |
| 9 | Plan Nacional de Electrificación Rural | Ministerio de Minas y Energía |
| 10 | Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| 11 | Plan Nacional de Salud Rural | Ministerio de Salud y Protección Social |
| 12 | Plan de Zonificación Ambiental | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible |
| 13 | Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural | Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Ministerio del Trabajo |
| 14 | Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación | Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| 15 | Plan Especial de Educación Rural | Ministerio de Educación Nacional ²⁰ |
| 16 | Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales | Ministerio de Trabajo |

Fuente: Alta Consejería para el Posconflicto, 2018.

Figura 1: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral con sus respectivos responsables, tomada de DNP-CONPES 3932 (2018).

2.1.3 Programas de desarrollo con enfoque territorial -PDTE

Con el Decreto Ley 893 de 2017, se crean “los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años”. Este es el instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en los municipios priorizados.

El objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, asegurando el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, el desarrollo de la economía campesina y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Con los PDET se busca llegar de manera prioritaria, eficiente y oportuna a los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional, el desarrollo rural que requieren estos territorios, es así como se integraron 170 municipios en 16 subregiones del país.

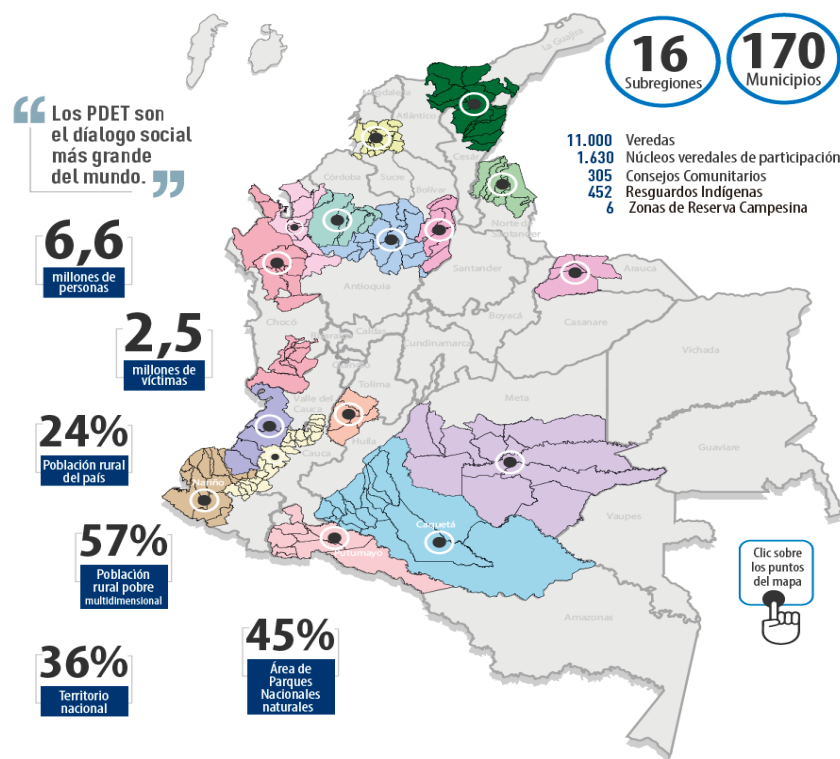


Figura 2: Zonas PDET. Fuente: Agencia Renovación del Territorio 2018.

En estas zonas PDET Se construyeron los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) bajo la coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio, de forma participativa en tres fases, submunicipal o veredal en donde se crearon los pactos comunitarios, municipal donde se crearon los pactos municipales y subregionales donde se construyó la versión final del PART. Estos planes contienen las iniciativas o proyectos concertados por las comunidades para realizar las inversiones que consideran necesarias para lograr el desarrollo. Para esta dinámica se usaron pilares temáticos de los PDET:

| Pilares Tematicos PDET | Planes de Acción Para la Transformación Regional PATR |
|---|--|
| *Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, *Reactivación económica y producción agropecuaria, *Educación Rural, *Vivienda, agua potable y saneamiento, *Derecho a la alimentación, *Reconciliación, convivencia y paz, *Infraestructura y adecuación de tierrasSalud Rural | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Macarena - Guaviare |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Montes de María |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Pacífico y Frontera Nariñense |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Catatumbo |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Pacífico Medio |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Alto Patía y Norte del Cauca |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Putumayo |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional PATR-Subregion Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteno |
| | Planes de Acción para la Transformación Regional PATR - Subregión Arauca |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional PATR - Subregión Sur de Córdoba |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional PATR - Subregión Chocó |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Sur de Bolívar |
| | Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR - Subregión Urabá Antioqueño |
| Planes de Acción para la Transformación Regional PATR - Subregión Sur del Tolima | |

Figura 3: Planes de Acción de las subregiones PDET. Fuente: elaboración propia

2.1.4 Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 le apuesta a un Pacto por la Construcción de Paz cimentado en la cultura de la legalidad y la transformación de los territorios y poblaciones que han sido más afectadas por la violencia. Así mismo, incluye en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) un capítulo de paz, según lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016, que estima 37,1 billones de pesos; en este monto se recogen inversiones que se realizarán a lo largo de los distintos Pactos.

Lo anterior, sigue la línea de emplear los cambios institucionales que se crean necesarios para la implementación del Acuerdo. El PND integra de manera transversal los temas de la Paz y del cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo, es entonces que presenta los cambios institucionales para adaptar lo creado hasta el momento a las políticas de gobierno y a los objetivos del nuevo periodo del Plan.

Se estableció la creación de una hoja de ruta para la intervención y articulación de los diferentes instrumentos, el objetivo de esa hoja de ruta será lograr la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del Gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET. Como lo indican Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas), la hoja de ruta permitirá: (1) una sola planeación, (2) la priorización, la concurrencia, la disponibilidad y la marcación de recursos para la implementación, focalizados de manera directa a los productos del PMI para el cuatrienio y, (3) el cambio institucional necesario para cumplir con la implementación. Esta hoja de ruta tendrá un acuerdo de inversión por subregión, en el cual se definen los compromisos de las entidades del nivel nacional y de los Gobiernos territoriales, los proyectos específicos, el presupuesto anualizado sin menoscabo de la autonomía municipal y departamental consagrada en la Constitución Política (PND, 2019, p. 797).

3. REGALÍAS

3.1. FONDO NACIONAL DE REGALÍAS

Con la Ley 141 de 1994 Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución, determina la institucionalidad y la distribución de los recursos para los productores y el acceso de los no productores. Las características del funcionamiento de ese sistema:

- Cada entidad territorial definía los proyectos a financiar con sus regalías directas (80%) y el Fondo nacional de regalías asignaba lo restante (20%) para otros proyectos de inversión, según los acuerdos sectoriales expedidos por el Consejo Asesor.
- Regalías directas recibidas por los departamentos y municipios productores para los proyectos de los planes de desarrollo enfocados a cumplir las metas en salud, educación, acueducto y alcantarillado y reducción de la mortalidad infantil.
- Las regalías indirectas para promocionar la minería, proteger el medio ambiente.
- Los proyectos requerían estudios de prefactibilidad para ser presentados (IDEA, 2014).

El manejo de las regalías sufrió reformas significativas en 2011. Cambió la distribución de los recursos, superando las falencias de la distribución directa a los productores (80% de los recursos) y del Fondo Nacional de Regalías⁴ -FNR (20% de los recursos), intervino en la

⁴ Las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de coberturas, para poder financiar los proyectos priorizados incluidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales beneficiarias. Estos proyectos eran aprobados por el Consejo Asesor de Regalías 71 de la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley 141 de 1994 y 756 de 2002, y, adicionalmente, se verificaba su articulación con los planes de desarrollo (Ministerio de Hacienda, 2018, p. 317).

ineficiencia en las inversiones –de los 10 departamentos que recibían la mayor parte de las regalías solo Meta y Santander tenían un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) inferior al promedio nacional– (Hernández, 2015), bajos impactos y resultados respecto de su distribución (8 departamentos recibieron el 80% de los recursos), incorrecta utilización y debilidad institucional en la administración de los recursos. El antiguo FNR tenía el carácter procíclico de las asignaciones en la medida que no existía un mecanismo de ahorro en tiempos de bonanza. Lo anterior implicaba que con ingresos transitorios se financiaran gastos permanentes, que a la larga terminarían desfinanciados (Ministerio de Hacienda, 2018, p. 338).

3.2. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS -SGR

Por lo anterior, se presentó por parte del Gobierno Nacional la reforma constitucional (arts. 360 y 361 de la Constitución Política) al Régimen de Regalías, con el objetivo de orientar el uso de los recursos hacia inversiones más incluyentes y de mayor impacto, estableciendo medidas de ahorro para el futuro, equidad regional y social, de ayudar a el cierre de brechas económico y social con un mecanismo de redistribución del ingreso, mejorando la competitividad regional (Botero, 2015), garantizando así las mejores decisiones de inversión a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

El Acto legislativo No. 5 de 2011, reglamentado con la Ley 1530 de 2012, inicia un proceso de construcción de lineamientos, instrumentos y procedimientos para darle vida al Sistema General de Regalías, el cual se caracteriza por promover el desarrollo y consolidación regional del país, logrando la participación de los recursos para todo el territorio nacional y beneficiando a cada municipio, departamento y corporaciones (art. 2º, Ley 1530 de 2012. De esta forma, se buscaba crear condiciones de equidad y un mayor equilibrio en el destino de los recursos

generando los mecanismos para distribuirlos hacia la población más pobre y vulnerable. De igual manera, crea los órganos, instancias y procedimientos para la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios (art. 1, Ley 1530-2012). El sistema creado, marca como nuevos objetivos lo siguiente:

1. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
2. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos a través de la integración de las entidades territoriales (creación de 6 regiones nacionales) en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
3. Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno mediante la implementación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión a nivel nacional (CTI) regional (región Caribe, Región Pacífico, Región Centro Oriente, Región Eje Cafetero y Región Llano) Departamental (32) municipal (1100).
4. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.
5. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la

responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades (art. 2, Ley 1530-2012).

Para la consecución del impacto regional y territorial que busca el sistema, se reorganizó no solo la distribución de los recursos para el territorio sino también se crearon fondos con características específicas para la inversión (Ley 1530, arts. 20 y 29):

1. Fondo de Desarrollo Regional. Tiene como objeto mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional (art. 33, Ley 1530-2012).
2. El Fondo de Compensación Regional (FCR) tiene como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país. En este sentido, destina un 40% para la financiación de proyectos de impacto local. De los cuales 30% será para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país y con cargo al 10% restante solo podrán financiarse proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% de que trata este numeral y que tengan un NBI inferior o igual al 35% (art. 34, Ley 1530-2012).
3. Asignaciones Directas se destinarán a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales productoras.
4. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: tiene como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones.
5. Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE): Este fondo corresponde hasta un 30% de los recursos del SGR y su principal objetivo se fundamenta en el ahorro para el futuro. El FAE fue pensado como un posible mecanismo para reducir la variabilidad de los recursos

provenientes por regalías a través de los años, los cuales por sus características de producción y comportamiento del precio externo son bastante impredecibles.

6. Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (FONPET): Estos recursos equivalen al 10% del total del SGR y con ellos se pretende garantizar los recursos necesarios para ir cubriendo el pasivo pensional.
7. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
8. Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías.
9. Funcionamiento del Sistema General de Regalías.

La Ley incluye en los fondos, la garantía de inversión con enfoque diferencial, para lo cual indica que los municipios con asignaciones directas destinarán al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial. Así mismo, los departamentos destinarán al menos el 1% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, debidamente acreditadas, del FCR de los municipios, se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas.

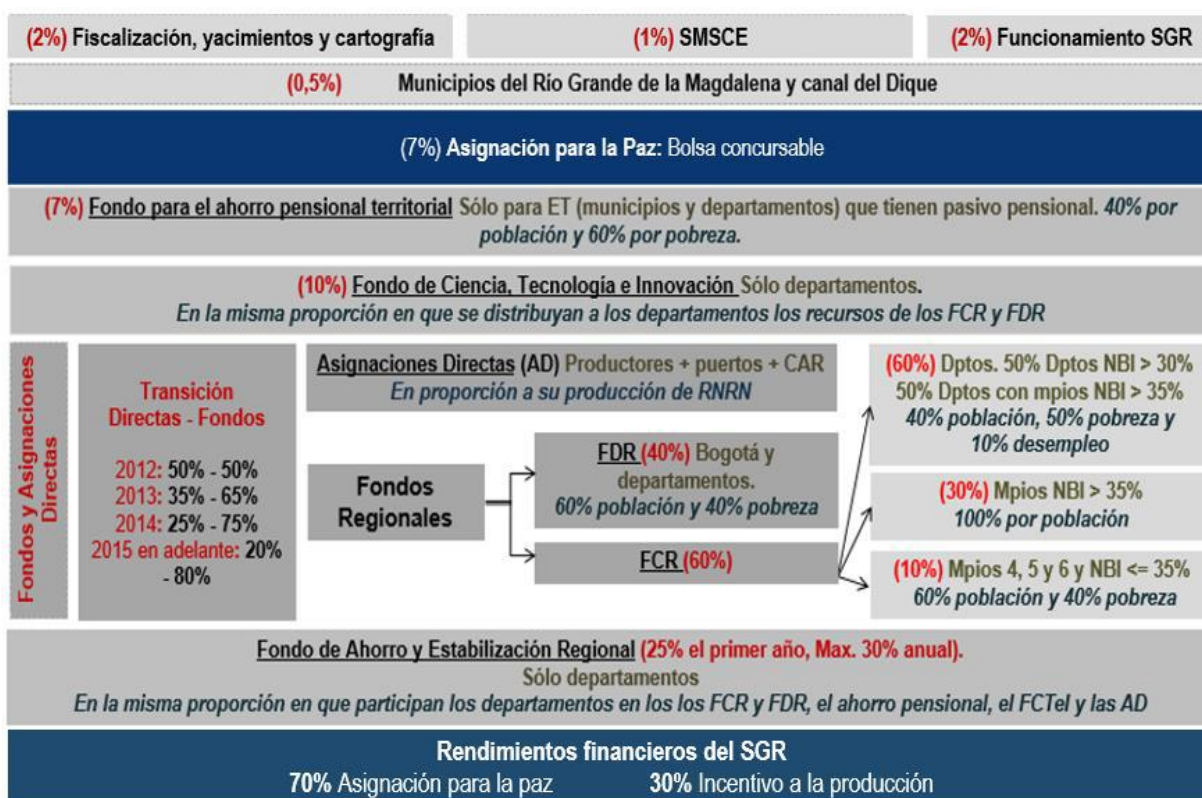


Figura 4: distribución presupuesto Sistema General de Regalías. Fuente: DNP (2019).

Para que la distribución atendiera los objetivos del sistema de llegar de manera equitativa y diferencial a las comunidades más necesitadas del país, guardando las prioridades de las entidades productoras al ser las más afectadas por la producción de los recursos naturales no renovables (RNNR) los fondos se crearon con los siguientes criterios:

- De acuerdo con la participación del departamento en la población total del país.
- Según la pobreza relativa, para lo cual se toma el grado de pobreza de cada departamento, medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- Departamentos receptores por criterio de pobreza departamental.
- Departamentos receptores por criterio de pobreza municipal.

El sistema tiene como política generar en el país un entorno económico y el fortalecimiento del desarrollo regional, el buen gobierno y la coordinación intergubernamental privilegiando a las regiones más pobres con una visión de largo plazo (Acuerdo 40-2016).

Con lo anterior, el Sistema logró la equidad regional que se traduce en la desconcentración de la asignación de los recursos y compensaciones para beneficiar de manera equitativa a todas las entidades territoriales del país⁵, mediante el apoyo de proyectos de inversión que impulsen el desarrollo regional, la competitividad y el incremento en los niveles de calidad de vida a través de la creación de los Fondos, dejando desde 2012 a abril de 2019 la aprobación de 14.749 proyectos por valor de \$46,8 billones (\$35,5 billones corresponden al SGR) en diversos sectores de inversión que dan solución a las necesidades de las diferentes comunidades. El sistema general de regalías generó con los instrumentos adecuados el mecanismo de cambio de la inversión en los territorios, se constituyó en una nueva fuente de recursos de inversión en los 32 departamentos y 1.122 municipios. Los sectores de inversión más representativos durante el periodo de implementación son los siguientes:

⁵ El coeficiente de Gini² de regalías pasó de 0,7 en 2010 a 0,47 en 2014. Contraloría General de la República, Los OCAD y la gestión por proyectos (PNUD, 2017, p. 18).



Figura 5: Proyectos aprobados por fuente de financiación. Fuente: elaboración propia.

El sistema para su funcionamiento crea nuevos órganos que contribuyen, vigilan y promueven los objetivos de la reforma Ley 1530 de 2012:

- Comisión Rectora: es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema (art. 4).
- Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD): Los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública (art. 6).

En la siguiente gráfica se muestran los diferentes tipos de OCAD y quienes lo integran, cada uno es competente de considerar los proyectos que se presentan por las fuentes de financiación asignadas a cada OCAD.

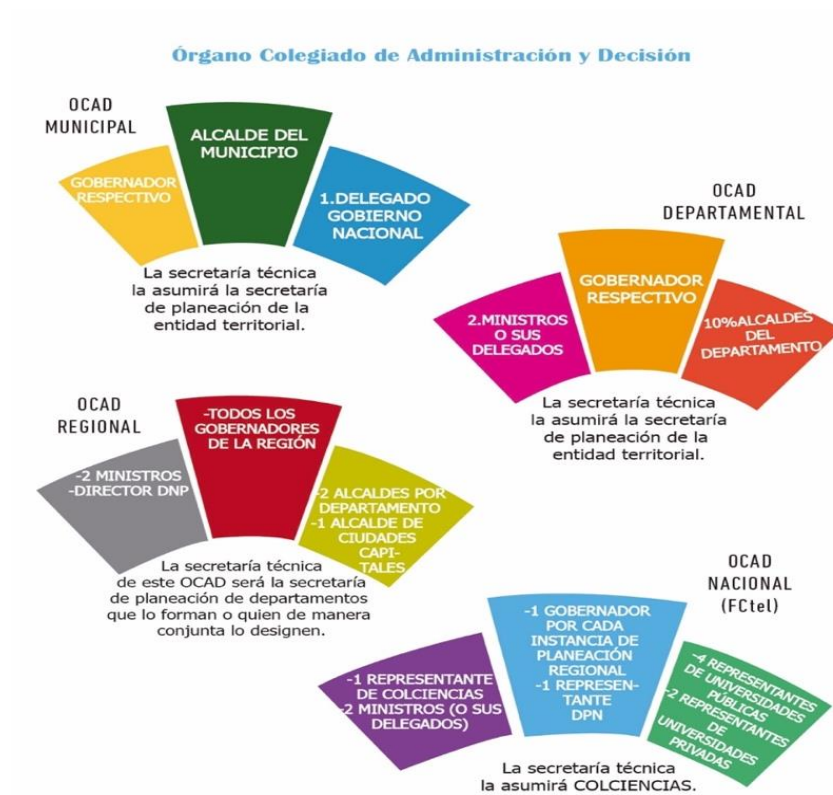


Figura 6: conformación de los OCAD. Fuente: elaboración propia.

- Ministerio de Minas: Suministra las proyecciones de ingresos, fiscaliza la explotación y exploración de los recursos, adelanta las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano, acompaña al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presentación del proyecto de presupuesto (art. 7).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Consolida, asigna, administra y gira los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del Sistema General de

Regalías, formula el proyecto de presupuesto del SGR, elabora los estados financieros del Sistema General de Regalías (art. 8).

- Departamento Nacional de Planeación: Ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora, propone la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con recursos del SGR, verifica los proyectos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, administra el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, calcula e informa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del Sistema entre los fondos y los diferentes beneficiarios, administra el banco de proyectos del Sistema General de Regalías (art. 9).
- Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación (Colciencias): Propone la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, verifica que los proyectos de inversión a financiarse con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación cumplan con los requisitos establecidos, ejerce la Secretaria Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión de CTeI.

3.3. SISTEMA GENERAL DE REGALIAS PARA LA PAZ

La reforma emprendida con el Acto Legislativo No. 4 de 2017 tiene la expectativa de financiar algunos temas que implica la implementación del acuerdo que no son habituales en el sistema al incluir como requisito la concordancia con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (art. 4, Decreto Ley 1534 de 2017). Estos nuevos lineamientos ponen como reto la adaptación de las instituciones nacionales y territoriales para dar respuesta a las comunidades ante sus expectativas.

La consecución de estos objetivos implica, por parte de la nación, que la reforma establecida incluya características diferenciales para los proyectos, generando mínimos que permitan identificar que estos logran llegar a la población víctima del conflicto y aportan elementos para la implementación de una paz estable y duradera.

Teniendo los resultados de la implementación del sistema desde el año 2012, tiempo en el cual se han realizado ajustes mediante acuerdos para que la aplicación y la inversión se realicen de la manera más oportuna, efectiva y eficiente, se toma esta experiencia para cumplir con la obligación de financiar con recursos del SGR el Acuerdo Final. Con el nuevo panorama el Gobierno hizo lo pertinente para adaptar el SGR generando el marco legal que necesitaba la implementación del Acuerdo Final, expidiendo los decretos con fuerza de Ley 1534 y 1634 de 2017, 416 y 413 de 2018 para ajustar el presupuesto y tomar las medidas necesarias para el funcionamiento del sistema.

Así, se establecieron y modificaron los siguientes fondos durante 20 años, cada uno de los cuales debe ayudar a financiar los compromisos adquiridos:

- FONPET: Cuando la entidad cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión para el cumplimiento del Acuerdo Final.
- PAZ: el 7% de los ingresos del SGR se destinarán a una asignación para la paz, 70% de los ingresos por rendimientos financieros del SGR. Los proyectos a los que serán destinados estos recursos serán definidos por el OCAD Paz. Para este fondo se incluye la financiación de proyectos destinados a la reparación de las víctimas.

- TRASLADO SALDO CTI: Para financiar infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo final, se traslada el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016.

El establecimiento de esta nueva fuente de recursos en el sistema, la Asignación Paz, está acompañada de un nuevo Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD). Unido a esto se definió también la importancia de que los proyectos que lleguen a esta instancia tengan características distintivas como el beneficio a las entidades territoriales con mayor grado de afectación por el conflicto, que las inversiones sean destinadas a la erradicación o sustitución de cultivos ilícitos, al desarrollo económico y social en zonas rurales y toma un importante lugar la inversión destinada a la reparación de víctimas del conflicto (Artículo 3, Decreto 1534 de 2017)

De igual manera se identifica la necesidad de evaluar objetivamente la aprobación de proyectos y su impacto en los territorios, para lo que establece las modificaciones del Sistema de Evaluación por Puntajes (SEP), el cual, inicialmente, está orientado a mejorar y apoyar la toma de decisiones del proceso de selección, evaluación, viabilización, priorización y aprobación de proyectos. El SEP busca la pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto, articulación, relevancia, objetividad, consistencia (Anexo 3 Acuerdo 45 de 2017).

Para los proyectos Paz se realizaron modificaciones mediante el Decreto Ley 1534 de 2017 sobre los criterios de priorización de los proyectos que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final (art. 3), se toman entonces criterios diferenciales que tienen en cuenta las características especiales determinadas en el Acuerdo incluyendo las variables que de alguna manera identifiquen que se cubre a las zonas afectadas por el conflicto:

- Beneficio a la población de las entidades territoriales con mayor grado de afectación por el conflicto.

- Inversión destinada a la sustitución o erradicación de cultivos ilícitos. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) Índice de Concentración de Víctimas .
- Inversión destinada a fortalecer el desarrollo económico y social en zonas rurales.
- Inversión destinada a la reparación de víctimas del conflicto.
- Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA).
- Índice de Concentración de Víctimas (ICV).

La reforma del SGR prevista en el Acto Legislativo No. 4 de 2017, tuvo como objetivo que los proyectos que se aprueben sean coherentes con las prioridades definidas en el acuerdo, cubran las zonas más afectadas por el conflicto, las economías ilícitas, la pobreza y la debilidad institucional, y contribuyan al fortalecimiento de los lazos sociales que la violencia rompió. De esta forma se espera que los proyectos manejen de manera integral el desarrollo económico y social.

Para el logro de ese objetivo y de las condiciones de una Paz estable y duradera, se requiere también que los recursos de Regalías o cualquier otra de las fuentes que llegue a territorio mediante las instituciones gubernamentales sea de manera coordinada y tomen como fuente de información las capacidades instaladas que tiene la sociedad civil, desde sus propias organizaciones, de esta forma se logra retomar la confianza en la institucionalidad (Fundación Berghof, CINEP, IRG, 2014).

El sistema en el proceso de transformaciones para incluir nuevas características en los proyectos que se consideran en el OCAD Paz, para lo cual es importante evaluar las experiencia de las organizaciones sociales y organismos internacionales que trabajan y tiene experiencia en los territorios, permitiendo identificar las particularidades de los proyectos para la atención de zonas afectadas por el conflicto, de esta manera se pueden abordar temas el fortalecimiento de las

capacidades individuales, colectivas e institucionales, a través de la promoción de la cultura de paz, el reconocimiento de los derechos de las víctimas, la promoción de un enfoque de género en la construcción de paz.

Para que las acciones emprendidas desde la transformación y adaptación de la institucionalidad en el sistema logren impacto en los territorios, es importante construir esta transformación desde las regiones con el objetivo de generar capacidades institucionales y sociales ayudando a originar redes sociales que fortalezcan las condiciones individuales (Fundación Berghof, CINEP, IRG, 2014), para llegar a esto se pueden tomar lineamientos (PMI):

- Como lo indica el Plan Marco de Implementación de los Acuerdos se debe incluir el reconocimiento de los derechos de las víctimas, la promoción de un enfoque de género.
- Generar iniciativas de impacto rápido que mejoren las condiciones de vida de las comunidades.
- De manera incluyente se deben buscar la autonomía de los pueblos indígenas y afrodescendientes.
- Transformación de los conflictos de manera no violenta y la construcción de una cultura que apunte a cambiar hábitos y conductas de la violencia a la paz.
- Promover las iniciativas de la empresa privada y alianzas público-privadas que logren la concurrencia de fuentes.
- Reconstruir el tejido social de las comunidades vulnerables para lograr mayor participación de la población en la construcción de su propio desarrollo.

4. PARTICIPACIÓN DEL SGR CON LOS OBJETIVOS DEL ACUERDO FINAL

El objetivo del Acuerdo Final es el fin del conflicto armado con las FARC y la construcción de una paz estable y duradera, para esto se establecen desde el Acuerdo los temas fundamentales que para las partes contribuyen a terminar y a evitar se reanuden los ciclos de violencia. Desde ese punto se realizan las reformas institucionales, con el fin de apoyar la implementación

4.1.OCAD Paz

La reglamentación dada por las reformas, permite ajustar el sistema y el presupuesto del mismo dando el esquema de organización del nuevo Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD Paz, el cual es responsable de definir los proyectos de inversión que tengan dentro de sus fuentes de financiación recursos de la Asignación para la Paz (art. 2, Decreto 1534-2017) ahorro pensional FONPET, infraestructura para la paz (traslado CTI), y otros recursos que no tienen vocación hacia la implementación del Acuerdo Final como el incentivo a la producción (Acto Legislativo No. 4 de 2017). Este OCAD está integrado por tres niveles de gobierno, nacional (delegado del presidente, Departamento Nacional de Planeación -DNP, Ministerio de Hacienda) departamental (2 gobernadores) y municipal (2 alcaldes) como se presenta en la gráfica. Una de las particularidades de este OCAD es que en cabeza de un solo nivel de gobierno, en este caso el Ministerio de Hacienda, se concentraron tres roles, Ministerio Líder⁶, Secretaría Técnica⁷ y

⁶ El presidente de la República... designará un líder para el nivel del Gobierno nacional en los órganos colegiados de administración y decisión. Decreto 1082 de 2015.

⁷ La Secretaria Técnica del OCAD PAZ estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto Ley 1534 de 2017, Artículo 9.

presidente⁸, lo que permitió la concentración de la operatividad y de la información en un solo nivel de gobierno, este caso no es lo que generalmente se propone, lo que se busca en los Órganos es el buen gobierno y la participación igualitaria de los tres niveles como se puede observar en los otros tipos de OCAD.

Para la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos que tengan como finalidad contribuir a la implementación del Acuerdo Final y la construcción de una Paz estable y duradera, se implementaron las medidas para orientar la aprobación dando los lineamientos como lo establece el Decreto Ley 413 de 2018, por medio de la medición de criterios de priorización territorial (la Secretaría Técnica asigna puntajes mediante cálculo de variables y ponderaciones) y el Sistema de Evaluación por Puntajes (asignado por el DNP) además de estos, los miembros del OCAD establecieron lineamientos internos de aprobación como la media del puntaje territorial y el SEP paz (Sesión No. 8 de 2018). Se excluían de esos requisitos y lineamientos las fuentes Asignación Paz-Infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Paz y FONPET-SGR para la implementación del Acuerdo Final para la paz.

⁸ La Presidencia de los OCAD será ejercida por uno de los tres niveles de gobierno, El periodo del presidente del OCAD será anual contado a partir del 1 de abril de cada año y debe elegirse en la primera sesión de cada anualidad. (art. 3.1.3.1., Acuerdo 45,)

Una vez se hacen las reformas normativas, se inicia con la instalación del OCAD Paz el 25 de octubre de 2017 (Acta No 1), integrado por los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) posterior a esta se han realizado 14 sesiones.



Figura 7: conformación OCAD Paz. Fuente: Elaboración propia.

Guardando concordancia con el Acuerdo Final, se realizó la primera convocatoria para aprobar la fuente de asignación para la Paz. Tenía como objetivo “Fomentar la presentación de proyectos de inversión en Infraestructura y Desarrollo Social, en cumplimiento con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, bajo los requisitos establecidos en el Sistema General de Regalías y por valor máximo por entidad beneficiara de \$5.100 millones, en los pilares de Infraestructura y adecuación de tierras (Infraestructura Vial y Infraestructura eléctrica rural), Desarrollo Social: Educación Rural (Infraestructura educativa oficial construida y /o mejorada en zona rural), Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable (Acceso a saneamiento básico y agua potable)” (OCAD Paz, 2017, p. 3).

Para la primera convocatoria se inscribieron en total 1.544 proyectos por un valor de \$5,8 billones (Acta No 8 de 2018, sesión de OCAD), de los cuales cumplieron con los términos de la convocatoria 849 proyectos, por un valor aproximado de \$3 billones, siguiendo con el filtro establecido, 689 proyectos por valor de \$2,5 billones cumplieron con el plazo de 15 días para enviar los proyectos a verificación de requisitos; para este OCAD corresponde la verificación al DNP (Decreto Ley 1534 de 2017, Artículo 5). Una vez realizados los filtros se evidenció que el monto de proyectos superaba el valor de la convocatoria, identificando desde las entidades del orden nacional y de los equipos operativos a los que se entrevistó, que la competencia entre las entidades estaría marcada por la capacidad institucional de las entidades territoriales para la formulación de proyectos, dejando entonces a los territorios más débiles institucionalmente, más pobres y con mayor afectación del conflicto con pocas posibilidades de acceder a los escasos recursos.

Lo anterior también fue un reto para las entidades nacionales, se identificó la necesidad de continuar con la reorganización institucional; por parte del DNP, se emitió el Decreto 965 de 2018 que hizo posible que la verificación de requisitos pasara de 5 a 15 días hábiles, con lo cual se resolvió el cumplimiento de los términos establecidos en la norma, pero no se solucionó el problema con los tiempos para realizar las aprobaciones, por otro lado, tampoco resolvió los retrasos de las revisiones sectoriales (art. 2.2.4.4.2 Decreto 1082) que ante la cantidad inusual de proyectos que se presentaron en convocatoria superaban los 5 días hábiles de emisión, esto dificultaba la toma de decisiones postergando las deliberaciones (Acta 8 del 25 de julio de 2018, sesión de OCAD). Debido a este volumen de proyectos en las entidades del orden nacional se generaron retrasos en el envío de respuesta a las solicitudes, lo que llevó a tomar decisiones como el aumento de personal disponible para los procedimientos de verificación de requisitos DNP y

asistencia técnica en los ministerios como el de transporte, como lo manifiesta el delegado del orden nacional que participó en las sesiones realizadas durante el segundo semestre de 2018.

La implementación del del Acuerdo a través del SGR llevó a cambios en los lineamientos generales de aprobación de los OCAD establecido por los decretos, aun así, se evidencia que en fuentes como Asignación para la Paz llevadas a convocatoria para los recursos de la vigencia 2018 se debieron ajustar desde el marco institucional que ya tenían, los términos de aprobación durante el proceso de viabilización en el OCAD, llegando a pasar de líneas generales dadas por la convocatoria a requisitos determinantes de aprobación durante las sesiones como por ejemplo decidir que la prioridad para la aprobación serían los municipio PDET Y ZOMAC, lo que en el ambiente generó insatisfacción en la entidades territoriales que invirtieron recursos en la elaboración y presentación de proyectos que al final del proceso de 13 meses no pudieron ser aprobados. Este caso como lo manifiestan funcionarios de las entidades nacionales entrevistados se dio debido a que en el momento en el que se instala el OCAD y se lanza la convocatoria no se tenían instrumentos de priorización como las zonas PDET, para ese momento inicial se tomó la justificación dada por cada entidad territorial sobre si fue afectada y el grado de afectación que tuvo durante el periodo del conflicto armado. De igual forma se evalúa el impacto en los territorios priorizados por los PDET ya que como lo informó en rendición de cuentas presentado en sesión del 8 de febrero de 2019, de los 102 proyectos aprobados a 177 municipios beneficiados, 31 municipios son PDET y 37 son municipios ZOMAC.

En la sesión No 14 realizada el 24 de mayo de 2019 se dio por terminada la Primera Convocatoria al agotarlos recursos de asignación para la Paz. Para esta sesión debido a que el número de proyectos citados era de 235 proyectos, se toman decisiones a nivel interno para determinar la clasificación de los proyectos de acuerdo con el Puntaje Territorial, SEP- Paz, que sean municipios PDET y/o ZOMAC y por último que no superara por entidad beneficiaria \$5.100

millones. Como resultado al cierre de la convocatoria se presenta un total de 900 proyectos en los siguientes estados⁹:

Tabla 1. Proyectos presentados por fuentes de financiación.

| PROYECTOS PRESENTADOS A FUENTE ASIGNACIÓN PARA LA PAZ | | |
|--|----------------------------|-----------------------------|
| ESTADO | NUMERO DE PROYECTOS | VALOR SGR |
| Aprobados | 121 | \$ 510.751.683.926 |
| Viabilizados | 78 | \$ 400.889.854.326 |
| En trámite | 565 | \$ 2.152.005.900.018 |
| Negativo | 136 | \$ 511.072.621.786 |
| Total | 900 | \$ 3.574.720.060.038 |

Fuente: Elaboración propia. DNP- OCAD Paz (2019).

Para las decisiones tomadas en las otras fuentes de financiación, SGR- FONPET y de Infraestructura de Transporte que llevan un mayor avance de aprobación se presenta el siguiente balance:

Tabla 2. Saldos fuentes del OCAD Paz.

| Fuente | Asignación | Aprobado | Saldo |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| Infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final | \$ 690.245.533.304 | \$ 626.064.417.806 | \$ 64.181.115.499 |
| FONPET - SGR para la implementación del Acuerdo Final para la paz | \$ 131.734.287.703 | \$ 5.525.296.356 | \$ 135.848.991.347 |

Fuente: Elaboración propia. DNP- OCAD Paz (2019).

⁹ Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos. (art. 23, Ley 1530 de 2012), En trámite, son los proyectos inscritos en el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías- SUIFP, los proyectos negativos son aquellos que durante la sesión se votaron negativo.

Los recursos aprobados del SGR por valor de \$1,2 billones marcan adelantos en el cumplimiento de las fuentes destinadas a la implementación del Acuerdo Final, ahora bien, teniendo en cuenta que los porcentajes de participación del sistema no son altos en relación al total de recursos que se deben destinar a la implementación, se puede evidenciar la necesidad de realizar proyectos en los que confluyan diferentes fuentes de financiación de tal manera que se evite la atomización de los recursos y se realicen inversiones en las zonas priorizadas siguiendo la línea establecida por el PND 2018-2022 destinando los recursos a las zonas ya identificadas como prioritarias, evitando la dispersión de los recursos como sucedió con la convocatoria donde del total de 121 proyectos aprobados solo 40 beneficiarios eran municipios PDET

Se toman lecciones aprendidas en el funcionamiento del OCAD Paz con la culminación de la primera convocatoria, las entidades territoriales tienen en parte la percepción de que los lineamientos de esta no fueron específicos, en encuesta realizada a 23 funcionarios/asesores, el 54,2% de estos determinaron que los lineamientos no fueron claros. De igual forma el 66,7% consideran que no fue eficiente el proceso desde la presentación de los proyectos hasta su aprobación. Con esto se estiman cambios en el proceso de asignación de los recursos en el OCAD de tal manera que tomando las disposiciones que existen desde el Acto legislativo y los Decreto Ley que lo reglamentan se pueden seguir realizando los ajustes institucionales que vuelvan operativo el funcionamiento del sistema para que se inviertan los recursos de manera oportuna en el tiempo y eficiente ante las necesidades del territorio cumpliendo con lo dispuesto en el PMI.

A pesar de la necesidad de realizar ajustes, el diseño institucional creado por el Acto Legislativo No 4 y los decretos que lo reglamentan, permitió la operación y realización de la inversión de los recursos en el territorio. La experiencia del Sistema permitió la implementación de las normas comunes de operación, sin embargo, el OCAD Paz demostró que tiene particularidades como las bolsas concursables para una de sus fuentes, esta característica

determinó que la operación y funcionamiento deben ser adaptados a sus tipologías más cuando se toma a todo un país para optar por escasos recursos.

De igual manera después de cerrada la convocatoria se demuestra que se necesitan lineamientos claros sobre cómo realizar las inversiones en el posconflicto, existen las herramientas como los PATR, Planes Sectoriales, Planes de Desarrollo territoriales y otras herramientas que contemplan cómo invertir, en qué se necesita la inversión y quienes participan en esas inversiones en las zonas afectadas por el conflicto, de esa manera desde el OCAD Paz se pueden tener lineamientos y conocer el impacto que pueden generar los recursos. Es necesaria una coordinación interinstitucional que permita que los esfuerzos en las inversiones se vean optimizadas en la concurrencia de fuentes que lleven a proyectos de impacto y con esto no se hace referencia a mega proyectos, por el contrario, lo que buscan los recursos es llegar a los territorios más vulnerables dejando proyectos financiados con la asignación para la Paz que puedan ser conectados con otros proyectos de otras fuentes logrando impactos en el desarrollo de las comunidades.

El sistema General de Regalías logró a pesar de los problemas operativos, generar el impacto y conocimiento en los territorios, existe aceptación sobre la creación de este órgano y de las funciones que realiza como aporte en la construcción de una Paz estable y duradera, lo que se evidencia con el 75% de favorabilidad en la encuesta realizada, sin embargo, es importante escuchar al territorio y a los que operan el sistema, se deben realizar metodologías claras para aplicar a los fondos, realizar difusión y asistencia a las entidades con menos capacidad institucional, temas que para las entidades del orden nacionales no son nuevas, el gobierno nacional puede operar y acompañar desde los territorios generando dinámicas de concertación y dando agilidad a los procesos.

CONCLUSIONES

Los recursos SGR para la Paz en el OCAD, solo constituyen el 7% de los recursos que necesita el PMI para cumplir con la implementación, entonces se debe evaluar la participación de estos recursos en el impacto que pueden causar en los territorios. Es indudable que la inversión realizada hasta la fecha de \$2,4 billones producen impactos en los territorios, los recursos invertidos en las vías terciarias (\$1 billón) como mayor sector aprobado ayuda en la tarea de conectividad y desarrollo, sin embargo, es indispensable la coordinación institucional, identificar desde los PATR los proyectos que reflejan las necesidades de las comunidades en los territorios PDET e identificar los recursos que pueden realizar la inversión o cofinanciarla.

La reforma institucional determinó la responsabilidad de cada entidad territorial o nacional, definió las partidas con las que se debe financiar la implementación del Acuerdo Final, pero la ejecución no debe ser tomada de manera independiente, se necesita adoptar herramientas como la Hoja de Ruta (art. 281) que plantea el PND lo que permitirá realizar de manera oportuna y eficiente la inversión de los recursos. El inicio de la inversión en el OCAD Paz evidenció que la implementación y el impacto en los territorios afectados por la violencia no depende solamente de identificar las fuentes de los recursos, para este caso no se estableció claramente el alcance de lo que se quería lograr, no se determinaron límites para la inversión de recursos específicos como los de la Paz. Durante el proceso se evidenció la concentración de recursos en Departamentos que habitualmente se entienden con mayor posibilidad de gestión y alcance, no se realizó como parte de los lineamientos internos del OCAD determinar dentro del universo de los 689 proyectos que se presentaron a la convocatoria cuáles son los que tienen características determinadas usando como herramientas lo que tenían para el momento, aplicando el SEP- Paz y la medición territorial; no se pudo identificar del universo de proyectos cuáles son los municipios que en el cierre de

brechas necesitaban que se iniciaran las inversiones con proyectos. Lo anterior se debe a que una vez se tenían proyectos con cumplimiento de requisitos, se realizaban citaciones a sesión de OCAD, con lo cual los municipios de los departamentos con mayores ventajas institucionales lograron la aprobación de proyectos. Se puede decir que al final de la convocatoria, cuando solo quedaba un saldo de \$66 mil millones para un total de 235 proyectos citados, los miembros del OCAD vieron la posibilidad de realizar la elección de proyectos para los municipios que en la marcación de SEP y territorial mantenían los puntajes más altos.

Tabla 3: Proyectos aprobados por departamento

| PROYECTOS PROBADOS POR DEPARTAMENTO | | |
|--|-------------------------|-------------------|
| DEPARTAMENTO | NUMERO PROYECTOS | VALOR SGR |
| Antioquia | 16 | \$ 62.770.093.781 |
| Arauca | 3 | \$ 13.120.528.654 |
| Boyacá | 2 | \$ 7.667.286.699 |
| Caquetá | 3 | \$ 9.454.404.931 |
| Casanare | 4 | \$ 14.559.464.419 |
| Cauca | 8 | \$ 29.157.267.314 |
| Cesar | 3 | \$ 13.946.978.124 |
| Chocó | 3 | \$ 15.209.462.899 |
| Córdoba | 8 | \$ 33.453.428.465 |
| Cundinamarca | 4 | \$ 20.148.330.242 |
| Guainía | 1 | \$ 5.099.919.504 |
| Huila | 3 | \$ 14.129.470.946 |
| La Guajira | 3 | \$ 14.933.866.771 |
| Magdalena | 7 | \$ 25.089.573.460 |
| Meta | 9 | \$ 35.853.496.644 |
| Nariño | 10 | \$ 38.417.216.307 |
| Norte Santander | 8 | \$ 36.359.850.995 |
| Putumayo | 2 | \$ 15.759.216.207 |
| Quindío | 1 | \$ 5.061.426.827 |
| Risaralda | 5 | \$ 30.798.821.486 |
| Santander | 3 | \$ 12.285.254.186 |
| Sucre | 10 | \$ 37.845.624.182 |
| Tolima | 1 | \$ 5.093.669.572 |
| Valle | 4 | \$ 14.777.031.384 |

Fuente: Elaboración propia, DNP- OCAD Paz (2019).

De igual forma se identifica que se marca una clara focalización de los recursos hacia el sector transporte. Este sector contó con la modificación transitoria (hasta 31 de julio de 2018) de los requisitos Sectoriales (Acuerdo 46 Comisión Rectora) eliminándolos temporalmente de tal manera que no se necesitaron estudios y diseños para los proyectos, se tomaban como referencias los diseños INVIAS y se permitió incluir la implantación de estos diseños como inversión en el proyecto, con lo cual se identificó que se podían acceder a los recursos con mayor facilidad, esto dio como resultado que de los \$510 mil millones de la asignación, el sector transporte se llevara \$423 mil millones :

Tabla 4: Proyectos aprobados por sector.

| PROYECTOS APROBADOS POR SECTOR | | |
|---------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| SECTOR | NUMERO PROYECTOS | VALOR SGR |
| Agricultura | 1 | \$ 4.999.900.475 |
| Educación | 6 | \$ 42.972.317.776 |
| Minas y energía | 6 | \$ 16.450.087.024 |
| Transporte | 102 | \$ 423.630.808.645 |
| Vivienda | 6 | \$ 22.698.570.005 |

Fuente: Elaboración propia. DNP- OCAD Paz (2019).

El punto de partida en la destinación específica de los recursos para las zonas afectadas por la violencia es la primera convocatoria, aunque también en este OCAD se aprueban recursos de Infraestructura de transporte, no necesariamente la inversión se realizó en los territorios priorizados en el Acuerdo. El objetivo de esta primera convocatoria que inició el 6 de abril de 2018 era “Fomentar la presentación de proyectos de inversión en Infraestructura y Desarrollo Social, en cumplimiento con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, bajo los requisitos establecidos en el Sistema General de Regalías”.

Con lo anterior, no sólo los territorios más afectados por el conflicto de manera directa se presentan a esta convocatoria, sino que, dado que casi todos los municipios tuvieron alguna afectación, se da como resultado una alta expectativa en los territorios, llegando a participar en la convocatoria un total de 689 proyectos por valor de \$2,5 billones.

Desde el SGR, a pesar de contar con las adaptaciones al sistema, la implementación no dio los resultados esperados, problemas como la concentración de las decisiones en el OCAD, al dejar en cabeza de uno de sus miembros (Ministerio de Hacienda) la realización de tres roles (presidente, ministerio líder y Secretaría Técnica) lo que determino en el estado inicial de su operación que la información y operatividad del sistema en el OCAD fuera dirigido por una sola entidad. Esto debido a que es difícil cumplir tres roles marcando la diferencia o límites en cada caso. Es importante que los tres niveles de gobierno que tienen asiento en el OCAD puedan sentir que existe un equilibrio en el manejo de la información y que hacen parte del conocimiento que surge desde ese órgano.

Durante el proceso se evidenció que la coordinación interinstitucional ante la cantidad de proyectos no fue eficiente generando en las entidades territoriales disgusto en cuanto a los procesos de verificación de requisitos y revisión sectorial realizada¹⁰ por los ministerios sectoriales. Temas como esos fueron abordados por los miembros del OCAD en sesiones como se muestra en el Acta No. 9 de la sesión realizada el 3 de agosto de 2018, en esta los representantes del gobierno municipal y departamental manifestaron inconformidad por los procesos realizados en la convocatoria.

¹⁰ 153 proyectos enviados a revisión sectorial al Ministerio competente, estos emitieron fichas de revisiones entre 100 y 400 días, 603 proyectos con fichas emitidas ente 11 y 99 días. Reporte SUIFP

El SGR presentó una ventaja comparativa en cuanto a otros recursos, se le asignaron fuentes de financiación disponibles para ser usados (traslado del 50% de los saltos de CTeI y asignación para la Paz); para el caso del Sistema, se trató de recursos para ser aprobados por el OCAD. A pesar de esta ventaja, se demostró que el tiempo estimado desde la incorporación de recursos al OCAD, el tiempo de presentación a convocatoria de los proyectos y su posterior aprobación, tuvo un recorrido de 6 a 9 meses, lo que generó desgaste no solo en las entidades que presentaron el proyecto sino también en las entidades del orden nacional. Se puede identificar primero que no había claridad de hacia dónde debían ir dirigidos los recursos al no focalizar con las herramientas planteadas por el Acuerdo y el PMI y, segundo, que no se tenía la capacidad institucional de dar respuesta a una nueva operación, lo que dio como resultado que se presentaran una cantidad de proyectos a los que no se les podía dar respuesta en los tiempos establecidos en el sistema.

A pesar de los retrasos, los inconvenientes y el retraso el 24 de mayo dio por terminada la convocatoria al aprobar los recursos destinados a la misma, fueron más de 100 entidades beneficiarias con al menos un proyecto, dando como resultado final el uso de los recursos designados para la Paz. Se toman lecciones aprendidas de la primera convocatoria, se transforman el Sistema haciendo las adecuaciones desde el OCAD tomando como instrumento del cambio el PND indicando que la inversión de la Asignación para la Paz se designará a los 170 municipios PDET en el marco de coordinación de la Hoja de Ruta. Es importante también que se realice la identificación de las fuentes aprobadas en los territorios, en los pilares y objetivos del PMI, esto al tener en cuenta que las medidas y acciones contempladas en el PND para el cumplimiento del Acuerdo Final están en diferentes pactos.

El camino avanzado y las transformaciones realizada permitieron evidenciar que desde el Sistema se contribuye a la inversión en los territorios afectados por el conflicto, que los territorios

necesitan de este tipo de inversiones específicas. El SGR permite ser una fuente de financiación que pertenece a los territorios con lo cual son sus comunidades y gobernantes los que deciden dónde y cómo quieren esa inversión. Lo que se evidencia en el ejercicio de la primera convocatoria y de las decisiones tomadas por los miembros del OCAD Paz y la percepción en los territorios es que las inversiones con la fuente limitada de la Asignación para la Paz no pueden llegar como únicas fuentes para realizar impactos que generen desarrollo, se deben incluir proyecciones para los territorios que permitan identificar el desarrollo que desean, de esa manera se pueden generar proyectos de impacto local que conecte a los territorios y genere dinámicas sociales y económicas que no permitan caer nuevamente en ciclos de violencia.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2001). A Theory of Political Transitions. *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 4, pp. 938-963.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2004). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. En: Aghion, Philippe and Stephen Durlauf (eds.) (2005). *Handbook of Economic Growth*. UK: North Holland.
- Aguilar, Luis F (2016). Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno. *Sociológica*, año 31. Disponible en: [<http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v31n89/0187-0173-soc-31-89-00009.pdf>]
- Ávila, Ariel (2019) *Detrás de la Guerra en Colombia*. Editorial Planeta.
- Barreto-Henriques, M. (2015). El Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio, ¿un modelo de construcción de paz para el post conflicto en Colombia? *Papel Político*, 20(1). Disponible en: [<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v20n2/v20n2a07.pdf>].
- Bayona Sarmiento, M. (2016). Fortalecer la institucionalidad: prerrequisito para construir la paz en el postacuerdo colombiano. *Reflexión Política* [en línea] 18 (junio) [consulta: 31/03/2019] Disponible en: [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11046399012>].
- Botero, M. E. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (sgr) en el cierre de la brecha interregional. *OPERA*, 27-66. Disponible en: [<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4420>].
- CNMH (2012). Estadísticas del conflicto armado en Colombia. Informe general. Disponible en: [<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>].
- DNP-PMI (2018). Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. Departamento Nacional de Planeación - Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI). Documento on line: [[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20(PMI).pdf)].

DPN (2019). Plan Nacional de Desarrollo incluye un pacto por la construcción de la paz. Departamento de Planeación Nacional. Disponible en: [\[https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-incluye-un-pacto-por-la-construccion-de-la-paz.aspx\]](https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-incluye-un-pacto-por-la-construccion-de-la-paz.aspx).

DNP-CONPES 3932 (2018). 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.

DNP-OCAD Paz (2019). Sesiones OCAD Paz. Sistema General de Regalías, Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: [\[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/portales/SGR/ocadpaz/SesionesOCAD-PAZ\]](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/portales/SGR/ocadpaz/SesionesOCAD-PAZ).

Goodin, R.E. (1996). *La teoría del diseño institucional*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chang, Ha-Joon. (2006). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves. *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, n.º 14.

Muggah, R., Sisk, T., & Piza-López, E. (2012). *Governance for Peace: Securing the social Contract*. New York: PNUD.

IDEA (2014). Regalías en Plastilina. Cartilla 1: *Quiero conocer el Sistema General de Regalías*. Medellín: Gobernación de Antioquia -Instituto para el Desarrollo de Antioquia. Disponible en: [\[https://www.idea.gov.co/BibliotecaPublicaciones/Cartilla%20Regal%C3%ADas%20en%20Plastilina%20-%20V.%201.pdf\]](https://www.idea.gov.co/BibliotecaPublicaciones/Cartilla%20Regal%C3%ADas%20en%20Plastilina%20-%20V.%201.pdf).

Kroc Institute (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia, diciembre 2016-mayo 2018. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Disponible en: [\[https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf\]](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf).

OCAD Paz (2017). Términos para la primera convocatoria para presentar proyectos susceptibles de ser financiados con la asignación para la paz del sistema general de regalías (SGR). Secretaría Técnica OCAD Paz, Ministerio de Hacienda. Documento on line:

[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-101930%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased].

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Cartilla completa del Acuerdo). Disponible en: [<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>].

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017). Síntesis de los acuerdos alcanzados. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Disponible en: [<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Sintesis-Definitiva-de-los-acuerdos-alcanzados.pdf>].

Mantzavinos, C., North, D.C. & Shariq, S. (2015). Aprendizaje, instituciones, y desempeño económico. *Economía & Región*, Vol. 9, No. 1, (Cartagena, junio), pp. 11-34.

Martínez-Salgado, Carolina (2012). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias Departamento de Atención a la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco).

Ministerio de Hacienda (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Murillo Amaris, Edwin (2016). Gobernanza para el posconflicto: hacia una política pública de reconciliación social. Disponible en: [[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/34431B22E5BC883F05258152007AD153/\\$FILE/murillo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/34431B22E5BC883F05258152007AD153/$FILE/murillo.pdf)]

Presidencia de la República (2016). 2016, el año de la Paz en Colombia. Primera rendición de cuentas de la Alta Consejería para el posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Disponible en: [<http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20161201-rendicion-cuentas-posconflicto/rendicion-cuentas.html>].

Presidencia de la República (2017). Un año después de la firma del acuerdo, la paz no tiene reversa. Recuperado de: [<http://es.presidencia.gov.co/noticia/171123-Aniversario-Paz-Un-anio-despues-de-la-firma-del-acuerdo-la-paz-en-Colombia-no-tiene-reversa>].

Presidencia de la República (2018). Presentación de la Política de Estabilización 'Paz con Legalidad'. Disponible en: [<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181217-Presentacion-Politica-Estabilizacion-Paz-Legalidad.aspx>].

Hernández, A. & Fernando, H. (2015). Evaluación del Sistema General de Regalías. *Cuadernos PNUD*. Bogotá.

Holguín Muriel, D., Durango Calle, E., Cardona Arboleda, K. M., Cataño Hurtado, L. S. & Duque Cano, S. I. (2016). Posconflicto: ideas para una paz en Colombia. *Poiésis*.

Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructura de Paz en Colombia*. Berlin: Berghof Foundation. Disponible en: [www.berghof-foundation.org/infraestructura_de_paz_en_Colombia_es.pdf].

Ramió, C. & Salvador, M. (2018). *La nueva gestión del empleo público recursos humanos e innovación de la Administración*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.

RNI (2019). Red Nacional de Información. Unidad de víctimas. Víctimas del conflicto armado. Reporte: 1/06/19. Disponible en: [<https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>].

Robinson, J. A. (2016). La miseria en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, pp. 9-87.

Legislación y jurisprudencia

Acto Legislativo 01 de 2016. “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Decreto 1082 de 2015. “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”. 26 de mayo de 2015.

Decreto 1534 de 2018. Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD Paz y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017.

Decreto 416 de 2018. Por el cual se reglamenta el parágrafo 10 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2017.

Decreto 413 de 2018. Por el cual se definen las reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación para la Paz del SGR y se dictan disposiciones relacionadas con la aprobación de proyectos de inversión en el OCAD Paz.

Decreto 1634 de 2017. Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2017-2018 del SGR (parágrafo 8o transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado mediante el Acto Legislativo 04 de 2017.

ANEXO 1
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. “PACTO POR COLOMBIA,
PACTO POR LA EQUIDAD”**

ARTÍCULO 31° SECRETARÍA TÉCNICA DEL OCAD Paz.

El Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría Técnica del OCAD Paz.

ARTÍCULO 119° PRIORIZACIÓN PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN AGUA POTABLE, SANEAMIENTO BÁSICO, VÍAS Terciarias Y ENERGÍA ELÉCTRICA.

A partir de la expedición de la presente Ley y durante su vigencia, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión PAZ-OCAD Paz garantizará la priorización de proyectos para mejorar los índices de cobertura de agua potable, saneamiento básico, desarrollo de vías terciarias y generación y ampliación de cobertura del servicio público de energía eléctrica hasta por la suma de uno punto cinco billones de pesos discriminados así: quinientos mil millones de pesos para agua y saneamiento básico, quinientos mil millones de pesos para vías terciarias y quinientos mil millones de pesos para generación y ampliación y cobertura del servicio público de energía eléctrica. La presente partida corresponde al bienio 2019-2020 del Presupuesto del Sistema General de Regalías y se mantendrá en similar proporción para el bienio 2021-2022.

En la financiación de las iniciativas de desarrollo de qué trata este artículo podrán concurrir diferentes fuentes o mecanismos, entre otros, recursos provenientes de Asociaciones Público-Privadas (APP), obras por impuestos y otros aportes del Presupuesto General de la Nación.

Para definir la priorización de los proyectos de que trata el inciso primero del presente artículo, se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el Decreto Ley 413 del 2018.

Lo dispuesto en el presente artículo guardará concordancia con el mecanismo de hoja de ruta establecido en el artículo 281 de la presente ley.

ARTÍCULO 250° PACTOS TERRITORIALES

Las iniciativas o proyectos de inversión que hacen parte de los Contratos Plan Piloto, los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto; así como en la Hoja de Ruta para la estabilización; identificados por el Departamento Nacional de Planeación como de impacto regional, podrán incorporarse a los Pactos Territoriales, y deberán articularse con las líneas programáticas y proyectos de impacto regional priorizados, en los términos y condiciones que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación.

ARTÍCULO 281° HOJA DE RUTA ÚNICA.

Créase la Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final, (Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, y el Plan Marco de Implementación cuando haya lugar) los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral donde coincidan territorial y temporalmente los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET definidas en el Decreto Ley 893 de 2017. La coordinación de la Hoja de Ruta estará a cargo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, o quien haga sus veces, con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación y la Agencia para la Renovación del Territorio. Esta Hoja de Ruta deberá tener un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión, en el cual se identifiquen los 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. Los proyectos definidos como de impacto regional podrán ser gestionados a través de los pactos territoriales, en concordancia con el artículo 250 de la presente Ley.

La Consejería para la Estabilización y la Consolidación, o el funcionario que designe el presidente de la República, formará parte del OCAD Paz con voz y voto. Los proyectos que se financien con cargo a los recursos del OCAD Paz, deben orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta en los municipios PDET, promoviendo la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y complementando la oferta interinstitucional del Gobierno Nacional.

ANEXO 2

FORMATO ENCUESTAS REALIZADAS A ENTIDADES TERRITORIALES QUE PRESENTARON PROYECTOS AL OCAD Paz

NOMBRE _____
ENTIDAD DONDE TRABAJA _____
CARGO _____

1. ¿Conoce cuál es OCAD que define los proyectos de inversión que tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?
 - a) OCAD regional
 - b) OCAD Paz
 - c) OCAD CTI

2. Para la financiación de proyectos de inversión que tengan como finalidad la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el SGR Las fuentes que se pueden designar son:
 - a) Asignación para la Paz, FONPET, FCR 40% entidad habilitada, Directas entidad habilitada, infraestructura de transporte.
 - b) FCR 60%, FDR, Directas entidad habilitada, FCR 40% entidad habilitada.
 - c) Asignación para la Paz, FONPET, FCR 40%, Directas, infraestructura de transporte

3. ¿Conoció la convocatoria realizada por el OCAD Paz, abierta el 6 de abril de 2018 y dirigida a las entidades habilitadas para presentar proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación para la Paz?
 - a) Si

b) No

4. ¿Considera que los lineamientos de la primera convocatoria del OCAD Paz fueron claros y de fácil cumplimiento para las entidades?

a) Si

b) No

5. ¿Participó en la convocatoria del OCAD Paz?

a) Si

b) No

6. ¿Cuántos proyectos presentó a la convocatoria del OCAD Paz?

7. ¿Considera eficiente y oportuno el proceso de la primera convocatoria desde el momento de la presentación del proyecto hasta su aprobación?

a) Si

b) No

c) ¿Por qué?

8. ¿La metodología implementada por el OCAD Paz fue la más adecuada para lograr la inversión en las zonas afectadas por el conflicto?

a) Si

b) No

c) ¿Por qué?

9. ¿Considera que con su funcionamiento el OCAD Paz aporta en la Construcción de una Paz Estable y Duradera?

- a) Si
- b) No

10. ¿Cuáles considera que son las mayores dificultades para presentar y aprobar proyectos en el OCAD Paz?

- a) Formulación de proyectos
- b) Cargar proyectos en SUIFP
- c) Verificación de requisitos
- d) Viabilización, priorización y aprobación
- e) Otros

11. ¿Cambiaría algo en la metodología de planificación para aprobar proyectos de inversión que tengan como finalidad la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el OCAD Paz?

ANEXO 3
PEERFIL ENTREVISTADOS

| Perfiles entrevistados | |
|-------------------------------|---|
| Entrevista | Perfil |
| Delegado nivel Nacional | Miembro del vértice de gobierno |
| Coordinador equipo asistencia | Asistencia técnica de gobierno nacional |
| Asesor equipo de asistencia | Equipo asistencia de gobierno nacional |