



**SEÑALES DE LA  
IMPLEMENTACIÓN**

# El momento actual: ¿Se asiste a la continuidad de la implementación, o está en curso otra forma de perfidia?

21

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

PROFESOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**L**a implementación inicial del Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP estuvo centrada en la llamada fase de implementación temprana en gran medida en los desarrollos normativos, esto es, en la formulación, el trámite y la aprobación las normas constitucionales, legales y reglamentarias mediante las cuales se esperaba producir un nuevo marco jurídico-político que habilitase condiciones para una implementación más efectiva del Acuerdo.

Al terminar el Gobierno de Santos, se habían expedido 6 actos legislativos, 9 leyes del *fast track*, 36 decretos ley, 84 decretos ordinarios y 5 directivas presidenciales. Se conformó así un nuevo orden jurídico emergido del Acuerdo, que puso en evidencia la coexistencia de normas ajustadas a la letra y el espíritu de lo convenido, con otras que lo modificaron sustancialmente, así como incumplimientos manifiestos. Estos últimos poseen un espectro muy amplio, que recorre todos los puntos del Acuerdo.

Es obvio que un sinnúmero desarrollos normativos quedaron en el congelador y solo podrán salir de allí si al calor de las luchas se logra producir la hasta ahora aplazada apropiación social del acuerdo; o si en el Congreso de la República se pueden construir espacios de convergencia para que prosperen iniciativas legislativas alineadas con el Acuerdo de paz. Por lo pronto, pareciera

La implementación es mucho más que los desarrollos normativos; el Acuerdo de paz es mucho más que la implementación. Por ello se puede afirmar que –pese a la implementación precaria del Acuerdo– en la base de cambios políticos y culturales más profundos se encuentra el Acuerdo de paz. Y que una mejor calidad de la implementación habilita mejores condiciones para el cambio político, bajo el entendido de que, habiendo obligación del Estado, la implementación es en todo caso un campo en disputa.

que la reforma política y las circunscripciones territoriales especiales de paz aún poseen alguna perspectiva.

Respecto del Gobierno de Duque, entre tanto ha ido quedando claro que el camino legislativo para hacer trizas el Acuerdo (según los sectores más extremistas de derecha), o para modificarlo (de acuerdo con el discurso gubernamental) tendrá que superar los obstáculos –nada fáciles de sortear– del “blindaje jurídico”, del aseguramiento de mayorías en el Congreso, de las resistencias sociales y de la propia comunidad internacional, que juega hoy un papel central.

Teniendo en cuenta esas realidades, el discurso gubernamental se ha desplazado hacia la afirmación de dar continuidad a la implementación y de cumplir lo convenido. A poco más de tres meses, no son posibles apreciaciones definitivas sobre lo que hará o no el nuevo gobierno. Hasta ahora, sus iniciativas legislativas se han centrado en propósitos de modificación de los diseños de la Jurisdicción Especial para la Paz, y en la pretensión de afectación de la participación política de la antigua comandancia guerrillera. No hay un solo anuncio que permita identificar que por la vía de los desarrollos normativos habrá iniciativa gubernamental para dar continuidad a la implementación. En cuanto a políticas públicas derivadas del Acuerdo de Paz es evidente el distanciamiento frente a lo convenido en el propósito de solución integral al problema de las drogas ilícitas, con el retorno de facto a lo que se consideraba superado, la “guerra contra las drogas”, la cual se concentra en los eslabones más débiles y víctimas del negocio corporativo transnacional: los cultivadores de coca y los consumidores de sustancias psicoactivas.

Si hasta el momento los análisis sobre la implementación habían privilegiado los desarrollos normativos del Acuerdo a través de ejercicios de contraste entre lo pactado y lo que se aprobó y promulgó en disposiciones constitucionales y legales (arriesgando incluso en forma indebida porcentajes

de la implementación), sin que el asunto de los pendientes normativos se pueda dar por cerrado, ahora se precisa que la implementación sea sometida al escrutinio del diseño y puesta en marcha de políticas públicas, de los alistamientos y disposiciones institucionales, así como de su financiación. Y que se logre hacer, por cuenta de un análisis juicioso y ponderado, la necesaria distinción entre los efectos políticos, económicos, sociales y culturales del Acuerdo de paz, por una parte, y el proceso de implementación, por la otra, considerando desde luego las zonas de intersección entre uno y otro.

La implementación es mucho más que los desarrollos normativos; el Acuerdo de paz es mucho más que la implementación. Por ello se puede afirmar que - pese a la implementación precaria del Acuerdo- en la base de cambios políticos y culturales más profundos (en proceso de gestación como se ha venido advirtiendo en eventos políticos recientes de diversa índole), se encuentra el Acuerdo de paz. Y que una mejor calidad de la implementación habilita mejores condiciones para el cambio político, bajo el entendido de que, habiendo obligación del Estado, la implementación es en todo caso un campo en disputa. De la fase temprana de la implementación, tras innumerables rondas de discusión en la CSIVI, quedaron dos instrumentos de gran valor para la continuidad del proceso en su actual etapa: a) El Plan Marco de Implementación - PMI<sup>1</sup>; b) el Documento CONPES 3932 de 2018<sup>2</sup>. Sobre sus contenidos específicos,



- 1 *Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*, Consultar en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932\\_Anexo%20B\\_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20(PMI).pdf)
- 2 Documento CONPES 3932, "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, 29 de junio de 2018. Consultar en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/>

Respecto del Gobierno de Duque, entre tanto ha ido quedando claro que el camino legislativo para hacer trizas el Acuerdo (según los sectores más extremistas de derecha), o para modificarlo (de acuerdo con el discurso gubernamental), tendrá que superar los obstáculos –nada fáciles de sortear– del “blindaje jurídico”, del aseguramiento de mayorías en el Congreso, de las resistencias sociales y de la propia comunidad internacional, que juega hoy un papel central.

objetivos, metas trazadoras, indicadores, instituciones responsables, etcétera, siempre será posible hacer observaciones. En la discusión del PMI con el Gobierno de Santos, el componente FARC-CSIVI dejó sentadas salvedades, que se pueden leer en el propio texto del PMI<sup>3</sup>.

La importancia del PMI radica en que 1) traduce el Acuerdo en todos sus componentes a la técnica de la planeación indicativa; 2) define un horizonte de tiempo de implementación 15 años; 3) establece una relación entre la planeación indicativa y la planeación con carácter vinculante, en cuanto el PMI se debe desarrollar a través de la incorporación de un capítulo específico de la implementación en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo de los siguientes gobiernos; 4) formula indicativos de asignación de recursos por componente del acuerdo, y define un monto total del costo de la implementación, estimado en 129,6 billones de pesos, con sus respectivas fuentes.

Según lo estipulado en el Acuerdo, el Gobierno de Santos procedió a la expedición del ya señalado documento CONPES de Implementación. Durante el procedimiento de fast track, después una presentación tardía al Congreso y luego durante el tiempo restante de la legislatura anterior, se apenas se logró que una recortada reforma a la ley orgánica de la planeación (Ley 152 de 1994), se aprobara por parte de la Comisión Económica de la Cámara, quedando pendiente el trámite en plenaria de esa corporación y luego en el Senado de la República. En la actual legislatura no se ha apreciado ningún interés del actual gobierno por impulsar la continuidad y terminación de ese trámite. Lo más probable es que esa reforma, con la cual se reforzaba la obligatoriedad legal de incorporar el capítulo de la implementación en el PND, quedará archivada. No obstante, por cuenta del Acto

*Conpes/Económicos/3932.pdf*

- 3 *Plan Marco de Implementación*, “Capítulo VII, Salvedades del componente FARC de la CSIVI frente al PMI”, Ob. Cit., pp. 225-229.

Legislativo 01 de 2016, hay un amparo constitucional que obliga a formular e incorporar el mencionado capítulo de la implementación en el PND del gobierno de Duque<sup>4</sup>. En la reunión de la CSIVI del pasado 10 de octubre, la representación del Gobierno informó que se cumplirá el mandato constitucional. En consideración a lo anterior, aún está por verse cuál será el contenido del capítulo específico de la implementación en el PND en proceso de preparación, el cual deberá presentarse al Congreso de la República a más tardar el 7 de febrero de 2109 y que, según la normatividad vigente, tras su discusión y trámite deberá estar aprobado por el Congreso el 7 de mayo del próximo año. Asimismo, están por establecerse los recursos con los cuales se comprometerá el Gobierno para la financiación del señalado capítulo específico. En esos dos aspectos (contenido y financiación), se pondrá de manifiesto si el discurso gubernamental sobre la continuidad de la implementación se ajusta a lo establecido en el PMI y el CONPES 3932, o si por el contrario se trata simplemente retórica.

Además de los contenidos específicos de cada punto del Acuerdo vertidos en el PMI, que tendrán que ser desagregados y definidos con metas e indicadores específicos para la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), la cuestión de la financiación adquiere particular relevancia.

Si se hiciera una estimación basada en el promedio aritmético del valor de la implementación establecida en 129,5 billones de pesos durante 15 años, al período del PND del actual gobierno le correspondería un monto indicativo total de 34,53 billones de pesos, distribuidos por punto del Acuerdo de la siguiente manera:

**Montos indicativos para el capítulo específico de la implementación del PND (2018-2022)**

Punto	Costo Total	% de Participación
1. Reforma rural Integral	29,49	85,4%
2. Participación Política	1,14	3,3%
3. Fin del Conflicto	0,51	1,5%
4. Solución al problema de las Drogas Ilícitas	2,21	6,4%
5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto	1,15	3,3%
<b>TOTAL</b>	<b>34,53</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en DNP-MHCP. Cifras del PMI en billones de pesos de 2016.

La misma estimación aplicada a las fuentes de financiación con el mismo criterio, arrojaría los siguientes montos:

4 Ver Artículo 3, Artículo transitorio. Plan de inversiones para la paz, Acto Legislativo 01 de 2016. Consultar en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%2007%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>



### Montos indicativos por fuente para el capítulo específico de la implementación del PND 2018-2022

Fuente	Costo Total	% de Participación
1. Presupuesto General de la Nación	12,45	36,0%
2. Sistema General de Participaciones	10,08	29,2%
3. Sistema General de Regalías	5,24	15,2%
4. Recursos Propios de Entidades Territoriales	1,46	4,3%
5. Cooperación Internacional	3,09	8,9%
6. Privados	2,21	6,4%
<b>TOTAL</b>	<b>35,53</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en DNP-MHCP. Cifras del PMI en billones de pesos de 2016.

Esta estimación, no suficientemente técnica en cuanto un proceso de implementación no se basa en promedios anuales aritméticos dado que en los primeros años deben concentrarse los mayores esfuerzos y los mayores recursos, resulta en todo caso útil para aproximar un debate más informado acerca del capítulo específico de la implementación; no solo sobre la distribución de las asignaciones por punto, sino también respecto de las fuentes de financiación que hacen parte de las discusiones técnicas. Con ella, tampoco se consideran las observaciones de la Contraloría General que estimó que a la implementación del Acuerdo le faltaban 76 billones de pesos, lo cual -aplicando el promedio aritmético- equivaldría a afirmar que el costo del capítulo específico de la implementación para el cuatrienio 2018-2022 sería de 54,8 billones de pesos, es decir, 20,3 billones de pesos más del monto indicativo del PMI. Así es que aquí estamos hablando apenas de referentes mínimos.

Del documento de la Presidencia de la República, "La Paz, la estabilización y la consolidación son de todos. Política de Iván Duque, Presidente de la República, para la Estabilización 2018-2022", de octubre de 2018, se puede inferir que en materia de implementación el camino que parece ser emprenderá el actual gobierno será el de pretender una nueva revisión de facto

El discurso gubernamental se ha desplazado hacia la afirmación de dar continuidad a la implementación y de cumplir lo convenido. A poco más de tres meses, no son posibles apreciaciones definitivas sobre lo que hará o no el nuevo gobierno. Hasta ahora, sus iniciativas legislativas se han centrado en propósitos de modificación de los diseños de la Jurisdicción Especial para la Paz, y en la pretensión de afectación de la participación política de la antigua comandancia guerrillera. No hay un solo anuncio que permita identificar que por la vía de los desarrollos normativos habrá iniciativa gubernamental para dar continuidad a la implementación.

del Acuerdo, basada en la crítica a los diseños aparentemente anti-técnicos del PMI, así como en compromisos de financiación imposibles de cumplir, dada la situación fiscal por la que atravesaría el país<sup>5</sup>.

De esa manera, nos encontraríamos frente a la paradoja que críticas en muchos casos válidas frente a la implementación del Acuerdo durante el Gobierno de Santos, que dan cuenta de su precario estado actual, se constituirían en argumento del gobierno actual sobre "ajustes necesarios" a fin de poder cumplir. Dentro de ellos no sería descartable que se pretendiese además un ajuste a la baja del monto indicativo del PMI y de los recursos que se deben aplicar al capítulo. Por esa vía, se estaría frente a otra forma de la perfidia sobre la que es preciso advertir desde ahora. En esta ocasión sería la vía de la asfixia financiera de la implementación. El trámite del proyecto de presupuesto de 2019 en el Congreso de la República indica que ese camino ya se empieza a recorrer. La implementación estará desfinanciada en 2109, tal y como ya ocurrió en 2018.

Vale decir que no puede aducirse desconocimiento en la materia o siquiera sorpresa sobre los problemas de la financiación, pues el Marco Fiscal de Mediano Plazo en el que se fundamenta el PMI fue aprobado por el entonces senador Iván Duque, por la bancada de su partido, el Centro Democrático, y las bancadas que conformaban la coalición de gobierno, muchos de cuyos integrantes hacen parte hoy de los partidos que se declararon de gobierno.

Estas consideraciones tienen el propósito de llamar la atención sobre una nueva amenaza real que acecha la continuidad de la implementación del Acuerdo de paz, sobre la importancia de cualificar y complejizar en el momento actual los análisis acerca de la implementación y particularmente sobre la necesidad de hacer seguimiento de otro tipo al compromiso de implementación expresado por el Gobierno de Duque. Lo que ocurra en este campo durante los meses inmediatos permitirán decantar las tesis aquí expuestas en una u otra dirección.

5 En forma hábil el Gobierno ha exagerado el llamado hueco fiscal, minimizando el papel de los mejores escenarios macroeconómicos para los años próximos derivados de los mejores precios del petróleo, a fin de justificar además la reforma tributaria antipopular que pretende imponer.