

IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL: ¿UNA REFORMA RURAL INTEGRAL PARA LOS TERRITORIOS?

KAREN VANESA MARRINER CASTRO*

TATIANA MENJURA ROLDÁN**

Resumen

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), el Estado colombiano asumió, a partir de 2016, el compromiso de implementar, en un periodo de 15 años, una serie de compromisos estructurados en seis puntos: 1) Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral (RRI), 2) Participación política: apertura democrática para construir la paz, 3) Fin del conflicto, 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, 5) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, y 6) Implementación, verificación y refrendación. Si bien la implementación del Acuerdo Final cubre la totalidad del territorio colombiano, 170 municipios fueron priorizados por

ser los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. Dicha priorización es consignada en el punto 1 del Acuerdo Final, en tanto este concentra sus estrategias en la transformación estructural del campo, creando condiciones de bienestar para la población rural.

Bajo ese contexto surgen, en el Plan Marco de Implementación (PMI), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como elementos con los que se busca garantizar la adopción del enfoque territorial y, así, poder cerrar las brechas campo-ciudad, identificando como principal obstáculo –no único– el problema de la tenencia de la propiedad de la tierra. A partir de lo anterior, este documento hace una revisión sobre el avance

* Magíster en Estudios para el Desarrollo. Universidad Externado de Colombia (Colombia). [karen.marriner@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0001-6612-8232].

** Magíster en Desarrollo y Gobierno. Seguimiento en política pública, Departamento Nacional de Planeación (DNP), [Tatiana.menjuraroldan@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-2990-1326].

Recibido: 8 de julio de 2021 / Modificado: 10 de septiembre de 2021 / Aceptado: 10 de septiembre de 2021

Para citar este artículo:

Marriner Castro, K. V. y Menjura, T. (2022). Implementación del Acuerdo Final y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: ¿una reforma rural integral para los territorios? *OPERA*, 30, pp. 33-54.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.04>

en la implementación de los indicadores con clasificador PDET, para poder identificar los principales avances, así como los cuellos de botella más importantes en el camino hacia la consolidación de una paz estable y duradera que se materialice en los territorios.

Palabras clave: Acuerdo Final; PDET; desarrollo territorial; paz; implementación.

IMPLEMENTATION OF THE PEACE AGREEMENT AND THE DEVELOPMENT PLANS WITH A TERRITORIAL FOCUS (PDET): ¿A COMPREHENSIVE RURAL REFORM FOR THE TERRITORIES?

Abstract

In 2016, the Colombian government and the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) signed the Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace. The treaty institutionalizes profound changes structured in (6) six points: Land reform and restitution, political participation, reincorporation of ex-combatants and security guarantees, substitution of illicit crops, victims' reparation and the protection of civilians, and implementation and verification.

The Development Plans with a Territorial Focus (PDET) are the main tool of the Colombian State to carry out socio-economic development to the municipalities most affected by violence in the context of the armed conflict. The first point of the agreement contains the Comprehensive Rural Reform (RRI) which is meant to materialize through the PDET. The PDET primary objective is to promote progress

in rural areas and to close the gap between urban and rural. In that context, this document explores the current state of the implementation of the PDET's indicators in order to identify what has been done, what obstacles remain, and how can these be overcome.

Key words: Peace Agreement; local development; implementation; PDET.

INTRODUCCIÓN

Tras la firma del Acuerdo Final, y con el fin de garantizar la implementación de todo lo acordado, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) discutió y aprobó el Plan Marco de Implementación (PMI)¹. Este instrumento orienta las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años y facilita el seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas a través de 501 indicadores.

Específicamente, el punto 1 del Acuerdo Final (Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral - RRI) contiene un componente de territorialización importante en sus estrategias y pilares, más aún, el punto

1 El PMI fue construido y aprobado en cumplimiento de lo establecido en el punto 6.1.1. del Acuerdo Final. A su vez, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes 3932 de 2018, 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 tomadas entre 2017 y 2031.

prioriza 170 municipios que hacen parte de las 16 subregiones PDET, representando el 36 % del territorio nacional, municipios que se caracterizan por:

1. Los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.

2. El grado de afectación derivada del conflicto.

3. La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.

4. La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

De acuerdo con el Gobierno nacional de Colombia, esta priorización obedece a que “si bien la RRI es de aplicación universal, el logro de estas metas hace necesario la articulación de esfuerzos progresivos y diferenciados según las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales” (2018). Además, en estos municipios viven cerca de 6,6 millones de personas, concentrando el 24% de la población rural del país, y se estima que el 57% de la población rural es pobre, una cifra de 11,3 puntos porcentuales superior a la media rural nacional (DNP, 2017).

En este sentido y con el objetivo de agrupar las disposiciones del Acuerdo Final, de forma tal que se puedan observar de manera conjunta aquellas acciones que permiten avanzar en temas estratégicos, entre ellos el territorial, el PMI incorpora cinco clasificadores (género, metas trazadoras, étnico, temáticos y PDET). En especial, el clasificador PDET busca dar una mirada más concreta a los compromisos acordados en La Habana para los 170 municipios priorizados, de conformidad con lo previsto en el numeral 1.2.2 del Acuerdo Final,

el cual señala que la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país (Gobierno Nacional de Colombia, 2018).

Este clasificador PDET en el PMI, nace de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial creados por el Decreto 893 de 2017, los cuales se establecen como un programa participativo subregional de transformación integral del ámbito rural a 15 años, a través del cual se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la RRI en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional (Gobierno Nacional de Colombia, 2017). En este sentido, aunque el clasificador PDET nace del decreto en mención, no pretende hacer un seguimiento a los planes y programas acordados con las comunidades de estos territorios, competencia de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), sino que busca que los compromisos derivados del Acuerdo Final y enfocados en la RRI, además de asegurar que las acciones se realicen en las áreas rurales y rurales dispersas, se centre en avanzar en los municipios PDET.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la territorialización del Acuerdo Final es tan relevante como las acciones estratégicas por realizar desde el nivel central (o aquellas clasificadas como metas trazadoras), se hace necesario identificar los avances y rezagos en la implementación de los indicadores con clasificador PDET. Lo anterior, con el fin de establecer los ajustes de política que permitan, habiéndose cumplido 5 años de la firma del Acuerdo Final, lograr avances territorializables; además, teniendo en

cuenta que las 16 Hojas de Ruta² que debieron estar estructuradas al inicio de la implementación, aún no se encuentran definidas.

Así, este trabajo de investigación tiene como propósito analizar la implementación de los 59 indicadores con clasificador PDET del PMI, como instrumento central en la territorialización de la RRI, con el ánimo de identificar no solo el estado de avance, sino aquellas temáticas y sectores que requieren de una mayor intervención para lograr las metas planteadas en el marco de los 15 de años de implementación. Este documento se estructura en tres secciones, incluyendo esta introducción. La siguiente sección presenta los resultados de avance de los indicadores PMI clasificados como PDET³, tanto a nivel de pilar como de avance sectorial. Finalmente, se señalan algunas consideraciones frente al avance y rezago en la implementación de estos indicadores.

METODOLOGÍA

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo y la metodología constó de dos fases: i) revisión documental y ii) análisis de la información.

2 Las Hojas de Ruta son la herramienta que permite ordenar la implementación de los PDET, en esta se articulan los planes nacionales y territoriales que tienen incidencia en los 170 municipios PDET; además, identifica los actores responsables, las fuentes de financiación y los avances en el cumplimiento de las iniciativas. Actualmente, de las 16 Hojas de Ruta, siete han sido estructuradas.

3 La revisión del estado de avance de cada indicador se realizó a partir de los registros de avances cuantitativos y cualitativos registrados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO) con corte al 31 de mayo de 2021.

Para el análisis general de los indicadores con clasificador PDET en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, se hizo una revisión exhaustiva de los reportes registrados por las entidades responsables en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO). Esta revisión implicó un acercamiento a las fichas técnicas de los indicadores con ellas aprobadas, de tal forma que lo dispuesto en las hojas de vida del indicador fuese consecuente con el reporte registrado en el sistema. Lo anterior, teniendo en cuenta que en el Plan Marco para la Implementación (PMI) se establece al SIPO como la herramienta para hacer el seguimiento y monitoreo del cumplimiento del Acuerdo Final.

Los registros en el SIPO permiten conocer los avances cualitativos y cuantitativos realizados por las entidades, así como las posibles razones de incumplimiento, en algunos casos. Con base en la totalidad de registros en el SIPO se realizó el cálculo del avance general sobre las metas periodo para los indicadores objeto de este estudio, para con ello identificar los incumplimientos por tema o sector.

De esta manera, se revisaron los indicadores del punto 1 que compete a la RRI, el cual cuenta con la totalidad de los indicadores PDET. En total se revisaron los reportes para los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021-I, de los 62 indicadores que tienen la marcación PDET dentro del punto 1. Luego, en la fase de sistematización, se establecieron categorías de análisis (por pilar del Acuerdo y a nivel sectorial) para dar respuesta a los objetivos de la investigación. De esta forma se identificaron fortalezas, limitantes y retos en relación con el avance de implementación de los PDET.

El análisis, además, se soporta en la revisión de fuentes secundarias que permitiesen contrastar lo reportado por las entidades en el SIPO, con lo reportado a otras entidades (Procuraduría, Contraloría) o consolidado por otras instituciones (Instituto Kroc, PNUD).

AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS INDICADORES CON CLASIFICADOR PDET

El punto 1 del Acuerdo Final busca sentar las bases para una transformación integral del campo colombiano, creando las condiciones

de bienestar de los pobladores rurales y contribuyendo a la construcción de la paz. La RRI, objeto de este punto, busca además integrar las regiones, cerrar las brechas, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía. Este punto está compuesto por nueve pilares que contribuyen a la definición de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, la constitución del Fondo de Tierras, los procesos de formalización de baldíos y mecanismos alternos de acceso, así como el desarrollo en temas de salud, educación, vivienda, economía solidaria y alimentación (figura 1).

FIGURA 1. PILARES DEL PUNTO 1 DEL ACUERDO FINAL



Fuente: elaboración propia con base en Plan Marco de Implementación, 2017.

El punto 1 tiene 210 indicadores en el PMI⁴, 27 con clasificador Étnico⁵, 21 con clasificador Género⁶, 6 son Metas Trazadoras⁷ y 62 bajo el clasificador PDET⁸; estos últimos serán objeto de análisis en el presente documento.

Según el SIPO, el avance general promedio de los indicadores con clasificador PDET es del 54,18% (DNP, 2021). Sin embargo, para poder entender mejor el avance y, dado que los indicadores PDET están agrupados bajo el punto 1, su análisis se presentará por pilar⁹.

La tabla 1 presenta los sectores con responsabilidad en la implementación de los indicadores PDET y el porcentaje de avance general al corte del 31 de mayo de 2021. Estos avances han sido reagrupados a través de un semáforo, donde se observa que los sectores Cultura, Minas y Energía, y Deporte y Recreación tienen un alto grado de cumplimiento, en contraste con los sectores de Salud y Protección Social,

Transporte y Vivienda, Ciudad y Territorio¹⁰ quienes cuentan con el mayor rezago en la implementación.

TABLA 1. SEMÁFORO DE AVANCE GENERAL POR SECTOR

Pilar	Porcentaje de avance general
Cultura	97,65
Minas y energía	82,24
Deporte y recreación	77,78
Comercio, industria y turismo	75,29
Tecnologías de la información y las comunicaciones	75,00
Inclusión social y reconciliación	68,00
Trabajo	66,51
Agricultura y desarrollo rural	49,29
Educación	44,78
Transporte	33,10
Salud y protección social	20,00
Vivienda, ciudad y territorio	1,98

Fuente: SIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Pilar 1.2: Infraestructura y adecuación de tierras

El pilar de Infraestructura y adecuación de tierras (tabla 2) tiene como objetivo mejorar la infraestructura de riego, vial, eléctrica y de conectividad en los municipios PDET. De esta forma, se busca garantizar el acceso a servicios básicos como electricidad, conectividad y movilidad, avanzando así en el cierre de brechas entre las áreas rurales y urbanas. Este pilar cuenta con 14 indicadores en el PMI, siete de estos PDET.

10 Cabe tener en cuenta que el Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio cuenta con ocho indicadores que fueron reasignados debido al traslado de competencias del que trata la Ley 1955 de 2019, y, por lo tanto, los rezagos en su reporte podrían deberse a la consolidación de las fichas técnicas resultado de este ajuste.

4 Actualmente se registran en el SIPO 219 indicadores para el punto 1. Lo anterior teniendo en cuenta las divisiones de indicadores realizadas para el reporte de la información que cobijan los indicadores del Ministerio de Agricultura en materia de vivienda, los cuales por disposición de la Ley 1955 de 2019 pasaron a ser competencia del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. De igual manera, lo concerniente a proyectos de investigación para el sector agropecuario que fue asumido tanto por el Ministerio de Ciencia como por Agrosavia.

5 Indicadores que centran sus acciones en beneficio de las comunidades étnicas.

6 Indicadores que centran sus acciones en beneficio de las mujeres.

7 Indicadores referentes al cumplimiento de los objetivos estratégicos del Acuerdo Final.

8 Indicadores que centran sus acciones en los 170 municipios PDET.

9 Seis de los diez pilares del punto 1 del Acuerdo Final tienen indicadores PDET.

TABLA 2. INDICADORES PILAR DE INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS

Nombre del Indicador	Año de Inicio y Final	Meta periodo 2019-2022 ¹¹	Porcentaje de avance general
Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET	2016-2019	100%	33,1
Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	2021-2026	50%	0
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	2016-2017	46.561	66,8
Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, en municipios PDET	2017-2026	4,39	100
Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras en municipios PDET	2017-2026	6.347	79,93
Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet	2017-2026	10	50
Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad	2017-2025	100%	100

Fuente: SIIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Como se muestra en la tabla 1, dos de los siete indicadores PDET a la fecha ya deberían estar finalizados y cumplidos. No obstante, se presenta un rezago en el cumplimiento de vías priorizadas construidas o en mantenimiento, pues de 170 municipios PDET, solo se presentan avances en 65 pertenecientes a 14 departamentos del país. El rezago en este avance se evidencia debido a que la actividad de mantenimiento en vías terciarias se programó con recursos del Presupuesto General de la Nación. Así, durante las vigencias 2019 y 2020 se bloquearon estos recursos desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y solamente hasta final del año 2020 se pudieron contratar las interventorías. Por tal razón, las obras que

se derivan de estos recursos no tuvieron ejecución durante el 2020 y los avances reportados corresponden a otras fuentes de financiación. No obstante, el Ministerio de Transporte, al contar con los recursos desbloqueados espera lograr la meta en 2021.

Es de señalar que este rezago afecta la conectividad de municipios que históricamente han estado aislados, lo cual interfiere en la calidad de vida y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como en la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios (Agencia de Renovación de Territorio, 2018), pues una adecuada transitabilidad permite la provisión de servicios de salud, educación y seguridad, lo que reduce considerablemente la pobreza y la marginalidad que estos territorios han vivido durante varios años (Murillo, 2017).

Por otra parte, no se relacionan avances sobre los proyectos de desarrollo agropecuario

11 La última meta proporcionada en el SIIPO para todos los indicadores PDET es la del periodo 2019-2022. Teniendo en cuenta que este es el último dato disponible como meta se toma esta como valor comparativo frente al avance del reporte general.

y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET, aunque es de señalar que esta acción inició tan solo hasta 2021. No obstante, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) ha indicado que sobre los distritos de riego se priorizó la rehabilitación del Distrito Bella Vista - El Puente en el municipio de Algeciras, Huila, obras con las que se beneficiarán 117 hectáreas y 79 familias. Sobre los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) la entidad se encuentra adelantando su estructuración para la infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET.

Así, se resalta la necesidad de incrementar y promover la productividad y el desarrollo rural integral por medio de aprovisionamiento en infraestructura de adecuación de tierras que permita incrementar los ingresos de los pequeños productores agropecuarios y la reducción de la pobreza rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020).

De otra parte, se resalta el logro del 100% de avance en el indicador referente a las cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad, pues esto implica que las cabeceras municipales de los 170 municipios PDET están conectadas a dichas redes de transporte. Cabe resaltar que este resultado se refiere a que las cabeceras municipales de los 170 municipios PDET están conectadas a redes de transporte de Internet

de alta velocidad por el Proyecto Nacional de Fibra Óptica y Alta Velocidad; sin embargo, persisten retos en cuanto a la calidad y la conectividad para las zonas rurales de los municipios. Teniendo en cuenta que la difusión de las TIC y la interconexión aceleran el progreso humano, reducen la brecha digital y desarrollan sociedades de conocimiento (ONU, 2015), se debe trabajar en superar las dificultades de acceso, así como mejorar la conectividad para superar las brechas en la garantía de derechos (Alcalá, 2019).

En materia sectorial se observa que el sector Minas y Energía cuenta con un avance promedio general adecuado. Por su parte, el sector Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con el mayor rezago, situación que es preocupante teniendo en cuenta que este sector tiene un rol central en el cumplimiento de los objetivos planteados en este punto. Además, es relevante señalar que a través de las obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET, se han invertido \$207 mil millones que equivalen al 0,3% del costo total requerido para su materialización, el cual asciende a \$70,1 billones según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2018. Para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo, se deberían estar ejecutando por lo menos \$4,67 billones al año (Goebertus, 2021). Lo anterior, implica que las inversiones realizadas por el Gobierno son insuficientes para lograr los compromisos establecidos en el Acuerdo Final (tabla 3).

TABLA 3. SEMÁFORO DE AVANCE GENERAL DEL PILAR INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS POR SECTOR

Pilar/Sector	Número de indicadores a cargo	Porcentaje de avance general
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	7	61,40
Agricultura y desarrollo rural	1	0,00
Minas y energía	3	82,24
Tecnologías de la información y las comunicaciones	2	75,00
Transporte	1	33,10

Fuente: SIIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Pilar 1.3: Desarrollo social: Salud

Este pilar integra el conjunto de acciones para que las y los pobladores del campo tengan un

estado completo de bienestar físico, mental y social. Para su medición, el PMI cuenta con 13 indicadores, 5 de estos PDET (tabla 4).

TABLA 4. INDICADORES DEL PILAR DE DESARROLLO SOCIAL: SALUD

Nombre del Indicador	Año de inicio y final	Meta global	Porcentaje de avance
Porcentaje de municipios PDET con modelo especial de salud pública para zonas rurales	2017- 2026	100%	0
Porcentaje de municipios PDET con modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas	2017- 2026	100%	0
Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en municipios PDET	2017- 2026	23	100
Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en municipios PDET	2017- 2026	No se encuentra información en el sistema. El indicador no tiene ficha técnica	
Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local en municipios PDET	2017- 2026	No se encuentra información en el sistema. El indicador no tiene ficha técnica	

Fuente: SIIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Como se muestra en la tabla 4, los indicadores relacionados con las sedes del servicio de telemedicina y con las IPS con personal calificado y una adecuada oferta local no cuentan con información disponible sobre su implementación, aun cuando la fecha de inicio de estos indicadores era 2017. Esta situación afecta la atención extramural y dificulta superar las barreras de acceso efectivo a los servicios de salud de la población ubicada en territorios PDET (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

Así, el bienestar y desarrollo de los habitantes en sus entornos se ha visto afectado; aunque se trazó el objetivo de dirigir acciones que mejoren las condiciones de la salud de la población, existe un rezago en los indicadores relacionados con la implementación del modelo especial de salud pública para zonas rurales y rurales dispersas pues el registro de avance se muestra en cero. Si bien se señala que la definición de estos planes se realizará en el marco de la implementación de la Política de Atención

Integral en Salud, específicamente a través de su componente operativo “Modelo de acción integral territorial”, para lograr esto se requiere la gestión de los integrantes del sistema de salud en el territorio. Lo anterior indica que se ha dificultado cumplir con los objetivos de: 1) establecer arreglos institucionales a nivel territorial, para coordinar acciones de agentes del sector salud y de los demás sectores con influencia en los determinantes sociales de la salud; 2) adaptar las rutas integrales de atención en salud e 3) implementar sistemas de vigilancia en salud pública con base comunitaria (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

En materia sectorial, este pilar solo cuenta con participación del sector salud, no obstante, frente a los otros sectores, cuentan con un avance promedio general del 20%, situándolo en un grado de rezago alto, aun cuando desde la ART se ha señalado que las acciones de mejoramiento de dotación hospitalaria, mantenimiento de ambulancias, infraestructura hospitalaria y, en general, la salud, son “prioridad en la implementación de las acciones PDET” (ART, 2020). Además, tampoco se evidenció fortalecimiento de los municipios PDT en el marco de la pandemia por covid-19, aun cuando “el 95% de los municipios PDET no tienen ni una sola cama UCI” (Goebertus, 2021).

Tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos” (2000). En ese sentido, se debe avanzar hacia una concepción y unas prácticas renovadas sobre la salud que, por un lado, garanticen el acceso a los servicios y, por otro, contribuyan a mejorar las condiciones de vida (tabla 5).

**TABLA 5. SEMÁFORO DE AVANCE GENERAL
PILAR DESARROLLO SOCIAL: SALUD,
POR SECTOR**

Pilar/Sector	Número de indicadores a cargo	Porcentaje de avance general
1.3. Desarrollo social: Salud	5	20,00%
Salud y protección social	5	20,00%

Fuente: SIIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Pilar 1.4: Desarrollo social: Educación rural

Este pilar se refiere a las acciones para atender integralmente a la primera infancia; garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación; erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, y promover la permanencia de los y las jóvenes en el campo. Para su medición, el PMI cuenta con 34 indicadores, 12 de estos PDET (tabla 6).

Todos los indicadores de este pilar tienen un horizonte temporal hasta 2026. Sin embargo, cabe resaltar que el indicador que garantiza la planta de personal docente en los municipios PDET tiene un avance del 0%. Según la información reportada en el SIIPO, en 2019 la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) adelantó el concurso especial de méritos para la provisión de directivos y docentes en los municipios PDET, a través del cual se ofertaban 6.564 vacantes en 119 municipios del país. Esta convocatoria surtió la aplicación de las pruebas de conocimientos específicos y pedagógicos el 04 de agosto de 2019, no obstante, la CNSC adelantó una actuación administrativa para determinar la existencia de irregularidades en los procesos de selección y dejó sin efectos la aplicación de las pruebas escritas para el nivel de primaria. El

proceso se retomó en 2020, sin embargo, no se ha reportado avance frente a este y desde varios sectores se ha señalado que el nuevo proceso “es una distorsión al espíritu y letra del Acuer-

do”, cuyo efecto inmediato implica que “están eligiendo profesores que no tienen arraigo en las regiones, y desplazando a educadores y sus núcleos familiares” (El Espectador, 2020).

TABLA 6. INDICADORES DEL PILAR DE DESARROLLO SOCIAL: EDUCACIÓN RURAL

Nombre del Indicador	Año de inicio y final	Meta global	Porcentaje de avance
Porcentaje de niños y niñas en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales en municipios PDET	2018-2026	33,20%	0
Porcentaje de municipios priorizados que cuentan con instituciones de educación media técnica que incorporan la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once) en municipios PDET	2018-2026	30%	100
Porcentaje de instituciones educativas rurales en municipios PDET que requieren y cuentan con modelos educativos flexibles implementados	2018-2026	18,90%	0
Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente	2018-2026	19%	0
Porcentaje de provisión de vacantes definitivas ofertadas a través de concursos diseñados para municipios PDET	2020-2026	90%	0
Porcentaje de matrículas con gratuidad en establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET	2017-2026	100%	100
Sedes rurales construidas o mejoradas en municipios PDET	2018-2026	3.287	92,78
Municipios PDET con infraestructura de bibliotecas, operando	2017-2026	170	97,65
Municipios PDET con escenarios deportivos mejorados y adecuados	2017-2026	90	46,67
Becas con créditos condonables en educación técnica, tecnológica y universitaria otorgadas a la población de municipios PDET, incluyendo personas con discapacidad	2019-2026	2.600	100
Nuevos cupos en educación técnica, tecnológica y superior habilitados en municipios PDET	2019-2026	1.400	0
Personas mayores de 15 años alfabetizadas en las zonas rurales de municipios PDET	2018-2026	2.000	100

Fuente: SIIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Los indicadores relacionados con las instituciones educativas rurales en municipios PDET que requieren y cuentan con modelos educativos flexibles implementados y con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos), no presentan avances desde 2018, fecha en la que el Ministerio de Educación señaló que la dotación de las canastas se realizó en el marco del proceso

de fortalecimiento de modelos educativos flexibles a través del cual dotaron y capacitaron 1.284 docentes de 558 sedes educativas en municipios con PDET. Esto dificulta combatir el reducido nivel de escolaridad de los estudiantes rurales, además de aumentar la brecha entre las zonas rurales y urbanas e influir en las altas tasas de pobreza en los territorios PEDT (Castillo, 2018).

Es necesario trabajar en la meta de educación técnica, tecnológica y superior para aumentar la inserción de los jóvenes al mercado laboral y a empleos en condiciones de calidad, pues el indicador que mide los nuevos cupos en educación técnica, tecnológica y superior, habilitados en municipios PDET, no presenta avances; por su parte, el reporte de avance de las estrategias de atención integral a niños y niñas en primera infancia no cuenta con información desde 2019, fecha en la que se reportó que 130.242 niños y niñas (53%) de 243.465 registrados en el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia en la zona rural de los municipios PDET, tuvieron atenciones cumplidas. Esta situación dificulta el tránsito de los jóvenes de la educación media a la educación superior y obstaculiza la movilidad social y el cierre de brechas (Ministerio de Educación, 2020).

Frente a los avances de este pilar se resalta el indicador de porcentaje de matrículas con gratuidad en establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET, a través del cual se busca eliminar una de las barreras de entrada al sistema educativo; al respecto, se encuentra que según el registro de avance se ha garantizado en un 100% la oferta de matrículas gratuitas en los municipios priorizados.

Así mismo, se reporta un cumplimiento del 100% en la entrega de becas con créditos condonables en educación técnica, tecnológica y universitaria otorgadas a la población de municipios PDET, incluyendo personas con discapacidad y en el proceso de alfabetización de personas mayores de 15 años, avanzando así en el fortalecimiento de la educación superior pública y promoviendo la creación de oferta y estrategias para el acceso de la población rural y de municipios PDET a la educación superior.

En materia sectorial se observa que el sector Cultura cuenta con un avance promedio general adecuado; por su parte, el sector Educación cuenta con el mayor rezago. Es preciso tener en cuenta que el sector Educación cuenta con la mayoría de las disposiciones a su cargo, lo que representa el 83% de estas y que los compromisos en este pilar se centren en disminuir los impactos que el conflicto armado dejó en los sistemas educativos rurales del país pues “son muchos los niños y jóvenes que no van a la escuela porque fue destruida, porque no hay maestros, el maestro murió, porque ya no pueden costearse el estudio o porque el presupuesto del sector educativo se desvió hacia el gasto militar” (PNUD, 2003).

En ese contexto, la educación debe convertirse en un instrumento de cohesión social que permita reducir las brechas entre lo urbano y lo rural. Además, “adquiere un papel democrático en la tarea de construir y consolidar las condiciones que hacen posible una paz sostenible, habilitando los procesos de reconciliación, restablecimiento de la confianza y reivindicación de los derechos de quienes han sufrido la crudeza del conflicto armado” (Ospina, 2018) (tabla 7).

TABLA 7. SEMÁFORO DE AVANCE GENERAL PILAR DESARROLLO SOCIAL: EDUCACIÓN RURAL POR SECTOR

Pilar/Sector	Número de indicadores a cargo	Porcentaje de avance general
1.4. Desarrollo social: Educación rural	12	51,94
Cultura	1	97,65
Deporte y recreación	1	77,78
Educación	10	44,78

Fuente: SIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Pilar 1.5: Desarrollo social: Vivienda y agua potable

Este pilar corresponde a las acciones para garantizar el derecho a la vida digna, mediante el

mejoramiento de la vivienda rural, la dotación de agua potable y el desarrollo de soluciones para garantizar el saneamiento básico. Para su medición, cuenta con 13 indicadores, ocho de estos PDET (tabla 8).

TABLA 8. INDICADORES DEL PILAR DE DESARROLLO SOCIAL: VIVIENDA Y AGUA POTABLE

Nombre del Indicador	Año de inicio y final	Meta global	Porcentaje de avance
Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET	2018-2026	5.087	0,29
Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET	2018-2026	10.077	32,1
Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET	2017-2021	100	100
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET	2017-2026	324.560	6,58
Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET	2017-2026	262.060	3,34
Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET	2020-2026	6.508	0
Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET	2020-2026	1.758	0
Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET	2020-2021	100	0

Fuente: SIIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Es de resaltar que en este pilar se dividieron tres indicadores para que tanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pudieran reportar avances en la implementación, pues, según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, a partir del primero de enero de 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) tendrá a su cargo la formulación y ejecución de la política de vivienda rural. Sin embargo, como se muestra en la tabla 8, los indicadores a cargo de este ministerio no presentan reporte de avance, aun cuando uno de sus indicadores, el relacionado con soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con par-

ticipación comunitaria tiene establecida como fecha fin el año 2021. La entidad señaló que no se presentaron avances para estos indicadores pues previo a la estructuración y ejecución de soluciones de vivienda era necesario desarrollar las bases, lo cual se hizo durante 2020.

De otra parte, resalta el único indicador PDET de este pilar que mantiene un avance del 100%, pues el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural establece que el total de soluciones de vivienda rural entregadas en las vigencias reportadas, en municipios PDET, se han estructurado y ejecutado con la participación de la comunidad.

Finalmente, el resto de los indicadores del pilar presenta registros bajos, y aunque el

plazo de cumplimiento es en 2026, es relevante avanzar en el cumplimiento de temas de gran importancia para el progreso de los territorios tales como el desarrollo de proyectos de agua potable en zonas rurales de municipios PDET o la entrega de viviendas de interés social rural tanto nuevas como mejoradas.

En materia sectorial se observa que, de manera general, los dos sectores asociados cuentan con un promedio de avance inferior comparado con los otros sectores y pilares; el MVCT es la entidad con mayor rezago al corte de la información. Esta situación se considera preocupante cuando las cifras del DANE (2018) muestran que el porcentaje de hogares con hacinamiento en los municipios PDET asciende al 15% cuando el nivel nacional es 9%. Además, en zonas como el sur del Córdoba, el sureste antioqueño y el Catatumbo, el porcentaje supera el 20% (Goebertus, 2021) (tabla 9).

TABLA 9. SEMÁFORO DE AVANCE GENERAL PILAR DESARROLLO SOCIAL: VIVIENDA Y AGUA POTABLE POR SECTOR

Pilar/Sector	Número de indicadores a cargo	Porcentaje de avance general
1.5. Desarrollo social: Vivienda y agua potable	8	17,79
Agricultura y desarrollo rural	3	44,13
Vivienda, ciudad y territorio	5	1,98

Fuente: SIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Pilar 1.6: Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa

Este pilar refiere a los procesos para fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria a fin de de-

sarrollar sus proyectos productivos, estimular procesos de innovación tecnológica y garantizar la protección social, el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo. Para su medición, el PMI cuenta con 57 indicadores, 22 de estos PDET (tabla 10).

Los indicadores que presentan un menor avance en este pilar se refieren a la estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiados, indicador con fecha de inicio en la vigencia 2020. Si bien el indicador establece que esta estrategia será diferente en cada vigencia conforme a lo estipulado en el Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios aprobado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), no se cuenta con información sobre la estrategia de 2020, ni con un documento para 2021.

En general, los indicadores de este pilar registran avances por encima del 70%, a excepción de los relacionados con el fortalecimiento de organizaciones solidarias, pues según se reporta en el SIPO, los procesos para crear, financiar y brindar fortalecimiento en capacidades productivas y administrativas se han apoyado a través de seis convenios de asociación. Empero, estos procesos no han pasado de las etapas de socialización, identificación y caracterización, es decir, no existe un avance real ni se han fortalecido las organizaciones solidarias en los municipios PDET, aun cuando estos indicadores tienen fecha de inicio de 2017.

Se observa que los sectores de este pilar cuentan con un avance superior al promedio general, no obstante, presenta rezagos importantes para el sector de Agricultura y Desarrollo Rural teniendo en cuenta que este cuenta con el 31% de las disposiciones para este pilar.

TABLA 10. INDICADORES DEL PILAR DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y ECONOMÍA SOLIDARIA Y COOPERATIVA

Nombre del indicador	Año de inicio y final	Meta global	Porcentaje de avance
Organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas	2017-2026	31	19,44
Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	2017-2026	244	44,44
Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada	2017-2026	99	36,63
Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria	2018-2026	No se encuentra información en el sistema. El indicador no tiene ficha técnica	
Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor, implementado	2018-2026	1	100
Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados	2018-2026	No se encuentra información en el sistema. El indicador no tiene ficha técnica	
Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones Finagro para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando en municipios PDET	2017-2026	1	100
Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en municipios PDET	2020-2026	2,3%	100
Productores rurales con cartera vencida que cuentan con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera en municipios PDET	2017-2026	4.641	75,72
Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada en municipios PDET	2020-2026	1	0
Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET	2018-2026	70	83
Municipios PDET con acciones que contribuyan a prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger al adolescente trabajador	2017-2026	41	100
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes atendidos por medio del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) con motivo de trabajo infantil, en municipios PDET	2017-2026	100%	100
Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET	2017-2026	44.369	100
Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales de municipios PDET	2017-2026	68.919	100
Personas con Microseguros BEPS en zonas rurales de municipios PDET	2018-2026	4.349	100
Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales	2017-2026	116	87
Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral	2017-2026	57	71
Sistema de inspección vigilancia y control fijo fortalecido en municipios PDET	2017-2026	1	100
Porcentaje de municipios PDET con cobertura de inspección Móvil del trabajo en áreas rurales	2018-2026	60%	93

Nombre del indicador	Año de inicio y final	Meta global	Porcentaje de avance
Porcentaje de municipios PDET con cobertura de las rutas de empleo	2017-2026	60%	100
Porcentaje de municipios PDET con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.	2017-2026	51%	100

Fuente: SIIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Así pues, es importante avanzar en el cumplimiento de los compromisos de este pilar pues la economía social y solidaria se posiciona como una estrategia determinante para la inclusión social y la generación de empleo que puede permitir afianzar el diálogo, la cooperación y la convivencia pacífica como mecanismos de desarrollo territorial y construcción de paz, incorporando a las comunidades más afectadas por el conflicto, pero también a los actores que estuvieron vinculados a este, bajo miradas de reincorporación y reconciliación de largo plazo (Fondo Europeo para la Paz, 2020) (tabla 11).

TABLA 11. SEMÁFORO DE AVANCE GENERAL PILAR PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y ECONOMÍA SOLIDARIA Y COOPERATIVA POR SECTOR

Pilar/Sector	Número de indicadores a cargo	Porcentaje de avance general
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	22	64,71
Agricultura y desarrollo rural	7	51,29
Inclusión social y reconciliación	2	100,00
Trabajo	13	66,51

Fuente: SIIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Pilar 1.7: Garantía progresiva del derecho a la alimentación

Este pilar contempla las acciones que garantizan el derecho a la alimentación sana, nutritiva

y culturalmente apropiada; la erradicación del hambre y el fomento de la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente. Para su medición en el PMI se cuenta con 17 indicadores, ocho de estos PDET, de los cuales dos se reportan finalizados (tabla 12).

Se debe resaltar que este pilar presenta, en casi todos sus indicadores, un registro de avance del 100% sobre las metas establecidas para los periodos. En el caso del indicador que mide los beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia en municipios PDET, se cumplió al cierre de la vigencia 2018, atendiendo a 88 beneficiarios a través de servicios ofertados en dos municipios priorizados PDET. Sin embargo, más allá del reporte de cumplimiento, se debe preguntar si la oferta fue suficiente pues no se desarrollaron procesos de atención en los 168 municipios PDET restantes.

De otra parte, se identifica que no existe información frente al cumplimiento de solicitudes aprobadas para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales en municipios PDET. Respecto al avance en la formulación de planes de seguridad alimentaria y nutricional, según la información alojada en SIIPO, a cierre de 2020 se avanzó en la formulación de Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 10 de los 19 departamentos con municipios PDET, logrando un avance del 40%, cuando para

esta vigencia se debería tener la totalidad de los planes formulados pues la fecha final del indicador fue en 2020.

En materia sectorial se observa que los sectores de este pilar cuentan con un avance superior al promedio general, no obstante, pre-

senta rezagos para el sector de Inclusión Social y Reconciliación que agrupa las acciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (tabla 13).

TABLA 12. INDICADORES DEL PILAR DE GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Nombre del Indicador	Año de inicio y final	Meta global	Porcentaje de avance
Porcentaje de municipios PDET con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados o reformulados	2019-2020	100%	40
Porcentaje de solicitudes aprobadas para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales en municipios PDET	2018-2026	100%	0
Proyectos productivos de grupos étnicos fortalecidos mediante asistencia técnica para la comercialización en municipios PDET	2017-2026	100%	100
Proyectos de participación en espacios comerciales, apoyados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en municipios PDET	2017-2026	100%	100
Municipios PDET con circuitos cortos de comercialización fortalecidos	2018-2023	20	100
Esquemas con prácticas agroecológicas para la producción de alimentos para el autoconsumo implementados en municipios PDET	2018-2026	22.255	100
Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia en municipios PDET	2017-2018	87	100
Alianzas productivas y acuerdos comerciales implementados en municipios PDET	2017-2026	100%	100

Fuente: SIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

TABLA 13. SEMÁFORO DE AVANCE GENERAL PILAR GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN POR SECTOR

Pilar/Sector	Número de indicadores a cargo	Porcentaje de avance general
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	8	67,64
Agricultura y desarrollo rural	1	100,00
Comercio, industria y turismo	4	75,29
Inclusión social y reconciliación	3	46,67

Fuente: SIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

La cuestión alimentaria es una causa del conflicto por su relación con las problemáticas agrarias. Si bien en el Acuerdo Final es innegable la trascendencia que tuvo el tema al ser incluido como uno de los pilares de la RRI, el acceso, la disponibilidad e idoneidad de los alimentos es solo una realidad de los colombianos que habitan los centros urbanos y no se ha avanzado realmente en el establecimiento de condiciones idóneas para los municipios más golpeados por el conflicto, como evidencia el rezago en la formulación de los planes de seguridad alimentaria.

PRINCIPALES AVANCES – PRINCIPALES REZAGOS

En el marco del posconflicto colombiano, el objetivo de una paz estable y duradera se vincula a la transformación estructural del campo colombiano y el desarrollo de los compromisos con enfoque territorial del Acuerdo de Paz. Desde la introducción del punto 1: Reforma rural integral, se enuncian metas bastante ambiciosas, como la de lograr la transformación de la realidad rural colombiana “que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia” (Gobierno de Colombia – FARC-EP, p. 10). Así, transcurriendo el quinto año en la implementación del PMI, se puede observar que los compromisos materializados a través de los indicadores con clasificador PDET no reflejan cambios estructurales en las condiciones de los municipios PDET.

Si bien, como se observa en la tabla 14, en materia de clasificadores para el punto 1, el avance general PDET se encuentra por encima de aquellos indicadores con clasificador de género, metas trazadoras y étnicos, su avance es apenas del 52,58%. Teniendo en cuenta que en el SIPO el avance general se calcula hasta las metas al cuatrienio 2019-2022, se esperaría un avance superior.

En esta línea se observan avances importantes en el logro de servicios de asistencia técnica para la actividad artesanal, subsidio de riesgos laborales, subsidio al adulto mayor, sistemas productivos agroecológicos para la producción de alimentos, fortalecimiento

del sistema de inspección, vigilancia y control fijo, servicios de atención a niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de trabajo infantil, servicio especial de alfabetización en zonas rurales, servicio de educación media articulada con programas de formación técnica agropecuaria, fortalecimiento de mercados indígenas y afrodescendientes (artesanales y agroindustriales), circuitos cortos de comercialización, crédito para estimular la productividad, centros y puestos de salud con capacidad resolutive, y capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía en las zonas no interconectadas (ZNI).

TABLA 14. SEMÁFORO DE AVANCE GENERAL POR CLASIFICADOR PMI

Clasificador	Número de indicadores	Porcentaje de avance general
Temático	103	56,01
PDET	62	52,58
Género	21	46,84
Metas trazadoras	6	18,21
Étnico	27	7,30

Fuente: SIPO (fecha de corte 31 de mayo de 2021) (DNP, 2021).

Por su parte, los rezagos están situados en mayor medida en los servicios de asistencia técnica para alianzas productivas y acuerdos comerciales; la creación o fortalecimiento de organizaciones solidarias para que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo; y cupos en educación técnica, tecnológica y superior en zonas rurales. Así mismo, se identifican obstáculos en la consolidación de programas de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales, el modelo especial de salud pública para zonas

rurales, los concursos docentes, los recursos no reembolsables (capital semilla) para beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras, la canasta educativa de los modelos educativos flexibles, el servicio de educación flexible con enfoque diferencial para la población rural, el servicio público de extensión agropecuaria, los servicios de atención integral a la primera infancia en zona rural y los servicios de telemedicina para zonas apartadas.

Además, preocupa que se presentan avances bajos en indicadores cuyo cumplimiento se estima para 2026, o incluso que ya presentan rezagos con la fecha de finalización, como el caso de las soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada y los planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados o reformulados.

CONCLUSIONES

Se podría afirmar que la aparición del conflicto en Colombia obedece al incumplimiento del deber del Estado de garantizar acceso a los bienes y servicios básicos (vivienda, alimentación y trabajo) que se relacionan fundamentalmente con la tierra, lo cual explica también, que los problemas en el acceso y la tenencia de la misma terminen por influir en la garantía y satisfacción de dichas necesidades, entre ellas la alimentación (Giraldo Ramírez, 2015). No obstante, este documento ha presentado los avances generales de los 62 indicadores del PMI con clasificador PDET, observando que, aunque del grupo de clasificadores es el que mejor comportamiento tiene, estos compromisos aún, después de cinco años transcurridos de la

firma del Acuerdo Final, no presentan avances estructurales que permitan realizar el cierre de brechas entre el campo y la ciudad. Como lo mencionó el Instituto Kroc en su quinto informe (2020), es de resaltar que los gobiernos locales, en especial aquellos ubicados en municipios PDET, incluyeron en su planeación 2020-2023 aspectos clave del Acuerdo Final como políticas de mediano y largo plazo, que podrían apalancar los rezagos.

Lo anterior ha incidido en la considerable desafección con el Acuerdo en zonas PDET, pues un 41%¹² de habitantes de estas zonas indica estar nada satisfecho con la implementación de los compromisos (PNUD, 2020). Además, se identifica que algunos de los enfoques transversales —étnico y de género— no han sido priorizados, por ejemplo, se presentaron rezagos con respecto al fortalecimiento de las guardias indígenas y cimarronas, principalmente líderes y lideresas que fueron asesinados y poblaciones que fueron desplazadas de manera forzosa. Además, no se han abierto los espacios necesarios de participación para las mujeres, la población LGBT y los pueblos étnicos en la implementación de los acuerdos transversales del Acuerdo de Paz. Así, la legitimidad de priorización de iniciativas ha sido cuestionada, pues algunas organizaciones de base no participaron en la planeación del PATR porque sus miembros fueron convocados el mismo día que iniciaba el proceso (Instituto Kroc, 2021).

12 Del total de encuestados para el informe realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a un año de la implementación.

Frente a los sectores, se pudo establecer que los sectores de Vivienda y de Salud y Protección Social son los más rezagados, en contraste con Cultura, y Minas y Energía, que presentan mejores comportamientos. Respecto a los pilares, son los pilares 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación (67,64%) y 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa (64,71%) los que cuentan con avances más relevantes en los compromisos asociados; mientras que el 1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable (17,88%) y 1.3. Desarrollo social: salud (20%) cuentan con los avances más bajos en materia de implementación.

En esta medida, las estrategias consignadas en el Acuerdo Final pareciesen desbordar la capacidad del Estado, en especial lo concerniente a infraestructura de riego, talento humano cualificado (en salud), atención a la población rural, atención integral a la primera infancia, agua y alcantarillado rural, asistencia integral e innovación tecnológica y capital semilla, y, aunque con un grado mayor, pero aún deficiente, lo dispuesto frente a la calidad y pertinencia en la educación rural y la vivienda rural.

Cabe resaltar que, al corte de este estudio, los compromisos frente a la eliminación del analfabetismo rural; el acceso a financiamiento rural; la protección social rural; la recreación, cultura y deporte rurales, y la infraestructura eléctrica presentan avances importantes. Aunque la eliminación del analfabetismo es la única estrategia con avance alineada a las metas estructurales del Acuerdo Final.

Finalmente, es de mencionar que los compromisos bajo el clasificador PDET requieren ir

de la mano con la denominada Hoja de Ruta Única de Estabilización de los municipios PDET¹³ y más aún con los planes nacionales sectoriales, los cuales sientan las bases técnicas y metodológicas para el desarrollo de las zonas rurales hasta 2031. Sin embargo, al 31 de mayo de 2021, solo 10 de los 16 planes que debieron construirse a 2018 han sido adoptados; además, el Gobierno nacional no ha presentado el decreto de Hoja de Ruta Única, lo que representa un reto adicional a los avances que se han dado hasta el momento, debilitando la capacidad institucional, y, sobre todo, a las comunidades que vieron en el Acuerdo Final una oportunidad de fortalecimiento de lo rural.

REFERENCIAS

- Agencia de Renovación de Territorio (2018). *ABC Obras PDET. 003*, 2019. Agencia de Renovación de Territorio
- Agencia de Renovación de Territorio (2020). Salud: prioridad en la implementación de los PDET en el Sur del Tolima. https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/salud_rural_prioridad_en_la_implementacin_del_pdet_en_el_sur_del_tolima

13 El artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 establece que la Hoja de Ruta Única será una herramienta para articular los instrumentos de planeación y estabilización derivados del Acuerdo Final y los Planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, con los mecanismos de financiación y ejecución de iniciativas y proyectos, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET, con el fin de garantizar la concurrencia de entidades y de recursos, y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional.

- Alcalá, M. (2019). Desigualdad en el acceso a Internet en México y la afectación en el ejercicio del derecho humano a la información. *Nuevo Derecho*, 15(24), 55-70. <https://doctrina.vlex.com.co/vid/desigualdad-acceso-internet-mexico-808437945>
- Álvarez, M. E., *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 451-497). Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Cabrera Díaz, E. y Molina-Sánchez, D. (2018). ¿Qué hacer en el postconflicto para alcanzar la paz en el seno de la familia colombiana? *Revista Colombiana de Bioética*, 13(2). <https://doi.org/10.18270/rbv.v13i2.2122>
- Castillo, J. (2018). Educación en el posconflicto: revisión del estado de implementación del plan especial de educación rural - Peer. 38. <http://hdl.handle.net/10785/5218>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000). *Observación General No. 14. El derecho al más alto nivel posible de salud*. ONU.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (2018). *Datos Hogares PDET. Censo Nacional 2018. Datos Hogares Nacional: Encuesta Calidad de Vida 2018*. DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). Caracterización de los territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Caracterizaci%C3%B3n%20PDET.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2021). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/WQygMaxJOAyP5LIr>
- El Espectador (2020, 24 de noviembre). “Los PDET están divorciados del Acuerdo de Paz”: los reclamos de las comunidades. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/los-pdet-estan-divorciados-del-acuerdo-de-paz-los-reclamos-de-las-comunidades-article/>
- Fondo Europeo para la Paz (2020). La economía social y solidaria: una herramienta para la reincorporación y la construcción de paz. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/la-economia-social-y-solidaria-una-herramienta-para-la-reincorporacion-y-la-construccion-de-paz/>
- Giraldo Ramírez, J. (2015). Política y guerra sin compasión. En E. Pizarro Leongómez et al., *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 451-497). Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Goebertus, J. (2021). ¿En qué va la paz?: las cifras de la implementación. https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usrfiles.com/ugd/883ff8_53ef3dd5bd764c139be002b0d6cd1f46.pdf
- Gobierno Nacional de Colombia (2018). Conpes 3932 de 2018. Plan marco de implementación del Acuerdo Final. https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/normativas/3932_plan_marco_implementacion_acuerdo_final.pdf
- Gobierno Nacional de Colombia (2017). Decreto 893 de 2017. “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET”. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <http://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>
- Instituto Kroc (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transforma-*

- ción territorial. Informe 4. Resumen Ejecutivo 6.* Instituto Kroc.
- Instituto Kroc (2021). *Estado de la implementación a cuatro años de la firma. Informe 5.* Instituto Kroc.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2020). Resolución 000091 de 2020.
- Ministerio de Educación (2020). Resolución 000614 del 23 de diciembre de 2020.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2018). Plan Nacional de Salud Rural. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/mmps-plan-nacional-salud-rural-2018.pdf>
- Murillo, C. (2017). Desafíos para el desarrollo de la Red Vial Terciaria en el posconflicto. *Revista de Ingeniería*, (45), 32-39.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). Resolución 70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible.* ONU. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Ospina, K. (2018). Educación en el posconflicto: revisión del estado de implementación del plan especial de educación rural. <https://repositorio.ucp.edu.co/bitstream/10785/5218/1/DDMEPGT14.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. /UNDP_Co_Luces-y-sombras-de-la-implementacion-del%2520acuerdo-de-paz%2520en%2520Colombia_vs_11dic.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). Informe de Desarrollo Humano. https://issuu.com/indh_guatemala/docs/informe_mundial_2003
- Procuraduría General de la Nación (2020). Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/legislatura-2020-2021/informes-y-publicaciones/1538-segundo-informe-al-congreso-paz-procuraduri-a-general-de-la-nacio-n/file>