



Gobierno de
Colombia

Diagnóstico del diseño de los

Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral

PNSRRI

Documento analítico

Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP)
Bogotá D.C.; Colombia, diciembre de 2024

Gloria Isabel Cuartas Montoya

Directora Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

Autores del diagnóstico:

Paola Alejandra Galindo García
Leonardo Augusto Díaz Morales
Sebastián Gómez Zúñiga
Jana Natalia Montoya Vargas
María Angélica Ospina Martínez
Visnu Posada Molina
José Leonidas Tobón Torreglosa
Catalina Riveros Gómez
Natalia Caro Galvis

Diseño y corrección de estilo

Equipo Comunicaciones Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

© Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz
Calle 7 No. 6-54
Conmutador: (601) 5629300 - (601) 5629300

Correos: contacto@presidencia.gov.co
Implementacion@presidencia.gov.co <https://portalparalapaz.gov.co>

2024 Bogotá, Colombia

Ficha técnica

Autor

Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP), Equipo Puntos 1-4
del Acuerdo de Paz

Directora

Gloria Isabel Cuartas Montoya

Coordinación estratégica

Vera Samudio

Equipo Puntos 1-4

Paola Alejandra Galindo García
Leonardo Augusto Díaz Morales
Sebastián Gómez Zúñiga
Jana Natalia Montoya Vargas
María Angélica Ospina Martínez
Visnu Posada Molina
José Leonidas Tobón Torreglosa
Catalina Riveros Gómez
Natalia Caro Galvis

Tipo de estudio

Diagnóstico cualitativo ágil de fuentes secundarias

Método

Evaluación de diseño de política

Técnica

Análisis documental o de contenido

Fuentes analizadas

Documentos narrativos de los 15 PNSRRI adoptados 2018-2022
Acuerdo Final de Paz (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 24/11/2016)
Documento maestro del Plan Marco de Implementación (2017)
Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
Decreto 1406 de 2023 (reglamentación SINRADR)

Fecha de corte

Diciembre 31 de 2024

Índice de siglas y acrónimos

ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ADT	Adecuación de Tierras
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
AFP	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
CIPI	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CRESE	Ciudadanía, Reconciliación y Educación Socioemocional
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz
CTDHA	Comisión Transectorial del Derecho Humano a la Alimentación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ECFC	Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos
IEM	Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz
IES	Instituciones de Educación Superior
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPSE	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas
IPRA	Índice de Priorización Rural de Agua y Saneamiento
LGBTIQ+	Lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales y queer
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MinCiencias	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
MinEnergía	Ministerio de Minas y Energía

MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
MinTrabajo	Ministerio del Trabajo
MinTransporte	Ministerio de Transporte
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NNA	Niñas, niños y adolescentes
NNAJ	Niñas, niños, adolescentes y jóvenes
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
ODHA	Observatorio del Derecho Humano a la Alimentación
PAGCC-CO	Plan de Acción de Género y Cambio Climático de Colombia
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos
PAT	Planes de Acción Territorial
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDA	Planes Departamentales de Agua
PDEA	Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales
PEER	Plan Especial de Educación Rural
PEN	Plan Energético Nacional
PERS	Planes de Energización Rural Sostenible
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PIDARET	Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial
PIEC	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PLANFES	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNER	Plan Nacional de Electrificación Rural
PNRECFC	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
PNSR	Plan Nacional de Salud Rural
PNSRRI	Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral
PNVISR	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural
PNVIR	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

PRyR	Planes de Retorno y Reubicación
PZA	Plan de Zonificación Ambiental
RIA	Ruta Integral de Atenciones
RRI	Reforma Rural Integral
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SINRADR	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural
SIRITI	Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas
SNGPDA	Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
STI	Sistemas Territoriales de Innovación
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
UIAFP	Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. MARCO METODOLÓGICO	14
1.1 Objetivo	14
1.2 Justificación	14
1.3 Metodología	15
CAPÍTULO 2. HALLAZGOS POR PNSRRI	25
2.1 Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	26
2.2 Plan de Zonificación Ambiental (PZA)	31
2.3 Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)	34
2.4 Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRECFC)	37
2.5 Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)	41
2.6 Plan Nacional de Conectividad Rural	48
2.7 Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)	54
2.8 Plan Especial de Educación Rural (PEER)	56
2.9 Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVISR)	63
2.10 Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	67
2.11 Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES)	71
2.12 Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación	73
2.13 Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	77
2.14 Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	80
2.15 Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	84
2.16 Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	89
CAPÍTULO 3. HALLAZGOS TRANSVERSALES	94
3.1 Alineación con el Acuerdo Final de Paz	105
3.2 Articulación con otros PNSRRI	107
3.3 Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026	109
3.4 Normatividad para la ejecución	111
3.5 Arquitectura institucional	112
3.6 Presupuesto	115
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	125
BIBLIOGRAFÍA	125
ANEXOS	129

Introducción

Los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral (PNSRRI) son los principales instrumentos de planeación sectorial e intersectorial establecidos en el punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AFP), con el fin de contribuir a la transformación estructural del campo colombiano. Tienen una vigencia de 15 años y sus objetivos mayores son:

- i. La superación de la pobreza y la desigualdad para lograr el bienestar de las poblaciones rurales (erradicación de la pobreza extrema y reducción de la pobreza rural en todas sus dimensiones en un 50%);
- ii. la integración y el cierre de la brechas entre el campo y la ciudad.

Cada PNSRRI está a cargo de un sector específico que es responsable de su diseño, planeación, ejecución y reporte de seguimiento en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) a través de planes de acción anuales. En su implementación no solo participan las entidades cabeza de sector en calidad de líderes, también lo hacen otras competentes del orden nacional. El Acuerdo Final de Paz también dictamina la vinculación de las comunidades en todo el ciclo de los planes mediante procesos de planeación, ejecución y seguimiento participativo, compromiso que se incluye en los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI).

Con la implementación conjunta de los PNSRRI se pretende realizar el principio de integralidad del Acuerdo de Paz, bajo la premisa de que es imposible superar la pobreza en el campo colombiano sin ofrecer una vida digna a sus habitantes, no solo mediante el mejoramiento de sus ingresos, sino garantizándoles un adecuado acceso a derechos, bienes y servicios públicos. Para ello, se determinó la implementación

articulada de 16 Planes Nacionales Sectoriales en cuatro grandes frentes:

- Acceso y uso de la tierra: formalización de la propiedad rural, zonificación ambiental.
- Infraestructura y adecuación de tierras: vías, riego y drenaje, electrificación, conectividad.
- Desarrollo social y acceso a derechos: salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico, protección social, garantía progresiva del derecho a la alimentación.
- Producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral: fomento a la economía solidaria y cooperativa, generación de ingresos, comercialización, asistencia técnica.

En la Tabla 1, se presentan los 16 PNSRRI con sus respectivos objetivos, principales responsables, actos administrativos y periodos de ejecución:

Tabla 1. Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral (en orden de aparición en el AFP).

Nº	Nombre y objetivo general del PNSRRI	Entidades responsables	Acto administrativo	Periodo ejecución
1	PLAN NACIONAL DE FORMALIZACIÓN MASIVA DE LA PROPIEDAD RURAL / Establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, la seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural en beneficio de los sujetos de ordenamiento de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra	MADR - ANT	Res. 382 de 2021(dic 20)	2022-2031
2	PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL (PZA) / Orientar el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios PDET para el desarrollo sostenible y equitativo y la generación de oportunidades a sus habitantes, mediante la orientación de decisiones y actuaciones de la institucionalidad nacional y territorial relacionadas con la estabilización de la frontera agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y la generación de alternativas productivas y de vida para la población campesina más afectada por el conflicto.	MADR - MADS	Res. 1608 de 2021(dic 19)	2022-2031
3	PLAN NACIONAL DE VÍAS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL (PNVIR) / Establecer los lineamientos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte, que permitan el desarrollo e integración regional priorizando los municipios más afectados por el conflicto armado en el marco de las políticas ambientales sostenibles.	Min Transporte	Res. 3260 de 2018(ago. 3)	2018-2031

Nº	Nombre y objetivo general del PNSRRI	Entidades responsables	Acto administrativo	Periodo ejecución
4	PLAN NACIONAL DE RIEGO Y DRENAJE PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA / Incrementar la productividad agropecuaria y promover el desarrollo rural integral en las zonas con agricultura campesina, familiar y comunitaria garantizando el acceso al agua, a través del aprovisionamiento de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones.	MADR - ADR	Res. 91 de 2020(abr 24)	2022-2031
5	PLAN NACIONAL DE ELECTRIFICACIÓN RURAL (PNER) / Presentar los lineamientos del plan de universalización del servicio de energía eléctrica en áreas rurales de los municipios con enfoque PDET a 2031.	MinEnergía	Res. 40809 de 2018(ago 20)	2018-2031
6	PLAN NACIONAL DE CONECTIVIDAD RURAL / Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en las zonas rurales, mediante el despliegue de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a Internet en cabeceras municipales, y la oferta de condiciones de uso del servicio de conectividad provista mediante soluciones de acceso público en centros poblados de más de 100 habitantes de municipios priorizados (PDET).	MinTIC	Res. 1722 de 2019(jul 12)	2019-2031
7	PLAN NACIONAL DE SALUD RURAL (PNSR) / Pendiente de adopción	MSPS	No adoptado	2018-2031
8	PLAN ESPECIAL DE EDUCACIÓN RURAL (PEER) / Fortalecer en la ruralidad la atención integral a la primera infancia y las condiciones para que niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos cumplan trayectorias educativas con calidad y pertinencia bajo una perspectiva de integralidad.	MEN	Res. 21598 de 2021(nov 16)	2018-2031
9	PLAN NACIONAL DE CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA SOCIAL RURAL / Ejecutar la Política Pública de Vivienda Rural a través de la estructuración e implementación de estrategias y acciones que permitan promover condiciones de vida digna, disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, reducir los índices de pobreza y contribuir al desarrollo humano, rural y sostenible.	MVCT	Res. 410 de 2021(ago. 2)	2020-2031
10	PLAN NACIONAL DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL / Implementar todas las reformas normativas, institucionales y la definición, desarrollo e implementación de herramientas que permitan asegurar el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales y su gestión sostenible, a través de soluciones tecnológicas apropiadas con participación activa de las comunidades.	MVCT	Res. 76 de 2021(mar 9)	2018-2031
11	PLAN NACIONAL DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y COOPERATIVA RURAL (PLANFES) / Estimular diferentes formas asociativas de trabajo de, o entre pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa, en especial de las mujeres rurales y que fortalezcan la capacidad de acceder a bienes y servicios, la comercialización de sus productos y en general a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción.	MinTrabajo - UAEOS	Res. 2950 de 2020(dic 29)	2017-2031

Nº	Nombre y objetivo general del PNSRRI	Entidades responsables	Acto administrativo	Periodo ejecución
12	PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN (PLAN AT) / Fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos.	ADR - Agrosavia	Res. 132 de 2022(mayo 2)	2019-2031
13	PLAN NACIONAL PARA APOYAR Y CONSOLIDAR LA GENERACIÓN DE INGRESOS DE LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA / Aumentar la generación de ingresos de la ECFC a partir del fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión de riesgos como mecanismos de inclusión productiva en la ruralidad.	MADR	Res. 209 de 2020(sep 2)	2020-2031
14	PLAN NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA / Promover la inserción de la ECFC en cadenas de valor locales, regionales y nacionales a través de un mejor aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización y la resolución de las asimetrías de información.	MADR - ADR	Res. 6 de 2020(ene 15)	2022-2031
15	PLAN PROGRESIVO DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS RURALES / Fortalecer el sistema de protección y seguridad social con enfoque diferencial teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. Igualmente, fomentar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, para ayudar a superar la pobreza y la desigualdad de la población rural promoviendo la integración y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad para alcanzar el bienestar de la población.	MinTrabajo	Res. 2951 de 2020(dic 29)	2018-2031
16	PLAN NACIONAL RURAL DEL SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (SNGPDA) / Garantizar de manera progresiva el derecho a la alimentación de la población rural mediante el desarrollo de acciones intersectoriales, coordinadas y articuladas.	CISAN - ICBF	Res. 213 de 2022(jul 13)	2018-2031

Fuente: UIAFP, a partir de los documentos narrativos y actos administrativos de los PNSRRI (2018-2022).

Además de una clara orientación hacia la ruralidad, todos los PNSRRI deben incorporar para su ejecución una estrategia de territorialización y priorización en las zonas identificadas, así como la transversalización de enfoques diferenciales. Esto implica que las acciones adelantadas deben *“reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental”* (Acuerdo Final de Paz, Punto 1).

En ese sentido, aunque los PNSRRI cubren la totalidad de los territorios rurales, deben priorizar las zonas identificadas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (punto 1.2 del Acuerdo) bajo los siguientes criterios:

- Niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
- Grado de afectación derivado del conflicto.
- Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
- Presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales.

En cuanto a su articulación con otros instrumentos de política, cada PNSRRI debe armonizarse y concurrir con los Planes Nacionales de Desarrollo y los planes y políticas sectoriales correspondientes y, en el nivel territorial, con los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales (PDT) y los instrumentos sectoriales territoriales, así como con los demás instrumentos derivados del Acuerdo Final de Paz (otros PNSRRI, Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y Planes de Retorno y Reubicación.

Respecto a la incorporación del enfoque diferencial étnico, de género, mujer, familia y generación, los PNSRRI deben ceñirse a las orientaciones del Capítulo Étnico del Acuerdo (punto 6.2) y del capítulo II “Enfoques transversales de género y étnico” del documento maestro del Plan Marco de Implementación (PMI), así como a las salvaguardas de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) en esta materia. Adicionalmente, el punto 1.3 establece que los PNSRRI deben implementar medidas específicas y diferenciadas para la superación de la pobreza que contemplen las necesidades particulares de los niños, niñas y mujeres rurales y procuren la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres.

Sumado a lo anterior, la Reforma Rural Integral (RRI) acoge otros criterios diferenciales mencionados en el Acuerdo, tanto para la implementación de medidas afirmativas y acciones específicas como para la priorización y focalización de las poblaciones, comunidades y de los territorios más vulnerables y afectados por el conflicto, la discriminación, el abandono y la pobreza:

- Pequeños y medianos productores/as.
- Niños y niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, madres gestantes y lactantes, personas adultas mayores.
- Pueblos y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom.

- Población víctima del conflicto.
- Población reincorporada.
- Población LGBTIQ+.
- Personas en condición de discapacidad.

Por otra parte, para garantizar el cumplimiento de lo acordado y facilitar su seguimiento y verificación, cada PNSRRI debe ser adoptado por acto administrativo y contar con su respectivo documento narrativo o anexo técnico, donde se presenten de manera detallada los siguientes elementos:

- Justificación del plan.
- Contexto y antecedentes.
- Marco normativo (normatividad vigente, ajustes normativos requeridos).
- Marco conceptual.
- Diagnóstico situacional.
- Marco estratégico (alcance, objetivo general, objetivos específicos, estrategias, líneas de acción, territorialización, priorizaciones).
- Arquitectura institucional (actores, roles, competencias, articulación y coordinación).
- Armonización y mecanismos de articulación con otros instrumentos de planeación nacional, sectorial, territorial e instrumentos de planeación de los pueblos étnicos.
- Armonización y mecanismos de articulación con los demás instrumentos de planeación del AFP (otros PNSRRI, PDET-PATR, PISDA-PNIS, PIRC, PRyR).
- Componente de evaluación y seguimiento (indicadores, responsables, metas).
- Esquema de financiación (fuentes y mecanismos, costo global indicativo, supuestos, proyección presupuestal anualizada en el plazo de ejecución, costeo desagregado por fuentes, estrategias, indicadores y metas).
- Transversalización de los enfoques étnico y de género, en línea con el AFP.

A ocho años de la firma del Acuerdo Final de Paz se hace necesario revisar los principales factores que han potenciado u obstaculizado la implementación de los 16 PNSRRI. Como aporte a esta labor la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP) ha desarrollado el presente diagnóstico, que pone a disposición de las entidades competentes y otros actores interesados un insumo de referencia para la toma de decisiones y para los análisis subsiguientes.



Fotografía de la UIAP

CAPÍTULO 1. MARCO METODOLÓGICO

1.1 Objetivo

Identificar fortalezas, puntos críticos y aspectos que requieren ajuste en los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral (PNSRRI), a través del análisis de sus documentos narrativos (anexos técnicos), con miras a reconocer factores relacionados con el diseño de estos instrumentos que estén incidiendo positiva o negativamente en su implementación.

1.2 Justificación

Luego de 8 años de la firma del Acuerdo Final de Paz se han advertido diversas dificultades en la implementación de los PNSRRI, que no solo han afectado el cumplimiento del punto 1 y su contribución a la transformación estructural del campo, sino también a la realización del principio de integralidad de la RRI y de todo el Acuerdo.

Algunas de las dificultades registradas se derivan del diseño original del Acuerdo (documentos maestros del AFP y del PMI) o del diseño mismo de los PNSRRI (documentos narrativos o anexos técnicos, fichas técnicas, indicadores); otras se relacionan con factores posteriores a su formulación (correspondencia y concurrencia con los planes de desarrollo nacionales y territoriales y las políticas sectoriales, desarrollos normativos, voluntades políticas, capacidad y articulación institucionales, financiación, etc.); y otras cuantas obedecen a la desalineación entre el diseño original del Acuerdo, el diseño de los PNSRRI y su implementación y seguimiento mediante planes de acción anuales.

Por ello el Gobierno Nacional ha insistido en la necesidad de realizar un mapeo de la situación que permita reconocer en qué frentes se requieren acciones urgentes para mejorar y agilizar la implementación de los PNSRRI y tomar decisiones bien informadas al respecto. El presente diagnóstico pretende avanzar en la producción de insumos para dicho propósito.

1.3 Metodología

Método

Para este diagnóstico se aplicaron algunos presupuestos metodológicos e instrumentos de la evaluación de diseño de política pública, la cual “se detiene especialmente en la conceptualización de la acción pública, su lógica interna y sus elementos de despliegue al objeto de solventar o mejorar una necesidad o problema” (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas de España [IEPP], 2020, p. 15). Este método es útil para recoger evidencia y analizar aspectos relacionados con el diseño de un programa o política en cualquiera de sus fases (*ex ante*, implementación, *ex post*), especialmente cuando abordan problemas altamente dinámicos. Cuando se aplica durante la implementación, puede permitir incluso “un rediseño temprano de la intervención motivando que esta sea más eficiente gracias a esa identificación temprana de errores de diseño” (p. 12).

Dado que los PNSRRI se encuentran en fase de implementación, algunos elementos de este método pueden aportar a la identificación de factores relacionados con su diseño que estén incidiendo en su implementación, tales como: limitaciones derivadas de un diseño problemático; desalineación entre los planes de acción anuales y el diseño original o interpretación errónea de este; fallas en la coherencia interna de cada plan o en su articulación con otros instrumentos de política, entre otros. En ese sentido, los hallazgos pueden contribuir a una toma de decisiones mejor informada

con relación al rediseño, ajuste, actualización u otro tipo de acciones necesarias para mejorar y agilizar la implementación de los PNSRRI.

Para construir el diseño metodológico y acotar el alcance del estudio, además de definir la fase de la política o programa en la que se enfocará el estudio, la evaluación de diseño de política sugiere los siguientes pasos (IEPP, 2020):

1. Escoger el *tipo de estudio, enfoque* (cualitativo, cuantitativo, mixto) y *técnicas de investigación* más idóneos.
2. Delimitar el conjunto de *fuentes de información* que se someterán a análisis.
3. Establecer un conjunto de *criterios de evaluación* que sirvan como parámetros para la identificación y análisis de la información (p.ej., pertinencia, relevancia, coherencia, complementariedad), así como las posibles *variables y/o indicadores de medición*.
4. Formular un listado de *preguntas de investigación* para interpelar cada criterio, basadas en las principales hipótesis a confirmar.
5. Construir una herramienta de registro y *análisis de información* donde se consoliden los anteriores elementos (corrientemente una *matriz*).

A continuación, se presenta la adaptación de estos elementos al presente diagnóstico.

Tipo de estudio, enfoque, técnicas y fuentes

Debido a la actual urgencia del Gobierno Nacional por producir insumos que permitan identificar y analizar las fortalezas y puntos críticos de los PNSRRI, priorizar los aspectos que requerirían ajuste para mejorar y agilizar su implementación y garantizar el cumplimiento idóneo del Acuerdo Final, se optó por aplicar un *diagnóstico ágil de fuentes secundarias desde un enfoque cualitativo*. Este tipo de estudio puede realizarse en plazos más reducidos, adaptarse con mayor rapidez y eficacia a las dinámicas colectivas e institucionales y generar información panorámica sobre un tema particular.

Como técnica de investigación se aplicó el *análisis documental o de contenido*, dado el interés de este diagnóstico por indagar las distintas fuentes documentales que conforman el diseño original del Acuerdo y de los PNSRRI e identificar allí posibles factores que hayan afectado su implementación y seguimiento. Las siguientes fueron las fuentes documentales sometidas a revisión y análisis:

- Documentos narrativos (anexos técnicos) de los 15 Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral (PNSRRI) adoptados a la fecha (2018-2022).

- Documento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP a los 24 días del mes de noviembre de 2016.
- Documento maestro del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2017) (elaborado por el Gobierno de Colombia y aprobado por la CSIVI en cumplimiento del Punto 6.1.1 del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP).
- Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” 2022-2026 (Gobierno de Colombia, 2023).
- Decreto 1406 de 2023, que reglamenta la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR).
- Otros instrumentos de política relevantes para cada PNSRRI.

Análisis de la información

Las fuentes principales del análisis objeto de este diagnóstico fueron los documentos narrativos de los 15 PNSRRI adoptados a la fecha y, como fuentes de contraste, se utilizaron los documentos que componen el diseño original del Acuerdo Final de Paz, así como las Bases del PND 2022-2026, el Decreto 1406 de 2023 (reglamentación SINRADR) y algunos instrumentos de política adicionales que pudieran ser relevantes en cada caso.

Tabla 2. Fuentes secundarias incluidas en el diagnóstico.

Fuentes principales de análisis	Documentos narrativos (anexos técnicos) de los 15 Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral (PNSRRI) (2018-2022) adoptados a la fecha.	
Fuentes de contraste	Diseño original del Acuerdo Final de Paz	Documento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 24/11/2016)
		Documento maestro del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (2017)
	Otros instrumentos de política	Bases del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia, Potencia Mundial de la Vida" 2022-2026. Gobierno de Colombia, 2023.
		Decreto 1406 de 2023, que reglamenta la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR).
		Otros instrumentos de política relevantes según el PNSRRI

Fuente: UIAFP.

Luego de hacer una primera revisión general de los documentos narrativos de los PNSRRI y de verificar que cada uno incluyera los elementos requeridos para este tipo de instrumento de planeación (ver “[Introducción](#)”), se diseñó un *corpus diagnóstico* para interpelar a las fuentes secundarias, con el fin de analizar la calidad de sus elementos, el grado de alineación de cada plan con el Acuerdo y su articulación con los instrumentos de política seleccionados. El diseño del corpus siguió este procedimiento:

- Criterios diagnósticos. Se adaptaron los siguientes criterios utilizados en la evaluación de diseño de política pública:

Tabla 3. Criterios diagnósticos aplicados en el diagnóstico.

Presencia	El PNSRRI incluye las secciones o elementos requeridos para este instrumento de planeación.
Claridad	Las secciones o elementos que presenta el PNSRRI se entienden claramente.
Pertinencia	Grado en que las medidas propuestas por el PNSRRI están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que esta se produce (según el AFP, adaptación de la oferta a las características, condiciones y necesidades de las comunidades y territorios)
Suficiencia	Grado en que las medidas propuestas por el PNSRRI son suficientes para resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que esta se produce.
Cobertura	Segmentos de la población o territorios priorizados para la intervención específica del plan.
Coherencia (PNSRRI y AFP-PMI)	Adecuación o alineación entre el marco estratégico (objetivos, estrategias, acciones), la territorialización y la incorporación de enfoques diferenciales planteados en el PNSRRI y lo establecido en el diseño original del AFP.
Complementariedad o articulación(PNSRRI y otros instrumentos)	Suficiencia de pautas, mecanismos y estrategias para la articulación y armonización entre el PNSRRI y otros instrumentos de política que intervienen en la resolución del problema (otros instrumentos de planeación nacional, sectorial, territorial; instrumentos de planeación de los pueblos étnicos; otros instrumentos del AFP).

Fuente: UIAFP, a partir de IEPP (2020, p. 15).

- Categorías. Una vez definidos los criterios diagnósticos se establecieron siete (7) categorías temáticas para la sistematización y clasificación de la información:

Tabla 4. Categorías utilizadas en el diagnóstico de los documentos narrativos de los PNSRRI.

A	Alineación con el Acuerdo Final de Paz	Coherencia del diseño del PNSRRI con lo establecido en el diseño original del AFP.
B	Articulación con PND 2022-2026	Correspondencia del PNSRRI con las transformaciones, ejes y metas del actual PND.
C	Normatividad	Ajustes normativos requeridos para implementar el plan y normatividad vigente.
D	Articulación con otros PNSRRI	Correspondencia y armonización entre el plan y otros PNSRRI.

E	Arquitectura institucional	Estructura institucional para la implementación del plan (actores, roles, distribución de competencias).
F	Presupuesto	Esquema de financiación del plan (fuentes, mecanismos, costeo) en línea con el AFP.
G	Observaciones	Notas o comentarios claves sobre los temas reportados y/o sobre nuevos temas.

Fuente: UIAFP.

- Variables y preguntas orientadoras. A partir de los criterios diagnósticos establecidos se definieron un conjunto de variables por cada categoría. A su vez, para indagar las variables en las fuentes secundarias se formularon preguntas orientadoras cualitativas de tipo abierto y cerrado dirigidas tanto al levantamiento como al análisis de la información.
- Herramienta de registro y análisis. Se construyó una matriz en Excel para la sistematización, clasificación y análisis de la información identificada en las fuentes documentales, siguiendo la estructura del corpus diagnóstico (Anexo 1. Matriz diagnóstica PNSRRI). Adicionalmente, se aplicó la técnica de semaforización de las respuestas para identificar ágilmente las fortalezas y puntos críticos en el diseño de los PNSRRI, así como el tipo de ajustes requeridos (si este fuera el caso) y su nivel de prioridad. La semaforización también se usó en la presentación gráfica de los resultados del diagnóstico.

Figura 1. Semaforización aplicada en el diagnóstico.

Verde	Suficiente, no requiere ajustes.
Amarillo	Requiere ajustes que pueden hacerse en los planes de acción o en los indicadores del plan.
Rojo	Insuficiente, requiere ajustes mayores en el documento narrativo y/o en las fichas técnicas del plan.
Gris	Pendiente por verificar, no hay información suficiente.

Fuente: UIAFP.

A continuación se presenta el corpus diagnóstico con sus respectivas categorías, variables, criterios y preguntas orientadoras:

Categoría A. ALINEACIÓN CON EL ACUERDO FINAL DE PAZ			
Variables	Criterios diagnósticos	Preguntas orientadoras	Semaforizar celda
Objetivo general	Presencia	¿Cuál es el objetivo general del plan?	No
	Coherencia	¿El objetivo general del plan es coherente con el consignado en el AFP y el PMI? Justificar.	Sí
Objetivos específicos	Presencia	¿Cuáles son los objetivos específicos del plan?	No
	Coherencia	¿Los objetivos específicos del plan son coherentes con lo consignado en el AFP y el PMI? Justificar.	Sí
Estrategias	Presencia	¿Cuáles son las estrategias planteadas en el plan?	No
	Coherencia	¿Las estrategias que se incorporan en el plan son coherentes con lo consignado en el AFP y el PMI? Justificar.	Sí
Acciones / actividades	Coherencia	¿Las acciones o actividades que se incorporan en el plan corresponden a los compromisos consignados en el AFP y el PMI? Justificar.	Sí
Territorialización	Presencia Cobertura	¿Cuáles son los criterios de territorialización de este plan? (p.ej. PDET, ZOMAC, territorios afectados por cultivos de uso ilícito, áreas ambientalmente estratégicas, etc.).	No
	Coherencia	¿Los criterios de territorialización del plan son coherentes con lo consignado en el AFP y el PMI? Justificar.	Sí
	Suficiencia	¿El plan ofrece mecanismos suficientes para su articulación con instrumentos de planeación territorial? Justificar.	Sí
	Presencia	¿Qué pautas, rutas o mecanismos concretos ofrece el plan para su articulación con cuáles instrumentos de planeación territorial (p.ej. PDT, PDET-PATR, PISDA, PDT, PIRC, PRyR)?	No
Enfoque étnico	Presencia Cobertura	¿Cuáles son los criterios diferenciales étnicos de este plan?	No
	Pertinencia Suficiencia	¿Se incorpora de manera pertinente y suficiente en el plan el enfoque étnico consignado en el AFP y el PMI? (verificar si el plan menciona el enfoque en sus principios generales y si incluye: 1. Criterios de focalización y/o priorización con enfoque étnico; 2. Acciones y/o medidas afirmativas para pueblos y comunidades étnicas, tales como: mecanismos participativos en la planeación, ejecución y seguimiento, asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades y de procesos organizativos, otras; 3. Variables de medición con enfoque étnico en los indicadores).	Sí

Categoría A. ALINEACIÓN CON EL ACUERDO FINAL DE PAZ			
Variables	Criterios diagnósticos	Preguntas orientadoras	Semaforizar celda
Enfoque de género	Presencia Cobertura	¿Cuáles son los criterios diferenciales de género de este plan?	No
	Pertinencia Suficiencia	¿Se incorpora de manera pertinente y suficiente en el plan el enfoque de género consignado en el AFP y el PMI? (verificar si el plan menciona el enfoque en sus principios generales y si incluye: 1. Criterios de focalización y/o priorización con enfoque de género; 2. Acciones y/o medidas afirmativas para las mujeres y sus organizaciones, tales como: mecanismos participativos en la planeación, ejecución y seguimiento, asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades y de procesos organizativos, otras; 3. Variables de medición con enfoque de género en los indicadores).	Sí
Otros enfoques y/o priorizaciones	Presencia Cobertura	¿Qué otras priorizaciones poblacionales y/o enfoques diferenciales se incluyen en este plan? (p. ej. campesinos, población relacionada con cultivos de uso ilícito, víctimas, firmantes, niños/as, adolescentes, jóvenes, personas mayores, en condición de discapacidad, con orientación sexual e identidad de género diversas, etc.).	No
	Pertinencia Suficiencia	¿Estas otras priorizaciones y/o enfoques diferenciales se incorporan de manera pertinente y suficiente en el plan para atender a otras poblaciones mencionadas en el AFP y el PMI? Justificar.	Sí
Grado de alineación con AFP y PMI	Coherencia	En general, ¿qué tanto está alineado este plan con el AFP y el PMI? ¿Requiere ajustes mayores o menores o no requiere? Justificar.	Sí
Categoría B. ARTICULACIÓN CON PND 2022-2026			
Variables	Criterios diagnósticos	Preguntas orientadoras	Semaforizar celda
Transformaciones y ejes del PND	Complementariedad o articulación	¿Las temáticas y estrategias del plan se articulan o se pueden articular con las transformaciones y ejes del PND 2022-2026? ¿Con cuáles? (p. ej. ordenamiento territorial en torno al agua, paz total, etc.).	Sí
Instrumentos	Presencia Complementariedad o articulación	¿Hay en el PND instrumentos complementarios para el cumplimiento del plan? Enumerar.	No
Metas	Presencia Complementariedad o articulación	¿El plan puede articularse con las metas propuestas en el PND? ¿Hay metas del PND que permitan cumplir las establecidas en el plan? Enumerar.	No
Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR)	Complementariedad o articulación	¿El plan puede articularse con uno o más subsistemas del SINRADR? ¿Con cuáles? (ver Decreto 1406 de 2023).	No

Categoría C. NORMATIVIDAD PARA LA EJECUCIÓN			
Variables	Criterios diagnósticos	Preguntas orientadoras	Semaforizar celda
Ajustes normativos post-Acuerdo	Presencia	¿Se realizaron ajustes o desarrollos normativos posteriores al AFP para implementar el plan? Sí es así, ¿cuáles? ¿Cuáles están pendientes?	No
Normatividad vigente	Suficiencia Pertinencia	¿La normatividad vigente (incluyendo los ajustes o desarrollos normativos posteriores al AFP) es suficiente y pertinente para la implementación del plan?	Sí
Categoría D. ARTICULACIÓN CON OTROS PNSRRI			
Variables	Criterios diagnósticos	Preguntas orientadoras	Semaforizar celda
Estrategia de articulación con otros PNSRRI	Presencia Suficiencia Complementariedad o articulación	¿El plan presenta una estrategia suficiente de armonización y/o articulación con otros PNSRRI? ¿Con qué otros PNSRRI se articula explícitamente? ¿Debería articularse con otros PNSRRI que no se mencionan en el documento? Enumerar.	Sí
Categoría E. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL			
Variables	Criterios diagnósticos	Preguntas orientadoras	Semaforizar celda
Estructura y responsables	Presencia	¿Qué entidades, unidades, personas, etc., se identifican como responsables de la gestión del plan y cuáles son sus competencias?	No
Roles y competencias	Claridad Pertinencia	¿Los roles y competencias de estos actores son claros y pertinentes? ¿Están bien delimitados y distribuidos?	Sí
Suficiencia de la estructura	Suficiencia	¿Esta estructura institucional es suficiente?	Sí
Categoría F. PRESUPUESTO			
Variables	Criterios diagnósticos	Preguntas orientadoras	Semaforizar celda
Fuentes de financiación	Presencia Claridad	¿Qué fuentes de financiación identifica el plan? ¿Se explican claramente? ¿Son coherentes con las fuentes y mecanismos de financiación establecidos para la implementación del AFP? (ver documento maestro PMI, cap. V, pág. 211).	Sí
Costeo	Presencia	¿El plan incluye un costeo para su implementación y una proyección presupuestal en el plazo de ejecución? ¿El costeo está desagregado por estrategias y por fuentes de financiación? ¿Cuál es el costo global indicativo del plan?	Sí
Notas sobre suficiencia y disponibilidad presupuestal u otros	Suficiencia Otros	¿Es suficiente el presupuesto para el cumplimiento del plan en el plazo de ejecución establecido? ¿Es suficiente el presupuesto destinado a inversión vs. funcionamiento? ¿El diseño financiero y presupuestal presentado en el plan plantea dificultades o limitaciones para su implementación? ¿Se han generado alertas sobre desfinanciación de este plan? ¿Otras observaciones?	No

Categoría G. OBSERVACIONES			
Variables	Criterios diagnósticos	Preguntas orientadoras	Semaforizar celda
Observaciones	Los que apliquen	Notas claves sobre los temas reportados y/o sobre nuevos temas.	No

Fuente: UIAFP.

Alcance

Dada la actual urgencia del Gobierno Nacional por producir insumos que permitan identificar y analizar las fortalezas y puntos críticos de los PNSRRI, priorizar los aspectos que requerirían ajuste para mejorar y agilizar su implementación, y garantizar el cumplimiento idóneo del Acuerdo Final de Paz, se optó por utilizar el diagnóstico cualitativo ágil de fuentes secundarias. Este tipo de estudio puede realizarse en plazos más reducidos, adaptarse con mayor rapidez y eficacia a las dinámicas colectivas e institucionales y generar información panorámica sobre un tema particular.

Sin embargo, es de anotar que, si bien este método se recomienda en situaciones de coyuntura y de toma de decisiones urgentes, no reemplaza la investigación ni la evaluación de política, dado que generalmente produce mapeos o insumos de referencia muy generales o limitados que deben ahondar en futuros estudios y triangular con otras fuentes de información. En este caso, el universo de fuentes analizadas solo incluye los documentos narrativos de los 15 PNSRRI adoptados (falta el Plan Nacional de Salud Rural en proceso de adopción), contrastados con los documentos maestros del AFP y del PMI, pero no se incluyeron los planes de acción anuales, los indicadores del PMI en SIPO (sometidos recientemente a revisión) o las fichas técnicas de los PNSRRI, ni tampoco otras fuentes de contraste que pudieran ser relevantes. Así mismo, dado que el diagnóstico tiene un enfoque exclusivamente cualitativo, requiere ser complementado con información y metodologías de tipo cuantitativo o de otra clase.

En suma, el presente diagnóstico se limita al aporte de insumos cualitativos de análisis sobre el diseño de los PNSRRI, para uso de las entidades involucradas en su diseño, ejecución, verificación, evaluación y seguimiento. Dado que los hallazgos permiten identificar factores del diseño de los planes que pueden estar incidiendo en su implementación, son de gran utilidad para identificar y comprender algunos rezagos en el cumplimiento del Acuerdo, así como para formular y priorizar acciones de mejora.

Productos

- Matriz diagnóstica: diligenciada en Excel, a partir del corpus de categorías, variables y preguntas orientadoras (Anexo 1).
- Documento analítico: incluye ficha técnica del diagnóstico, principales hallazgos transversales y por PNSRRI, conclusiones y recomendaciones.
- Presentación de los resultados en PowerPoint (Anexo 2).



Fotografía de la UIAP_Campesino

CAPÍTULO 2. HALLAZGOS POR PNSRRI

En este apartado se presentan los resultados arrojados por el diagnóstico para cada uno de los documentos narrativos de los 15 Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral que han sido adoptados hasta el momento. Para el caso del Plan Nacional de Salud Rural, el único de los PNSRRI que no ha sido expedido, se comparten algunas alertas y recomendaciones atendiendo el estadio en el que se encuentra actualmente. Las secciones subsiguientes están organizadas bajo la misma estructura:

Información de referencia del PNSRRI (objetivo general, entidades responsables, acto administrativo y periodo de ejecución).

Un concepto general del PNSRRI que resume los principales hallazgos de la matriz diagnóstica en relación con las siete categorías propuestas: alineación con el Acuerdo Final de Paz, articulación con PND 2022-2026, normatividad para la ejecución, articulación con otros PNSRRI, arquitectura institucional, presupuesto y observaciones.

- Principales fortalezas o potencialidades del diseño del PNSRRI.
- Principales puntos críticos o debilidades del PNSRRI que generan las mayores alertas.

- Recomendaciones o acciones urgentes en relación con lo que debe ajustarse y/o mejorar en la implementación del PNSRRI.

2.1 Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural

Objetivo del plan: establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural en beneficio de los sujetos de ordenamiento, de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

Entidades responsables: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Acto administrativo: Resolución 382 de 2021 (MADR).

Periodo de ejecución: 2022-2031.

Concepto general

El análisis del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (en adelante PNFMPR) se hizo sobre dos fuentes: i) el documento expedido (Resolución 382 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) y ii) el documento de alcance técnico mediante el cual se busca actualizar algunos apartados de la versión original. Sobre esta segunda referencia conviene aclarar que, en función de los vacíos o imprecisiones de documento original y por las complejidades propias del proceso de actualización, las entidades a cargo de este optaron por modificar solo los siguientes apartados:

- **Título 1.4.** Determinación de las fuentes para el reporte de los avances en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final (ajustes).
- **Título 2.2.** Implementar los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva (ajustes).

- **Título 2.3.** 2.3. Accionar de la Agencia Nacional de Tierras en el marco de lo ordenado por la SU288 de 2022 (nuevo).
- **Título 4.** Monitoreo seguimiento y evaluación (ajustes).
- **Título 5.** Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento (ajustes).

Para cubrir las categorías de revisión propuestas por la UIAFP se tendrán en cuenta ambas redacciones indicando a cuál de ellas se hace mención (documento expedido o documento de alcance técnico).

De acuerdo con el anexo técnico de la Resolución 382 de 2021, el PNFMPR cumple un rol de armonización en lo relacionado con los mecanismos de acceso progresivo a la propiedad de la tierra, distinguiendo en el marco de esta apuesta programática los procesos de acceso a tierras y aquellos de formalización de la propiedad rural. Para establecer la distinción entre acceso y formalización, el documento expedido incluye un capítulo titulado “1.4. Determinación de las fuentes para el reporte de los avances en el cumplimiento de los compromisos del AFP”. Ahora bien, el documento original presenta dos dificultades estructurales que lo distancian de lo dispuesto en el AFP las cuales se describen a continuación:

- a. Se incluyó un indicador para las 10 millones de hectáreas, que agrupa, por única vez, los reportes relacionados con la adjudicación de baldíos, así como los procesos de constitución, saneamiento, ampliación, reestructuración, titulación y demarcación de territorios para comunidades étnicas, además de la adjudicación a entidades de derecho público. Estos datos también se registran en los indicadores de 3 y 7 millones de hectáreas, sin otro criterio que la indicación de “cuando corresponda” (Resolución 382 de 2021, p. 21). Lo anterior genera confusión y dispersión de la información presentada como avance del proceso de implementación de los Puntos 1.1.1. y 1.1.5. del AFP.
- b. Se emplean las mismas fuentes para determinar el avance de la meta de acceso (3 millones de hectáreas) y formalización (7 millones de hectáreas).

Así el proceso de actualización del PNFMPR ha buscado corregir estas distorsiones incorporando las siguientes modificaciones:

- a. Se elimina del capítulo 1.4. el apartado sobre la meta de 10 millones de hectáreas, así como el indicador asociado a esta redacción.
- b. Para la meta de 3 millones de hectáreas (acceso a tierras), se precisa la redacción de las fuentes y se incorporan tres elementos: i) hectáreas compradas para población campesina; ii) hectáreas compradas a través del mercado asistido de tierras respecto de subsidios y subsidio integral de tierras; y iii) hectáreas compradas para adelantar procesos

de constitución, saneamiento, ampliación, titulación y demarcación para comunidades étnicas.

- c. Para la meta de 7 millones de hectáreas (formalización de la propiedad rural), se complementa la fuente “Hectáreas derivadas de procesos de titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales” considerada en el documento original, con el criterio de ocupación previa a persona natural. De igual manera y con relación a los procesos de constitución, saneamiento, ampliación, reestructuración, titulación y demarcación para comunidades étnicas, precisa que se trata de hectáreas tituladas. Finalmente, incluye como fuente hectáreas derivadas del otorgamiento de derechos de uso.

Por otro lado, el objetivo general y los objetivos específicos del documento expedido hacen énfasis en la implementación del Decreto Ley 902 de 2017 y en la política pública de Catastro Multipropósito. Si bien estos instrumentos resultan fundamentales para avanzar en el ordenamiento de los territorios rurales y en la identificación y descripción de la estructura de tenencia formal e informal de los predios rurales, no son el único marco normativo o de política pública con el cual debe articularse el PNFMPR para el cumplimiento de las metas asociadas a las 3 y 7 millones de hectáreas.

Es preciso entonces señalar la importancia y complementariedad de los mecanismos dispuestos en la Ley 160 de 1994, en particular, de aquellos que garantizan el acceso progresivo a la propiedad rural a los trabajadores/as rurales, el campesinado y los pueblos étnicos, entre ellos los procesos agrarios que protegen el suelo rural y su destinación con fines de reforma agraria. De igual manera deben contemplarse las órdenes de la SU 288 de 2022, que protegen y fortalecen el régimen de baldíos señalando su importancia para el cumplimiento del punto 1 del AFP. Sobre este último asunto se advierte que la propuesta de actualización incorpora un capítulo sobre el accionar de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en el marco de lo ordenado por la sentencia, indicando la importancia del reconocimiento de sentencias judiciales de pertenencia y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, como contribuciones a las metas de 7 y 3 millones de hectáreas respectivamente.

Finalmente, aunque la incorporación del enfoque étnico se subsana con la precisión de las fuentes previamente descritas como mecanismos para superar el rezago existente en los procesos de formalización de la propiedad colectiva étnica, no sucede lo mismo con el enfoque de género, el cual se restringe en el documento expedido a referencias generales que no contemplan acciones diferenciadas para su materialización, esto aun cuando se cuenta con los tres indicadores asociados a este enfoque: (i) hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras (A.G.1.); ii) mujeres beneficiarias del subsidio integral (A.G.3.) y iii) hectáreas formalizadas para mujeres rurales (A.G.4.).

Principales fortalezas o potencialidades

- Del proceso de actualización se resalta como acierto el ajuste del título que precisa las fuentes con las cuales se adelanta la medición de los indicadores correspondientes a los 3 y 7 millones de hectáreas, generando orientaciones precisas a los sectores y entidades implementadoras sobre cómo avanzar en la consecución de la meta. La incorporación de los ajustes descritos en el apartado anterior subsana las distorsiones asociadas al indicador “10 millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural”, el cual se elimina.
- Así mismo, se destaca del documento de alcance técnico la inclusión de un capítulo sobre la Sentencia de Unificación 288 de 2022, señalando la importancia de esta en tanto dinamiza el proceso de armonización de la política pública del sector rural con el régimen especial de baldíos, lo que contribuye con la implementación del Punto 1 del AFP. De manera complementaria resalta la orden 17 de la referida sentencia, en particular, el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (PARB) que incluye el reconocimiento de las sentencias judiciales de pertenencia y la recuperación de las tierras baldías indebidamente ocupadas, acciones que aportan al cumplimiento de la meta de 3 y 7 millones de hectáreas definidas por el AFP.
- Finalmente, se configura como un acierto la actualización del capítulo de monitoreo, seguimiento y evaluación (indicadores).

Principales puntos críticos y alertas

- El documento expedido limita el objetivo general y específico del PNFMPR al Decreto Ley 902 de 2017 y a la política pública de catastro multipropósito, sin considerar instrumentos normativos que son complementarios y que resultan estructurales y necesarios para el cumplimiento de la meta de los 3 y 7 millones de hectáreas como lo es la Ley 160 de 1994.
- El documento expedido del PNFMPR, además de presentar la cadena de valor del desarrollo rural en la que se incluyen los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) de manera general, solo hace referencia al Plan Nacional de Zonificación Ambiental (PZA), (numeral 5.2.) resaltando su importancia en términos de establecer un marco estratégico para la armonización e implementación de otros instrumentos

de ordenamiento y gestión territorial. En consecuencia, no presenta mecanismos de articulación con otros planes de la RRI restringiendo la apuesta de integralidad.

- El documento expedido incluye un apartado titulado “1.5. antecedentes del enfoque de género en el OSPR” en el que se relaciona el marco normativo nacional e internacional sobre el enfoque de género, las mujeres rurales y el reconocimiento de la economía del cuidado. Adicionalmente, en el capítulo 2 o diagnóstico, se incluye un título sobre “brechas de género en el acceso y formalización de tierras” con algunos datos de los años 2018 a 2021 que ilustran esta problemática. Finalmente, en el marco de la cuarta estrategia del plan se incluye en el numeral 4.4. la promoción de la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género, en el que se hace mención a las siguientes instancias e instrumentos: i) Unidad Coordinadora de Género y Mujer Rural (Resolución 4180 de 2018), como instancia de seguimiento a la incorporación del enfoque de género en las acciones misionales de la ANT; ii) el modelo de atención por oferta de la política de OSPR y sus mecanismos diferenciados de convocatoria y atención a mujeres rurales; y iii) espacios de sensibilización y capacitación interna a funcionarios/as y contratistas de la ANT.
- Si bien las acciones enlistadas son necesarias para la transformación institucional en cuanto a la incorporación del enfoque de género, no establecen rutas específicas para cerrar la brecha de acceso y formalización de la propiedad rural para las mujeres rurales. En consecuencia esta estrategia en lugar de proponer acciones concretas se limita a una inclusión meramente enunciativa de dicho enfoque. Pese a ello, se mantienen los tres (3) indicadores relacionados con este enfoque: i) hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras (A.G.1.); ii) mujeres beneficiarias del subsidio integral (A.G.3.) y iii) hectáreas formalizadas para mujeres rurales (A.G.4.).

Recomendaciones

- Finalizar el proceso de actualización del PNFMPR y expedir los ajustes realizados para subsanar los vacíos y distorsiones del documento expedido.
- Fortalecer las acciones y mecanismos para garantizar el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad rural a las mujeres rurales. Esto teniendo en cuenta que, en el gobierno del presidente Gustavo Petro el sector agricultura y la autoridad de tierras han desarrollado y expedido

instrumentos dirigidos a la materialización de este derecho, entre ellos el Decreto 1396 de 2024 que crea el programa especial de adjudicación de tierras para mujeres rurales.

2.2 Plan de Zonificación Ambiental (PZA)

Objetivo del plan: orientar el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios PDET para el desarrollo sostenible y equitativo y la generación de oportunidades a sus habitantes, mediante la orientación de decisiones y actuaciones de la institucionalidad nacional y territorial relacionadas con la estabilización de la frontera agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y la generación de alternativas productivas y de vida para la población campesina más afectada por el conflicto.

Entidades responsables: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Acto administrativo: Resolución 1608 de 2021 (MADS).

Periodo de ejecución: 2022-2031.

Concepto general

El Plan de Zonificación Ambiental (PZA) tiene un alto grado de alineación con el Acuerdo Final de Paz. Desde su ámbito territorial (regiones PDET) hasta su alcance (realizar una zonificación indicativa para las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA), la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola y la frontera agrícola) están ajustados a los requerimientos del AFP y del PMI. Además, establece condiciones que apuntan específicamente al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, el acceso integral y la formalización masiva, lo que coincide con las necesidades de la RRI. Demarca claramente la arquitectura institucional para llevarlo a cabo y para su articulación con otros puntos del AFP, lo que es sumamente significativo, pues denota la importancia de la zonificación ambiental como base indicativa para el cumplimiento integral del Acuerdo y de la RRI.

El plan permite una adecuada articulación con otros instrumentos de planeación y ordenamiento, tales como los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial

(PBOT), los Planes de Manejo de las AEIA, los Planes de Acción Territorial (PAT), entre otros, lo que le garantiza aplicabilidad y permanencia en el tiempo.

Por otra parte, el PZA es central para la concreción del pilar 1 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 sobre ordenamiento territorial alrededor del agua, pues la zonificación que ofrece indica una línea base de las posibilidades de uso o vocación de la tierra con base en tres categorías que posteriormente las entidades responsables de su administración pueden puntualizar. Adicionalmente, el PZA se relaciona y dinamiza directamente con las modificaciones normativas derivadas en su mayoría del PND 2022-2026, que permiten la creación de estrategias de gestión de conflictos socioambientales de interés, como es el caso de la llamada “Estrategia de Estabilización de Derechos Territoriales” para el campesinado en Áreas de Reserva Forestal.

Hay que apuntar, no obstante, que aunque el documento narrativo de este PNSRRI ofrece una vista general del organigrama necesario para su cumplimiento y es claro respecto a las competencias institucionales y esquema de financiación, no se describen con el mismo detalle que lo hace su plan de acción.

Principales fortalezas o potencialidades

- El PZA está estrechamente ligado al diseño original del Acuerdo Final de Paz. Su objetivo general, alcances, estructura institucional, ámbito territorial y acciones se derivan completamente del AFP y sus resultados son insumos efectivos para el desarrollo de otros puntos de este. Los resultados del PZA son el insumo fundamental para el impulso de la mayor parte de PNSRRI y también pueden facilitar el desarrollo normativo de elementos que profundizarían los impactos de la implementación, por ejemplo, los relacionados con las Áreas de Reserva Forestal de Ley Segunda.
- La información que brinda el PZA tiene un importante potencial indicativo para el desarrollo de puntos derivados de la Reforma Rural Integral y otros instrumentos de planeación y ordenamiento. Su desarrollo debería impulsar la actualización de los instrumentos mencionados, ya que su correcta implementación depende en parte del enlace con herramientas como los POSPR (descritos en la Resolución 12096 de 2019), los Planes de Ordenación Forestal descritos en la Ley 2a de 1959 y otros instrumentos de regularización de la ocupación más recientes.
- Este PNSRRI puede articularse de manera muy importante con el SINRADR en tanto es la base de varias acciones que deben desarrollar los subsistemas. El subsistema uno (1- adquisición) debe usar los insumos del

PZA para el complemento de las tierras de posible adquisición en los tres ámbitos del plan; el subsistema dos (2- delimitación) es perfectamente concordante con los propósitos del PZA y los insumos que puede brindar a la constitución de territorialidades comunitarias; el subsistema tres (3 - ordenamiento) debe usar las bases del PZA para ese propósito en los territorios PDET; el subsistema seis (6- estímulo a la economía campesina) debe basarse en los resultados del PZA para garantizar compatibilidad del suelo en los ámbitos del PZA. Por último, el subsistema ocho (8- territorialidades étnicas) no es de competencia explícita del PZA pero puede brindar insumos indicativos.

Principales puntos críticos y alertas

- Los objetivos del PZA no recogen la totalidad de las acciones que en él se desarrollan, por ejemplo, el enlace con las tierras que de allí pueden disponerse para el acceso y formalización y para el desarrollo de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia. Aunque en el plan se desarrollan estos puntos, no están recogidos en los objetivos específicos.
- El plan es limitado en sus acciones para territorialidades étnicas como consecuencia del diálogo técnico intercultural entre entidades del Gobierno Nacional y la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE). Esto podría adecuarse, nutrirse o corregirse si el plan propone acciones concretas que aporten a los instrumentos de ordenamiento de los pueblos étnicos (Planes de Vida o de Etnodesarrollo).
- Un tercer problema identificado es la financiación, pues el costo indicativo del PZA con horizonte a 2031 es superior a los \$358.571 millones y, en el corto plazo, requiere una inversión aproximada de \$43.000 millones. La mayoría de estos recursos provienen de los sectores Agricultura y Ambiente. Pero en la prospección de los fondos de las entidades, reforzado por lo que el mismo PZA afirma, no son suficientes para su cumplimiento y deben buscarse fuentes adicionales especialmente en la cooperación.

Recomendaciones

- Si bien el plan está en cabeza del MADS, es necesario mejorar la coordinación con los entes territoriales para vincularlo de manera más efectiva con otros instrumentos de planeación y ordenamiento a escalas regionales y locales.

- Debido a los impactos del plan es necesario que pueda ampliarse su ámbito de aplicación, pues su zonificación resulta útil para la gestión de conflictos en otras Áreas de Especial Interés Ambiental a nivel nacional.
- Es necesario que puedan tenderse puentes entre los elementos indicativos del plan y las zonificaciones internas de territorialidades étnicas, pues la información que este brinda es central para la planificación del territorio de todas las poblaciones.
- En tanto el PZA es útil para los propósitos del Acuerdo, pero también para otros del PND, es necesario que pueda robustecer financieramente para impactar en el ordenamiento.

2.3 Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)

Objetivo: establecer los lineamientos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte que permitan el desarrollo e integración regional, priorizando los municipios más afectados por el conflicto armado en el marco de las políticas ambientales sostenibles.

Entidades responsables: Ministerio de Transporte (MinTransporte).

Acto administrativo: Resolución 40809 de 2018 (MinTransporte).

Periodo de ejecución: 2018-2031.

Concepto general

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR) está parcialmente alineado con el Acuerdo Final de Paz, debido a que existen diferencias en cuanto a enfoque y alcance entre su documento narrativo y los documentos maestros del AFP y el PMI. Por un lado, el Acuerdo adopta una visión más amplia al abordar las vías no solo como infraestructura, sino como un medio para facilitar el acceso a servicios sociales y mercados, lo que contribuiría a mejorar los ingresos de la población campesina; en contraste, el PNVIR se concentra en las obras de infraestructura y la integración regional, sin detallar o vincular explícitamente los beneficios económicos y sociales directos.

Por otra parte, el Acuerdo requiere medidas destinadas a influir positivamente en el precio de los alimentos -en articulación con la garantía del derecho a la alimentación-, pero este aspecto no es tratado en el documento maestro del PMI ni el PNSRRI, ni tampoco se considera como parte de su articulación con otros PNSRRI (Alimentación, PLANFES, entre otros). Los objetivos del PN VIR también presentan diferencias frente a lo establecido en el AFP, particularmente en cuanto a asistencia técnica de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras, un aspecto que el plan no recoge.

Las estrategias no desarrollan plenamente el objetivo ya que carecen de un enfoque económico y social claro. Es fundamental que el acceso a servicios sociales y mercados, la incidencia en el precio de los alimentos y la mejora en los ingresos de la población campesina puedan medirse a través de indicadores específicos. Además, el plan presenta una territorialización excesivamente amplia, lo que dificulta la definición de prioridades relacionadas con sus objetivos. Por ello, se deberían aplicar los criterios y puntajes establecidos en el plan para generar un listado y un mapa de las vías priorizadas.

También es necesario establecer una relación más clara con las poblaciones priorizadas, como las comunidades campesinas y las víctimas, e incorporar de manera más efectiva los enfoques diferenciales. Si bien en la priorización de corredores con alto componente terrestre y fluvial y servicios aéreos esenciales se incluyen criterios étnicos, se requiere mayor claridad en su aplicación, así como una mejor transversalización del enfoque diferencial étnico en el plan, e incluir el enfoque de género que ni siquiera se contempla. Finalmente, falta un relacionamiento o detalle del costeo general del plan con cada estrategia.

Principales fortalezas o potencialidades

- El punto más fuerte es el planteamiento de criterios y puntajes para la priorización de vías, lo que facilita la definición de las vías y corredores a intervenir; no obstante, aquellos debieron haberse aplicado para presentar en el documento narrativo una primera propuesta indicativa de priorización.
- El plan establece una intervención multimodal, entre las que se encuentran modalidades terrestres, fluviales y aéreas, lo que ofrece la posibilidad de mantener una amplia cobertura en los territorios que no están conectados regionalmente.
- El sector al que pertenece este plan tiene una gran capacidad técnica que le permite soportar los ajustes que requiere el instrumento en función de las prioridades del Acuerdo Final de Paz. Adicionalmente, cuenta con institucionalidad dedicada de manera específica a los temas que el plan abarca.

Principales puntos críticos y alertas

- El plan no determina cuáles son los corredores priorizados para intervenir, lo que puede sujetar las decisiones de intervención a voluntades políticas. En su documento narrativo se debieron aplicar los criterios y sistemas de puntuación formulados para establecer una primera propuesta de priorización y facilitar así la anualidad y ubicación de las obras, actividades y presupuestos. Así mismo, dichos criterios pueden complementarse con las poblaciones que no fueron priorizadas en el plan.
- No se incluyen acciones relacionadas con la asistencia técnica de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras, lo que está claramente estipulado en el Acuerdo Final de Paz.
- El PNVIR carece de una estrategia de articulación con los demás instrumentos de la RRI y del AFP, por ejemplo, con otros PNSRRI estratégicos (p. ej. Alimentación, PLANFES, Comercialización, Conectividad y, obviamente, Formalización y Zonificación Ambiental) y con los PDET-PATR, que son los instrumentos que territorializan por subregión los PNSRRI.
- Se evidencia una deficiente incorporación de los enfoques diferenciales étnico y de género. El documento narrativo del plan no detalla los mecanismos de participación y beneficio de las poblaciones que demandan atención especial, ni precisa acciones o medidas afirmativas dirigidas a estas.

Recomendaciones

- Establecer una priorización (listado-mapa-cronograma) de corredores a intervenir, elaborada con base en el sistema de criterios y puntaje que el mismo plan elabora y que vale la pena complementar con la población no priorizada.
- Ajustar los objetivos para que se alineen con el Acuerdo Final de Paz, enfatizando en el enfoque socioambiental e incorporando acciones orientadas a la asistencia técnica de las comunidades para garantizar el mantenimiento y sostenibilidad de las obras.
- Establecer una medida para la conexión regional, ya que el plan no cuenta con un indicador o índice que permita conocer qué tan conectadas están ciertas regiones que interesan a la Reforma Rural Integral.

2.4 Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRECFC)

Objetivo: incrementar la productividad agropecuaria y promover el desarrollo rural integral en las zonas con agricultura campesina, familiar y comunitaria, garantizando el acceso al agua, a través del aprovisionamiento de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones.

Entidades responsables: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Acto administrativo: Resolución 006 de 2020 (MADR).

Periodo de ejecución: 2022-2031.

Concepto general

El Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRECFC) está parcialmente alineado con el Acuerdo Final de Paz. Con relación a los procesos de adecuación de tierras (ADT) y, en particular, en lo referido a la infraestructura de riego y drenaje para la ruralidad, el Acuerdo enmarca el objetivo de este tipo de acciones en el cumplimiento de los fines y metas asociados a los PNSRRI y lo delimita al impulso de “la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua” (AFP, numeral 1.3.1.2).

No obstante, el objetivo general del plan se restringe a la acción del incremento de la productividad agropecuaria, sin atender a la especificidad de la economía campesina, familiar y comunitaria (ECFC). Adicionalmente, el documento narrativo no contempla el componente de democratización del agua y la sostenibilidad ambiental, como tampoco el de prevención y mitigación de riesgos asociados al cambio climático desde una perspectiva territorial y de transformación estructural del campo. Estos mismos

vacíos se reproducen en la redacción de los objetivos específicos, aun cuando se recogen elementos de los seis 6 criterios determinados por el AFP¹.

Por otro lado, para establecer la alineación y coherencia de las estrategias del plan con el AFP y el PMI debe tenerse en cuenta que el diagnóstico de este PNSRRI suma un elemento adicional a los diagnósticos existentes sobre la Política de Adecuación de Tierras (ADT), a saber, la relación entre la estructura de tenencia de la propiedad rural y la infraestructura existente de adecuación de tierras. De manera más precisa, señala la relación prevalente entre los predios de mayor extensión con las áreas que, en función de su ubicación, cuentan con mejores condiciones de irrigación en las cuales se encuentran proyectos de adecuación de tierras de mediana y gran escala.

Así mismo, indica la relación entre áreas en las que predomina el fraccionamiento improductivo de la propiedad rural con regiones montañosas que dificultan la implementación de proyectos de infraestructura para riego mayores a 500 hectáreas. Es así como los distritos de riego de pequeña escala atienden en su mayoría zonas con un alto fraccionamiento de la propiedad rural, considerando además que los predios menores a 9 hectáreas equivalen al 80% del número total de predios rurales del país (Gobierno de Colombia, MADR, PNRECFC, 2020, p.13).

En consecuencia, este plan destaca las soluciones alternativas de riego intrapredial y los distritos de riego a pequeña escala como estrategias clave para generar un mayor impacto en áreas en las cuales predomina el micro y minifundio. Estas zonas, en su mayoría, están habitadas por campesinos y campesinas que practican una economía campesina, familiar y comunitaria. Ahora bien, esta conclusión pareciera limitarse a los contextos andinos, sin tener en cuenta la variación de la unidad agrícola familiar (UAF) en otras regiones del país (e.g. altillanura) y la heterogeneidad propia de los sistemas de producción de la ECFC.

En lo que se refiere a las acciones del plan, estas se distribuyen de la siguiente manera en el documento narrativo: la estrategia uno se compone de tres acciones: i) soluciones tecnológicas, apropiadas y asequibles (cuatro propuestas que combinan fuentes de energía hidráulica, solar y eólica, con tres tipos de fuentes de agua: superficial, subterránea y cosecha de agua), ii) diseño de proyectos tipo y iii) ejecución de soluciones alternativas de riego; la estrategia dos contempla dos acciones:

1. i) La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la ECFC; ii) la recuperación de la infraestructura de riego de la ECFC; iii) el acompañamiento a las asociaciones de usuarios en el diseño y formulación de los proyectos de riego y drenaje; iv) la asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la administración y la sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos de riego y drenaje; v) la promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en riego y vi) la preparación para mitigar los riesgos originados por el cambio climático.

i) proyectos nuevos y ii) distritos de pequeña escala existentes; la estrategia tres incluye dos acciones: i) asociatividad desde los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) y ii) promoción de la organización y capacitación de asociaciones de usuarios de distritos de pequeña escala.

La estrategia cuatro define la elaboración del Plan de Acción para la Gestión Integral y Eficiente del Recurso Hídrico y el Suelo, por parte del MADR, el MADS, la ADR y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

Teniendo en cuenta la relevancia de las soluciones alternativas de riego, los distritos de riego a pequeña escala y la dinamización de los procesos de asociatividad en términos de su impacto para las ECFC, las acciones previamente referenciadas coinciden con lo dispuesto en el AFP. Sin embargo, el componente de democratización y acceso ambientalmente sostenible al agua, establecido en el AFP, no se desarrolla ni se precisan acciones para materializarlo.

En cuanto a la relación de este PNSRRI con el PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, es preciso resaltar su articulación con los ejes de transformación 1 y 3, así como con el artículo 36 (Distritos de Adecuación de Tierras) de la Ley 2294 de 2022, que establece la modificación de la Ley 41 de 1993. Finalmente, el plan cuenta con un presupuesto indicativo estimado a 11 años (2021-2031) de \$1,57 billones (2019) e indica que el gasto de inversión a 2022 es de \$103 mil millones²; no obstante, no se precisa presupuesto para la estrategia 4 que corresponde al uso sostenible del agua.

Principales fortalezas o potencialidades

- Presenta una priorización de los sistemas complementarios de riego o soluciones alternativas de riego intraprediales, teniendo en cuenta la facilidad para su acceso en comparación con las soluciones a través de distritos de riego, el costo promedio de referencia (\$16,5 millones/ha.) y su compatibilidad con la ECFC.
- Propone la adaptación de las soluciones especializadas en riego (intraprediales o distritos) a energías y fuentes hídricas alternativas (propuesta de cuatro tipos de soluciones en el numeral 4.1.1 del documento).
- Establece una priorización de la construcción de distritos a pequeña

2. Estrategia 1, dos acciones: 85,6% del gasto de las inversiones. Estrategia 2, cinco acciones: 13,9% del gasto de las inversiones. Estrategia 3, una acción: 0,5% del gasto de las inversiones.

escala y el fortalecimiento de la asociatividad en riego a través de los PIDAR y las asociaciones de usuarios de distritos de riego.

Principales puntos críticos y alertas

- Este PNSRRI se articula con el Plan Nacional de Riego (2019-2038), el cual define como metodología de priorización un modelo de análisis multicriterio que incluye el índice de condiciones para la inversión en riego. Sin embargo, este modelo no incorpora las orientaciones de política pública ni los criterios derivados del AFP, al poner un énfasis en la competitividad de los territorios y la rentabilidad de los proyectos de inversión sin considerar cómo la provisión de bienes públicos rurales contribuye a la reducción de la pobreza multidimensional y el cierre de brechas, y obviando las características propias de los sistemas de producción de la ECFC.

En este sentido, si bien se tienen en cuenta los municipios PDET al incorporarse el modelo de análisis multicriterio, se dejan de lado las consideraciones y criterios que permitieron la determinación de las áreas priorizadas por el AFP. Adicionalmente, cabe mencionar que los territorios PNIS y los predios de firmantes de paz no son contemplados en este PNSRRI.

Es así como, según la información presentada en la tabla 2 del documento narrativo (Áreas potenciales para ADT con agricultura familiar en proyectos de mediana y gran escala) (p.27), el promedio de porcentaje de intersección con agricultura familiar (AF) (no se hace uso del concepto de ECFC) es de apenas el 22% y solo tres proyectos presentan un porcentaje de intersección mayor al 40%: Patía - Cauca (48,3%), Valle de Laboyos - Huila (83,4%) y Villa de Leyva - Boyacá (71,4%).

- El componente de democratización y acceso ambientalmente sostenible al agua, establecido en el Acuerdo Final de Paz, no cuenta con un
- desarrollo detallado en el documento narrativo de este PNSRRI ni con acciones que permitan determinar cómo se va a operativizar y materializar este propósito.

Recomendaciones

- Formular acciones específicas orientadas a garantizar el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua.

- Incorporar de manera idónea los enfoques diferenciales étnico y de género.
- Revisar la pertinencia del uso de modelo de análisis multicriterio y del índice de condiciones para la inversión en riego como mecanismo de priorización en un instrumento derivado del AFP.

2.5 Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

Objetivo: presentar los lineamientos del Plan de universalización del servicio de energía eléctrica en áreas rurales de los municipios con enfoque PDET a 2031.

Entidades responsables: Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía).

Acto administrativo: Resolución 2950 de 2020 (MinEnergía).

Periodo de ejecución: 2018-2031.

Concepto general

El Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) está altamente alineado con el AFP y el PMI, pero requiere de ajustes específicos que pueden hacerse a través de los planes anuales de acción o ajustando sus indicadores.

En cuanto a la territorialización del plan se observa que, aunque su focalización contempla los territorios PDET y ZOMAC, así como un enfoque diferencial para zonas con presencia étnica o territorios colectivos étnicos, no se incluye una estrategia específica de aproximación a las zonas priorizadas por el PNIS, tanto PDET como no PDET. Por otro lado, aunque se identifican herramientas sectoriales de planeación que cobijan su implementación -el Plan Energético Nacional (PEN), el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura (PIEC) y los Planes de Energización Rural Sostenible (PERS) con su respectiva metodología de construcción participativa-, no se ofrecen mecanismos detallados para su articulación con los instrumentos de planeación territorial (PDT, instrumentos sectoriales), incluyendo los derivados del AFP (PDET-PATR, PISDA-PNIS, PIRC, PRyR) y es deficiente su armonización con otros PNSRRI.

En cuanto a los enfoques diferenciales, el PNER formula una interesante incorporación de estos en comparación con otros PNSRRI, tanto en relación con los enfoques étnico y de género como con otros enfoques y priorizaciones (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, población docente, reincorporados, líderes sociales). Formula estrategias específicas para estas poblaciones reconociendo explícitamente su contribución a la construcción de paz territorial, precisando los mecanismos para su participación y, en algunos casos, identificando sus necesidades energéticas particulares.

Sin embargo, falta reforzar en ese sentido la focalización y/o priorización de los segmentos identificados; la formulación de indicadores para el seguimiento de acciones diferenciales; las pautas para operativizar los enfoques diferenciales en la implementación de las estrategias; y la participación de las poblaciones identificadas en todo el ciclo del plan (planeación, ejecución, seguimiento) y en estrategias distintas a la capacitación y la asistencia técnica.

Respecto a la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, aunque el PNER debe adaptarse al enfoque de transición energética justa y uso de energías limpias del PND, tiene claros puntos de articulación con los ejes de transformación dos (2) y cuatro (4), y el eje transversal “Actores diferenciales para el cambio” (en cuanto a las acciones de transición energética justa que involucran a pueblos étnicos y mujeres), igualmente, con la Política Nacional de Reindustrialización (Conpes 4129 de 2023), el Plan de Acción de Género y Cambio Climático de Colombia (PAGCC-CO) (2022) y el Programa Nacional de Educación Ambiental. La articulación del PNER con el SINRADR es por vía del subsistema cuatro.

A su turno, aunque el Decreto 884 de 2017 expide una normativa específica para la implementación del PNER, la pertinencia de la normatividad vigente debe revisarse, no solo con relación al enfoque de transición energética justa y uso de energías limpias, sino también en cuanto a su armonización con la Resolución 40509/2024 (noviembre 21), que reglamenta el Registro de Comunidades Energéticas y define los criterios de focalización y priorización para la orientación de recursos públicos con destino a Comunidades Energéticas.

La arquitectura institucional del PNER se presenta claramente en su documento narrativo, cuyo responsable es el sector minero-energético: Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía) -cabeza de sector y entidad responsable principal-, Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) y Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). La misionalidad y funciones generales de cada entidad, sus roles y competencias, parecen suficientes, pertinentes, bien delimitados y distribuidos, respaldados por un marco normativo amplio y detallado.

En relación con el presupuesto, se identifican con claridad las fuentes y mecanismos para su financiación y estos son coherentes con lo estipulado para la implementación del AFP. Se incluye un costeo desagregado por fuentes, estrategias y metas, con su respectiva proyección presupuestal anualizada en el plazo de ejecución 2018-2031, tanto a nivel nacional como en municipios PDET (con un detalle por departamento y tipo de solución). Su costo global indicativo se estima en \$6,14 billones, de los cuales \$2,38 billones estarían destinados a municipios PDET.

Finalmente, es preciso indicar que MinEnergía, mediante la Resolución 40774 de 2023 (diciembre 29) resolvió someter el PNER a actualización. Este proceso se encuentra actualmente en curso.

Principales fortalezas o potencialidades

- El marco estratégico del PNER está claramente orientado al cumplimiento de los objetivos generales de la Reforma Rural Integral mediante la universalización del servicio de energía eléctrica en el campo colombiano con focalización en territorios PDET y ZOMAC y desde un enfoque participativo, territorial y diferencial. Como parte de las líneas estratégicas se contempla la participación de las comunidades en la formulación y ejecución del plan, así como acciones específicas para fortalecer sus capacidades organizativas y ofrecerles asistencia técnica.
- El análisis de necesidades y contextos, así como la adaptación de las soluciones energéticas a las particularidades del medio rural y las comunidades desde un enfoque diferencial son transversales a las acciones. Cada estrategia presenta de manera organizada las respectivas acciones, tipos de zonas a intervenir (según acceso a energía eléctrica, con focalización en PDET y ZOMAC, bajo criterios de priorización basados en índices de cobertura, necesidades básicas insatisfechas y la variable Mpaz), mecanismos de implementación y financiación, operadores, normativas asociadas, metas y presupuesto indicativo.
- El PNER formula una interesante incorporación de los enfoques diferenciales en comparación con otros PNSRRI. Entre sus criterios diferenciales étnicos, incluye:
 - Inclusión del enfoque diferencial étnico dentro de los principios generales del plan (reconocimiento del aporte de las comunidades étnicas a la construcción de paz sostenible y duradera y al desarrollo del país; garantía de la inclusión de la perspectiva étnica y cultural de las comunidades que participen en el plan, etc.).

- Identificación y análisis de necesidades y soluciones energéticas diferenciales para comunidades étnicas.
- Participación de comunidades étnicas tanto en la elaboración conjunta de los proyectos con MinEnergía como en las socializaciones sobre su implementación y las políticas asociadas.
- Reconocimiento del proceso de consulta previa y su aplicación cuando corresponda en los proyectos que se implementen.
- Implementación de un programa de asistencia técnica y capacitación con enfoque diferencial étnico para las comunidades y prestadores del servicio, tanto en el uso adecuado de la energía para el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras como para garantizar su sostenibilidad a través del proyecto Comunidades Energéticas.

Igualmente, entre sus criterios diferenciales de género, incluye:

- Criterios de priorización con enfoque de género en una de las estrategias del plan.
 - Acciones o medidas afirmativas con perspectiva de género a través del componente de asistencia técnica y capacitaciones a las comunidades, específicamente a través del proyecto Mujer, Energía y Paz.
- En contraste con otros PNSRRI dirigidos a infraestructura y adecuación de tierras, el PNER incluye otras poblaciones priorizadas en el AFP para las cuales dirige acciones específicas. Involucra a reincorporados y líderes comunitarios (articulando acciones con la Política de Reincorporación), así como a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) y docentes de instituciones educativas en zonas rurales PDET, no solo mediante acciones y proyectos estratégicos dirigidos al fortalecimiento de sus capacidades, sino articulándolos a procesos de planeación y seguimiento participativos. En el caso específico de la población escolar (NNAJ y docentes), su involucramiento es un importante avance como dinamizadora de la transformación territorial, máxime cuando se trata de un plan de tipo infraestructural (de los cuales este tipo de poblaciones son comúnmente excluidas).

Principales puntos críticos y alertas

- No se presenta en el plan una estrategia de territorialización, priorización o focalización en zonas PNIS (PDET y no PDET) o con presencia de cultivos de uso ilícito, más allá de mencionarlas como parte de los

territorios incluidos en la fase de planeación participativa. Esta ausencia sigue revelando las fracturas entre la RRI y la incidencia específica sobre las poblaciones vulnerables que habitan dichos territorios (mandatada en el punto 4 del AFP - PNIS), en detrimento del principio de integralidad del Acuerdo.

- Especificar este asunto es relevante no solo en cuanto el Acuerdo establece “*la promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades*” (AFP, subpunto 1.3.1.3, p. 25), sino la provisión de condiciones materiales para viabilizar y hacer sostenibles las alternativas productivas para las familias campesinas en situación de pobreza y vulnerabilidad que subsisten de las economías ilícitas.
- En línea con esta última idea no se presenta en el documento narrativo del PNER una estrategia de armonización y/o articulación con otros PNSRRI, aunque se indica que, al momento de expedir el plan se había empezado a coordinar una serie de mesas técnicas con otras entidades previa identificación de la necesidad de articular dichos instrumentos. No obstante, el PNER requiere una articulación explícita con los siguientes PNSRRI para cumplir el principio de integralidad de la RRI:
 - Conectividad (el AFP conecta explícitamente ambos planes)
 - Formalización
 - Zonificación Ambiental
 - Conectividad (el AFP conecta de modo explícito este plan con el PNER)
 - Salud
 - Educación
 - Vivienda
 - Riego y Drenaje
 - Comercialización
 - Fomento a Economía Solidaria
 - Generación de Ingresos
 - Alimentación

Estos tres últimos planes incluyen al PNER dentro de su estrategia de armonización o articulación con otros PNSRRI.

- Aunque el PNER es uno de los PNSRRI que incorpora de mejor manera el enfoque étnico a su diseño, es preciso reforzar o desarrollar los siguientes aspectos:

- No se presentan los criterios específicos de focalización o priorización que se usarán durante la implementación del plan con poblaciones y comunidades étnicas.
- Tampoco se incluyen variables con enfoque étnico en los indicadores que permitan medir tanto las acciones proyectadas con las poblaciones étnicas como en los territorios colectivos étnicos.
- No se precisan los mecanismos para operativizar la incorporación del enfoque diferencial étnico en las temáticas desarrolladas en las capacitaciones del proyecto Comunidades Energéticas, garantizando la inclusión de la perspectiva de las poblaciones indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom que participen en su ejecución. Esto es fundamental para la implementación efectiva de una oferta con pertinencia sociocultural y territorial basada en una lectura idónea de sus necesidades y en el respeto y reconocimiento de sus diversas cosmovisiones, tradiciones, conocimientos y experiencias.
- A pesar de que en el marco estratégico del plan se incluyen diversas acciones dirigidas a la atención de poblaciones y comunidades étnicas, estas se reducen a la asistencia técnica y capacitación y no se precisa su involucramiento en la ejecución y seguimiento del plan. Esto puede potenciarse de cara a los interesantes desarrollos que viene teniendo la estrategia de Comunidades Energéticas de MinEnergía, en relación con el fomento de la asociatividad alrededor de la generación, comercialización y uso eficiente de la energía.

Recomendaciones

Aunque el plan está altamente alineado con el AFP y el PMI requiere ajustes específicos que pueden hacerse a través de los planes anuales de acción tales como:

- Incluir en la territorialización, priorización y focalización los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito. Para el desarrollo futuro del plan, es necesario verificar la pertinencia de incluir zonas PNIS-PISDA, tanto PDET como no PDET, y considerar otras priorizaciones que obedezcan a la implementación de programas de reconversión productiva en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito en línea con el AFP.
- Verificar anualmente la idónea articulación del plan con los instrumentos de planeación de las entidades territoriales (PDT, instrumentos sectoriales) y con aquellos derivados del AFP (PNSRRI, PATR-PDET,

PIRC, PRyR), particularmente con otros PNSRRI y con las iniciativas PATR -considerando su actual proceso de revisión y actualización-.

- Revisar la operativización del enfoque étnico, en particular, el desarrollo de acciones que consideren y reconozcan efectivamente la perspectiva étnica y cultural de las comunidades, sus conocimientos, experiencias, tradiciones y costumbres.
- Establecer criterios claros de focalización o priorización con enfoque étnico y de género, así como indicadores con variables diferenciales étnicas y de género que permitan orientar y medir acciones proyectadas en los territorios colectivos étnicos.
- Verificar que se estén implementando los proyectos formulados para poblaciones étnicas, mujeres, NNAJ y población docente, en el marco de una oferta con pertinencia y con una incorporación idónea del enfoque diferencial, territorial y participativo.
- Verificar la armonización del plan con las estrategias de transición energética justa y energías limpias en el marco del PND 2022-2026, en específico, articulando el proyecto de Comunidades Energéticas formulado en el PNER y la Estrategia de Comunidades Energéticas para Comunidades Rurales, desarrollada actualmente por MinEnergía. Por esta vía, ampliar el involucramiento de las comunidades priorizadas en el plan hacia acciones que contemplen su rol en la generación y comercialización de la energía.
- En línea con lo anterior, ampliar las acciones afirmativas con enfoque étnico y de género a otros componentes y estrategias del plan, más allá de la asistencia técnica y capacitación.



Fotografía de la UIAP_Campesino

2.6 Plan Nacional de Conectividad Rural

Objetivo: contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en las zonas rurales, mediante el despliegue de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a Internet en cabeceras municipales, y la oferta de condiciones de uso del servicio de conectividad provista mediante soluciones de acceso público en centros poblados de más de 100 habitantes de municipios priorizados (PDET).

Entidades responsables: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC).

Acto administrativo: Resolución 1722 de 2019 (MinTIC).

Periodo de ejecución: 2019-2031.

Concepto general

El Plan Nacional de Conectividad Rural está parcialmente alineado con el Acuerdo Final de Paz. Si bien su marco estratégico atiende en líneas generales a lo estipulado en el AFP y el PMI en materia de conectividad rural, el propósito del plan es meramente infraestructural y no responde a las necesidades sociales y ambientales particulares de las comunidades priorizadas. Tampoco se precisa su relación con los objetivos mayores y metas trazadoras de los PNSRRI, por lo que hubiera sido recomendable evidenciar lo relacionado con disminución de la pobreza multidimensional y cierre de brechas urbano-rurales (p. ej. conectividad para infraestructura educativa, salud, administración de justicia, entre otros), además de cubrir puntos de interés comunitario y población flotante en términos de acceso a internet en sitios públicos. No se incorporan en el plan los enfoques diferenciales, bajo el argumento de que este plan apunta a la universalización de la oferta de conectividad en toda la ruralidad.

En cuanto a la territorialización del plan, si bien en su estrategia dos (2) Oferta de soluciones de acceso comunitario a Internet para centros poblados- se priorizan las zonas PDET, no se contemplan las ZOMAC, las zonas de reserva campesina (ZRC), los territorios PNIS o afectados por cultivos de uso ilícito, ni los territorios colectivos de las comunidades negras. Así mismo, aunque se menciona el desarrollo de procesos de concertación del plan con las autoridades territoriales, no se presenta una estrategia clara de articulación con los instrumentos de planeación territorial ni con los derivados del AFP (otros PNSRRI, PATR, PISDA, PIRC, PRyR).

Particularmente, en cuanto a otros PNSRRI, este plan debió haberse articulado desde su diseño con el Plan Especial de Educación Rural, el Plan Nacional de Electrificación Rural y el Plan Nacional de Salud Rural, entre otros (ver “[Conclusiones y recomendaciones generales](#)”), para responder de manera integral a las necesidades históricas del país rural.

Este PNSRRI puede articularse con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 a través del eje de transformación 1 (Seguridad humana y justicia social), específicamente para lograr la meta de 100% de municipios PDET con conectividad de alta velocidad en las cabeceras a través de la conexión de 11 municipios (cantidad de municipios faltantes por este servicio). La normatividad para la ejecución del plan parece suficiente, aunque no necesariamente refleja las necesidades materiales y apremiantes del AFP.

La arquitectura institucional presentada en el documento narrativo del plan es suficiente y los roles y competencias son claros, pertinentes y bien delimitados. Con relación al presupuesto el plan identifica como única fuente y mecanismo de financiación los recursos propios del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones³, pero no se mencionan otros establecidos para la financiación del AFP. Adicionalmente, con respecto a la implementación de este plan se hace indispensable que las autoridades competentes recuperen los dineros desfalcados durante el gobierno de Iván Duque y la administración de la exministra de las TIC Karen Abudinen, que correspondían a recursos de la paz asignados a la conectividad de las escuelas rurales en el marco del proyecto más ambicioso del momento.

Estos 70 mil millones de pesos, de los cuales solo se han recuperado 2 mil millones de pesos, según el actual ministro de las TIC Mauricio Lizcano estos equivalen al 11% del presupuesto de la vigencia 2024 para la implementación de soluciones de acceso comunitario a las TIC, aprobados al Viceministerio de Conectividad.

Principales fortalezas o potencialidades

Un aspecto positivo (formal) de este plan es conectar al país y sus zonas rurales con poblaciones mayores a 100 personas, es decir a nivel de subveredas. La realidad es que los operadores no llegan a estas zonas bajo el argumento de costo-beneficio.

3. De acuerdo con el Decreto 129 de 1976, se detalla la procedencia de los recursos del Fondo TIC. En el análisis de la vigencia de este decreto, solo existe una demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 36: “Con previa autorización del Gobierno, los organismos adscritos al Ministerio de Comunicaciones podrán participar en sociedades o compañías cuyo objeto social tenga relación con las actividades que les corresponde desarrollar”. Es preciso mencionar que el MinTIC es de creación reciente (2009), motivo por el cual se debe revisar la vigencia del Decreto 1976 en virtud de los cambios actuales en materia de tecnologías de la información.

Esta debe ser una oportunidad para que el Gobierno a través del del MinTIC al momento de licitar incluya un puntaje considerable para quien se comprometa con la superación de esta barrera.

Principales puntos críticos y alertas

- La estrategia uno (1) del plan se apalanca en las iniciativas en curso del MinTIC previas al AFP, dirigidas a conectar la totalidad de cabeceras municipales del país a redes de transporte de alta velocidad: el Proyecto Nacional de Fibra Óptica -contratado en 2011 para el despliegue, operación y mantenimiento por 15 años de una red troncal en 788 cabeceras municipales, es decir, conectar el 96% de las cabeceras del país a redes de alta velocidad- y el Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad (PNCV) -contratado en 2013 para el despliegue, operación y mantenimiento por 10 años de una red de transporte para 47 cabeceras y áreas no municipalizadas en Amazonía, Orinoquía y Chocó que, por sus restricciones técnicas geográficas no fueron incluidas en el Proyecto Nacional de Fibra Óptica-.

Ya que ambos proyectos habían tenido gran avance, este PNSRRI contempló actividades de ejecución, seguimiento y control para garantizar la instalación y puesta en servicio de la infraestructura respectiva en las cabeceras municipales que aún estuvieran pendientes (Primavera y Santa Rosalía en el Proyecto Nacional de Fibra Óptica; La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná, Puerto Santander, Barranco Minas, Mapiripán, Morichal, Mitú, Taraira, Pacoa, Papunaua y Yavaraté en el PNCV). Sin embargo, el documento narrativo no describe suficientemente cuál será el diferencial de este PNSRRI que, en el marco del AFP, lo distingue de la oferta estándar del sector. Por otra parte, aunque propone articular esta estrategia a los PDET, no describe en qué consistirá dicha articulación más allá de ofrecer cifras sobre el número de municipios PDET intervenidos en los dos proyectos mencionados, teniendo en cuenta además que solo uno de los municipios pendientes por intervenir (Mapiripán) es clasificado como PDET.

- El diseño original del plan se enfocó en centros poblados de más de 100 habitantes, por lo cual no se contempló la ruralidad dispersa ni se planteó la cobertura de otros puntos de interés comunitario. Vale la pena revisar este aspecto, ya que no solo sigue habiendo baja cobertura en las zonas geográficas rurales del país, sino específicamente en la ruralidad dispersa, lo que contribuye a profundizar la brecha digital y la desigualdad urbano-

rural. El informe “TIC y el usuario digital: una perspectiva desde las estadísticas oficiales” del DANE⁴ reveló que el 66,5% de los colombianos que tienen servicio de internet viven en cabeceras y centros poblados, mientras que solo el 23,8% de los colombianos que viven en áreas rurales dispersas tienen este servicio.

- Los enfoques diferenciales (étnico, de género y otros) no están incorporados de manera pertinente ni suficiente en el plan. El AFP no solo requiere que estos enfoques se incluyan en los principios generales de los PNSRRI, sino también que se formulen acciones específicas para la atención e involucramiento de poblaciones especiales (pueblos y comunidades étnicas, mujeres, NNAJ, personas mayores, población LGBTIQ+, víctimas, firmantes, personas en condición de discapacidad, entre otras), con sus respectivos criterios de focalización y/o priorización, indicadores y metas. Sin embargo, este PNSRRI no aplicó la totalidad de estos requerimientos, justificándose erróneamente en que se trata de un plan de infraestructura con oferta de acceso universal.

Este enfoque es incorrecto puesto que los PNSRRI deben ofrecer mecanismos participativos para dichas poblaciones en todo el ciclo del plan (planeación, ejecución, seguimiento), así como acciones o medidas específicas que generen impacto o transformación de su situación y sus necesidades particulares desde una perspectiva integral, diferencial y territorial (p. ej., fortalecimiento de capacidades organizativas para la sostenibilidad de las obras; asistencia técnica para la apropiación y uso de las TIC; fortalecimiento digital de entornos locales educativos, institucionales, comunitarios, etc.).

La ausencia de estos aspectos no solo evidencia una falta de inclusión de las comunidades durante el proceso, sino también una pobre lectura de las necesidades diferenciales de las poblaciones y territorios rurales en materia de conectividad, lo que puede derivar en una oferta sin pertinencia y sin diferencial frente a la oferta estándar del sector.

Además de lo mencionado es preciso apuntar algunos hallazgos particulares:

- En los criterios de focalización para la estrategia dos (2) del plan (Oferta de soluciones de acceso comunitario a Internet para centros poblados)

4. <https://impactotic.co/tecnologia/cerrar-la-brecha-digital-en-colombia-requiere-el-doble-de-inversion-publica-andicom-2021/>

se incluyó el criterio “Centros poblados priorizados para la oferta de acceso comunitario a internet, con enfoque diferencial”. Para aplicar este MinTIC desarrolló un diagnóstico sobre las comunidades indígenas que podrían ser potencialmente beneficiadas por la oferta de soluciones de acceso comunitario a internet.

Como resultado, de los 639 centros poblados de más de 100 habitantes priorizados en los municipios PDET en la estrategia, se identificaron y focalizaron 25 centros poblados con coincidencia de 32 resguardos indígenas, cifra que es escasa de cara a los más de 700 resguardos indígenas que hay en el país. Adicionalmente, se excluyeron de la focalización y priorización los territorios colectivos de las comunidades negras y de otras poblaciones étnicas.

- A pesar de que el plan reconoce los procesos de la consulta previa obligatorios por ley, no se proponen mecanismos de participación que involucren a las poblaciones y comunidades étnicas en la planeación, ejecución y seguimiento del plan, ni estrategias de articulación a los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) o a otros instrumentos de planeación propios. Tampoco se proponen mecanismos participativos que involucren a las mujeres rurales y sus organizaciones.
- El plan se recoge en la siguiente meta trazadora establecida en el PMI para el punto 1.3 del AFP (PNSRRI) y sus respectivos indicadores: *“El 100% de los planes de la Reforma Rural Integral incorporarán el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación. La participación, concertación y/o consulta previa para la implementación de estos planes con pueblos y comunidades indígenas, negro, afrocolombiano, raizal, palenquero y Rrom, se realizará de conformidad con la normatividad legal vigente”*.

Sin embargo, aparte de la priorización de los 25 municipios PDET con coincidencia de resguardos indígenas en la estrategia dos (2) y dado que no se observan acciones o medidas específicas con enfoque étnico o de género, no se incluyen variables de medición con dichos enfoques en los indicadores específicos este PNSRRI.

- Con relación con la implementación territorial de este PNSRRI se registran algunas alertas. Según los datos de territorialización del plan en 2024, el gobierno de Iván Duque priorizó la implementación de **Centros Digitales** de manera desigual en los municipios **PDET**. De los **1.121 municipios** contemplados en la planificación, el avance se concentró principalmente

en **994 municipios no PDET** distribuidos de la siguiente manera: **698** en el Proyecto **Nacional de Fibra Óptica**, **41** en el mismo proyecto bajo otra modalidad y **254** con **conexión existente**. En contraste, solo **127 municipios PDET** fueron beneficiados, con **90** dentro del **Proyecto Nacional de Fibra Óptica**, **cuatro** en otra fase del mismo proyecto, y **33** con **conexión existente**⁵). Por otro lado, la calidad y la velocidad (latencia) del internet que está llegando a las zonas rurales son deficientes.

Además, se reportan altos costos para aquellas zonas rurales donde no existen sistemas de producción estables y sostenibles que contribuyan a mejorar la capacidad adquisitiva de los hogares, pero que requieren acceder al servicio de internet, por ejemplo, para el desarrollo de emprendimientos. Según la encuesta ENTIC Hogares⁶ del DANE, entre los hogares que manifestaron no tener conexión a internet rural, 48,6% aseguró que es muy costoso, 23,1% dijo que no lo considera necesario, 11,1% no tiene cobertura en su zona, 8,5% no sabe cómo usarlo, 6,2% no cuenta con un dispositivo para conectarse y 2,5% indicó que tiene acceso suficiente y gratuito desde otros lugares. Es preciso atender estas variables integralmente para lograr los impactos esperados de la conectividad en la ruralidad colombiana.

Recomendaciones

- Ampliar el ámbito de aplicación del plan a municipios no PDET, ZOMAC, territorios PNIS o con presencia de cultivos de uso ilícito, zonas de reserva campesina y territorios colectivos de las comunidades negras, además de contemplar acciones para la ruralidad dispersa en centros poblados de menos de 100 habitantes.
- Mejorar la calidad y el costo en las áreas rurales más retiradas del casco urbano.
- Fortalecer de manera prioritaria la armonización/articulación del plan con PNSRRI estratégicos como el Plan Especial de Educación Rural y el Plan Nacional de Electrificación Rural y, cuando sea adoptado, con el Plan Nacional

5. <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/338208:Ministro-TIC-socializo-Plan-de-Conectividad-Rural-ruta-para-mejorar-penetracion-de-Internet-en-el-campo>

6. <https://impactotic.co/innovacion/internet-en-zonas-rurales-en-colombia/>

de Salud Rural (además de contemplar la articulación con los demás PNSRRI sugeridos en el acápite “[Conclusiones y recomendaciones generales](#)”).

- Incorporar acciones de fortalecimiento de capacidades organizativas y asistencia técnica en apropiación y uso de TIC para los habitantes de la ruralidad y la ruralidad dispersa, así como para el fortalecimiento digital de entornos locales educativos, institucionales (salud, justicia, etc.), comunitarios, entre otros, desde un enfoque territorial y diferencial.
- Incorporar de manera idónea los enfoques diferenciales étnico y de género fortaleciendo los criterios de priorización y focalización poblacional y territorial; contemplando acciones específicas dirigidas a las poblaciones en cuestión, así como los indicadores respectivos; y proporcionando mecanismos suficientes para su participación en todo el ciclo del plan, en articulación con sus instrumentos de planeación (PIRC, Planes de Vida, PATR, otros).
- Verificar la calidad de los servicios aportados en el marco del plan y asegurar su sostenibilidad.

2.7 Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)

Objetivo: pendiente de formulación.

Objetivo trazado en el Acuerdo de Paz: “... acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades, en especial los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio” (AFP, pp. 25-26).

Entidades responsables: Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).

Acto administrativo: En proceso de formulación y adopción.

Concepto general

El Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), es el único de los 16 PNSRRI estipulados en el Acuerdo Final de Paz

que aún no ha sido expedido a pesar de que desde 2020 reporta avances en SIPO. En el marco del actual gobierno la propuesta de acto administrativo y anexo técnico del PNSR ya cursó las etapas de estructuración y formulación, donde obtuvo cierre técnico por parte de las entidades asesoras de los PNSRRI (DNP, UIAFP, ART, MADR, MinInterior). Actualmente, la propuesta se encuentra en constatación normativa por parte de la CSIVI, cuyo concepto aprobatorio proseguirá con el proceso de adopción en la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República. Se espera que en 2025 el plan sea efectivamente adoptado.

Alertas

- El rezago en la expedición e implementación de este PNSRRI constituye una de las principales deudas en la implementación del Acuerdo Final de Paz que debe ser superada.

Recomendaciones

- Agilizar el proceso de adopción del plan respetando los estándares de calidad y los procedimientos institucionales.
- Verificar durante su implementación que el plan se armonice y articule idóneamente con los instrumentos de planeación de las entidades territoriales y con aquellos derivados del AFP (otros PNSRRI, PATR-PDET, PIRC, PRyR).
- Verificar durante su implementación que el plan incorpore de manera idónea los enfoques diferenciales étnico, género, curso de vida y otros, y que distinga claramente su oferta particular hacia la ruralidad de la oferta estándar del sector salud a nivel nacional.
- Garantizar su armonización o la realización de los ajustes respectivos en caso de que se apruebe la reforma a la salud que adelanta el actual gobierno.

2.8 Plan Especial de Educación Rural (PEER)

Objetivo: fortalecer en la ruralidad la atención integral a la primera infancia y las condiciones para que niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos cumplan trayectorias educativas con calidad y pertinencia bajo una perspectiva de integralidad.

Entidades responsables: Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Acto administrativo: Resolución 021598 de 2021 (MEN).

Periodo de ejecución: 2018-2031.

Concepto general

El Plan Especial de Educación Rural (PEER) está altamente alineado con el AFP y el PMI, pero requiere de ajustes específicos que pueden hacerse a través de los planes anuales de acción o ajustando sus indicadores.

El marco estratégico del plan guarda alta coherencia con los objetivos y criterios formulados en el AFP y el PMI. Sin embargo, en el documento narrativo se hacen algunas modificaciones formales y conceptuales a lo enunciado originalmente, sobre las cuales es preciso hacer seguimiento y corroborar que en su implementación se estén recogiendo de manera suficiente los principios primordiales del Acuerdo en materia educativa. Igualmente, se identifican algunos aspectos claves incluidos en el AFP y el PMI que tuvieron menor énfasis en el marco estratégico del plan o que no se contemplaron.

En cuanto a la estrategia de territorialización del plan se observa gran coherencia con lo determinado en el AFP. Aunque el marco espacial de referencia del PEER es la totalidad de las zonas rurales del país, se priorizan los municipios PDET, las zonas rurales de municipios con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito, los territorios donde se ubiquen los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) y las ZOMAC, además de contemplar un enfoque diferencial para zonas con presencia étnica o territorios colectivos étnicos. Adicionalmente, se precisan pautas de articulación del plan con instrumentos de planeación territorial, como los PDT y los PATR-PDET, pero no se alude a los PIRC

ni a los PRyR. La articulación con otros PNSRRI, aunque acertada, no es suficiente: el vacío más significativo es la armonización con el Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Respecto a los enfoques diferenciales, en contraste con otros PNSRRI, el PEER incorpora de forma sobresaliente los enfoques étnico, de género y curso de vida, junto a la transversalización de los enfoques territorial, interseccional y de derechos. Estos se incluyen dentro de los principios generales del plan y orientan claramente sus componentes estratégicos, sus criterios de priorización y focalización y el diseño de la oferta. Se formulan diversas estrategias y acciones dirigidas a la atención de las distintas poblaciones identificadas, así como medidas afirmativas en su favor con una lectura adecuada de sus necesidades. No obstante, es preciso fortalecer aspectos como los mecanismos de articulación con los sistemas de conocimiento de los pueblos étnicos y la disponibilidad y suficiencia de indicadores con variables diferenciales.

En cuanto a la articulación con el PND 2022-2026, el PEER tiene claros puntos de articulación con los ejes de transformación 2 y 3 y con el eje transversal “Actores diferenciales para el cambio” (4. Crece la generación para la vida y la paz: niñas, niños y adolescentes protegidos, amados y con oportunidades). En específico, en el eje dos (2- Seguridad humana y justicia social), el PND afirma que *“se continuará con la implementación del Plan Especial de Educación Rural (PEER), y se pondrá énfasis en la implementación de los compromisos educativos incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*. Adicionalmente, el PEER puede articularse con varios instrumentos del PND para potenciar su implementación: el Sistema Nacional del Cuidado, el Programa Nacional de Educación Ambiental, la Estrategia de Educación CRESE y el SINRADR por vía del subsistema cuatro (4).

En cuanto a la normatividad vigente para la implementación del PEER debe evaluarse la realización de ajustes en relación con el PND 2022-2026 y en caso de que se tramite la reforma educativa. Un ajuste normativo importante en la trayectoria de este PNSRRI fue la modificación, mediante el Decreto 0695 de 2023 de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPi), órgano coordinador del PEER, cuya secretaría técnica pasó a asumirla el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Adicionalmente, el plan indicaba como acción necesaria para fortalecer y hacer más efectivos los procesos de alfabetización el ajuste a la normatividad que regula la educación formal para jóvenes, adultos y mayores, con el propósito de garantizar la atención pertinente de acuerdo con las condiciones reales de la población y sus contextos.

Aparte del Decreto 1421 de 2017, por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad, no se identificaron ajustes normativos a este respecto.

La arquitectura institucional del PEER es robusta e implica la participación de diversas entidades de los sectores Educación, Agricultura, Salud, Cultura, Deporte, Vivienda, Paz, Inclusión, Ciencia, Tecnología e Innovación y Presidencia. El Ministerio de Educación Nacional es la entidad responsable del plan, mientras la CIPI, bajo la secretaría técnica del ICBF, constituye su mecanismo de articulación y coordinación intersectorial principal. La misionalidad y funciones generales de cada entidad, sus roles y competencias, parecen suficientes, pertinentes, bien delimitados y distribuidos, respaldados por un marco normativo amplio y detallado.

En cuanto al presupuesto, en el documento narrativo del PEER se identifican con claridad las fuentes y mecanismos para su financiación, los cuales son coherentes con lo establecido en el AFP. Se incluye un costeo desagregado por fuentes, estrategias y metas, con su respectiva proyección presupuestal anualizada en el plazo de ejecución 2018-2031. El costo global indicativo del plan se estima en \$45,06 billones para el cumplimiento de los compromisos definidos en PMI y \$1,12 billones para otras metas trazadas en el plan que no se incluyen en el PMI.

Principales fortalezas o potencialidades

- El PEER presenta de manera detallada las pautas y mecanismos para su articulación con otros instrumentos de planeación. Respecto a la planeación territorial, se precisa la articulación con los PDT, los planes territoriales sectoriales en educación y las políticas educativas orientadas a las comunidades étnicas; además, se menciona la alineación del plan con el proceso de formulación de las iniciativas PATR-PDET correspondientes al Pilar cuatro (4): Primera Infancia y Educación Rural (390 iniciativas de primera infancia y 84 iniciativas de la ruta étnica).

En este frente se evalúa positivamente la inclusión de acciones de acompañamiento técnico desde el nivel nacional a las entidades territoriales en conjunto con el DNP, para articular el plan a la planeación territorial y para su ejecución. Respecto a la articulación con otros PNSRRI, si bien el PEER requiere articularse con otros planes más (ver puntos críticos), acierta en evidenciar y detallar su armonización con los PNSRRI Salud, Comercialización, Generación de ingresos, Fomento a la economía solidaria, Conectividad y Protección Social.

- Este plan cuenta con una robusta incorporación de los enfoques diferenciales étnico y de género en contraste con otros PNSRRI. Entre los aspectos más destacados en este tópico se encuentran:

- Inclusión de los enfoques étnico y de género en los principios generales del plan (reconocimiento, valoración y celebración de las distintas manifestaciones de la diversidad étnica; adopción del enfoque intercultural; diseño de la oferta bajo criterios de pertinencia y calidad, adaptada a las necesidades, condiciones y particularidades de las poblaciones y comunidades étnicas en materia educativa, atención integral a la primera infancia y otros procesos asociados; garantía del acceso equitativo de hombres y mujeres rurales; rutas diferenciadas de atención a las mujeres según la etapa del ciclo de vida y otras condiciones).
- Priorización y focalización bajo el criterio de pertenencia étnica en las estrategias de atención integral a primera infancia, alfabetización y educación inicial.
- Priorización y focalización de las mujeres según la etapa del ciclo de vida y otras condiciones diferenciales (p.ej. niñas, adolescentes y jóvenes; madres gestantes y lactantes; mujeres cabeza de familia con pertenencia étnica, en condición de discapacidad o víctimas del conflicto, etc.).
- Articulación y coordinación de actores comunitarios claves para garantizar los enfoques étnico, intercultural y de género en la atención educativa y en salud y en el fortalecimiento de redes.
- Transversalización del enfoque diferencial étnico e interseccional en todos los componentes estratégicos del plan, promoviendo una atención inclusiva e intercultural en, desde y para la ruralidad, y formulando acciones específicas para las poblaciones y comunidades étnicas, así como medidas afirmativas en su favor.
- Transversalización del enfoque de género e interseccional en las acciones proyectadas en tres de los cinco componentes estratégicos del plan, desde una perspectiva de derechos y de curso de vida promoviendo una atención inclusiva e intercultural en, desde y para la ruralidad, y formulando acciones específicas para las mujeres, así como medidas afirmativas en su favor.
- Reconocimiento y articulación de mecanismos y procesos de concertación en curso orientados a garantizar el derecho a la educación de las comunidades étnicas (en especial, el proceso de construcción del Sistema Educativo Indígena Propio -SEIP-), así como promoción y desarrollo de espacios de participación con las poblaciones étnicas en todo el ciclo del plan.

- Formación en enfoque diferencial étnico y de género a los directivos, docentes y servidores públicos del sector educativo.
- Inclusión de variables con enfoque de género en dos indicadores del plan.
- Gracias a su adopción del principio de interseccionalidad y del enfoque de curso de vida se destaca en este PNSRRI la inclusión de otras poblaciones priorizadas en el Acuerdo Final, a las que el plan dirige medidas afirmativas y acciones de atención específicas tales como:
 - Niños y niñas de la primera infancia.
 - Niños y niñas mayores de seis años.
 - Adolescentes y jóvenes.
 - Madres gestantes y lactantes.
 - Familias (consideradas explícitamente en el AFP, aunque comúnmente omitidas como actor específico en los PNSRRI).
 - Personas con discapacidad (estrategias educativas flexibles dirigidas a esta población en el marco del Decreto 1421 de 2017 y la Ley 1618 de 2013).
 - Actores locales del ecosistema educativo y cultural local (maestros/as, agentes educativos, gestores culturales).
 - Trabajo articulado con parteras y otros agentes comunitarios de la medicina tradicional.
 - Población víctima del conflicto armado.
 - Población en proceso de reincorporación.

Se evalúa positivamente, en este caso, la inclusión de algunos indicadores con variables diferenciales para medir las acciones orientadas a la mayoría de estas poblaciones. Se destaca especialmente la inclusión en los indicadores de los distintos grupos etarios y de la población en condición de discapacidad.

Principales puntos críticos y alertas

- Algunos aspectos incluidos en el AFP y el PMI no tuvieron suficiente énfasis o no se contemplaron en el marco estratégico del plan, en particular los siguientes:
 - Aunque se incluyeron múltiples acciones para promover la permanencia educativa de los NNAJ en los territorios rurales (educación preescolar, básica, media y superior), no se identifican acciones suficientes para

promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo tal como establece el AFP.

- Faltó mayor concreción y claridad en la mayor parte de las acciones y mecanismos del componente cuatro (4) del plan (Apuesta por una educación superior rural incluyente y de calidad), especialmente en la estrategia uno (1), (Fomento de procesos de educación superior rural innovadores y flexibles), donde la acción “Fortalecimiento de la Educación Superior Pública y sus procesos de regionalización” no presenta claramente el mecanismo ni la fuente de los recursos que se transferirán a las IES públicas para incentivar la inversión en el mejoramiento de la oferta en materia de regionalización de la educación superior.
- Aunque el componente uno del plan (1- Atención integral a primera infancia) tiene gran coherencia con el PMI y el AFP en relación con la Ruta Integral de Atenciones (RIA) para primera infancia, de las nueve atenciones priorizadas que se señalan en el PMI —en el marco de la Política “De Cero a Siempre” - Ley 1804 de 2016—, no se contemplan en el PEER acciones dirigidas a 3 de ellas: i) acceso a registro civil, ii) afiliación vigente al SGSSS y iii) consultas de crecimiento y desarrollo.
- La articulación/armonización del PEER con algunos instrumentos de planeación derivados del AFP no es suficiente, especialmente con los PIRC, los PRyR y otros PNSRRI. En particular frente a estos últimos, aunque el plan acierta en detallar su articulación con varios PNSRRI, se omitieron algunos con los que sería clave armonizarse: Alimentación, Electrificación, Agua, Riego y Drenaje, Vías, Asistencia Técnica. Entre estos, sin duda, el vacío más significativo es la armonización entre el PEER y el Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, dada la centralidad que tiene en el primero la alimentación escolar, específicamente en los componentes uno (1- Atención integral a la primera infancia) y tres (3- Acogida, bienestar y permanencia para la educación).
- Aun cuando los enfoques diferenciales tienen una incorporación sobresaliente en el plan en contraste con otros PNSRRI, algunos aspectos requieren ajuste. En cuanto al enfoque étnico ninguno de sus indicadores incluye variables diferenciales para medir las acciones dirigidas a estas poblaciones y es débil la descripción de acciones y criterios con relación a los sistemas de salud y educativos propios y el conocimiento tradicional. En cuanto al enfoque de género, solo dos de sus indicadores incluyen variables diferenciales de género y ambos se

encuentran dentro de la misma estrategia (Formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas). Por último, en cuanto a las demás poblaciones priorizadas se omiten en los indicadores variables específicas para medir las acciones dirigidas a familias, víctimas del conflicto y reincorporados.

Recomendaciones

- Verificar si se están implementando o no las acciones correspondientes a las tres atenciones priorizadas en el documento maestro del PMI para primera infancia que fueron excluidas del documento narrativo (acceso a registro civil, afiliación vigente al SGSSS, consultas de crecimiento y desarrollo), y que correspondían al componente uno del plan (Atención integral a primera infancia) para tomar las medidas respectivas.
- Verificar que se estén implementando de manera idónea las acciones relacionadas con promoción de la permanencia productiva (no solo educativa) de los y las jóvenes en el campo.
- Fortalecer la articulación del plan con los instrumentos de planeación derivados del AFP, especialmente con los PIRC, los PRyR y los PNSRRI Alimentación, Electrificación, Agua, Riego y Drenaje, Vías y Asistencia Técnica. Entre estos, es imperativo constatar la armonización entre el PEER y el Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, dada la centralidad que tiene en el primero la alimentación escolar, específicamente en los componentes uno (1- Atención integral a la primera infancia) y tres (3- Acogida, bienestar y permanencia para la educación).
- Revisar los mecanismos y fuentes de los recursos que se transferirán a las IES públicas para incentivar la inversión en el mejoramiento de la oferta en materia de regionalización de la educación superior.
- Clarificar en el plan las acciones y criterios relativos a los sistemas de salud y educativos propios y el conocimiento tradicional.
- Incorporar en los indicadores del plan variables con enfoque étnico y añadir más indicadores con enfoque de género, así como incluir variables específicas para medir las acciones dirigidas a familias, víctimas del conflicto y reincorporados.

2.9 Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVISR)

Objetivo: ejecutar la Política Pública de Vivienda Rural a través de la estructuración e implementación de estrategias y acciones, que permitan promover condiciones de vida digna, disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, reducir los índices de pobreza y contribuir al desarrollo humano, rural y sostenible.

Entidades responsables: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MCVT).

Acto administrativo: Resolución 0410 /2021 (MCVT).

Periodo de ejecución: 2020-2031.

Concepto general

El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVISR) es congruente con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz en cuanto a los postulados estratégicos que se orientan a garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan el campo, a partir de la optimización de los mecanismos de focalización y del modelo operativo con miras a promover el uso eficiente de los recursos. Su estrategia de territorialización muestra coherencia con lo mandatado en el Acuerdo, no solo al establecer criterios sólidos de focalización en la ruralidad con prioridad en zonas PDET y PNIS, sino también al considerar la meta global de los PNSRRI de reducción de pobreza multidimensional.

No obstante, pese a que el documento narrativo dispone de un diagnóstico de los problemas históricos relacionados con el déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda y el saneamiento básico en los hogares rurales y rurales dispersos, estos no se retoman en el marco operativo, por lo cual no es posible determinar en qué medida las acciones propuestas conducirán a superar dichos obstáculos. Por otra parte, los enfoques diferenciales son incorporados en el plan de manera pertinente, pero no del todo suficiente.

Este PNSRRI se articula con los ejes de transformación uno (1- Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental) y cinco (5- Convergencia regional)

del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en particular con el componente de vivienda rural, que plantea la integralidad para el abordaje del déficit cualitativo en términos de acceso a energía, gas, agua potable, saneamiento básico y gestión de residuos, considerando modelos autogestionarios con apoyo del sector educativo y de formación para el trabajo, además de un énfasis en el fortalecimiento de la banca de vivienda y en la mejora del acceso al crédito.

Adicionalmente, tanto la normatividad vigente para implementar el plan como la estructura institucional propuesta parecen suficientes y pertinentes. Entre las particularidades institucionales es menester señalar que, al momento de su formulación, la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PPVISR) -marco normativo principal de este PNSRRI- se encontraba a cargo del MADR, pero con el Decreto 1604 de 2020 esta pasó a ser responsabilidad del MCVT al igual que el PNSVIR. De otro lado, aunque en su estrategia de articulación interinstitucional se afirma que se incluirán actividades para facilitar el diálogo técnico con los demás PNSRRI, estas no se precisan. Si bien el plan se articula explícitamente con el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico, solo menciona un punto de articulación con este y sin mayor desarrollo.

Finalmente, el marco de gastos del plan es bastante elevado debido a las complejidades de su implementación en la ruralidad por la dispersión de los hogares, alto costo y dificultades en el transporte de materiales y la necesidad de adecuar los prototipos a las necesidades y condiciones territoriales, lo cual precisa un esfuerzo fiscal adicional para lograr las metas a 2031. Vale decir que, entre los supuestos incluidos en la financiación del plan se aclara que las responsabilidades del MADR irán hasta la entrega material de los subsidios asignados hasta 2019.

Principales fortalezas o potencialidades

- La territorialización y focalización del plan incluyen aspectos como el déficit de vivienda rural, el Índice de Pobreza Multidimensional, la cantidad de población rural, los resultados del Censo Nacional Agropecuario en materia de vivienda rural y los territorios PDET y PNIS, bajo el entendido de que la implementación de la Reforma Rural Integral prioriza las zonas más pobres y afectadas por el conflicto.
- En cuanto al enfoque diferencial étnico, este plan tiene previsto un proceso de focalización poblacional comunitaria con un componente participativo en el que se reconocen aspectos culturales para el diseño y construcción de las viviendas. Por otra parte, aunque el enfoque de género no tiene desarrollo suficiente en el documento narrativo, se menciona

un puntaje para la asignación de los subsidios donde este se incorpora y en los indicadores generales hay referencia explícita al mejoramiento y construcción de viviendas nuevas donde las beneficiarias sean mujeres. En los supuestos se especifica que el 33% del total de recursos de vivienda nueva anual y el 35% del total de recursos de mejoramiento de vivienda anual irán dirigidos a reducir la brecha de género. Igualmente, se cuenta con indicadores específicos para municipios PDET.

- Los ajustes institucionales en la Política de Vivienda de Interés Social Rural mediante el Decreto 1604 de 2020 -a partir del cual se ponen en cabeza del MVCT las funciones relacionadas con esta política que con anterioridad recaían en el MADR- pueden facilitar la armonización del programa de VISR y los programas de agua potable y saneamiento básico de manera más eficiente y el seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), así como mejorar la coordinación y concurrencia entre los entes territoriales y el nivel nacional y dinamizar el diálogo intersectorial.

Principales puntos críticos y alertas

- El costo del plan es bastante elevado. Según los cálculos elaborados en consonancia con el PMI y el CONPES 3932 de 2018, la financiación para implementar los objetivos y las estrategias al año 2031 se estiman de manera indicativa en aproximadamente \$3,72 billones a precios del año de formulación del plan (2021). Estos recursos financiarán subsidios a vivienda nueva por valor de \$2,51 billones, subsidios a mejoramiento de vivienda por valor de \$1,02 billones y costos operativos por valor de \$196 mil millones. En el documento narrativo del plan se propone un esfuerzo fiscal adicional de \$1,7 billones a 2031 para alcanzar las metas.
- Aunque el enfoque diferencial étnico se contempla en las líneas de acción de subsidios para el mejoramiento o construcción de vivienda nueva, no se construyeron indicadores específicos para medir las acciones dirigidas a comunidades y pueblos étnicos.
- Es indispensable que, en el proceso de evaluación de la implementación de este plan se incluyan aspectos tanto cuantitativos como cualitativos para establecer desde el componente técnico de la política su capacidad de adecuación a las necesidades y condiciones de la ruralidad. Lo anterior teniendo en cuenta los retos que enfrenta en cuanto a dispersión de

los hogares rurales y a las dificultades para el transporte de materiales (estado de las vías, necesidad de transporte fluvial, etc.).

- También es preciso determinar circunstancias particulares como limitantes ambientales, características del terreno o áreas de riesgo que impidan el desarrollo de los proyectos de vivienda. Adicionalmente, es oportuno valorar si los prototipos de las casas son flexibles y se adaptan a la cultura y formas de vida de las comunidades étnicas y campesinas. Esto impacta directamente en los costos y es posible que el monto estimado para los proyectos no cubra en su totalidad los costos reales, ya que los subsidios tienen un monto estándar y, debido a la topografía y a la carencia de infraestructura en la ruralidad, puedan generarse sobrecostos y no sea posible tener economías de escala.

Recomendaciones

- Revisar los criterios de participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos con el propósito de hacer ajustes, toda vez que se plantean de manera general y no se refieren mecanismos o acciones de seguimiento y mejora, en aras de establecer si las soluciones de vivienda dan respuesta a las necesidades y condiciones ambientales y aspectos culturales de las comunidades donde se ejecutan.
- Identificar y sistematizar barreras de acceso en los proyectos que actualmente se encuentran en ejecución en aras de prevenir futuras dificultades. Se sugiere recoger el trabajo que se viene adelantando con expresiones de la reincorporación y que ha sido acompañado por la UIAFP, el cual permite visibilizar algunos de los cuellos de botella y alternativas de solución.
- Robustecer las acciones orientadas al fortalecimiento de la asistencia técnica con el propósito de que los diferentes actores que intervienen a lo largo de la priorización y de la implementación del modelo operativo cuenten con las capacidades para incidir con eficiencia en la ruta y, en el caso de las comunidades, para materializar su rol en el desarrollo de los proyectos y lograr que estos se adecuen a sus necesidades y a las realidades territoriales.
- Incluir variables con enfoque étnico en los indicadores del plan.

2.10 Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural

Objetivo: implementar todas las reformas normativas, institucionales y la definición, desarrollo e implementación de herramientas que permitan asegurar el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales y su gestión sostenible, a través de soluciones tecnológicas apropiadas con participación activa de las comunidades.

Entidades responsables: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MCVT).

Acto administrativo: Resolución 0076 de 2021 (MCVT).

Periodo de ejecución: 2018-2031.

Concepto general

El Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural está parcialmente alineado con el Acuerdo Final de Paz. Su documento narrativo recopila un conjunto de acciones desarrolladas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de su Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico en el marco de sus funciones misionales. Incluso, en términos de su territorialización, el plan no es coherente con el AFP, pues aunque propone las regiones PDET como marco de aplicación, sus estrategias son de alcance nacional y corresponden a acciones desarrolladas por el MVCT en cumplimiento de su mandato; solamente se propone una focalización en regiones PDET determinadas en su interior por el Índice de Priorización Rural de Agua y Saneamiento (IPRA). Cabe señalar que los desarrollos del Acuerdo en materia de agua y saneamiento básico no son significativos, pero la particularidad de este PNSRRI para responder en términos generales a lo propuesto en el AFP es únicamente el criterio de focalización.

El plan está orientado al cumplimiento de la normatividad y la reglamentación del sector que lo preceden, así como a los principios del PND 2018-2022. No tiene una impronta particular en relación con los compromisos del Acuerdo que garantice que pueda subsistir más allá del cumplimiento del PND anterior. Siendo el ordenamiento territorial alrededor del agua uno de los pilares principales del actual Plan Nacional

de Desarrollo 2022-2026, es claro que este PNSRRI no logra desarrollar todos los objetivos allí propuestos, como tampoco permite una articulación con otros PNSRRI ni con los demás instrumentos del AFP.

En materia presupuestal, a pesar de exponer un monto global y desgloses anuales relacionados con fuentes de financiación, no es claro el impacto de cada una de las inversiones en los objetivos, estrategias, acciones y metas, por lo cual puede entenderse el costo como un indicativo general, pero no es una herramienta presupuestal que permita orientar los gastos frente a agua potable y saneamiento básico.

Principales fortalezas o potencialidades

- Ofrece una adecuada sistematización de acciones del MVCT y su Viceministerio del Agua y Saneamiento Básico que pueden entenderse como aportes complementarios al cumplimiento del Plan de Agua y Saneamiento Básico. Es decir, el plan permite rastrear el conjunto de iniciativas que desarrolla la entidad y su focalización en regiones PDET; además, la aplicación del IPRA ofrece un panorama de las deficiencias que existen en equipamientos, infraestructura y administración del agua en los territorios priorizados por el AFP.
- Los objetivos y estrategias del plan están adecuadamente formulados en concordancia con lo expuesto en el AFP y el PMI, a pesar de que en el desarrollo de las acciones esto ya no sea coincidente.
- La normatividad existente en torno al agua y el saneamiento básico está bien descrita dentro del plan y se articula con las acciones que el MVCT está desarrollando a escala nacional, pero se necesitan procedimientos y responsabilidades claras para propiciar transformaciones en los instrumentos de ordenamiento de los entes territoriales según lo mandatado en el artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. También se requiere una celeridad en la construcción de la infraestructura necesaria para alcanzar los propósitos del plan en línea con el AFP.

Principales puntos críticos y alertas

- Este PNSRRI no ofrece una articulación concreta con los instrumentos del Acuerdo. Aunque prioriza los municipios PDET no describe cómo

será la armonización del plan con los PATR (p.ej. no garantiza subsanar los vacíos en términos de infraestructura que se diagnosticaron en los PATR, los cuales deberían ser el centro del plan). Tampoco presenta una estrategia de armonización y/o articulación con los PISDA-PNIS, los PIRC, los PRyR, los instrumentos de planeación de los pueblos étnicos o con otros PNSRRI.

- En cuanto a estos últimos, debido a los grandes desafíos que supone la gestión del agua, el plan debe articularse estratégicamente con los PNSRRI Zonificación Ambiental, Vivienda (con el cual debe tener estrecha armonización, sobre todo en la gestión del agua a escala domiciliaria), Riego y Drenaje y Alimentación (siendo el agua un pilar determinante dentro de las condiciones para la productividad y la garantía del derecho humano a la alimentación).
- Además de la priorización de comunidades rurales, el plan no ofrece criterios de focalización o acciones dirigidas a las poblaciones priorizadas en el Acuerdo. Así mismo, la incorporación de los enfoques diferenciales étnico y de género es deficiente: estos no se incluyen dentro de los principios generales del plan ni tienen suficiente desarrollo en el marco estratégico. Al respecto, solamente se refieren las responsabilidades de MinInterior en el desarrollo de modelos de atención diferencial étnica, y en la reglamentación del Decreto 1953 de 2014 respecto a la administración de recursos de agua potable y saneamiento básico rural del SGP en territorios indígenas; también se menciona que los enfoques diferenciales y de equidad de género se tendrán en cuenta en el proceso participativo de estructuración de los proyectos, pero no se describe cómo.
- No hay una relación clara entre la estructura de financiamiento y el funcionamiento del plan, debido a que se propone la orientación de acciones a través de una mesa técnica con actores nacionales, departamentales, municipales, prestadores y cooperantes. La siguiente parte de la estructura está orientada por un banco de proyectos mediado por la revisión de la ART, prestadores y el enlace con los PDA. Debido a que el plan se desarrollaría a través del banco de proyectos parece que el funcionamiento de la estructura del plan está orientada por el alcance presupuestal de los proyectos formulados según la fuente de financiación.

Recomendaciones

- Es urgente que los planes de acción de este PNSRRI puedan reorientar sus inversiones para atender lo priorizado en los indicadores A.69 (Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua) y A.70 (Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento). Actualmente, el reporte de ambos para la vigencia 2024 se encuentra en 0,00%.
- Aclarar cuál es la modificación normativa que se expone como necesidad en el desarrollo del plan y en el indicador PNS.14.2 (SIIPO), pues a la fecha no se entiende cuál es la ruta sugerida para alcanzar dicho propósito o si este se entiende por subsanado con las regulaciones y reglamentaciones emitidas en el periodo 2016-2018, como el mismo estado del arte del plan sugiere.
- En cumplimiento de lo mandado por el pilar uno del PND y por las obligaciones del sector con el AFP, es indispensable que este PNSRRI dialogue de manera más estrecha con el de Riego y Drenaje, pues la gestión de este bien común parte de asegurar la disponibilidad, captación, conducción, distribución y manejo seguro del agua. En un contexto de crisis climática, la raíz de los dos planes está estrechamente ligada a la garantía del aprovisionamiento de agua en las regiones priorizadas.
- Clarificar los procedimientos y responsabilidades para propiciar transformaciones en los instrumentos de ordenamiento territorial, según el artículo 32 del PND 2022-2026.
- Agilizar la construcción de la infraestructura necesaria para alcanzar los objetivos del plan en línea con el AFP.
- Incorporar de manera idónea los enfoques diferenciales étnico y de género, formulando acciones específicas para las poblaciones y comunidades étnicas, mujeres y otras poblaciones priorizadas en el AFP, e incluyendo indicadores con enfoque diferencial.

2.11 Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES)

Objetivo: estimular diferentes formas asociativas de trabajo de, o entre, pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y que fortalezcan la capacidad de acceder a bienes y servicios, la comercialización de sus productos y en general a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción.

Entidades responsables: Ministerio del Trabajo (MinTrabajo), Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS).

Acto administrativo: Resolución 2950 de 2020 (MinTrabajo).

Periodo de ejecución: 2017-2031.

Concepto general

El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) está altamente alineado con el Acuerdo Final de Paz pero aún requiere ajustes. El plan sigue una cadena de valor que permite ver fácilmente las actuaciones requeridas para alcanzar los objetivos y criterios fijados por el AFP, e identifica una serie de estrategias que abarcan el sector social y solidario; además, su estrategia de territorialización está en línea con el Acuerdo. No obstante, si bien identifica de manera adecuada la población objeto, le faltó profundidad en el tratamiento de los enfoques étnico y de género.

Este PNSRRI tiene una clara articulación con Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en los ejes de transformación uno (1-Seguridad humana y justicia social), cuatro (4-Transformación productiva) y cinco (5-Convergencia regional). Por lo demás, el mismo PND presenta mecanismos para fortalecer la economía solidaria. Adicionalmente, el PLANFES puede articularse con el SINRADR a través del subsistema seis (6).

Respecto a la articulación/armonización con otros PNSRRI, el PLANFES especifica sus puntos de articulación con los PNSRRI Vías, Riego y Drenaje, Electrificación,

Conectividad, Vivienda, Asistencia Técnica, Generación de Ingresos, Comercialización y Protección, aunque en algunos casos faltó mayor precisión en los mecanismos específicos de dichas articulaciones. Adicionalmente, se omitió la armonización con otros planes estratégicos como Formalización, Zonificación Ambiental, Conectividad, Educación y Alimentación.

En el componente presupuestal, el documento narrativo del PLANFES presenta tres escenarios (tope presupuestal, PDET y necesidades reales) en los cuales desarrolla estimaciones presupuestales. Sin embargo, estos no presentan relación con las estrategias o con las fuentes presupuestales, ni se incluye la proyección presupuestal anualizada en el plazo de ejecución del plan.

Principales fortalezas o potencialidades

- El plan coincide plenamente con los objetivos planteados por el Acuerdo Final de Paz y las determinaciones específicas que traza el acuerdo son usadas como guía (mecanismos) en la cadena de valor.
- Realiza una adecuada identificación de los territorios priorizados, entre los que se encuentran: los municipios PDET, los AETCR, las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito y otros municipios priorizados por el gobierno en el marco del posconflicto.
- Su arquitectura institucional (actores, roles, distribución de competencias) es clara, tanto en lo referente a las entidades responsables de la implementación del plan como a las entidades con las que requiere sinergias.

Principales puntos críticos y alertas

- Aunque se propone una estrategia de articulación con otros PNSRRI, falta precisar mejor algunos de los mecanismos mencionados, máxime cuando este plan puede potenciar la organización comunitaria en función de la implementación de otros planes (p. ej., comunidades energéticas mediante el PNSRRI Electrificación) y cuando requiere de una sólida coordinación interinstitucional para el logro de objetivos comunes a distintos sectores.

- Si bien el plan ofrece orientaciones generales para la incorporación de los enfoques diferenciales étnico y de género y formula indicadores con variables diferenciales, la focalización y las acciones específicas orientadas a mujeres, poblaciones y comunidades étnicas no son descritas suficientemente, mientras se privilegia el factor cuantitativo (cantidad de organizaciones étnicas o de mujeres atendidas). Así mismo, se contemplan otras poblaciones priorizadas en el AFP, como las víctimas y los reincorporados, las cuales se incluyen en los indicadores, pero no se precisan en el marco estratégico las acciones dirigidas a su atención.

Recomendaciones

- Fortalecer la articulación del plan con otros PNSRRI (distintos a los que concurren en la estrategia de autogestión para la generación de ingresos) y clarificar los mecanismos para este propósito.
- Fortalecer la incorporación de los enfoques diferenciales étnico y de género, más allá de la cobertura, y contemplar la formulación de acciones y la participación de otras poblaciones especiales, bajo los criterios del Acuerdo Final de Paz.

2.12 Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación

Objetivo: fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos.

Entidades responsables: Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y Agrosavia.

Acto administrativo: Resolución 209 de 2020 (MADR).

Periodo de ejecución: 2019-2031.

Concepto general

El Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación está altamente alineado con el Acuerdo Final de Paz, pero requiere ajustes. Sus objetivos, estrategias y estructura conceptual se ajustan a los documentos maestros del AFP y el PMI, atendiendo al propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica.

No obstante, en cuanto a la territorialización del plan, si bien los criterios enunciados en su documento narrativo son coherentes con el Acuerdo, la focalización aplicada es limitada y termina priorizando municipios no contemplados en el AFP. No se precisa suficientemente la estrategia para la focalización y priorización de territorios y poblaciones étnicas y mujeres, ni se formulan acciones para otras poblaciones priorizadas en el AFP; tampoco se incluyen indicadores con enfoque étnico y solo uno tiene enfoque de género.

El plan define claramente las metas y el alcance en cada una de sus actividades e integra a las entidades y agencias que tienen competencia en la asistencia técnica de los productores del agro colombiano (Agrosavia, Vecol, AUNAP y ADR), quienes conforman una arquitectura institucional clara y sólida. Así mismo, el marco normativo para la implementación del plan es suficiente y adecuado.

Este PNSRRI se articula con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en el eje de transformación tres (3-Derecho Humano a la alimentación), en lo relacionado con la disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos) y con el eje cuatro (4-Transformación productiva, internacionalización y acción climática); también se articula con el SINRADR por vía del subsistema seis. Sin embargo, dado que el PLANFES fue formulado en el gobierno anterior, este no se articula adecuadamente con el PND 2022-2026.

El presupuesto estimado para la ejecución del PLANFES, dirigido a atender los productores de la ACFC para el periodo 2019-2031, es de aproximadamente 3,1 billones de pesos, según el costeo proyectado para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en el marco de la Ley 1876 de 2017. Dicho costeo no incluye la totalidad de actividades vinculadas a la prestación del servicio de extensión agropecuaria en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), entre las cuales se encuentran la conformación y desarrollo de Sistemas Territoriales de Innovación (STI), las acciones de formación y capacitación, los costos de investigación y transferencia de tecnología, entre otros.

Principales fortalezas o potencialidades

- El marco estratégico define claramente los objetivos, estrategias y actividades que se realizarán, bajo el reconocimiento de la importancia que tiene la asistencia técnica en el fortalecimiento de las capacidades productivas de la ECFC, de forma que el desarrollo de los proyectos productivos sea exitoso y se estimulen procesos de innovación tecnológica.
- La arquitectura institucional del plan articula a distintas entidades para la prestación del servicio (SENA, Agrosavia, AUNAP, Vecol, ICA, ADR y MADR, como cabeza del sector agropecuario); de esta manera, le da un enfoque integral a la asistencia técnica agropecuaria.
- Se expone claramente la articulación del plan con los PDET. En la estrategia de Extensión Agropecuaria se identificaron las iniciativas municipales y subregionales PATR vinculadas al pilar de Reactivación Económica y de Producción Agropecuaria, y se priorizaron las que coincidían con los sistemas productivos identificados en los PDEA.
- Además de mencionar que se incluirán criterios con enfoque étnico y de género en la focalización y priorización, dichos enfoques se incorporan a los principios generales del plan. Particularmente, se reconoce la relación de las semillas con la visión de las comunidades étnicas del país, sus tradiciones, culturas, cosmovisión y enfoques productivos, como punto de partida para la identificación y priorización de acciones que contribuyan a garantizar la conservación de la biodiversidad a través del rescate, conservación, multiplicación y escalamiento de semillas nativas y criollas de calidad de las comunidades étnicas.

Principales puntos críticos y alertas

- Aunque el plan presenta pautas para articularse con los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales y con instrumentos relacionados con la prestación del servicio de asistencia técnica, no presenta una estrategia clara de armonización y/o articulación con otros PNSRRI. Una de sus acciones se orienta a armonizar las actividades de formación y capacitación de los extensionistas con el Plan Especial de Educación Rural (PEER), pero no es claro cómo se hará dicha articulación.

- No son claras las fuentes presupuestales. Aunque el plan presenta un presupuesto global basado en el Presupuesto General de la Nación (PGN), no se definen claramente las fuentes y mecanismos de financiación.
- Aunque los criterios de territorialización son coherentes con el AFP con la orientación a la ruralidad (ACFC) y la priorización de municipios PDET y territorios étnicos, no se contemplan los ecosistemas estratégicos ni las áreas PNIS o con presencia de cultivos de uso ilícito -aunque los beneficiarios del PNIS se contemplan en la focalización de potenciales beneficiarios-. Por otra parte, la focalización municipal es limitada y constituye una de las debilidades del plan: solo se focalizan 29 municipios y algunos no están priorizados por las entidades encargadas del Acuerdo de Paz.

Recomendaciones

- Mejorar la articulación con otros PNSRRI y sectores. Aunque el plan se articula con los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal, no establece una conexión adecuada con los demás PNSRRI, especialmente con aquellos que no pertenecen al sector agropecuario. Se recomienda una mayor coordinación interinstitucional y una integración de los planes para asegurar que las acciones de asistencia técnica sean coherentes con otras políticas y sectores relacionados. La articulación con otros instrumentos derivados del AFP también podría fortalecerse si se contemplaran los PIRC y los PRyR.
- Clarificar las fuentes de financiación. Aunque el plan presenta un presupuesto global estimado, no se detallan claramente las fuentes de financiación ni las partidas específicas que lo respaldarán. Se sugiere que se incluya una definición más precisa de las fuentes presupuestarias para garantizar la viabilidad del plan a largo plazo y evitar incertidumbres en su ejecución.
- Fortalecer la territorialización y focalización de municipios. Si bien los criterios de territorialización que se incluyen en el documento narrativo del plan son coherentes con el AFP y pertinentes, la focalización municipal finalmente desarrollada constituye una de las debilidades del plan: solo se focalizan 29 municipios y algunos no están priorizados por

las entidades encargadas del Acuerdo de Paz. Se recomienda ampliar y mejorar la focalización considerando un enfoque más inclusivo, que cubra otras regiones y municipios claves y, alineando las prioridades con los territorios más vulnerables o estratégicos en el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz. Es preciso incluir los territorios PNIS o con presencia de cultivos de uso ilícito y las áreas ambientalmente estratégicas.

- Fortalecer la incorporación y transversalización de los enfoques diferenciales. Se recomienda precisar la estrategia o mecanismo para la focalización y priorización de territorios y poblaciones étnicas, así como de mujeres. También se sugiere incluir variables con enfoque étnico en los indicadores y ampliar los indicadores con enfoque de género, ya que, aunque se incluye el indicador “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria”, es necesario medir otras acciones dirigidas a mujeres, tales como la formación de mujeres rurales (jóvenes y adultas) como extensionistas agropecuarias. Finalmente, se recomienda formular acciones para la atención de otras poblaciones priorizadas en el AFP.

2.13 Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Objetivo: promover la inserción de la economía campesina, familiar y comunitaria en cadenas de valor locales, regionales y nacionales a través de un mejor aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización y la resolución de las asimetrías de información.

Entidades responsables: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Acto administrativo: Resolución 382 de 2021 (MADR).

Periodo de ejecución: 2022-2031.

Concepto general

El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria no está completamente alineado con el Acuerdo Final de Paz y requiere ajustes mayores. Sus objetivos, estrategias y acciones responden en parte a lo acordado: desarrolla mecanismos orientados al mejoramiento de la institucionalidad y su coordinación, así como a facilitar el acceso a mecanismos de financiación -principalmente el crédito agropecuario-, sin desarrollar mecanismos directos que consoliden el ingreso monetario a familias y productores/as de la ECFC, principalmente aquellos que se encuentran en pobreza extrema. El plan presenta diversos escenarios y desarrollos técnicos útiles para la mejoría institucional, pero la atención a la población objeto del plan no está directamente relacionada con los escenarios institucionales. Adicionalmente, los enfoques diferenciales étnico y de género no están incorporados de manera pertinente ni suficiente.

El plan ofrece diversos mecanismos de articulación con los instrumentos de planificación territorial y presenta un buen modelo de articulación con otros PNSRRI, así como una arquitectura institucional clara y suficiente. En cuanto a su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, su énfasis en el crédito es una potencia para el relacionamiento con otras políticas estatales.

El plan presenta claramente las fuentes y mecanismos para su financiación, e incluye un costeo desagregado por fuentes, estrategias y metas, con su respectiva proyección presupuestal anualizada con horizonte a 2031. Se explican clara y detalladamente las metas y responsabilidades institucionales.

Principales fortalezas o potencialidades

- El objetivo del plan tiene un planteamiento adecuado según el Acuerdo Final de Paz y tiene una base conceptual sólida.
- La estrategia de territorialización se orienta adecuadamente a las zonas donde predomina la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC), los municipios PDET, los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito y territorios étnicos.
- Se identifican de manera adecuada las articulaciones que se requieren con otros PNSRRI, clasificándolos en condiciones previas, transversales y subsiguientes. Este es un modelo que puede funcionar para que otros PNSRRI identifiquen las necesidades de cooperación con otros sectores y PNSRRI.

Principales puntos críticos y alertas

- El documento narrativo no se percibe como un plan, sino más bien como un documento guía.
- Se evidencia una importante divergencia de enfoques entre el plan, el AFP y el PMI: mientras el AFP se centra en la provisión de recursos y en el apoyo directo y específico (los indicadores de este plan deben medir la eliminación de la pobreza extrema rural y la reducción de la pobreza multidimensional), el PMI y el plan se enfocan en el emprendimiento rural a través de la mejora del entorno institucional y las capacidades organizativas de las asociaciones, más no en acciones con impacto directo en la generación de ingresos de la población beneficiaria. En ese sentido, son débiles los mecanismos para transferencias directas y es escasa la vinculación de las entidades que tienen a cargo la superación de la pobreza.
- Hay una deficiente incorporación de los enfoques diferenciales en el plan. Se menciona que el diseño, implementación y seguimiento incorporarán el enfoque diferencial y, de manera genérica, se incluyen en los criterios de priorización “elementos de enfoque diferencial” (género, étnico, joven y mujer rural), pero no se describe cómo se aplicarán.

En cuanto al enfoque étnico, aunque se identifican las organizaciones étnicas y los resguardos indígenas dentro de las formas asociativas rurales que atenderá el plan, solo se incluyen sus definiciones, pero no se presentan acciones afirmativas para poblaciones y comunidades étnicas ni se incluyen variables con enfoque étnico en los indicadores.

Respecto al enfoque de género, aunque se atribuyen funciones a la Mesa Técnica del plan en la orientación estratégica y seguimiento de la incorporación del enfoque de género (p.ej. la construcción de lineamientos técnicos para el desarrollo de competencias emprendedoras en mujeres rurales profundizando en la igualdad de género y el empoderamiento), no se cuenta con una estrategia efectiva para el fortalecimiento de capacidades para este grupo poblacional ni se formula otro tipo de acciones o medidas afirmativas con enfoque de género. Tampoco se incluyen en los indicadores variables de medición de las acciones orientadas a las mujeres y sus organizaciones.

Finalmente, más allá de mencionar a los jóvenes y mujeres rurales en los criterios de focalización, no se incluyen estrategias para la atención diferencial de estas u otras poblaciones priorizadas en el AFP.

Recomendaciones

- Incluir estrategias y actividades que permitan identificar la población y los mecanismos para la erradicación de la pobreza extrema rural y la reducción de la pobreza multidimensional. Este plan puede enfocarse en desarrollar lo necesario para cumplir la meta general (punto 1.3 del AFP) de eliminación de la pobreza extrema, ya que esta se mide en ingreso monetario.
- Simplificar las líneas y estrategias del plan para facilitar su implementación y seguimiento.
- Incorporar de manera idónea los enfoques diferenciales étnico y de género, formulando acciones específicas para las poblaciones y comunidades étnicas, mujeres y otras poblaciones priorizadas en el AFP, e incluyendo indicadores con enfoque diferencial.

2.14 Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Objetivo: aumentar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria a partir del fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión de riesgos como mecanismos de inclusión productiva en la ruralidad.

Entidades responsables: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Acto administrativo: Resolución 209 de 2020 (MADR).

Periodo de ejecución: 2020-2031.

Concepto general

El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria está parcialmente alineado con el Acuerdo Final de Paz, en el cual se reconoce la comercialización rural como un

componente clave para cumplir la Reforma Rural Integral. Esto debido a la importancia de la economía campesina, familiar y comunitaria (ECFC) en el desarrollo rural, su significativa expresión en el sector agropecuario nacional y su papel fundamental en la seguridad alimentaria y nutricional y en la generación de empleo e ingresos para las familias rurales.

El documento narrativo de este PNSRRI está alineado con dicho propósito. Tanto sus objetivos como sus estrategias abordan de manera directa las dificultades que enfrentan los productores para comercializar sus productos. En particular, busca promover la inserción de la ECFC en las cadenas de valor locales, regionales y nacionales. Para ello, se enfoca en mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización y resolver las asimetrías de información existentes. Establece 11 estrategias con sus respectivos indicadores, los cuales están alineados con el PMI y son responsabilidad de diversas entidades, como MADR, MinTrabajo, ADR y Colombia Compra Eficiente.

Sin embargo, aunque sus criterios de territorialización son coherentes con la orientación del AFP hacia la ruralidad (ACFC) y la pobreza y la priorización de municipios PDET, zonas afectadas por el conflicto, con presencia de cultivos de uso ilícito y territorios étnicos, el plan no especifica de manera detallada la cobertura de otros territorios ni su articulación con otros planes o estrategias de desarrollo regional. Si bien presenta algunos mecanismos de articulación con el nivel territorial y con instrumentos de planeación como los PATR-PDET y otros PNSRRI, estos no son suficientes, especialmente porque no se explica la articulación con los PDT ni con otros instrumentos derivados del AFP como los PISDA-PNIS, los PIRC o los PRyR. Así mismo, los enfoques diferenciales étnico y de género no se incorporan de manera pertinente ni suficiente.

Este PNSRRI se puede articular con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 a través del eje de transformación tres (3-Derecho humano a la alimentación) en lo relacionado con la disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos, y con el eje cuatro (4- Transformación productiva, internacionalización y acción climática). Su articulación con el SINRADR es por vía del subsistema seis (6).

En cuanto al componente presupuestal, el coste del plan está detallado por entidad y estrategia; sin embargo, en el documento narrativo sólo se contempla como fuente de financiación el Presupuesto General de la Nación. De acuerdo con las conversaciones sostenidas con las entidades responsables, se considera que el presupuesto asignado es suficiente para la ejecución del plan.

Este es un plan bien estructurado, que ya se está implementando con éxito en diversas regiones del país, y que tiene el potencial de generar un impacto significativo en el desarrollo de la ECFC en Colombia.

Principales fortalezas o potencialidades

- El plan establece dos mecanismos pertinentes para su implementación: la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural y el Portafolio Metodológico para la Comercialización Rural. En la mesa, integrada por entidades competentes en el tema, se abordan los problemas de comercialización que enfrentan los productores en las diferentes regiones del país y se despliegan estrategias para mejorar la coordinación interinstitucional requerida para implementar el plan.
- El plan se orienta a fortalecer el flujo de información y desarrollo de la dimensión agrologística para la comercialización rural y mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización a escala local, regional y nacional por parte de organizaciones.
- El plan define un mecanismo claro de seguimiento en el que identifica y relaciona su contribución al cumplimiento de los objetivos del PMI. Este seguimiento es posible gracias a las instancias que crea el plan.

Principales puntos críticos y alertas

- Aunque el plan detalla el presupuesto y las metas por cada estrategia y actividad, no precisa las fuentes de financiación más allá de indicar que provienen del PGN.
- No se ofrecen pautas suficientes para la articulación del plan con instrumentos de planeación territorial, como los PDT, ni con otros instrumentos derivados del Acuerdo, como los PISDA-PNIS, los PIRC o los PRyR.
- Hay una deficiente incorporación de los enfoques diferenciales. Se establecen como criterios de priorización “elementos de enfoque diferencial” (género, étnico, joven y mujer rural), pero solo se mencionan de manera genérica, sin mayor desarrollo.

En cuanto al enfoque étnico, aunque se incluye a los grupos étnicos dentro de las organizaciones de la ECFC priorizadas en la estrategia de impulso a las iniciativas agroindustriales, no se presentan acciones afirmativas para las poblaciones y comunidades étnicas ni se incluyen variables con enfoque étnico en los indicadores.

En cuanto al enfoque de género, no se presentan criterios claros de focalización y priorización tendientes a identificar las organizaciones de mujeres que se atenderán. Por otro lado, aunque se atribuyen funciones a la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural en la orientación estratégica y seguimiento de la incorporación del enfoque de género (p. ej. lineamientos para la sensibilización de personal en territorio sobre enfoque de género y necesidades específicas de las mujeres rurales relacionadas con servicios de comercialización), no se cuenta con una estrategia efectiva para el fortalecimiento de capacidades para este grupo poblacional y solo se identifican dos acciones afirmativas explícitamente dirigidas a mujeres y sus organizaciones:

- Priorización de productos de la canasta familiar para favorecer las compras públicas nacionales, con directrices específicas para incorporar alimentos producidos por mujeres.
- Fortalecimiento de los procesos de sensibilización, entrenamiento y formación técnica y asesoramiento para la comercialización rural a organizaciones, con énfasis en mujeres rurales, para el desarrollo de competencias emprendedoras y empresariales en comercialización de productos agropecuarios y no agropecuarios.

Adicionalmente, aunque el plan recoge el criterio de mercadeo “Promoción de asociaciones solidarias, incluyendo las asociaciones de mujeres rurales”, establecido en el AFP para el PNSRRI Comercialización, e indica en cuáles de sus estrategias se incorpora, no se evidencia explícitamente cómo se aplica en cada caso. Respecto a los indicadores del plan, solo uno de ellos incluye variables de medición de las acciones orientadas a las mujeres y sus organizaciones.

Finalmente, aunque el plan se orienta a la atención de la población campesina, no se incluyen otras poblaciones especiales priorizadas en el AFP.

Recomendaciones

- Clarificar las fuentes de financiación y diversificar las fuentes de recursos. Aunque el plan detalla presupuestos y metas por cada estrategia y actividad, no especifica claramente las fuentes de financiación, mencionando solo el PGN. Es recomendable que se definan explícitamente las fuentes de financiamiento, incluyendo posibles

aportes de cooperación internacional, asociaciones público-privadas o mecanismos de financiamiento descentralizado. Esto garantizará una mayor certeza en la ejecución del plan y permitirá asegurar recursos adicionales si es necesario.

- Fortalecer la territorialización y priorizar los municipios más afectados por la violencia. Aunque el plan tiene cobertura nacional, se debe dar un mayor énfasis a la focalización de esfuerzos en los municipios más afectados por la violencia y el conflicto armado. Es esencial que el plan contemple acciones específicas y adaptadas a las realidades locales de estos territorios, para asegurar que los beneficios del plan lleguen de manera efectiva a las comunidades rurales más vulnerables. Así mismo, es preciso fortalecer las estrategias de articulación del plan con los PDT, los PISDA-PNIS, los PIRC y los PRyR.
- Fortalecer la incorporación y transversalización de los enfoques diferenciales. Se recomienda formular acciones afirmativas específicas para las poblaciones y comunidades étnicas e incluir variables con enfoque étnico en los indicadores; ampliar las acciones y los indicadores con enfoque de género —especialmente, fortalecimiento de capacidades; e incluir otras poblaciones priorizadas en el Acuerdo.

2.15 Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales

Objetivo: fortalecer el sistema de protección y seguridad social, con enfoque diferencial, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. Igualmente, fomentar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, para ayudar a superar la pobreza y la desigualdad de la población rural, promoviendo la integración y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad para alcanzar el bienestar de la población.

Entidades responsables: Ministerio del Trabajo (MinTrabajo).

Acto administrativo: Resolución 2950 de 2020 (MinTrabajo).

Periodo de ejecución: 2018-2031.

Concepto general

El Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales se encuentra altamente alineado con el Acuerdo Final de Paz, pero aún requiere ajustes. Su marco estratégico, su estrategia de territorialización y su priorización poblacional son coherentes con lo establecido en el AFP y el PMI. No obstante, se excluye de los objetivos específicos lo referente a esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido. Por otro lado, si bien el plan menciona algunos mecanismos pertinentes de articulación con instrumentos de planeación territorial, puede requerir de la coordinación con otros complementarios, teniendo en cuenta su dimensión. Adicionalmente, aunque incorpora los enfoques diferenciales de manera pertinente -particularmente el de género-mujer-, estos no son del todo suficientes.

Desde el diseño original del AFP, este plan se encuentra articulado con los PNSRRI orientados a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, la asistencia técnica, el acceso a subsidios y créditos, la generación de ingresos y la comercialización. Lo anterior con el propósito de que en los diferentes ámbitos y momentos de las políticas públicas concernientes al desarrollo rural se integren los derechos y garantías de los trabajadores y las trabajadoras del campo, teniendo en cuenta que este abarca el acceso a ingresos y las condiciones en que se generan y, por ende, constituye la base para el desarrollo de otros derechos. En tal sentido, el plan propende por una perspectiva integral de la inclusión productiva en la ruralidad, que involucra lo público y lo privado a través de una arquitectura institucional robusta, considerando las características de las poblaciones y territorios objeto del plan, así como sus carencias en términos de derechos sociales y económicos.

Este PNSRRI se puede articular con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en los ejes dos (2- Seguridad humana y justicia social), tres (3- Derecho humano a la alimentación), cuatro (4- Transformación productiva, internacionalización y acción climática) y cinco (5-Convergencia regional), teniendo en cuenta el carácter transversal de los derechos laborales y la necesidad de contar con la fuerza del trabajo de las poblaciones rurales en condiciones de dignidad para llevar desarrollo a las regiones. Así mismo, se articula con el SINRADR por vía del subsistema cuatro (4), aunque también atañe a los subsistemas 2, 5, 6 y 7.

Finalmente, en su componente presupuestal, el plan presenta como fuente de financiación el PGN, además del Fondo de Riesgos Laborales y el Fondo de Solidaridad Pensional, pero no se incluyen otras fuentes y mecanismos establecidos para la implementación del AFP. También se presenta un costeo desagregado por fuentes, estrategias y metas, con su respectiva proyección presupuestal anualizada a 2031.

Principales fortalezas o potencialidades

- Se contempla una arquitectura institucional robusta para el logro de los objetivos del plan incluyendo al sector público de manera intersectorial (trabajo, educación, salud, agricultura), los gremios, la cooperación internacional y organismos internacionales relacionados con la garantía y protección de los derechos de las y los trabajadores, articulando los procesos de formación para el acceso a mejores formas de empleo y promoviendo el reconocimiento de derechos universales como la seguridad social integral, el acceso a activos y el manejo de riesgos laborales. Así mismo, incluye mecanismos subsidiarios como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), ya existentes en la ley, que ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de hacer un ahorro voluntario y flexible a lo largo de la vida para construir un capital para la vejez en aquellos casos donde no es posible acceder a una pensión.
- Propone un énfasis en la asistencia técnica para que lo relacionado con la erradicación del trabajo infantil y la protección integral al adolescente se integre en los planes de acción territoriales y en articulación con Policía Nacional, ICBF y MinTIC, con el propósito de aunar esfuerzos humanos, técnicos y logísticos y, monitorear los procesos de identificación, caracterización y atención de los niños, niñas y adolescentes (NNA) identificados con algún tipo de vulnerabilidad a través del Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas (SIRITI) a cargo de MinTrabajo, y los indicadores del ICBF relacionados con el porcentaje de NNA atendidos por medio del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) con motivo de trabajo infantil en municipios PDET.
- El plan se orienta a facilitar la contratación de organizaciones solidarias para diferentes actividades establecidas en los instrumentos de planeación que hacen parte del Acuerdo de Paz, así como en los ejes del PND 2022-2026. También propende por generar propuestas normativas para el fortalecimiento de las organizaciones solidarias y para facilitar y promover el acceso a la protección social de los/las trabajadores/as a través de estas, mediante la definición y coordinación de esquemas de registro, vigilancia, inspección y control de las organizaciones solidarias que asocian trabajadores en articulación con el PLANFES.
- Teniendo en cuenta que este plan se articula con el PLANFES, resulta pertinente señalar que, en este último, además de mujeres y grupos étnicos, se contemplan otros grupos priorizados por el AFP: campesinos

y campesinas, pequeños y medianos productores y productoras, víctimas del conflicto armado, excombatientes de las FARC-EP y, en general, grupos asociativos, para que opten por la conformación o hagan parte de organizaciones solidarias que promuevan el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Principales puntos críticos y alertas

- Entre los objetivos específicos del plan no se hace referencia a la promoción de esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido, mediante la ampliación progresiva en cobertura y calidad de los sistemas de salud y subsidio familiar, con enfoque especial en la mujer trabajadora del campo, tal como se determina en el AFP.
- A través del fortalecimiento de las organizaciones solidarias, este plan podría incidir en todos los demás PNSRRI. No obstante, aunque está establecida de manera expresa su articulación con los demás PNSRRI, con el propósito de promover la vinculación laboral de las comunidades rurales de forma individual y asociativa en todas las iniciativas que se desplieguen, no se desarrollan las acciones concretas para esa coordinación interinstitucional.
- Dentro del plan hay estrategias y acciones específicas para la inclusión laboral de personas con discapacidad, la erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador. Se plantea un abordaje mediante campañas de sensibilización, restablecimiento de derechos a través del ICBF y un sistema de registro y monitoreo enfocado en NNA, pero no se contempla el análisis de aspectos estructurales ni desde una mirada intersectorial. Tampoco se desarrollan tipologías relacionadas con las peores formas de trabajo infantil, como las asociadas a economías ilícitas en el marco del conflicto. En cuanto a la población con discapacidad, se requieren desarrollos normativos y tampoco se abordan aspectos estructurales como lo concerniente a la generación de infraestructura y condiciones materiales que garanticen su inclusión.
- Se incluye un capítulo específico orientado a la promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales, donde se refiere la ruta de empleabilidad con enfoque de género a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo y el modelo de inclusión laboral con enfoque diferencial (étnicos, mujeres,

personas con discapacidad, jóvenes) y se menciona la necesidad de identificar, empoderar, generar autonomía económica, reconocer formas de trabajo que desempeñan las mujeres, entre otras. Sin embargo, no se establecen de manera clara las rutas o criterios para ello ni se interrelacionan los fenómenos, como por ejemplo, lo que tiene que ver con el trabajo infantil. Tampoco se menciona la economía del cuidado.

Recomendaciones

- Verificar si se están implementando o no las acciones correspondientes al objetivo establecido en el AFP orientado a promover esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido, ampliando progresivamente en cobertura y calidad los sistemas de salud y subsidio familiar, con enfoque especial en la mujer trabajadora del campo, dado que este no se incluyó en el diseño del plan. Esta ausencia se podría subsanar articulando acciones con el Plan Nacional de Salud Rural a través de los planes de acción.
- Consolidar los compromisos y alianzas entre el sector público y los gremios, así como entre los diferentes eslabones de las cadenas productivas asociadas al desarrollo rural, particularmente en cuanto al reconocimiento de la seguridad social integral, toda vez que ello conlleva que los y las jóvenes encuentren condiciones para permanecer y realizar sus proyectos de vida en la ruralidad. Para ello, es menester continuar fortaleciendo en términos de capacidad técnica y formación a las comunidades rurales.
- Establecer los mecanismos mediante los cuales se desarrollará la priorización territorial de las regiones con presencia de comunidades étnicas y de qué forma se incorporará el derecho a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la identidad e integridad social, económica y cultural, y a la participación, concertación, consulta y consentimiento previo libre e informado.

2.16 Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación

Objetivo: garantizar, de manera progresiva, el derecho a la alimentación de la población rural mediante el desarrollo de acciones intersectoriales, coordinadas y articuladas.

Entidades responsables: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (NOTA: el Decreto 684 de 2024 transfiere la secretaría técnica de la CISAN del ICBF al Ministerio de Igualdad; los ajustes institucionales derivados están en proceso)

Acto administrativo: Resolución 0213 de 2022 (MADR)

Periodo de ejecución: 2018-2031

Concepto general

El Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación está altamente alineado con el Acuerdo Final de Paz, pero aún requiere algunos ajustes. Su marco estratégico y su estrategia de territorialización son coherentes con lo establecido en el AFP, convocando el trabajo conjunto y coordinado de diversos sectores a partir del reconocimiento de las características, las condiciones y las capacidades de los territorios. Incorpora de manera pertinente y suficiente el enfoque étnico y la atención diferencial de otras poblaciones priorizadas en el Acuerdo, aun cuando la priorización de poblaciones étnicas puede reforzarse. No obstante, aunque lo incorporado en relación con el enfoque de género es pertinente, no es del todo suficiente.

En cuanto a su articulación con otros PNSRRI, este plan requiere de una robusta estrategia dada la importancia del esfuerzo intersectorial en el proceso de erradicar el hambre y fomentar la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos. No obstante, aunque el documento narrativo del plan identifica los planes con los que requiere coordinarse, solo se describen las articulaciones con los PNSRRI Educación (alimentación escolar), Salud (atención integral y nutrición con enfoque diferencial y comunitario para niños y niñas menores de 5 años en condición de desnutrición

aguda; Estrategia Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional en territorios rurales) y Comercialización (mejoramiento de infraestructura para la comercialización; fortalecimiento de capacidades comerciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos).

Aunque el PNSRRI Alimentación se expidió un año antes del actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, ambos instrumentos están articulados material y formalmente. Con la adopción de este PND se modificó la conformación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) (art. 213) y se crearon la Transferencia (art. 67) y el Programa Hambre Cero (art. 216), el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (art. 216) y el Sistema de Monitoreo y Seguimiento para la Superación de la Malnutrición (art. 215), entre otras disposiciones que desarrollan con mayor profundidad lo establecido en el Acuerdo Final. Posteriormente, el Decreto 684 de 2024 reglamenta estas instancias, por lo que la normatividad vigente para la ejecución del SNGPDA es suficiente y pertinente.

La implementación del plan requiere de una arquitectura institucional robusta donde concurren diez sectores de gobierno. En su diseño original el plan estaba a cargo del ICBF y la CISAN, ente coordinador de las políticas y estrategias intersectoriales de seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes niveles de gobierno. No obstante, con la expedición del mencionado Decreto 684 de 2024, la CISAN se está transformando actualmente en la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación (CIDHA) y su secretaría técnica pasará del ICBF al Ministerio de Igualdad y Equidad. Esto implica la realización de diversos ajustes institucionales para la implementación del PNSRRI Alimentación.

En el documento narrativo del plan hay una mención genérica a las fuentes de financiación. Solo se establece que será financiado principalmente por el PGN, sin perjuicio de la obtención de fuentes de recursos adicionales provenientes del sector público, privado y fondos externos, pero no se detallan otras fuentes previstas para la implementación del AFP. Se incluye un costeo desagregado por fuentes, estrategias y metas, pero no la proyección presupuestal anualizada en el plazo de ejecución.

Principales fortalezas o potencialidades

- El marco estratégico y la estrategia de territorialización del plan son plenamente coherentes con lo determinado en el Acuerdo Final de Paz.
- El enfoque conceptual consignado en el plan sobre el proceso alimentario aporta una comprensión holística de la alimentación en perspectiva de

derechos humanos, que permite superar la mirada fundamentalmente asistencialista que ha promovido la visión hegemónica de la seguridad alimentaria. El hambre como problema ha tenido una conceptualización inadecuada al reducirla a una dimensión estrictamente individual, vinculada solamente con el acceso a los alimentos y su aprovechamiento biológico, así como a sus consecuencias en la salud y el cuerpo de las personas. Por tal razón, es necesario comprenderlo en su real dimensión: una tragedia multidimensional que implica diversos tipos de sufrimiento que trascienden el impacto sobre el cuerpo de las personas y la relación exclusivamente material con el alimento, así como el marco intraespecífico y temporal (FIAN Colombia).

- La implementación del plan suscita una amplia concurrencia intersectorial y tiene estrecha articulación con el actual PND 2022-2026. Cabe destacar en particular la articulación entre el Programa Hambre Cero y el Programa Agua es Vida (art. 275, Ley 2294 de 2023), que busca brindar soluciones de agua potable y saneamiento básico a los sujetos de especial protección constitucional y la población vulnerable aplicando enfoques diferenciales y de género, de derechos, territorial e interseccional.
- Este es uno de los dos PNSRRI que incorporan de manera pertinente y suficiente el enfoque étnico de conformidad con el AFP, el cual se incluye transversalmente en sus principios generales, marco estratégico e indicadores. El plan parte del reconocimiento de los sistemas y procesos alimentarios de las poblaciones y comunidades étnicas de la ruralidad; propone medidas afirmativas en su favor, así como la adecuación de la oferta a sus necesidades y características propias; y prioriza su atención de manera diferencial junto a otras poblaciones en las que se concentran los mayores niveles de exclusión, pobreza e inseguridad alimentaria. En línea con este último aspecto, el plan también se destaca por contemplar la atención diferencial de otras poblaciones priorizadas en el Acuerdo, tales como NNAJ, personas mayores, madres gestantes y lactantes, familias rurales y víctimas del conflicto.

El enfoque de género también se incorpora de manera pertinente en los principios generales y en el marco estratégico del plan. Establece que desarrollará medidas afirmativas en favor de las niñas, las jóvenes y las mujeres; adecuará las acciones a sus necesidades y características propias y priorizará su atención en tanto es una de las poblaciones en las que se concentran los mayores niveles de exclusión, pobreza e inseguridad alimentaria. Incluye un diagnóstico amplio de la situación de

las mujeres en materia de acceso al derecho humano a la alimentación con enfoque de curso de vida e interseccional. Entre las acciones o medidas afirmativas con perspectiva explícita de género se identifican: i) fortalecimiento de la participación de las mujeres rurales en el SGPD de acuerdo con sus contextos territoriales, particularmente en los Consejos de Alimentación y Nutrición y en la formulación o actualización de dichos planes departamentales y municipales de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación; ii) asistencia técnica para la formulación o actualización de dichos planes departamentales y municipales y, iii) estrategia de atención integral y nutrición con enfoque diferencial y comunitario para niños y niñas menores de 5 años en condición de desnutrición aguda.

Principales puntos críticos y alertas

- Hay un limitado desarrollo de las pautas o mecanismos de articulación con otros PNSRRI distintos a Educación, Salud y Comercialización. Este aspecto es clave en la medida en que este plan requiere de una amplia y robusta estrategia intersectorial.
- No se detallan las fuentes y mecanismos de financiación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, más allá de una mención genérica a los recursos del PGN.
- Si bien se identifican en el marco estratégico del plan acciones o medidas afirmativas con una explícita perspectiva de género, estas son muy escasas y no se evidencian criterios de focalización y/o priorización ni indicadores con enfoque de género.
- Se han reportado incidencias en los procesos de planeación y seguimiento de este PNSRRI derivadas de los ajustes normativos requeridos por el Decreto 684 de 2024, en relación con la transformación de la CISAN (instancia responsable del plan) en la CIDHA y el traspaso de su secretaría técnica del ICBF al Ministerio de Igualdad. Las demoras en la materialización de estos ajustes han ralentizado tanto la implementación del plan como la generación de sus reportes trimestrales de avance.

Recomendaciones

- El plan busca mayor producción de alimentos, pero esto debe ir acompañado de mejores condiciones para su distribución. Es necesario avanzar en los encadenamientos y mejorar las condiciones de la comercialización, redistribución de la tierra y el consecuente aumento en la producción alimentaria. Para dicho propósito se recomienda fortalecer la articulación de este plan con otros PNSRRI e identificar acciones articuladas con estos que impacten en las metas globales de erradicación de la pobreza extrema y superación de la pobreza multidimensional.
- Incorporar criterios de focalización y/o priorización e indicadores con enfoque de género, y ampliar las acciones o medidas afirmativas con una explícita perspectiva de género.
- Agilizar los ajustes institucionales derivados del Decreto 0684 de 2024 en torno SNGPDA, el Programa Hambre Cero y la CISAN (ahora CIDHA), con especial énfasis en el traspaso de la secretaría técnica de la CIDHA del ICBF al Ministerio de Igualdad y Equidad, así como su dinamización y puesta en funcionamiento para reactivar o normalizar los procesos relativos al PNSRRI Alimentación.
- Definir el mecanismo completo para el financiamiento del SNGPDA.



Fotografía de la UIAP_Boyacá

CAPÍTULO 3. HALLAZGOS TRANSVERSALES

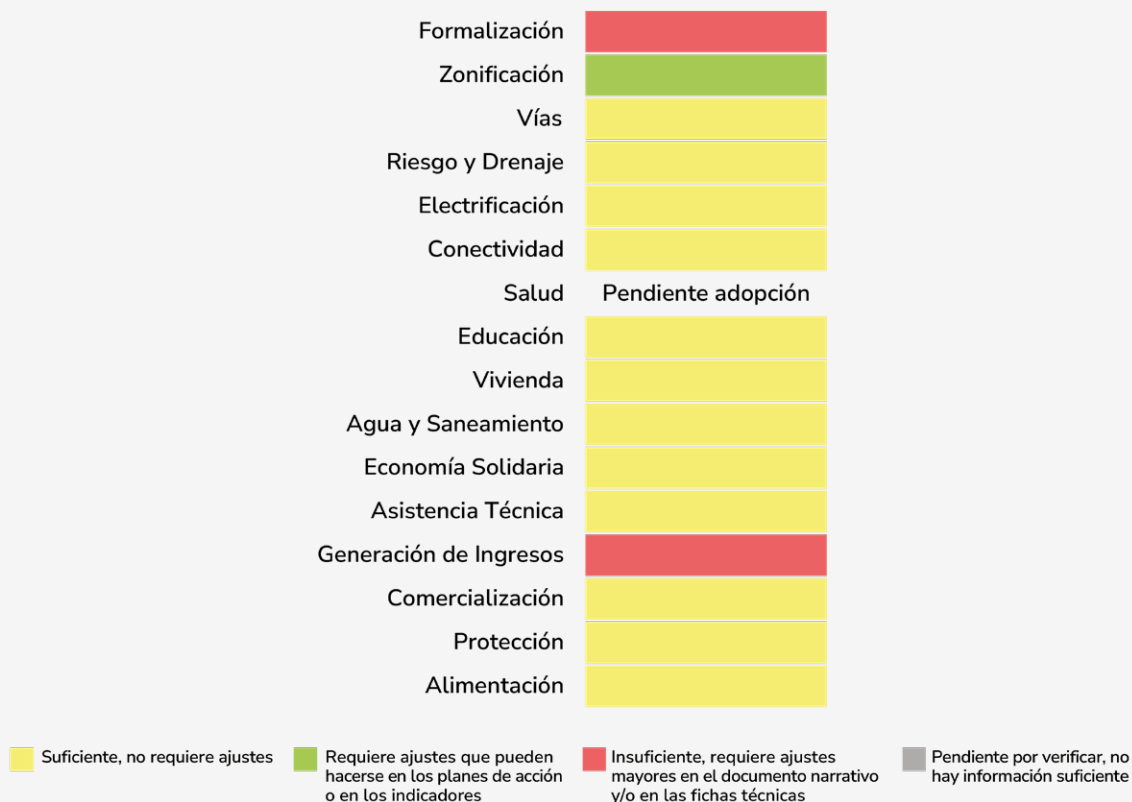
En este apartado se presentan los resultados transversales que arrojó el diagnóstico para los documentos narrativos de los PNSRRI revisados con relación con las siete (7) categorías propuestas: alineación con el Acuerdo Final de Paz, articulación con PND 2022-2026, normatividad para la ejecución, articulación con otros PNSRRI, arquitectura institucional, presupuesto y observaciones.

3.1 Alineación con el Acuerdo Final de Paz

Uno de los aspectos analizados en el diagnóstico fue la alineación entre el diseño de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y el diseño original del Acuerdo Final de Paz. En específico se evaluó la coherencia del marco estratégico, territorialización y enfoques diferenciales consignados en los documentos narrativos de los PNSRRI con lo establecido a este respecto tanto en el AFP como en el documento maestro del PMI. Este ejercicio arrojó los siguientes resultados:

Grado de alineación general de los PNSRRI y el Acuerdo Final de Paz

Figura 2. Alineación de los documentos narrativos de los PNSRRI con el Acuerdo Final de Paz.



Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

Se estableció que la mayoría de los documentos narrativos de los PNSRRI **(12)** están parcialmente alineados con el AFP y el documento maestro PMI, por lo que requieren ajustes que pueden realizarse en los planes de acción anuales o en los indicadores. Solo el Plan de Zonificación Ambiental demuestra suficiente alineación con el diseño original del Acuerdo, puesto que cumple con los criterios de presencia, coherencia, pertinencia, suficiencia, cobertura y complementariedad analizados; mientras que los PNSRRI de Formalización y Generación de Ingresos **(2)** presentan una alineación insuficiente. Para el primer caso se asocia principalmente con la determinación de fuentes que generan confusión y distorsiones en el reporte de avances del cumplimiento de las metas de 3 y 7 millones de hectáreas. Para el segundo, existe una amplia divergencia de enfoques entre el PNS, el AFP y el PMI que reflejan distintas estrategias para el desarrollo rural, se posiciona una apuesta

en busca del fortalecimiento del entorno institucional y las capacidades organizativas de las asociaciones que no incorpora ni una perspectiva de enfoques diferenciales ni impacto directo en la generación de ingresos de los beneficiarios.

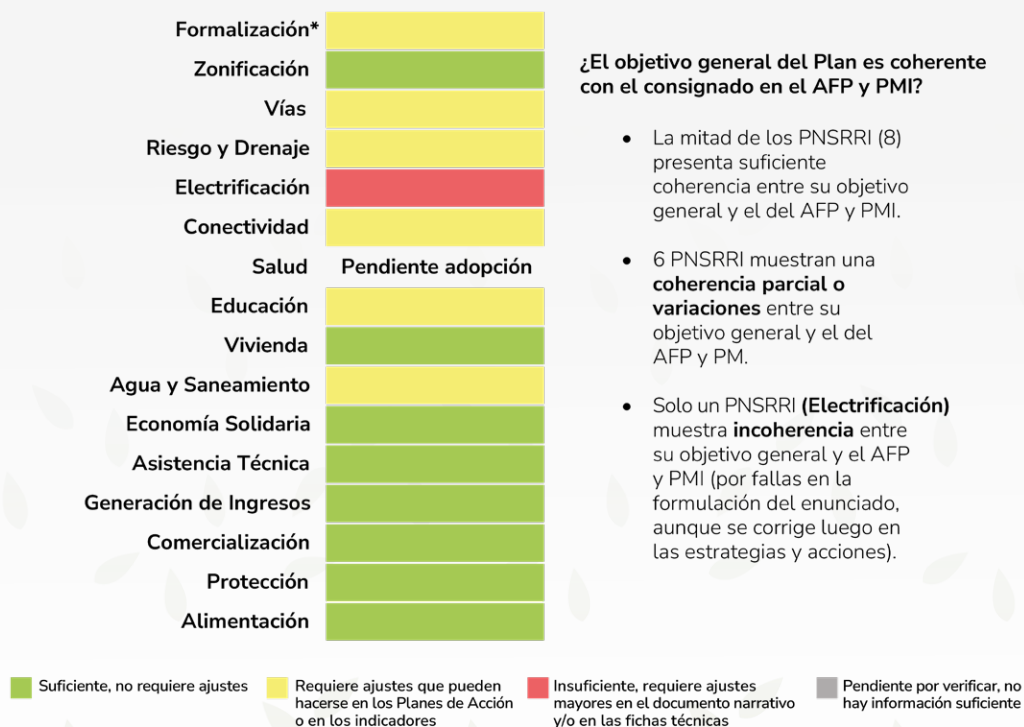
En este sentido se identifica que se requieren ajustes mayores en sus documentos narrativos. Frente a esta necesidad con voluntad del sector cabe señalar que el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural se encuentra en actualización y ajuste.

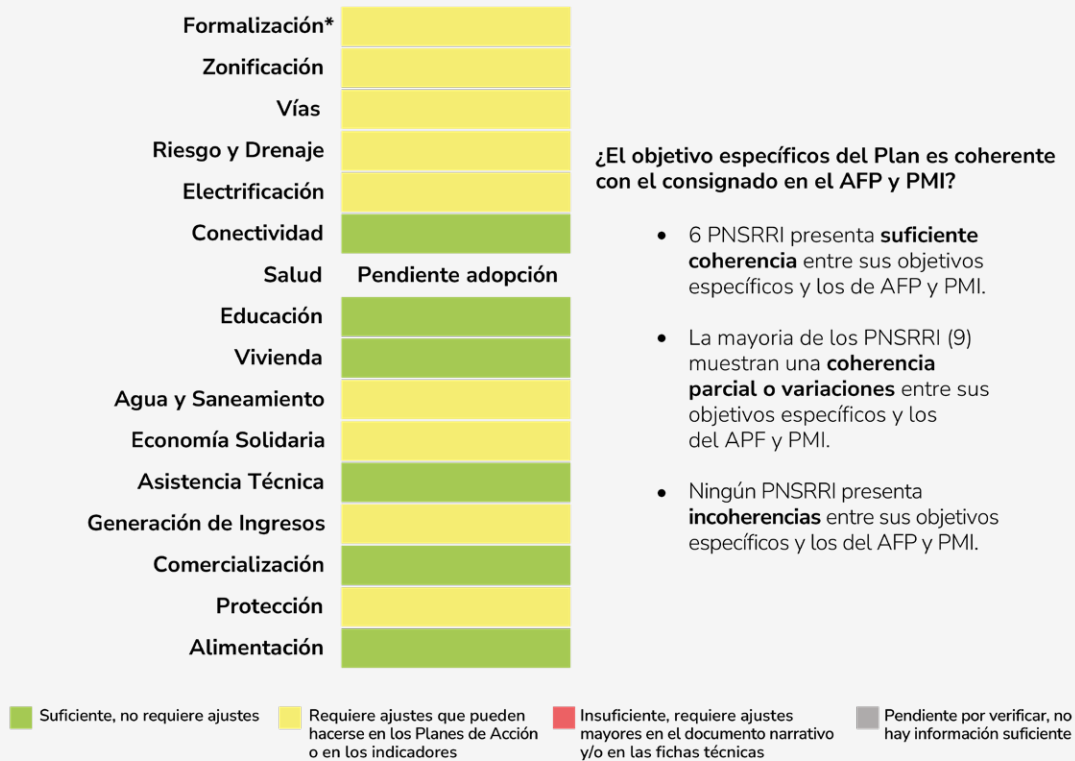
Si bien hay coincidencias, se puede reconocer una desalineación generalizada entre el diseño de los Planes Nacionales y el diseño original del AFP. Esta condición puede alertar sobre un posible incumplimiento de algunos de los compromisos del Acuerdo.

Marco estratégico de los PNSRRI

En este aspecto, se observó la coherencia entre los objetivos generales y específicos, estrategias y acciones consignados en los documentos narrativos de los PNSRRI frente a lo establecido en el diseño original del Acuerdo Final de Paz:

Figura 3. Coherencia del marco estratégico de los PNSRRI (objetivos) con el AFP.

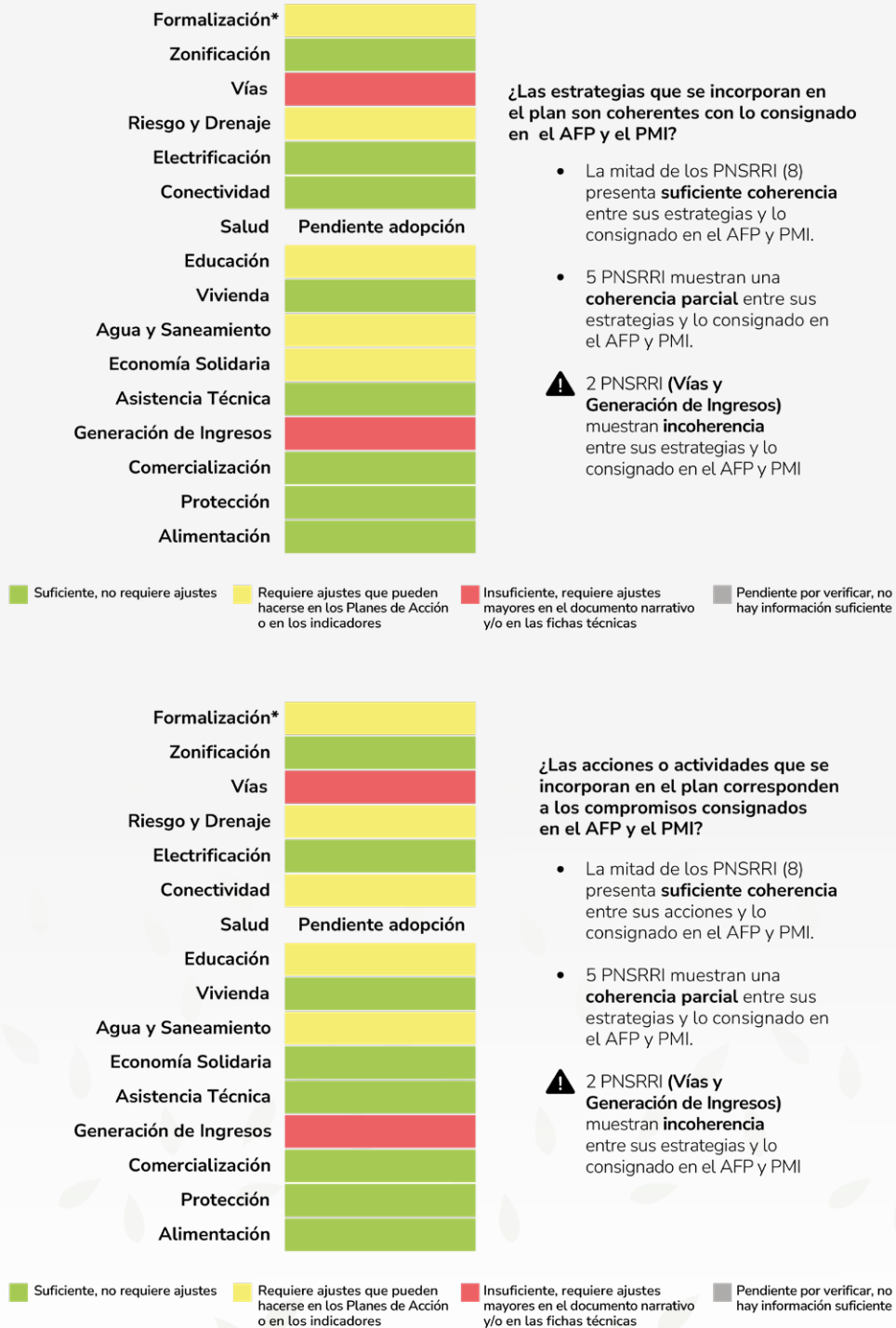




Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

Se identificó que ocho **(8)** PNSRRI tienen suficiente coherencia entre su objetivo general y el consignado en el AFP y el documento maestro PMI; seis **(6)** tienen coherencia parcial o variaciones; solo el objetivo general del **(1)** Plan Nacional de Electrificación Rural muestra incoherencias mayores por fallas en la formulación del enunciado, aunque este es corregido luego en los objetivos específicos, estrategias y acciones. Por otra parte, aunque ningún PNSRRI presenta incoherencias mayores entre sus objetivos específicos y los consignados en el diseño original del Acuerdo si se evidencia que seis **(6)** son suficientemente coherentes, la mayoría, nueve **(9)** demuestran coherencia parcial o variaciones.

Figura 4. Coherencia del marco estratégico de los PNSRRI (estrategias y acciones) con el AFP.



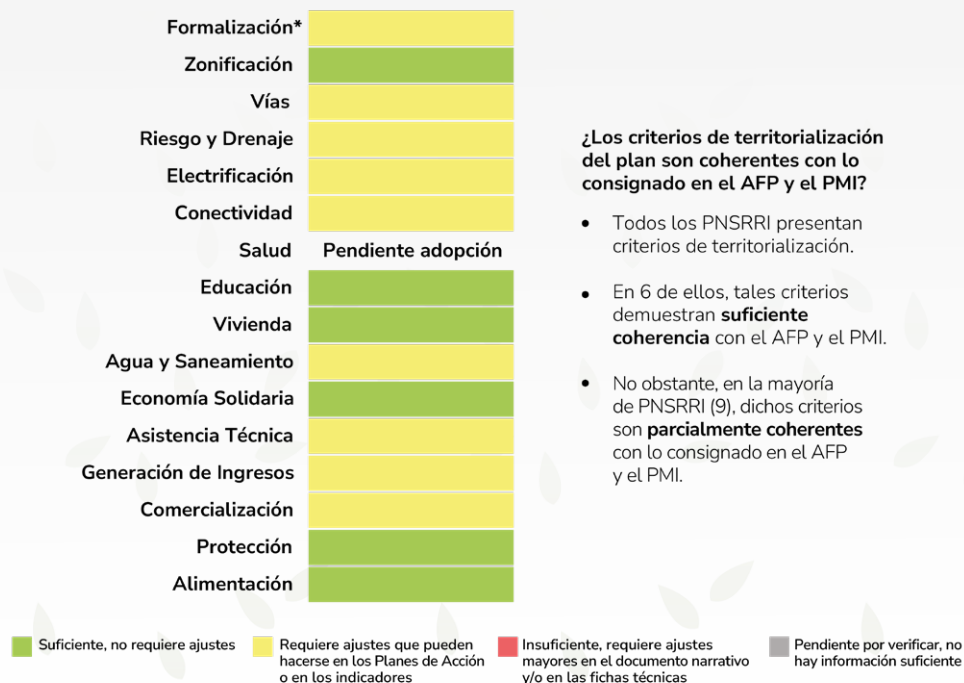
Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

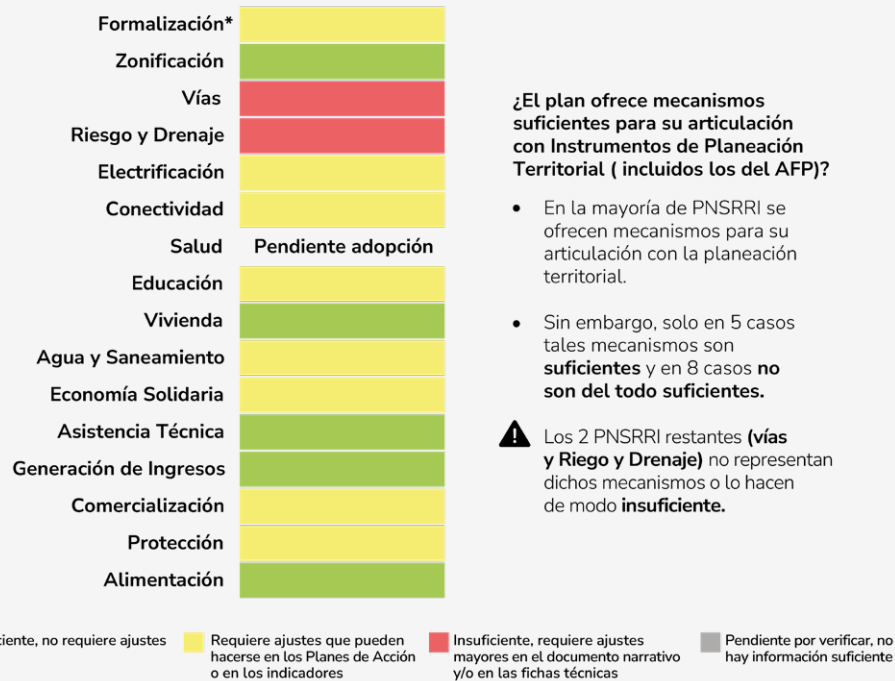
En cuanto a las líneas estratégicas, se evidenció que ocho **(8)** PNSRRI presentan suficiente coherencia entre sus estrategias y lo consignado en el AFP y el documento maestro PMI; cinco **(5)** tienen coherencia parcial; y dos **(2)** muestran incoherencias mayores (Vías, Generación de Ingresos). Así mismo, las acciones propuestas en las líneas estratégicas de ocho **(8)** PNSRRI son suficientemente coherentes con lo consignado en el diseño original del Acuerdo; cinco **(5)** muestran coherencia parcial; y dos **(2)** son incoherentes (Vías, Generación de Ingresos).

Territorialización de los PNSRRI

Además de su coherencia con los criterios de priorización y focalización territorial establecidos por el Acuerdo de Paz, se identificó si los documentos narrativos de los PNSRRI ofrecen pautas y mecanismos suficientes para su articulación con instrumentos de planeación territorial incluyendo los derivados del AFP. Es decir, además de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes territoriales sectoriales se contemplaron instrumentos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a través de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR); los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC); y los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR).

Figura 5. Coherencia de la estrategia de territorialización de los PNSRRI con el AFP y suficiencia.





Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

De un lado se observó que todos los PNSRRI presentan criterios de territorialización: en seis **(6)** de ellos dichos criterios demuestran suficiente coherencia con lo estipulado en el diseño original del Acuerdo, pero en el resto, nueve **(9)** son parcialmente coherentes. De otro lado, aunque la mayoría de los PNSRRI ofrece mecanismos para su articulación con la planeación territorial, solo en cinco (5) de ellos tales mecanismos son suficientes, y en ocho **(8)** no lo son del todo; los dos **(2)** PNSRRI restantes (Vías, Riesgo y Drenaje) no presentan dichos mecanismos o lo hacen de modo insuficiente.

Estos hallazgos reflejan las profundas dificultades enfrentadas durante la implementación de los PNSRRI por parte de las entidades del orden nacional, departamental y municipal. Entre los principales desafíos se encuentran:

1. La falta de una adecuada territorialización de las acciones que permita diferenciarlas de la oferta sectorial estándar.
2. La insuficiente adaptación a las necesidades y particularidades de las comunidades y sus contextos.
3. La limitada articulación estratégica entre los distintos instrumentos de planeación y política.
4. La falta de alineación entre los planes de acción anuales de los PNSRRI y los planes de acción institucionales.

5. La ausencia de estrategias efectivas para la focalización y priorización poblacional y territorial con un enfoque diferencial, entre otros aspectos.

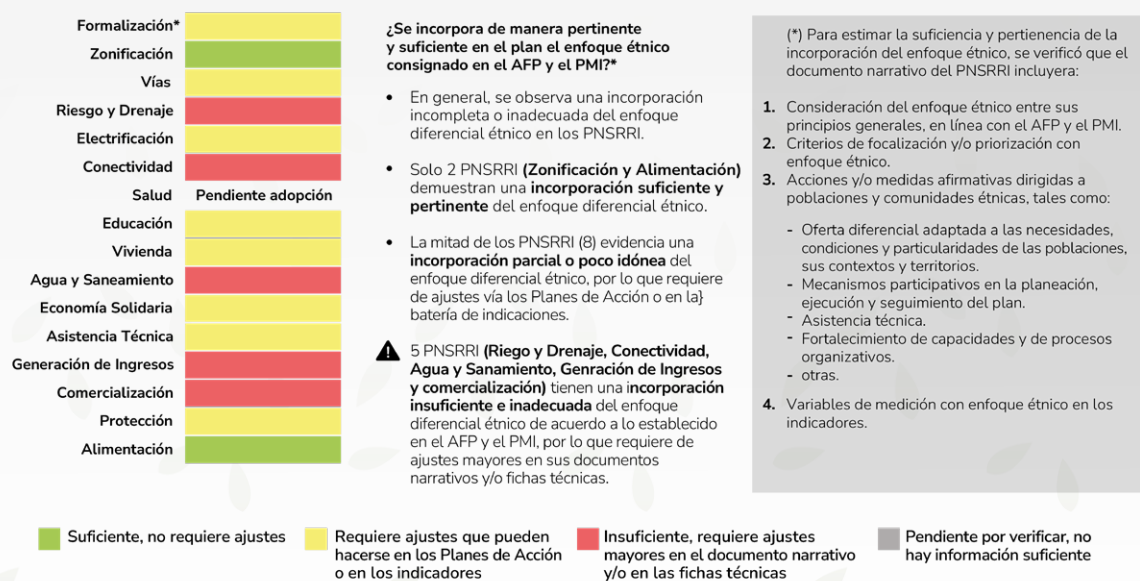
Enfoques diferenciales

Se evaluó en los documentos narrativos de los PNSRRI la presencia, suficiencia y pertinencia de los enfoques étnico y de género, así como de otros enfoques diferenciales y priorizaciones poblacionales en los términos establecidos por el Acuerdo Final de Paz.

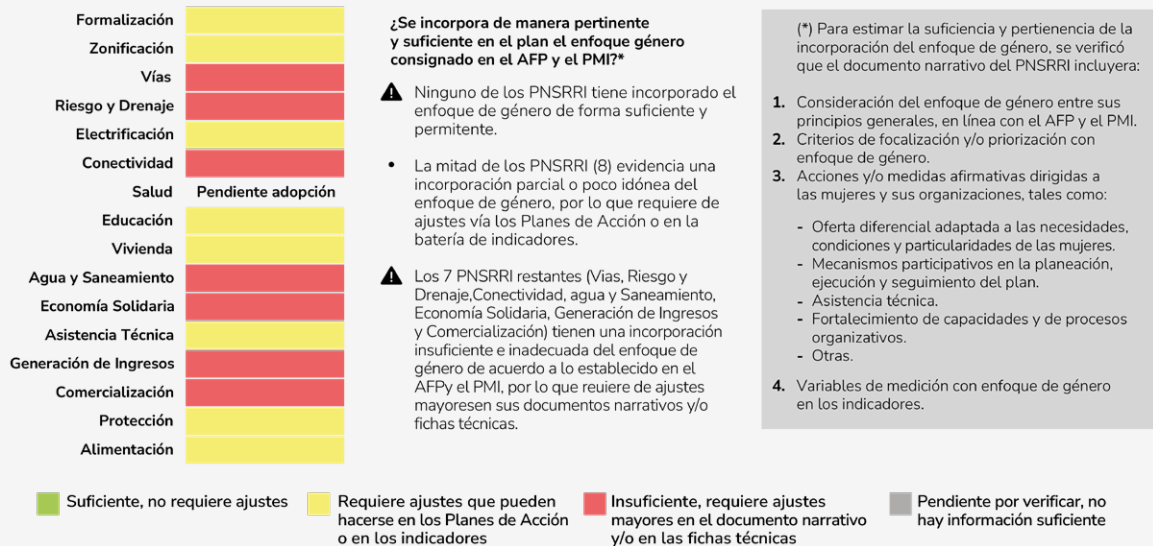


Fotografía de la UIAP_Santander

Figura 6. Suficiencia y pertinencia de los enfoques étnico y de género en los PNSRRI en el marco del AFP.



Fuente Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, Diagnóstico PNSRRI - Documento narrativos. Fecha de corte: 31/12/2024



Fuente Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, Diagnóstico PNSRRI - Documento narrativos. Fecha de corte: 31/12/2024

Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

En primer lugar, en cuanto a la incorporación del enfoque étnico se verificó que el documento narrativo del PNSRRI incluyera:

- Consideración del enfoque étnico entre sus principios generales en línea con el AFP y el documento maestro PMI.
- Criterios de focalización y/o priorización con enfoque étnico.
- Acciones o medidas afirmativas dirigidas a poblaciones y comunidades étnicas, tales como:
 - Oferta diferencial adaptada a las necesidades, condiciones y particularidades de las poblaciones, sus contextos y territorios.
 - Mecanismos participativos en la planeación, ejecución y seguimiento del plan.
 - Asistencia técnica.
 - Fortalecimiento de capacidades y de procesos organizativos.
- Variables de medición con enfoque étnico en los indicadores.

A partir de estos criterios el diagnóstico reveló una incorporación incompleta o inadecuada generalizada del enfoque étnico en los documentos narrativos de los Planes Nacionales Sectoriales. Solo dos **(2)** PNSRRI (*Zonificación Ambiental, Alimentación*) incorporan de modo suficiente y pertinente acciones y medidas específicas frente a los pueblos y comunidades étnicas conforme a lo establecido en el AFP y el documento maestro PMI; ocho **(8)** lo hacen de manera parcial o poco idónea, por lo que requieren de ajustes en sus planes de acción o en sus indicadores; y cinco **(5)** lo hacen de forma insuficiente e inadecuada, lo que supone ajustes mayores en sus documentos narrativos y/o fichas técnicas.

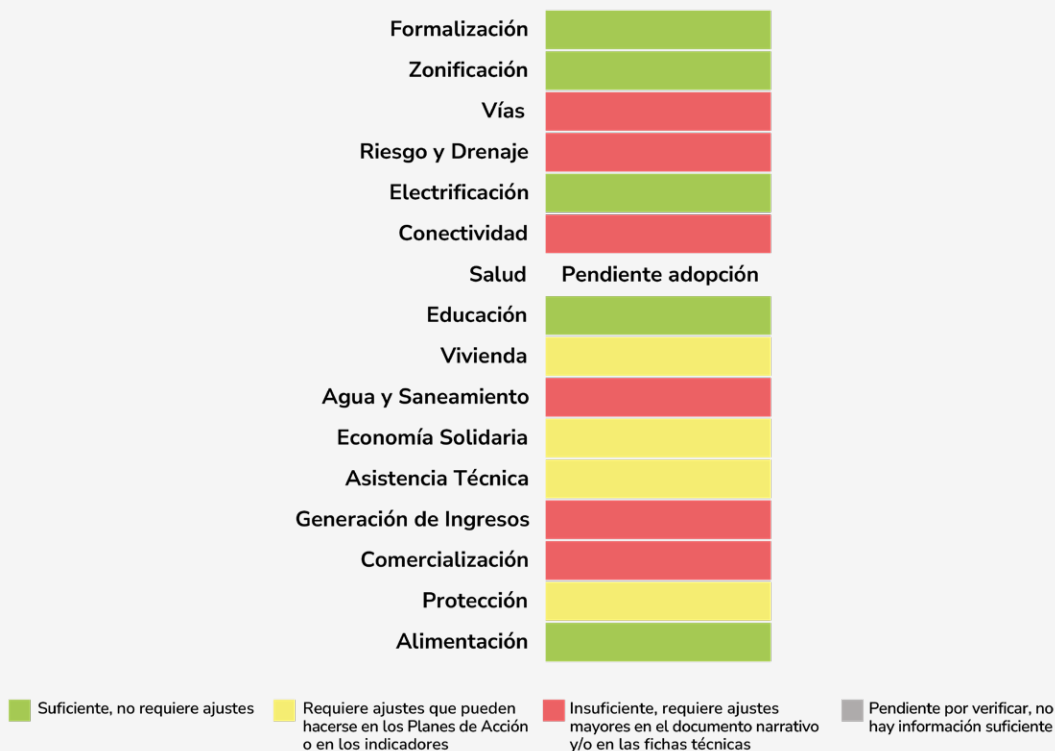
En segundo lugar, en relación con la incorporación del enfoque de género se verificó que el documento narrativo del PNSRRI incluyera:

- Consideración del enfoque de género entre sus principios generales en línea con el AFP y el documento maestro PMI.
- Criterios de focalización y/o priorización con enfoque de género.
- Acciones o medidas afirmativas dirigidas a las mujeres y sus organizaciones tales como:
 - Oferta diferencial adaptada a las necesidades, condiciones y particularidades de las mujeres.
 - Mecanismos participativos en la planeación, ejecución y seguimiento del plan.
 - Asistencia técnica.
 - Fortalecimiento de capacidades y de procesos organizativos.
- Variables de medición con enfoque de género en los indicadores.

Teniendo en cuenta estos criterios se observó que ninguno de los documentos narrativos de los Planes Nacionales Sectoriales incorpora el enfoque de género de forma suficiente y pertinente, de acuerdo con el diseño original del Acuerdo de Paz: ocho **(8)** PNSRRI lo hacen de manera parcial o poco idónea, por lo que deben realizarse ajustes en sus planes de acción o en sus indicadores, y siete **(7)** lo incorporan de manera insuficiente e inadecuada, lo que supone ajustes mayores en sus documentos narrativos y/o fichas técnicas.

Figura 7. Presencia, suficiencia y pertinencia de otras priorizaciones y/o enfoques diferenciales en los PNSRRI.

¿Que otras priorizaciones poblacionales y/o enfoques diferenciales contemplados en el AFP y el PMI se incluyen en este plan? ¿Se incorporan de manera pertinente y suficiente?



Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

Adicionalmente, en los documentos narrativos de los PNSRRI se constató la presencia de otras priorizaciones poblacionales identificadas en el Acuerdo Final de Paz (campesinos/as, familias rurales en zonas PNIS o con presencia de cultivos de uso ilícito, víctimas del conflicto armado, reincorporados o firmantes del AFP, niños/as, adolescentes, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas con orientación sexual e identidad de género diversas, etc.), así como de otros enfoques diferenciales adicionales al étnico y de género (curso de vida, interseccional, de derechos, territorial-rural, etc.). Para estimar la suficiencia y pertinencia de estas priorizaciones y/o enfoques, se verificó que el documento narrativo del PNRRRI incluyera:

- Consideración del enfoque entre sus principios generales en línea con el AFP y el PMI.
- Criterios de focalización y/o priorización específicos.
- Acciones y/o medidas afirmativas diferenciales dirigidas a las poblaciones priorizadas tales como:
 - Oferta diferencial adaptada a las necesidades, condiciones y particularidades de tales poblaciones.
 - Mecanismos participativos en la planeación, ejecución y seguimiento del plan
 - Asistencia técnica.
 - Fortalecimiento de capacidades y de procesos organizativos.
- Variables de medición en los indicadores para medir las acciones con dichas poblaciones o con los enfoques diferenciales incorporados.

Considerando estos criterios en forma global el diagnóstico evidenció que solo cinco **(5)** PNSRRI incorporan de manera suficiente y pertinente otros enfoques diferenciales y priorizaciones poblacionales en línea con el Acuerdo de Paz; cuatro **(4)** los incorporan de modo parcial o poco idóneo, por lo que requieren de ajustes en sus planes de acción o en sus indicadores; y seis **(6)** lo hacen de forma insuficiente e inadecuada o no los incorporan, lo que supone la realización de ajustes mayores en sus documentos narrativos y/o fichas técnicas.

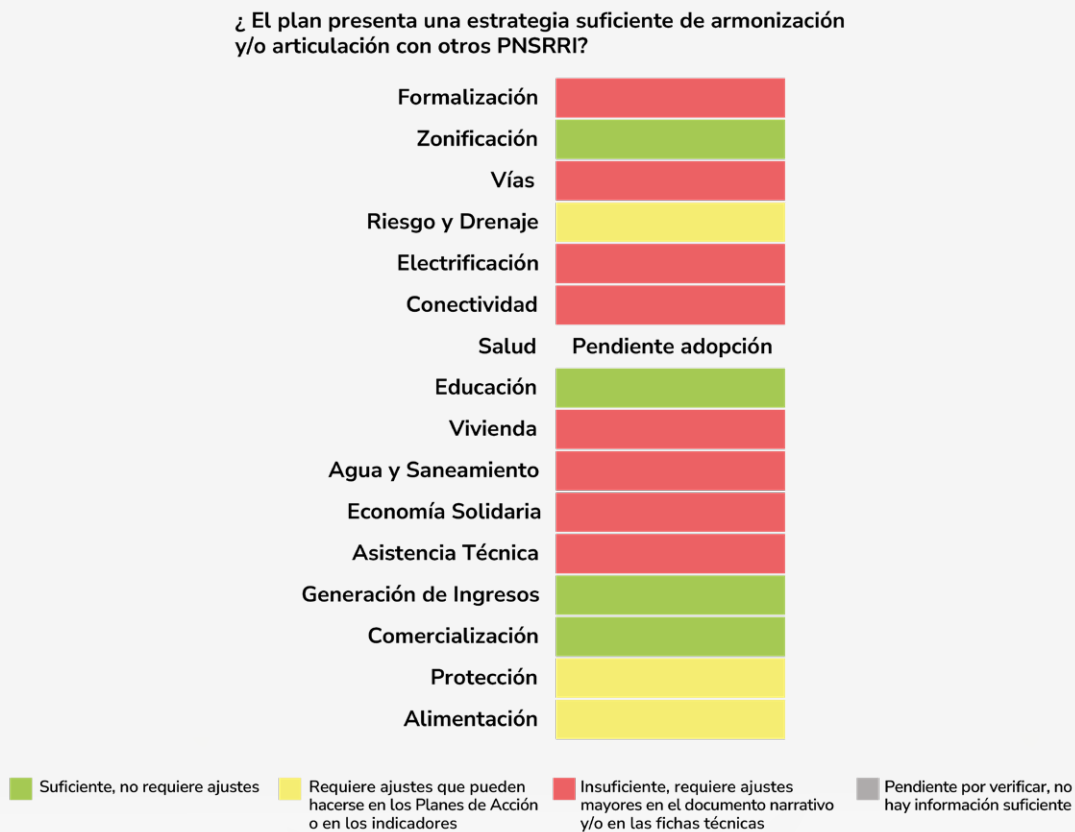
Estas notables omisiones en el diseño en los PNSRRI en materia de enfoques diferenciales constituyen uno de los principales incumplimientos a los compromisos del Acuerdo de Paz y una de las incidencias negativas más importantes en su implementación, tal como lo han manifestado los distintos entes verificadores y las organizaciones de la sociedad civil. Aunque, en algunos casos, dichas fallas se han intentado corregir o subsanar en la planeación y ejecución anuales de los PNSRRI, aún se trata de una escasa proporción. Actualmente, la UIAFP en articulación con otras entidades del Gobierno Nacional está adelantando acciones para superar este rezago.

3.2 Articulación con otros PNSRRI

Otro de los aspectos analizados en los documentos narrativos de los PNSRRI fue la presencia de una estrategia suficiente y pertinente de armonización y/o articulación

con otros PNSRRI que permita viabilizar institucionalmente la integralidad de la Reforma Rural.

Figura 8. Presencia, suficiencia y pertinencia de la estrategia de armonización/articulación con otros PNSRRI.



Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

El diagnóstico reveló que la mayoría de los PNSRRI carece de una fórmula completa, detallada y precisa que guíe su articulación y/o armonización estratégica con otros PNSRRI. De hecho, solo cuatro **(4)** de ellos la presentan de manera suficiente y pertinente; tres **(3)** incluyen algunas pautas, pero no son del todo suficientes o pertinentes y la mayoría, ocho **(8)** ni siquiera presenta una estrategia para este fin o lo hace de manera insuficiente o inadecuada.

La debilidad generalizada de este aspecto en el diseño de los PNSRRI no solo ha incidido negativamente en su implementación, también constituye una de las principales amenazas al cumplimiento del punto uno del Acuerdo Final, ya que ha

ido en detrimento del principio de integralidad, determinante para el logro de los objetivos de la Reforma Rural. En el capítulo “Recomendaciones” al final de este documento se incluye una propuesta de articulación con otros PNSRRI para aquellos casos en que no se incluye.

3.3 Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Respecto a la concurrencia con el actual PND se identificaron los puntos de articulación entre los PNSRRI y los subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR). Esta distribución puede potenciar el compromiso establecido en el marco de la instalación de la Comisión Intersectorial del SINRADR, según la cual el principal instrumento de planeación de sus ocho (8) subsistemas son los PNSRRI, lo que facilita su articulación y la funcionalidad debido a la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral:

Tabla 6. Articulación entre los PNSRRI y el SINRADR.

	PNSRRI	Subsistemas SINRADR
1	Formulación	• Subsistema 1. De adquisición, adjudicación de tierras y de procesos agrarios para la reforma agraria, y garantía de derechos territoriales de los campesinos, pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom. • Subsistema 2. De delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina. • Subsistema 3. De ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria. • Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras.
2	Zonificación Ambiental	• Subsistema 1. (adquisición): debe usar los insumos del PZA para el complemento de las tierras de posible adquisición en los tres ámbitos del plan. • Subsistema 2. (delimitación) es perfectamente concordante con los propósitos del PZA y los insumos que puede brindar a la constitución de territorialidades comunitarias. • Subsistema 3. (ordenamiento): debe usar las bases del PZA para ese propósito en los territorios PDET. • Subsistema 6. (estímulo a la economía campesina) debe basarse en los resultados del PZA para garantizar compatibilidad de sus del suelo en los ámbitos del PZA. • Subsistema 8. (territorialidades étnicas) no es de competencia explícita del PZA, pero sí puede brindar insumos indicativos.
3	Vías	• Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras, del cual hace parte el Ministerio de Transporte.
4	Riego y Drenaje	• Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras.
5	Electrificación	• Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras.
6	Conectividad	• Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras (ver Decreto 1406 de 2023).

	PNSRRI	Subsistemas SINRADR
7	Salud	• Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras. • Subsistema 8. De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, delimitación, uso, manejo y goce de los mismos y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios. Se debe articular con este último punto, debido al reconocimiento, respeto e inclusión de los sistemas médicos y terapéuticos tradicionales de las poblaciones étnicas.
8	Educación	• Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras. • Subsistema 8. De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, delimitación, uso, manejo y goce de los mismos y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios. Se debe articular con este último punto.
9	Vivienda	• Subsistema 3. De ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria, respetando el derecho a la objeción cultural de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom. • Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras. • Subsistema 8. De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, delimitación, uso, manejo y goce de los mismos y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios.
10	Agua y Saneamiento Básico	• Subsistema 3. De ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria, respetando el derecho a la objeción cultural de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom. En cumplimiento de lo mandado por el eje de transformación 1 del PND, pues aunque este PNSRRI no menciona de manera explícita la transformación de instrumentos de ordenamiento, el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS) y el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR) serían útiles en el propósito del Subsistema 3. • Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras, que incluye las infraestructuras relacionadas con la gestión del agua para la producción y para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. • Subsistema 8. De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, delimitación, uso, manejo y goce de los mismos y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios.
11	Economía Solidaria (PLANFES)	• Subsistema 6. De estímulo de la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comercialización y fomento agroindustrial.
12	Asistencia técnica	• Subsistema 5. De investigación, asistencia técnica, capacitación, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos. • Subsistema 8. De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, delimitación, uso, manejo y goce de los mismos y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios.
13	Generación de ingresos	• Subsistema 6. De estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom, comercialización y fomento agroindustrial. • Subsistema 7. De crédito agropecuario y gestión de riesgos.

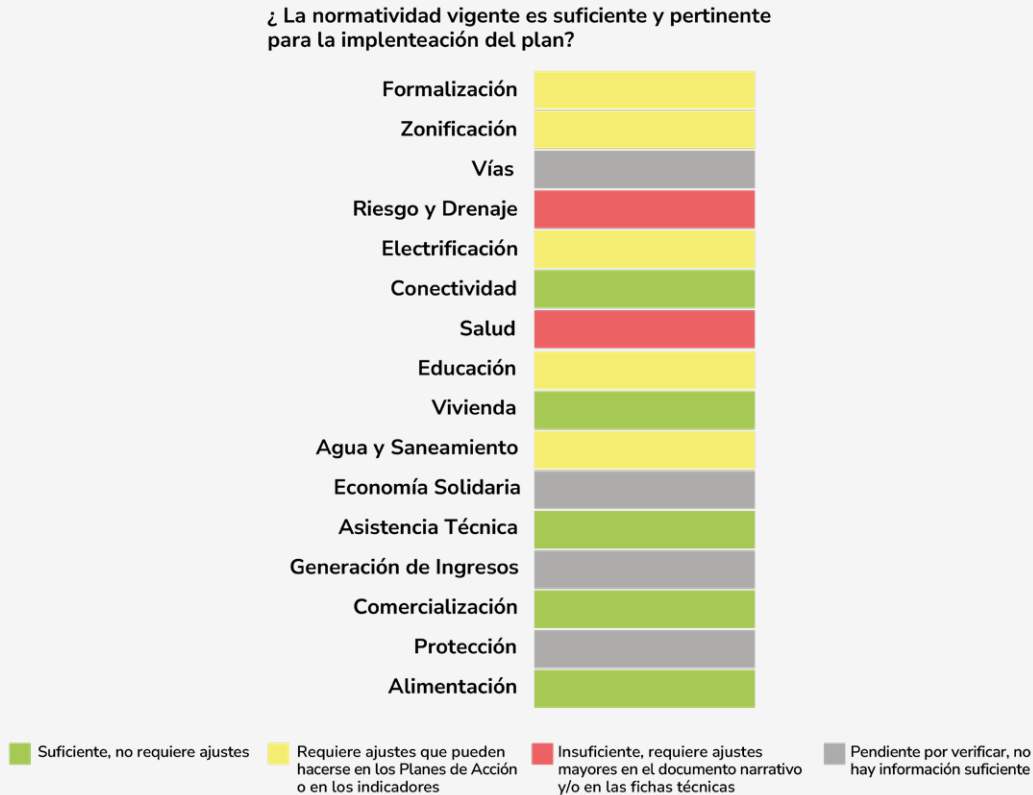
	PNSRRI	Subsistemas SINRADR
14	Comercialización	Subsistema 6. De estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom, comercialización y fomento agroindustrial.
15	Protección	- Subsistema 2. De delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina, delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales y de organización y capacitación campesina. - Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física, y adecuación de tierras. - Subsistema 5. De investigación, asistencia técnica, capacitación, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos. - Subsistema 6. De estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria, de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom, comercialización y fomento agroindustrial. - Subsistema 7. De crédito agropecuario y gestión de riesgos.
16	Alimentación (SNGPDA)	- Subsistema 4. De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física, y adecuación de tierras. - Subsistema 5. De investigación, asistencia técnica, capacitación, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos, toda vez que el Estado debe redoblar sus esfuerzos para mejorar la productividad de los pequeños productores agrícolas al favorecer su acceso a las tecnologías apropiadas y a los mercados locales. - Subsistema 8. De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, delimitación, uso, manejo y goce de los mismos y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios.

Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

3.4 Normatividad para la ejecución

Frente a un análisis de la suficiencia y pertinencia de la normatividad vigente para implementar los PNSRRI, en particular, cuando se refiere a si se realizaron los ajustes requeridos en sus documentos narrativos o si generaron otros desarrollos normativos posteriores al AFP para ese fin: aunque al cierre de este documento no se había verificado el total de información sobre este tópico en cuatro (4) de los 16 PNSRRI, se logró identificar que la normatividad vigente en cinco (5) de ellos no es del todo suficiente o pertinente (p. ej. no se han realizado todos los ajustes normativos necesarios para su implementación; no se han armonizado con los desarrollos normativos posteriores a su expedición, etc.). Adicionalmente, se identificó insuficiencia y se generaron alertas en dos (2) PNSRRI (Riego y Drenaje, Salud).

Figura 9. Suficiencia y pertinencia de la normatividad para la ejecución de los PNSRRI.



Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

En cuanto al Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, se observó que la normatividad vigente para su implementación no es suficiente y pertinente. Esto debido a que el Plan Nacional de Riego 2020-2039 (documento de política pública de adecuación de tierras y marco principal de este PNSRRI) no tiene en cuenta los principios de la Reforma Rural Integral consignados en el AFP ni la finalidad de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral. Adicionalmente, los desarrollos normativos (modificación de la Ley 41 de 1993) previstos en el artículo 36 (Distritos de adecuación de tierras) del PND 2022-2026 no se han presentado ni radicado aún en el Congreso de la República.

En cuanto al Plan Nacional de Salud Rural es importante precisar que la UIAFP coordinó entre 2023 y 2024 una estrategia de acompañamiento e impulso al proceso de formulación y adopción del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), dado que es el único de los 16 PNSRRI que aún no ha sido expedido, lo que constituye uno de los principales rezagos del Acuerdo Final de Paz. Desde agosto de 2023, la UIAFP, el DNP, la ART, el MADR y

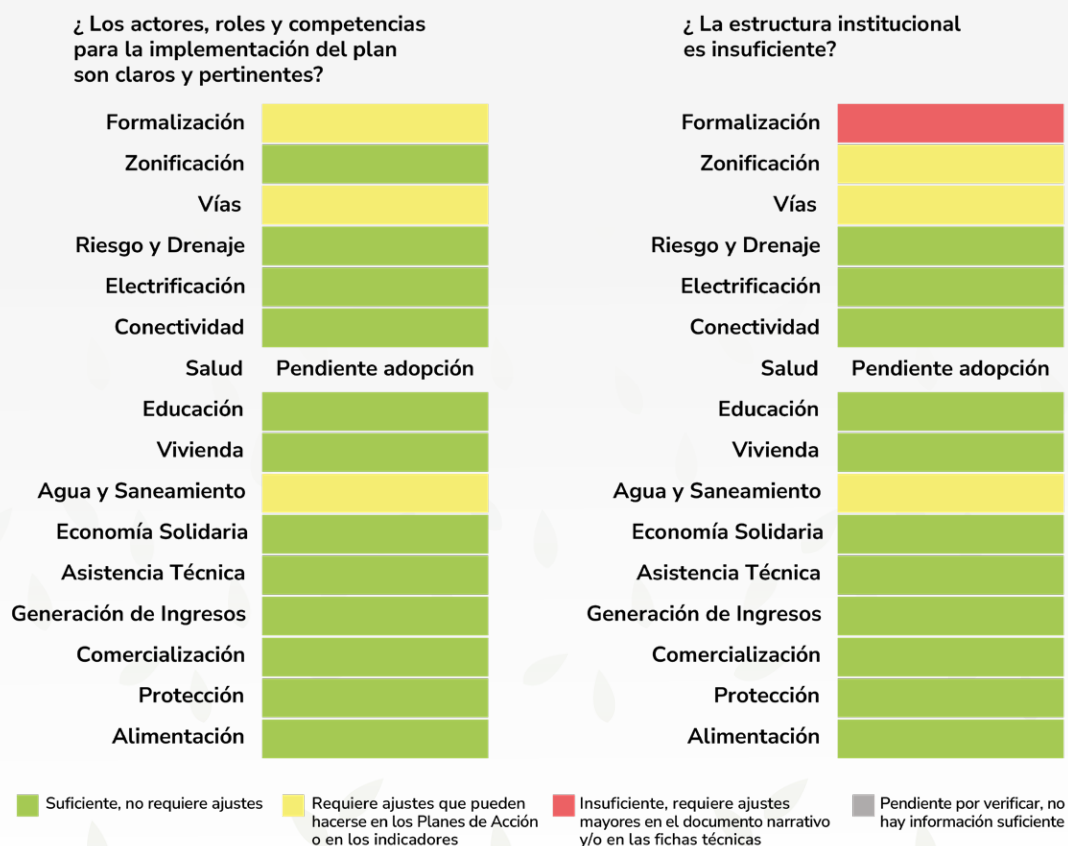
el MinInterior como entidades asesoras de gobierno acompañaron al MSPS durante las etapas de estructuración y revisión técnica de la propuesta del PNSR, cuyo cierre técnico tuvo lugar el pasado 11 de diciembre de 2024.

Actualmente, la propuesta de anexo técnico y el proyecto de decreto para adoptar el plan están en constatación normativa por parte de la CSIVI, con cuyo concepto aprobatorio se presentará ante la Presidencia de la República para continuar con el trámite de adopción.

3.5 Arquitectura institucional

Se observó si los documentos narrativos de los PNSRRI presentan claramente la arquitectura institucional responsable de su implementación (actores, roles, distribución de competencias) y si esta es suficiente y pertinente:

Figura 10. Claridad, pertinencia y suficiencia de la arquitectura institucional de los PNSRRI.



Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

Si bien la arquitectura institucional parece clara, suficiente y pertinente en la mayoría de los PNSRRI, es preciso identificar aquellos casos donde no lo fue del todo y evaluar sectorialmente si esto ha afectado la implementación o si se requieren ajustes institucionales específicos. Debe prestarse especial atención en este aspecto a los PNSRRI Vías, Agua y Saneamiento, Zonificación y Formalización (que ya se encuentran en proceso de actualización).

3.6 Presupuesto

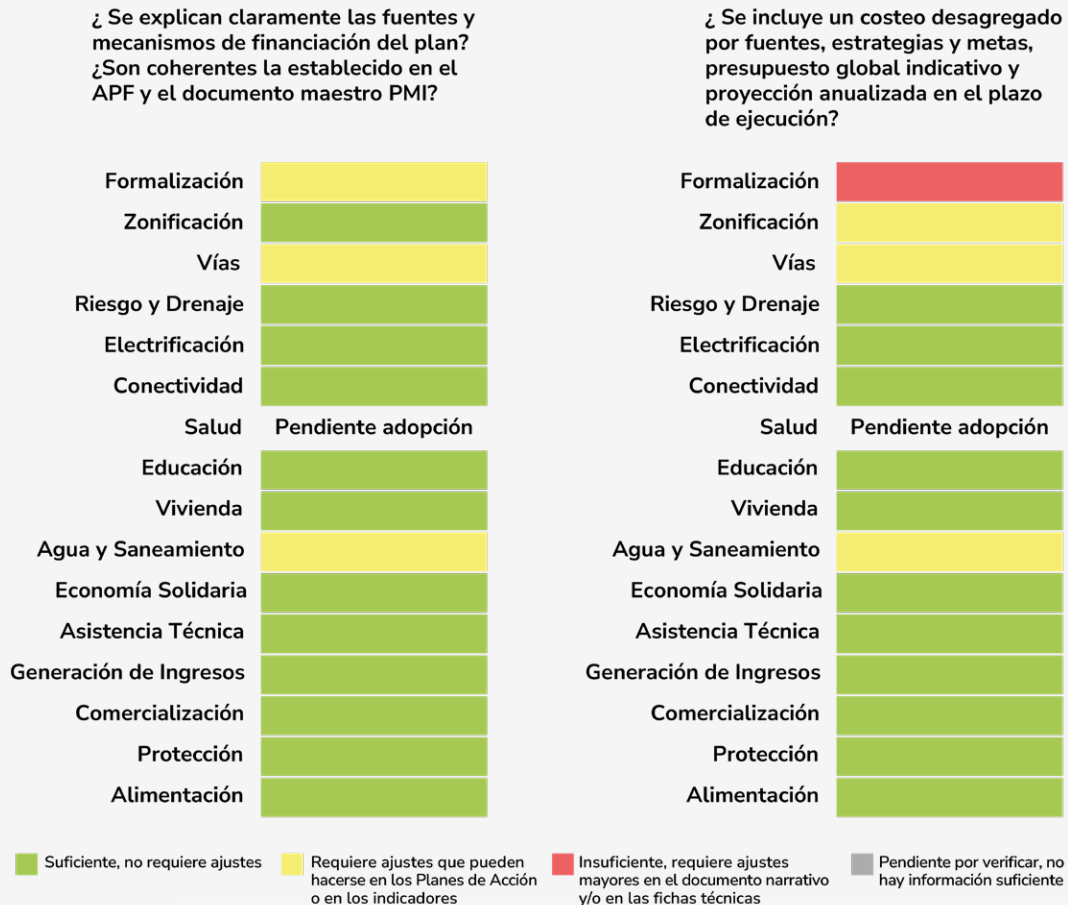
Se identificó si los documentos narrativos de los PNSRRI presentan un esquema de financiación claro y suficiente (fuentes, mecanismos, costeo), particularmente si:

- Las fuentes y mecanismos contemplados son coherentes con los establecidos para la implementación del AFP.
- Se presenta el costo global indicativo del plan y un costeo desagregado por fuentes, estrategias, indicadores y metas.
- Se incluye una proyección presupuestal anualizada en el plazo de ejecución.



Fotografía de la UIAP_Campesino

Figura 11. Claridad del presupuesto de los PNSRRI y coherencia con el Acuerdo Final de Paz.



Fuente: UIAFP. Fecha de corte: 31/12/2024.

Se identificó que, en siete **(7)** PNSRRI las fuentes y mecanismos de financiación son claros y coherentes con el AFP y el documento maestro PMI; en cinco **(5)** no lo son de forma completamente suficiente; y en tres **(3)** no son claros y/o no tienen coherencia con el diseño original del Acuerdo. Así mismo, la mayoría de los PNSRRI, nueve, **(9)** presentan de forma clara, completa y detallada todos los elementos requeridos en el esquema presupuestal, aunque en seis **(6)** no son del todo claros, son imprecisos y/o están incompletos. Estos vacíos en el diseño financiero de los PNSRRI han repercutido tanto en su planeación anual por parte de los sectores como en la gestión de recursos.

Al respecto, es necesario corroborar con los sectores responsables de los PNSRRI que se estén utilizando de manera idónea las fuentes y mecanismos de financiación estipulados en el Acuerdo de Paz, así como también construir acciones para promover la identificación y diversificación de fuentes de recursos adicionales al PGN. En el caso de las entidades territoriales se ha identificado la necesidad de fortalecer su conocimiento sobre estos temas del AFP, así como sus prácticas de gestión de recursos nacionales y de la cooperación internacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

A. Principales fortalezas y potencialidades de los PNSRRI

Los PNSRRI se constituyen como un instrumento que expresa la visión concreta de cada sector frente a la paz y su implementación con relación a la tarea de transformación estructural e integral del campo colombiano; su potencialidad como marco estratégico integral reconoce la interdependencia entre el acceso a la tierra, la infraestructura y bienes rurales, la producción agropecuaria, el desarrollo social y la seguridad alimentaria en el marco de la construcción de un modelo de desarrollo rural alineado a los compromisos del Acuerdo Final de Paz. Si bien esta naturaleza es disímil y difusa en una evaluación específica entre planes, se puede reconocer que en todos puede recogerse la orientación política y técnica del sector para cumplir, en mayor o menor medida, con lo pactado. En algunos casos es claro como los PNSRRI revelan amplias concordancias entre los mandatos del Acuerdo y las apuestas de los sectores al formular dichos instrumentos, lo que ha permitido complementar la planeación sectorial y robustecer su misionalidad.

De manera específica algunos de los PNSRRI, como el caso del Plan de Zonificación Ambiental, orientaron decididamente la actuación del sector y garantizaron acciones determinantes para la implementación del AFP o para el logro de los objetivos de otros planes. En otros casos, como el Plan Nacional de Electrificación Rural, el instrumento permitió el desarrollo potenciado de estrategias del sector, incluso más allá del PND bajo el cual se formuló; tal fue el caso de las Comunidades Energéticas, que son hoy una estrategia central del Ministerio de Minas y Energía.

Los PNSRRI propiciaron un diálogo intersectorial y ofrecieron una agenda común para la solución de problemáticas concretas que requieren el concurso de más de una entidad o sector. A pesar de que lo anterior pierde cada vez más fuerza, ese mismo esfuerzo de articulación se trasladó al Sistema Nacional de la Reforma Agraria (SINRADR) y sus ocho subsistemas, de los cuales los planes de acción de los PNSRRI son el instrumento de planeación base.

B. Principales puntos críticos y debilidades de los PNSRRI (alertas)

La naturaleza de los PNSRRI tenía como fin orientar la política sectorial para el cumplimiento de la Reforma Rural Integral; sin embargo, por la forma en que fueron estructurados y por la escasa y desigual articulación que han tenido con los múltiples planes, programas y proyectos de los sectores en el cumplimiento de su misionalidad, han perdido paulatinamente su relevancia. A esta condición se suma que los procedimientos para la actualización de los PNSRRI son dispendiosos y complejos, lo que dificulta su adaptación y correspondencia temporal, territorial y estratégica con las nuevas realidades sociales, económicas, políticas y ambientales a las que la Reforma Rural Integral debe responder en el transcurso de la implementación. Adicionalmente, dado que la formulación de los planes ha sido dispar, se ha desarrollado a destiempo, bajo criterios técnico-políticos diferentes y metodologías poco estandarizadas. Los PNSRRI como instrumento de planeación no cuentan con una estructura unificada y flexible, lo que profundiza la dificultad su seguimiento a través de una única estrategia.

Por otro lado, los planes de acción de los PNSRRI son instrumentos débiles para la planeación estratégica y, por ende, para el desarrollo de sus objetivos y seguimiento. Con base en una revisión general no establecen criterios temporales, presupuestales ni territoriales claros, por lo cual no pueden usarse como guías para la inversión. Así mismo, los planes de acción no permiten hacer cruces con otros instrumentos del AFP para evaluar convergencias o disparidades entre acciones diferentes en la implementación.

Como se evidencia en los hallazgos, gran parte de los PNSRRI carece en su diseño original de una estrategia adecuada y suficiente para orientar su articulación y/o armonización con otros PNSRRI, lo cual ha incidido negativamente en la coordinación institucional para su implementación y ha ido en detrimento del principio de integralidad del Acuerdo de Paz y de la Reforma Rural. Esto no solo se evidencia con la escasa formulación de acciones articuladas entre diferentes entidades y sectores para viabilizar objetivos específicos comunes entre PNSRRI, sino también para alcanzar sus metas globales tanto en superación de la pobreza multidimensional, en la erradicación de la pobreza extrema, como en integración regional y cierre de brechas urbano-rurales.

En el transcurso de la implementación se han identificado dificultades en las entidades para incorporar en los planes de acción de los PNSRRI una territorialización clara de sus estrategias y acciones con suficiente desagregación territorial y poblacional (ver numeral 7), lo que impide un seguimiento efectivo y diferencial a la implementación de los planes y a la destinación de recursos.

C. Recomendaciones generales

Metas globales o trazadoras de la RRI

Las metas globales de la Reforma Rural Integral (RRI) requieren una estrategia de articulación efectiva entre PNSRRI, con el fin de reducir en un 50% el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en el ámbito rural y erradicar la pobreza extrema. Para ellos es fundamental organizar la cadena de valor de cinco **(5)** PNSRRI claves (Educación, Salud, Generación de Ingresos, Vivienda, Agua y Saneamiento) asegurando su convergencia en acciones integradas que inciden directamente en la mejora de los ingresos per cápita y en la superación de las privaciones que afectan a la población rural recogidas en el IPM.

En este sentido, es necesario identificar los puntos de intersección entre los PNSRRI con impacto directo e indirecto en el IPM, orientando estrategias conjuntas que fortalezcan su implementación territorial. Particularmente, el PNSRRI de Generación de Ingresos debe articularse con otros planes sectoriales para incluir intervenciones que incidan directamente en el aumento de los ingresos monetarios, garantizando condiciones estructurales para la eliminación de la pobreza extrema rural.

Asimismo, se requiere una coordinación intersectorial en los territorios priorizados, que viabilice el cumplimiento de la meta de 7 millones de hectáreas formalizadas y 3 millones de hectáreas con acceso a tierras. Para ello, es clave la articulación de los PNSRRI en los núcleos de reforma o distritos agrarios y en la franja de estabilización de la frontera agrícola, asegurando que las acciones sectoriales en infraestructura, asistencia técnica y financiamiento acompañen los procesos de acceso y formalización.

Articulación entre PNSRRI

Desde una lógica de integralidad se considera necesario fortalecer el **primer nivel de articulación** entre los PNSRRI consignado en el Acuerdo Final de Paz, identificando en el corto, mediano y largo plazo cuáles son las acciones necesarias para lograr objetivos comunes y acciones específicas entre los PNSRRI de cada categoría:

Tabla 7. Primer nivel de articulación entre PNSRRI según el AFP.

Categoría AFP	Primer nivel de articulación entre PNSRRI
Articulación con PND 2022-2026	- Formalización - Zonificación Ambiental
Infraestructura y adecuación de tierras	- Vías - Riego y Drenaje - Electrificación - Conectividad
Desarrollo social y acceso a derechos	- Salud - Educación - Vivienda - Agua y Saneamiento Básico - Protección Social - Alimentación
Producción agropecuaria y economía solidaria	- Fomento a la Economía Solidaria - Generación de Ingresos - Comercialización - Asistencia Técnica

También se hace necesario potenciar un **segundo nivel de articulación** en el que cada PNSRRI identifique claramente aquellos Planes Nacionales Sectoriales con los que requiere articularse y coordinar acciones estratégicas -además de los contemplados en el primer nivel y de los que ya identificó en su documento narrativo-, considerando los retos que ha planteado su implementación práctica. Teniendo en cuenta que, planes como el de Zonificación Ambiental y Formalización Masiva de la Propiedad Rural son de articulación transversal al resto de PNSRRI ya que pueden guiar una territorialización más articulada, se hace necesario garantizar una sincronía en la priorización de los lugares, regiones y necesidades de la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral (distritos agrarios y áreas formalizadas).

En su mayoría los PNSRRI requieren de acciones de seguridad jurídica y formalización de la propiedad que son prioritarias para avanzar en su implementación respecto de los bienes, servicios públicos, adecuación de tierras, así como de la dinamicidad de los proyectos productivos y de comercialización de las economías campesinas y rurales. A partir del diagnóstico realizado, se propone la siguiente distribución de esa articulación reconociendo lo incorporado en el documento narrativo y su potencialidad frente a los demás PNSRRI:

Tabla 8. Segundo nivel de articulación entre PNSRRI (propuesta UIAFP).

PNSRRI	Segundo nivel de articulación entre PNSRRI	
	<i>PNSRRI incluidos en el documento narrativo</i>	<i>Otros PNSRRI estratégicos identificados en el diagnóstico</i>
Formalización	Todos. Con la implementación de este plan, deben mejorarse las condiciones de seguridad jurídica para la provisión de bienes y servicios públicos rurales ofrecidos por el conjunto de los PNSRRI.	n/a
Zonificación Ambiental	Todos. El plan debe orientar la territorialización de acciones en los demás PNSRRI.	n/a
Vías	No presenta una estrategia de armonización o articulación con otros PNSRRI.	Formalización - Zonificación Ambiental - Educación - Salud - Vivienda - Riego y Drenaje - Fomento a Economía Solidaria - Generación de Ingresos - Comercialización - Alimentación (en estos 5 últimos se incluye el PNSRRI Vías)
Riego y Drenaje	No presenta una estrategia suficiente de armonización o articulación con otros PNSRRI, aunque se mencionan genéricamente: Formalización - Vías - Educación - Fomento a Economía Solidaria - Comercialización	Zonificación Ambiental - Agua y Saneamiento - Vivienda - Electrificación - Asistencia Técnica - Alimentación - Generación de Ingresos (en estos 2 últimos se incluye el PNSRRI Riego y Drenaje)
Electrificación	No presenta una estrategia de armonización y/o articulación con otros PNSRRI.	Formalización - Zonificación Ambiental - Conectividad (AFP conecta de modo explícito este plan con el PNSRRI Electrificación) - Salud - Educación - Vivienda - Riego y Drenaje - Comercialización - Fomento a Economía Solidaria - Generación de Ingresos - Alimentación (en estos 3 últimos se incluye el PNSRRI Electrificación)
Conectividad	No presenta una estrategia de armonización y/o articulación con otros PNSRRI.	Formalización - Zonificación Ambiental - Conectividad (AFP conecta de modo explícito este plan con el PNSRRI Electrificación) - Salud - Educación - Vivienda - Riego y Drenaje - Comercialización - Fomento a Economía Solidaria - Generación de Ingresos - Alimentación (en estos 3 últimos se incluye el PNSRRI Electrificación)
Salud	No adoptado.	Formalización - Zonificación Ambiental - Vías - Electrificación - Conectividad - Agua y Saneamiento - Asistencia Técnica - Protección Social - Educación - Alimentación (en estos 2 últimos se incluye el PNSRRI Salud)
Educación	El plan presenta una estrategia suficiente de articulación con los siguientes PNSRRI: Salud - Comercialización - Generación de ingresos - Fomento a Economía Solidaria - Conectividad - Protección Social	Formalización - Zonificación Ambiental - Vías - Electrificación - Agua y Saneamiento - Asistencia Técnica - Alimentación - Riego y Drenaje (en estos 3 últimos se incluye el PNSRRI Educación)

PNSRRI	Segundo nivel de articulación entre PNSRRI	
	<i>PNSRRI incluidos en el documento narrativo</i>	<i>Otros PNSRRI estratégicos identificados en el diagnóstico</i>
Vivienda	No presenta una estrategia de armonización y/o articulación con otros PNSRRI.	Formalización - Zonificación Ambiental - Vías - Electrificación - Conectividad - Agua y Saneamiento - Riego y Drenaje - Fomento a Economía Solidaria - Alimentación (en estos 2 últimos se incluye el PNSRRI Vivienda)
Agua y Saneamiento Básico	No presenta una estrategia de armonización y/o articulación con otros PNSRRI.	Formalización - Zonificación Ambiental - Salud - Educación - Vivienda - Riego y Drenaje - Alimentación (en este último se incluye el PNSRRI Agua y Saneamiento)
Fomento a Economía Solidaria	No presenta una estrategia suficiente de armonización o articulación con otros PNSRRI, aunque se mencionan genéricamente los siguientes: Vías - Riego y Drenaje - Electrificación - Conectividad - Vivienda - Asistencia Técnica - Generación de Ingresos - Comercialización - Protección Social Adicionalmente, aunque no se menciona el PNSRRI Formalización, se identifica a la ANT para coordinar el acceso a tierra en formas asociativas.	Formalización - Zonificación Ambiental - Conectividad - Educación - Alimentación (en estos 2 últimos se incluye el PNSRRI Fomento a Economía Solidaria)
Asistencia Técnica	No presenta una estrategia suficiente de armonización y/o articulación con otros PNSRRI. Solo menciona que una de sus acciones se orientará a armonizar las actividades de formación y capacitación de los extensionistas con el PNSRRI Educación, pero no precisa cómo se hará dicha articulación.	Formalización - Zonificación Ambiental - Riego y Drenaje - Conectividad - Salud - Fomento a Economía Solidaria - Generación de Ingresos - Comercialización - Alimentación (en estos 4 últimos se incluye el PNSRRI Asistencia Técnica)
Generación de Ingresos	El plan presenta una estrategia suficiente de articulación/armonización con los siguientes PNSRRI, según la cadena de valor de la ECFC: - Condiciones previas: Formalización - Vías - Riego y Drenaje - Electrificación - Conectividad - Educación - Transversales: Fomento a Economía Solidaria - Asistencia Técnica - Alimentación - Subsiguientes: Comercialización	Zonificación Ambiental - Protección Social
Comercialización	El plan presenta una estrategia suficiente de articulación/armonización con los siguientes PNSRRI: Vías - Educación - Fomento a Economía Solidaria - Asistencia Técnica - Generación de Ingresos - Alimentación	Formalización - Zonificación Ambiental - Electrificación - Conectividad - Riego y Drenaje (en este último se incluye el PNSRRI Comercialización)
Protección Social	No presenta una estrategia suficiente de armonización y/o articulación con otros PNSRRI. Solo explica suficientemente su articulación con el PNSRRI Fomento a Economía Solidaria, en cuanto que se orientará a los/las beneficiarios de este. También señala que su oferta se orientará a los territorios y poblaciones intervenidos por los 16 PNSRRI, pero no explica cómo se articulará específicamente con cada uno de ellos.	Formalización - Zonificación Ambiental - Salud - Generación de Ingresos - Educación - Alimentación (en estos 2 últimos se incluye el PNSRRI Protección)

PNSRRI	Segundo nivel de articulación entre PNSRRI	
	<i>PNSRRI incluidos en el documento narrativo</i>	<i>Otros PNSRRI estratégicos identificados en el diagnóstico</i>
Alimentación	El plan presenta una estrategia incompleta de articulación y/o armonización con otros PNSRRI, aunque se identifican aquellos con los que debe articularse según los componentes del derecho a la alimentación: • Disponibilidad: Riego y Drenaje - Asistencia Técnica - Vías - Comercialización - Electrificación • Fomento a Economía Solidaria - Zonificación Ambiental • Acceso: Protección Social - Vivienda - Formalización - Generación de Ingresos • Adecuación: Agua y Saneamiento - Salud - Educación No obstante, estos se mencionan de manera genérica y solo se describen suficientemente las articulaciones específicas con los PNSRRI Educación - Salud - Comercialización.	Conectividad

Fuente: UIAFP.

Por último, es esencial potenciar y consolidar un **tercer nivel de articulación** entre los PNSRRI y el SINRADR; la armonización de este instrumento con los planes de acción de los subsistemas puede dinamizar e impulsar una planeación más articulada entre el conjunto de entidades, las agendas de inversiones y la garantía de la integralidad. (Ver propuesta de distribución en la Tabla 6 de este documento).

Territorialización y articulación con instrumentos territoriales

Frente a las estrategias de territorialización se hace necesario, en términos procedimentales, incluir en las matrices de planeación y seguimiento de los PNSRRI proporcionadas por el DNP módulos que reflejen la territorialización de las acciones y recursos del plan con una mayor desagregación de datos (a nivel municipal, departamental y subregional); determinar su impacto en territorios PDET y no PDET; señalar el monto asignado por acción y por pilar en cada territorio y expresar claramente su articulación con el SINRADR (coincidencia con acciones del subsistema respectivo) y con los PATR (coincidencia con programas, subprogramas, iniciativas/proyectos).

Asimismo, este instrumento debe evidenciar cómo se da la alineación de los indicadores PMI-PNSRRI con las acciones y esfuerzos de la entidad, con el fin de identificar el impacto diferencial de las inversiones para la paz en los diferentes niveles territoriales. Estas acciones deben propender por unificar criterios intersectoriales

frente a la focalización territorial que permita garantizar mecanismos de sincronización entre los mismos PNSRRI y con los demás instrumentos de planeación como los PDET, PATR, PISDA, entre otros, así como empujar una convergencia en los niveles departamentales y municipales en sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Desde las entidades asesoras de gobierno (DNP, ART, UIAFP, MADR) es necesario brindar asesoría técnica específica a las entidades respectivas, en particular a sus equipos de planeación, en cuanto al diligenciamiento de las matrices de planeación y seguimiento de los PNSRRI y la territorialización de las acciones y recursos.

Además, resulta prioritario fortalecer la articulación de los PNSRRI con los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR), para garantizar que las intervenciones en desarrollo rural contribuyan a la estabilización de las comunidades víctimas del conflicto armado. En términos de enfoques diferenciales, es fundamental integrar los PNSRRI con los instrumentos de planeación de los pueblos étnicos, respetando sus modelos de desarrollo autónomo y promoviendo la implementación de estrategias diferenciadas en territorios indígenas, afrodescendientes y raizales.

La convergencia de estos planes con los instrumentos de ordenamiento propio como los Planes de Vida, Planes de Etnodesarrollo y Planes de Salvaguarda permitirán garantizar un enfoque territorial y culturalmente pertinente.

Normatividad y ajustes institucionales

De manera específica, es necesario agilizar los ajustes institucionales derivados del Decreto 0684 de 2024, en torno SNGPDA, el Programa Hambre Cero y la CISAN (ahora CIDHA), con especial énfasis en el traspaso de la secretaría técnica de la CIDHA del ICBF al Ministerio de Igualdad y Equidad, así como su dinamización y puesta en funcionamiento para reactivar o normalizar los procesos relativos al PNSRRI Alimentación.

Incorporación efectiva de enfoques diferenciales

Para garantizar que los PNSRRI respondan a las realidades diversas de la población rural, es fundamental verificar la incorporación adecuada de los enfoques diferenciales en todas las fases de su implementación. Esto implica asegurar que los enfoques étnico, de género, entre otros, estén incorporados en la planeación, ejecución y seguimiento de cada PNSRRI en concordancia con lo estipulado en AFP. Para contribuir a este proceso la UIAFP aportará a las entidades una herramienta de chequeo de los planes de acción anuales con criterios técnicos bajo este criterio.

De otra parte, es necesario garantizar la especificidad y pertinencia de la oferta de los PNSRRI frente a la oferta estándar de su sector, incorporando los enfoques territorial y diferencial (étnico, de género, otros), estableciendo alianzas institucionales que amplíen el rango técnico y operativo y formulando acciones articuladas con otros PNSRRI. En esta misma línea, cada PNSRRI debe atender las particularidades identificadas en sus diagnósticos específicos para su fortalecimiento o inclusión.

Finalmente, los planes deben promover y fortalecer la implementación de acciones concretas donde se vincule a las poblaciones rurales, desde un enfoque diferencial (étnico, de género y otros) e interseccional que garantice la participación efectiva en la planeación, ejecución y seguimiento de las obras, planes y proyectos de los PNSRRI, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades y el reconocimiento de los saberes y prácticas diversas de las comunidades rurales.

Apropiación institucional de los PNSRRI

Resulta prioritario reforzar las acciones dirigidas a fomentar entre los diferentes sectores la apropiación del Acuerdo Final de Paz, sus compromisos e instrumentos, con énfasis en los PNSRRI, tales como piezas didácticas, bancos de buenas prácticas, talleres intra e intersectoriales y conversatorios durante cada vigencia. En esta misma vía, continuar realizando las jornadas de planeación estratégica de los PNSRRI en noviembre de cada año, bajo el liderazgo de las entidades asesoras de gobierno (DNP, ART, UIAFP, MADR), donde se solicite a las entidades responsables que realicen su balance y proyección de los PNSRRI mapeando los siguientes aspectos:

- Apuestas estratégicas consolidadas que merecen potenciarse.
- Compromisos del Acuerdo de Paz que el PNSRRI no esté cubriendo suficientemente.
- Puntos críticos y cuellos de botella que afectan el avance del PNSRRI.
- Principales rezagos y priorización de acciones para agilizar la implementación del PNSRRI⁷.

Al final de las jornadas las entidades asesoras de gobierno pueden compendiar los distintos mapeos y usarlos como insumo para la respectiva toma de decisiones y la priorización de acciones de mejora.

7. Estos lineamientos fueron reiterados a los equipos de planeación y misionales de las entidades responsables de los PNSRRI durante las Jornadas de Planeación Estratégica 2025, realizadas el 28 y 29 de noviembre de 2024.

Apoyo técnico a las entidades responsables de los PNSRRI

Desde las entidades asesoras de gobierno (DNP, ART, UIAFP, MADR) se debe ofertar de manera sistemática apoyo a los sectores responsables de los PNSRRI, para mejorar la articulación interinstitucional requerida en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento, tanto en el nivel nacional como territorial, brindándoles acompañamiento y herramientas concretas o realizando las gestiones necesarias. Es prioritario identificar y adelantar acciones para solucionar las dificultades y cuellos de botella en la articulación intra e intersectorial en aquellos PNSRRI con mayor envergadura institucional. También es urgente desarrollar acciones más dinámicas, focalizadas y efectivas a este respecto con las entidades territoriales, enfatizando en la necesidad de armonizar los instrumentos de planeación nacionales, sectoriales y territoriales con los derivados del Acuerdo Final de Paz, y disponer de información oportuna y de calidad.

Asimismo, es esencial fortalecer las capacidades técnicas en los municipios para un conocimiento integral del AFP y específico de los compromisos signados en cada uno de sus instrumentos. Dichas capacidades técnicas deben potenciar la gestión de recursos públicos, privados y de cooperación para la implementación del AFP por parte de los entes territoriales. Para ello, es necesario socializar ampliamente guías claras sobre la implementación, articulación, responsabilidades y concurrencias entre las alcaldías y gobernaciones, para planear las inversiones que ejecutarán en torno al Acuerdo Final de Paz asegurando que sus fuentes y mecanismos de financiación -como la bolsa OCAD Paz u Obras por Impuestos- sean orientados a la articulación de iniciativas que dialoguen entre las expectativas comunitarias y las apuestas de la nación para la RRI.

BIBLIOGRAFÍA

Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” 2022-2026*.

Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas [IEPP]. (2020). *Guía de evaluación de diseño de políticas públicas*. Gobierno de España, Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Documentos del Acuerdo Final de Paz

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. (SIGLA: AFP)

Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Actos administrativos de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral - PNSRRI (en orden cronológico)

(2018, agosto 3). Resolución 3260 de 2018 del Ministerio de Transporte, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL DE VÍAS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL (PNVIR).

(2018, agosto 20). Resolución 40809 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía, por la cual se adoptan los lineamientos del PLAN NACIONAL DE ELECTRIFICACIÓN RURAL 2018-2031 con focalización en las áreas de posconflicto.

(2019, julio 12). Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL DE CONECTIVIDAD RURAL formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

(2020, enero 15). Resolución 6 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE

LA COMERCIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final.

(2020, abril 24). Resolución 91 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL DE RIEGO Y DRENAJE PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo Final.

(2020, septiembre 2). Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL PARA APOYAR Y CONSOLIDAR LA GENERACIÓN DE INGRESOS DE LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3. del Acuerdo Final de Paz.

(2020, diciembre 29). Resolución 2950 de 2020 del Ministerio de Trabajo, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y COOPERATIVA RURAL – PLANFES.

(2020, diciembre 29). Resolución 2951 de 2020 del Ministerio de Trabajo, por la cual se adopta el PLAN PROGRESIVO DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS RURALES.

(2021, agosto 2). Resolución 410 de 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL DE CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural.

(2021, diciembre 19). Resolución 1608 de 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se adopta el PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz.

(2021, diciembre 20). Resolución 382 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL DE FORMALIZACIÓN MASIVA DE LA PROPIEDAD RURAL, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5 del Acuerdo Final

(2021, marzo 9). Resolución 76 de 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL y se dictan otras disposiciones.

(2021, noviembre 16). Resolución 21598 de 2021 del Ministerio de Educación Nacional, por la cual se adopta el PLAN ESPECIAL DE EDUCACIÓN RURAL (PEER) en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.2.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

(2022, mayo 2). Resolución 132 de 2022 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final.

(2022, julio 13). Resolución Conjunta 213 de 2022 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se adopta el PLAN NACIONAL RURAL DEL SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, formulado en cumplimiento de lo establecido en los Puntos 1 y 1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Documentos narrativos de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral - PNSRRI (en orden cronológico)

(2018, agosto). Gobierno de Colombia, Ministerio de Minas y Energía. *Plan Nacional de Electrificación Rural - PNER 2018-2031*.

(2018, agosto). Gobierno de Colombia, Ministerio de Transporte. *Plan Nacional de Vías para la Integración Regional - PNVIR*.

(2018, agosto). Gobierno de Colombia, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. *Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural - PLANFES*.

(2019, julio). Gobierno de Colombia, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *Plan Nacional de Conectividad Rural*.

(2019, diciembre). Gobierno de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*.

(2020, abril). Gobierno de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRECFC)*.

- (2020, julio). Gobierno de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.*
- (2020, diciembre). Gobierno de Colombia, Ministerio de Trabajo. *Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.*
- (2020, diciembre). Gobierno de Colombia, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Plan Nacional Sectorial de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.*
- (2021, junio). Gobierno de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras. *Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.*
- (2021, agosto). Gobierno de Colombia, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural - PNVISR.*
- (2021, septiembre). Gobierno de Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Plan de Zonificación Ambiental.*
- (2021, noviembre). Gobierno de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. *Plan Especial de Educación Rural.*
- (2022, febrero). Gobierno de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.*
- (2022, julio). Gobierno de Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.*

ANEXOS

Anexo 1. Matriz diagnóstica PNSRRI

Anexo 2. Presentación de los resultados del diagnóstico en PowerPoint



Gobierno de Colombia



Para comunicarse con nosotros puede escribirnos a
contacto@presidencia.gov.co,
Implementacion@presidencia.gov.co



Para mayor información ingrese a nuestro
portal web escaneando el código QR o en
www.portalparalapaz.gov.co