

# La paz y la JEP en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)<sup>1</sup>

**Germán Darío Valencia Agudelo<sup>2</sup>**

Profesor del Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia  
german.valencia@udea.edu.co

<sup>1</sup> Algunas ideas de este texto fueron presentadas en la ponencia "Reflexiones en torno a los pactos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo", presentada en el foro "El Plan Nacional de Desarrollo: políticas públicas y salud", el 12 de abril de 2019, en el auditorio principal del Edificio de Extensión, de la Universidad de Antioquia, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas, la Maestría en Políticas Públicas y el Grupo de Economía de la Salud, con el apoyo del pregrado en Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, el Instituto de Estudios Políticos y Proantioquia - Centro de Pensamiento Social.

<sup>2</sup> Economista. Especialista en Gerencia Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6412-6986>.

# P

lanificar es un ejercicio mental, que consiste en trazar objetivos y estructurar un conjunto de acciones para construir realidades posibles. Si a este ejercicio planificador se le agrega el componente del desarrollo, se convierte la tarea en el diseño de un programa de economía política, es decir, una apuesta ideológica por un modelo de desenvolvimiento económico y social. En breve, planificar el desarrollo es una invitación a pensar en el buen vivir, a construir futuros deseables y cambiar el rumbo de una colectividad para mejorar su bienestar social.

En esta lógica de trabajo es que se espera que cada cuatro años se diseñe en Colombia los planes nacionales de desarrollo, como un ejercicio colectivo y prospectivo con el que se logre diseñar una hoja de ruta que sintetice los lineamientos para el desarrollo, y que de manera integral y sostenible permita mejorar las condiciones de vida de toda la población a través de un conjunto de acciones en un periodo presidencial. En definitiva, se espera construir cada cuatro años una carta de navegación donde se logre presentar a los ciudadanos una visión de futuro y una estrategia procedimental para llegar a ella.

El 28 de mayo de 2019, luego de surtir los trámites legislativos, fue sancionada, en la ciudad de Valledupar, por el presidente de la República, la Ley 1955 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, titulado: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" (El Tiempo, 2019). Con este plan, el gobierno Duque quiere llevar a los colombianos por la senda del progreso. Es un plan donde se establece una visión de desarrollo, se diseñan

unos ejes estratégicos, se establecen unas metas y se asigna un presupuesto.

Mirar el Plan Nacional de Desarrollo – PND– desde la economía política permite ver el documento como una apuesta ideológica, con deseos o aspiraciones. Una carta de navegación diseñada en un momento fundamental de nuestra historia política: aquel período de posconflicto, donde la guerrilla más antigua y numerosa del país, luego de negociar políticamente la paz y firmar un acuerdo, busca transitar a la vida civil. Es un plan que debería estar diseñado para un periodo especial, al menos que cumpla el mandato transitorio constitucional establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017, donde se obliga a las instituciones y autoridades del Estado a cumplir de buena fe los puntos establecidos en el Acuerdo Final (Congreso de la República, 2017).

El presente texto busca indagar en el PND la manera como el presidente Iván Duque concibe la paz y la justicia especial desde su ejercicio planificador. El artículo explora tres asuntos del Plan: en el primer apartado, se presenta y critica el principio rector que se establece en él, mostrando cómo se instituye una ecuación que no da: no se entiende cómo legalidad más emprendimiento dan como resultado la equidad. El segundo apartado se detiene a analizar el concepto de *pacto*, una palabra que se repite en el título del Plan, pero que al observar la metodología con que se construyó se ve inapropiado. Finalmente, el tercer apartado, explora el no lugar que ocupa la paz y la Justicia Especial para la Paz –JEP– en el Plan.

## 1. Legalidad + emprendimiento = equidad: una ecuación que no da

Llama la atención en el título y en el texto del nuevo Plan Nacional de Desarrollo el concepto de *equidad*, pues, según este, el principal problema que tiene Colombia es la inequidad. Lo cual es acertado: las cifras que describen al país muestran que desde hace varias décadas este fenómeno se encuentra presente y va en aumento. El último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –Dane– (2018), por ejemplo, calculó para el país un coeficiente Gini de la tierra cercano al 0.93, que lo ubica entre los primeros lugares en inequidad en el mundo, solo superado por Haití, Honduras y Sudáfrica (Valencia, 2017). Inequidad que se da, no solo en términos de la riqueza monetaria, sino también en activos como la tierra y el capital accionario.

De allí que el Gobierno Duque haya elegido a la inequidad como el rey de los problemas en Colombia. Algo importante, aunque nada de novedoso, pues al mirar atrás se observa cómo los anteriores gobiernos incluyeron en sus planes de desarrollo la equidad como una de sus principales metas. Así, por ejemplo, el anterior PND (2014-2018) puso a la equidad en el corazón de su propuesta: “Todos por un nuevo país. Paz, equidad y educación”. En este sentido, la novedad del gobierno Duque no está en la equidad, sino en los componentes que acompañarán esta propuesta para alcanzar este objetivo.

El PND del gobierno Duque propone: 3 grandes pactos estructurales, 13 pactos transversales y 9 pactos por la productividad y la equidad en las regiones (DNP, 2019). Esta amplia propuesta, expuesta en un documento base de más de 1.450 páginas, se sintetiza en una fórmula matemática y un principio rector: “La ecuación legalidad + emprendimiento = equidad es el principio rector del Plan de Desarrollo” (DNP, 2019, p. 1). Con el primer componente de legalidad (L)

el Plan abarca seguridad y justicia: “seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” (DNP, 2019, p. 1). Y con el segundo componente de emprendimiento (E), “la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos” (DNP, 2019, p. 1).

Y aquí aparece el primer comentario crítico: no se entiende en este Plan cómo a través de legalidad y emprendimiento se llega a equidad. Y la razón es muy simple: la equidad en la economía política es un asunto de distribución de recursos; una situación donde unos pocos poseen mucho y otros muchos que poseen poco. De esta manera el problema de gobierno es cómo cambiar aquella situación inequitativa de distribución de riqueza. Una situación que fácilmente se puede ilustrar con el reparto de riqueza en el mundo: donde el 1% de la población posee cerca de la mitad de la riqueza mundial y que tres cuartas partes de la población mundial (o sea el 75%) poseen menos del 5% de la riqueza total (Valencia, 2017).

En esta situación de la lucha contra la inequidad, el problema para el gobernante es cómo aumentar el nivel de activos de una población con respecto a la de otros, cómo redistribuir la riqueza para cambiar esta situación. El economista clásico y científico social John Stuar Mill (1951) planteó en el siglo XIX que este cambio era posible, pues, mientras las leyes de la producción son relativamente estáticas, cambian lentamente y no pueden ser gobernadas a su antojo por el hombre, las leyes de la distribución son un acuerdo social, las normas de reparto de la renta pueden ser modificadas por el hombre. En el caso de la distribución de la riqueza, normas impositivas o de entrega de tierras pueden cambiar la desigualdad social.

A pesar de esto ser claro desde hace tanto tiempo, en la ecuación propuesta en el PND para nada se tocan estos temas. Se propone equidad a través de legalidad y em-

prendimiento: “es fundamental para generar mayor crecimiento e inclusión productiva, lo que se traduce en equidad, que servirá para darle oportunidades a todo aquel que las quiera y las merezca” (Presidencia de la República, 2019; p. 1). Y en ningún momento se habla en el PND de cambiar las distribuciones de la renta y, mucho menos, en giros sobre los mercados de capitales y la tenencia de tierras en Colombia.

## 2. Un pacto con uno mismo, no es un pacto

Un segundo concepto que aparece en el título del PND es el de pacto y lo hace en dos veces. Este lleva a pensar inicialmente que el plan fuese resultado de un gran acuerdo nacional; pues, como dirá Corominas (1961, p. 422), un pacto es un convenio o tratado, procede “de la misma raíz que paz”. Y sorprende esto, ya que el gobierno actual y el partido del que procede se han mantenido muy reacios y críticos frente al Acuerdo Final firmado con las Farc. Paradójicamente el Plan utiliza el concepto de pacto, de la misma raíz etimológica de un tratado de paz, que es “texto elaborado por dos o más partes y firmado para su estricto cumplimiento” (Corominas, 1961, p. 422).

Y en este preciso punto, surgen varias preguntas: ¿quiénes participaron en su elaboración del Plan?, ¿cómo lo construyeron?, ¿qué temas propusieron y cuáles quedaron? y ¿quiénes y dónde lo firmaron?, entre otras preguntas. Frente a estas preguntas, atina el gobierno a decir en la introducción a las bases del plan que estos pactos “incluyen los proyectos estratégicos identificados en múl-

tiples espacios de diálogo y concertación con las regiones” (DNP, 2019, p. xl). Además en ruedas de prensa, ante similares cuestionamientos, el gobierno dice que estos pactos fueron fruto de la participación de “48 mesas departamentales y 8 talleres regionales, foros y encuentros sectoriales y académicos a los que asistieron más de 10.000 personas que realizaron cerca de 1.000 propuestas para incluir en el plan” (Presidencia de la República, 2019).

Y aquí, el segundo comentario crítico: seamos realistas, en alrededor de 100 días que llevó la elaboración de las bases del plan es imposible construir un texto tan extenso de manera concertada y participativa en un país tan diverso y extenso. Lo que se puede inferir es que se llegó a estos limitados espacios de socialización con un plan ya elaborado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–; y que este plan, al igual que los anteriores, es un acuerdo entre ministerios y demás personal del Gobierno que tiene como tarea construir dicho Plan.

En definitiva, la reiteración del “pacto” opera más como rótulo en los capítulos del PND. Que el Plan es un gran documento, que en menos de cuatro meses el gobierno de Duque trató de diseñar y presentar, pues es obligatorio para el Gobierno nacional presentarlo en ese tiempo para ser aprobado por el Congreso de la República, colectivo que –hay que decirlo– aprovecha el debate para presentar sus intereses, modificarlo y aprobarlo como ley. En este último sentido, tal vez es donde se puede hablar de un pacto, pues tiene mucho de política y es elaborado por más partes para su estricto cumplimiento.

### 3. El olvido premeditado de la paz

A pesar de que el PND reconoce que la política de estabilización se enmarcará en el mandato constitucional y en la sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017, con la que se declara exequible el Acto Legislativo 02 del 2017 y que adiciona un artículo transitorio a la Constitución Política con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo paz firmado con las Farc, se puede advertir que en este hay una ausencia de la paz. Es decir, a pesar de que la sentencia obliga a las instituciones y autoridades del Estado a cumplir de buena fe los puntos establecidos en el Acuerdo Final (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016), y, además, compromete por tres periodos presidenciales posteriores a la firma del acuerdo a implementarlo, hay un olvido premeditado de paz en el nuevo PND.

Los dos ejes de legalidad y emprendimiento del Plan contienen un conjunto de variables que no le apuntan al cumplimiento de lo acordado en el Teatro Colón. El componente de legalidad incluye variables como defensa nacional, colaboración ciudadana, justicia accesible, alianza contra la corrupción y política exterior responsable; y el componente de emprendimiento incluye, entre otros factores, al entorno para crecer, la transformación empresarial, el aprovechamiento de mercados internacionales y la atracción de inversiones productivas. Nada de ello vinculado directamente con el Acuerdo Final (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016).

Tanto en las bases del Plan (DNP, 2019) como en el Plan mismo (Ley 1955 del 28 de mayo de 2019), el componente de la paz y la JEP aparecen de forma marginal. Se presenta un pacto (el 11), entre los 25 que componen el texto, titulado *Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas*, en donde se exponen una serie de elementos, según el gobierno Duque, necesarios para construir la paz como: “1) Imperio de la ley y convivencia:

justicia accesible, lucha contra la impunidad. 2) Seguridad y orden: Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), lucha contra las drogas y el lavado de activos. 3) Participación: promoción de la participación y el diálogo. 4) Política de estabilización: bienes públicos en las regiones, priorizando las más afectadas por la violencia y DDDR. Y 5) Atención y reparación a las víctimas: reparación moral, material y económica, lucha contra la impunidad y garantías de no repetición”.

Es un pacto que sirve para reafirmar, una vez más, la intención del Gobierno nacional de hacer modificaciones al Acuerdo Final, específicamente en lo relacionado con la JEP. Se advierte allí que se presentará una reforma constitucional donde “el narcotráfico y el secuestro no serán reconocidos como delitos conexos al delito político”; además que “es necesario corregir las fallas estructurales que se han hecho evidentes en las implementaciones, para que las víctimas de Colombia cuenten con una verdadera reparación moral, reparación material, reparación económica por parte de sus victimarios y que nunca, ¡nunca!, serán agredidas por la impunidad” (DNP, 2019, pág. 699).

Es decir, *Pacto por la construcción de paz* resulta ser para el gobierno Duque el lugar para defender una reestructuración unilateral del acuerdo de paz (Valencia, Valencia y Banguero, 2019), para contrariar la raíz etimológica de pacto: “texto elaborado por dos o más partes y firmado para su estricto cumplimiento” (Corominas, 1961, p. 422). Con esta advertencia, lo que busca el presidente Duque es dar cumplimiento, no al Acuerdo Final y que tiene obligatoriedad constitucional, sino a las promesas hechas por él y su partido político en los discursos electorales a la Presidencia entre 2016 y 2018.

Precisamente esta crítica recurrente a lo pactado en el Teatro Colón de Bogotá ha llevado al gobierno Duque a hacer un esfuerzo por desterrar del PND la paz y los contenidos del Acuerdo Final. Una revisión detallada el Plan permite observar cómo se utilizan otros

conceptos como estabilización, legalidad o consolidación como alternativos y distantes de la paz. No se quiere reconocer los esfuerzos del gobierno anterior por poner en el primer plano el reconocimiento del conflicto armado y la paz. En el PND solo aparece una vez el concepto de *conflicto armado* –en el capítulo sobre construcción de paz–, no se menciona el *acuerdo de paz* y están minimizados en el documento términos utilizados en el Acuerdo Final como: reforma rural integral, campesino, campesinado, posconflicto o restitución de tierras.

De esta manera, como lo dice Victoria Sandino, senadora del partido Farc, “el lenguaje con el que se escribieron las bases del Plan Nacional de Desarrollo desconoce lo que se pactó en La Habana, porque quieren volver a un esquema de desarme, desmovilización y reintegración. Nosotros hemos dicho que estamos en proceso de reincorporación colectiva y comunitaria” (Herrera, 2019). Incluso, ha sido tanto el esfuerzo del gobierno Duque por desaparecer el acumulado frente a la paz, que al llegar a la Presidencia, cambió el nombre de la organización que se ocupa de manera directa de la paz: De Alta Consejería para el Posconflicto a Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. En definitiva, en el PND, como en otros documentos del gobierno Duque, se observa un abandono de la narrativa de la paz y se trata de posicionar otros como los de legalidad, emprendimiento y economía naranja.

Finalmente, el PND se ve como un documento donde se reparten recursos escasos y quien quede por fuera de este no recibirá recur-

tos para su ejecución, de allí la importancia de este documento. En lo relativo a los recursos para la implementación del Acuerdo Final el gobierno Duque ha dicho desde agosto de 2018, en el Documento Paz con Legalidad (Duque, 2018), que los recursos para este componente son limitados y alude un déficit fiscal: “los recursos presupuestados para la implementación no son suficientes para cubrir la totalidad de lo acordado, particularmente en el caso de la Reforma Rural Integral, el programa integral de sustitución de cultivos y el fortalecimiento de las medidas de reparación integral de víctimas” (El Espectador, 2018).

De allí que Juanita Goebertus, representante por la Alianza Verde (Revista Semana, 2017), haya afirmado que el PND no tiene un presupuesto específico en el plan plurianual de inversiones donde se comprometan recursos para sacar adelante los programas y proyectos para el posconflicto. Y aunque el Gobierno asegura que los dineros para la implementación están distribuidos en los diferentes pactos, lo cierto es que es muy difícil ver en el Plan los recursos para la implementación del Acuerdo Final. De manera específica, frente a la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, por ejemplo, el Plan, al ser discutido en el Congreso de la República, logra explicitarse su independencia y compromete al Gobierno a asegurar los recursos necesarios para su funcionamiento, respetando la división de poderes.

Sin embargo, Patricia Linares, la presidenta de la JEP, en distintos momentos y espacios (ante el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las comisiones

del Congreso de la República) ha dicho que la JEP, tal como quedó aprobado en el PND, no cuenta con los recursos financieros para su pleno funcionamiento. El artículo 148 de la Ley que establece el Plan “no está conforme con la Constitución y resquebraja la estructura administrativa y financiera de la Jurisdicción” (entrevista en la W radio el 6 de mayo de 2019), afectando de manera muy directa el cumplimiento de las funciones de la Unidad de Investigación y Acusación de la Justicia Especial de Paz o la Fiscalía de la JEP, como comúnmente la conoce la ciudadanía.

## Conclusiones

En definitiva, frente a los dos primeros componentes de este texto, se puede decir que el PND que ha elaborado el gobierno Duque y firmado por él mismo, no debe verse como un pacto, más bien debe presentarse como una apuesta de un gobierno por una idea de administrar recursos escasos en cuatro años, tal como tradicionalmente se ha elaborado. Tampoco es claro cómo la suma de legalidad y emprendimiento dan como resultado más equidad; ya se dijo que la búsqueda de equidad tiene que ver con el tema clásico de la redistribución como lo plantea la economía clásica y con ella las leyes de la distribución.

Frente al tema de la paz y la JEP, en el PND el Gobierno realiza un olvido deseado. Se nota el esfuerzo del gobierno Duque por desaparecer la paz como elemento transversal del Plan. La utilización de conceptos como estabilización y legalidad evidencia el fastidio que le tienen al Acuerdo Final; además se presenta las bases del Plan como un espacio para advertir la necesidad que tiene como gobierno de realizar modificaciones unilaterales al pacto de paz, borrando el verdadero significado de pacto. Se nota, en definitiva, como el Gobierno Duque ha tratado en el PND de dejar a un lado la implementación del Acuerdo Final, ha buscado resquebrajar financieramente a la JEP y busca avanzar poco en la construcción de la paz en Colombia.

## Referencias bibliográficas

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (mayo 11 de 2017). Acto Legislativo 02 de 2017. Diario Oficial, año CLIII no. 50.230, 11, mayo, 2017. pág. 1. Tomado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030560>.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N°. 1955 del 28 de mayo de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Tomado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201955%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202019.pdf>.
- COROMINAS, Joan (1961). *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*. Madrid: Gredos.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN -DNP-. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>.
- DANE (2018). Censo Nacional de población y vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- DUQUE, Iván (2018). *Paz con legalidad*. Tomado de [http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica\\_PAZ\\_CON\\_LEGALIDAD\\_Consejeria\\_Estabilizacion.pdf](http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica_PAZ_CON_LEGALIDAD_Consejeria_Estabilizacion.pdf)
- EL ESPECTADOR (20 de septiembre de 2018). Implementación del acuerdo de paz necesitaría \$76 billones adicionales. Tomado de <https://www.elespectador.com/economia/implementacion-del-acuerdo-de-paz-necesitaria-76-billones-adicionales-articulo-813475>
- EL TIEMPO (25 de mayo de 2019). Duque sancionó el Plan Nacional de Desarrollo en Valledupar. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-ivan-duque-sanciona-ley-del-plan-nacional-de-desarrollo-366908>
- HERRERA, N. (2019). Desfinanciación de la paz, visión militarista y menos reparación en el Plan Nacional de Desarrollo. El Espectador (11 de febrero de 2019). Tomado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/desfinanciacion-de-la-paz-vision-militarista-y-menos-reparacion-en-el-plan-nacional-de-articulo-857634>.
- LINARES, P. (6 de mayo de 2019). Entrevista en la W radio.
- MESA DE CONVERSACIONES EN LA HABANA (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- MILL, S. (1951). *Principios de Economía Política*. México, D. C.: Fondo de Cultura Económica.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019). Gobierno presenta al Congreso 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad', plan que fue construido de la mano de todos los colombianos desde cada una de las regiones del país. Consultado en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Gobierno-presenta-Congreso-Pacto-Colombia-Pacto-Equidad-plan-fue-construido-mano-todos-colombianos-regiones-pais.aspx>.
- REVISTA SEMANA. (17 de febrero de 2019). "Duque pretende reparar menos vícti-



mas": Juanita Goebertus. *Revista Semana*. Tomado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/juanita-goebertus-habla-de-lo-que-falta-en-el-plan-de-desarrollo-en-materia-de-paz/601309>.

RED+ NOTICIAS (7 de marzo de 2019). ¿Se debe incluir el Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo? *RED+ Noticias*. Tomado de <http://www.redmas.com.co/paz/se-debe-incluir-el-acuerdo-de-paz-en-el-plan-nacional-de-desarrollo/>.

VALENCIA, G. (2017). La desigualdad en Antioquia: la situación de las subregiones. *Revista Ser solidario*, No 9. (marzo de 2017), pp. 40-51.

VALENCIA, L., VALENCIA, G. & BANGUERO, H. (2019). *La reestructuración unilateral del acuerdo de paz: a dos años de la firma del Teatro Colón*. Cali: Sello Editorial Unicatólica.

# E

n el PND, como en otros documentos del gobierno Duque, se observa un abandono de la narrativa de la paz y se trata de posicionar otros como los de legalidad, emprendimiento y economía naranja.