



INFORME • 2024

# ESCUCHAR LA PAZ

ENTRE CONTRASTES Y ANHELOS  
DE PAZ Y DESARROLLO HUMANO

RESUMEN EJECUTIVO





# ESCUCHAR LA PAZ

ENTRE CONTRASTES Y ANHELOS DE  
PAZ Y DESARROLLO HUMANO

RESUMEN EJECUTIVO



## **ESCUCHAR LA PAZ: ENTRE CONTRASTES Y ANHELOS DE PAZ Y DESARROLLO HUMANO**

### **EQUIPO COORDINADOR**

Sara Ferrer Olivella  
Juliana Correa  
Jairo Matallana  
María Eugenia Pinto  
Diana Prieto

### **COAUTORES**

María Eugenia Pinto  
Diana Prieto Vargas  
Marisol Ortiz Acosta  
Federico Dupont  
Andrés Palencia  
Luis Fernando Cepeda  
Andrés Guzmán Botero  
Sebastián Pantoja  
Dayana Erazo  
Andrea Bravo

### **CONTRIBUCIONES**

#### **Consejo Asesor**

Carlos Negret  
Jaime Arteaga  
Juan Fernando Cristo  
Lina Moros  
María Alejandra Villamizar  
María Victoria Llorente  
Mauricio Uribe

#### **Peer Reviewers**

Pablo Ruiz  
Camilo Sánchez

### **APOYO**

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz

### **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD**

**Sara Ferrer Olivella**  
Representante Residente

**Alejandro Pacheco**  
Representante Residente Adjunto

**Juliana Correa**  
Gerente Nacional Paz y Desarrollo

**Jairo Matallana**  
Gerente Nacional Justicia y Respuesta a Crisis

**Diana Prieto**  
Jefe Nacional Diálogos de Paz

**Carlos Alberto Rivera**  
Coordinador de Comunicaciones

**Lorena Rueda Torres**  
**Juan Sebastián Trillos**  
Comunicaciones Paz, Justicia y Reconciliación

**Daniela Sánchez Higuera**  
Diseño y Diagramación

**Valentina Zuluaga**  
Diseño de Portada

*Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente. Propiedad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.*

Colombia © 2024



**FONDO MULTIDONANTE  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA PAZ**



PRÓLOGO

# DESIGNIOS DE PAZ

EL INELUDIBLE DESTINO DE  
COLOMBIA

«Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles (...), hemos decidido unir nuestros esfuerzos para realizar designios». Así empieza la Carta de las Naciones Unidas, el histórico documento fundacional de la ONU que, tras dos funestas guerras mundiales, se alzó como un categórico llamado a que algo así nunca más ocurriera. Con esta misma contundencia y anhelo queremos iniciar este nuevo informe de Escuchar la paz, la tercera medición que hacemos desde el PNUD sobre las percepciones de los y las colombianos alrededor de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 en los territorios más afectados por el conflicto armado, uno que guarda un espíritu muy similar al de la Carta de 1945: escucha las voces de las víctimas e invita a la acción colectiva para consolidar la paz.

Este nuevo informe comparte las tendencias y el sentir de las más de veinte mil personas que desde el 2019, fecha de la primera medición, se han encuestado en las zonas PDET, las más golpeadas por la guerra y que en el plebiscito votaron masivamente por el “sí”. También mide, por primera vez, las percepciones de más de 1.100 personas en cinco ciudades principales del país que terminaron imponiendo el voto mayoritario por el “no”. Hay tres tendencias

para destacar. Una, quizás la más relevante, es el aumento sostenido de las personas que tienen algún nivel de satisfacción con la implementación del Acuerdo de Paz: entre 2019 y 2023, este pasó del 35,8% al 58,1%. Desde luego, podría ser mejor, pero el hecho de que a medida que pasa el tiempo mejore la percepción de lo que trae la firma de la paz para los territorios y las comunidades, y que aquellos más satisfechos también muestren un mayor optimismo frente a que se logre un acuerdo de paz con el ELN; es tanto una ratificación de que el país tomó el camino correcto como un llamado a intensificar los esfuerzos para desarrollar plenamente los compromisos pactados, teniendo siempre presente que los cronogramas del Acuerdo y de las instituciones estatales no necesariamente son los mismos que requieren y esperan las comunidades para apropiarse y disfrutar de los dividendos de la paz.

Dos, a pesar del aumento en la satisfacción con la implementación del Acuerdo de Paz, persisten desafíos en i) la percepción de los colombianos y colombianas sobre los avances de la reforma rural integral; ii) la responsabilidad que ejerce el Estado en impartir justicia frente a los grupos armados en algunos territorios; iii) la expectativa de una justicia punitiva por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, y iv) la desconfianza

frente a los firmantes del Acuerdo: solo una de cada cuatro personas se sentiría cómoda de tener un firmante como vecino.

Tres, los dividendos de la paz se viven de manera desigual en los territorios. Por ejemplo, en el Sur de Bolívar, Urabá Antioqueño, Sierra Nevada-Perijá y Montes de María, se percibe mayor satisfacción y llegada de bienes comunitarios que en subregiones como el Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense y Pacífico Medio; y el crecimiento en la sensación de continuidad o retorno del conflicto que se ve en Catatumbo, Pacífico Medio y el Sur de Bolívar contrasta con el del Alto Patía-Norte del Cauca. Parece claro que, en materia de disfrute de dividendos de la paz, no hay una sino varias Colombias.

Reconocer estas dinámicas y su afectación posibilita entender que la paz tiene múltiples significados: para algunos es una apuesta de mínimos, de supervivencia, es sencillamente el silencio de los fusiles; para otros implica la llegada de bienes y servicios del Estado; para quienes se encuentran en un estadio más avanzado de seguridad humana está estrechamente ligada al desarrollo humano, es decir, a la posibilidad de que las personas, sin importar el territorio que habitan, tengan la oportunidad de imaginar, buscar y desarrollar una vida digna, plena y en libertad de acuerdo con su propia cultura y anhelos.

El Acuerdo de Paz de 2016, como la Carta de las Naciones Unidas de 1945, son tanto deseos como compromisos de paz, no porque se creyera que con su firma automáticamente se cambiaría la realidad del país o del mundo, sino desde la certeza de que el primer paso para lograrlo, para habilitar las condiciones que convirtieran ese anhelo en una realidad, era reconocer las atrocidades de la guerra y asumir responsabilidades compartidas para

evitar su repetición. Los resultados de las encuestas en Escuchar la paz demuestran que los frutos de la paz, como en un virtuoso efecto dominó, tienden a traer consigo más deseos de paz. Las y los colombianos le siguen apostando a la paz como designio. De allí la importancia de medir las percepciones de las personas y de los territorios más dejados atrás, aquellos en los que las balas impidieron que sus voces fueran oídas: la idea que tienen sobre su realidad actual determina en gran medida la posibilidad de imaginarse un futuro en paz.

Preservar a las generaciones venideras del flagelo del conflicto armado será posible en la medida que los dividendos de la paz se vivan en la misma intensidad en todos los territorios de Colombia.

**Sara Ferrer Olivella**  
*Representante Residente*  
*PNUD Colombia*

# RESUMEN EJECUTIVO

Todos los colombianos y colombianas quieren la paz. ¡Todos! Es fácil perder de vista esta realidad dada la duración y magnitud del conflicto armado, así como por la polarización política alrededor del tema. Lo cierto es que nadie quiere continuar en un estado de guerra. Si no se ha alcanzado tal anhelo es porque el país aún no ha logrado consensuar plenamente lo que significa vivir en paz ni la mejor forma de alcanzarla: mediante un acuerdo negociado o mediante la victoria militar, poniéndole fin a los enfrentamientos armados o corrigiendo, además, las condiciones que lo causaron, donde se exploren mecanismos de justicia transicional o robusteciendo la punitiva, entre otras. Ni siquiera ha sido posible acordar si el adjetivo que debe llevar tan deseado escenario de paz debe ser “estable y duradera”, “con legalidad” o “total”.

El Acuerdo de 2016 entre el Estado colombiano y las FARC-EP, no escapa a este disenso: mientras que para algunos fue un hito histórico que estableció las pautas estructurales para la reconciliación nacional, para otros fue una arbitraria imposición que favoreció a los actores ilegales; lo que para unos es un texto acertado al que le ha faltado voluntad política y agilidad gubernamental para implementarlo, para otros es un documento errado y fallido desde el inicio. Ninguna de estas discusiones es inocua. El problema está en que reflejan un clima de

polarización y descontento resultado de una conversación en la que las voces que más se escuchan y resuenan son las de los líderes políticos, medios de comunicación, expertos académicos, influenciadores o sociedad civil urbana, pero que no necesariamente son la realidad de todo el país. De hecho, si el país se toma un momento para hacer un alto en el camino y dirigir su mirada hacia los territorios más afectados por el conflicto armado, encontrará una narrativa diametralmente distinta que lo sorprenderá.

Durante los últimos cinco años, cerca de veinte mil personas de las subregiones PDET<sup>1</sup> encuestadas por el proyecto Escuchar la Paz, han contado historias muy diferentes en las que se destaca el creciente optimismo no solo hacia los dividendos que trajo el Acuerdo de Paz, sino, incluso, hacia nuevos y eventuales procesos de negociación que se emprendan. También son historias de contrastes, retos y temores, alejadas de la visión que se ha impuesto, según la cual el país, frente a la paz, está tajantemente dividido. Son las percepciones de una ciudadanía que sufrió los embates del conflicto y experimenta tanto los avances como rezagos del Acuerdo, razones suficientes para que el país respete su experiencia de vida, reconozca su experticia en el tema y comience a escucharla para decidir sobre el presente y el futuro de la paz en Colombia.

---

<sup>1</sup> Este es el tercer informe del proyecto Monitoring Attitudes, Perceptions and Support in Colombia (MAPS), que indaga a cerca de 11.800 habitantes de las subregiones PDET, en cada una de sus tres rondas de medición (2019, 2021 y 2023), sobre sus opiniones, actitudes y percepciones con respecto al Acuerdo de Paz, firmado con las FARC-EP, y otros temas relevantes para la paz como la confianza, la reconciliación, la seguridad, las preferencias en inversiones municipales, entre otros.

Es precisamente lo que hace este informe, la tercera medición de Escuchar la paz: entre contrastes y anhelos de una paz y desarrollo humano, con el que el PNUD ofrece insumos para el debate público y que, en esta ocasión, incluye datos comparables con una muestra de las cinco principales ciudades colombianas.<sup>2</sup>

El informe no pretende reemplazar los mecanismos formales de verificación del cumplimiento del Acuerdo, busca complementarlos y enriquecerlos con indicadores de percepción ciudadana que ayuden a que los programas y políticas públicas se diseñen e implementen sabiendo cómo evoluciona la satisfacción con los dividendos de paz en los territorios. La paz implica no solo la ausencia de violencia directa (paz negativa), sino también la superación de condiciones estructurales subyacentes (paz positiva), como la justicia, el bienestar, la convivencia, los derechos y el desarrollo humano; vivir en paz es poder desarrollar vidas en plenitud, sin miedo y en entornos en los que se puedan disfrutar de las libertades esenciales y deseables (PNUD, 2023). Esta apreciación solo es posible medirse a través de quienes la tienen o anhelan.

Uno de los hallazgos más importante del informe revela que los colombianos y las colombianas mantienen la esperanza en la implementación del Acuerdo de Paz. Entre 2019 y 2023, en los territorios PDET aumentó sustancialmente el porcentaje de personas que sienten algún grado de satisfacción con sus resultados, al punto que encuestados que hace años se sentían pesimistas, ahora han mejorado su percepción y reconocen los avances alcanzados. Esto se debe a los avances del país en los últimos años al cerrar las brechas sociales en la ruralidad y en los territorios PDET, donde ha disminuido la

pobreza multidimensional y ha mejorado el acceso a la educación y a la salud, como encontró el último Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Colombia (PNUD, 2024). Aún persisten múltiples y preocupantes disparidades territoriales, y el nivel de satisfacción con el Acuerdo es significativamente menor en las ciudades capitales, pero la tendencia es positiva.

Un segundo descubrimiento particularmente relevante radica en que la implementación del Acuerdo desde su integralidad es crucial no solo para su sostenibilidad, sino que es clave para cimentar futuros acuerdos de paz. Las personas que se sienten más satisfechas con la implementación del acuerdo con las FARC-EP están mayoritariamente inclinadas a pensar que las negociaciones con el ELN llegarán a buen puerto. Los dividendos de la paz parecen indicar esta correlación, no solo sirven para cerrar brechas, sino que pueden desatar las condiciones para lograr una paz más amplia que incluya negociaciones con otros grupos armados.

De hecho, el análisis de los datos recopilados revela una tendencia clara entre la población colombiana en relación con la gestión del conflicto armado en el país: una marcada preferencia por una salida negociada como principal estrategia para hacer frente a la presencia y amenaza de grupos armados como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), las Disidencias de las FARC-EP y el ELN. Esta preferencia es especialmente pronunciada en los municipios afectados por la violencia, donde la mayoría de los habitantes parece considerar que el uso de la fuerza conlleva riesgos significativos para su vida, seguridad y bienestar.

Las percepciones sobre la paz no son

---

<sup>2</sup> La encuesta efectuada en las cinco ciudades capitales en abril de 2024 contó con una muestra de 1.172 personas en cinco ciudades capitales (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga).



homogéneas en todo el país. Los distintos contextos y realidades que experimentan los territorios determinan en gran medida su nivel de optimismo. Así, por ejemplo, en donde se percibe mayor inseguridad, más lejanos se sienten los dividendos de paz del Acuerdo de 2016. Cuatro de cada cinco personas en los municipios PDET piensan que el conflicto persiste o que va a volver a sus territorios. Estas tendencias se han mantenido a lo largo de los seis años de aplicación de la encuesta, donde se presenta un incremento notable para 2023. Adicionalmente, en las cinco ciudades capitales, la mayoría de las personas percibe que la situación de seguridad ha empeorado, lo que se corresponde con la emergencia de nuevas violencias a nivel urbano. Sin un entorno seguro, es difícil no solo implementar el Acuerdo y asegurar la vida de las personas, también lo es establecer confianza en las instituciones, promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y llevar a cabo procesos de reconciliación y desarrollo sostenible.

La presencia y control social por parte de grupos armados en varias subregiones PDET van en detrimento de la confianza en las instituciones estatales y en el sistema de justicia. El conflicto se ha nutrido del débil acceso a la justicia, pero también lo ha perpetuado y profundizado. Este acceso es desigual entre grupos poblacionales y territoriales, lo cual exacerba desigualdades preexistentes y amplía brechas en el acceso y la desconfianza en las instancias de justicia a nivel local. La percepción ciudadana sobre el Estado como responsable de impartir justicia durante el último año disminuye, mientras que aumenta para las organizaciones criminales, el ELN y las Disidencias de las FARC-EP. No obstante, cuando se contrastan estas percepciones con las respuestas sobre las

decisiones individuales de a quién se acude para resolver problemas de justicia y disputas, las instituciones estatales continúan siendo las autoridades a las que los ciudadanos acudieron más frecuentemente en la mayoría de las subregiones. Aunque, el número de personas en las subregiones PDET que han acudido a la justicia en el último año es mínimo, esto se puede deber a la moderada-baja confianza que expresan las personas frente a algunas de estas instituciones, así como a la percepción de ineffectividad de sus acciones, lo que dificulta la consolidación del Estado de derecho. La construcción de paz positiva requiere ampliar la oferta localizada de justicia de modo que se protejan los derechos de los y las ciudadanas y se garantice la convivencia pacífica.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presencia del Estado es una variable importante para la sostenibilidad de la paz porque las personas perciben que están cobijadas por la institucionalidad, al acceder a servicios básicos. De esta forma, las personas anhelan una mayor presencia institucional del Estado como un paso crucial hacia la reconstrucción de la confianza, la consolidación de la paz y el desarrollo. Hay una tendencia de aumento en la percepción de presencia del Estado en los territorios PDET para los últimos años, aunque la mayoría de las personas considera aún que el Acuerdo no la ha incrementado.

La presencia del Estado está relacionada con la provisión de bienes y servicios básicos y el mejoramiento de la calidad de vida, por lo que esta tendencia de aumento se corresponde con un incremento en la percepción de la llegada de bienes comunitarios a los municipios. Una aproximación de mínimos desde el desarrollo humano implica el acceso a educación, salud e ingresos, como

capacidades básicas que requieren las personas para iniciar trayectorias de vida plena, que las aleje de la ilegalidad y la violencia (PNUD, 2024). Sin embargo, estos avances son aún desiguales entre regiones. La presencia limitada del Estado en ciertos territorios va en detrimento del desarrollo humano y de la paz, y acelerar la convergencia entre los territorios que perciben presencia del Estado y los que no representa una agenda pendiente para la paz.

La presencia diferenciada del Estado y la falta de garantías mínimas de protección a ciertas poblaciones, como las comunidades campesinas y étnicas en la periferia rural, arroja una cifra desgarradora de víctimas en el país. Este grupo poblacional afectado de manera directa en sus derechos a causa de la confrontación armada y la violencia estructural necesita de atención y reparaciones transformadoras. Esto es particularmente importante, ya que el número de personas en los territorios PDET que manifiesta haber sufrido algún hecho victimizante es alto. De estas personas, la mayoría está en el Registro Único de Víctimas (RUV), pero menos de un cuarto de ellas ha recibido reparaciones, cifra que se corresponde con las tendencias nacionales al respecto. Es necesario un abordaje integral y centrado en el cierre sostenido de brechas para las víctimas del conflicto como condición necesaria para la construcción de paz territorial.

Las reparaciones transformadoras deben ir más allá de lo económico y abordar las raíces estructurales de la violencia y la vulnerabilidad. La paz se teje con la inclusión de todas las voces, especialmente aquellas que han sido marginadas.

La centralidad de las víctimas se materializa en el Acuerdo a través del Sistema Integral para la Paz como la apuesta para lograr verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. La alta valoración otorgada a que los excombatientes digan la verdad, que pidan perdón y reparen a las víctimas no se refleja en sus preferencias en términos de justicia restaurativa. Aún se mantiene una alta expectativa punitiva en la justicia transicional, en los territorios PDET y en las ciudades capitales. La mayoría de los ciudadanos favorece sanciones de prisión sin reducción de penas; en segundo lugar, prefieren sanciones de prisión con reducción de penas si dicen la verdad y hacen acciones reparadoras. Solo en tercer lugar y lejos de la tendencia, se ubica la sanción fuera de la cárcel si dicen la verdad y hacen acciones reparadoras. Estas preferencias pueden responder a las profundas divisiones que ha dejado el conflicto entre las personas y la desconfianza o desconocimiento sobre los avances de los mecanismos de justicia transicional para la dignificación de las víctimas.

Ahora bien, todo lo anterior refleja que la paz es de contrastes y se vive de manera diferente y asimétrica entre los territorios PDET. Para evidenciar las diferencias en las dinámicas subregionales y su evolución en el tiempo, se definieron algunos indicadores que son representativos de los puntos del Acuerdo y la paz más ampliamente entendida, y que explican los principales hallazgos de este informe. Estos indicadores son: la satisfacción con la implementación del Acuerdo, la seguridad, el acceso a la justicia local, la presencia y confianza en el Estado, la reincorporación, la justicia restaurativa, la reparación a las víctimas y la reconciliación.<sup>3</sup>

3 Para cada indicador, se calcularon los siguientes porcentajes para la ronda 2 y 3 de la Encuesta MAPS: 1) Satisfacción con la implementación del Acuerdo: porcentaje de muy satisfechos, satisfechos o algo satisfechos con la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno y las FARC-EP. 2) Seguridad: porcentaje que cree que la seguridad ha mejorado, o sigue bien o muy bien en los últimos 12 meses. 3) Justicia: porcentaje que afirma que las autoridades del Estado y autoridades locales son quienes imparten justicia en los últimos 12 meses. 4) Justicia restaurativa: porcentaje que confía mucho o algo en la JEP. 5) Atención a las víctimas: porcentaje de víctimas que afirman haber sido reparadas por el Estado. 6) Presencia y confianza en el Estado: porcentaje que percibe un aumento de presencia del Estado y de bienes comunitarios en los últimos 12 meses. 7) Reconciliación: porcentaje que cree que el país avanza hacia la reconciliación. 8) Reintegración-Reincorporación: porcentaje que afirma estar cómodo con vecinos exmiembros de grupos armados (FARC-EP, ELN y paramilitares).

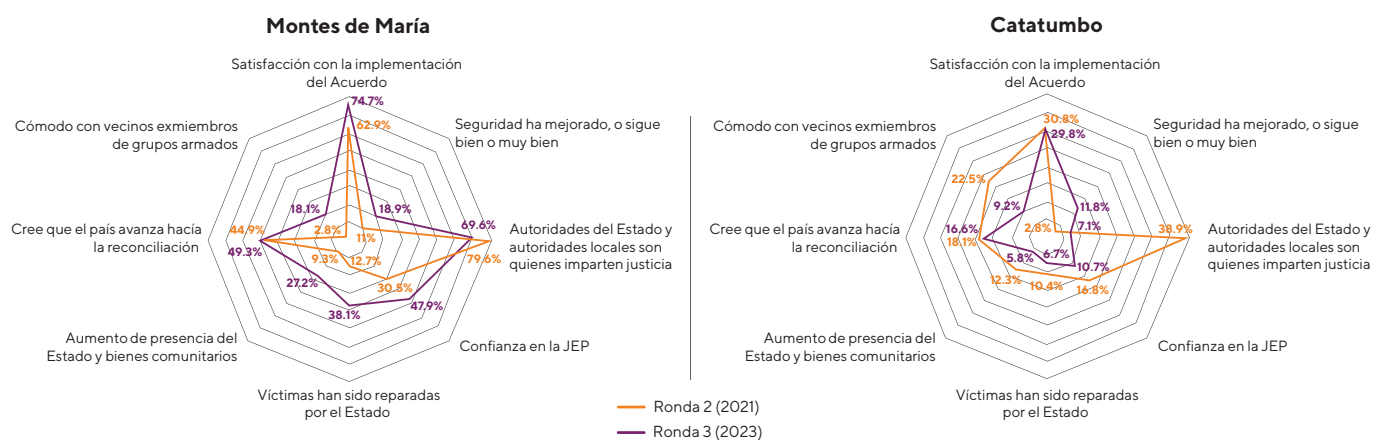
En primera medida, ninguna subregión presentó tendencias de mejora para la totalidad de los ocho indicadores entre 2021 y 2023, lo que implica que existen disparidades en el avance de cada uno de ellos y de los máximos y mínimos en los diferentes territorios. La satisfacción con la implementación del Acuerdo y la presencia del Estado mejoraron en 13 de las 16, la justicia ejercida por el Estado solo mejoró en una región (Sierra Nevada-Perijá), donde otros indicadores empeoraron. En regiones como Alto Patía-Norte del Cauca y Putumayo mejoraron siete de los ocho indicadores, donde la justicia estatal fue el único en declive. En Chocó y Urabá Antioqueño, además de la justicia, la variable de reintegración-reincorporación también disminuyó. Macarena-Guaviare y Catatumbo mostraron menores mejoras, con énfasis en la satisfacción con el Acuerdo y la percepción de seguridad, pero con marcadas reducciones en la justicia y la justicia restaurativa.

Frente a este panorama dispar, es imperativo entender las diferencias territoriales para contribuir de manera efectiva a la construcción de factores habilitantes para el desarrollo humano y promover la paz en las comunidades.

Las subregiones PDET y los diferenciales de la construcción de la paz han sido el foco de la encuesta MAPS en sus tres mediciones, el futuro de la paz no está solo en los territorios PDET, sino también en las ciudades. Estas muestran menos optimismo sobre los avances en varios de los temas del Acuerdo y el futuro de la paz, pero también expresan interés en participar e involucrarse en los procesos. El menor nivel de optimismo con respecto a la implementación del Acuerdo en las ciudades puede deberse a un mayor distanciamiento con el conflicto, menos cantidad de beneficiarios directos o la permanencia de las creencias que impulsaron el “no” en el plebiscito de 2016 para varias ciudades del país.

No obstante, más del 50% de las personas en las ciudades también apoyan la salida negociada con otros grupos armados, expresan querer participar en las negociaciones con el ELN, respaldan las garantías a los derechos de las víctimas y reconocen el trabajo de actores como las JAC en la provisión de bienes y servicios en lo local. Esto es relevante porque la reconciliación nacional implica incluir a las ciudades en los dividendos y la toma de

**Figura 1. Gráfico de radar de indicadores estratégicos (2021 y 2023)**



Nota. Estos indicadores muestran el porcentaje de personas dentro de la subregión que están de acuerdo o perciben los diferentes indicadores estratégicos que se mencionan y abordan a lo largo del informe. En el gráfico, se muestra la evolución de estos indicadores para las subregiones de Montes de María y Catatumbo; dado que presentan para la mayoría de las mediciones, el mayor y menor puntaje respectivamente. Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

decisiones con respecto a la paz, no solo en su papel como receptoras de población víctima y reincorporados, sino también como territorios impactados por el conflicto armado y las nuevas violencias.

Todo lo anterior concluye en la relación intrínseca entre paz y reconciliación. La reconciliación es un proceso crucial para alcanzar una paz duradera, ya que aborda las heridas emocionales y sociales causadas por el conflicto, promoviendo el perdón, la justicia y la verdad. Sin reconciliación, la paz se vuelve frágil y superficial, pues las causas subyacentes del conflicto y las tensiones no resueltas pueden resurgir. Los resultados de la encuesta MAPS indican que la reconciliación es un proceso social complejo y paulatino que implica una diversidad de esfuerzos activos en múltiples niveles.

Por un lado, se encuentran las acciones institucionales encaminadas a promover la reconstrucción del tejido social, la justicia y el reconocimiento de lo que sucedió, así como la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios mínimos que den paso al desarrollo humano de los individuos y al restablecimiento de relaciones. Por otro lado, están los procesos de cambio cultural para modificar las creencias, valores y actitudes de la sociedad hacia la violencia, la paz, la confianza y la convivencia entre personas de la sociedad civil, excombatientes, con las instituciones del Estado, entre otros. Dada esta complejidad y las brechas que aún existen en estos aspectos, se mantiene una baja percepción sobre los avances en la reconciliación, tanto en los territorios PDET, como en las ciudades

capitales. Del mismo modo, las personas expresan aún un alto nivel de desconfianza hacia la población excombatiente y bajos niveles de confianza institucional. Adicionalmente, la mayoría asegura que es necesario ser cuidadoso cuando se pregunta por la confianza interpersonal. La confianza es la variable que más influye en la satisfacción con la implementación, las creencias hacia la reconciliación y los avances de la justicia transicional, por lo que se convierte en un aspecto crucial para alcanzar los máximos de la paz. Hay avances y matices territoriales y poblacionales en todos estos aspectos, por lo que se requiere de esfuerzos continuados e integrales que tengan en cuenta estas diferencias, entendiendo a la reconciliación como horizonte máximo de construcción de paz más allá del Acuerdo.

En este sentido, al cruzar la percepción frente al tema de reconciliación, en algunos territorios PDET se ha logrado avanzar, en otros aún hay camino por recorrer y en otros lugares hay retrocesos. Para entender este comportamiento, se construye una medida que refleja el ranking promedio que mantienen las subregiones PDET en cada uno de 10 indicadores clave de la encuesta MAPS.<sup>4</sup> Las subregiones con la mejor posición promedio como Montes de María, Arauca y Sur de Córdoba, cuentan con un elevado nivel de percepción de satisfacción con la implementación del Acuerdo y con el avance a la reconciliación. El análisis detallado de lo que sucede en estas regiones puede aportar pistas sobre las acciones por emprender para avanzar en estos niveles. De otra parte, Catatumbo, Cuenca del Caguán y

---

4 A partir de un análisis agregado de 10 indicadores estratégicos de la encuesta MAPS, se construye una medida que tiene en cuenta el promedio de las posiciones relativas de las subregiones PDET, según la valoración de cada una de las preguntas priorizadas, lo que muestra en una escala de 1 a 16, si una subregión está en promedio en las posiciones más bajas o más altas. Las 10 preguntas son: 1) ¿Qué tan satisfecho está usted con la forma en que se está llevando a cabo el Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno y las FARC-EP? ; 2) Porcentaje personas algo satisfechas, satisfechas y muy satisfechas y que creen que el Gobierno Nacional logrará un acuerdo de paz; 3) Porcentaje de personas que consideran que la salida negociada es la mejor opción; 4) Porcentaje de personas que considera que la seguridad ha mejorado, o sigue bien o muy bien; 5) Porcentaje de personas que considera que en los últimos 12 meses en su comunidad las autoridades estatales han sido principalmente las que imparten justicia; 6) Porcentaje de personas que confían algo o mucho en la JEP; 7) Porcentaje de víctimas que han sido reparadas por el Estado; 8) Porcentaje de personas que han visto una mayor presencia del Estado y un aumento en la construcción de bienes comunitarios; 9) ¿Cree usted que el país está avanzando hacia la reconciliación?; 10) ¿Usted estaría cómodo teniendo como vecino un antiguo miembro de grupos armados?

Piedemonte Caqueteño, Sur del Tolima, Sierra Nevada-Perijá, Alto Patía-Norte del Cauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Pacífico Medio son las subregiones con la valoración más baja en la posición promedio de los 10 indicadores, por lo que perciben dificultades en la implementación del Acuerdo y en el camino hacia la reconciliación (figura 2). Por esta razón, en estos territorios se pueden fortalecer acciones para promover tanto la satisfacción como la posibilidad de reconciliación.

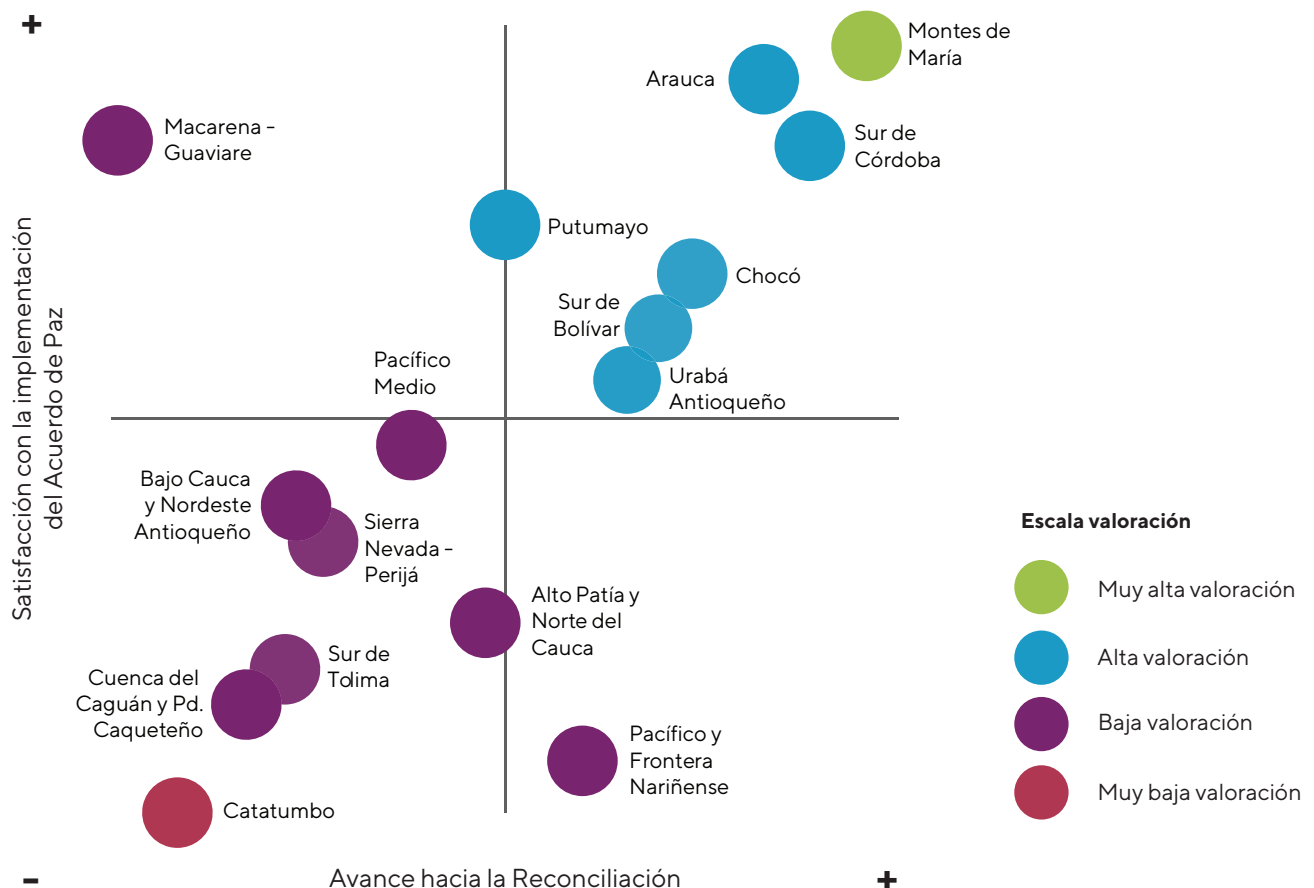
Los nueve capítulos que se describen a continuación profundizan en estas tendencias

y aportan análisis detallados de cara a los mínimos que se han alcanzado con el Acuerdo y otros esfuerzos de construcción de paz, y los máximos relacionados con el horizonte de reconciliación.

**El capítulo 1, «Satisfacción con la paz en los territorios»,** describe cómo, entre 2019 y 2023, hay un incremento en la satisfacción general con la implementación del Acuerdo en las subregiones PDET, al pasar de 35,9%, en 2019, a 58,1% en 2023; mientras que en las ciudades capitales este porcentaje es del 40% (figura 3).

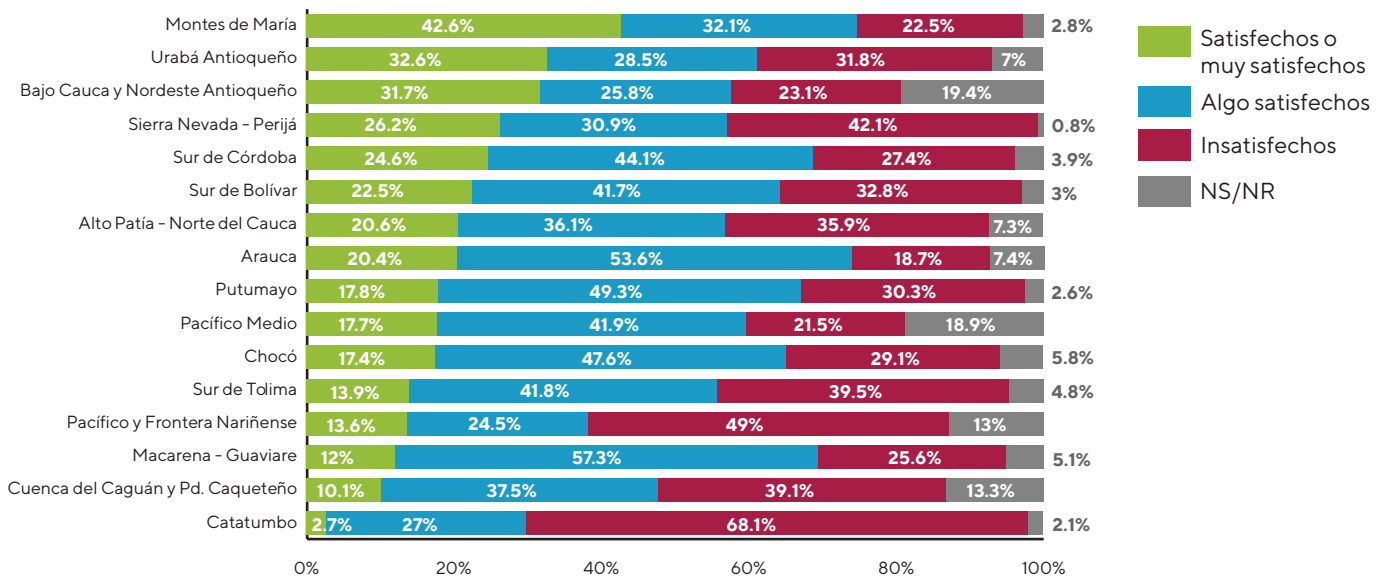
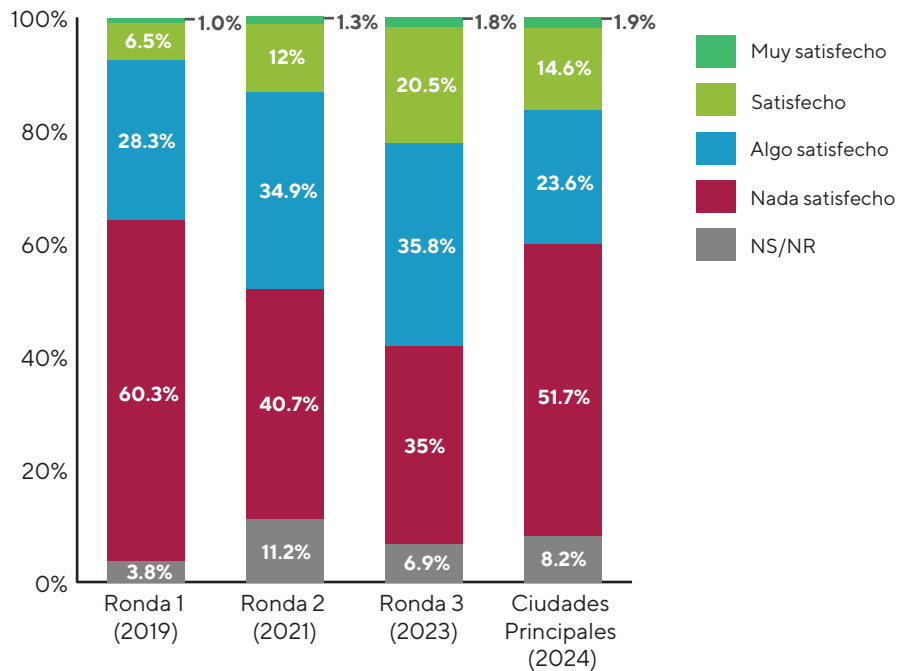
**Figura 2. Análisis cruzado (2023)**

Valoración promedio de las posiciones relativas de las subregiones PDET en los indicadores estratégicos de la encuesta MAPS respecto a la posición en la satisfacción con la implementación del Acuerdo y la creencia de que el país avanza hacia la reconciliación.



Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

**Figura 3. Satisfacción general con la implementación del Acuerdo (2019, 2021, 2023 y 2024)**

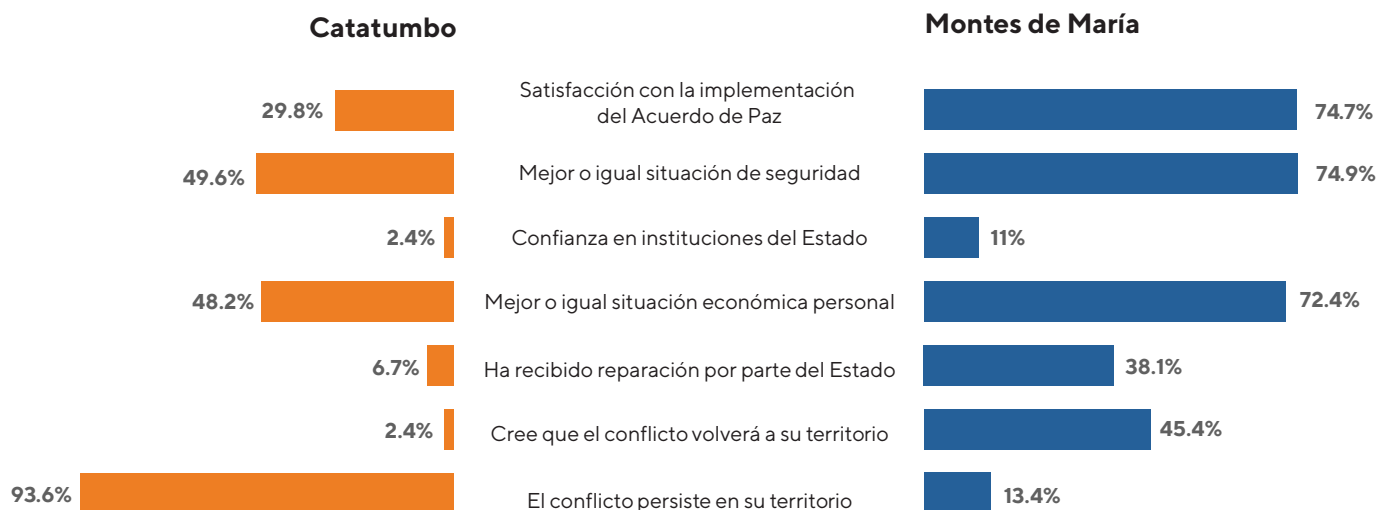


Nota. P36. En términos generales, ¿qué tan satisfecho está usted con la forma en que se está llevando a cabo el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y las FARC-EP en 2016?

Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRIO); 2023 y 2024 (PNUD)

El grado de satisfacción con la implementación está atravesado por lo territorial, poblacional y temporal. Cuando se compara entre subregiones PDET, en 13 de las 16 aumentó la percepción de satisfacción con la implementación del Acuerdo en 2023 (figura

4), de esta forma, es Catatumbo la zona menos satisfecha con la implementación (29,8%), seguida de Pacífico y Frontera Nariñense, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. Montes de María es la más satisfecha (74,7%), seguida de Arauca y Macarena-Guaviare.

**Figura 4. Las dos caras de la percepción de la implementación del Acuerdo (2023)**

Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

A nivel poblacional, las mujeres son menos optimistas que los hombres con respecto a la implementación, lo que señala la necesidad de avanzar en las disposiciones del enfoque de género que también presentan rezagos. Finalmente, la tendencia en el tiempo ha evidenciado que las personas muestran mayores niveles de satisfacción, incluso cuando en la medición del 2019 estaban insatisfechos con los contenidos del Acuerdo. Esto indica que los esfuerzos de la implementación están impactando positivamente en alguna medida a las comunidades y sus territorios.

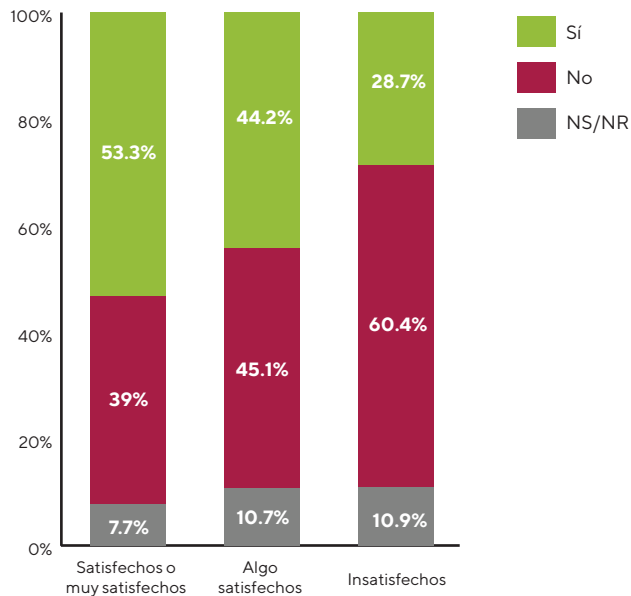
Reconociendo que la puesta en marcha del Acuerdo no ocurre en el vacío y que, variables de contexto o condiciones estructurales que prevalecen y son paralelas a la implementación, pueden influir en las valoraciones que tienen las personas, se identificó que la percepción de seguridad, la percepción de que el conflicto persiste o puede volver, y la confianza hacia instituciones estatales tienen una relación significativa y directamente proporcional con la satisfacción

con la implementación. La atención y mejora de estos indicadores podría propulsar un mayor optimismo con el Acuerdo y con posibles nuevos acuerdos, así como de las posibilidades de paz en general.

Ejemplo de ello es que la satisfacción con la implementación del Acuerdo muestra una relación significativa y positiva con la creencia de que se logrará un acuerdo con el ELN.

Las personas que se sienten satisfechas o muy satisfechas con la implementación del Acuerdo están mayoritariamente inclinadas a pensar que también se logrará un acuerdo de paz con el ELN (53,3%). La mayoría de las subregiones PDET donde tiene presencia activa este grupo, como Arauca, Sur de Córdoba, Chocó, Sur de Bolívar, Alto Patía-Norte del Cauca, Pacífico Medio y Sierra Nevada-Perijá, se ubican en un rango alto de satisfacción y un mayor optimismo frente a un eventual acuerdo con el ELN (figura 5). El optimismo frente a la ocurrencia de un acuerdo es menor en las cinco ciudades capitales encuestadas.

**Figura 5. Creencia de que el Gobierno Nacional y el ELN alcanzarán un acuerdo de paz, según la satisfacción con la implementación del Acuerdo en subregiones PDET (2023)**



Nota. P105. ¿Cree usted que el Gobierno Nacional y el ELN lograrán un acuerdo de paz?  
Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

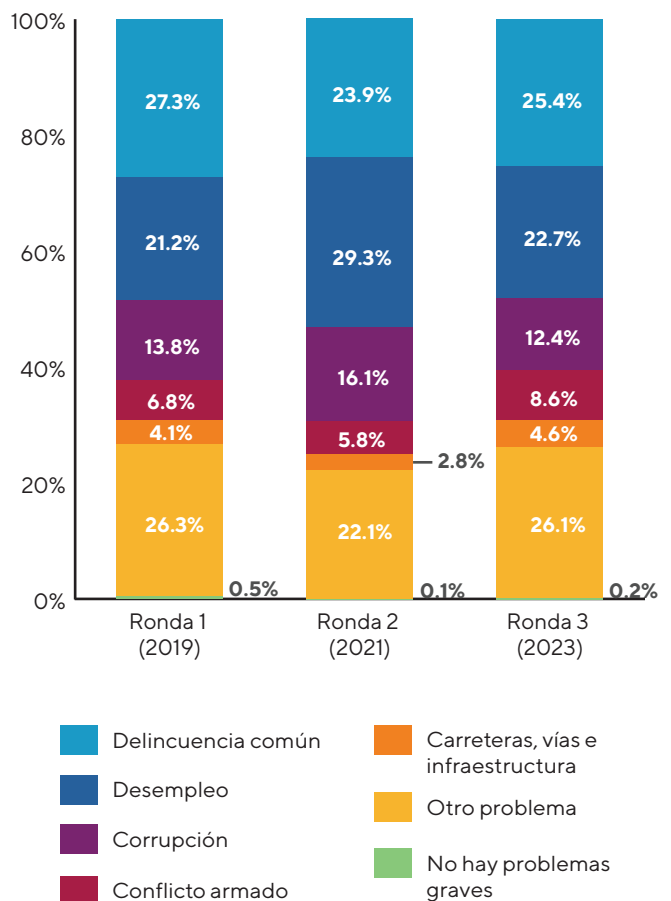
**El capítulo 2, «Los desafíos de la territorialización y el desarrollo en los PDET»,** aborda los principales retos, oportunidades y brechas relacionadas con los PDET que permiten generar incidencia en la actualización de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR).<sup>5</sup> Entre ellos están la percepción del presente y la visión de futuro, la presencia y confianza en el Estado, la llegada de bienes comunitarios y la participación.

Tras cinco años de aplicación de la primera encuesta MAPS de 2019, de acuerdo con la figura 6, los problemas principales que perciben las personas en las subregiones PDET siguen siendo la delincuencia común (25,4%), el desempleo (22,7%), la corrupción

(12,4%), el conflicto armado (8,6%) y la infraestructura vial (4,6%), lo que indica una continuidad en las preocupaciones.

Tanto para las preocupaciones que persisten como para los avances, se evidencian disparidades marcadas a nivel subregional.

**Figura 6. Principales problemas que perciben las personas en las subregiones PDET (2019, 2021, 2023)**



Nota. P115. ¿En su opinión cuál es el problema más grave que afecta a su municipio?  
Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRI0); 2023 (PNUD)

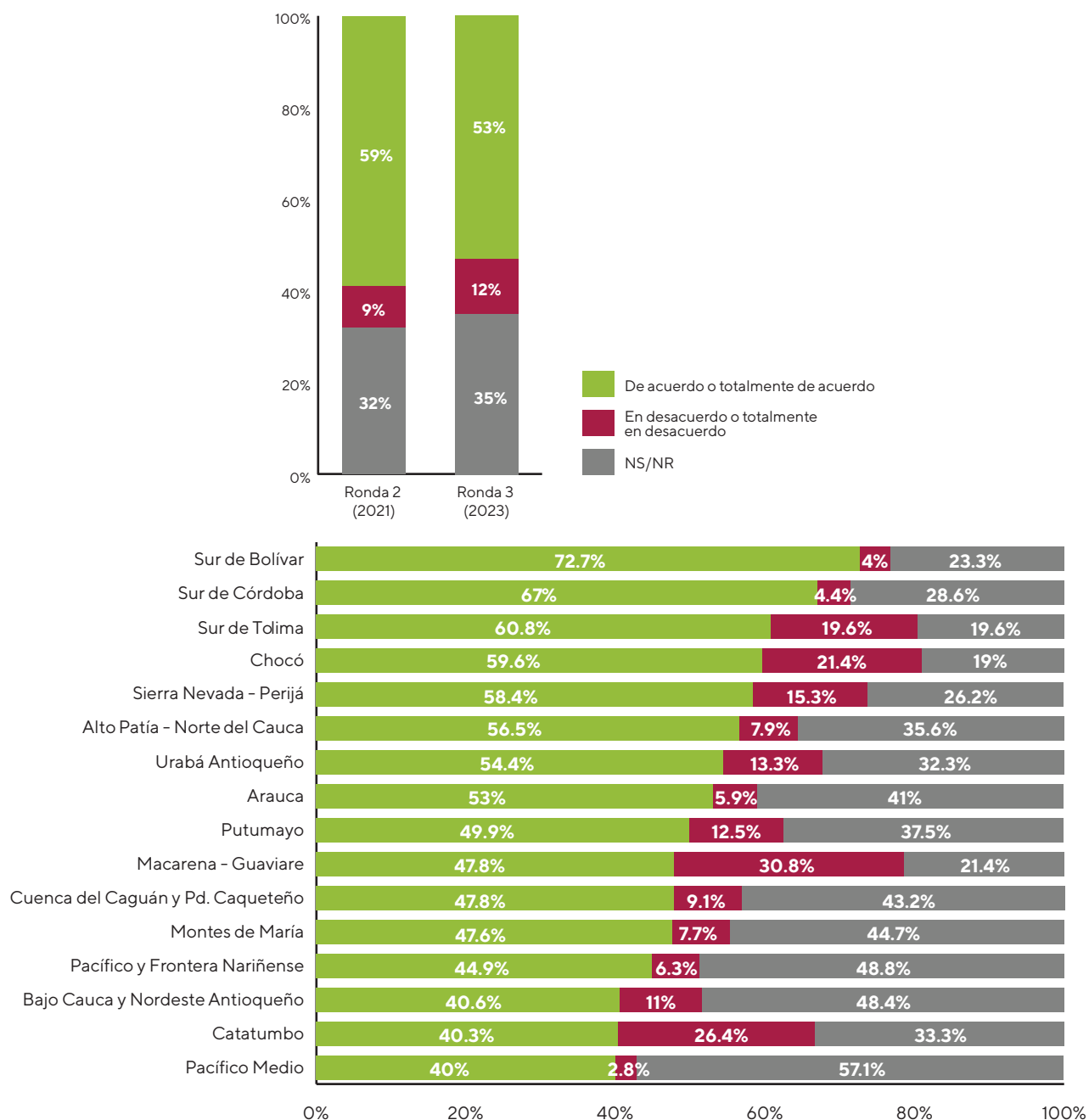
<sup>5</sup> El Decreto 893 de 2017 indica que los PATR deben actualizarse cada cinco años.



Las poblaciones en su mayoría creen que los PDET transformarán su territorio, sin embargo esta percepción disminuye en 6 puntos porcentuales, al pasar de 59% en el 2021 a 53% en el 2023 (figura 7). Estos resultados tienen marcadas diferencias regionales. Las

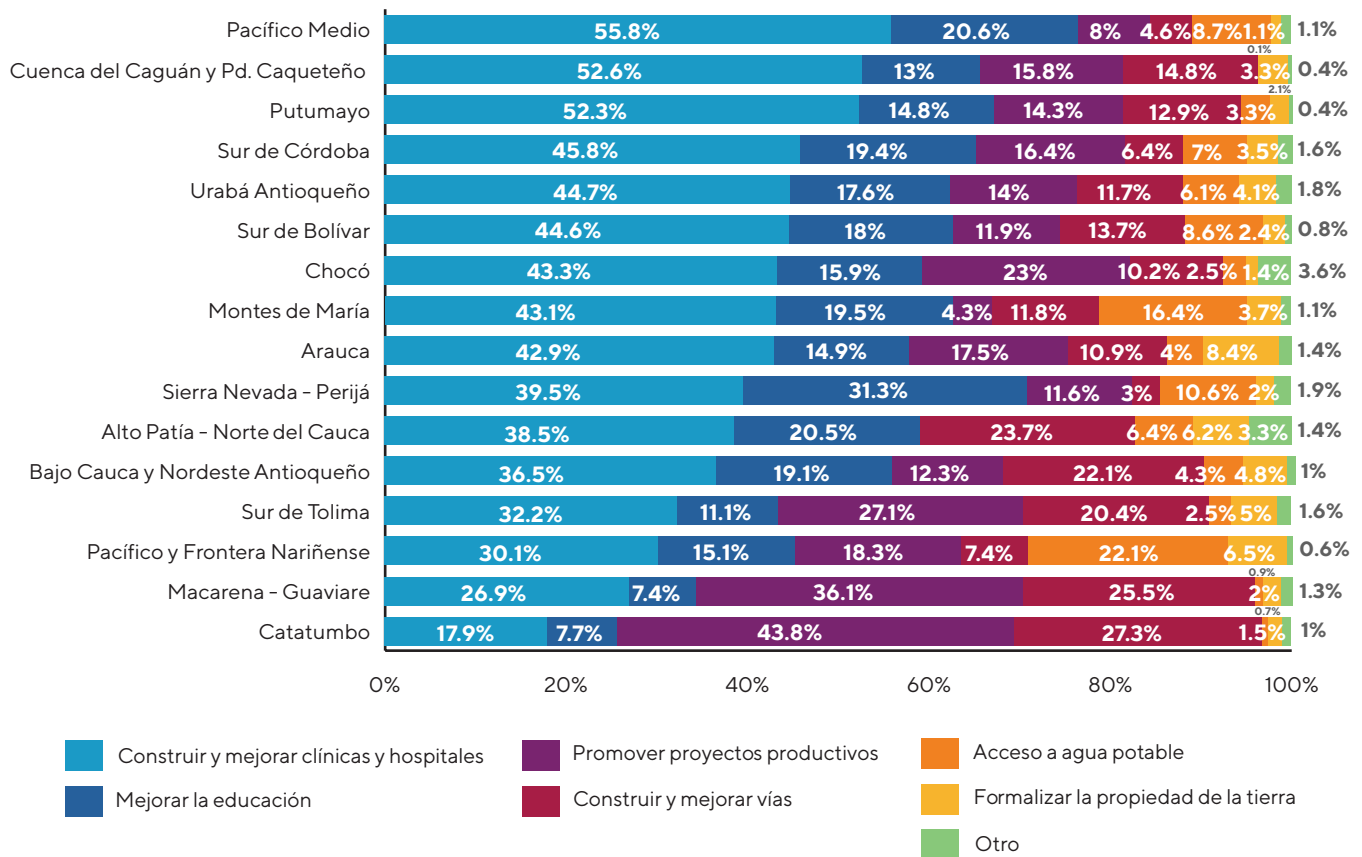
subregiones que tienen mayor expectativa de transformación son Sur de Bolívar (72,7%) y Sur de Córdoba (67%), y las subregiones donde son más pesimistas son Macarena-Guaviare (30,8%), Catatumbo (26,4%), Chocó (21,4%) y Sur de Tolima (19,6%).

**Figura 7. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial transformarán los territorios PDET (2021 y 2023)**



Nota. P56. ¿Percibe usted que la implementación de los PDET transformará la realidad de su territorio?  
Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRI0); 2023 y 2024 (PNUD)

**Figura 8. Preferencias sobre inversión del 10 % de los impuestos de la población en cada subregión PDET (2023)**

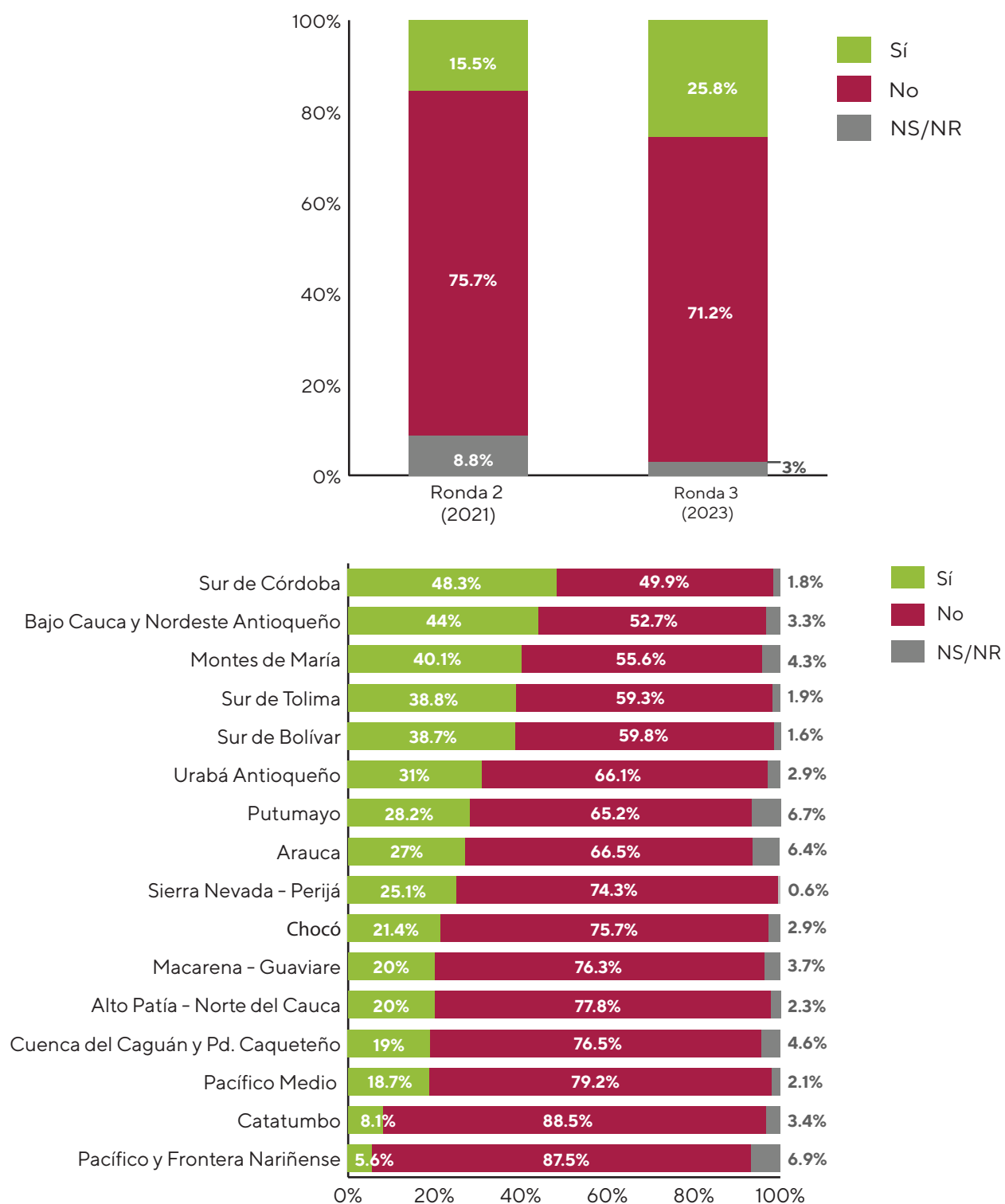


Nota. P93. Si el Estado colombiano decidiera destinar el 10% de sus impuestos en unos de los siguientes proyectos, ¿cuál preferiría usted?  
 Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

Complementariamente, las personas tanto de las subregiones PDET como de las cinco ciudades capitales siguen priorizando la inversión en los sectores de salud, educación y proyectos productivos (figura 8). Las preferencias de inversión en las subregiones PDET son consistentes con las identificadas en 2021, donde la salud universal y de calidad es la principal prioridad (40,8%), seguida de la educación de calidad (19,9%) y la promoción de proyectos productivos (16,3%).

El desarrollo de los PDET significa una mayor presencia de las instituciones del Estado para la provisión de bienes y servicios en la ruralidad.

Al respecto, en 2023 crece la percepción en las subregiones PDET de que hay mayor presencia del Estado en los territorios, al pasar de 15,5% en 2021 a 25,8%, en 2023. Aunque, todavía la mayoría de las personas considera que el Estado está ausente (71,2%). Las subregiones más pesimistas al respecto son Catatumbo (88,5%), Pacífico Medio (79,2%), Alto Patía-Norte del Cauca (77,8%) y Pacífico y Frontera Nariñense (87,5%); mientras que las más optimistas son Sur de Córdoba (48,3%), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (44%) y Montes de María (41%).

**Figura 9. Opinión sobre presencia del Estado en cada subregión PDET (2021 y 2023)**

Nota. P40. Excluyendo a las Fuerzas Militares, ¿ha visto usted una mayor presencia del Estado en su territorio desde la firma del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016? (por ejemplo, vías e infraestructura, salud, educación, justicia, etc.).  
Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRIO); 2023 (PNUD)

Adicionalmente, la percepción de una mayor presencia del Estado se relaciona de manera significativa con un incremento en la inversión en bienes comunitarios, la confianza en las instituciones del Estado y la mejor situación económica personal y de los territorios. Existe una relación entre la confianza en las instituciones y la percepción de la llegada del Estado, por lo que los leves incrementos en la confianza en 2023 pueden ser una oportunidad, junto con la promoción de la participación, para apalancar cierto optimismo en el proceso de actualización de los PATR.

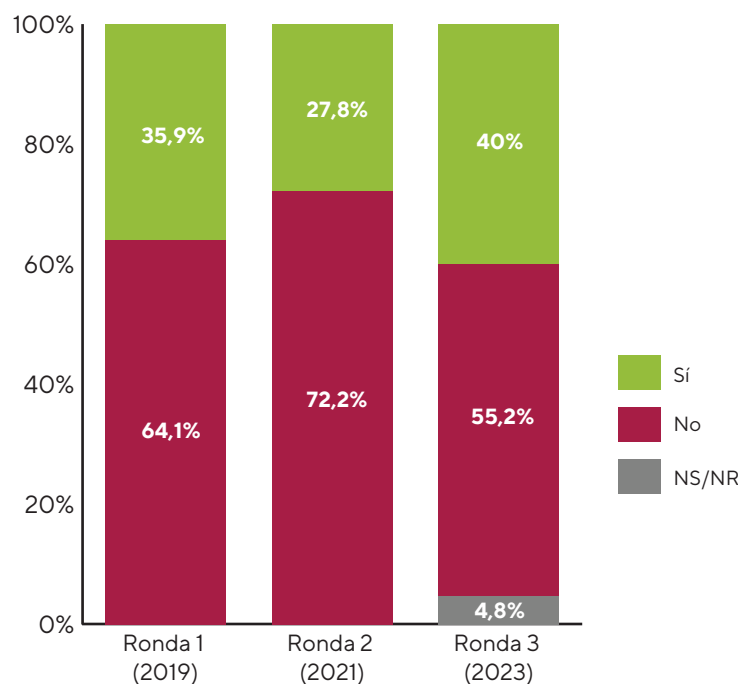
Para el 2023, el 40% de las personas encuestadas percibe un aumento en la construcción de bienes comunitarios, lo que representa un incremento con relación a 2021 (27,8%). Al respecto se presentan disparidades subregionales, mientras que en Catatumbo solo un bajo porcentaje de la población ha notado la llegada de estos bienes (13,9%), en el Sur de Bolívar este porcentaje es considerablemente más alto (56,8%).

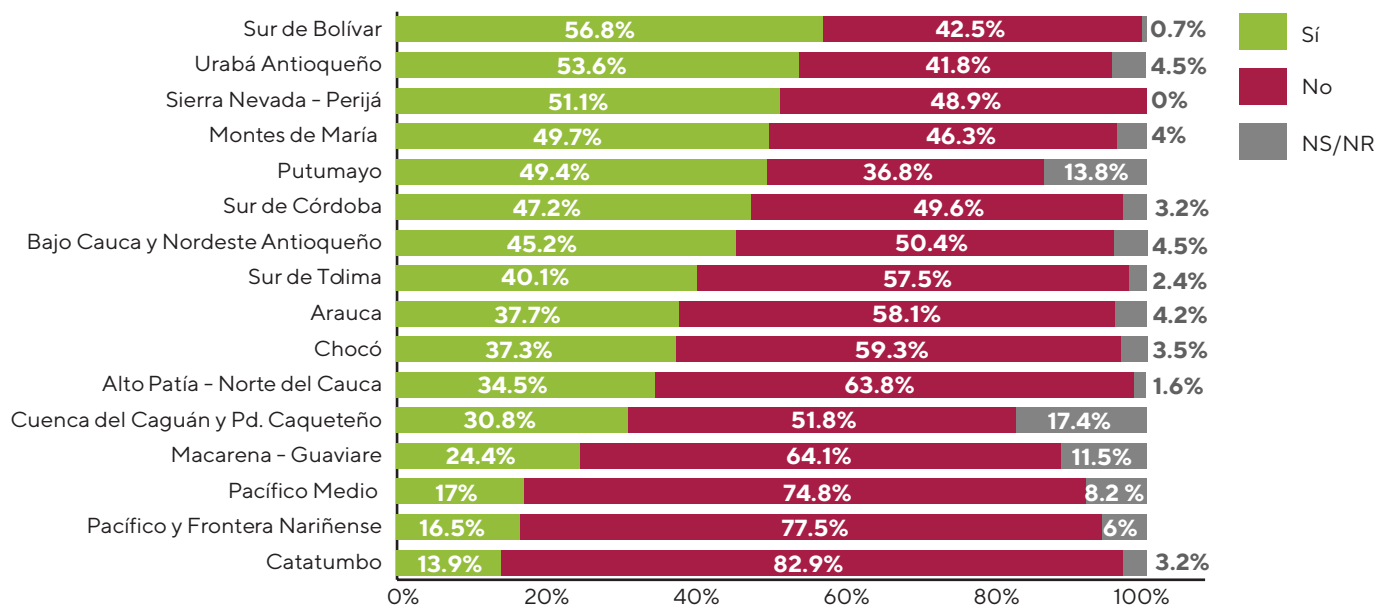
Esto resulta relevante porque, a la hora de cerrar las brechas que han existido históricamente en las subregiones PDET por las afectaciones del conflicto armado, los bienes comunitarios son fundamentales para cubrir necesidades básicas y garantizar la conectividad de estos territorios con el resto del país.

Finalmente, la percepción sobre la disminución de los espacios de participación y la desconfianza en los actores responsables de adelantar, implementar o financiar los PDET podría estar moldeando las percepciones de los territorios frente su potencial transformador.

A nivel agregado, en el 2023 se percibe que los espacios de participación PDET aumentaron (parcial o totalmente) en un 21,7%, no han aumentado o han disminuido en un 30,6% y no se sabe en un 46,9%. Para la mayoría de las subregiones la respuesta no sabe/no responde representa más del 40%.

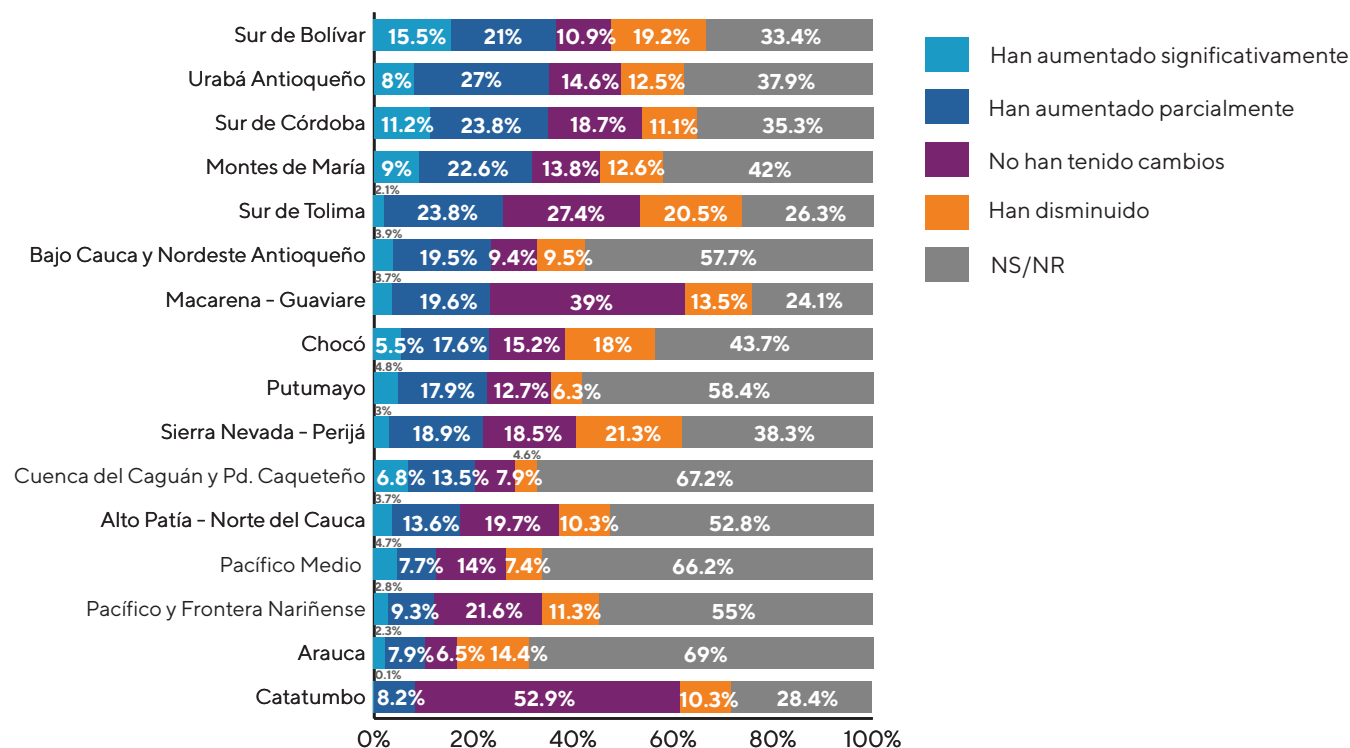
**Figura 10. Percepción de llegada de bienes comunitarios en cada subregión PDET (2023)**





Nota. P54. ¿En su comunidad ha visto un aumento en la construcción de bienes comunitarios (puentes, escuelas, carreteras, casetas comunales etc.) en los últimos 12 meses?  
Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

**Figura 11. Percepciones sobre los espacios de participación de los PDET (2023)**

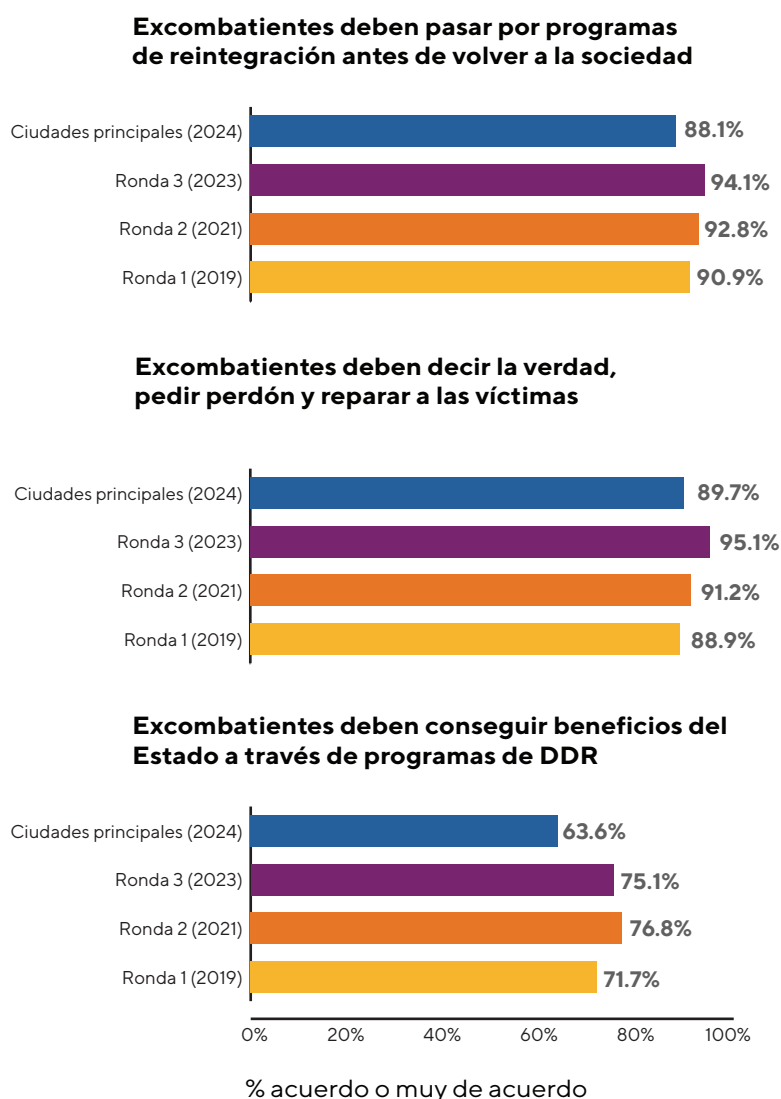


Nota. P57. ¿Cree que en 2023 han aumentado los espacios de participación ciudadana para la implementación de los PDET?  
Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

**El capítulo 3, «La reintegración y reincorporación como un proceso social»,** explora las posibilidades de transición a la vida civil de los excombatientes al analizar las percepciones de las personas sobre los programas de reintegración y reincorporación, así como sus opiniones con respecto a la convivencia con excombatientes. La necesidad de que los excombatientes pasen

por programas de reintegración y reincorporación para confiar en ellos aumenta, al pasar del 52%, en 2019, a 64%, en 2023, y en las cinco ciudades capitales es del 51,3%. Al mismo tiempo, incrementa la percepción de que los excombatientes deben pedir perdón y reparar a sus víctimas, de 88,9%, en 2019, a 95,1%, en 2023. En el caso de las cinco ciudades capitales es de 89,7% (ver figura 12).

**Figura 12. Percepciones sobre los programas de reintegración (2019, 2021, 2023 y 2024)**

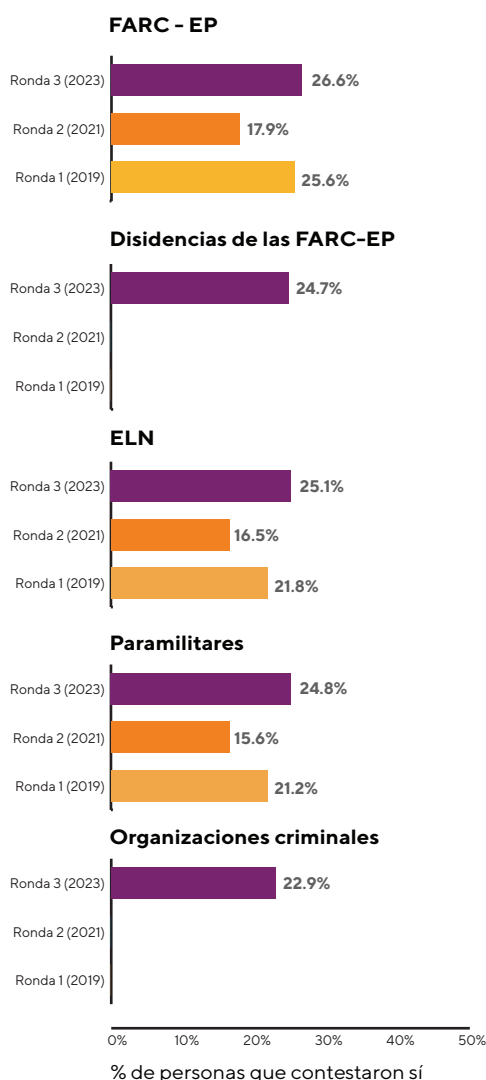


Nota. P45. Ahora quiero que me cuente qué opina usted acerca de los programas de reintegración. Para ello quiero que por favor me diga qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada una de las siguientes afirmaciones.  
Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRI0); 2023 y 2024 (PNUD)

Aunque hay un apoyo creciente a que los excombatientes participen en programas de reincorporación, pidan perdón y reparen a las víctimas, solo 1 de cada 4 personas estaría cómodo teniendo a exmiembros de grupos armados ilegales como vecinos. Esta disposición a la convivencia varía entre subregiones PDET, donde es el Catatumbo la subregión con menor proporción de personas que se sentirían cómodas en esta situación (7,4%) y Putumayo es la que presenta el

mayor porcentaje de personas que estarían dispuestas a hacerlo (48,3%). En las ciudades principales, aunque la mayoría compraría productos de excombatientes (72,5%), las opiniones sobre si los emplearía o trabajaría con ellos están divididas, un 44,6% dice que estaría dispuesto y un 48,6%, que no lo estaría. Estas percepciones, tanto de las ciudades como de las subregiones PDET, evidencian las dificultades para los procesos de reintegración comunitaria y convivencia con los excombatientes.

**Figura 13. Porcentaje de personas en subregiones PDET (2019, 2021 y 2023) que se sentirían cómodas teniendo como vecinos a antiguos miembros de grupos armados**



Nota. P48. ¿Usted estaría cómodo teniendo como vecino un antiguo miembro de las FARC-EP?

P49. ¿Usted estaría cómodo teniendo como vecino un antiguo miembro de los paramilitares?

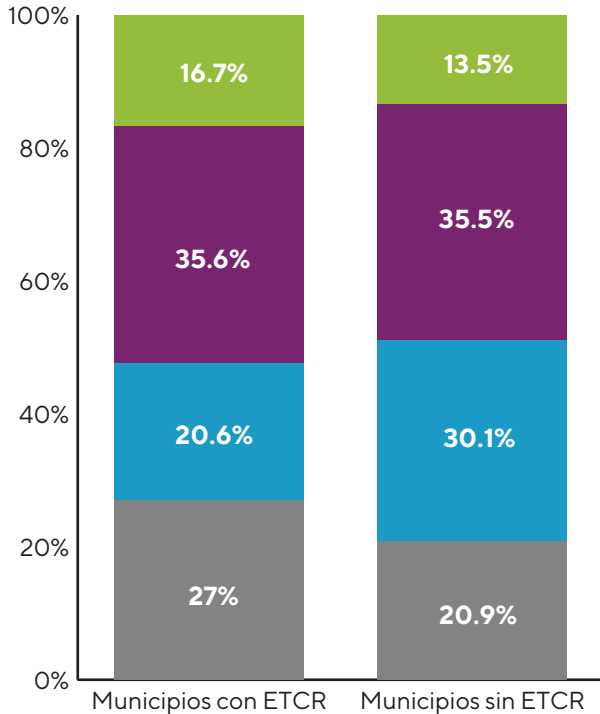
P50. ¿Usted estaría cómodo teniendo como vecino un antiguo miembro del ELN?

P51. ¿Usted estaría cómodo teniendo como vecino un antiguo miembro de disidencias de las FARC-EP?

P52. ¿Usted estaría cómodo teniendo como vecino un antiguo miembro de organizaciones criminales?

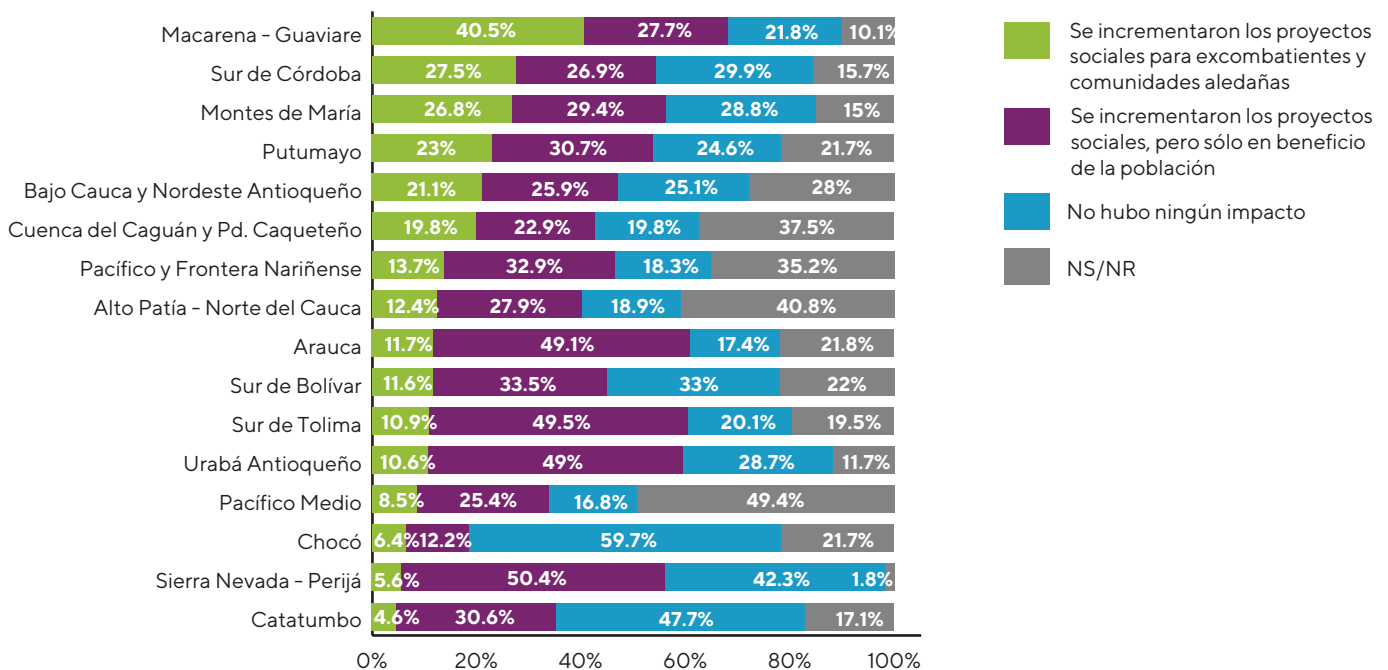
Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRIO); 2023 (PNUD)

**Figura 14. Percepción de proyectos sociales en zonas de excombatientes, según si los municipios tienen ETCR (2023)**



Al indagar por los impactos percibidos de los proyectos sociales de los hoy llamados AETCR (anteriormente ETCR) en los municipios con presencia de estos, son pocos los que consideran que estos benefician a las comunidades; el 35,6% perciben que en las zonas de establecimiento de los firmantes del Acuerdo de Paz incrementaron los proyectos sociales, pero solo para beneficio de los excombatientes; el 16,7% cree que se incrementaron los proyectos sociales para beneficio tanto de excombatientes como para las comunidades aledañas, y el 20,6% indica que no hubo ningún impacto (ver figura 14).

Al analizar esta situación según las subregiones PDET (agrupando los municipios con y sin AETCR), esta tasa es mayor en Sierra Nevada-Perijá (incrementó 50,4% - no hubo impacto 42,3%); Urabá Antioqueño (49% - 28,7%); Arauca (49,7% - 17,6%) y Sur del Tolima (49,5% - 17,4%).



Nota. P46. En el Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP se crearon zonas donde se establecieron los excombatientes. Desde su punto de vista, en estas zonas:  
Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

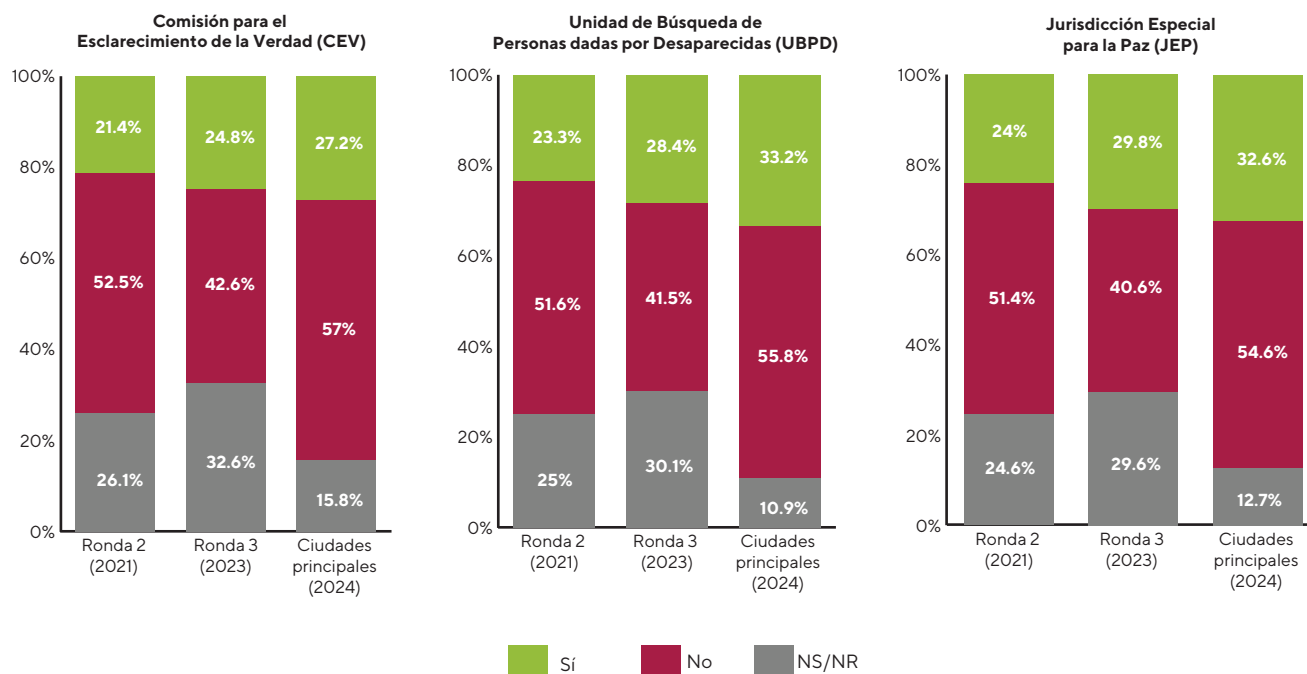


Esto muestra que los avances cuantitativos e inversiones mostrados por las entidades del Gobierno en las AETCR y los territorios donde se ubican no necesariamente se traducen en las percepciones ciudadanas a través del tiempo.

**El capítulo 4, titulado «La centralidad de las víctimas: justicia transicional y reparaciones para la reconciliación»,** presenta las percepciones de las personas en las subregiones PDET y en las ciudades capitales sobre el avance en la verdad, la justicia y la reparación en el marco de la implementación del Acuerdo y con horizonte de reconciliación. Las personas en los territorios PDET expresan casi en su totalidad estar de acuerdo con brindar verdad, justicia y reparación a las víctimas y esclarecer los hechos, encontrar a las personas desaparecidas y visibilizar los delitos del conflicto armado. No obstante, a

pesar de que existe una tendencia al aumento en el conocimiento de las entidades del Sistema Integral para la Paz, sigue siendo alto el porcentaje de los que no ven una contribución. El aumento en el conocimiento entre 2021 y 2023 es para la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (4p.p.), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (9p.p.) y la Jurisdicción Especial para la Paz (7.7p.p.). En cuanto a la percepción de contribución de cada una de estas entidades, en promedio, para el año 2023, el 41,6% considera que no contribuyen frente a un 27,7% que cree que sí contribuyen a los derechos de las víctimas. Las opiniones de las ciudades capitales son más negativas que en los territorios PDET. Desde lo poblacional, las mujeres son más pesimistas que los hombres, y las víctimas más optimistas que las no víctimas al valorar estos componentes.

**Figura 15. Percepción de las contribuciones a la verdad, la justicia y la reparación por parte del Sistema Integral para la Paz, en subregiones PDET (2021 y 2023) y ciudades principales (2024)**



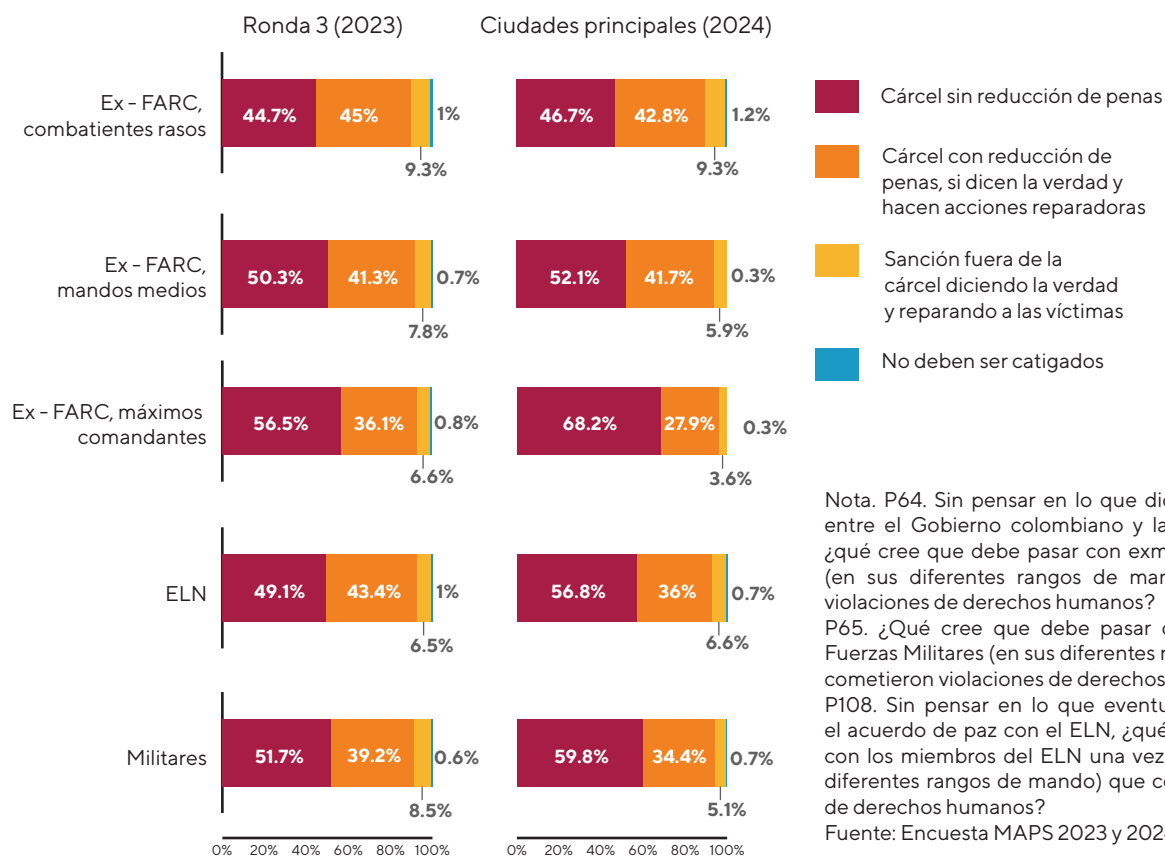
Nota. P59. ¿Cree usted que en los últimos 12 meses las siguientes instituciones contribuyeron a la verdad, justicia y reparación a las víctimas del conflicto armado?

Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRI0); 2023 y 2024 (PNUD)

En este escenario, la Unidad para la Atención y Reparación Integral Para las Víctimas (UARIV) continúa siendo la entidad transicional más reconocida por las personas. Con la JEP y la UBPD hay poco involucramiento en los territorios PDET, que se puede explicar porque sus procesos de territorialización son recientes y sus años de funcionamiento son casi la mitad que los de la UARIV. A pesar de que estas entidades gozan de un mayor nivel de confianza que la mayoría de las entidades del Estado (30 - 33%), esta es moderada y se puede diezmar si hay una mala percepción de la efectividad de sus acciones, así como por la continuación de la violencia en los territorios. La confianza en las instituciones transicionales es fundamental porque está relacionada con las percepciones hacia la reconciliación y la satisfacción con la implementación del Acuerdo.

En esta ecuación, el acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación es un paso fundamental. Al respecto, la mayoría de las víctimas en las subregiones PDET están registradas en el RUV (74,2%), pero el 79,9% de estas personas no han recibido ningún tipo de reparación. A nivel subregional, las víctimas registradas de Montes de María tienen el mayor porcentaje de indemnizaciones, tanto individuales (16,4%) como colectivas (21%), lo que podría deberse a la robustez de las organizaciones locales. Por otro lado, Macarena-Guaviare es la subregión con menos reparaciones, lo que coincide con dificultades en el registro de víctimas en este territorio.

**Figura 16. Preferencias sobre medidas judiciales hacia militares que cometieron violaciones de DD. HH. y excombatientes de FARC-EP y ELN, subregiones PDET (2023 y 2024)**



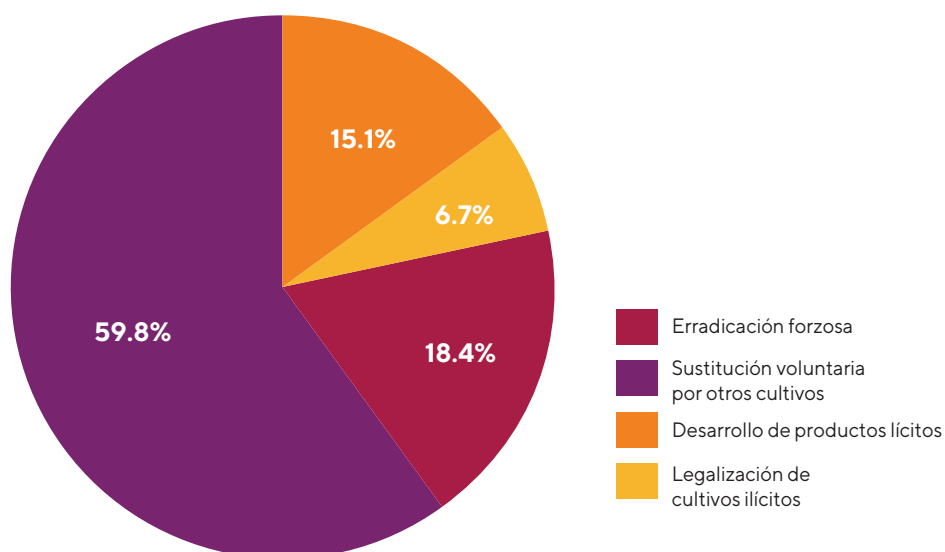
Finalmente, los mecanismos de justicia transicional del Acuerdo y, en particular, la JEP se enfrentan a una preferencia generalizada de las personas por la justicia punitiva por encima de la justicia restaurativa. Esto aplica para las FARC-EP, el ELN y los militares involucrados en violaciones a los DD.HH.; tanto en las subregiones PDET como en las ciudades capitales, la mayoría de las personas (en promedio más del 90%) favorecen sanciones de prisión (cárcel sin reducción de penas y cárcel con reducción de penas si dicen la verdad y hacen acciones reparadoras), con una considerable proporción prefiriendo penas de cárcel sin reducción alguna. Esta tendencia es más marcada cuando se pregunta por el caso de los máximos comandantes de las FARC-EP en las ciudades.

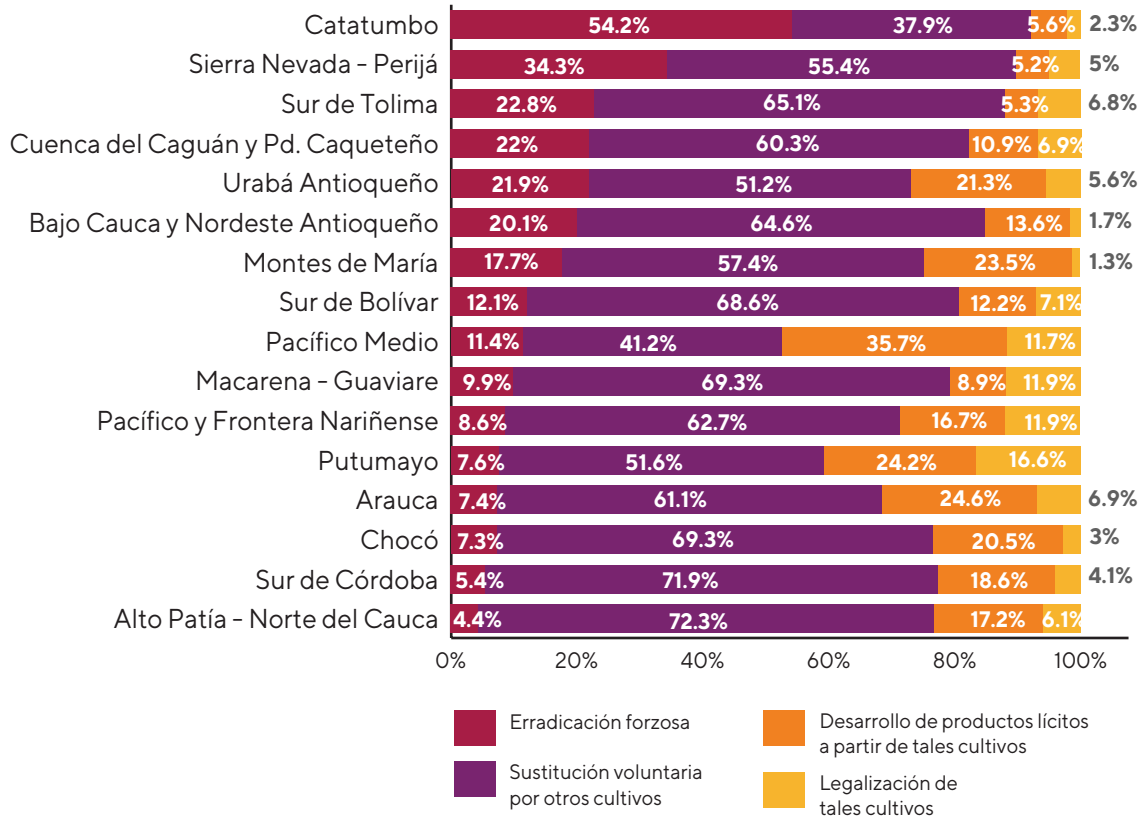
La confianza hacia la JEP, el conocer exintegrantes de los grupos armados ilegales y una mejor situación de seguridad contribuyen a que las personas prefieran la reducción de penas o la imposición de penas alternativas.

En este escenario, las resoluciones de la JEP serán cruciales para poder incrementar la credibilidad y la legitimidad de los procesos.

**El capítulo 5, «Puentes de desarrollo: herramientas territoriales para atender el problema de las drogas ilícitas desde la ciudadanía en lo local»,** aborda cómo en la mayoría de las subregiones PDET (15 de 16), se prioriza la sustitución de cultivos ilícitos como la mejor opción para resolver este problema (59,8%) (figura 17). La segunda alternativa escogida es la erradicación forzada (18,4%), Catatumbo es la única subregión que muestra un respaldo mayoritario a esta opción con un 54,2%, posiblemente debido a la alta concentración de cultivos de coca en esta zona del país. Como tercera opción para resolver los problemas de las drogas ilícitas, está el desarrollo de productos lícitos derivados de la coca, la marihuana y la amapola (15,1%). Los territorios PDET que prefieren esta alternativa son Pacífico Medio (35,7%), Arauca (24,6%),

**Figura 17. Opiniones sobre la mejor opción para resolver el problema de los cultivos de uso ilícito en subregiones PDET (2023)**





Nota. P90. ¿Cuál de las siguientes opciones considera que es la mejor para resolver el problema de los cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana?  
Fuente: Encuesta MAPS 2023 (PNUD)

Putumayo (24.2%), Urabá Antioqueño (21.3%) y Montes de María (23.5%).

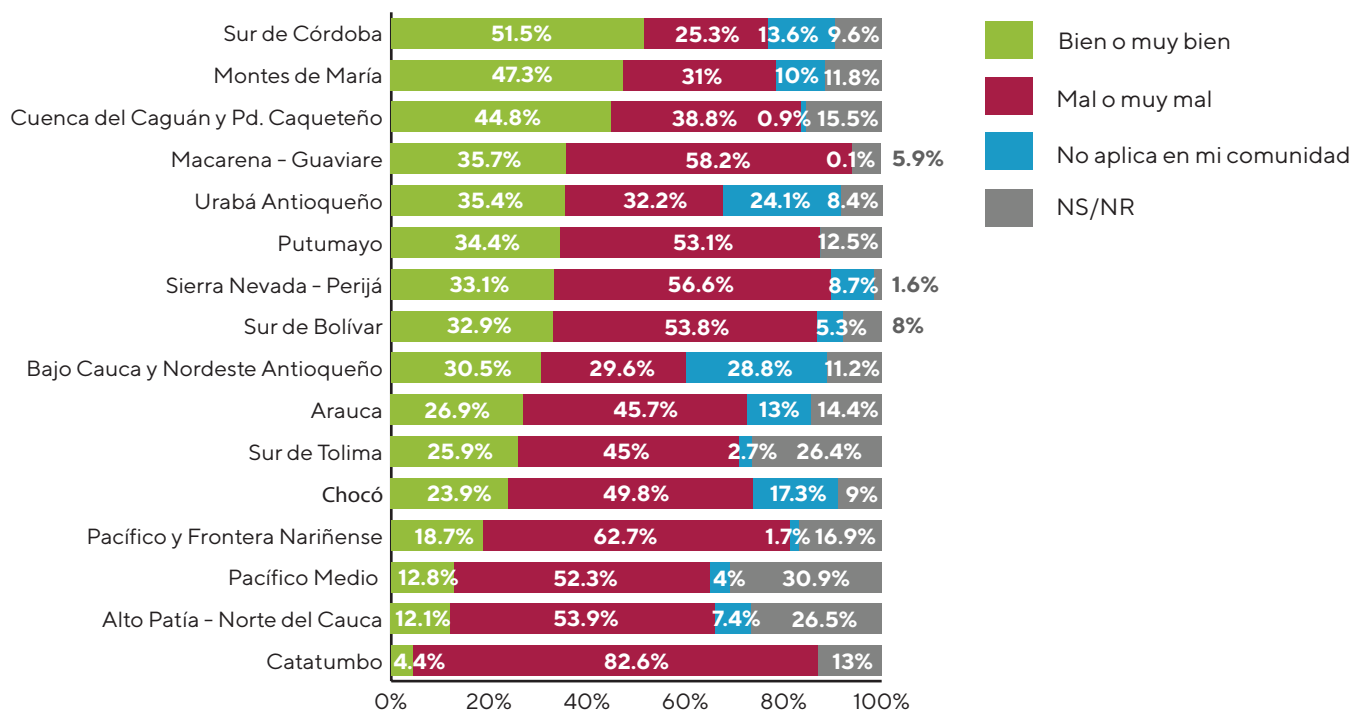
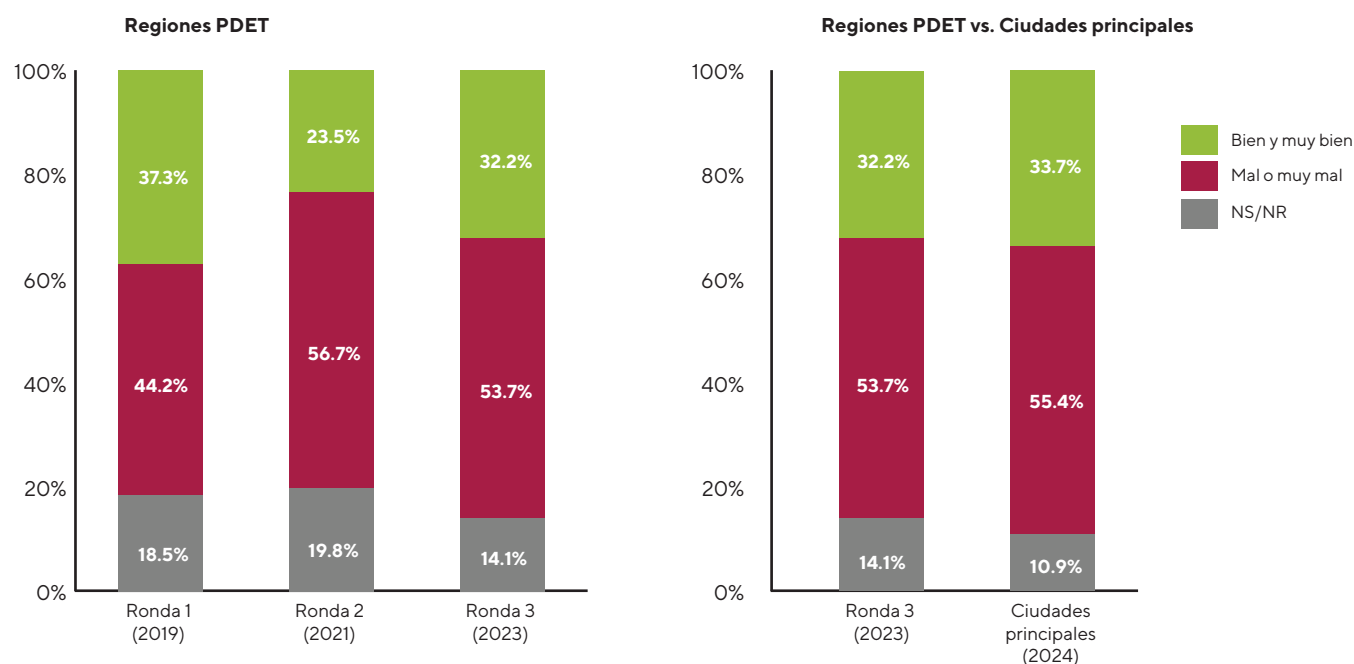
El apoyo a la comercialización de productos legales derivados de la coca, la amapola y la marihuana recibe una importante aprobación por parte de las personas en las subregiones PDET y en las ciudades, en particular de las mujeres, por lo cual se constituye en una ventana de oportunidades para la búsqueda de soluciones. De manera agregada, tanto en territorios PDET (56,5%) como en las cinco ciudades capitales (55,9%), la mayoría de las personas estarían dispuestas a comprar este tipo de productos.

Finalmente, una minoría de personas está de acuerdo con la legalización de los cultivos ilícitos (6.7%), es esta la opción menos preferida en los territorios PDET.

Sin embargo, algunas regiones como Putumayo (16,6%), Macarena-Guaviare (11,9%), Pacífico y Frontera Nariñense (11,9%) y Pacífico Medio (11,7%) muestran cierto grado de preferencia por esta alternativa (figura 17).

Al mismo tiempo que se prefiere la sustitución de cultivos ilícitos, un alto porcentaje de personas no están satisfechas con la implementación de estos programas (53.7%). De acuerdo con la figura 18, las subregiones que registran una mayor percepción de descontento con la implementación de los programas de sustitución son Catatumbo (82,6%), Pacífico y Frontera Nariñense (62,7%) y Macarena-Guaviare (58,2%), territorios que coinciden con el incremento de los cultivos.

**Figura 18. Opiniones sobre la implementación de los programas de sustitución de cultivos ilícitos en subregiones PDET (2019, 2021 y 2023) y ciudades principales (2024)**



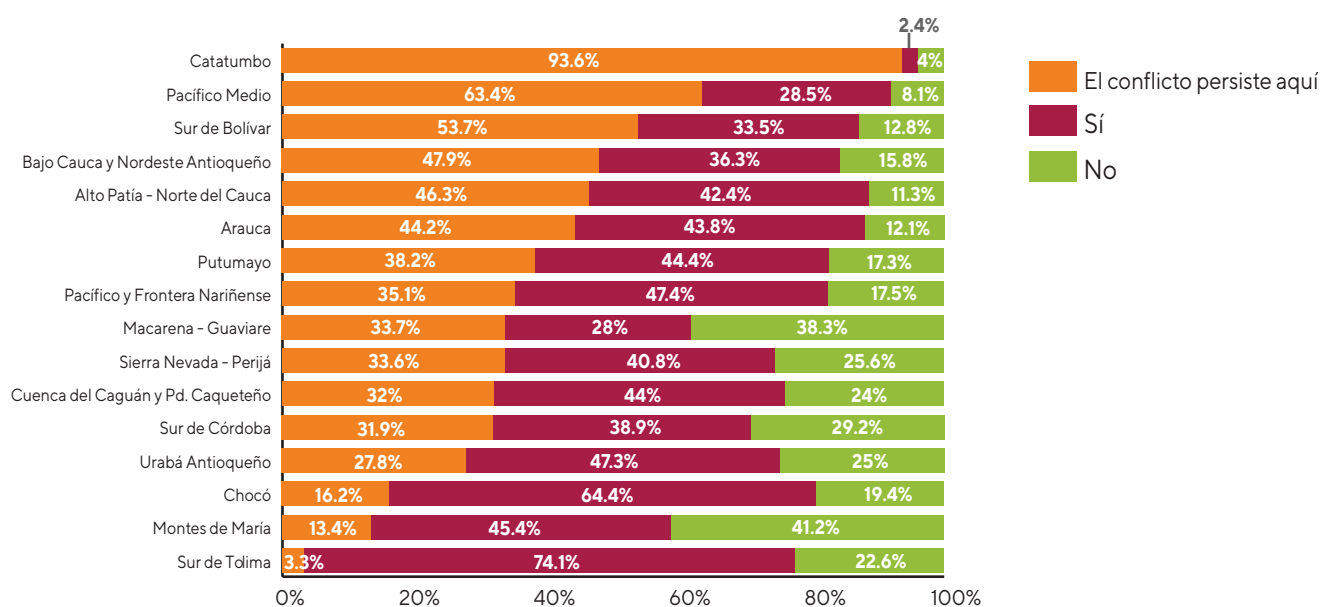
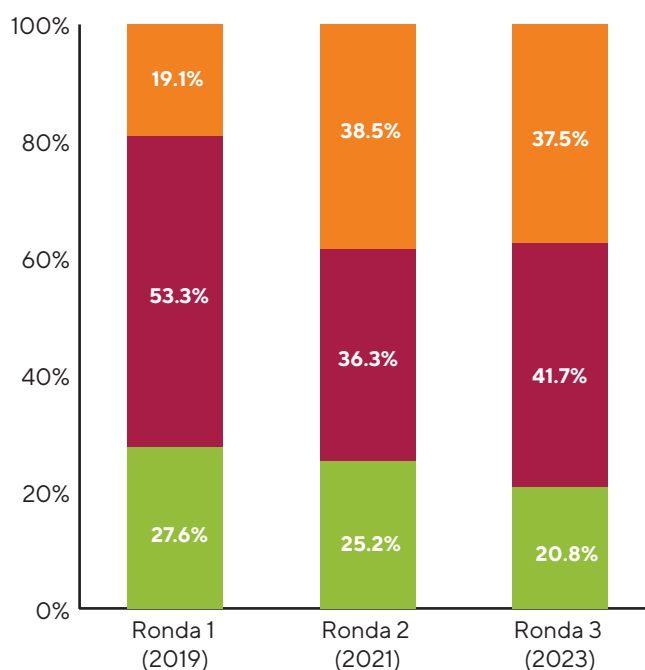
Nota. P37. ¿Cómo cree usted que se está llevando a cabo el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, hoy en día, en su comunidad, en cada uno de los siguientes componentes?: c. Ofrecer plata / alternativas económicas y apoyo técnico para que las familias sustituyan cultivos de coca.  
Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRIO); 2023 y 2024 (PNUD)

**El capítulo 6, «La seguridad y la justicia como un tema fundamental para la sostenibilidad del Acuerdo de Paz»,** destaca que los territorios PDET siguen siendo escenarios de violencia, con una baja resolución de disputas ante las instituciones judiciales. La percepción sobre la seguridad en las subregiones PDET ha tenido mejoras leves con el paso del tiempo, pero en la mayoría de estos territorios sigue siendo mal percibida. Entre tanto, en las ciudades capitales, la mayoría considera que la situación de seguridad ha empeorado (63%). En algunas subregiones PDET se reportan altos índices de violencia e inseguridad (Catatumbo, Alto Patía-Norte del Cauca y Pacífico Medio), mientras que en otras se valora una mejora o estabilidad (Sur Córdoba, Pacífico y Frontera Nariñense, y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño).

La percepción de mejora en la seguridad se relaciona con el hecho de confiar en instituciones estatales civiles, confiar en la Fuerza Pública, una mejor situación económica, aumento en los bienes comunitarios y que las instituciones estatales sean las que imparten justicia.

A su vez, la percepción de deterioro de la seguridad está relacionada con variables como la percepción de control territorial por parte de grupos armados ilegales, la percepción de que estos grupos imparten justicia y la creencia de que el conflicto persiste o que va a volver.

**Figura 19. Percepciones sobre si cree que el conflicto puede volver a su territorio, subregiones PDET (2019, 2021 y 2023)**

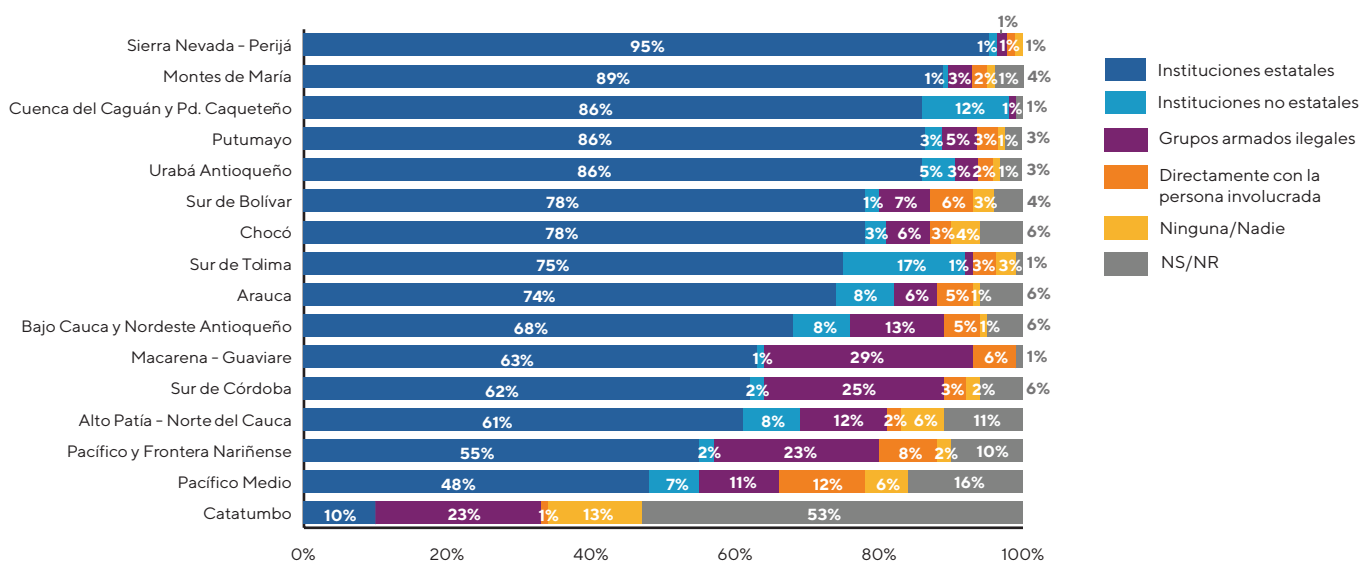
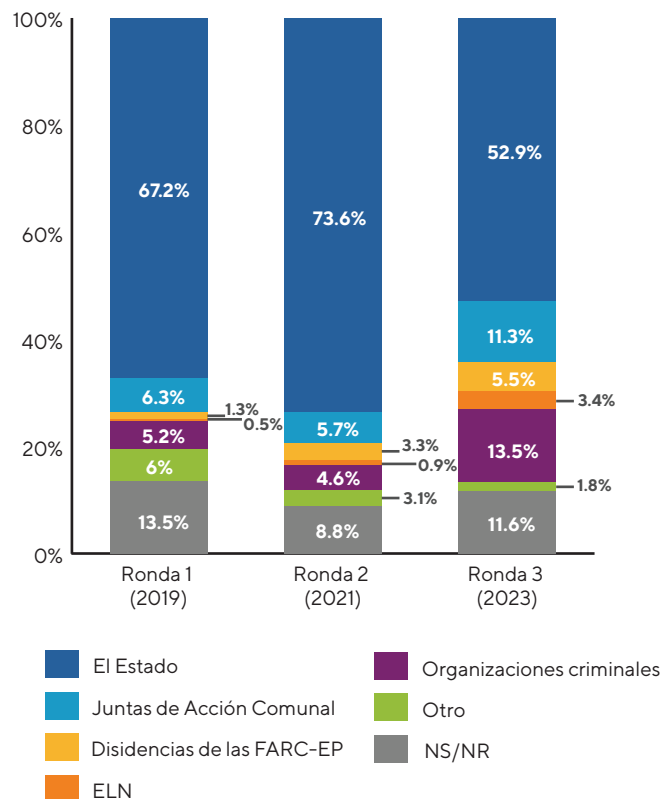


Nota. P74. ¿Usted cree que el conflicto armado puede volver a su comunidad en el futuro?  
Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRIO); 2023 y 2024 (PNUD)

El porcentaje agregado de estas dos últimas creencias es similar para todas las mediciones: 2019 (72,4%), 2021 (74,8%) y 2023 (79,2%), con un incremento considerable en el último año (figura 19). A nivel agregado, el actor percibido como el mayor responsable de la violencia es la delincuencia común (41,7%), seguido de las Bacrim (38,3%). Por su parte, el ELN y las Disidencias de las FARC-EP son los actores principales en 5 de las 16 subregiones.

La percepción de control social y territorial por parte de grupos armados ilegales y criminales continúa siendo considerable en los territorios PDET y, además, las personas reportan un aumento sostenido desde 2019 en el involucramiento de estos actores en la resolución de disputas y la aplicación de justicia. La percepción de que el Estado es el actor responsable de administrar la justicia pasa del 73,6%, en el 2021, al 52,9%, en el 2023, y aumenta la percepción de que las organizaciones criminales (13,5%), las disidencias de las FARC-EP (5,5%) y el ELN (3,4%) son quienes imparten justicia (figura 20).

**Figura 20. Instancia responsable de impartir justicia y encargada de colaborar principalmente, con la resolución de disputas entre miembros de su comunidad en subregiones PDET (2019, 2021 y 2023)**

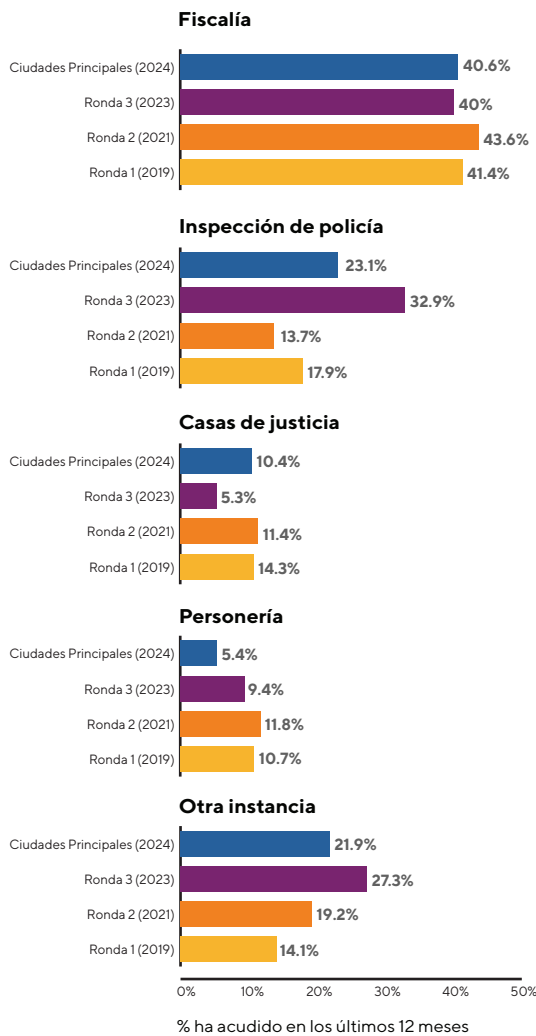
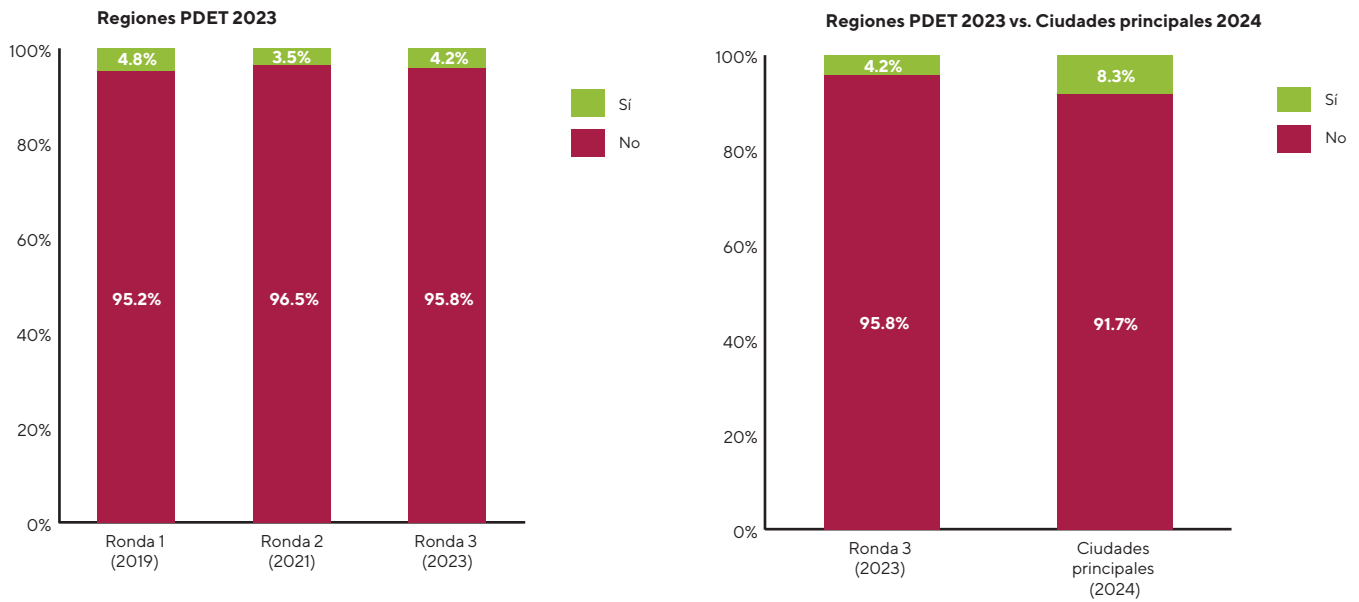


Nota. P68. En los últimos 12 meses en su comunidad, ¿quién ha sido principalmente responsable de impartir justicia? Ejemplo: delincuencia común, robos, atracos, drogadicción.

P69. En los últimos 12 meses, ¿quién ha colaborado, principalmente, con la resolución de disputas entre miembros de su comunidad? Las disputas se refieren a: riñas, conflictos entre vecinos, conflictos entre familiares, disputas de linderos, etc.

Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRIO); 2023 y 2024 (PNUD)

**Figura 21. Acceso a la justicia local en subregiones PDET (2019, 2021 y 2023)**



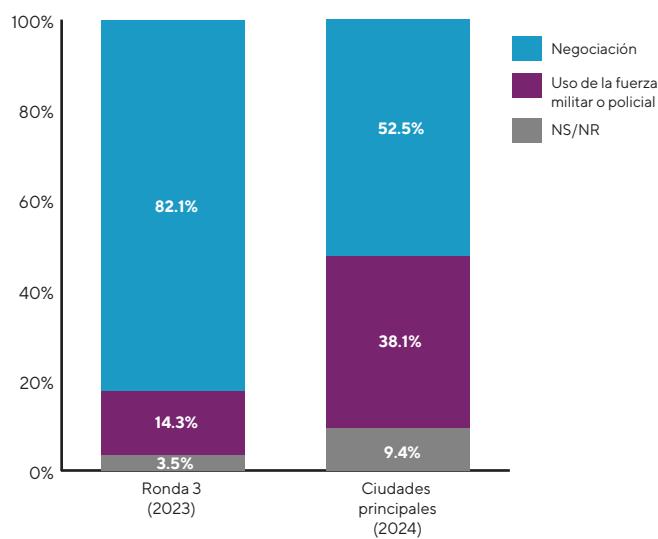
Nota. P70. ¿Ha tenido que recurrir a alguna instancia de justicia en los últimos 12 meses? ¿A cuál instancia acudió?  
 Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRI0); 2023 y 2024 (PNUD)

No obstante, el Estado sigue siendo considerado el actor más importante para esta función y al que más se acude cuando se tiene la necesidad, aunque solo un 4,2% de las personas en los territorios PDET y un 8,3% en las ciudades principales aseguró haber acudido a una instancia de justicia en el último año (figura 21). Esto puede responder a la desconfianza en las instituciones del Estado encargadas de esta tarea y a la percepción de poca eficiencia en los resultados del sistema de justicia, ya que el mayor porcentaje de los encuestados en las subregiones PDET y en las ciudades señalaron que se adelantó el proceso, pero no se resolvió el problema o no ayudó en nada.



**El capítulo 7, «Nuevas negociaciones y oportunidades de paz»,** explica las opiniones y expectativas con respecto a las nuevas opciones de paz negociada en el país. De manera mayoritaria las personas de las subregiones PDET (82,1%) apoyan la salida negociada con grupos armados ilegales como las AGC y las Disidencias de las FARC-EP, valoración que podría estar relacionada con las consecuencias percibidas de la violencia y la salida militar sobre la vida, el bienestar y el desarrollo de estos territorios. En contraste, en las ciudades capitales una proporción aún mayoritaria, pero menor que en las subregiones PDET, considera a la salida negociada con estos grupos como la mejor opción (52,5%). A nivel subregional, los territorios que más apoyan la salida negociada son Arauca (90,5%), Catatumbo (89,9%), Chocó (89,8%) y Sur de Córdoba (89,3%), todas ellas con presencia activa de diversos grupos armados. Ninguno de los territorios PDET valora esta opción con menos del 70%.

**Figura 22. Opiniones sobre cómo solucionar el conflicto con grupos armados en subregiones PDET (2023) y ciudades principales (2024)**



Nota. P103. ¿Cuál de las siguientes opciones considera usted que es la mejor para solucionar el conflicto con organizaciones armadas como el Clan del Golfo, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y disidencias de las FARC-EP?

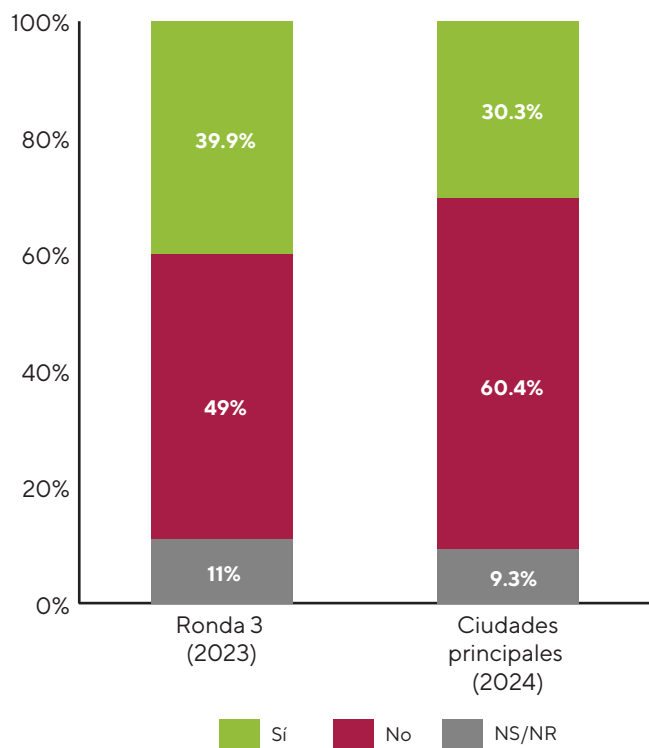
Fuente: Encuesta MAPS 2023 y 2024 (PNUD)

En lo que respecta a la salida negociada con el ELN, las valoraciones son muy similares al caso anterior. Donde el 82,3% de personas en las subregiones PDET cree que la salida negociada es la mejor opción, frente a un 54,4% de personas en las ciudades principales. Al analizar los datos por territorios PDET, la preferencia se mantiene en niveles por encima del 80% en todos los territorios y es aún mayor en zonas de alto predominio del ELN como Arauca, Chocó y Catatumbo.

El mayor apoyo al uso de la fuerza militar con el ELN se da en zonas donde hay poca o nula presencia del grupo como en la Sierra Nevada-Perijá, Sur de Tolima, Pacífico Medio y Montes de María. Lo anterior contrasta con el nivel de confianza en el ELN que tienen los ciudadanos de los territorios PDET como de las ciudades, ambos comparten una mínima confianza hacia este grupo guerrillero (1,6% y 0,7%, respectivamente).

Adicionalmente, las valoraciones con respecto a si se logrará un acuerdo de paz con el ELN son disímiles en las subregiones PDET y en las ciudades capitales. En los territorios PDET, el 49% de las personas no cree que se logre, mientras que en las cinco principales ciudades este pesimismo asciende al 60,4% (figura 23). Catatumbo es la subregión PDET con presencia del ELN que se muestra más negativa con respecto a la posibilidad de acuerdo con este grupo (26,2%). La desconfianza, la violencia ejercida por parte de este grupo y la poca difusión de los avances de la mesa de diálogo actual pueden explicar una creencia menos optimista por parte de las personas sobre si se logrará o no un acuerdo.

**Figura 23. Opiniones sobre el logro de un acuerdo entre el Gobierno Nacional y el ELN en subregiones PDET (2023) y ciudades principales (2024)**



Nota. P 105. ¿Cree usted que el Gobierno Nacional y el ELN lograrán un acuerdo de paz?  
Fuente: Encuesta MAPS 2023 y 2024 (PNUD)

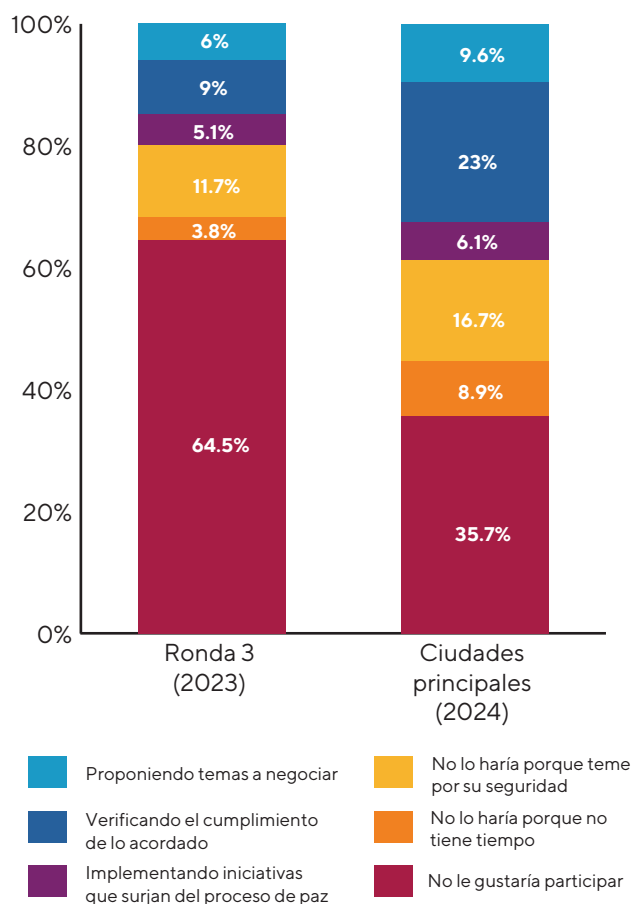
Las negociaciones con el ELN enfrentan un reto con respecto a la participación de la ciudadanía ya que, de acuerdo con los resultados de la encuesta, la mayoría de los habitantes de los territorios PDET (64,5%) no les gustaría participar en el proceso, principalmente por razones de seguridad. Mientras tanto, las ciudades principales muestran mayor interés en participar (64,3%).

De acuerdo con los datos, algunas variables que infieren en una mayor probabilidad de que las personas quieran participar en los diálogos son la confianza en las instituciones del Estado, pensar que se logrará un acuerdo con el ELN, conocer el Acuerdo actual y conocer a un excombatiente.

En las ciudades principales, quienes están abiertos a hacer parte de este proceso se encuentran interesados mayoritariamente en la verificación del cumplimiento de lo acordado (23%) y en proponer temas a negociar (9,6%), esta tendencia resulta predominante entre los encuestados que se reconocen como víctimas y en los hombres.

Los temas prioritarios en las negociaciones con el ELN para las subregiones PDET son: la superación de la pobreza (58,9%), la lucha contra la corrupción (53,1%) y la tierra y propiedad rural (35,1%).

**Figura 24. Opiniones sobre interés de participar en diálogos con el ELN en subregiones PDET (2023) y ciudades principales (2024)**



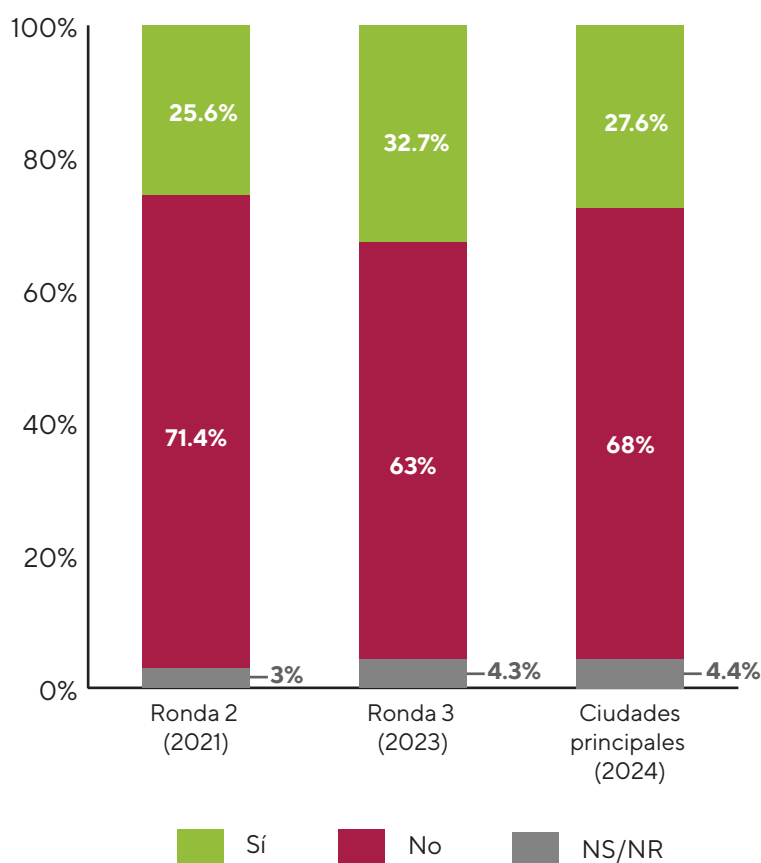
Nota. P 107. Si en las actuales negociaciones entre el Gobierno Nacional y el ELN se abrieran espacios para la participación ciudadana, ¿en qué preferiría participar?  
Fuente: Encuesta MAPS 2023 y 2024 (PNUD)

**El capítulo 8, «Reconciliación»,** analiza cómo la creencia de la reconciliación en el país no ha sido automática, y cómo sigue siendo baja la percepción ciudadana sobre los avances, la cual no supera el 33%, con un leve incremento para 2023, y con casos particulares de subregiones PDET que son más optimistas (hasta el 49%). A nivel subregional, Catatumbo es el territorio que presenta la valoración más pesimista con respecto a la reconciliación, mientras que Montes de María tiene la valoración más optimista.

La percepción de avance en la reconciliación está relacionada de manera significativa con

los programas de reintegración, la convivencia comunitaria con excombatientes, la creencia que las instituciones transicionales están contribuyendo a la dignificación de las víctimas y la confianza. El 70% de los encuestados no estaría dispuesto a ser vecino de los excombatientes (capítulo 3), el 95,8% asegura que es necesario ser cuidadoso cuando se pregunta por la confianza interpersonal (figura 27), ningún actor institucional alcanza más del 43% de confiabilidad de los ciudadanos, más del 90% prefiere la justicia punitiva sobre la restaurativa, entre otros.

**Figura 25. Percepciones sobre avance de la reconciliación subregiones PDET (2021, 2023) y ciudades principales (2024)**



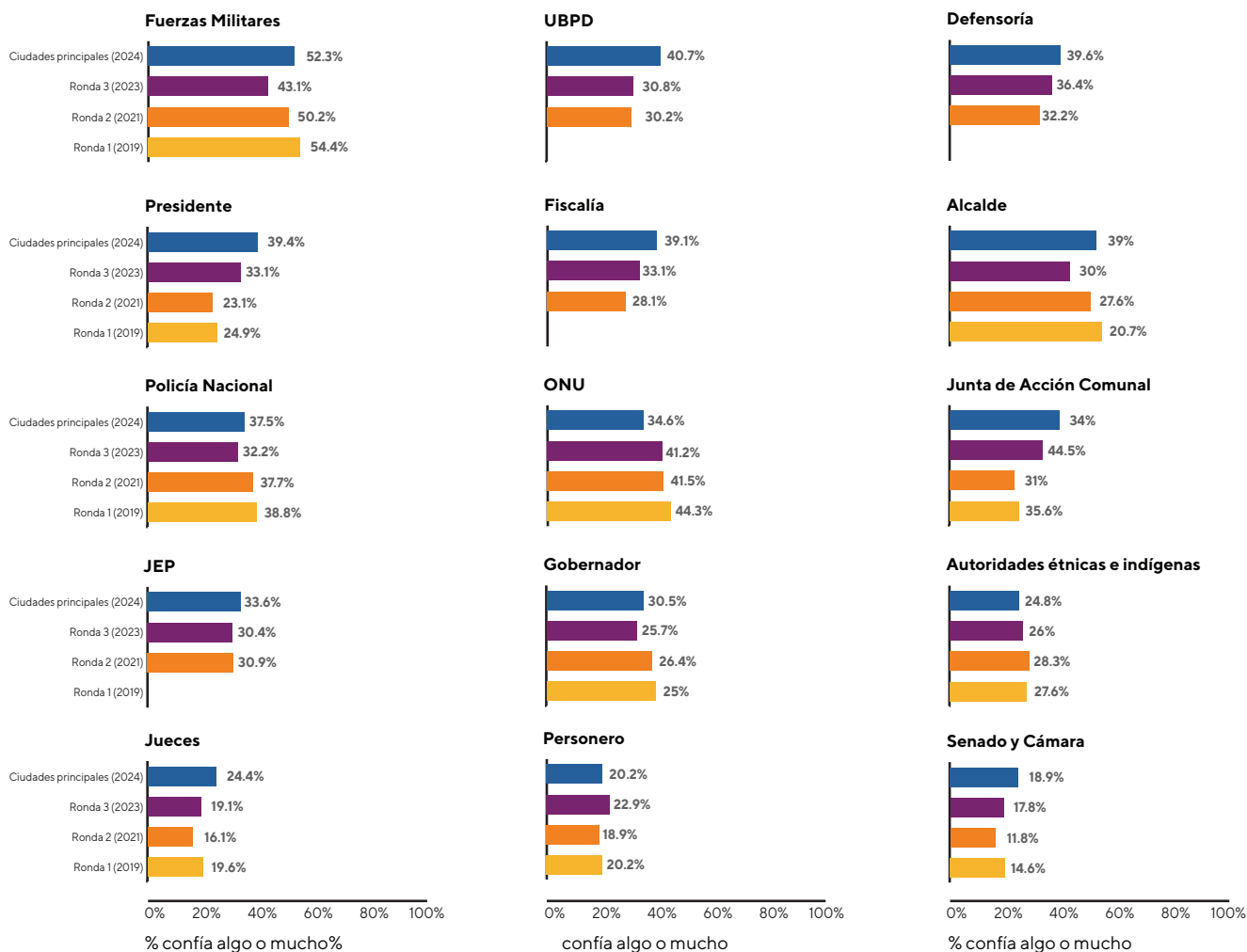
Nota. P53. ¿Cree usted que el país está avanzando hacia la reconciliación? (cuando hablamos de reconciliación no nos referimos solo a los miembros de grupos armados sino a la sociedad en general).

Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRIO); 2023 y 2024 (PNUD)

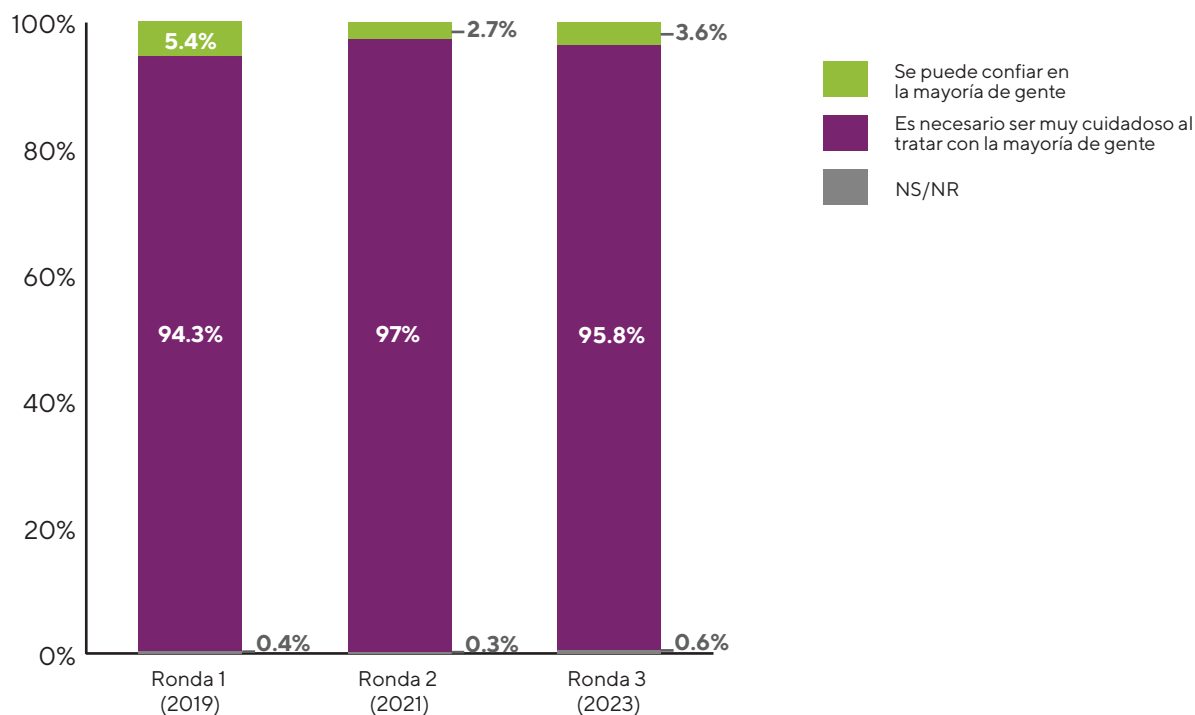
Asimismo, hay avances y matices territoriales y poblacionales en todos estos aspectos, por lo que se requiere de esfuerzos continuados e integrales que tengan en cuenta estas diferencias, entendiendo a la reconciliación como horizonte máximo de construcción de paz más allá del Acuerdo. En términos de

género, se ven brechas muy importantes en la confianza de hombres y mujeres hacia las principales instituciones del Estado, lo que repercute en la reconciliación (figura 26). En todas las instituciones existe mayor confianza por parte de los hombres que de las mujeres.

**Figura 26. Percepciones sobre confianza en el Estado subregiones PDET (2019, 2021, 2023)**



Nota. P111. Dígame, por favor, qué tanto confía usted en los siguientes organismos institucionales (Nada, Poco, Algo, Mucho, No sabe o No responde).  
Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRI0); 2023 y 2024 (PNUD)

**Figura 27. Percepciones sobre confianza interpersonal subregiones PDET (2019, 2021, 2023)**

Nota. P 110. En términos generales, ¿usted diría que se puede confiar en la mayoría de la gente o diría que es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la mayoría de la gente?

Fuente: Encuesta MAPS 2019 y 2021 (PNUD/PRIO); 2023 y 2024 (PNUD)

Un elemento adicional que resulta relevante para la reconciliación son las reparaciones a las víctimas y la percepción de mejora económica a nivel comunitario. Al respecto, existe una asociación positiva entre estas y la creencia de que se está avanzando hacia la reconciliación. Esto muestra cómo la reconciliación nacional no solamente requiere que se lleven a cabo procesos de justicia transicional o reparaciones, también implica mejorar las condiciones económicas para la población. No obstante, de forma paralela a la inversión y la presencia del Estado, es crucial desarrollar acciones para reconstruir los lazos comunitarios, la confianza y el tejido social para que la reconciliación vaya más allá de la coexistencia y la agenda de desarrollo.

**El capítulo 9** recoge las **principales oportunidades y recomendaciones**, las cuales se presentan teniendo en cuenta los resultados comparados de las diferentes mediciones de la encuesta MAPS. Se destacan las siguientes:

#### **Sobre la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP:**

Es el momento ideal para acelerar la implementación del Acuerdo. El aumento de la percepción positiva sobre los beneficios del Acuerdo y sobre los dividendos de paz que trae a los territorios crea un ambiente favorable en la opinión pública que le permite al Gobierno Nacional y a los gobiernos locales

comprometerse abiertamente a profundizar la implementación de lo pactado como una forma de fomentar el desarrollo humano de los territorios más afectados por el conflicto.

Se hace necesario reposicionar a los “grupos motor” y a las “mesas comunitarias” de los PDET. Al no haber una correlación entre las inversiones realizadas en los territorios PDET y la percepción de sus habitantes sobre el impacto que traen, es importante desarrollar estrategias que visibilicen estas intervenciones estatales y permitan que sean apropiadas por sus habitantes.

Los esfuerzos de reincorporación deben vincularse con medidas que busquen involucrar y aumentar el capital social de las comunidades receptoras. En ese sentido, se debe entender que la reconciliación va más allá de los esfuerzos de reincorporación en el diseño de programas con enfoque local que articulen de forma institucional y no institucional esfuerzos de desarrollo y confianza en lo local.

Es urgente que la Jurisdicción Especial para la Paz emita las primeras sentencias o sanciones propias, de manera que los ciudadanos puedan conocer el alcance de la justicia transicional como una forma de aumentar la confianza en ella. La idea de que la única justicia es la punitiva sigue muy arraigada en la ciudadanía colombiana, por lo que es necesario también diseñar estrategias para dar a conocer su alcance, gestión y logros, principalmente en los territorios más afectados por el conflicto, y garantizar que las instituciones que la componen se desplieguen eficazmente en las regiones.

Se deben revitalizar las medidas de género establecidas en el Acuerdo como motor de cambio. Esto implica implementar medidas

específicas para abordar las desigualdades de género y garantizar que las mujeres se beneficien de manera equitativa en la construcción de paz y en los avances del Acuerdo.

### **Sobre los nuevos procesos de paz:**

Es fundamental comunicar eficientemente los beneficios tangibles y dividendos que pueden traer los acuerdos negociados del conflicto. El respaldo que tiene el Acuerdo con las FARC-EP y la predisposición positiva de las comunidades brinda una base sólida para seguir promoviendo el diálogo y las negociaciones con otros grupos armados. Para capitalizar esta oportunidad, es fundamental intensificar los esfuerzos de comunicación y sensibilización. Igualmente, la preferencia a la salida negociada ofrece una base sólida para implementar programas específicos que promuevan la construcción de paz. Una manera de aprovechar estas oportunidades es incrementando la comunicación en las negociaciones para reducir las brechas de conocimiento de este tipo de procesos mediante campañas informativas.

Es esencial implementar estrategias que aumenten la confianza y la credibilidad en los procesos de negociación. Esto para atender el escepticismo sobre la posibilidad de alcanzar acuerdos concretos con grupos armados al margen de la ley. Una opción es fomentar mecanismos de participación ciudadana que involucren a las comunidades en todas las etapas de los procesos (definición de agenda, implementación y verificación). Además, se puede aprovechar la mayor vocación de participación de las víctimas para contribuir a estos nuevos procesos. Las iniciativas territoriales que generen dividendos

tempranos de paz pueden fortalecer la confianza en nuevos procesos.

Los ceses del fuego y las negociaciones con grupos armados deben tener en cuenta las ramificaciones de la violencia y la evolución de entornos de seguridad caracterizados por la presencia de diferentes actores armados. Es necesario realizar un análisis detallado del contexto local para entender la dinámica entre estos grupos y sus impactos en las comunidades. Por otro lado, resulta indispensable fortalecer los actuales mecanismos de verificación con la participación de actores locales para así garantizar que las medidas humanitarias se ejecuten y sean condiciones de protección para las comunidades.

### **Sobre la construcción de paz y desarrollo humano:**

Es necesario que los beneficios del Acuerdo en materia de desarrollo humano se integren en las políticas públicas locales y nacionales. De esta forma se puede asegurar su implementación efectiva a través de la asignación adecuada de recursos y la participación activa de las comunidades y se proporciona un marco estructurado para abordar las causas profundas del conflicto, para, de ese modo, promover la reconciliación y el desarrollo sostenible.

Es fundamental repensar un modelo de seguridad rural que ponga en el centro el bienestar y la protección de la población civil y la preservación de la vida en todas sus formas. Para abordar este desafío de manera integral e inclusiva, es fundamental adoptar un enfoque centrado en la seguridad humana. Esto implica garantizar el acceso equitativo a servicios básicos como la salud y la educación, así como crear oportunidades para un desarrollo

económico sostenible.

Es crucial fomentar la creación de empleo y reducir la dependencia de actividades ilícitas. Además, se requiere fortalecer la acción policial para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana, al tiempo que se robustecen los mecanismos de alerta temprana y protección de la población.

Es crucial fortalecer la articulación de actores de justicia en territorios PDET e implementar modelos calibrados a las necesidades particulares de las zonas rurales. Esta oferta incluye la puesta en marcha de la jurisdicción agraria, un mayor despliegue de mecanismos de resolución alternativa de conflictos, la articulación local de las instancias de justicia transicional, el fortalecimiento de la justicia propia (étnica), y el despliegue de justicia restaurativa para atender casos en que la alternatividad penal sea más efectiva para las víctimas, costo-eficiente para el Estado y que apunte a una verdadera resocialización y reconciliación. Además, es esencial cerrar las brechas de género en el acceso a la justicia y fortificar los mecanismos de prevención y atención a violencias basadas en género.

Es necesario un abordaje integral y centrado en el cierre sostenido de brechas para las víctimas del conflicto como condición necesaria para la construcción de paz territorial. Más allá de la asistencia humanitaria y las indemnizaciones individuales, resulta indispensable replantear el modelo de reparación integral de forma que sea oportuna y transformadora. Las reparaciones colectivas juegan un rol clave para transformar las condiciones de las víctimas y de las personas en territorios PDET. Teniendo en cuenta que una alta proporción de desplazados internos habitan en las subregiones PDET, es necesario acompañar las implementaciones

de reparación individual y colectiva con estrategias de soluciones duraderas.

La reconciliación no puede ser entendida como un resultado colateral. Definir una agenda que posicione a las víctimas como agentes de cambio y rodear las necesidades de reparación transformadora, donde se combata la discriminación y estereotipos sobre población en procesos de reincorporación que le apuesta a la paz es vital; asimismo se busca desarrollar esfuerzos para fortalecer la confianza interpersonal gravemente afectada por el conflicto y robustecer mecanismos institucionales que restablezcan la confianza del Estado en los territorios más golpeados por el conflicto armado (especialmente en temas de seguridad y justicia).





FONDO MULTIDONANTE  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA PAZ



 [www.undp.org/es/colombia](http://www.undp.org/es/colombia)

 [pnudcol](https://www.facebook.com/pnudcol)

 [@PnudColombia](https://twitter.com/PnudColombia)

 [@pnudcolombia](https://www.instagram.com/pnudcolombia)

 [pnudcol](https://www.tiktok.com/pnudcol)

 [PNUDenColombia](https://www.youtube.com/PNUDenColombia)