



# EL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA

ENTRE LA PERFIDIA Y LA  
POTENCIA TRANSFORMADORA

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ  
*Coordinador*



CEPDIPO



CLACSO

# La (des)financiación del Acuerdo de paz como expresión de la tendencia a la consumación de la perfidia

**Jairo Estrada Álvarez**

Economista. Ph.D. en Ciencias Económicas. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Director académico e investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

## Acuerdo de paz y marco normativo de la implementación y la financiación

Con el propósito de habilitar mejores condiciones para la implementación del Acuerdo de paz suscrito entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional, en el capítulo de implementación (Punto 6) se consideró la necesidad de traducir todo el contenido de lo convenido a procesos de planeación y de política pública. En es sentido, se acordó la formulación de un Plan Marco de Implementación – PMI, para un período de implementación concebido inicialmente a 10 años. Asimismo, por ser el PMI un plan indicativo, se pactó por las partes que en el Plan Nacional de Desarrollo de los sucesivos gobiernos debía incorporarse un capítulo específico de la implementación del Acuerdo, para que de esa manera los contenidos del Acuerdo hicieran parte de las políticas públicas a adelantar durante los respectivos cuatrienios presidenciales y pudieran concretarse en programas y proyectos de inversión. Se buscaba garantizar al mismo tiempo que el proceso de implementación contara con la correspondiente financiación y asignación de recursos de presupuesto.

En la fase de implementación temprana del Acuerdo, las partes elaboraron conjuntamente el PMI. El Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el 29 de junio de 2018 el Documento CONPES 3932 de “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y segui-

miento a políticas públicas del orden nacional y territorial”<sup>1</sup>. El texto íntegro del PMI quedó incorporado a tal documento. Por parte del componente FARC de la CSIVI se dejaron sentadas salvedades<sup>2</sup>, dentro de las cuales se destacan - para efectos del presente texto - su desacuerdo con la extensión unilateral del tiempo de la implementación a 15 años y con el monto estimado del valor de la implementación de 129,5 billones de pesos, el cual indicaba un insuficiente compromiso de inicio por parte del Gobierno con la financiación del Acuerdo (que adujo razones de una situación fiscal crítica) y se encontraba distante de las estimaciones de financiación formuladas por la Contraloría General de la Nación, institución que estimó el costo de la implementación en más de 220 billones de pesos.

A la existencia del Documento CONPES 3932 de 2018, que señaló cómo debería ser el capítulo de la implementación en sus contenidos específicos y se acompañó de las proyecciones de los compromisos fiscales en términos de destinación de recursos por capítulos del Acuerdo, así como de fuentes de financiación, se le agregan los fundamentos normativos del orden constitucional, que le dan carácter obligatorio y vinculante a la incorporación de un capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2016 estableció:

*“ARTÍCULO TRANSITORIO. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (...)*

1. Ver, Consejo Nacional de Política Económica y Social/ Departamento Nacional de Planeación. “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018.
2. Ver, Plan Marco de Implementación. Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, cap. VII, Bogotá, 2018.

*Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.” [énfasis propio]” (AL 01/2016).*

Además de la obligación de incluir el componente específico, debe destacarse el mandato constitucional de disponer recursos adicionales a las inversiones ya programadas a fin de financiarlo. El acto legislativo prevé en ese sentido la necesidad de un esfuerzo presupuestal distinto a los compromisos ya existentes, incluidos los recursos derivados del sistema general de participaciones y del propio sistema general de regalías (a no ser que hubieren desarrollos legales en esas materias que pudiesen constiuirse en fuentes nuevas de financiación).

Por otra parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 consagró que “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final” (AL 02/2017, Art. 1).

De esa forma, puede afirmarse que -con las salvedades ya indicadas- quedó diseñado un marco normativo relativamente robusto de la implementación y su financiación en la fase de implementación temprana del Acuerdo de paz. Desde luego que las normas por sí solas no representan garantía de que lo consagrado en el ordenamiento efectivamente se vaya a cumplir.

## **Las definiciones del Plan Marco de Implementación sobre la financiación**

En el PMI se definió la asignación de recursos para cada uno de los puntos del Acuerdo, tal y como se aprecia en la Tabla N.º 1:

Al hacer una anualización de promedio aritmético, entre 2017 y 2031, se deberían destinar al menos 8,63 billones de pesos de 2016 para la implementación del Acuerdo. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, la anualización ajustada a las condiciones fiscales de ese momento se estimó en los términos de la Tabla N.º 2.

**Tabla N.º 1. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo Final (Pesos constantes de 2016)**

Punto del Acuerdo	Monto/ Billones de pesos	Participación/ %
Reforma Rural Integral	110,6	85,5
Participación Política	4,3	3,3
Fin del conflicto	1,9	1,5
Solución al problema de drogas ilícitas	8,3	6,4
Víctimas	4,3	3,3
<b>Total</b>	<b>129,4</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan Marco de Implementación, ob. Cit., p. 213

**Tabla N.º 2. Costos anuales de la implementación del Acuerdo Final y esfuerzo fiscal. (Pesos constantes de 2016)**

Año	Monto
2017	8,022
2018	7,610
2019	7,549
2020	7,395
2021	7,767
2022	8,205
2023	8,384
2024	8,656
2025	8,859
2026	9,027
2027	9,250
2028	9,356
2029	9,606
2030	9,805
2031	10,010
<b>Total</b>	<b>129,502</b>

Fuente: MFMP 2018

En cuanto a las fuentes de financiación, el PMI estableció su composición, según se observa en la Tabla N.º 3.

**Tabla N.º 3. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo**

Fuente	Costo Total	% de Participación
1. Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0%
2. Sistema General de Participaciones	37,8	29,2%
3. Sistema General de Regalías	19,7	15,2%
4. Recursos Propios de Entidades Territoriales	5,5	4,3%
5. Cooperación Internacional	11,6	8,9%
6. Privados	8,3	6,4%
<b>Total</b>	<b>129,5</b>	<b>100%</b>

Fuente: DNP-MHCP

Cifras en Billones de pesos de 2016

Sin entrar aún a realizar una valoración del estado y las perspectivas de la financiación de la implementación, debe advertirse previamente que la cifra de 129,5 para los 15 años previstos en el PMI representa un compromiso muy bajo del Estado colombiano en comparación con las necesidades reales y materiales del proceso. Sin duda, la implementación quedó sometida a las restricciones propias de la política neoliberal de la sostenibilidad fiscal y de la regla fiscal (lo cual es, entre otros, una consecuencia de la renegociación del Acuerdo de paz tras la derrota del plebiscito en 2016). En ese aspecto, hay un margen de discrecionalidad muy grande por parte del Gobierno, lo cual posibilita que las definiciones sobre financiación de la implementación se encuentren completamente sometidas a las orientaciones de la política fiscal en general.

A lo anterior se suma, cuando se analizan las fuentes de financiación, que el compromiso fiscal del gobierno central apenas alcanza el 36% del total de los recursos a financiar. Igualmente que 29,2% de tales recursos técnicamente no son recursos nuevos para la implementación como lo mandata el Acto Legislativo 01 de 2016, por corresponder a recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, el cual tiene definiciones precisas -constitucionales y legales- acerca de su destinación específica, y dentro de las cuales no están contemplado por razones obvias la implementación del Acuerdo de paz. Distinta es la situación de los recursos que puede aportar el Sistema

General de Regalías (15,2% del total de las fuentes de financiación), por las disposiciones existentes sobre la materia, es más factible y viable la asignación específica de recursos para la implementación, aunque éstos estarán sujetos al monto total de la regalías y a las definiciones presupuestales que sobre la materia se realizan cada dos años. En este caso, los montos asignados dependerán en gran medida del comportamiento de los precios internacionales de los recursos minero-energéticos que como es sabido se encuentran sujetos al comportamiento en el mercado de los llamados commodities y a la especulación financiera.

Por otra parte, no hay regulaciones que obliguen a los entes territoriales a destinar recursos para la implementación (5,5% del total), a lo cual se agrega la precaria situación fiscal de la gran mayoría de los departamentos y municipios del país. Desde luego, que se esperarían compromisos de los entes territoriales con la implementación del Acuerdo de paz, pero esto queda también sujeto a la voluntad política y la discrecionalidad.

Salvo la fuente de la cooperación internacional, que en la fase de implementación temprana ha jugado un papel central, y seguramente lo continuará haciendo por su declarado compromiso con el Acuerdo de paz, en lo que tiene que ver con recursos distintos a los públicos es poco lo que se puede esperar. Hasta el momento, con excepciones, es muy bajo el compromiso del sector privado con la financiación de la implementación.

En suma, más allá de una valoración puntual de la financiación de la implementación es preciso advertir sobre una *precariedad de origen*, que se deriva tanto de los montos asignados, como de las fuentes que le dan sustento a los recursos. En ese sentido, si en verdad se pretendiera un proceso exitoso de implementación del Acuerdo de paz, sería preciso considerar no solo una redefinición sustancial del compromiso inicial del Estado, 129,5 billones de pesos, que debería entenderse como un piso de financiación inicial, sino una redefinición de las mismas fuentes de financiación, estableciendo un mayor compromiso del gobierno central, el cual tendría como condición cuando menos una flexibilización de la regla fiscal, dada la excepcionalidad que implica la implementación de un acuerdo de paz. El estado real de la financiación indica que se está lejos de ese propósito. A las tendencias a la desfinanciación del Acuerdo de paz que se registraron durante el Gobierno de Santos, en la actualidad le agregan los límites políticos derivados del carácter del gobierno actual, que por su orientación política e ideológica ha demostrado ser contrario al Acuerdo de paz en los términos convenidos por

las partes, no obstante su reiterado discurso de compromiso con la implementación. Es evidente, como se verá más adelante que se está frente a un claro incumplimiento de las obligaciones de financiación y, por esa vía, que se está transitando el camino de la consumación de la perfidia.

## El estado actual de la financiación

Para una mejor comprensión de las tendencias concretas de la financiación del Acuerdo de paz es preciso señalar que en el Documento CONPES 3932 de 2018 se estableció “a partir de 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) incluirá un artículo dentro de la ley de presupuesto, según la cual las entidades del PGN que ejecuten recursos destinados al cumplimiento del Acuerdo Final, para efectos de seguimiento y control financiero, deberán establecer dentro del SIIF-Nación y en los demás aplicativos que para este propósito el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrolle, las apropiaciones presupuestales que se utilizarán para el desarrollo de los mismos. A partir de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá elaborar reportes periódicos sobre los aportes de los recursos de funcionamiento a la construcción de la paz”.<sup>3</sup>

En el señalado documento CONPES se recomendó que el Departamento Nacional de Planeación elaborara “cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo Final, para los periodos presidenciales 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034, e incorporar un capítulo de paz dentro del Plan Plurianual de Inversiones, que guarde coherencia con la estructura del PND y con los componentes del PMI”. Asimismo, se estipuló que, “a partir de los desarrollos normativos requeridos, y hasta 2031, coordinar el adecuado funcionamiento del SIPO<sup>4</sup> y su interoperabilidad con otros sistemas de información (...)”<sup>5</sup>.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y 2018, instrumento de programación de los compromisos fiscales del gobierno y de establecimiento de un plan financiero de la política pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluyó un acápite correspondiente a la implementación del Acuerdo de paz, que constituye un referente para el seguimiento a la financiación de la implementación.

3. Documento CONPES 3932, ob. cit, p. 41.

4. El SIPO es el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, concebido en el Acuerdo de paz como un instrumento para hacer seguimiento y verificación a la implementación y los recursos invertidos (Acuerdo Final, Punto 6.1.5.) en tiempo real. En Decreto Ley 672 de 2017 se le corresponde a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (hoy Consejería para la Estabilización y la Consolidación) “diseñar, desarrollar, administrar y mantener” el SIPO (...) (Art 12, numeral 6).

5. Ibid, p. 45.

No obstante, en los presupuestos de 2018 y 2019 no se atendieron por parte del Gobierno nacional las indicaciones ya señaladas, con lo cual se está frente a un incumplimiento del Acuerdo de paz en esa materia. A la fecha, el SIIPO no se encuentra en funcionamiento y se ha afirmado que la responsabilidad sobre este instrumento se encuentra ahora en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

Lo anterior permite afirmar que existe una enorme dificultad -por ausencia de información consolidada y disponible- para hacer seguimiento a la financiación específica real y efectiva del Acuerdo de paz, en general, y de cada uno de sus capítulos, en particular. En este texto nos apoyamos en la información suministrada por la Contraloría General de la República - CGR<sup>6</sup> y en los informes de seguimiento a la financiación del Centro de Pensamiento y Diálogo Político<sup>7</sup>.

De los estudios realizados por estas instituciones se puede concluir que el proceso de implementación se ha acompañado de una desfinanciación desde su inicio. En efecto, en 2017, de los 8,022 billones previstos en el MFMP, según el MHCP se habrían ejecutado 6,9 billones de pesos. Por su parte, a juicio de la CGR el monto ejecutado apenas habría ascendido a 4,9 billones de pesos. Lo que significa que en el primer año de la implementación se habría presentado una desfinanciación de entre 1,12 y 3,12 billones de pesos según la fuente. La diferencia se explica porque para la CGR los recursos del SGR no cuentan como recursos nuevos. En lo referente a la obligación específica del Gobierno, que son los recursos del PGN, tanto el MHCP como la Contraloría coinciden en una ejecución de 2,5 billones de pesos, en todo caso inferior en 500 mil millones de pesos a lo establecido en el MFMP 2017<sup>8</sup>.

De acuerdo con el MFMP de 2018 (ver Tabla N.º 4), en 2018 se requerían 8,2 billones de pesos para la implementación. No hay información consolidada que permita evaluar la ejecución de recursos en ese año. Según el MHCP, de acuerdo con las cifras preliminares y lo disponible a la fecha, “se apropiaron recursos del PGN por valor de \$2.352 mm, Así mismo, se identificaron trans-

6. Ver, Contraloría General de la República, “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, de enero 2017 a 30 de marzo de 2018”, Contraloría General de la República, Bogotá, agosto, 2018.

7. Ver: Mora, Andrés Felipe/Valencia, Marcela/Puello-Socarrás, Jose Francisco/Carrero, Diego “Implementación del Acuerdo de paz sin recursos. A propósito del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019”, Documento de Trabajo No. 3, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Bogotá, septiembre 28 de 2018. Y de los mismos autores, “El sistema General de Regalías y el Plan Marco de Implementación: Entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial”, Documento de Trabajo, No. 10, Bogotá, noviembre 14 de 2018, y “La implementación del Acuerdo Final en el Presupuesto General de la Nación 2019. La paz desfinanciada”, Documento de Trabajo No. 10, Bogotá, noviembre de 2018.

8. Contraloría General de la República, ob.cit. p. 20.

ferencias del SGP por valor de \$4.243 mm y recursos propios de las Entidades territoriales por valor de 366 mm<sup>9</sup>. Si estas apropiaciones se comparan con las previsiones del MFMP, mientras del PGN se dejaron de apropiar 550 mil millones y de los entes territoriales 134 mil millones de pesos, en el caso del SGP se imputaron transferencias superiores en 1,53 billones de pesos a las previstas en el MFMP de 2018. Si se considera, como ya se dijo, que los recursos del SGP responden a precisas definiciones constitucionales y legales acerca de su destinación, todo indica que esta fuente se está convirtiendo en una especie de comodín de la financiación, con la que es muy posible que se esté inflando en nivel de apropiación y de ejecución de recursos para la implementación.

En cuanto a la financiación proveniente del SGR, como se aprecia en la Tabla 4, mientras que el MFMP de 2017 programó 1,6 billones, solamente se ejecutaron 741 mil millones, es decir, 859 mil millones de pesos menos; con lo cual es evidente la desfinanciación de la implementación con esta fuente.

Esta situación resulta más preocupante si se tiene en cuenta que para los años 2018, 2019 y 2020 los recursos más estables que provienen del SGR resultarán totalmente insuficientes para alcanzar las metas previstas. Basta observar las asignaciones que se otorgaron por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Paz en el bienio 2017-2018, y las partidas que se prevén para el bienio 2019-2020 de acuerdo con el “Proyecto de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”. En primer lugar, en el bienio 2017- 2018 el OCAD de Paz recibió recursos por valor de \$511.000 millones de pesos, lo cual indica una brecha de \$1,8 billones en relación con el promedio anual establecido en el Documento CONPES 3932 de 2018. Por su parte, el proyecto de presupuesto de del SGR para el bienio 2019-2020, muestra una brecha de \$600.000 millones.

Para la vigencia 2019 la información disponible, se encuentra en la Tabla N.º 5<sup>10</sup>.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019<sup>11</sup> presentado en junio de este año se excluyó de la programación presupuestal el acápite de los compromisos gubernamentales con la implementación del Acuerdo de paz, que se

9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Respuestas a las preguntas realizadas por parte del componente FARC de la CSIVI sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y la financiación del Acuerdo de paz dirigidas al Gobierno nacional”, Bogotá, julio 18 de 2019.

10. Respuesta del MHCP a la Bancada de Oposición frente a requerimientos sobre recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz, Bogotá, octubre de 2018.

11. Ver, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, Bogotá, junio de 2019.

**Tabla N.º 4 Ejecución frente a programación en el MFMP 2017.**  
Cifras en billones de pesos

Fuente	Monto total Programado (15 años)		Programado para 2017		Ejecución 2017	
	MFMP 2017	MFMP 2018	MFMP 2017	MFMP 2018	MHCP	CGR
Presupuesto General de la Nación (PGN)	\$ 46,6	\$ 46,7	\$ 3	\$ 2,9	\$ 2,5	\$ 2,5 *
Sistema General de Participaciones (SGP)	\$ 37,8	\$ 47,7	\$ 1,8	\$ 2,7	\$ 2,4	N.A****
Sistema General de Regalías (SGR)	\$ 19,7	\$ 18,1	\$ 1,6	\$ 1,0	\$ 0,7	\$ 0.741**
Recursos entidades Territoriales	\$ 5,5	\$ 4,3	\$ 0,46	\$ 0,5	\$ 0,4	N.A****
Cooperación internacional	\$ 11,6	\$ 11,6	\$ 1,10	\$ 1,1	\$ 1,0	\$ 1,7 ***
Inversión Privada	\$ 8,3	\$ 1,2	\$ 0	\$ 0	\$ 0	N.A ****
<b>Total</b>	<b>\$ 129,5</b>	<b>\$ 129,5</b>	<b>\$ 8,0</b>	<b>\$ 8,2</b>	<b>\$ 6,9</b>	<b>\$ 4,9</b>

\* La CGR estima que el monto asociado a la inversión pública fue de \$1,6 billones. Este valor se calcula teniendo en cuenta los recursos del Fondo Colombia en Paz que corresponden a una transferencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) (\$220.000 millones) / El monto proveniente de proyectos de inversión tiene un corte de 31 de diciembre y corresponde a los compromisos de la vigencia 2017 (\$1.115.369 millones) / El monto proveniente del Fondo Paz corresponde a lo ejecutado para el 2017 (\$278.537 millones).

\*\* Reporte MHCR documento MFMP 2018 correspondiente a giros de recursos ordinarios y de asignaciones específicas a proyectos alineados al PMI.

\*\*\* Proyectos de cooperación internacional en ejecución alineados al PMI según información reportada de APC Colombia. \*\*\*\* Los lineamientos para el uso del SGP y Recursos de las ET no están dados.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 y 2018, MHCP.

Cálculos: Unidad Delegada para el Posconflicto / Contraloría General de la República.

**Tabla N.º 5. Presupuesto Paz 2019 (millones de \$)**

	Funcionamiento	Inversion	Total
Unidad Nacional de Protección	158.000		158.000
Ministerio de Hacienda*	1.000.000	1.334.193	2.334.193
Jurisdicción Especial para la Paz	209.308	90.358	299.666
Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición	51.556	32.120	83.676
Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas	35.155	48.329	83.484
<b>Total</b>	<b>1.454.019</b>	<b>1.505.000</b>	<b>2.959.019</b>

Fuente: Bancada de Oposición, Congreso de la República de Colombia, Octubre de 2018.

encontraba incorporado en los MFMP de 2017 y 2018, lo cual genera incertidumbre acerca de su financiación durante los años. Pese a que el MHCP ha afirmado que “el MFMP 2019 incorpora la financiación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de PAZ, estos recursos están contenidos en los escenarios fiscales de mediano plazo”<sup>12</sup>, no hacerlo explícito implica imponer un mayor nivel de discrecionalidad en la presupuestación de los recursos y con ello un evidente sometimiento de la financiación a los diseños específicos de la política fiscal. Según el Gobierno, dado el principio de coherencia que rige el proceso del presupuesto, la aprobación del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, conlleva la obligación de disponer 37,1 billones de pesos para la implementación durante el actual cuatrienio presidencial<sup>13</sup>. Esta por verse si el proyecto de presupuesto de 2020, cuyo trámite se hará durante los próximos meses en el Congreso de la República, atiende la obligación de crear el trazador presupuestal para la construcción de paz, y con ello, la posibilidad de identificar los recursos que efectivamente se destinarán para la implementación.

## **El Plan Nacional de Desarrollo y la tendencia a la consumación de la perfidia**

Aunque en sentido formal, en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”, del gobierno de Iván Duque Márquez, se incluyó un acápite sobre el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz<sup>14</sup>, buscando responder así a reclamos de diversos sectores de la sociedad y de la propia representación de la FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de paz -CSIVI<sup>15</sup>, todo parece indicar que se trató de una operación de simulación.

12. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Respuestas a las preguntas realizadas por parte del componente FARC de la CSIVI ...”, ob. Cit.

13. Ibid. Al momento de la elaboración del presente documento, no se conoce aún el proyecto de presupuesto 2020. Si se atienden las disposiciones emanadas de las Ley 955 de 2019, Art. 220, el PGN 2020 deberá contener un Trazador Presupuestal para la construcción de Paz, con el cual será posible identificar la apropiación específica de recursos para la implementación.

14. Ver, Ley 1955, 22 de mayo 2019, Por el Cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”, Art. 4º. De acuerdo con el monto del PND a la implementación le correspondería 37,083 billones de pesos, es decir, 3,38% del total de las inversiones calculadas en 1.096,1 billones de pesos.

15. Ver, CONSTANCIA DEL COMPONENTE FARC-CSIVI SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE GOBIERNO DE IVÁN DUQUE MÁRQUEZ DE INCORPORAR EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO UN CAPÍTULO ESPECÍFICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ, PRESENTADA A LA CSIVI Y A LOS PAÍSES GARANTES DE LA REPÚBLICA DE CUBA Y DEL REINO DE NORUEGA, Bogotá, 14 de marzo de 2019.

La simulación hecha por el Gobierno se evidencia en que el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz – PPIP, posee dos versiones en el PND, sin concordancia alguna entre ellas. En efecto, por una parte, la primera versión comprende una distribución arbitraria de los recursos de inversión entre los numerosos pactos que conforman el PND (Ver Tabla 6), sin que sea verificable una relación entre éstos y los puntos del Acuerdo. De ahí se puede inferir que, con base en la discrecionalidad gubernamental, se puede asistir a una imputación arbitraria de recursos en nombre de la implementación aunque éstos no necesariamente estén destinados para tal propósito.

**Tabla N.º 6. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz  
Asignación de recursos por Pacto/Línea**

Asignación por Pacto/Línea	Miles de millones 2018
I. Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	1.125,6
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	811,4
Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana.	8,1
Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos	305,9
Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad	0,2
II. Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	2.508,2
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	460,8
Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial	31,2
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	2.016,2
III. Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	18.114
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	2.088,9
Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial desde el Presidencia	5,8
Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia	475,0
Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos	3.719,2
Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos	9.596,2

Asignación por Pacto/Línea	Miles de millones 2018
Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos	44,3
Vivienda y entornos dignos e incluyentes	882,9
Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva	771,8
Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores	99,8
Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, para la convivencia y cohesión social	430,2
<b>VIII. Pacto por la Calidad y Eficiencia de Servicios Públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos</b>	<b>2.335,2</b>
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	22,7
Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo	991,7
Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa	1.320,7
<b>XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, Convivencia, Estabilización y Víctimas</b>	<b>10.431</b>
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	728,7
Inversiones aprobadas por OCAD PAZ	2.852,3
Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	5.229,2
Mayor coordinación y eficiencia del Estado para la estabilización	395,3
Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad	11,3
Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	1.213,6
<b>XVI. Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones</b>	<b>1.873,4</b>
Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad	35,7
Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo	1.693,4
Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida	125,2
Instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional	19,1
Otros pactos (8)	695,6
<b>Total</b>	<b>37.083</b>

Fuente: Resumen elaborado con base en Ley 1955 de 2019, Diario Oficial No. 50964, 25 de mayo de 2019.

Por la otra, en la segunda versión, la misma inversión es distribuida por puntos del Acuerdo, sin que exista forma de constatar la ruta de correspondencia presupuestal entre éstos y los pactos que conforman el PND (Ver Tabla N.º 7).

### **Destinaciones precarias para la implementación**

De lo anterior se deriva la preocupación acerca de la financiación cierta de la implementación durante el actual cuatrienio presidencial. Salvo que se introduzcan correctivos, es evidente que el Gobierno se ha distanciado de las obligaciones derivadas del marco constitucional y legal vigente, así como de lo estipulado en el Documento CONPES 3932 y el PMI, y -como consecuencia de ello- que se está acentuando la tendencia a la consumación de la perfidia. En el mismo sentido debe afirmarse que, aún asumiendo que efectivamente el PPIP contiene una destinación de recursos por capítulos del Acuerdo de paz, su estructura dista significativamente de las necesidades de la implementación en la etapa actual.

Los siguientes ejemplos ilustran esta afirmación<sup>16</sup>:

- a). Según el PPIP, 67% de los recursos, 24,9 billones de esos corresponden a la Reforma Rural Integral. De acuerdo con el PMI, durante el cuatrienio se deberían destinar el 85.4% de los recursos, es decir, 31.67 billones de pesos. En consonancia con esos datos, el Gobierno de Duque dejará de destinar 6.77 billones de pesos para los propósitos de la implementación en el campo colombiano.
- b). Si se contempla la estructura de los recursos asignados a la RRI llama la atención que un monto significativo de ellos corresponden a educación rural (12,22 billones de pesos), a salud (3,28 billones de pesos) y vivienda y agua potable (2,29 billones de pesos). Tales recursos se podrían imputar a los Planes nacionales de la RRI. Esos tres conceptos concentran el 71.2% del total de los recursos dispuestos para la RRI, es decir, 17,799 billones.
- c). Como consecuencia de esa estructura de usos de recursos del PPI para la RRI, otros rubros se ven severamente afectados. El PPIP no responde en los términos debidos a los propósitos de estimular la economía campesina y, en general, la economía de las comunidades

---

16. En esta parte del texto me apoyo en: CSIVI-FARC/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político, *La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*, Bogotá, 2019, pp. 124-130.

Tabla N.º 7. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz

Implementación del Acuerdo de Paz en el PND 2018-2022	
Punto/Pilar	Miles de millones de pesos 2018
<b>1. Reforma Rural Integral</b>	<b>24.970</b>
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	632
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	3.961
1.3. Desarrollo social: SALUD	3.284
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	12.218
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	2.290
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.580
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	941
1.8. Planes de acción para la transformación regional	63
<b>2. Participación Política</b>	<b>86</b>
2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política, en general y, en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC final	3
2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	83
2.3. Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	1
<b>3. Fin del Conflicto</b>	<b>(sic) 746</b>
3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	700
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	47
<b>4. Solución del problema de las drogas</b>	<b>43</b>
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	40
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	3
<b>5. Víctimas del conflicto</b>	<b>3.580</b>
5.1. Justicia y Verdad	656
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	1.854
5.6 Derechos Humanos	1.070
<b>6. Implementación, Verificación y Refrendación</b>	<b>5</b>
6.1. Mecanismos de implementación y verificación	5
<b>7. Recursos para la construcción de paz por distribuir</b>	<b>4.800</b>
7.1. Recursos para la construcción de paz por distribuir	4.800
<b>OCAD PAZ</b>	<b>2.852</b>
OCAD PAZ	2.852
<b>Total general</b>	<b>37.083</b>

Fuente: Gobierno de Colombia- DNP. *Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad*. Plan Plurianual de Inversiones, Bogotá, 2019, p.39.

rurales; así como de contribuir a superar una de las causas históricas de la violencia y el conflicto armado: el acceso a la tierra.

En el PPI, el acceso a la tierra de campesinos sin tierra o con insuficiente tierra, así como la formalización de pequeña y mediana la propiedad rural, apenas cuentan con 632 mil millones de pesos para todo el cuatrienio, es decir, 2.5% de los recursos de la RRI; la producción agropecuaria y la economía y solidaria por su parte comprende 1,58 billones de pesos (6.3%); la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 941 mil millones (3.8%). Los PDET, otro de los componentes angulares del PMI no aparecen con designación explícita. Solamente hay una asignación específica de \$63.000 millones de pesos para los “Planes de Acción para la Transformación Regional” (0.25% del total), lo cual no refleja lo señalado en el CONPES 3932 de 2018, en el que los PATR se conciben como el instrumento a partir del cual se direcciona la ruta de intervención en los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo. La disposición de 3,96 billones de pesos, 15.8%, para infraestructura y adecuación de tierras, siendo una cifra importante, se encuentra muy distante de las necesidades en esa materia.

- d) Mas allá de la cuestionable estructura de usos de PPI para la RRI, la cuestión de fondo se encuentra en las fuentes de financiación. Si se asume que las fuentes de las inversiones en salud y educación provienen del Sistema General de Participaciones, en sentido estricto se está frente a una operación de renombramiento de los usos, salvo que se hubiera dispuesto en el SGP que tales recursos tendrían esa destinación, lo cual no es posible si se tiene en cuenta, como ya se indicó, que existen disposiciones constitucionales y legales que señalan los términos de la destinación específica. Según lo anterior, en el PPI para la paz, 43% de los recursos, 15,5 billones de pesos, no corresponden a recursos nuevos. La cifra podría ser mayor, si se considera que el rubro de “agua potable” también se financia con cargo a recursos del SGP. En el PPI este rubro se presenta junto con “vivienda” y asciende a 2,3 billones de pesos.
- e). De lo señalado en b), se infiere que cerca del 44% de los recursos del total del PPI provienen del SGP, es decir, cerca de 16,31 billones de pesos; o que para la implementación, en el entendimiento del Gobierno, solo habría cerca de 20,77 billones de pesos durante el período del PND,

equivalentes a recursos del presupuesto general de la nación.

- f). Los montos para la implementación del Punto 2 son menos que minúsculos. Es cierto que el peso específico de la “Participación política” dentro del total de los recursos que prevé el PMI es relativamente bajo. Aún así, la asignación de 0.23%, 86 mil millones de pesos para el cuatrienio resulta insignificante. Para los derechos y garantías de la oposición se señalan recursos por el orden de los \$3.000 millones (750 millones de pesos por año); la promoción para una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad alcanza 1.000 millones de pesos (250 millones por año). El grueso de este punto se concentra en los mecanismos de participación ciudadana \$83.000 millones (es decir, una inversión de 597 pesos año por persona del censo electoral).
- g). Las inversiones previstas para el punto 3 “Fin del conflicto” son igualmente minúsculas (746.000 millones de pesos; 2% del total del PPI para la paz). Además de evidenciar el reducido costo de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil para el cuatrienio (700.000 millones de pesos), esta cifra dista de lo ya establecido en el CONPES 3931 de 2018 que se ocupa de asuntos de la reincorporación, y del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, en el que se estimaron recursos hasta 2026 para el punto 3 del Acuerdo de paz por el orden de los 2,5 billones de pesos; por tanto, una inversión básica anual de 250.000 millones de pesos (sin tener en cuenta que en esta materia las principales inversiones se agotan en el 2022). Para el actual cuatrienio, el PPI para la paz debería contemplar 1 billón de pesos.

Los recursos restantes, 47.000 millones de pesos, son para las “garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales”; suma irrisoria a la luz de los requerimiento del Decreto 660 de 2018 y del propósito de dismantelar las estructuras criminales de carácter paramilitar responsables del asesinato de mujeres y hombres, líderes sociales.

- h). En lo que respecta a la solución del problema de las drogas ilícitas, el PPI para la paz apenas contempla 43.000 millones de pesos para los cuatro años. El PMI estimó 8.3 billones de pesos durante toda la implementación; según ello, en el Gobierno Duque se deberían

destinar por los menos 2,5 billones de pesos por este concepto. Esa inmensa diferencia en la asignación de recursos - entre el PPI para la paz y el PMI - constituye evidencia de que el gobierno se distancia complementamente de aspectos centrales de la política de “solución al problema de las drogas ilícitas” convenida en el acuerdo de paz.

Los recursos destinados al PNIS durante los cuatro años ascienden a 10.000 millones de pesos anuales. Si esa suma se divide entre las 132.000 familias vinculadas a acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito, a cada una le corresponderían 6.313 pesos al mes. Todo un despropósito si en verdad se pretendiera sacar adelante de manera exitosa el programa. Por otra parte, los programas de prevención del consumo cuentan con recursos igualmente insignificantes, 750 millones de pesos por año.

- i). En materia de Víctimas, el PPI señala la destinación de 3,5 billones. Según esta suma, durante el gobierno de Duque se concentraría la asignación del 73% de los recursos requeridos por el PMI. Todo lo que se refiera al fortalecimiento de una política de reparación de las víctimas del conflicto y de derechos humanos debe saludarse. No hay suficientes elementos de juicio, desde la información que arroja el PPI para la paz, para determinar la concordancia de los recursos dispuestos con lo establecido en Acuerdo de paz en esa materia. En todo caso inquieta la baja asignación de recursos en el rubro “Justicia y Verdad”. Debe presumirse que allí se encuentran los recursos para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Si ese es el caso, la asignación para la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y para la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, sería apenas de 656.000 millones de pesos durante el cuatrienio presidencial (164.000 millones de pesos al año). La cifra parece inconsistente con los \$456.606 que se aprobaron para la JEP, CEV y UBPD en el presupuesto general de la nación de 2019.

Por otra parte, debe recordarse que en la actualidad la cifra anual para la atención y reparación integral de víctimas es superior a los \$12,5 billones; y que según la Comisión de Implementación y Monitoreo de Víctimas se requieren por lo menos \$115.5 billones adicionales para sacar adelante la reparación a las víctimas en los próximos años, monto avalado por la Contraloría General de la República. El

Acuerdo Final y el PMI contemplan reformas a la política de víctimas. Nada se advierte al respecto. Por otra parte, según la información existente, no es claro si los 1.85 billones del punto 5 se mezclan con los recursos de dicha política, o si se prevé la modificación de la ley 1448 de 2011. En caso de ser así, a todas luces dichos recursos serían insuficientes.

- j). El PPI indica un rubro de 4,8 millones de pesos, que correspondería a “Recursos para la construcción de paz por distribuir”, de manejo discrecional por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). De esa manera, se refuerzan las prácticas existentes que facilitan la realización de lo que se ha denominado la contabilidad creativa; tal y como ha sucedido con la política de víctimas o el SGP, los mismos recursos se registran hasta dos o tres programas diferentes. Asimismo, se mantiene la falta de claridades respecto de la destinación específica de los recursos. Ante la ausencia de sistemas de información que le permitan a los ciudadanos y órganos de control, no hay por lo pronto forma de tener las certezas respecto a la destinación y ejecución de los presupuestos centralizados por dicho ministerio.

A lo anterior se agrega que los 2.8 billones de pesos de los OCAD Paz - que deben financiar en consonancia con el CONPES 3932 los PDET - quedan fácticamente en manos del MHCP. De esa manera, 7,6 billones de los 37,1 billones de pesos del PPI para la paz, el 20,48%, se encuentran a discreción de ese ministerio.

## Fuentes arbitrarias e inciertas de financiación

Desde el punto de las fuentes de financiación, el PPIP no atiende la estructura porcentual de las fuentes establecidas en el MFMP de 2018, tal y como se observa en la Tabla N.º 8.

En efecto, el PPI denota el propósito de un menor compromiso del Gobierno en la asignación de recursos para la implementación con cargo al presupuesto general de la nación, estimado en 2 billones pesos para los cuatro años, una diferencia de 5.6 puntos porcentuales. Asimismo, en la contabilidad del DNP se le cargan 600 mil millones de pesos menos al SGP, 400 mil millones de pesos menos al SGR y 100 mil millones de pesos menos a los recursos propios de las entidades territoriales. La diferencia entre la menor destinación de estas fuentes sumadas, se espera sea compensada con recursos del sector privado (2,2

**Tabla N.° 8 Fuentes de financiación del PPIP según comparativo entre Ley 1955/ 2019 y MFMP 2108**

PPIP 2019-2022				
Fuente	PPI/PND	%	PPI/MFMP	%
1-Sistema General de Participaciones	13,0	35.1	13,6	36.8
2- Presupuesto General del Nación	11,3	30.4	13,3	36.0
3- Sistema General de Regalías	4,8	12.9	5,2	14.0
4- Cooperación Internacional	4,1	11.1	3,3	8.9
5- Recursos Propios - Entidades Territoriales	1,3	3.5	1,2	3.3
6- Sector Privado	2,5	7.0	0.3	0.9
<b>Total</b>	<b>37,00</b>	<b>100</b>	<b>37,0</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en DNP Gobierno de Colombia- DNP. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. Plan Plurianual de Inversiones, Bogotá, 2019, p.35/ MHCP, MFMP, 2018.

billones de pesos) y de la cooperación internacional (800 mil millones de pesos). En ese sentido el riesgo de desfinanciación del PPI para la paz, se acentúa, pues particularmente en el caso del sector privado se trata de recursos que no son ciertos y constituyen una mera expectativa.

## Consideraciones finales

En este texto se ha tratado de demostrar que desde el inicio mismo del proceso de implementación del Acuerdo de paz se ha venido configurando una tendencia a su desfinanciación. A la precariedad de origen ya advertida, tanto en la definición del monto como en la estructura de asignación de recursos y de las fuentes de financiación de la implementación, se le agregan, tanto los rezagos de la ejecución presupuestal acumulados en los primeros años como la tendencia a la mayor discrecionalidad en la destinación de los recursos que viene imponiendo el gobierno de Iván Duque Márquez, en evidente desconocimiento de la senda trazada por el Plan Marco de Implementación y de las disposiciones regulatorias sobre la materia.

En ese sentido, se viene consolidando el incumplimiento del Acuerdo de paz a través de una vía de más compleja y difícil comprobación, dada su naturaleza aparentemente técnica: el secamiento financiero. Esa vía desnuda la falacia del discurso del actual gobierno acerca de su compromiso con la implementación; muestra que en realidad se está frente a una simulación y a la consumación integral de la perfidia. Y se complementa, con otro aspecto que

escapa a los propósitos de este trabajo, la reiterada pretensión de producir una redefinición de facto de lo convenido en La Habana a través de propósitos bien sea de contrarreforma o de distorsión de los contenidos originales impulsados desde el propio Gobierno y por los sectores más retrógrados de la sociedad, encabezados por el partido del Centro Democrático. El caso de la distorsiones a la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo es un ejemplo más que ilustrativo. Por cuenta de ellas, se pretende ajustar y subordinar el contenido de lo convenido en La Habana a sus propósitos y objetivos, los cuáles -vistos de conjunto- representan una continuidad y profundización del modelo económico neoliberal que por décadas ha imperado en el país, así como la pretensión de reconducirlo hacia una versión remozada de la política de la “seguridad democrática”.

