

COLECCIÓN DE  
DOCUMENTOS  
.....  
OBSERVATORIO  
DE INTEGRIDAD

21

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN LA  
IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ  
**EL ROL DEL ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA  
(DES) FINANCIACIÓN DE LA PAZ**

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN LA  
IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

# **EL ROL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA (DES) FINANCIACIÓN DE LA PAZ**

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, TI, la organización no gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción, que trabaja en más de cien países.

© Corporación Transparencia por Colombia  
Bogotá, junio de 2019  
ISBN: 978-958-56654-6-0

### CONSEJO RECTOR

Margarita Garrido Otoya  
Rosa Inés Ospina Robledo  
Carlos Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés Osorio  
Andrés Echavarría Olano  
Guillermo Carvajalino Sánchez

### JUNTA DIRECTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo  
Eulalia Arboleda de Montes  
Janet Bonilla Torres  
Daniel Ricardo Uribe Parra  
Bernardo Rodríguez Ossa  
Eduardo Wills Herrera  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

### DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Marcela Restrepo Hung  
*Directora del Área de Gestión de  
Conocimiento*

María Eugenia Páez  
*Coordinadora equipo Paz*

Camilo Andrés Peña Galeano  
*Investigador*

### FINANCIACIÓN

Investigación realizada en el marco del  
**IMPACT Project**, financiado por **Global  
Affairs Canada**.

La publicación de esta investigación ha  
sido posible gracias al apoyo del Fondo  
de Iniciativas de Incidencia del Programa  
Fortaleciendo del Secretariado Nacional  
de Pastoral Social Cáritas Colombiana  
(SNPS/CC).



Carrera 45A # 93-61,  
Barrio La Castellana  
PBX: 610 0822  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia.

# CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
<b>Estructura de la financiación</b> .....	<b>8</b>
Los costos de financiación .....	8
Las fuentes de financiación.....	9
Gobierno Nacional.....	11
Gobiernos territoriales .....	14
Cooperación internacional .....	17
Inversión privada.....	17
<b>Análisis de los costos y fuentes de financiación</b> .....	<b>19</b>
El costeo.....	19
Las fuentes .....	20
Mecanismos financieros.....	23
Mapeo de decisores .....	25
Avance.....	28
<b>La financiación del Acuerdo Final en el Plan Nacional de     Desarrollo 2018-2022</b> .....	<b>32</b>
<b>Las alternativas</b> .....	<b>34</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>36</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>38</b>

# PRESENTACIÓN

El acceso a la información pública, como derecho fundamental, es el primer peldaño del control social en la medida en que posibilita el análisis y seguimiento de las distintas actuaciones públicas. La garantía de este derecho implica que las entidades del Estado (y en general los sujetos obligados por la ley) deben publicar en sus sitios web toda la información pública que tengan a su disposición. La reserva de la información debe ser la excepción, no la regla.

Además, las entidades deben divulgar la información en formatos que sean útiles para los usuarios. Los archivos en formato pdf poco claros, por ejemplo, no son de gran ayuda.

Igualmente, las entidades deben contestar en forma oportuna, completa y veraz a las solicitudes de información que se les formulen. Y en un lenguaje claro, es decir, en la medida de lo posible, se debe evitar la utilización de tecnicismos innecesarios y términos extravagantes, al tiempo que se deben explicar todo aquellos términos, pasajes, metodologías que seguramente no son del conocimiento generalizado. Lo anterior permitirá retirar las barreras al acceso a la información pública y con ello garantizará mejorar el control social.

Tales barreras restringen las audiencias de la información, pues reducen el número de personas con capacidad de formular inquietudes sobre las políticas públicas, con lo cual se reduce el debate a círculos cerrados con intereses específicos. Tal es el caso de la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz: el lenguaje poco claro y las restricciones en el manejo de la información han limitado un debate que debería ser de carácter público y en el que deberían participar los distintos sectores sociales e institucionales.

Este informe aporta a la discusión en dos vías: por una parte, explica la estructura de la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz, y por la otra, revisa la desfinanciación de la implementación a partir de la información pública disponible. Forma parte de los esfuerzos adelantados por Transparencia por Colombia para hacer control social a la implementación del Acuerdo de Paz, con lo cual se espera contribuir en la construcción de una paz estable y duradera.

# INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto IMPACT, *Integrity, Mobilisation, Participation, Accountability and Transparency*, financiado por el Gobierno de Canadá, la Corporación Transparencia por Colombia realiza un ejercicio de identificación de riesgos de corrupción sobre los recursos destinados a la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, como contribución desde la sociedad civil a la garantía y el cumplimiento de los compromisos establecidos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Para lograr este objetivo, la Corporación presenta un informe de transparencia presupuestaria sobre los recursos de la implementación del acuerdo, una matriz de riesgos de corrupción y realizó un ejercicio en los departamentos de Cauca y Caquetá para socializar los resultados y fomentar el control social sobre los recursos. Este documento hace parte del ejercicio de control social a la implementación del Acuerdo de Paz.

El acuerdo celebrado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional se caracteriza por una gran complejidad para su ejecución y seguimiento, puesto que está compuesto por 6 puntos, 18 temas, 74 subtemas y 558 disposiciones<sup>1</sup> (Instituto Kroc, 2017). Algunas disposiciones, como las relacionadas con la reforma rural integral y el fin del narcotráfico requerirán de un gran esfuerzo institucional y financiero, lo que supone también un importante esfuerzo fiscal por parte del Gobierno Nacional, en concurrencia con los gobiernos territoriales y con el apoyo del sector privado y la comunidad internacional. Por tanto, se deben buscar los mecanismos para financiar la implementación del Acuerdo de Paz en el marco del principio de sostenibilidad fiscal, es decir, sin poner en riesgo el equilibrio de las finanzas públicas.

Las negociaciones del Acuerdo de Paz iniciaron en 2012, momento en el cual la economía crecía al 5 % anual<sup>2</sup> y el precio del petróleo, principal producto de exportación del país, se encontraba por encima de los USD \$ 90. A mediados de 2014 este precio inició un largo declive, que lo llevaría a estar tres años por debajo de los USD \$ 50 lo que provocó un menor crecimiento económico, cercano al 2,2 % en los siguientes tres años. El menor precio del petróleo y el menor crecimiento económico, pusieron en jaque las finanzas del Gobierno Nacional. De esta manera, el Acuerdo de Paz fue negociado durante un periodo de mayor crecimiento económico, pero inició su implementación en un periodo de escasez, por lo que no sorprende que se encuentren serias restricciones fiscales para su implementación.

1. Por disposiciones del Acuerdo Final se hace referencia a "compromisos concretos del acuerdo, observables y medibles" (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz Universidad De Notre Dame, 2017, p 5).

2. Tasa de crecimiento promedio del periodo 2010 - 2014.

Este documento tiene dos objetivos, por una parte, busca explicar la estructura de la financiación del Acuerdo de Paz, y por la otra, hacer una lectura crítica a la (des)financiación de su implementación, con el objetivo de visibilizar los obstáculos y señalar posibles rutas de solución, haciendo énfasis en la necesidad de mejorar el acceso a la información pública en la materia, de forma tal que se garantice el control social efectivo.

El documento se divide en cinco secciones. La primera corresponde a la estructura de financiación y en ella se hace una explicación detallada de sus fuentes y sus costos. La segunda presenta una lectura crítica de la financiación del Acuerdo y de sus mecanismos. En la tercera se revisa los cambios que introduce el Plan Nacional de Desarrollo en la financiación. La cuarta plantea las alternativas y posibles soluciones a los problemas encontrados y en la última se presentan las conclusiones.

Transparencia por Colombia realiza un ejercicio de identificación de riesgos de corrupción sobre los recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

# ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN

En esta sección se explica en detalle las distintas fuentes de financiación del Acuerdo de Paz. Para ello se revisará, por una parte, el costo de implementación del mismo, y por la otra, se detallarán las fuentes de financiación del posconflicto y se revisará lo que se ha ejecutado.

## LOS COSTOS DE FINANCIACIÓN

La implementación del Acuerdo de Paz demandará recursos del orden de \$ 129,5 billones, el equivalente a construir 17 veces la Ruta del Sol que conecta el centro del país con la costa atlántica, o de construir 11 veces la represa de Hidroituango, según su valor original.

De acuerdo con el Conpes 3932 (DNP, 2018) la implementación del Acuerdo de Paz tomará al menos quince años. Sin embargo, hay factores sujetos a variaciones, como el precio del petróleo, los cuales pueden afectar la ejecución de programas y proyectos y, por ende, el cumplimiento de lo proyectado. Es por ello que el ejercicio de costeo será de carácter indicativo en la medida en que dará cuenta del tamaño de los compromisos, pero no será definitivo. La tabla 1 presenta los costos del Acuerdo según cada punto pactado.

El costo de la implementación fue calculado por el Ministerio de Hacienda con base en cada una de las metas y productos definidos en el Plan Marco de Implementación. Sin embargo, pese a los múltiples intentos hechos por Transparencia por Colombia<sup>3</sup>, no fue posible acceder al ejercicio de costeo completo, por lo que es imposible revisar la validez de dicho ejercicio.

No obstante, se debe advertir que hay otros ejercicios de costeo que han arrojado resultados totalmente diferentes, como el estudio de Junguito, Delgado y Perfetti (2017), quienes calcularon el costo de implementación del punto 1, Reforma Rural Integral, y del 4, Solución al problema de drogas ilícitas, en \$ 148.3 billones, es decir, dos puntos del Acuerdo podrían superar en 15 % el monto total estimado por el Gobierno Nacional. Asimismo, la Contraloría General de la República (2018) calculó en \$205.5 billones el costo total de implementación, lo que representa un 58 % de incremento con respecto a los costos originales.

**3.** El ejercicio de costeo no está disponible en la página web del Ministerio de Hacienda ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que se interpuso un derecho de petición en el que se solicitaba tal información. En una primera respuesta el ministerio no entregó la información solicitada y ante la insistencia en el derecho de petición respondió que la información es de carácter clasificada por el riesgo que podría correr la credibilidad de las finanzas públicas.



TABLA 1

DISTRIBUCIÓN DEL COSTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ  
EN BILLONES DE PESOS DE 2016

PUNTO DEL ACUERDO	COSTO TOTAL	PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL
Reforma Rural Integral	\$ 110.6	85,4 %
Participación política	\$ 3.9	3,0 %
Fin del conflicto	\$ 2.5	1,9 %
Solución al problema de drogas ilícitas	\$ 7.9	6,1 %
Víctimas	\$ 4.5	3,5 %
Implementación, verificación y refrendación	\$ 0.1	0,1 %
Total	\$ 129.5	100 %

Fuente: Ministerio de Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo (2018).

Aunque no es posible conocer con exactitud el costo de la paz, resulta necesario aumentar la información disponible para fomentar el dialogo sobre los esfuerzos que requerirá el fin del conflicto.

## LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN

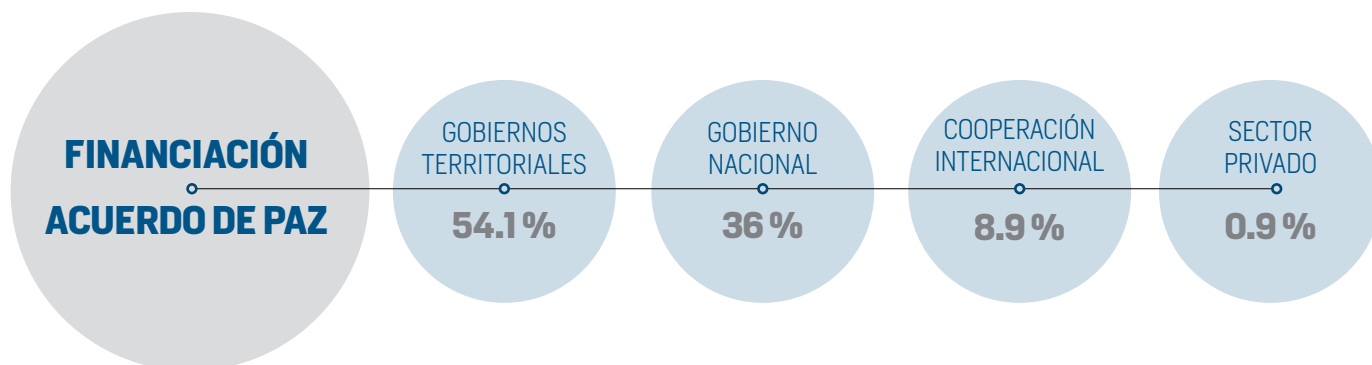
Cuatro actores son llamados a contribuir en la financiación de la implementación del Acuerdo Final de Paz: El Gobierno Nacional, los gobiernos territoriales (municipios y departamentos), la cooperación internacional y el sector privado. En la figura 1 se presenta una estimación del Ministerio de Hacienda sobre los recursos que aportaría cada uno de los actores.

Se trata de una estimación de carácter indicativo, que da una imagen de la forma en la que se financiaría la implementación, pero que no compromete los recursos de ningún actor.

Los gobiernos territoriales serán los principales financiadores de la implementación del Acuerdo de Paz, con el 54,1 % del total, seguidos por el Gobierno Nacional con el 36 %. La cooperación internacional aportaría el 8,9 %, mientras que el sector privado, básicamente las empresas, aportaría tan sólo el 0,9%.

FIGURA 1

ACTORES QUE FINANCIARÁN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo (2018).

En el caso del Gobierno Nacional, la financiación provendrá del Presupuesto General de la Nación, mientras que la financiación de los gobiernos territoriales tendrá como fuente el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y recursos propios. La financiación de cooperación internacional proviene de los gobiernos extranjeros y de las entidades multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Por último, la financiación del sector privado hace referencia a las inversiones que realicen las empresas, en los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo. En la figura 2 se detallan las fuentes de financiación.

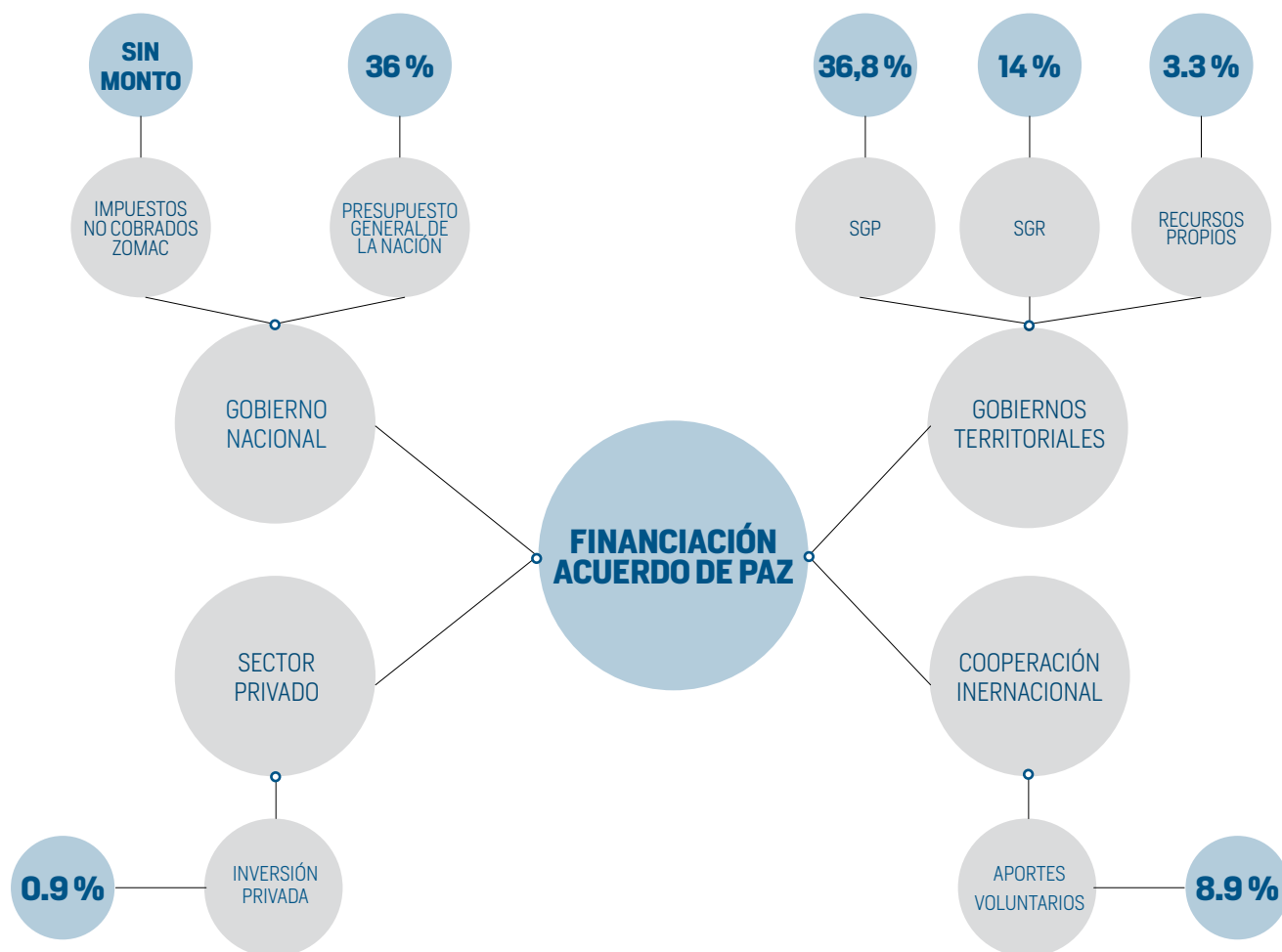
La fuente de financiación más importante es el Sistema General de Participaciones (SGP) con el 36,8 % del total, lo que no sorprende, ya que ésta es la bolsa de recursos más grande del país; aunque está dedicada a la financiación de política social y no tiene flexibilidad alguna en la destinación del gasto. Le sigue el Presupuesto General de la Nación, con 36 % del total, y el Sistema General de Regalías (SGR), con el 14 %. Los recursos propios y los aportes de cooperación internacional pesan el 3,3 % y el 8,9 %, respectivamente. Estos recursos se caracterizan por la autonomía de los actores a los que pertenecen. Por último, se espera que la inversión de las empresas en los territorios priorizados ascienda a 0,9% del total.

Ahora bien, el Ministerio de Hacienda ha calculado dos veces los costos y las fuentes de financiación del posconflicto. Entre un ejercicio y otro no hay ninguna variación en los costos, sin embargo, si hay una variación muy importante en las fuentes de financiación, como se presenta en la tabla 2.

Como se puede apreciar en la tabla 2, hay una variación muy significativa en los recursos del SGR y del sector privado, que se compensa de forma extraordinaria con un gran aumento en los recursos del SGP. A continuación, se analizará cada una de

FIGURA 2

## FUENTES Y MONTOS DE FINANCIACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ



Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP (2018).

las fuentes y la forma en la que se han estimado estos recursos, con la idea de encontrar el origen de esta importante variación.

## GOBIERNO NACIONAL

El instrumento más importante para la gestión de los ingresos y gastos del Gobierno Nacional es el Presupuesto General de la Nación, en dónde se consignan todos los ingresos que tendrá el Gobierno en la siguiente vigencia y la forma en que serán utilizados. En los aportes del Gobierno Nacional se deben tener en cuenta los recursos que deja de percibir en pro de los municipios más afectados por el posconflicto, puesto que, estos incentivos tributarios tienen una afectación en los ingresos de la Nación.

**TABLA 2**

**FUENTES DE FINANCIACIÓN ESTIMADAS EN EL AÑO 2017 Y 2018**

FUENTE	NOMBRE DE LA FUENTE	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2017	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2018	VARIACIÓN
Gobierno Nacional	ZOMAC	-	-	-
		-	-	-
	Presupuesto General de la Nación	36,0 %	36,0 %	0 %
Gobiernos territoriales	SGP	29,2 %	36,8 %	7,6 %
	SGR	19,7 %	14,0 %	-5,7 %
	Recursos propios	4,3 %	3,3 %	-1 %
Cooperación internacional		8,9 %	8,9 %	0 %
Sector Privado		6,4 %	0,9 %	-5,5 %

Fuente: elaboración propia con base en el MFMP (2017, 2018).

### **Presupuesto General de la Nación**

Existen dos formas en las que el Gobierno Nacional puede destinar recursos del presupuesto a la financiación del acuerdo de paz. La primera, es incorporando una partida para tal fin en los presupuestos de los ministerios y las agencias que tienen que ver con la implementación del acuerdo. La segunda es a través del Fondo Colombia en Paz, un fondo sin personería jurídica (es decir que no es una entidad) y de derecho privado (que no tiene que acatar la normativa pública de contratación), adscrito a la Presidencia de la República.

Según el Ministerio de Hacienda, esta fuente se calculó a partir de las necesidades de recursos reportadas por las entidades encargadas de la implementación del Acuerdo de Paz. Esta estimación es consistente con la Regla Fiscal, que le impone límites al gasto del Gobierno Nacional.

### Las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado, ZOMAC

En 2016, en el marco de las discusiones de la reforma tributaria de ese año –Ley 1819–, se incluyó una disposición encaminada a mejorar las condiciones de aquellos municipios que no han tenido los mejores niveles de desarrollo económico e institucional y que han sido golpeados por el conflicto. En total, se escogieron 344 municipios para ser focalizados, que incluyen a los 170 con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET.

Esto se realiza a partir de dos mecanismos, el primero, de Incentivos Tributarios, busca mejorar las condiciones para las empresas que se instalen o se formalicen en estos territorios a través de una reducción considerable en las tarifas del impuesto de renta que están obligadas a pagar, como se detalla en la tabla 3.

**TABLA 3**

#### TARIFA DEL IMPUESTO DE RENTA PARA LAS ZOMAC SEGÚN AÑO Y TAMAÑO DE LA EMPRESA

TAMAÑO DE LA EMPRESA	DE 2017 A 2021	DE 2021 A 2024	DE 2025 A 2027	2028
Micro y pequeña	0 %	25 %	50 %	100 %
Mediana y grande	50 %	75 %	75 %	100 %

Fuente: Presidencia de la República, Decreto 1650 de 2017.

El segundo mecanismo se denomina Obras por Impuestos y está destinado a que grandes empresas paguen sus obligaciones del impuesto de renta a través de obras destinadas a la provisión de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación o construcción y/o reparación de infraestructura vial.

Aunque los incentivos ZOMAC están destinados a estimular la inversión del sector privado en estas zonas, constituyen un gasto del Gobierno Nacional en la medida en que este renuncia –mediante ambos mecanismos– a recoger un ingreso que podría ser destinado a cualquier otra inversión. Como ya se advirtió, los municipios ZOMAC no coinciden totalmente con los municipios PDET, que son los seleccionados para focalizar la implementación del punto 1 del Acuerdo, Reforma Rural Integral, por lo cual los recursos de incentivos a las ZOMAC no necesariamente se invertirán en los municipios del posconflicto.

## GOBIERNOS TERRITORIALES

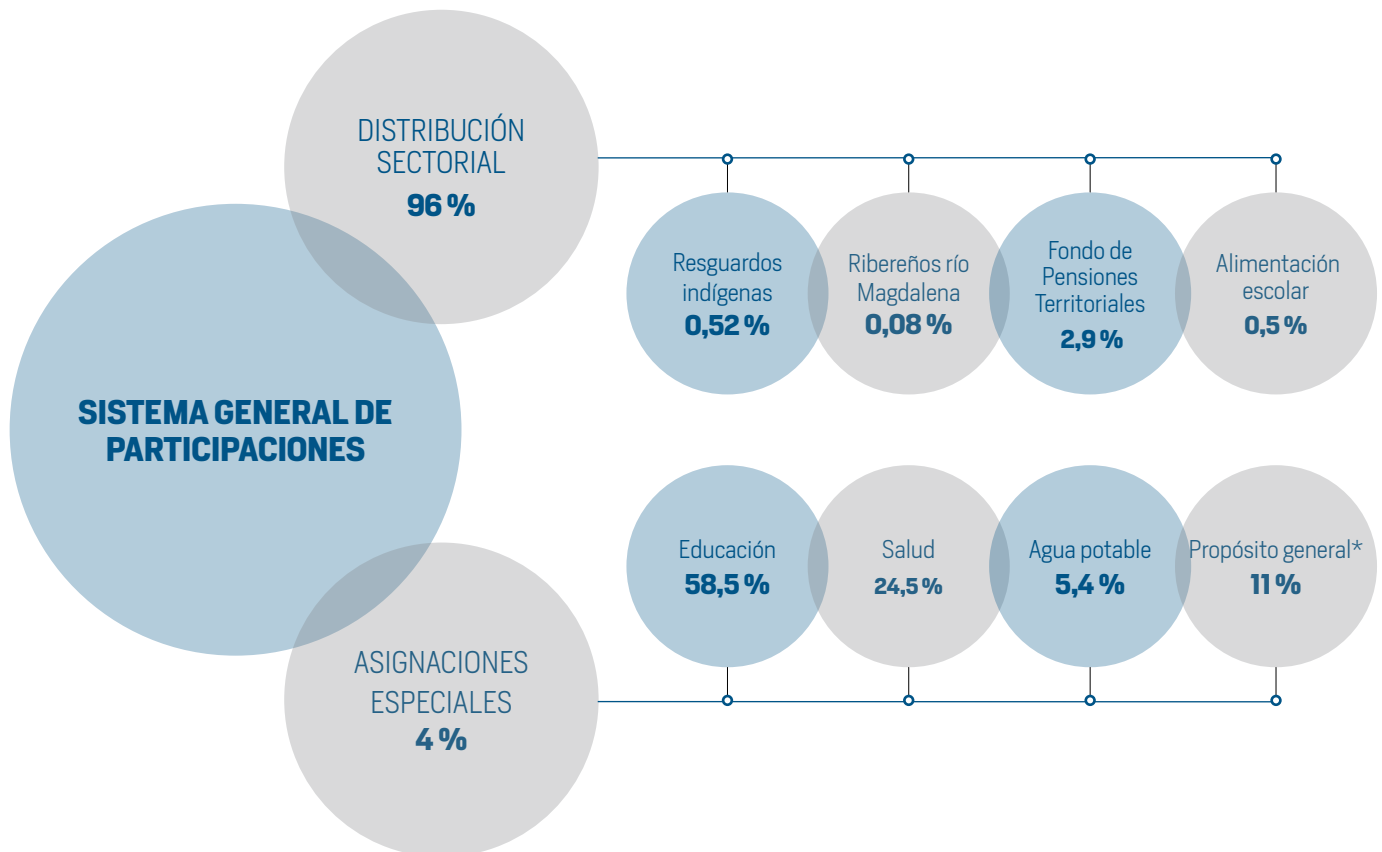
Los departamentos y municipios resultan ser los principales financiadores de los Acuerdos de Paz. A continuación, se detalla cada una de las fuentes de inversión de los gobiernos territoriales.

### Sistema General de Participaciones, SGP

Con un presupuesto de \$ 36,5 billones para 2017, el SGP es la bolsa de inversión más importante con la que cuenta el Estado. Representa la tercera parte del costo total del posacuerdo, sin embargo esta fuente está destinada principalmente a la financiación de la política social en la medida en que la mayoría de los recursos se dirige a los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, cultura y recreación y deporte, como se presenta en la figura 3.

FIGURA 3

#### DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGP



\*Los recursos de propósito general se destinan a 17 sectores, entre ellos: vivienda, transporte, cultura, recreación y deporte, justicia, etc. Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018).

De esta manera, los recursos del SGP financian en gran medida la política social del Estado. Cada uno de los sectores presenta grandes inflexibilidades del gasto; por ejemplo en el sector salud los recursos se destinan principalmente a la financiación del régimen subsidiado, restando posibilidades de inversión en oferta (construcción o modernización de hospitales, por ejemplo).

Los recursos del SGP están a cargo de las alcaldías, las gobernaciones y, en algunos casos, de los territorios indígenas, los cuales están facultados para decidir sobre la asignación del gasto, siempre y cuándo se cumpla con la distribución sectorial arriba descrita y con los lineamientos con los que cuenta cada sector. Lo anterior ha reducido en la práctica los márgenes de acción de las entidades territoriales, que tienen que repartir estos recursos –los cuales no han crecido significativamente en los últimos años–, en 22 sectores de inversión, cumpliendo con la normatividad respectiva.

Para terminar, se debe advertir que los territorios más poblados, es decir, las grandes ciudades y algunos departamentos, son los que concentran la mayoría de los recursos del sistema, lo que ha llevado a varios autores a sugerir la necesidad de mejorar la distribución territorial del SGP<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta el enfoque rural del acuerdo, los recursos del SGP que se destinarán a la implementación se calcularon, en términos generales, con base en la proporción de la población rural de municipios y departamentos; es decir, se supone que los alcaldes y gobernadores destinarán los recursos del SGP de forma proporcional a las zonas rurales del país, lo cual no ha sucedido hasta el momento<sup>5</sup>. El significativo aumento de la contribución del SGP al Acuerdo obedece, según el Ministerio de Hacienda, a un cambio metodológico en lo concerniente a educación. Sin embargo, no explica claramente las razones y las consecuencias de este cambio.

### **El Sistema General de Regalías, SGR**

El Sistema General de Regalías, creado en 2011, recoge los dineros pagados por concepto de regalías del sector minero energético y los distribuye a los municipios y departamentos productores y no productores. Este sistema distribuye en forma más equitativa (en comparación con el antiguo Fondo Nacional de Regalías) los recursos del SGP a lo largo y ancho del territorio nacional (Bonet & Urrego, 2014; Hernández Gamarra, 2016).

Estos recursos tienen mayor flexibilidad en su destinación, puesto que los alcaldes y gobernadores pueden determinar en qué quieren invertirlos. Sin embargo, la aprobación final está supeditada a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, integrados por los tres niveles de gobierno (municipios, departamentos y Gobierno Nacional). De esta manera, los mandatarios territoriales deben formular sus proyectos y presentarlos a una revisión de factibilidad, para que luego puedan

4. Al respecto véase: Bonet-Morón, Ayala-García (2016), Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, Montero-Mestre (2018) Restrepo Botero, Peña Galeano (2018), Zapata (2016), Zapata, Concha (2016).

5. Véase: Restrepo (2018).

ser aprobados por los OCAD. Este largo y costoso trámite tiene la finalidad de mejorar la asignación de los recursos del sistema, acabando con los elefantes blancos.

Por otra parte, se debe destacar que el SGR cuenta con un Fondo de Ahorro y Estabilización, el cual se creó por la gran inestabilidad que presentan los precios de las materias primas y, en general, el sector minero energético. El objetivo del fondo es separar la inversión del SGR de los vaivenes en los precios de materias primas.

En 2017, con el fin dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz, se tramitó una reforma al SGR en la que se creó la Asignación para la Paz, que participa con el 7 % de los recursos del sistema. Adicionalmente se destinaron los recursos excedentes del Fondo de Pensiones Territoriales, FONPET, y parte de los recursos que genere el sistema por concepto de intereses. En la figura 4 se muestra la distribución de los recursos del SGR, antes y después del Acto Legislativo 04 de 2017.

Los recursos del SGP que se destinarán a la implementación se calcularon, en términos generales, con base en la proporción de la población rural de municipios y departamentos.

**FIGURA 4**

**DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGR**

FONDOS	REFORMA 2011	REFORMA 2017
Ahorro y Estabilización	30 %	26 %
FONPET	10 %	7 %
Ciencia y Tecnología	10 %	10 %
Asignaciones Directas	10 %	10 %
Compensación Regional y de Desarrollo Regional	40 %	40 %
Asignación para la Paz	0 %	7 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Acto Legislativo 05 de 2011 y el Acto Legislativo 04 de 2017.

*Nota: Los porcentajes pueden variar por la participación cíclica del Fondo de Ahorro y Estabilización y porque los recursos excedentes del FONPET irían a la Asignación para la Paz.*



Los recursos de la Asignación para la Paz serán aprobados por el OCAD Paz. En consecuencia, la Asignación de Paz trae dos innovaciones al SGR. Por una parte, la creación de una única bolsa (antes cada departamento y municipio tenía su propia destinación, ahora sólo hay una para todas las entidades territoriales), y por otra, la concentración de la decisión de inversión en una única instancia, el OCAD Paz.

Ahora bien, es preciso aclarar que los demás fondos del sistema (Ciencia y Tecnología, Asignaciones Directas, Compensación Regional y Desarrollo Regional) también pueden contribuir de manera significativa a la financiación del posacuerdo. Los recursos del SGR que financiarán la paz se calcularon a partir del presupuesto estimado de la Asignación de Paz y de los recursos de los municipios y departamento que cuentan con zonas priorizadas.

### **Recursos propios**

Son aquellos que recaudan los municipios y departamentos por medio de impuestos, tasas y contribuciones. En el ámbito municipal las principales fuentes de ingresos son el impuesto predial, que depende de la actualización catastral, y el Impuesto de Industria y Comercio, ICA, que depende de la existencia de empresas formales en los límites del municipio. Por otra parte, en el caso de los departamentos, sus ingresos dependen del consumo de tabaco, licores, cigarrillos y gasolina en su territorio. Estos recursos están a libre disposición de alcaldes y gobernadores y deben destinarse a los gastos de funcionamiento de las respectivas entidades.

La estimación de la contribución de estos recursos al posacuerdo se hizo a partir del ahorro corriente de las entidades territoriales (la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes). Este cálculo resulta ser más complicado, pues no se tienen datos adecuados para establecer los ingresos que tienen a su disposición las entidades territoriales<sup>6</sup>.

## **COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Los recursos de cooperación internacional están sujetos a la discrecionalidad de los gobiernos extranjeros y las entidades multilaterales, por lo que la estimación de su aporte al posacuerdo resulta aún más difícil. El Ministerio de Hacienda realizó una proyección a partir de su comportamiento histórico.

## **INVERSIÓN PRIVADA**

El Dividendo de Paz se refiere a los beneficios económicos que traería el Acuerdo de Paz, debido a que la economía, en especial la de los territorios más afectados por el conflicto, crecería de forma más dinámica en un contexto de paz, lo que traería mayor inversión. Inicialmente, se esperaba que el Dividendo de Paz contribuyera de manera significativa a la financiación del posacuerdo, puesto que parte de estas

6. La diferencia entre gastos de funcionamiento y de inversión resulta ser muy engañosa. Al respecto véase: Restrepo Botero, Peña Galeano (2018).

inversiones se realizarían en los municipios focalizados. Sin embargo, hasta el momento no se han identificado beneficios del Acuerdo de Paz. El comportamiento observado, es decir, la ausencia de un crecimiento económico significativo en 2017 ligado al Acuerdo, obligó al Ministerio de Hacienda a reducir significativamente la contribución del sector privado en la implementación, a punto tal que, desde el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, parece muy poco significativa.

En resumen, la financiación del Acuerdo de Paz no es una tarea sencilla. Se requerirá de la concurrencia del Gobierno Nacional, los gobiernos territoriales, la cooperación internacional y el sector privado para cumplir de forma satisfactoria con esta tarea. Sin embargo, como se puede observar a lo largo de este documento, los únicos recursos que están exclusivamente destinados a la financiación del posconflicto son los provenientes de la Asignación para la Paz del SGR.

Las demás fuentes no tienen las mismas posibilidades de invertir en el Acuerdo de Paz, puesto que, los recursos del SGP no presentan flexibilidad alguna, simplemente no es posible seguir distribuyendo sectorialmente esta gran bolsa destinada a la política social.

Por otra parte, los recursos del PGN, los propios de las entidades territoriales, la cooperación internacional y la inversión privada no necesariamente estarán destinados a la inversión en el posacuerdo, pues no hay ningún mecanismo institucional que así lo permita.

La financiación del Acuerdo de Paz no es una tarea sencilla. Se requerirá de la concurrencia del Gobierno Nacional, los gobiernos territoriales, la cooperación internacional y el sector privado para cumplir de forma satisfactoria con esta tarea.

# ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

En esta sección se hace un análisis crítico de la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello, se revisan los costos y fuentes de financiación, los mecanismos, los actores y las decisiones al respecto. Acto seguido se hace un análisis del comportamiento observado de la financiación.

## EL COSTEO

Para determinar el costo de implementar el Acuerdo de Paz, en 2017 el Ministerio de Hacienda realizó un ejercicio en el cual se determinó un monto de \$ 129,5 billones de 2016 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017). Un año después, la misma institución homologó el costeo con base en la información del Plan Marco de Implementación<sup>7</sup>. En el nuevo costeo se pasó de 171 a 272 productos y actividades (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018), pero no varió el costo estimado.

Por otra parte, para obtener más detalles del ejercicio de costeo y profundizar en el análisis sobre la disponibilidad real de recursos para la implementación del Acuerdo, Transparencia por Colombia solicitó información sobre el presupuesto, las metas, los productos, los costos estimados y los supuestos utilizados en la estimación, sin obtener una respuesta completa, oportuna y de calidad de acuerdo con lo establecido en la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014).

No obstante, en el ámbito académico han surgido fuentes de información respecto de los recursos para la implementación del Acuerdo. Por ejemplo, se cuenta con el cálculo realizado por Junguito, Perfetti y Delgado (2017), quienes estimaron el costo de implementación del punto 1, Reforma Rural Integral y del 4, Solución al problema de drogas ilícitas, en \$ 148.3 billones. Es decir, sólo dos de los seis puntos del Acuerdo podrían superar en 15 % el monto total estimado por el Gobierno Nacional.

Asimismo, la Contraloría General de la República (2018) calculó el monto total para la implementación del Acuerdo de Paz en \$ 205.5 billones, lo que representa un 58 % de incremento con respecto a los cálculos del Ministerio de Hacienda, tal como se muestra en la tabla 5.

7. El Plan Marco de Implementación es el “conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia, cronograma e instituciones responsables”, incluyendo las fuentes de financiación (Gobierno Nacional, FARC-EP, 2016, p. 197).

**TABLA 4**

**COSTO DE IMPLEMENTACIÓN POR PUNTO DEL ACUERDO  
 (EN BILLONES DE PESOS)**

PUNTO DEL ACUERDO	COSTO MFMP 2017	PARTICIPACIÓN EN EL COSTO TOTAL MFMP 2017	COSTO MFMP 2018	PARTICIPACIÓN EN EL COSTO TOTAL MFMP 2018
1. Reforma Rural Integral	\$ 110.6	85,4 %	\$ 110.6	85,4 %
2. Participación Política	\$ 4.3	3,3 %	\$ 3.9	3 %
3. Fin del Conflicto	\$ 1.9	1,5 %	\$ 2.5	1,9 %
4. Solución al problema de drogas ilícitas	\$ 8.3	6,4 %	\$ 7.9	6,1 %
5. Víctimas	\$ 4.3	3,3 %	4.5	3,5 %
6. Implementación, verificación y refrendación	-	-	0.1	0,1 %
Total	\$ 129.5	100 %	\$ 129.5	100 %

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018.

Si bien existen varios ejercicios de aproximación al costo de la implementación del Acuerdo de Paz, la fuente y estimación oficial es la que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por tal motivo, y a partir de la experiencia en las solicitudes de información, Transparencia por Colombia invita a esta entidad a facilitar el acceso a la información pública al respecto, para que organizaciones de la sociedad civil y otros actores puedan analizar y generar debate público sobre el proceso de implementación del Acuerdo.

### **LAS FUENTES**

A partir de las diferencias en los cálculos realizados por Minhacienda, como se puede observar en la tabla 6, en el presupuesto 2018 se redujo la estimación de la participación del sector empresarial y del Sistema General de Regalías a costa del incremento en la participación del Sistema General de Participaciones. Según ese ministerio, los movimientos en los aportes de cada fuente responden al comportamiento observa-

TABLA 5

COMPARACIÓN DE EJERCICIOS DE COSTEO  
(EN BILLONES DE PESOS)

PUNTO DEL ACUERDO	MINISTERIO DE HACIENDA	JUNGUITO, PERFETTI Y DELGADO	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
1. Reforma Rural Integral	\$ 110.6	\$ 142.651	\$ 146.3
2. Participación política	\$ 3.9		\$ 3.9
3. Fin del conflicto	\$ 2.5		\$ 2.628
4. Solución al problema de drogas ilícitas	\$ 7.9	\$ 5.635	\$ 7.9
5. Víctimas	\$ 4.5		\$ 44.5
6. Implementación, verificación y refrendación	\$ 0.1		\$ 0.1
Total	\$ 129.5	\$ 148.3	\$ 205.5

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2018), Junguito, Delgado y Perfetti (2017) y Contraloría General de la República (2018).

do en el primer año de ejecución del Acuerdo porque fue menor al previsto inicialmente, pero no se brinda más información al respecto.

Considerando lo expuesto, al analizar la información del presupuesto y la participación de cada una de las fuentes, es claro que:

- Los recursos del Presupuesto General de la Nación para los acuerdos dependerán de la disposición de los próximos gobiernos, pues no hay una obligación específica. Su estimación parte de la Regla Fiscal, por lo que, los cálculos presentados parecen ser el máximo de recursos que se dispondrán en esta fuente.
- Los recursos del SGP tienen pocas posibilidades de ser invertidos en el posconflicto, en la medida en que el margen de maniobra que tienen los alcaldes y gobernadores para disponer de ellos es muy bajo. Un ejemplo de lo anterior es el SGP - Educación en el cual, el pago de la nómina del personal docente y administrativo representa al menos el 85 % del total. Lo mismo sucede con SGP - Salud pues el pago de la afiliación al régimen subsidiado en salud concentra el 82 %<sup>8</sup>, por lo que estos recursos no están disponibles para ser utilizados en la implementación del acuerdo.
- Asimismo, respecto de los recursos del SGP, la forma en la que Minhacienda calcula el aporte de esta bolsa con base en el criterio de ruralidad (el porcen-

8. Según cálculos propios basados en el Formulario Único Territorial, FUT - gastos de inversión.

**TABLA 6**

**FINANCIACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

ACTOR	NOMBRE DE LA FUENTE	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2017	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2018	VARIACIÓN
Gobierno Nacional	Presupuesto General de la Nación	36,0 %	36,0 %	0 %
Gobiernos Territoriales	SGP	29,2 %	36,8 %	7,6 %
	SGR	19,7 %	14,0 %	-5,7 %
	Recursos propios	4,3 %	3,3 %	-1 %
Cooperación Internacional		8,9 %	8,9 %	0 %
Sector Privado		6,4 %	0,9 %	-5,5 %

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017, 2018).

9. Al respecto véase: Restrepo (2018).

10. El Acto Legislativo 04 de 2017 creó la Asignación para la Paz, destinada exclusivamente a la implementación del Acuerdo de Paz. Esta destinación percibirá el 7 % del total de recursos del SGR. Adicionalmente, se destinaron los recursos excedentes del Fondo de Pensiones Territoriales, FONPET y parte de los recursos que genere el sistema por concepto de intereses.

11. Previamente, era necesario constituir un OCAD por cada fondo y por cada municipio, departamento y región. Cada OCAD tenía unos recursos a su disposición, a partir de los cuales se aprobaban recursos al territorio al cual pertenecía. Ahora, el OCAD Paz, que concentra los recursos de la Asignación para la Paz, crea convocatorias públicas

taje de personas que habitan en la zona rural sobre el total de población), supone que los recursos se distribuyen equitativamente entre lo urbano y lo rural, desconociendo el tradicional sesgo urbano de la descentralización y de sus recursos<sup>9</sup>.

- La Asignación para la Paz<sup>10</sup> del SGR es una fuente de recursos frescos destinados exclusivamente a la implementación del Acuerdo. Su creación supone un cambio significativo en el sistema, ya que –a diferencia de los demás fondos del SGR– las entidades territoriales tienen que competir por los recursos provenientes de única bolsa, cuyos proyectos son aprobados por el OCAD Paz<sup>11</sup>.
- Junto con la creación de la Asignación para la Paz, se retiró el requisito del OCAD de todos los fondos del SGR para las entidades territoriales con bajo flujo de recursos que realicen proyectos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, es decir, los municipios y departamentos<sup>12</sup> pueden ahorrarse el requisito de pasar por el OCAD, siempre que sus proyectos tengan que ver con la implementación del Acuerdo. Lo anterior, podría generar fuertes incentivos para reetiquetar los recursos de la paz (véase la siguiente sección).
- Los recursos propios de los gobiernos territoriales, provenientes de los recaudos de impuestos, tasas y tarifas, son la forma en la que se financian actualmente las oficinas de paz o de víctimas de distintas gobernaciones<sup>13</sup>. Empero, la

forma en la que se ha estimado el aporte de esta fuente, mediante el cálculo del ahorro corriente de las entidades territoriales, deja por fuera los compromisos<sup>14</sup> de estas entidades. Además, nuevamente se utiliza el criterio de ruralidad, lo que puede dar pie a la sobreestimación del aporte de esta fuente.

- La cooperación internacional será muy importante en la implementación del Acuerdo de Paz. Su aporte depende totalmente de las agencias multilaterales y los gobiernos extranjeros, lo cual ha permitido al Gobierno Nacional hacer una estimación más precisa con base en el comportamiento de los recursos de cooperación de los últimos años. Para 2017 estos recursos superaron en un 54 % el aporte estimado, al alcanzar los \$ 1.7 billones.
- El aporte del sector privado no hace referencia a la implementación de ninguno de los compromisos del acuerdo, sino al Dividendo Paz como se explicó previamente, por lo que no sorprende que su aporte se haya reducido a menos del 1 %.

Por tales razones, el SGR es la fuente con mayor probabilidad de aportar en la implementación del Acuerdo de Paz, en la medida en que tiene recursos disponibles y destinados específicamente a ese propósito. Los aportes del PGN y de la cooperación internacional son exógenos, pues dependen de la decisión de los distintos gobiernos, mientras que el SGP y el sector privado probablemente serán los que menos aportarán en la implementación pues, como se mostró, el primero no tiene margen de maniobra y el segundo no está destinado a la implementación.

Estas apreciaciones evidencian la (des)financiación de la implementación del Acuerdo de Paz, en la medida en que las fuentes de recursos que no tienen posibilidades de ser invertidas en la implementación no deberían ser tenidas en cuenta en los cálculos que se refieren a ella.

## MECANISMOS FINANCIEROS

Se deben destacar dos mecanismos relevantes en la gestión de los recursos para la implementación del Acuerdo: El Fondo Colombia en Paz, FCP, diseñado para articular y ejecutar los recursos de la implementación del Acuerdo, y los fondos de cooperación extranjera.

Se esperaba que el FCP recibiera recursos del Gobierno Nacional, del sector privado y de la cooperación intencional, sin embargo solo los ha recibido del Gobierno Nacional, al tiempo que ha prestado asistencia a los Fondos Internacionales de Cooperación. El FCP se compone de trece subcuentas, entre las cuales se destacan la de sustitución de cultivos, que se lleva el 60 % de los recursos del PGN, y PDET, que reúne el 18 % de dichos recursos.

para que las entidades territoriales compitan por los recursos de la bolsa.

12. Con un presupuesto de inversión bienal menor a 4.000 salarios mínimos.
13. Transparencia por Colombia dio cuenta del funcionamiento de este tipo de oficinas en el ámbito departamental. Es de esperar que los municipios también cuenten con oficinas de víctimas, paz y posconflicto. Sin embargo, no ha sido posible constatarlo en el marco de esta investigación.
14. Referidos a los recursos que, en el ciclo presupuestal, ya han sido asignados a otra finalidad, por lo que no están disponibles.

**TABLA 7**

**ESTRUCTURA PRESUPUESTAL DEL FONDO COLOMBIA EN PAZ**

SUBCUENTA	TOTAL COMPROMISOS (EN MILLONES DE PESOS)	PORCENTAJE
Sustitución de cultivos	\$ 681.116	59 %
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	\$ 208.055	18 %
Reincorporación	\$ 123.406	11 %
Jurisdicción Especial de Paz (JEP)	\$ 44.493	4 %
Proyectos Productivos (ADR)	\$ 28.464	2 %
Primera Infancia	\$ 20.000	2 %
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	\$ 18.281	2 %
Funcionamiento	\$ 17.771	2 %
Presidencia Posconflicto	\$ 7.776	1 %
Sociedad de Activos Especiales (SAE)	\$ 5.000	0 %
Colombia Sostenible	\$ 2.750	0 %
Contrapartidas de cooperación	\$ 1.959	0 %
Procuraduría	\$ 0	0 %
<b>Total</b>	<b>\$ 1.159.071</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Con base en Fondo Colombia en Paz (2018).

Este fondo es una muestra de la presidencialización de la implementación del Acuerdo de Paz, puesto que, en vez de asignar los fondos del PGN a través de los ministerios y agencias, como sucede con los demás sectores, una fracción importante de los recursos se asigna a través del FCP, que cuenta con un consejo directivo designado por el Presidente de la República y que está adscrito directamente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Como sucede con los PDET, programa administrado por la Agencia para la Renovación del Territorio pero financiado por el FCP.



Sobre los fondos de cooperación internacional es necesario destacar cuatro destinados a la financiación del posconflicto: el Fondo Multidonante de la Naciones Unidas, el Fondo del Banco Mundial, el Fondo de la Unión Europea para Colombia y el Fondo Colombia Sostenible.

Cada uno de ellos cuenta con una estructura particular. El Fondo Multidonante de Naciones Unidas –que canaliza fondos de distintos países– es dirigido por un comité conformado por los miembros del Gobierno Nacional, los gobiernos y agencias extranjeras, el sector privado y la sociedad civil, al tiempo que su administración está a cargo de Naciones Unidas. Cuenta con USD \$ 80 millones, de los cuales se han destinado cerca de 74 millones.

Por otra parte, el Fondo del Banco Mundial, financiado principalmente por la cooperación sueca, cuenta con un comité directivo integrado por el representante del Banco Mundial en Colombia y por el Gobierno Nacional. Este fondo cuenta con USD \$ 7.1 millones de los cuales se ha comprometido el 82 %.

El Fondo de la Unión Europea para Colombia, que cuenta con € 96.4 millones, de los cuales se ha comprometido el 58 %, es gestionado directamente por la Unión Europea. Los proyectos elegibles por este fondo son los presentados por países donantes, el gobierno colombiano o la Comisión Europea.

Por último, el Fondo Colombia Sostenible contará con USD \$ 211 millones destinados a aprovechar los dividendos ambientales de la paz. Será administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y contará con convocatorias abiertas y cerradas. En este caso no hay participación directa del Gobierno Nacional en la administración.

En resumen, cada fondo de cooperación cuenta con su propia estructura, definida en gran medida por los cooperantes. En la mayoría de ellos, el Gobierno Nacional participa en la administración y en el caso del Fondo Multidonante también participan la sociedad civil y el sector privado. Por otra parte, la administración de los fondos suele estar a cargo de entidades extranjeras (Banco Mundial, Unión Europea y BID).

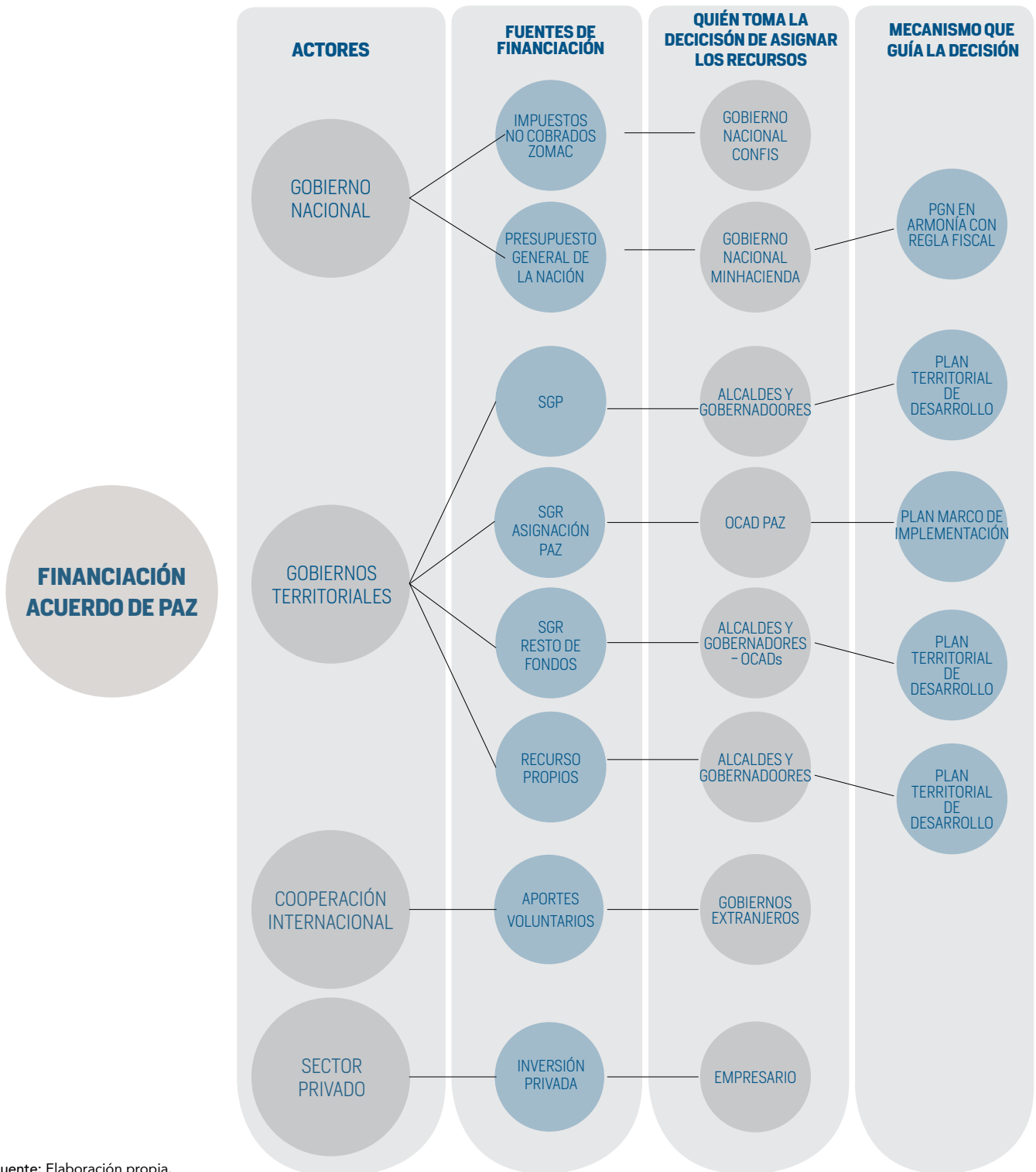
## MAPEO DE DECISORES

Uno de los mayores problemas de la coordinación en la implementación tiene que ver con las diferencias entre los tomadores de decisiones de cada una de las fuentes, puesto que a mayor dispersión en la decisión de asignación de recursos, menor coordinación entre las distintas fuentes y entidades, en la medida en que no resulta nada fácil que el alcalde de un municipio categoría 6 y PDET, conozca y tenga en cuenta las decisiones tomadas por las gobernaciones o por las entidades nacionales. La figura 5 da cuenta de la estructura de decisiones por fuente de financiación.

Uno de los mayores problemas de la coordinación en la implementación tiene que ver con las diferencias entre los tomadores de decisiones de cada una de las fuentes, puesto que a mayor dispersión menor coordinación entre las distintas fuentes.

**FIGURA 5**

**ESTRUCTURA DE DECISIONES**



Fuente: Elaboración propia.

Los recursos de las ZOMAC están a total disposición del Gobierno Nacional, quién a través del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, define el monto máximo de recursos que no serán cobrados por el mecanismo de obras por impuestos. Por otra parte, los recursos del PGN dependen de la negociación del Gobierno Nacional y el Congreso de la República. No existe ninguna disposición que obligue al Gobierno Nacional a destinar un monto mínimo de recursos a la implementación del proceso de paz, como sí sucede con otros sectores, por lo que estos recursos están a total discreción del ejecutivo nacional, en su negociación con el legislativo. Adicionalmente, y como consecuencia de la Regla Fiscal, el Gobierno tiene la posibilidad de recortar los gastos del PGN, y como no existen lineamientos sobre los recortes, el Ministerio de Hacienda tiene total discrecionalidad a la hora de recortar los gastos que han sido previamente aprobados por el Congreso.

Por parte de los recursos del SGP, la decisión de asignación de los recursos es de los mandatarios locales, alcaldes y gobernadores, incluyendo los respectivos concejos y asambleas. Como se dijo previamente, los recursos sectoriales del SGP deben seguir la normatividad nacional, por lo que no hay un gran espacio financiero en este rubro que pueda ser utilizado en la implementación.

Los recursos propios y del SGR también están a disposición de los mandatarios, quienes no tienen ninguna función asignada en el Plan Marco de Implementación. Por tanto, no sorprenden las fallas de coordinación y el reetiquetado de recursos (véase la siguiente sección).

En general, la asignación de recursos territoriales, a cargo de los mandatarios locales, debe responder a los planes y programas del Plan de Desarrollo del departamento o el municipio, por lo que no resulta sencillo implementar las acciones que queden por fuera de la planeación territorial.

Los recursos de la Asignación Especial para la Paz son asignados por el OCAD Paz, que tiene la representación de los tres niveles de gobierno. Se espera que estos recursos respondan al Plan Marco de Implementación y que, por tanto, estén más relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz y la atención a las víctimas.

Por último, la asignación de los recursos de la cooperación internacional está a cargo de los gobiernos extranjeros, ya sea a través de sus agencias de cooperación o por medio de las juntas directivas de los fondos de cooperación.

De forma tal que la única fuente de recursos segura y que está relacionada con la implementación del Acuerdo es la Asignación Especial de Paz. Los demás recursos territoriales están a disposición de los mandatarios locales, quienes además deben cumplir con su Plan de Desarrollo, mientras que los recursos del Gobierno Nacional

Los recursos de las ZOMAC están a total disposición del Gobierno Nacional, quién a través del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, define el monto máximo de recursos que no serán cobrados por el mecanismo de obras por impuestos.

presentan un alto grado de discrecionalidad y los de cooperación internacional dependen en gran medida de los gobiernos extranjeros.

## AVANCES

Según el Ministerio de Hacienda (2018) se han cumplido, casi en su totalidad, las metas definidas para el aporte por fuente en la vigencia 2017: los recursos de cooperación alcanzaron el 95 % de la meta, mientras que el PGN y el SGP superaron el 80 %. Los recursos propios de las entidades territoriales y del SGR (resto de fondos) alcanzaron el 75 %.

Sin embargo, al hacer la revisión de la base datos de Contratos Paz<sup>15</sup> con corte al 31 de agosto de 2018, se evidencian diferencias muy significativas entre los aportes por cada fuente de recursos y la distribución esperada, como se presenta en la tabla 8.

**TABLA 8**

### COMPOSICIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN 2017

FUENTE	NOMBRE DE LA FUENTE	APORTE ESPERADO (MFMP 2018)	PARTICIPACIÓN EN LOS CONTRATOS DE LA PAZ
Gobierno Nacional	Presupuesto General de la Nación	36,0 %	74 %
Gobiernos territoriales	SGP	36,8 %	2 %
	SGR	14,0 %	0 %
	Recursos propios	3,3 %	24 %
Cooperación internacional		8,9 %	1 %
Sector privado		0,9 %	0 %

Fuente: Aporte Esperado: MFMP 2018, Ministerio de Hacienda. Participación: contratos de la paz.

Esta comparación es relevante en la medida que da cuenta de la verdadera disponibilidad de recursos para la implementación de la paz. Como ya se mencionó, los recursos del SGP están destinados principalmente a la financiación de servicios sociales, como el servicio de salud y de educación, que se han prestado de forma continua, antes y después de la firma del Acuerdo de Paz, por lo que no representan una fuente de inversión nueva y certera.

**15.** La base de datos se puede encontrar en: <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/PazRecursosPaz>

Respecto al SGR, se evidencia un aporte del 0 %, lo cual se explica por la temporalidad de la Asignación para la Paz, pues esta comenzó en 2018 y por ende todavía no se registra en las cuentas de los proyectos. Como se esperaba, la fuente de financiación más importante es el PGN y el aporte del sector privado es prácticamente nulo. Esto se debe a que, al margen de la situación de los municipios del posconflicto, el aporte privado no está destinado a la implementación del Acuerdo.

Lo anterior, da cuenta de la desfinanciación del proceso y de la necesidad de diversificar fuentes de inversión, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Por otra parte, sobre el contenido de los contratos para la paz<sup>16</sup>, al revisar los cien con mayor asignación de recursos<sup>17</sup>, se identificaron dos aspectos preocupantes. El primero tiene que ver con la opacidad en la gestión de los contratos fiduciarios, en la medida en que no fue posible acceder al contenido ni especificidades de estos contratos, que le costaron al país \$ 626.000 millones, lo cual equivale a un tercio del total de la base de contratos. Esta opacidad en la contratación va en contravía del principio de transparencia en la ejecución del presupuesto público, al tiempo que genera un grave riesgo de corrupción (Transparencia por Colombia, 2015).

El segundo, tiene que ver con “reetiquetar” la paz, es decir, con darle un nombre, un objetivo o una destinación a los recursos o a los proyectos de inversión existentes en otras áreas para relacionarlos con el proceso de paz aunque no respondan a éste. En los cien contratos revisados se encontró que 14 (el 14 %) no se relacionaban de manera directa con la implementación del Acuerdo Final. Como ejemplo de estos proyectos se tiene la construcción de sedes de la Fiscalía y la Policía, de escenarios deportivos fuera de los territorios PDET y la ampliación de la plaza de La Paz en Barranquilla (la principal plaza pública de la ciudad).

Por otra parte, el Acto Legislativo 04 de 2017 –que reformó el SGR–, abrió la posibilidad a las entidades territoriales con bajos flujos de recursos del sistema, de pasar por alto un largo proceso de aprobación en los OCAD, siempre y cuando los proyectos se destinen a la implementación del Acuerdo de Paz. Si bien se reconoce la intención de agilizar los procesos de aprobación de proyectos, se considera que esta medida podría generar incentivos para reetiquetar los proyectos.

Esta situación se agrava con la falta de coordinación de las distintas entidades y entre los distintos niveles de gobierno. Tan grave resulta que el Plan Marco de Implementación (Gobierno Nacional, 2018) no asigna responsabilidades a los gobiernos territoriales, principales financiadores del Acuerdo. Esto demuestra la poca sinergia entre los dineros del posconflicto y las tareas de la implementación.

**16.** La fecha de revisión de la base de datos es 31 de agosto de 2018.

**17.** En total, la base de datos resume la información de 6.355 contratos. Se tomaron como muestra los 100 contratos con mayores recursos, los cuales abarcan contrataciones superiores a \$ 1.800 millones y representan el 76 % de los recursos totales.

TABLA 9

RESUMEN DE LA BASE DE DATOS CONTRATOS PAZ

CARACTERÍSTICA	BASE COMPLETA	CONTRATOS REVISADOS
Número de contratos	6.355	100
Valor total	1.8 billones de pesos	1.3 billones de pesos
Contratos para construcción Policía o Fiscalía (Relacionados con posconflicto, pero no con el Acuerdo)	-	6
Construcciones fuera de los territorios focalizados (No relacionados con el Acuerdo)	-	8

Fuente: Elaboración propia.

Tal es el caso de los recursos de la Asignación Especial para la Paz<sup>18</sup> del SGR. Se identificó que aquellos departamentos que no contienen municipios PDET –no hacen parte de la focalización de la Reforma Rural Integral– y que, además, cuentan con un creciente desarrollo económico y social, tienen alta participación en proyectos de infraestructura<sup>19</sup>.

**18.** La información que acá se presenta parte de la base de datos de contratos del SGR que alberga el Departamento Nacional de Planeación, DNP.

**19.** La construcción de infraestructura hace parte del primer punto del Acuerdo, Reforma Rural Integral, la cual será focalizada en los municipios PDET. Por tanto, los recursos para infraestructura de la Asignación para la Paz deberían estar focalizados en los territorios PDET.

**20.** Según el reporte de proyectos de regalías del DNP actualizados al 15 de agosto de 2018.

Un ejemplo de ello se evidencia en Boyacá (proyectos por \$ 48.000 millones) y Santander (proyectos por \$ 5.700 millones). Ambos concentran el 10 % del valor de proyectos aprobados por la Asignación Paz<sup>20</sup>, lo que demuestra que no se está cumpliendo con la focalización prevista en el Acuerdo de Paz.

En definitiva, el proceso de implementación del Acuerdo, al menos lo evidenciado desde la firma hasta el primer semestre de 2018, ha generado alertas sobre la consecución de los objetivos en sus seis puntos. Por un lado, no todas las fuentes de recursos tienen las posibilidades de realizar los aportes estimados para la implementación y por el otro son altas las posibilidades de reetiquetar los proyectos y recursos tradicionales para destinarlos a la implementación.

Por último, persiste la falta de coordinación entre las fuentes de inversión y las tareas del acuerdo, lo cual complejiza la materialización de los puntos acordados en La Habana.

TABLA 10

DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS  
POR EL OCAD PAZ

DEPARTAMENTO	VALOR	PARTICIPACIÓN
Amazonas	\$ 9.367.971.244	2 %
Antioquia	\$ 32.441.558.413	7 %
Bolívar	\$ 131.049.307.098	28 %
Boyacá	\$ 48.907.085.625	11 %
Caquetá	\$ 21.037.940.507	5 %
Casanare	\$ 14.826.873.715	3 %
Cesar	\$ 55.441.705.085	12 %
Córdoba	\$ 30.208.794.055	6 %
Guainía	\$ 2.999.576.891	1 %
Guaviare	\$ 6.368.091.252	1 %
Huila	\$ 18.870.395.188	4 %
La Guajira	\$ 14.332.943.573	3 %
Magdalena	\$ 45.109.526.071	10 %
Norte de Santander	\$ 1.999.867.790	0 %
Putumayo	\$ 26.151.048.846	6 %
Santander	\$ 5.742.825.995	1 %
Total general	\$ 464.855.511.348	100 %

Fuente: Cálculos propios con base en DNP. La información contiene todos los proyectos subidos al sistema al 15 de agosto de 2018.

# LA FINANCIACIÓN DEL ACUERDO FINAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 incluye un capítulo llamado “Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación” que tiene que ver con la implementación del Acuerdo de Paz.

En este documento no se hace mención explícita de ninguna tarea del Acuerdo de Paz que se dejaría cumplir, por lo que, la financiación que requerirá el Acuerdo durante las siguientes vigencias sigue siendo la misma, es decir, se deberán aprovisionar por los menos \$ 129.5 billones en los próximos años.

Por el lado de las fuentes de financiación, el Plan Nacional de Desarrollo propone la modificación de la Asignación Especial de Paz, con el objetivo de destinar estos recursos específicamente a la reparación de víctimas, dada la falta de recursos para su atención y reparación (Gobierno Nacional, 2018a, p. 624).

El Plan Nacional de Desarrollo propone la modificación de la Asignación Especial de Paz, con el objetivo de destinar estos recursos específicamente a la reparación de víctimas, dada la falta de recursos para su atención y reparación

Esta propuesta podría mejorar la focalización de la Asignación Especial de Paz porque daría una destinación específica a los recursos del SGR. Sin embargo, la presenta un gran riesgo para la financiación del Acuerdo de Paz, en la medida en que le quita la única fuente de recursos seguros, pues, como se explicó a lo largo de este documento, las demás fuentes no tienen las mismas posibilidades de contribuir de forma segura a la implementación y los dineros de los que acá se habla no tienen en cuenta la Ley de Víctimas, por lo que se desfinanciarían los demás programas del Acuerdo de Paz.

Por otra parte, el Plan Plurianual de Inversión, PPI, que hace parte del Plan Nacional de Desarrollo, incluye un capítulo sobre las inversiones para la paz, en el cual se describen los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz en el presente gobierno. En total, el PPI incorpora \$ 37.1 billones para la implementación de la paz, distribuidos como se muestra en la tabla 11.

Como se puede observar en la tabla 11, la estructura de la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz no varía significativamente en el PPI, por lo que resulta evidente que durante el actual gobierno (2018 - 2022) continúan los problemas de (des)financiación del Acuerdo de Paz. Asimismo, continúan los proble-



**TABLA 11**

FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022

ACTOR	NOMBRE DE LA FUENTE	PPI - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2018
Gobierno Nacional	Presupuesto General de la Nación	30,6 %	36,0 %
Gobiernos territoriales	SGP	35,2 %	36,8 %
	SGR	13 %	14,0 %
	Recursos propios	3,4 %	3,3 %
Cooperación internacional		11,1 %	8,9 %
Sector privado		6,8 %	0,9 %

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Plan Plurianual de Inversiones (2019) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2018).

mas en acceso a la información pública en la materia, puesto que no se incluye ninguna explicación de la forma en la que se calcularon las participaciones de las distintas fuentes en el PPI.

## LAS ALTERNATIVAS

Como se demostró a lo largo de este documento, la implementación del proceso de paz está desfinanciada, es difícil acceder a la información sobre el tema y a los detalles metodológicos de sus cálculos, y es evidente la desarticulación entre las fuentes y las tareas asignadas en el Plan Marco de Implementación. Todo esto hace imperativo el seguimiento que desde la sociedad civil se realice a la implementación del Acuerdo.

Por eso es preciso reiterar una de las premisas que históricamente ha planteado Transparencia por Colombia: el diálogo público de calidad, participativo, donde exista garantía de acceso a la información y promoción del control social es fundamental para mejorar los resultados de la política pública.

Con el propósito de fomentar el debate sobre la transparencia en la presupuestación y gestión de los recursos para el posconflicto, se esbozan algunas alternativas para optimizar la implementación del Acuerdo y garantizar la transparencia y acceso a la información:

Aún hay espacio para elevar el ingreso de la nación vía instrumentos fiscales. Según la Comisión Tributaria (2017) el recaudo potencial de Colombia es de 24 % del PIB. Según cifras de la CEPAL, esta meta no se ha logrado, pues en 2017 el recaudo fue de 21 % del PIB, por lo que existe la posibilidad de elevar los ingresos de la nación vía impuestos. Según Pardo (2018) los beneficios tributarios le costaron al país \$ 18,3 billones en 2016, lo cual equivale al 15 % del costo total de la implementación.

Múltiples autores (Bonet-Morón, Ayala-García, 2016; Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, Montero-Mestre, 2018; Restrepo Botero, Peña Galeano, 2018; Zapata, 2016; Zapata, Concha, 2016) coinciden en la necesidad de redistribuir territorialmente los recursos del Sistema General de Participaciones a favor de los territorios con menor grado de desarrollo económico, social e institucional. Esta redistribución canalizaría recursos adicionales a los territorios con mayores niveles de pobreza, incluyendo a los municipios focalizados en el marco del Acuerdo de Paz.

Se pueden expedir los lineamientos que definan las condiciones para que los territorios no priorizados por el Acuerdo de Paz accedan a los recursos del OCAD Paz. Bajo las condiciones actuales, todas las entidades territoriales pueden acceder a estos re-

cursos sin importar la destinación de los proyectos y existe la posibilidad de delimitar tales destinaciones según el tipo de entidad que los presenta.

El Plan Marco de Implementación debe articular a la mayor cantidad de actores y definir las responsabilidades de las entidades territoriales en la implementación del Acuerdo de Paz. Esta asignación de responsabilidades debe estar acorde con las competencias de las entidades territoriales y con sus recursos.

Es posible involucrar de forma más activa al sector privado por medio de la cofinanciación de proyectos específicos, por ejemplo proyectos para la reincorporación de los excombatientes o la reparación de las víctimas.

## CONCLUSIONES

La implementación del Acuerdo de Paz es una tarea titánica que requerirá un gran esfuerzo financiero por parte de los distintos actores involucrados, como se señaló en este documento. En términos económicos, este esfuerzo se complica en la medida en que los acuerdos fueron negociados en un contexto de crecimiento económico, pero iniciaron su implementación durante un periodo de escasez de recursos fiscales.

El monto total de la implementación aún es incierto, pues se encuentran varios ejercicios de costeo que arrojan resultados muy distintos y no ha sido posible acceder a información detallada del cálculo del presupuesto oficial bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es así como la (des)financiación de la implementación, más allá de vislumbrar un posible incumplimiento del Acuerdo tal y como fue firmado, plantea el reto de diversificar las fuentes de recursos y potencializar las existentes.

Respecto a las fuentes de financiación de la implementación, el Sistema General de Participaciones y el sector privado proyectan pocas posibilidades de realizar los aportes estimados de acuerdo con lo planteado en el ejercicio del Ministerio de Hacienda. Esto porque la primera fuente no tiene margen de maniobra y la segunda no tiene que ver directamente con la implementación.

Aunado a ello, y como consecuencia de la poca disponibilidad real de los recursos y de la falta de focalización, se evidencia la tendencia de que recursos destinados específicamente a la implementación del Acuerdo, como el OCAD Paz, sean invertidos en otras tareas. Asimismo, se evidencia la tendencia a reetiquetar los recursos existentes para hacerlos pasar como recursos destinados a la implementación.

Aunque los problemas de (des)financiación del Acuerdo y las restricciones en acceso a la información pública tienen su génesis en la fase de planeación del mismo, resulta preocupante que estos problemas continúen en el actual gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

La implementación del Acuerdo –desde la planeación hasta la rendición de cuentas– debe ser transparente y facilitar el acceso a la información pública. No obstante,

se ha corroborado que prevalece la opacidad en lo que respecta al presupuesto y la gestión de recursos. Es por ello que Transparencia por Colombia hace un llamado al gobierno nacional para que la gestión de los recursos para la construcción de paz sea íntegra, con criterios técnicos, de eficiencia, equidad y eficacia, y cuente con procesos transparentes.

Para finalizar, Transparencia por Colombia enfatiza la necesidad de contar con un control social amplio que realice el seguimiento al cumplimiento del Acuerdo y a la gestión de los recursos destinados para su implementación.

Para ello es indispensable fomentar el debate público y el diálogo entre diversos actores y sectores con el propósito de contribuir a la construcción de paz. En esa perspectiva se proponen como temas centrales:

1. La posibilidad de sumar recursos a la implementación del Acuerdo mediante un incremento en la recaudación de tributos, una reforma al Sistema General de Participaciones y la incorporación del sector privado en la cofinanciación de proyectos específicos.
2. La necesidad de que la sociedad civil demande transparencia y exija el cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 y la garantía del derecho de acceso a la información pública. Esto implica que el Gobierno Nacional cuente con una planeación que articule sectores y recursos, y con sistemas de información oportunos y articulados.

## REFERENCIAS

Bonet-Morón, J., Ayala-García, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. <https://doi.org/1692-3715>.

Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., Montero-Mestre, J. L. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia : dos décadas de cambios*. Documentos de trabajo sobre economía regional, número 267. Banco de la República, Cartagena. Bonet, J., Urrego, J. (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Documentos de trabajo sobre economía regional, número 198. Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_198.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_198.pdf).

Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/gastopublico.pdf>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes (2018). Conpes 3932. *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*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Contraloría General de la República (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá.

Fondo Colombia en Paz (2018). *Informe semanal, 10 - 14 de septiembre*. Bogotá.

Gobierno Nacional (2019a). *Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022*. Bogotá.

Gobierno Nacional (2019b). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá.

Gobierno Nacional. (2018). *Plan Marco de Implementación. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.

- Gobierno Nacional, FARC-EP (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Gómez Arteaga, N. (2018). *Información territorial para tomar decisiones*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Hernández Gamarra, A. (2016). *El Sistema General de Regalías (SGR), lo bueno, lo malo y lo feo*. *Revista Economía Colombiana*, (347), 75-90.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Universidad De Notre Dame. (2017). *Informe sobre el Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*, Bogota.
- Junguito, R., Delgado, M., Perfetti del Corral, J. J. (2017). *Acuerdo de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal*. Fedesarrollo, Bogotá. <https://doi.org/978-958-58393-9-7>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Bogotá.
- Pardo, A. (2018). *Los Mitos de la Realidad Tributaria*. *Red de Justicia Tributaria*, Bogotá.
- Restrepo Botero, D., Peña Galeano, C. (2018). Consolidación de la re-centralización fiscal en la era de Santos. *Revista Foro*, (95). Bogotá.
- Restrepo, D. (2018). *Dilemas y retos en la construcción territorial de la paz*. Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá. *Transparencia por Colombia* (2015). Documento Metodológico. Índice de Transparencia Nacional. Bogotá.
- Zapata, J. G. (2016). Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades. *Revista Economía Colombiana*, (347), pp. 31-40. Bogotá.
- Zapata, J. G., Concha, T. (2016). Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. En *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma* (pp. 129-160). Banco de la República, Bogotá.

