

Imprimir

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 (MFMP), elaborado por el Ministerio de Hacienda[1], se incluye un capítulo titulado “necesidades de inversión para la implementación del acuerdo de paz y sus fuentes de financiamiento”. En este capítulo el gobierno nacional presenta la inversión calculada para implementar el Acuerdo de Paz y detalla las fuentes de financiamiento. La revisión del documento muestra que a pesar del mandato establecido en el Acto Legislativo No 1 de 2016, la proporción de recursos adicionales es baja.

Las necesidades de inversión

En la primera parte del capítulo sobre las necesidades de inversión y fuentes de financiamiento de la implementación del Acuerdo de Paz se presenta la estimación de costos totales por puntos del Acuerdo, la cual se resume en la tabla siguiente incluyendo en la columna final los principales productos a ejecutar

Cuadro 5.2. Fuentes de financiamiento del posconflicto

---

| Punto | Costo total<br>billones \$ | Participación sobre el total | Productos y actividades principales |
|-------|----------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
|-------|----------------------------|------------------------------|-------------------------------------|

|                           |       |       |   |
|---------------------------|-------|-------|---|
| 1. Reforma rural integral | 110,6 | 85,4% | <p>a) Restitución y formalización de tierras, acompañado de asistencia técnica, capacitación, adecuación, recuperación de suelos, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción. Catastro multipropósito, formalización de tierras, constitución del fondo de tierras, entrega de 3 millones de hectáreas y sistemas de riego</p> <p>b) Cerrar brechas de pobreza mediante aumento de coberturas de distintas variables</p> <p>c) Seguridad alimentaria y nutricional</p> |
| 2. Participación política | 4,3   | 3,3%  | <p>a) Estatuto de oposición</p> <p>b) Sistema de seguridad para el ejercicio de la política</p> <p>c) Creación y aumento de espacios de participación</p> <p>d) Reforma del régimen y de la organización electoral</p>  |
| 3. Fin del conflicto      | 1,9   | 1,5%  | <p>a) Cese al fuego, dejación de armas y tránsito a la normalidad</p> <p>b) Reincorporación a la vida civil y económica de los excombatientes</p> <p>c) Reincorporación política y garantías al nuevo partido o movimiento político</p> <p>d) Seguridad de defensores de derechos humanos</p>   |

La financiación de la implementación del acuerdo de paz: ¿conejo a los recursos adicionales?

|                    |       |        |  |
|--------------------|-------|--------|--|
| 4. Drogas ilícitas | 8,3   | 6,4%   | <p>a) Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito</p> <p>b) Programa nacional de intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas</p> <p>c) Fortalecimiento de instituciones que luchan contra el crimen organizado.</p>  |
| 5. Víctimas        | 4,3   | 3,3%   | <p>a) Derechos humanos de las víctimas</p> <p>b) Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, que incluye creación de la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no repetición; y la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas</p> |
| Total              | 129,5 | 100,0% |  |

Fuente: Ministerio de Hacienda, MFMP, página 224

Señala el gobierno que el ejercicio de costeo y financiamiento fue liderado por el Ministerio de Hacienda, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz lo cual se realizó durante tres años. En cada uno de los puntos del Acuerdo se determinaron las actividades y productos específicos como base para realizar el costeo. Dichas actividades y productos se dividieron en nacionales, es decir, aquellas que no se priorizan en determinados territorios (por ejemplo la Jurisdicción Especial de Paz) y en territoriales, es decir, aquellas que se ejecutan en los 170 municipios priorizados en el

decreto 893 de 2017. La gran mayoría de recursos se destina a las inversiones priorizadas en los territorios. Cada punto del acuerdo tiene metodologías de cálculo específicas debido a las características de las actividades y productos. Por ejemplo, en el punto de reforma rural integral se costearon los productos nacionales como el catastro multipropósito y el fondo de tierras, y los productos territoriales que básicamente consisten en bienes y servicios que permiten aumentar las coberturas que se traducen en reducción de los indicadores de pobreza, en sectores como energía eléctrica, educación, salud, vivienda, etc.

Como se ve en la tabla, el 85% de la inversión se destina a la reforma rural integral, que se enfoca principalmente en los 170 municipios priorizados; el documento no presenta los montos de inversión para cada uno de los productos, pero si una estimación de la inversión para cada año entre 2017 y 2031. El promedio anual en pesos de 2016 es de \$8,6 billones anuales.

Sobre esta estimación de costos surge el interrogante sobre cómo se articula esto con los ejercicios participativos de construcción desde abajo de los PDET en las 16 subregiones y 170 municipios: ¿Se trata de cuotas que las comunidades van a distribuir?

Las fuentes de financiación

En el cuadro siguiente se presentan las fuentes de financiación de las inversiones para implementar el Acuerdo de Paz

Cuadro 5.2. Fuentes de financiamiento del posconflicto

| Punto                               | Costo total billones \$ | Participación sobre el total |
|-------------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 1. Presupuesto general de la nación | 46,7                    | 36,0%                        |

La financiación de la implementación del acuerdo de paz: ¿conejo a los recursos adicionales?

|    |  |       |        |
|----|--|-------|--------|
| 2. | Sistema general de participaciones       | 37,8  | 29,2%  |
| 3. | Sistema general de regalías              | 19,7  | 15,2%  |
| 4. | Entidades territoriales recursos propios | 5,5   | 4,3%   |
| 5. | Cooperación internacional                | 11,6  | 8,9%   |
| 6. | Inversión privada                        | 8,3   | 6,4%   |
|    | Total                                    | 129,5 | 100,0% |

Fuente: Ministerio de Hacienda, MFMP, página 229

El gobierno afirma que “como se puede ver, los recursos del Presupuesto General de la Nación serán la fuente principal de financiamiento del posconflicto que ascenderá a \$46,7 billones, constantes de 2016, para la totalidad del período de 5 años, lo que equivale al 36% del total de los costos...” Esto es cierto, pero engañoso: el presupuesto general de la nación es individualmente la partida más grande, pero si se suman las correspondientes a las entidades territoriales, resulta que con base en Sistema General de Participaciones, SGP, Sistema General de Regalías, SGR y recursos propios aportan \$63 billones, equivalentes al 48,7% del total. El MFMP no permite separar la financiación de los productos nacionales de los territoriales, pero con seguridad la financiación de los PDET se hará con una proporción mucho mayor de recursos de las entidades territoriales.

¿Se trata de recursos adicionales?

En ninguna parte del documento se explica el concepto de recursos adicionales incluido en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo No 1 de 2016, en su artículo 3º sobre el plan de

inversiones para la paz: “estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial...”. La lectura del MFMP deja muchos interrogantes:

1. Con relación al presupuesto general de la nación se afirma que “incluye un gran número de planes y proyectos afines a los diferentes puntos del Acuerdo de Paz” (p. 229) y se plantea que el gobierno ya venido haciendo inversiones en proyectos relacionados con el posconflicto. Con base en esto se dice francamente que no se trata principalmente de recursos adicionales: “la inversión en estos sectores implicará una reorientación y focalización de recursos más que una presión adicional sobre el presupuesto nacional.” (p. 230) (El subrayado es mío).
2. Se afirma que en el presupuesto de 2017 se consideraron recursos cercanos a \$1,8 billones que se asignaron de manera exclusiva para financiar las necesidades más urgentes de implementación. Asumiendo que éste fuera el monto anual de recursos adicionales, se tendría para un horizonte de 15 años, que lo adicional, si se mantiene este rubro en cada año, sería de \$27 billones, que equivale a 58% de los recursos nacionales.
3. En el caso del sistema general de participaciones no hay recursos adicionales. Básicamente se plantea que los municipios y departamentos deben cumplir con sus competencias en sectores como educación, salud y agua potable (más las finalidades de gasto de propósito general), con énfasis en las zonas rurales para cubrir los déficit. Esto es un punto muy importante: las entidades territoriales deben garantizar los servicios a su cargo e incidir por tanto en la reducción de pobreza, pero no se trata de ningún recurso adicional.
4. Con relación al sistema general de regalías hay recursos adicionales del 7% de los ingresos del SGR mediante traslado de recursos del rubro de ahorro al rubro de inversión y una parte de los rendimientos financieros del Sistema a inversiones necesarias para la implementación del acuerdo, pero no se presenta el monto en valores absolutos. Además, hay unas reorientaciones de recursos: a) permitir que las entidades territoriales que hayan cubierto su pasivo pensional territorial destinen los recursos excedentes a financiar proyectos para la implementación; y b) traslado de parte de los saldos de 2016 del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, para financiar proyectos de infraestructura vial.
5. Sobre los recursos propios de las entidades territoriales se hace un cálculo de un potencial de

## La financiación de la implementación del acuerdo de paz: ¿conejo a los recursos adicionales?

dineros disponibles, pero no se trata de recursos adicionales, aunque se plantea que podría haber un crecimiento de impuestos debido a mayor actividad económica en los territorios priorizados.

6. La financiación proveniente de la cooperación internacional y del sector privado no se refiere a los recursos públicos que establece el Acto Legislativo No 1 de 2016.

En conclusión, del total de 129,5 billones, parecería que apenas 27 billones serían recursos adicionales del presupuesto general de la nación, es decir, solamente el 20% del total. Puede haber algo nuevo en regalías pero el MFMP no lo presenta con claridad. Asumiendo que la mitad de los recursos del SGR fueran adicionales (\$10 billones) y que la totalidad de la cooperación internacional se aceptara también bajo este concepto (11,6 billones), tendríamos un total de 48,6 billones, equivalente a 37,5%, caso en el cual no se estaría cumpliendo adecuadamente el Acuerdo ni el Acto Legislativo No 1 de 2016.

Para garantizar realmente recursos adicionales, el gobierno nacional debería reformar el SGP en dos sentidos: 1) Incrementar la bolsa total en 2,5 billones anuales, lo cual daría para los 15 años el total de 37,5 billones estimado; 2) Destinar estos recursos a los 170 municipios priorizados y a aquellas competencias sin adecuada financiación actualmente en la ley 715, como son infraestructura vial, vivienda, desarrollo agropecuario y económico. En el presupuesto general de la nación debería adicionar 1,2 billones por año, para cumplir con el compromiso.

Alberto Maldonado Copello

16 de agosto de 2017

NOTAS

[1]



La financiación de la implementación del acuerdo de paz: ¿cabejo a los recursos adicionales?

[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)