

Serie Implementación

**DOCUMENTO  
DE TRABAJO 16**

---

**DE LA “PAZ AUSENTE” A LA “PAZ SIMULADA”  
Análisis del Proyecto de Presupuesto General  
de la Nación 2020**

**Componente FARC-CSIVI  
Centro de Pensamiento y Diálogo Político  
Equipo Implementación**

Bogotá, 22 de agosto de 2019



CENTRO DE PENSAMIENTO  
Y DIÁLOGO POLÍTICO

## Presentación

El Centro de Pensamiento y Diálogo Político demostró la inexistencia de un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que se ajustara a los principios, contenidos, presupuestos e instrumentos de planeación y verificación contenidos en el Acuerdo Final de Paz, el Plan Marco de Implementación y el Documento Conpes 3932 de 2018. Con el concepto de “Paz Ausente” se quiso mostrar no solo la inconstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo, sino los efectos perversos que la inexistencia del capítulo específico generaba sobre la integralidad, sistematicidad y coherencia del proceso de implementación<sup>1</sup>.

La “Paz Ausente” contribuyó a la generación de alertas y la movilización de distintos sectores políticos y sociales afines a la paz, que obligaron al Gobierno nacional a formular un Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022 que, pese a hacer parte integral de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, y a referirse formalmente a los puntos del Acuerdo de Paz, en sentido estricto no corresponde a sus contenidos, y busca más bien acomodar la implementación a través del “Pacto por la Construcción de Paz” a los principios e intereses gubernamentales que, en muchos aspectos, desfiguran o contradicen lo establecido en el Acuerdo Final de Paz.

Esta ambivalencia le ha permitido al Gobierno de Iván Duque avanzar, ahora, en un proceso de simulación orientado a mostrar una supuesta voluntad de implementación del Acuerdo Final de Paz, en un contexto en el que realmente, la implementación del Acuerdo de paz es sometida a la discrecionalidad del gobierno. De esta manera, se busca eliminar el potencial transformador del Acuerdo con fundamento en un doble discurso con el que al tiempo que se afirma el respeto por el mismo, se emprenden acciones orientadas a reconfigurarlo en los términos establecidos por el Gobierno bajo criterios de priorización no contenidos en el Plan Marco de Implementación, mecanismos de seguridad y consolidación territorial contrarios a los principios y objetivos del Acuerdo, la creación de instituciones paralelas a las definidas por el Acuerdo, y ataques a pilares fundamentales del mismo, acompañados de un proceso notorio de desfinanciamiento.

Se ha pasado, entonces, de una “Paz Ausente” a una “Paz Simulada”: el gobierno edifica su propio modelo de paz sobre la apariencia de implementar el Acuerdo Final de Paz. En términos presupuestales esto queda claro al contrastar los reiterados anuncios gubernamentales sobre la garantía de los dineros requeridos para asegurar la ejecución del Plan Marco de Implementación, con la desfinanciación real que enfrenta la paz.

En esta línea, el presente documento tiene como propósito mostrar que la tesis de la “Paz Simulada” permea la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 y su Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020. Tres serán las formas de simulación analizadas:

- i) la “Simulación Macroeconómica” (relativa a los supuestos macroeconómicos sobre los que se diseña el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020);
- ii) la “Simulación Financiera” (que muestra las inconsistencias del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 con respecto al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022, y el minúsculo esfuerzo presupuestal del gobierno), y
- iii) la “Simulación Contable” (asociada a las incosistencias y preguntas que arroja el Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020 en términos de la sumato-

1. Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019). La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá: Cepdipo.

ria de dineros que técnicamente no deberían ser contabilizados, y de aquellos que descofiguran o nada tienen que ver con el Acuerdo Final de Paz).

En definitiva: aspirando a tasas de crecimiento del PIB del 4% en 2020, un precio del petróleo creciente (US\$ 67,5 el barril en 2020), y esperando que los recortes a los impuestos corporativos generen los estímulos en materia de recaudo tributario para cumplir las metas de déficit estipulados por la regla fiscal (2,2% del PIB para 2020), el Gobierno nacional preyecta para 2020 un presupuesto de \$271,7 billones, de los cuales, \$9,79 billones se afirma se destinarán a la Construcción de Paz.

La primera parte del documento mostrará el ejercicio de "Simulación Macroeconómica" asociado a las previsiones gubernamentales sobre crecimiento del PIB, los precios internacionales del petróleo y el "sobre-ajuste" que se prevé en las finanzas públicas. La segunda, se concentrará en la "Simulación Financiera" que contradice lo establecido en el Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022, que incluye gastos de funcionamiento en el Gasto de Construcción de Paz 2020 que ascienden al 75% de los recursos previstos, que muestran una dependencia del 48% con respecto al Sistema General de Participaciones y, en definitiva, que evidencian un esfuerzo presupuestal real por parte del gobierno central que únicamente asciende \$5 billones de los \$9,79 billones contemplados. Este esfuerzo presupuestal representa apenas el 17% de los recursos que, de acuerdo con los cálculos elaborados por el Componente FARC-CSIVI, deben canalizarse en el año 2020 para asegurar la ejecución adecuada del Plan Marco de Implementación.

Finalmente, la "Simulación Contable" cuestionará la sumatoria que en el Proyecto de Presupuesto se realiza del gasto en funcionamiento de instituciones existentes, de la contemplación de sus funciones misionales como acciones relacionadas a la implementación, de la inclusión presupuestal de proyectos contrarios o alejados del Acuerdo de Paz y de la agregación de los recursos de las entidades de control como la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría como parte integral del presupuesto para la paz. En este apartado, se plantearán cuestionamientos al presupuesto establecido en el Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020 para cada uno de los puntos del Acuerdo.

En resumen, el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 constituye una manifestación de "Paz Simulada" que, apelando a ejercicios de presupuestación y "contabilidad creativa", busca ocultar la desfinanciación del Plan Marco de Implementación en un contexto en que el Acuerdo Final de Paz, más que ser concebido como política estatal con potencia transformadora, se convierte en un instrumento para encubrir el impulso de las verdaderas prioridades e intereses gubernamentales.

## I. La simulación macroeconómica

A continuación se mostrará el ejercicio de simulación realizado por el gobierno a partir de los supuestos macroeconómicos sobre los que se diseña el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 con respecto a las previsiones gubernamentales sobre crecimiento del PIB, los precios internacionales del petróleo y el "sobre-ajuste" que se prevé en las finanzas públicas.

1. Los supuestos macroeconómicos sobre los que el Gobierno nacional elabora el Presupuesto General de la Nación 2020 PGN 2020 son demasiado optimistas e improbables de materializarse. Desde el punto de vista del crecimiento económico, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 MFMP 2019 proyecta una variación del PIB del 3,6% para 2019 y del 4% para 2020. Esta sería la respuesta de la economía a los efectos de la Ley de Financiamiento que reduce en cerca de 27% el costo del uso del capital entre los años 2019 y 2022. Dichos "efectos tributarios provienen de:
  - i. en 2019, la disminución de la tarifa general del impuesto de renta de 37% a 33%, y el descuento del IVA sobre la adquisición de bienes de capital;
  - ii. la reducción adicional de la tarifa general del impuesto a la renta de 33% a 30% entre 2020 y 2022; y
  - iii. el descuento del 50% del pago por concepto de ICA en 2020, que asciende a 100% en el año 2022" (MFMP, 2019: 205).

Acudiendo a principios básicos de la economía ortodoxa, particularmente de la llamada "economía del lado de la oferta", el gobierno asume que los recortes a los impuestos de las empresas se traducirán directamente en mayores niveles de inversión y en un incremento del crecimiento económico. Además de que empíricamente esta causalidad nunca ha sido desmostrada, pues las decisiones de inversión dependen de muchas más variables explicativas, la proyecciones de crecimiento se ubican muy por encima de las estimadas por distintas entidades nacionales e internacionales. En Colombia, por ejemplo, el Banco de la República prevé una tasa de crecimiento de 3,4% para 2019; por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE estima un crecimiento de 3,4 para 2019 y 3,6% para 2020 para esos mismos años, mientras que el Banco Mundial proyecta cifras de 3,5% y 3,7%, respectivamente. El Cuadro No. 1 resume las proyecciones realizadas por distintos agentes nacionales e internacionales. En promedio, los primeros prevén un crecimiento de 3,1% y de 3,2% para 2019 y 2020. Los segundos, de 3% y 3,4%.

El crecimiento mediocre es explicado por las tensiones comerciales existentes entre Estados Unidos y China, la desaceleración de las economías china y alemana y, en el ámbito interno, por la débil confianza de los consumidores. Aspectos coyunturales que parecen ser ignorados por el gobierno en sus simulaciones y cálculos sobre crecimiento económico.

2. Según el MFMP 2019 el costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, IVA y otros impuestos nacionales asciende al 8% del PIB (\$78,5 billones) para el año 2018. La mencionada reducción de la tarifa a las empresas que se aprobó con la Ley de Financiamiento vale 0,7% del PIB; es decir, alrededor de \$7 billones más ¿Por qué no recuperar al menos una parte de estos recursos e invertirlos en actividades productivas y de verdadero impacto sobre el crecimiento económico nacional y regional como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito? Según el Plan Marco de Implementación, para avanzar en estos propósitos se requerirían inversiones anuales de \$8 billones; es decir, sólo el 9% del costo fiscal de los gastos tributarios anotados.

## Cuadro No. 1 Proyecciones de crecimiento Economía Colombiana 2019 y 2020

	Proyecciones de Crecimiento del PIB 2019	Proyecciones de Crecimiento del PIB 2020
<b>Analistas Locales</b>		
Alianza Valores	3,2	2,8
ANIF	3,3	3,5
Banco de Bogotá	3,0	3,5
Bancolombia	2,9	3,4
BBVA Colombia	3,0	3
BTG Pactual	2,8	2,8
Corficolombiana	3,2	3,5
Corredores Davivienda	3,1	n.d
Credicorp Capital	3,3	3,2
Davivienda	3,1	n.d
Fedesarrollo	3,3	3,5
Itaú	2,6	2,8
Ultraserfinco	3,3	3,5
<b>Promedio</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>
<b>Analistas Externos</b>		
Citigroup	3,1	3,5
Deutsche Bank	3,2	3,5
Goldman Sachs	3,0	3,5
JP Morgan	2,8	4
<b>Promedio</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>

Fuente: Banco de la República

- En este contexto, parece poco probable el cumplimiento de las metas de ajuste fiscal previstas por la regla fiscal. En efecto, aunque el 27 de marzo de 2019, por iniciativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal decidió relajar el cumplimiento de la regla fiscal para, en palabras del gobierno, atender la crisis migratoria venezolana. Dicho relajamiento significaba que el déficit fiscal podrá alcanzar el 2,7% del PIB en 2019 y no del 2,2% como estaba previsto. Sin embargo, y de manera contradictoria, el MFMP 2019 prevé incorporar "el ajuste más grande en el déficit fiscal desde que existe la Regla Fiscal", llevando nuevamente el déficit al 2,4% del PIB en 2019 y al 2,2% del PIB en 2020 (Comité Consultivo de Regla Fiscal, 2019).

La pregunta que surge es clara: ¿Cómo lograr este "sobre-ajuste" en un contexto en el que se reducen los ingresos tributarios del gobierno por cuenta de la puesta en marcha de la Ley de Financiamiento? La única respuesta probable es que el ajuste fiscal se consumará acudiendo a congelamientos o recortes sucesivos en la inversión pública. En efecto, mientras que los gastos en funcionamiento crecen 10% entre 2019 y 2020 (pasando de \$156 a \$172 billones), y los gastos en servicio de deuda aumentan 14% (pasando de \$51,9 a \$59,3 billones), la inversión se reduce en 0,9% (pasando de \$40,7 a 40,3 billones en esos mismos años). Se estima que, ante la inflexibilidad de los gastos de funcionamiento la inversión pública tendrá que reducirse en 1% del PIB entre 2019 y 2030 (Ministero de Hacienda y Crédito Público, 2019).

¿Cómo asegurar en este contexto de ajuste los \$37 billones previstos en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022? Más aún, ¿cómo asegurar en tendencia de más largo plazo las inversiones requeridas para ejecutar el Plan Marco de Implementación, que ascienden a \$129,6 billones entre los años 2018-2032? Si la voluntad presupuestal del gobierno es cierta y no una simple simulación, ¿por qué generar el mencionado "sobre-ajuste" en la política fiscal y no emplear dichos los recursos para garantizar la implementación del Acuerdo de Paz? El

"sobre-ajuste" asciende al 0,3% del PIB (alrededor de \$300 mil millones). Este dinero ayudaría a cubrir los rezagos presupuestales y el desfinanciamiento que sufre el Plan Marco de Implementación desde 2017 y que asciende, desde el punto de vista de los recursos que deben ser canalizados desde el PGN, a mínimo a \$1,5 billones (Cepdipo, 2019).

- Finalmente, sorprende la previsión realizada por el Gobierno nacional con respecto a los precios internacionales del petróleo. En efecto, mientras el MFMP 2019 pronostica un precio de US\$ 67 por barril para el año 2020, el Banco de la República proyecta precios de US\$ 62 (Banco de la República, 2019). La muy probable equivocación en las estimaciones gubernamentales producirá no solo una reducción de los ingresos del PGN 2020, sino de los ingresos que se espera recaudar para los territorios por concepto de regalías. Una reducción de estas últimas afectará otra de las fuentes de financiamiento del Acuerdo de Paz. Según el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, el desfinanciamiento acumulado en el Sistema General de Regalías con respecto al Plan Marco de Implementación asciende a \$2,4 billones en el periodo 2017-2020 (Cepdipo, 2018).

## II. La simulación financiera

Esta sección del documento muestra las inconsistencias del Proyecto de Presupuesto General de la Nación y su Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020 con respecto al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022, el minúsculo esfuerzo presupuestal del gobierno, la excesiva centralidad de los gastos de funcionamiento en el Gasto de Construcción de Paz 2020, la enorme dependencia del presupuesto para la paz con respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones y la insuficiencia de los recursos en relación con los dineros que, de acuerdo con el Componente FARC-CSIVI, deben canalizarse en el año 2020 para asegurar la ejecución adecuada del Plan Marco de Implementación.

- El Cuadro No. 2 presenta las proyecciones gubernamentales de financiamiento del Acuerdo Final de Paz contempladas en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022, y en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. Además, muestra el esfuerzo presupuestal que verdaderamente asume el Gobierno nacional, cuando a los recursos contemplados para 2020 se le sustrae el gasto correspondiente al Sistema General de Participaciones.

**Cuadro No. 2 Proyecciones Gubernamentales de Financiamiento del Acuerdo Final de Paz (miles de millones de pesos)**

Punto/Años/Cálculos	Plan plurianual de inversiones para la Paz (2018-2022)	Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020	Aportes Realizados desde el Sistema General de Participaciones PGN 2020	Esfuerzo Fiscal del Gobierno en el PGN 2020
1. Reforma Rural Integral	\$ 24.970,00	\$ 7.272,88	\$ 4.654,47	\$ 2.618,41
2. Participación política	\$ 86,00	\$ 14,49	\$ 1,58	\$ 12,90
3 Fin del conflicto	\$ 746,00	\$ 464,87	\$ 0,20	\$ 464,66
4. Solución Drogas Ilícitas	\$ 43,00	\$ 1.342,00	--	\$ 1.342,00
5. Víctimas	\$ 3.580,00	\$ 645,38	\$ 39,40	\$ 605,97
6. Implementación	\$ 5,00	\$ 53,00	\$ 0,21	\$ 52,79
	<b>\$ 29.430,00</b>	<b>\$ 9.792,00</b>	<b>\$ 4.695,86</b>	<b>\$ 5.096,74</b>
Recursos por distribuir	\$ 4.800,00			
OCAD Paz	\$ 2.852,00			
	<b>\$ 37.082,00</b>			

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2019); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019)

Un análisis detallado de las cifras aquí presentadas permite lanzar varios cuestionamientos que ponen en evidencia la simulación. En primera instancia, llama la atención que el Presupuesto General de la Nación 2020 se considere el responsable de la totalidad del financiamiento del Acuerdo de Paz. Tal y como lo estableció el Documento Conpes 3932 de 2018, las fuentes de financiamiento incluyen el presupuesto nacional, el sistema general de participaciones, el sistema general de regalías y los recursos provenientes de la comunidad internacional, las entidades territoriales y el sector privado.

Siguiendo las proyecciones presentadas en el Cuadro No. 3, anualmente todas estas fuentes deben alcanzar, en promedio, \$8,64 billones. De ellos, al Presupuesto General le corresponderían, anualmente, un promedio de \$3,1 billones ¿Significa esto que a los \$9,7 billones previstos por el PGN 2020 se le deben sumar recursos adicionales provenientes del sistema general de regalías, la comunidad internacional, las entidades territoriales y el sector privado? Si el gobierno estableció un promedio aritmético para distribuir los recursos previstos en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, puede pensarse que el año 2019 recibió un volumen de financiamiento similar al proyectado para 2020? ¿Puede el Gobierno nacional cubrir los faltantes resultantes de las demás fuentes de financiamiento si se tiene en cuenta el "sobre-ajuste" que debe realizarse en 2020?

### Cuadro No. 3 Plan Marco de Implementación (billones de pesos)

Fuente de Financiación	Monto Billones	Participación (%)	Total (% del PIB)	Promedio Anual Billones	Promedio Anual (% del PIB)
1. Sistema General de Participaciones	47,7	36,8%	5,2%	\$3,2	0,35%
2. Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0%	5,0%	\$3,1	0,33%
3. Sistema General de Regalías	18,1	14,0%	2,0%	\$1,2	0,13%
4. Cooperación Internacional	11,6	9,0%	1,3%	\$0,8	0,09%
5. Recursos Propios de Entidades Territoriales	4,3	3,3%	0,5%	\$0,3	0,03%
6. Sector Privado	1,2	0,9%	0,1%	\$0,1	0,01%
<b>Totales (Billones de Pesos de 2016)</b>	<b>\$129,6</b>	<b>100%</b>	<b>14,0%</b>	<b>\$8,64</b>	<b>0,94%</b>

Fuente: Documento CONPES3932 (pp.12) Cálculos Propios

- Más aún: ¿Por qué si el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022 prevé recursos del orden de \$43.000 millones para el punto de solución al problema de las drogas ilícitas durante cuatro años, el Presupuesto General de la Nación estima recursos equivalentes a \$1,34 billones en un año? ¿Existe una inconsistencia en la planeación financiera realizada por el gobierno? ¿O es esta una prueba de las prioridades establecidas el gobierno en relación con la puesta en marcha de su propia agenda de paz? Otras preguntas quedan sin resolver: ¿Qué pasa con los \$4,8 billones que en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022 quedan "por distribuir"? ¿Ya se distribuyeron? ¿Hacia qué puntos del Acuerdo? ¿Una parte de los \$2,8 billones previstos para el OCAD de paz hay que sumarlos a los \$9,7 billones estipulados para 2020? ¿Cuánto?
- En las proyecciones realizadas en el Presupuesto General de la Nación 2020, sobresale la importancia del Sistema General de Participaciones como fuente de financiamiento. Técnicamente, estos recursos no pueden ser contabilizados como recursos nuevos. Esto quiere decir que si a los \$9,7 billones se le sustraen los \$4,7 billones provenientes del Sistema General de Participaciones, el esfuerzo presupuestal real del Gobierno nacional sería de \$5 billones.

Sin embargo, incluso omitiendo el error técnico mencionado, es posible evidenciar un claro retroceso: de acuerdo con las cifras presentadas en el Marco Fiscal de Mediano de Plazo de 2018,

el Sistema General de Participaciones representó el 33% del total de recursos destinados para la financiación del Acuerdo Final de Paz en 2017; para el año 2020, el Sistema General de Participaciones aumenta su importancia al representar el 48% de los recursos destinados por parte del Gobierno nacional para la ejecución del Plan Marco de Implementación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

- Las cifras contenidas en el Cuadro No. 4 muestran más problemas. En este caso, se plantea un ejercicio de contraste entre las proyecciones presupuestales realizadas en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación y su Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020, lo contemplado en el Plan Marco de Implementación y el Documento Conpes 3932 para el año 2020 (incluidos los rezagos de los años anteriores), y los cálculos elaborados por el Componente FARC-CSIVI en cuanto a las inversiones estimadas que deberían realizarse en el año 2020 (incluyendo las salvedades expuestas, los rezagos, los metas interanuales establecidas en el Plan Marco de Implementación y las anotaciones realizadas por la Contraloría General de la República) (Cepdipo, 2019; Contraloría General de la República, 2018).

#### Cuadro No. 4. Proyecciones de financiamiento del Acuerdo de Paz año 2020 (miles de millones de pesos)

Punto/Cálculos	1. Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020	2. Plan Marco de Implementación y Documento CONPES 3932 (incluyendo rezagos)	Diferencia (1-2)	3. Componente FARC-CSIVI	Diferencia (1-3)
1. Reforma Rural Integral	\$ 7.272,88	\$ 7.937,00	-\$ 664,13	\$ 15.437,00	-\$ 8.164,13
2. Participación política	\$ 14,49	\$ 310,00	-\$ 295,51	\$ 756,00	-\$ 741,51
3 Fin del conflicto	\$ 464,87	\$ 240,00	\$ 224,87	\$ 985,00	-\$ 520,13
4. Solución Drogas Ilícitas	\$ 1.342,00	\$ 592,00	\$ 750,00	\$ 1.463,00	-\$ 121,00
5. Víctimas	\$ 645,38	\$ 310,00	\$ 335,38	\$ 10.602,00	-\$ 9.956,00
6. Implementación	\$ 53,00	\$ 0,14	\$ 52,86	\$ 0,27	\$ 52,73
	<b>\$ 9.792,60</b>	<b>\$ 9.389,14</b>	<b>\$ 403,46</b>	<b>\$ 29.243,27</b>	<b>-\$ 19.450,67</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2019); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019)

Como se observa, en relación con el monto global de recursos estipulado en el Plan Marco de Implementación y el Documento Conpes 3932, la proyección de inversiones definida por el Gobierno nacional para 2020 es superior en \$403.000 millones. Los puntos de Fin del Conflicto, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, Víctimas e Implementación muestran partidas presupuestales superiores. Al contrario, en los puntos de Reforma Rural Integral y Participación Política se percibe un desfinanciamiento conjunto de \$960.000 millones. En todo caso, los \$403.000 millones podrían ser considerados recursos orientados a cubrir el rezago presupuestal que, como se dijo, asciende a mínimo a \$1,5 billones desde el punto de vista del Presupuesto General de la Nación (Cepdipo, 2019).

- Ahora, desde el punto de vista de los cálculos elaborados por el Componente FARC-CSIVI, el proyecto de presupuesto destinado a la paz en el año 2020 por parte del Gobierno nacional resulta completamente insuficiente: únicamente representa el 33% de los \$29,2 billones que se requerirían para ejecutar el Plan Marco de Implementación. Únicamente el punto de Implementación contaría con los recursos suficientes. Sobresalen las brechas en materia de Reforma Rural Integral y Víctimas.



6. En definitiva, en los dos escenarios analizados, la Reforma Rural Integral y la Participación política resultan ser los puntos con mayor riesgo de desfinanciamiento. En especial, la Reforma Rural Integral podría acumular un desfinanciamiento de al menos \$2,96 billones en los años 2017 y 2020 (no se cuenta con datos sobre los años 2018 y 2019) en comparación con lo establecido en el Plan Marco de Marco de Implementación y el Documento Conpes 3932, o de \$10,1 billones según los cálculos del Componente FARC-CSIVI (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018; Cepdipo, 2019).

### III. La simulación contable

La ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) estableció la obligación de incorporar un trazador presupuestal para la paz (art. 220 ) con el fin de identificar los recursos que en el PGN se destinarían efectivamente para la financiación del componente de la paz, dígame de la implementación. Del análisis de esta obligación se deriva la denominada "Simulación Contable".

La "Simulación Contable" se asocia a las incosistencias y preguntas que arroja el Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020 en términos de la sumatoria de dineros que técnicamente no deberían ser contabilizados, y de aquellos que descofiguran o nada tienen que ver con el Acuerdo Final de Paz. La sumatoria del gasto en funcionamiento de instituciones existentes; la consideración de sus funciones misionales como acciones relacionadas con la implementación de la paz; la inclusión presupuestal de proyectos contrarios o alejados del Acuerdo, y la agregación de presupuestos de las entidades de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo como parte integral del presupuesto para la paz, constituyen los ejemplos más notorios de la simulación.

Esta simulación será puesta en evidencia a partir de preguntas y observaciones, para cada uno de los puntos del Acuerdo, en relación con los proyectos e instituciones relacionadas en el Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020. La idea es contribuir también de manera puntual a los debates que sobre el tema se puedan presentar en los escenarios políticos y parlamentarios.

#### 1. Preguntas generales al PGN

- » Con respecto a las asignaciones por instituciones contempladas en el Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020 ¿Cuál fue la metodología utilizada para determinar que los recursos se destinan a la Implementación del Acuerdo Final? ¿Dicha metodología tiene algún vínculo con los avances en la estructuración del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIIPO?
- » ¿Cuáles son los criterios que permiten relacionar los proyectos enunciados en el Anexo del Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2020 con los proyectos y metas establecidos en el Plan Marco de la Implementación?
- » ¿Por qué se incluyen dentro de los rubros de implementación del Acuerdo Final recursos de funcionamiento de algunas instituciones? ¿Estos recursos se deben sumar a los previstos en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020?

#### 2. Preguntas sobre las presuntas asignaciones para el punto de la Reforma Rural integral

- » ¿Por qué se incluyen recursos de instituciones relacionados con el tema de atención a la población víctima del conflicto armado si en este punto no se contemplan acciones en este sentido?
- » ¿Por qué aparecen recursos para el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Hidrocarburos si ni en el Acuerdo ni en el Plan Marco de la Implementación se establecen acciones o productos relacionados con el tema minero?

- » ¿Por qué aparece el tema de negocios verdes cuando este tema no se incluyó ni en el Acuerdo Final de Paz ni en el Plan Marco de la Implementación?
- » ¿Cómo se puede verificar si las acciones de formalización y acceso a tierras responden a los criterios poblacionales establecidos en el Decreto 902 de 2017?
- » ¿Por qué se utiliza la expresión "sujetos de reforma agraria" cuando dicha expresión está relacionado con la Ley 160 de 1994; es decir, con una herramienta legal previa a la firma del Acuerdo Final?
- » Con respecto a los proyectos del Departamento Nacional de Planeación ¿cómo estos recursos de fortalecimiento de entidades territoriales se relacionan específicamente con la Reforma Rural Integral?
- » Las acciones que desarrollará en Ministerio del Interior y de Justicia ¿tienen relación con la jurisdicción agraria y la creación de mecanismos alternativos para la gestión de conflictos de la tierra?
- » ¿Por qué aparece dentro de los proyectos del Ministerio de Ambiente un proyecto de fortalecimiento institucional?

INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Ministerio del Trabajo	Divulgación de los derechos fundamentales del trabajo en la aplicación del trabajo decente en el territorio	Función misional del Ministerio del Trabajo.
	Fortalecimiento a la política de formalización laboral, generación de ingresos y economía solidaria en el territorio	Función misional del Ministerio del Trabajo.
	Fortalecimiento del desarrollo de las políticas de empleo en el marco del trabajo decente en el territorio	Función misional del Ministerio del Trabajo.
	Fortalecimiento del diálogo social y la concertación	Función misional del Ministerio del Trabajo.
	Implantación fondo de solidaridad pensional subcuenta de subsistencia	Función misional del Ministerio del Trabajo.
	Incremento de la efectividad de la inspección, vigilancia y control ejercida por el ministerio de trabajo	Función misional del Ministerio del Trabajo.
Servicio nacional de aprendizaje (SENA)	Administración e intermediación laboral	Función misional del Sena.
	Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA	Función misional del Sena.
	Servicio de formación para el emprendimiento, fomento del emprendimiento y fortalecimiento empresarial	Función misional del Sena. El Acuerdo no se aborda el tema de emprendimiento en ningún momento, se busca el fortalecimiento de la economía solidaria.
Ministerio de Educación Nacional.	Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia.	
Ministerio de Vivienda.	Subsidio familiar de vivienda	Estrategia general del Ministerio ¿cuáles son las actividades propias al cumplimiento de los indicadores PMI?
Instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF)	Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia.	Función misional de la institución.
	Desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en el marco del reconocimiento, garantía de sus derechos y construcción de proyectos de vida.	Función misional de la institución.
	Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos	Función misional de la institución. No se aborda en ningún lugar del Acuerdo Final o del PMI el tema de restablecimiento de derechos.

INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Agencia de renovación del territorio - ART	Apoyo a la implementación de esquemas de financiación, cofinanciación y seguimiento de proyectos que contribuyan al desarrollo de los territorios priorizados	
	Apoyo a la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET en las zonas priorizadas	
	Implementación de actividades para la reactivación económica, social y ambiental en las zonas focalizadas por los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET	
	Implementación de las tecnologías de información y comunicaciones para la renovación del territorio	
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	Ampliación programa de telecomunicaciones sociales	En el Acuerdo Final y en el Plan Marco no se contemplan acciones relacionadas con radios comunitarias en el punto de Reforma Rural Integral.
	Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública	En el Acuerdo Final y en el Plan Marco no se contemplan acciones relacionadas con radios comunitarias en el punto de Reforma Rural Integral.
	Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública	En el Acuerdo Final y en el Plan Marco no se contemplan acciones relacionadas con radios comunitarias en el Punto de Reforma Rural Integral.
	Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones	
Ministerio de minas y energía	Fortalecimiento para la reducción de la conflictividad socio ambiental frente a las actividades desarrolladas por el sector minero energético en el territorio	Ni el Acuerdo Final ni el PMI contempla intervenciones relacionadas con las actividades minero energéticas y en el caso de que se desarrollaran éstas tendrían que estar orientadas a la atención de la pequeña minería.
	Mejoramiento del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del territorio	
	Suministro del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas - ZNI	
Departamento administrativo para la prosperidad social	Fortalecimiento a entidades territoriales en política de seguridad alimentaria	
	Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP	¿esto tiene una intervención rural particular? ¿en todo el territorio nacional o en los municipios PDET?
	Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros	Esto también corresponde al tema de atención a población víctima, no se puede abordar dentro del punto de Reforma Rural Integral.
	Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales	Esto corresponde al tema de atención a la población víctima del conflicto armado reconocida oficialmente y que inicien el proceso de retornos.
Departamento administrativo para la prosperidad social	Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable	



INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Ministerio de Agricultura	Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad	¿Cuál es el enfoque que permite la atención de campesinos pequeños y medianos?
	Construcción y fortalecimiento de políticas de generación de ingresos y fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural	¿Cuál es el enfoque que permite la atención de campesinos pequeños y medianos?
	Fortalecimiento de la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias	En el Acuerdo Final y en el Plan Marco de la Implementación no se incluye el tema de cadenas productivas agropecuarias.
	Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario	
	Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural	
Ministerio de salud y protección social	Fortalecimiento de la capacidad del ministerio de salud y protección social para orientar la gestión del talento humano en salud.	Función misional del Ministerio.
	Fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud en condiciones de integralidad, continuidad y calidad	Función misional del Ministerio. ¿Cómo tendría una traducción en el mundo rural medible?
	Implementación de acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.	Función misional del Ministerio.
	Implementación de acciones del programa ampliado de inmunizaciones - PAI	No se contempla este tema ni en el Acuerdo Final o en el Plan Marco de la Implementación.
Agencia nacional de tierras	Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	No son claros los recursos destinados a los sujetos específicos contemplados en el Decreto 902 de 2017 en su artículo 4 y 5.
	Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural.	
	Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria.	La definición de sujetos de reforma agraria está determinada por la Ley 160 de 1994 que no es un desarrollo normativo del Acuerdo Final.
	Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural	Función misional de la entidad.
	Fortalecimiento gestión integral del fondo documental de la agencia nacional de tierras	Esto es una función propia de la Agencia que no se puede endilgar a la implementación del Acuerdo Final.
	Implementación programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras	Es una función misional de la Agencia y no es claro como se cumple con lo establecido en el Plan Marco de la Implementación en sus indicadores étnicos.
	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas	
	Es una función misional de la Agencia y no es claro como se cumple con lo establecido en el Plan Marco de la Implementación en sus indicadores étnicos.	
Instituto geográfico Agustín Codazzi	Actualización y gestión catastral nacional	
	Generación de estudios de suelos, tierras y aplicaciones agrológicas como insumo para el ordenamiento integral y el manejo sostenible del territorio	



INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV	
	Esto no se contempla dentro del punto de la Reforma Rural Integral y es una tarea misional de la entidad.	
	Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva	Esto no se contempla dentro del punto de la Reforma Rural Integral y es una tarea misional de la entidad.
	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral	
	Esto no se contempla dentro del punto de la Reforma Rural Integral y es una tarea misional de la entidad.	
	Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado	Es una función propia de la Unidad, no se puede establecer como recursos de la implementación.
	Servicio de registro único de víctimas caracterizadas	Es una función que tenía la Unidad desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, no se puede ahora señalar que es propio de la implementación del Acuerdo Final.
Unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas	Contribución a la mejora de la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente	
	Implementación programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional	El total de rubro de la restitución se estableció en 170,267,751,483 ¿Cómo se calcula el porcentaje? ¿Dónde está contenido dentro del capítulo de RRI temas relacionados con la restitución de tierras? ¿Por qué esto no está dentro del capítulo de víctimas?
Departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre - Coldeportes	Apoyo a la infraestructura deportiva, recreativa y de la actividad física	Es necesario especificar que recursos corresponde a territorios rurales y cuáles a municipios PDET de acuerdo con lo priorizado en los Planes de Acción para la Transformación Regional.
Instituto nacional de vías	Adecuación mejoramiento y mantenimiento de la red fluvial.	¿Esto se hace teniendo en cuenta prioritizaciones de los PDET? Este elemento no aparece en los indicadores de la Reforma Rural Integral del Plan Marco de Implementación.
	Construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de la infraestructura portuaria fluvial.	¿Esto se hace teniendo en cuenta prioritizaciones de los PDET? Este elemento no aparece en los indicadores de la Reforma Rural Integral del Plan Marco de Implementación.
	Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de la red terciaria.	
Agencia nacional de hidrocarburos	Aprovechamiento de hidrocarburos en territorios social y ambientalmente sostenibles	Acciones alrededor del tema de hidrocarburos no se contemplan ni en el Acuerdo Final ni en el Plan Marco de la Implementación.



INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Unidad de Planificación de tierras rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios UPRA	Desarrollo de la Planificación y gestión del territorio rural para usos agropecuarios en el ámbito nacional	Función misional de la unidad.
	Fortalecimiento de la capacidad de desarrollo institucional de la UPRA para la gestión del territorio rural en el ámbito nacional	El fortalecimiento institucional no puede ser considerado una acción de implementación del Acuerdo Final.
	Fortalecimiento de la gestión de información y sus tecnologías para la Planificación y orientación de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios en el ámbito nacional	El fortalecimiento institucional no puede ser considerado una acción de implementación del Acuerdo Final.
Ministerio de vivienda, ciudad y territorio	Ampliación y mejoramiento de gestión integral de residuos sólidos en el territorio	
	Apoyo financiero para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales	
	Desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico	
Departamento Nacional de Planeación	Apoyo capacidades institucionales para la construcción de paz y el análisis, gestión y transformación de conflictos	Por qué esta acción se contempla dentro de la Reforma Rural Integral. A qué pilar de este punto le apunta.
	Fortalecimiento de las entidades territoriales	Por qué esta acción se contempla dentro de la Reforma Rural Integral. A qué pilar de este punto le apunta.
	Implementación del sistema nacional catastral multipropósito desde el DNP	
Ministerio de Comercio Industria Turismo	Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado	
Superintendencia de notariado y registro	Actualización en línea de las bases de datos para el catastro multipropósito	
Instituto de Planificación y promoción de soluciones energéticas para las zonas no interconectadas	Desarrollo e implementación de proyectos energéticos sostenibles en las zonas no interconectadas, ZNI	
	Diseño y estructuración de soluciones tecnológicas apropiadas de generación de energía eléctrica en las zonas no interconectadas del país	
Parques nacionales naturales de Colombia	Administración de las áreas del sistema de parques nacionales naturales y coordinación del sistema nacional de áreas protegidas.	Función misional de la institución.
Agencia de desarrollo rural	Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural.	
	Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria	
	Fortalecimiento de la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural	
	Implementación de un modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización	
Ministerio de Comercio industria turismo - Artesanías de Colombia s.a.	Apoyo y fomento a la actividad artesanal de las comunidades o grupos étnicos, como expresión de sus economías propias	
	Fortalecimiento de la actividad artesanal, una alternativa de desarrollo económico local y regional 2019-2023	



INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Computadores para educar CPE	Incremento de la dotación de terminales de cómputo y capacitación de docentes en sedes educativas oficiales	
Agencia nacional de minería	Mejoramiento de los estándares de la actividad minera	Acciones alrededor del tema de minería no se contemplan ni en el Acuerdo Final ni en el Plan Marco de la Implementación.
Unidad administrativa especial de organizaciones solidarias	Desarrollo socio-empresarial de las organizaciones solidarias	¿esto aborda todo el Plan Nacional de fomento de la economía solidaria y cooperativa rural?
Ministerio de cultura	No aparecen referenciados los proyectos.	
Unidad administrativa especial del servicio Público de empleo	Fortalecimiento de la red de prestadores en atención a víctimas a través del SPE	Los temas de víctimas no se abordan en el punto de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final ni en el Plan Marco de la Implementación.
Ministerio de justicia y del derecho	Apoyo en la implementación de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial	Cómo se responde al diseño de mecanismos alternativos para la solución de conflictos cuando todavía no hay una formulación de los mismos.
	Fortalecimiento de la gestión sectorial de la justicia formal y administrativa	¿Esto implica que algo sobre la jurisdicción agraria? Tal cómo está no responde a ningún elemento del Acuerdo Final.
	Fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado y efectividad de la justicia	Esto debería contemplarse en el punto 4 del Acuerdo Final.
	Fortalecimiento e implementación de la política criminal en el estado colombiano	Función misional.
Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible	Fortalecimiento de la oferta institucional para la sostenibilidad ambiental del territorio en el marco de los negocios verdes y sostenibles.	El tema de negocios verdes no se contempla en el Acuerdo Final y tampoco en el Plan Marco de la Implementación.
	Generación capacidades para el adecuado desempeño ambiental del SINA en el territorio nacional	Esto corresponde al fortalecimiento organizacional y no se puede contemplar como una tarea propia de la implementación.
Instituto colombiano agropecuario	Prevención y control de plagas y enfermedades, e inocuidad en la producción primaria	Función misional.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

### 3. Preguntas sobre las presuntas asignaciones para el punto de la Participación Política

- » ¿Por qué los recursos señalados para este punto no reflejan las necesidades de los puntos y pilares del Plan Marco de la Implementación?
- » ¿Por qué se incluye a la Contraloría General de la República con un proyecto de fortalecimiento de la estrategia de la lucha contra la corrupción?
- » ¿Por qué se incluye al Departamento Administrativo de la Función Pública con el tema de fortalecimiento de la gestión pública? ¿A qué le apunta específicamente en la implementación del Acuerdo Final?
- » ¿Por qué aparece el Instituto de Antropología e Historia con el proyecto de "diseño científico de la política de diálogo intercultural"? Es necesario recordar que esta institución no está incluida en ningún producto del Plan Marco de la Implementación.
- » ¿Por qué la totalidad de los recursos que corresponden al Ministerio del Interior están destinados a gastos en funcionamiento, si esta entidad es responsable de inversiones asociadas a la implementación del punto 2?

INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	Ampliación programa de telecomunicaciones sociales	
	Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública	Función misional del Ministerio del Trabajo.
	Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública	Función misional del Ministerio del Trabajo.
	Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones	
Departamento Nacional de Planeación	Apoyo capacidades institucionales para la construcción de paz y el análisis, gestión y transformación de conflictos	
	Fortalecimiento de las entidades territoriales	En qué aspectos que se relacionen con alguno de los pilares del punto 2 porque parece una acción genérica para responder a la misión del Departamento.
Ministerio del interior	Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos	
	Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos	
Procuraduría general de la nación	Implementación de la estrategia anticorrupción de la procuraduría general de la nación	Función misional de la institución que no puede ser relacionada con la implementación del Acuerdo Final.
Departamento función pública	Diseño de políticas y lineamientos en temas de función pública para el mejoramiento continuo de la administración pública.	Función misional. Con qué pilar del punto 2 se puede relacionar.
	Mejoramiento de los niveles de eficiencia y productividad de las entidades públicas del orden nacional y territorial	Función misional. Con qué pilar del punto 2 se puede relacionar.
Ministerio de justicia y del derecho	Apoyo en la implementación de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Participación Política.
	Fortalecimiento de la gestión sectorial de la justicia formal y administrativa	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Participación Política.
	Fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado y efectividad de la justicia	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Participación Política.
	Fortalecimiento e implementación de la política criminal en el estado colombiano	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Participación Política.
Instituto colombiano de antropología e historia	Formulación científica de la política pública para el diálogo intercultural	¿Cómo se responde con este tipo de acciones a la implementación del Acuerdo Final? De hecho la entidad no tiene ningún indicador asignado dentro del Plan Marco de Implementación

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).



#### 4. Preguntas sobre las presuntas asignaciones para el punto del Fin del Conflicto

- » ¿Por qué se incluye el Ministerio de Defensa-Armada dentro de las instituciones que reciben recursos para la implementación de este punto?
- » ¿Cuáles son los proyectos que desarrollará Presidencia de la República en el marco del Punto 3? En principio se podría señalar que el tema de prevención del reclutamiento de menores, pero no es claro con qué punto en específico se podrían relacionar del Acuerdo Final o del Plan Marco de la Implementación.
- » Con respecto a la Registraduría ¿A qué apunta este proyecto? ¿Cedulación? ¿Registro Civil? No es clara la relación. Además se supone que en el proceso de dejación de armas se realizó el proceso completo de cedulación.

INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Unidad nacional de protección - UNP	No aparecen relacionados proyectos	
Agencia para la reincorporación y la normalización	Fortalecimiento de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP	
	Prevención riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación	
Ministerio de defensa nacional - armada	No aparecen referenciados los proyectos.	En el Acuerdo Final y en el Plan Marco de la Implementación no se establece ningún tipo de acción a ser desarrollada por la Armada.
Procuraduría general de la nación	Implementación de la estrategia anticorrupción de la procuraduría general de la nación	Función misional de la institución que no puede ser relacionada con la implementación del Acuerdo Final.
Presidencia de la República - Gestión General	Desarrollo de la política intersectorial de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados	No se entiende cómo la política de prevención de reclutamiento responde a los pilares de la reincorporación o del numeral 3.4 del Acuerdo Final.
Ministerio del interior	Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Fin del Conflicto.
	Fortalecimiento de la gestión territorial en la garantía, promoción y goce de los derechos humanos	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Fin del Conflicto.
Ministerio de justicia y del derecho	Apoyo en la implementación de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Fin del Conflicto.
	Fortalecimiento de la gestión sectorial de la justicia formal y administrativa	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Fin del Conflicto.
	Fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado y efectividad de la justicia	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Fin del Conflicto.
	Fortalecimiento e implementación de la política criminal en el estado colombiano	Con qué pilar se relaciona específicamente este proyecto en el punto de Fin del Conflicto.
Unidad administrativa especial de organizaciones solidarias	Desarrollo de emprendimientos solidarios en población reincorporada o reinsertada a nivel nacional	
Registraduría nacional del estado civil	Fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación y registro civil PMT II. Nacional	No se entiende a que pilar o producto se apunta con este proyecto del punto de Fin del Conflicto.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

## 5. Preguntas sobre las presuntas asignaciones para el punto de la Solución al problema de las drogas ilícitas

- » Particularmente en los proyectos del Ministerio de Salud ¿Por qué se debería hablar de fortalecimiento del talento humano? ¿El proyecto de prevención tiene algo que ver con la formulación del plan nacional de atención al consumo?
- » ¿Por qué se incluye dentro de este punto un proyecto del ICBF relacionado con el re establecimiento de derechos?

INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Presidencia de la República	Consolidación de la acción integral contra minas antipersonal en el marco del posconflicto	
Ministerio de justicia y del derecho	Apoyo en la implementación de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial	Con qué pilar o producto de Punto 4 se relaciona este proyecto.
	Fortalecimiento de la gestión sectorial de la justicia formal y administrativa	Con qué pilar o producto de Punto 4 se relaciona este proyecto.
	Fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado y efectividad de la justicia	Con qué pilar o producto de Punto 4 se relaciona este proyecto.
	Fortalecimiento e implementación de la política criminal en el estado colombiano	Con qué pilar o producto de Punto 4 se relaciona este proyecto.
Ministerio de Salud y Protección Social	Fortalecimiento de la capacidad del ministerio de salud y protección social para orientar la gestión del talento humano en salud.	En el punto 4 no se contempla ningún tipo de acción relacionada con el fortalecimiento de talento humano.
	Fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud en condiciones de integralidad, continuidad y calidad	Función misional.
	Implementación de acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.	Esto se relaciona de alguna forma con el numeral 4.2 del Acuerdo. De no ser así, teniendo en cuenta las responsabilidades en términos de formulación del plan nacional para la atención del consumo, se busca equiparar acciones de prevención en general con el tema de acción articulada para atender el consumo.
	Implementación de acciones del programa ampliado de inmunizaciones - PAI	Esto no se contempla en ningún producto del Plan Marco de Implementación.
Instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF)	Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia	Función misional. Cuál es la relación con los pilares y productos del Plan Marco de Implementación.
	Desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en el marco del reconocimiento, garantía de sus derechos y construcción de proyectos de vida	Función misional. Cuál es la relación con los pilares y productos del Plan Marco de Implementación.
	Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos	Función misional. Cuál es la relación con los pilares y productos del Plan Marco de Implementación. El tema de restablecimiento de derechos no está en ningún producto del Plan Marco de Implementación.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

## 6. Preguntas sobre las presuntas asignaciones para el Punto de Víctimas

- » ¿Por qué se incluyen recursos para la Unidad de Víctimas relacionadas con la gestión del SNARIV si esta corresponde a la normatividad de la Ley 1448 de 2011 y no ha sido modificada en la implementación del Acuerdo Final?
- » ¿Por qué se incluyen como recursos de la implementación los destinados a la Defensoría del Pueblo para el seguimiento de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios?
- » ¿Por qué se incluyen como recursos de la implementación acciones del Ministerio de Salud para la atención de víctimas?

INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Secretaría ejecutiva	Adecuación dotación y puesta en funcionamiento de las sedes de la jurisdicción especial para la paz	
	Desarrollo e implementación de herramientas de tecnología e información en la jurisdicción especial para la paz	
	Difusión estructura, funciones y logros de la JEP	
	Implementación de medidas de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los sujetos de protección de la JEP	
	Implementación del sistema integral de verdad justicia reparación y garantías de no repetición en el componente de justicia transicional y restaurativa con enfoques de género y diferenciales	
	Mejoramiento de la capacidad de gestión institucional de la JEP	
Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado UBDP	Fortalecimiento de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas	
	Implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano	
Tribunal de paz y las salas de justicia	No aparecen referenciados los proyectos.	
Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	Adecuación de espacios físicos para el esclarecimiento, reconocimiento y dignificación de las víctimas del conflicto armado interno	
	Ampliación del conocimiento de la sociedad sobre lo ocurrido en el conflicto armado interno y el entorno institucional derivado de los acuerdos de paz	
	Desarrollo de las acciones de esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno	
	Fortalecimiento del reconocimiento social del conflicto y las condiciones de convivencia pacífica en los territorios	
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	Implementación de acciones para la coordinación y articulación de los diferentes actores e instancias del SNARIV	Corresponde al sistema creado por la Ley 1448 de 2011, no se entiende por qué el costo de su coordinación y articulación a la implementación del Acuerdo.
	Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva	Esto implica la ampliación del universo de víctimas en coherencia con el Acuerdo Final. Si no es así entonces no se puede indilgar a la implementación del Acuerdo Final acciones que estaban establecidas previamente.



INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral	
	Mejoramiento de los canales de atención y orientación para las víctimas del conflicto armado	Función misional de la institución.
	Servicio de registro único de víctimas caracterizadas	Función misional de la institución.
Unidad de investigación y acusación	No aparecen referenciados los proyectos.	
Ministerio del interior	Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos	Con qué pilar o producto del Plan Marco se relaciona este proyecto.
	Fortalecimiento de la gestión territorial en la garantía, promoción y goce de los derechos humanos	Con qué pilar o producto del Plan Marco se relaciona este proyecto.
Defensoría del pueblo	Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la ley 1448, decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la ley 1719 de 2014	Esto corresponde al seguimiento de una herramienta normativa y una política pública anterior a la firma del Acuerdo Final que no ha sido modificada para atender a los criterios del punto 5 por lo que no se puede considerar parte de la implementación.
Presidencia de la República	Diseño e implementación del sistema nacional de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública integral en derechos humanos	
	Fortalecimiento de las entidades del estado que conforman el sistema nacional de derechos humanos y DIH para diseñar, implementar y evaluar la política integral en la materia, y construir una cultura de derechos humanos y DIH.	
Ministerio de Salud y Protección Social	Apoyo para la implementación de las medidas de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado	Esto corresponde a los componentes de una herramienta normativa y una política pública anterior a la firma del Acuerdo Final que no ha sido modificada para atender a los criterios del punto 5 por lo que no se puede considerar parte de la implementación.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

## 7. Preguntas sobre las presuntas asignaciones para el Punto de Implementación, verificación y refrendación

- » ¿Por qué se incluyen los recursos del fortalecimiento de la estrategia anticorrupción de la Procuraduría? ¿Con qué producto o pilar del Plan Marco se puede relacionar?
- » ¿Por qué se incluyen los recursos de seguimiento de la Contraloría si esta es una función misional y no desarrolla ningún producto específico del Acuerdo o del Plan Marco?
- » El proyecto de la Presidencia de la República ¿Da cuenta de la estrategia de transversalización del enfoque de género del Acuerdo Final?
- » ¿Por qué aparece de nuevo el Instituto de Antropología e Historia?



INSTITUCIÓN	PROYECTOS RELACIONADOS	OBSERVACIONES
Procuraduría General de la Nación	Implementación de la estrategia anticorrupción de la procuraduría general de la nación	Función misional de la Procuraduría y no guarda relación con ningún pilar o producto del Plan Marco de Implementación.
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	Ampliación programa de telecomunicaciones sociales	Aunque en el punto 6 se establece el tema de fortalecimiento de capacidades para la comunicación fruto del Acuerdo, no es claro cómo una función misional de la institución responde a este producto específico.
	Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública	Aunque en el punto 6 se establece el tema de las 20 emisoras fruto del Acuerdo, no es claro cómo una función misional de la institución responde a este producto específico.
	Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública	Aunque en el punto 6 se establece el tema de las 20 emisoras fruto del Acuerdo, no es claro cómo una función misional de la institución responde a este producto específico.
	Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones	Esto correspondería solo al punto 1 del Acuerdo Final.
Contraloría General de la Republica	Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para desarrollar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima y las relacionadas con posconflicto.	Esto es una función misional de la institución y el seguimiento de cualquier tipo y evaluación de una política pública por parte de la entidad no puede ser considerado como una acción de implementación.
Presidencia de la República	Implementación de los enfoques de género e interseccionalidad en la gestión pública a nivel nacional	Pero al ser una estrategia genérica para toda la institucionalidad no se entiende cómo esto garantizará la transversalización de los enfoques
Departamento función pública	Diseño de políticas y lineamientos en temas de función pública para el mejoramiento continuo de la administración pública.	A qué pilar o producto del punto 6 responden estas acciones.
	Mejoramiento de los niveles de eficiencia y productividad de las entidades públicas del orden nacional y territorial.	A qué pilar o producto del punto 6 responden estas acciones.
Instituto colombiano de antropología e historia	Formulación científica de la política pública para el diálogo intercultural	Este proyecto y la participación de esta institución es muy difícil de comprender porque no parece articularse con ninguna acción contenida en el Acuerdo Final y tampoco aparece la institución relacionada con ningún producto en el Plan Marco de la Implementación.
Ministerio del interior	Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos	Con qué pilar o producto del Plan Marco se relaciona este proyecto.
	Fortalecimiento de la gestión territorial en la garantía, promoción y goce de los derechos humanos	Con qué pilar o producto del Plan Marco se relaciona este proyecto.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

## IV. Conclusión

En este documento se han presentado numerosos argumentos orientados a demostrar los ejercicios de simulación macroeconómica, financiera y contable con los que se desvirtúa que el Gobierno nacional posee una voluntad inquebrantable de implementar el Acuerdo de paz y se evidencia que realmente se está frente a la paz desfinanciada o subordinada a los intereses gubernamentales de corto plazo. La "Paz Ausente" del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ha sido la antesala de lo que ahora bien se puede definir como la "Paz Simulada", cuyo sustento en la actual coyuntura se encuentra en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. En este documento gubernamental, los riesgos ciertos de

desfinanciamiento del Acuerdo Final de Paz se ocultan bajo un conjunto de supuestos macroeconómicos improbables, inconsistencias financieras evidentes y ejercicios reiterados de “contabilidad creativa”.

Tal simulación conduce a una ralentización del proceso de implementación, a una modalidad velada del incumplimiento gubernamental, y lleva a que el compromiso con la construcción de la paz quede diluido en otras problemáticas coyunturales y prioridades gubernamentales que desdican de la presunta voluntad de compromiso con el Acuerdo de paz. En realidad, se asiste a una reconfiguración de lo convenido en La Habana en función de intereses específicos gubernamentales y de la bancada del partido de gobierno, bajo un manto de presunto respeto por lo originalmente pactado. “Hacer trizas los acuerdos” resultó más difícil de lo inicialmente esperado. Simular la Paz puede significar la asunción de menores costos, e incluso, algunos réditos políticos a nivel nacional e internacional. Esta parece ser la estrategia del Gobierno. La presupuestación y la contabilidad creativas constituyen un elemento fundamental de dicha estrategia.

## Referencias Bibliográficas

- » BANCO DE LA REPÚBLICA (2019). *Anexo estadístico informe de política monetaria, versión pública*. Bogotá: Banco de la República, julio de 2019.
- » CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2019). *La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.
- » CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2018). *El Sistema General de Regalías y el Plan Marco de Implementación: entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial*. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 8.
- » COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL (2019). *Acta No. 11*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- » CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2019). *Ley 1955 de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial No. 50964 del 25 de mayo de 2019.
- » 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 del Plan Plurianual Inversiones, de enero 2017 a 30 de marzo de 2018*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- » DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2019). *Plan plurianual de inversiones 2018-2022. “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- » DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2018). *Plan Marco de Implementación. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- » DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2018a). *Documento 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*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- » MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2019). *Proyecto de ley de presupuesto General de la Nación 2020*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- » MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2019a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- » MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2018). *Paz con legalidad*. Bogotá: Presidencia de la República.