



# DOCUMENTO **18** DE TRABAJO

---

## **EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL: Simulación, impactos e inconsistencias**

**Andrés Felipe Mora Cortés**

Bogotá, Marzo de 2020



CENTRO DE PENSAMIENTO  
Y DIÁLOGO POLÍTICO

## Introducción

Este documento tiene como propósito realizar un balance de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET desde el punto de vista de su principal fuente de financiación: el Sistema General de Participaciones SGP. Dada la centralidad que representan los PDET para la Reforma Rural Integral RRI y, a su vez, la importancia de la RRI dentro del Plan Marco de Implementación PMI, este análisis concierne, en última instancia, al financiamiento del Acuerdo Final de Paz AFP en general.

Sin embargo, a diferencia de otras indagaciones de carácter macro que se han realizado desde el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) en relación con el AFP<sup>1</sup>, las valoraciones aquí presentadas centrarán su atención en los impactos territoriales que pueden producir las tendencias de financiamiento que se registran y las inconsistencias contables que pueden identificarse después de tres años de implementación.

Se demostrará que vincular la puesta en marcha del PMI al SGP significó para el Gobierno Nacional imponer un modelo de implementación que no produjera sobresaltos fiscales, y que no pusiera en riesgo las metas de austeridad definidas por la regla fiscal. Esta paz austera se encubre con un ejercicio de simulación orientado a mostrar una presumida voluntad presupuestal de avanzar en la implementación del Acuerdo, en un contexto en el que los recursos son realmente reducidos y no conducen a esfuerzos de gasto adicionales para el gobierno. En efecto, los dineros provenientes del SGP no pueden ser contabilizados como recursos frescos de financiamiento del PMI, pues su canalización hacia los departamentos y municipios del país está asegurada desde 1991 por la Constitución Política y por las normas que han reglamentado el sistema de transferencias territoriales. Contabilizar dichos recursos representaría un error técnico de doble contabilidad.

Este ejercicio de simulación implica poner en riesgo la aplicación de los enfoques participativo y territorial establecidos en el Acuerdo, pues dada la relevancia que asume el SGP en la financiación de los PDET, la RRI y el PMI significa:

1. Imponer serias restricciones presupuestales a los procesos participativos que deben sustentar la formulación de los PDET y de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), en tanto las transferencias territoriales son recursos de destinación específica que no pueden ser administrados de manera autónoma por los municipios.
2. Ralentizar la superación de la pobreza extrema rural, la disminución de la pobreza rural multidimensional y el cierre de las brechas territoriales existentes, debido a la precariedad de los recursos frescos que se canalizarán desde el Presupuesto General de la Nación PGN a las regiones PDET, ya que los 170 municipios que componen dichas regiones se caracterizan por su disminuida capacidad para generar recursos propios y formas endógenas de desarrollo.

Adicionalmente, el estudio de los montos de las transferencias efectuadas a los 170 municipios PDET entre los años 2017 y 2020 permitirá identificar inconsistencias contables que llevan a pensar en la necesidad de revisar el PMI para garantizar la sincronía entre los procesos de diseño y puesta en marcha de los PATR y su financiación, pues aunque el Gobierno Nacional contabiliza al SGP dentro de las inversiones del PMI realizadas desde el año 2017, los PATR —que constituyen un pilar fundamental de los PDET y captan el total de recursos pro-

1. Al respecto ver: Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019, 2018).

venientes del SGP— fueron suscritos entre los meses de agosto de 2018 y marzo de 2019.

Los análisis mencionados se realizarán a nivel de las 16 zonas PDET. Mostrarán los promedios de las tendencias observadas y la manera como dichas tendencias afectan de manera diferenciada a cada una de dichas zonas. Asimismo, ofrecerán argumentos a favor de revisar la temporalidad del PMI y sus bases presupuestales para avanzar en el reconocimiento de los enfoques participativo y territorial del AFP y su propósito reparador en los territorios más afectados por la injusticia social y el conflicto armado.

## 1. La paz austera: el PMI, el SGP y el ejercicio de simulación

De acuerdo con el documento Conpes 3932 de 2018, el SGP constituye la fuente de financiamiento más importante del PMI. El 36,8% de los \$129,9 billones estimados para llevar a cabo la implementación del AFP proviene de esta fuente, ubicándose por encima de los dineros provenientes del PGN, y de los montos indicativos del Sistema General de Regalías, la cooperación internacional, los recursos propios de los entes territoriales y los aportes del sector privado (cuadro No.1).

**Cuadro No. 1. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo Conpes 3932 (2017-2031)**

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 Conpes 3932 de 2018 (p. 12). Cálculos propios.

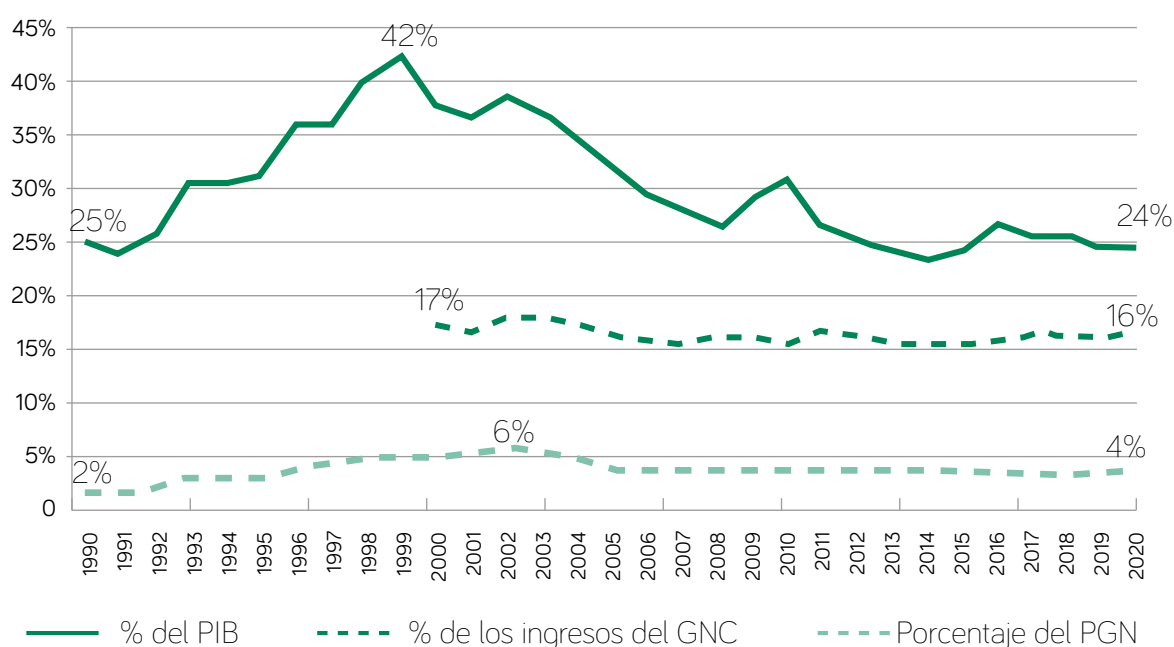
Técnicamente, el SGP no constituye una fuente de recursos frescos para financiar el AFP pues a partir de la Constitución de 1991 estos dineros están garantizados con una destinación específica para financiar la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico en los departamentos y municipios del país. Es decir, con Acuerdo o sin Acuerdo de Paz, estos recursos deben llegar a todos los entes territoriales del país por mandato constitucional y legal. Contabilizarlos como recursos orientados a la construcción de paz, representa un error técnico de doble contabilidad que pretende ocultar el bajo esfuerzo fiscal del Gobierno Nacional para financiar la implementación de lo acordado<sup>2</sup>.

2. Esta postura coincide con la presentada por la Contraloría General de la República: “Como concluye el informe radicado al Congreso de la República por la CGR [Contraloría General de la República] (2018), el SGP no representa una nueva fuente de ingresos para la implementación del AF [Acuerdo Final]. De hecho, esta fuente responde a destinaciones específicas determinadas por la Ley 715 de 2001, las cuales son inflexibles (...) ya que los criterios existentes no favorecen la priorización y distribución de recursos a la población de zonas rurales y rurales dispersas en temas asociados al alcance del PMI. El PND [Plan Nacional de Desarrollo] 2018-2022 no evidencia cambios normativos o lineamientos que faciliten el uso del SGP, ni se evidencian avances en la reforma a la Ley 715 de 2001 (...) Si bien el SGP dispone de un 11% de libre destinación, para el caso de los 170 municipios priorizados, éstos por su baja capacidad de ahorro y generación de ingresos, en general usan esta asignación para sostener sus gastos de funcionamiento” (Contraloría General de la República, 2019: 25).

Esta afirmación resulta aún más evidente si se tiene en cuenta que desde la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y su desarrollo en la Ley 715 de 2001, se ha buscado que las transferencias territoriales representen un menor porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) —disminuyendo al 4% en 2020—, una proporción decreciente de los ingresos corrientes de la nación —que se reduce al 24% en 2020— y un monto estable y relativamente bajo del PGN —que se mantiene en el 16% en 2020— (gráfica No. 1).

Se ha querido entonces que las transferencias territoriales representen una menor proporción de la riqueza nacional, que se asocien de manera menos importante a los ingresos más estables del Gobierno Nacional y que no representen esfuerzos adicionales para el PGN. La idea es disminuir la presión fiscal de un gasto concebido como inflexible e inercial por parte del Gobierno Nacional para provocar un mayor esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios del país. En definitiva, el PMI se asoció a un gasto que, por definición, se asume como inflexible, que debe pesar cada vez menos en la economía y en las cuentas nacionales y que debe incentivar la generación de recursos propios por parte de los entes territoriales.

**Gráfica No. 1. Transferencias Territoriales – Sistema General de Participaciones**



Fuente: Banco de la República – Departamento Nacional de Planeación. Cálculos propios.

Para el Gobierno Nacional, vincular la puesta en marcha del PMI al SGP significó garantizar una paz que no produjera sobresaltos fiscales, y que no pusiera en riesgo las metas de austeridad definidas por la regla fiscal<sup>3</sup>. Esto en un contexto en el que, por su condición, los municipios PDET son definidos como de categoría sexta; es decir, municipios con baja capacidad para generar recursos propios y de destinación autónoma, y con amplias necesidades socioeconómicas<sup>4</sup>.

3. La Ley 1473 de 2011 (“ley de regla fiscal”) ha establecido que el gasto estructural del Gobierno Nacional no podrá superar al ingreso estructural en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. En el mediano plazo, dicha meta consiste en que el déficit estructural del gobierno no será mayor a 1% del Producto Interno Bruto (PIB) a partir del año 2022. En este contexto, y dejando de lado las inversiones que se requerirían para avanzar en la construcción de una paz estable y duradera, el MHCP proyectó una disminución del gasto público en cerca de tres puntos del PIB entre los años 2014 y 2025. Las transferencias territoriales deberían sufrir un recorte del orden del 0,8% del PIB.

4. Las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 establecen siete categorías de municipios (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta). Esta categorización obedece a cuatro criterios: número de habitantes,

Así, aunque los municipios PDET carecen de recursos propios suficientes, no son receptores de recursos adicionales de cuantía que soporten la puesta en marcha de los objetivos e iniciativas que componen dichos programas. Además, la austeridad que implica la regla fiscal y el interés histórico del gobierno por disminuir el gasto en transferencias territoriales imposibilita crear mecanismos de compensación que, desde el presupuesto general de la nación, faciliten la canalización de recursos frescos y de libre destinación para los municipios PDET.

La importancia que asume el SGP como fuente de financiamiento del PMI demuestra el interés gubernamental de simular de manera antitécnica la financiación de la paz en el nivel territorial, sin un verdadero esfuerzo fiscal del orden nacional y responsabilizando en un mayor grado a municipios débiles presupuestalmente de la puesta en marcha del PMI<sup>5</sup>.

## 2. La RRI, los PDET y el SGP: impactos sobre los enfoques participativo y territorial del Acuerdo

La puesta en marcha de la RRI demandará el 85,5% del aforo del PMI; es decir, \$110,6 billones. De este monto, \$79,6 billones tendrán que ser destinados a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. En otras palabras, los PDET participarían del 72% de los recursos previstos para la RRI y del 61% de los \$129,6 billones del PMI. De lejos, la RRI y los PDET representan los elementos más importantes de la implementación del AFP en materia de financiación. Esto permite afirmar que el desfinanciamiento de la RRI o de los PDET, en tanto principales componentes presupuestales del PMI, significará el desfinanciamiento del PMI en su conjunto y una férrea restricción a la construcción de paz en Colombia (cuadros No. 2 y 3).

Lamentablemente, como lo muestra el cuadro No. 3, el total de los recursos provenientes del SGP para financiar el PMI, deberán ser canalizados a la puesta en marcha de los PDET. Esto indica que de los \$79,6 billones destinados a la ejecución de estos programas sólo \$30,9 billones (40%) son recursos frescos. Los \$48,7 billones restantes resultan de contabilizar los recursos que, de acuerdo a lo establecido por la Constitución y la ley, deberían transferirse a los 170 municipios incluidos en las 16 zonas PDET para financiar gastos en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. La doble contabilidad de este ejercicio implica que los recursos frescos destinados a los PDET equivalen únicamente al 39% de su presupuesto, al 56% de los recursos previstos para la RRI y al 62% de lo estimado para la totalidad del PMI (gráfica No. 2).

Sin embargo, el ejercicio de simulación y doble contabilidad afecta de manera diferenciada el nivel de inversión total en cada una las zonas PDET constituidas tanto en términos absolutos como en térmi-

---

ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Las siete categorías de municipios son: 1. *Grandes Municipios*: a) Categoría Especial: municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales que superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e importancia económica grado uno; b) Primera Categoría: municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e importancia económica grado dos. 2. *Municipios Intermedios*: c) Segunda Categoría: municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e importancia económica grado tres; d) Tercera Categoría: municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales, e importancia económica grado cuatro; e) Cuarta Categoría: municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales, e importancia económica grado cinco. 3. *Municipios Básicos*: f) Quinta Categoría: municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales, e importancia económica grado seis; g) Sexta Categoría: municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales, e importancia económica grado siete.

5. Es importante mencionar que los recursos propios de los entes territoriales, particularmente municipales, también serán difíciles de captar, pues asegurarlos pasa por llevar a cabo el catastro multipropósito establecido en la RRI y abrir el espacio para la generación de impuestos sobre la tierra en el país.

## Cuadro No. 2. Costos e inversiones estimadas PMI (2017-2031)

Punto del Acuerdo	Monto	Participación (%)	Promedio Anual	Promedio Anual (% PIB)
1. Reforma Rural Integral	\$110,6	85,5%	\$7,37	0,80%
2. Participación política	\$4,3	3,3%	\$0,29	0,03%
3. Fin del conflicto	\$1,9	1,5%	\$0,13	0,01%
4. Solución al problema de drogas ilícitas	\$8,3	6,4%	\$0,55	0,06%
5. Víctimas	\$4,3	3,3%	\$0,29	0,03%
<b>Totales (Billones de Pesos de 2016)</b>	<b>\$129,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$8,63</b>	<b>0,94%</b>

Fuente: Plan Marco de Implementación (p. 217). Cálculos propios.

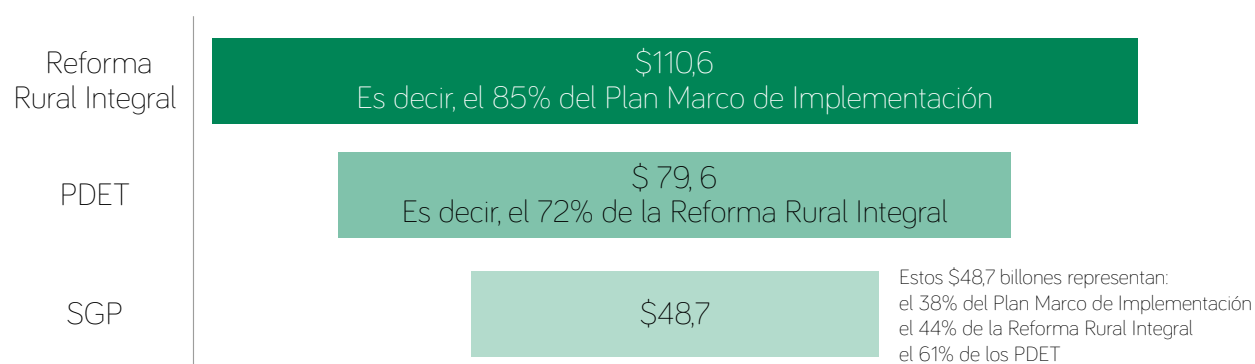
6

## Cuadro No. 3. Costo total del PDET (Billones de pesos de 2016)

Pilar	PDET
Infraestructura y adecuación de tierras	\$12,9
Salud rural	\$3,8
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	\$1,4
Educación rural	\$7,8
Vivienda y agua potable	\$3,4
Producción agropecuaria y economía solidaria	\$0,6
Derecho a la alimentación	\$0,6
Planes de acción para la Transformación Regional	\$0,4
<b>Total sin SGP</b>	<b>\$30,9</b>
SGP salud	\$12,6
SGP educación	\$32,4
SGP agua potable y saneamiento básico	\$1,7
<b>Total con SGP y contingencias</b>	<b>\$79,6</b>

Fuente: Documento Conpes 3932 de 2018

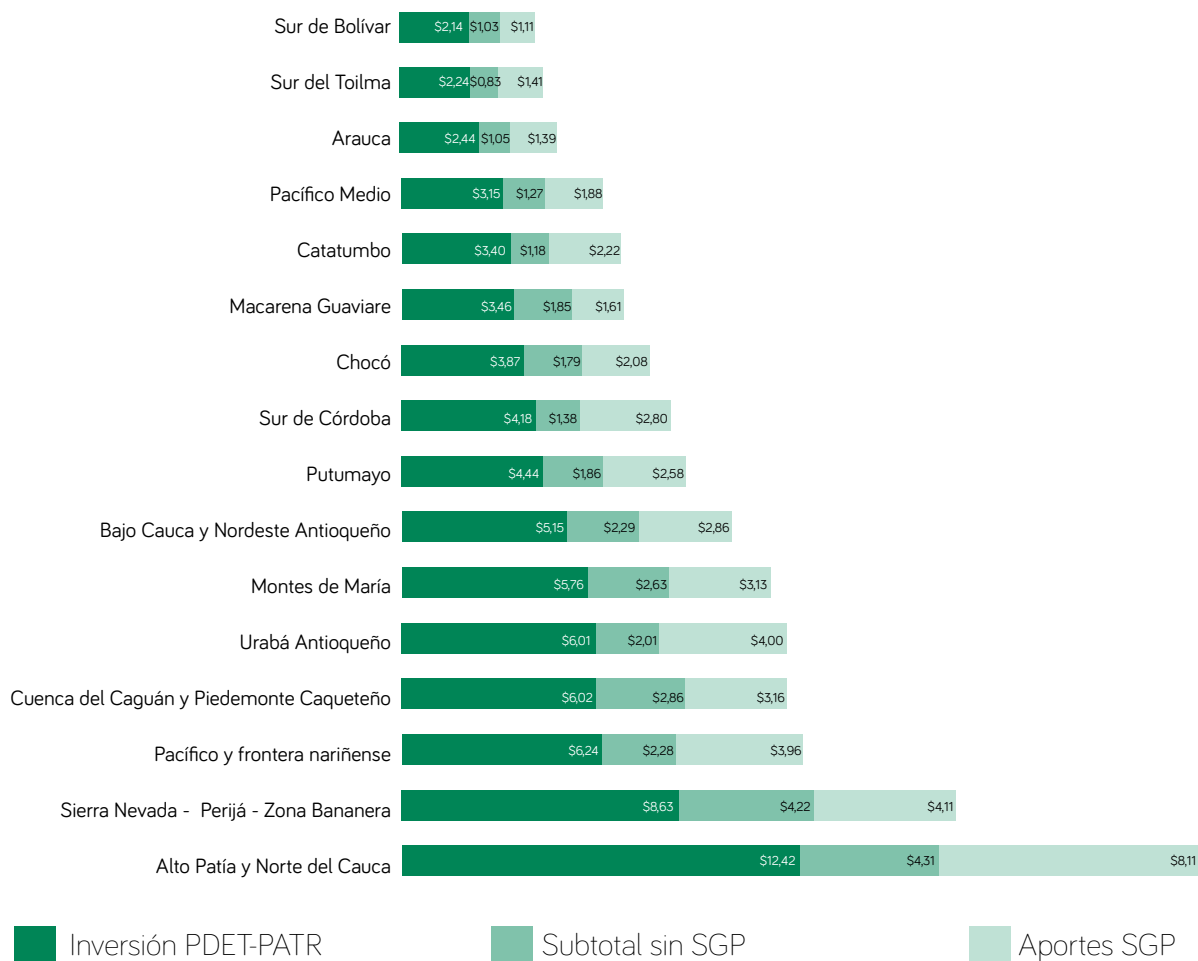
## Gráfica No. 2. Financiamiento de la Reforma Rural Integral desde el Sistema General de Participaciones (Billones de pesos de 2016)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Documento Conpes de 2018. Cálculos propios.

nos relativos. En efecto, aunque los recursos de SGP representan el 61% del total de los recursos destinados a los PDET, esta cifra oscila entre el 47% (Macarena-Guaviare) y el 67% (Urabá Antioqueño y Sur de Córdoba) entre las 16 zonas PDET (gráficas No. 3 y 4).

### Gráfica No. 3. Inversión del PDET

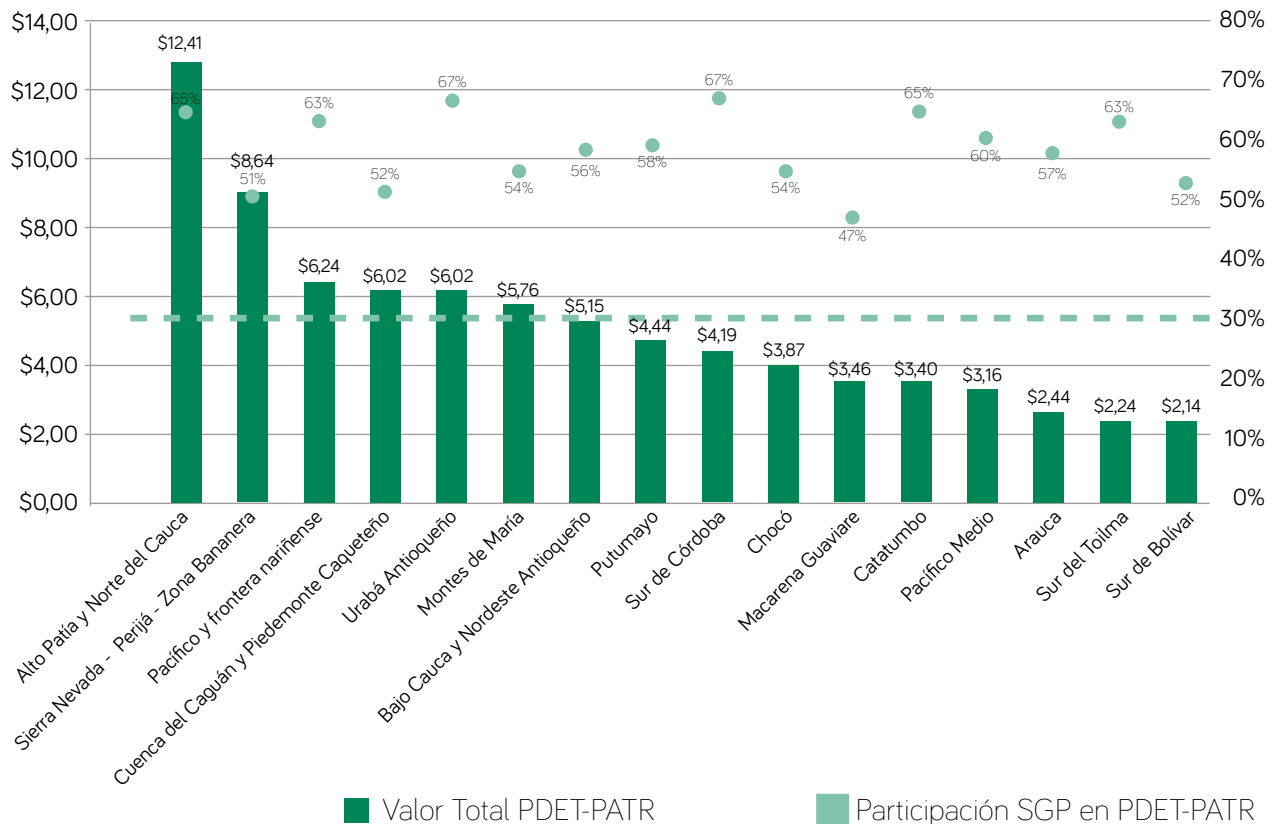


Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Agencia Nacional de Renovación del Territorio. Cálculos propios.

En seis de estas zonas la participación del SGP sobrepasa el 61% de la inversión total de los PDET (Urabá Antioqueño, Sur de Córdoba, Alto Patía-Norte del Cauca, Pacífico-Frontera Nariñense, Catatumbo y Sur del Tolima). En nueve zonas dicho porcentaje supera el 50% (Pacífico Medio, Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, Cuenca del Caguán-Pie de Monte Caqueteño, Montes de María, Bajo Cauca-Nordeste Antioqueño, Putumayo, Chocó, Arauca y Sur de Bolívar). Como se dijo, únicamente en la zona Macarena-Guaviare el porcentaje es menor al 50% (47%).

En conclusión, la falta de recursos frescos para avanzar en la implementación del PMI, la RRI y los PDET afecta de manera desproporcionada a casi la mitad de las zonas de acción definidas. Dos consecuencias negativas pueden derivarse de esta situación: por una parte, la mayor o menor participación del SGP en la inversión total de los PDET significará una mayor restricción presupuestal para los ejercicios democráticos que, se supone, deben dar sustento a los Programas de Acción para la Transformación Regional (PATR) que se integran a los PDET. Esto debido a que la mayor parte de los recursos del SGP tiene por mandato constitucional y legal una destinación específica. La pregunta que surge es clara: ¿Qué sentido tiene llevar a cabo procesos participativos para definir coordenadas de transformación

**Gráfica No. 4. Costo estimado PDET-Participación SGP**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Agencia Nacional de Renovación del Territorio. Cálculos propios.

territorial de los PATR si los recursos que financiarán dichas iniciativas tienen destinación específica y no podrán financiarlas? ¿Cómo financiar las 32.808 iniciativas consignadas en los PATR formulados para las 16 zonas PDET si el SGP representa más del 47% de los recursos dispuestos para financiarlas?

Por otra parte, es bastante probable que el bajo monto y la distribución observada de los recursos frescos y sin destinación específica en las 16 zonas PDET se conviertan en un mecanismo reproductor de las desigualdades territoriales que el Acuerdo Final de Paz se propone corregir. En efecto, es previsible que las transferencias territoriales continúen manteniendo su impacto histórico —aunque insuficiente— en materia de combate contra la pobreza y por la garantía de derechos. Este comportamiento inercial no es suficiente para reducir las brechas socioeconómicas que persisten entre los sectores urbano y rural, y entre los distintos territorios del país. Tampoco permitirá mejorar la calidad en la prestación de los servicios que se financian con el SGP (Bonet, Pérez y Ayala, 2014; Galvis, 2014). Un choque de recursos frescos (propios o proporcionados por el Gobierno Nacional) se hace necesario para promover formas de desarrollo endógeno en las zonas más desaventajadas. La manera como se financian los PDET desconoce esta realidad e ignora también la meta definida en el PMI en cuanto a la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural.

Es importante recordar que AFP se edificó sobre dos enfoques transversales complementarios al de género y étnico: los enfoques territorial y participativo. La incorporación del enfoque territorial significa reconocer que la guerra ha tenido un gran impacto en el ordenamiento territorial del país, especialmente en aquellas regiones donde las injusticias territoriales son más prominentes. También implica resistir la centralización excesiva del Estado colombiano y su acción, que en muchas regiones opera bajo manifestaciones estrictamente militares, o que se traduce en políticas nacionales de territorializa-



ción que no responden a las necesidades, realidades y procesos de construcción histórica de los territorios y que no contrarrestan las condiciones de injusticia económica y social que afectan los territorios.

Este enfoque debe estar acompañado por otro transversal: el participativo. La conjugación de los dos enfoques mencionados implica la puesta en marcha de procesos de planeación y presupuestación orientados a romper la inercia centralista que se traduce en simple territorialización de las políticas nacionales. Esto obligaría a que los planes de desarrollo del nivel subnacional incorporen de manera estratégica el PMI. También, a que el conjunto de planes y programas definidos desde los territorios se integren al capítulo específico de paz que debería ser incluido en los planes nacionales de desarrollo y en los planes plurianuales de inversiones en el periodo 2018-2032.

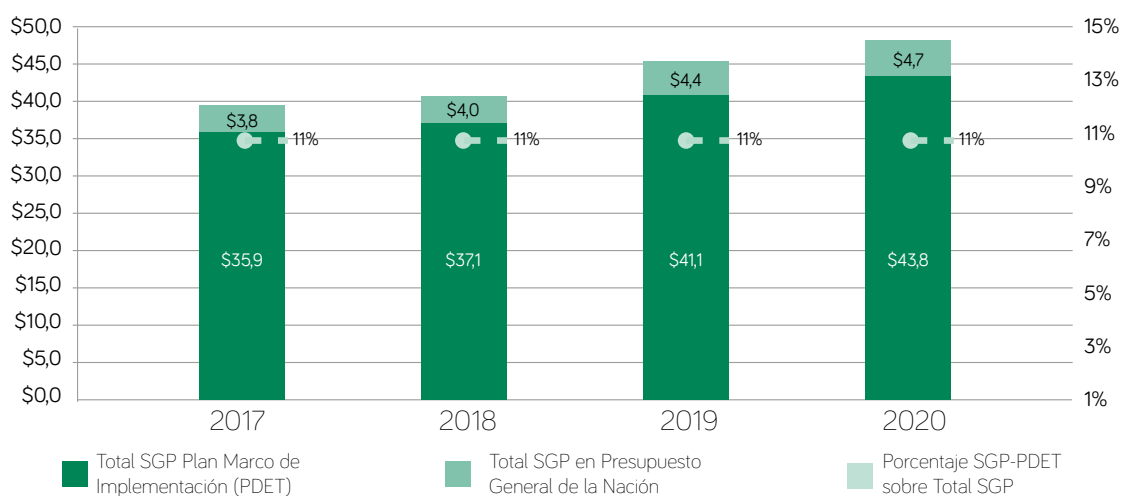
La importancia del SGP en el financiamiento de los PDET y de la RRI provoca un debilitamiento de los recursos frescos y de manejo autónomo que le darían sentido al enfoque participativo del Acuerdo, y que facilitarían la puesta en marcha de su enfoque territorial. Se rompe, entonces, con el propósito reparador que fijó el Acuerdo para los municipios que padecen mayores injusticias sociales y que fueron mayormente afectados por el conflicto armado.

### 3. Inconsistencias contables de la implementación de los PDET: ¿hacia una necesaria revisión y actualización del PMI?

Si se tiene en cuenta que presupuestalmente el PMI contabiliza los recursos ejecutados desde el año 2017, son varias las inconsistencias e inquietudes que, con respecto a la implementación de la RRI y los PDET, deja un análisis minucioso del SGP.

En primer lugar, se comprueba el impacto fiscal reducido que ha producido la implementación de los PDET. Como ya se dijo, el valor de las transferencias territoriales ha disminuido y se ha estabilizado como porcentaje del PIB, de los ingresos corrientes de la nación y del presupuesto general de la nación. Sin embargo, sobresale que los recursos destinados a los 170 municipios PDET, que, por definición, son extremadamente pobres, han sido fuertemente afectados por el conflicto armado y carecen de recursos presupuestales propios suficientes, solo representan el 11% del total del SGP entre los años 2017-2020 (gráfica No. 5). Nuevamente surgen las dudas sobre la suficiencia de la base presupuestal destinada a cerrar las brechas políticas, económicas y sociales que afectan desproporcionadamente a dichos municipios.

**Gráfica No. 5. Sistema General de Participaciones (Billones de pesos corrientes)**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos propios.

En segundo lugar, se hacen notorias las inconsistencias de la información reportada por el gobierno con respecto a los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. De una parte, se muestra que los recursos del SGP canalizados al PMI superan el promedio de \$3,2 billones anuales definido en el PMI (cuadro No. 1). Esta tendencia se mantendrá, pues si las reformas tributarias impulsadas por el gobierno aumentan el recaudo, el volumen de transferencias canalizado hacia los entes territoriales tendrá que incrementarse. Así lo definió el Acto Legislativo 01 de 2001<sup>6</sup>. Por otra parte, se muestra la falta de coherencia entre los reportes ofrecidos por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Como lo muestra la gráfica No. 5, en 2017 el valor de las transferencias realizadas por concepto del SGP para financiar el Acuerdo de Paz en los términos de la RRI y del documento Conpes 3932 de 2018 ascendió a \$3,8 billones. Sin embargo, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó un monto de \$2,3 billones (cuadro No. 4).

**Cuadro No. 4. Recursos por pilar ejecutados en 2017 para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz (Miles de millones de pesos de 2016)**

Recursos por pilar ejecutados en 2017 para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz (miles de millones de pesos de 2016)						
Punto / Pilar del Acuerdo Final	Total 2017	PGN	SGP	ET	SGR	Coop.
<b>1. Reforma Rural</b>	\$5,060	\$1.297	\$2.346	\$339	\$741	\$293
1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	\$79	\$35	\$0	\$0	\$15	%29
1.2 Infraestructura y adecuación de tierras	\$954	\$500	\$59	\$164	\$231	\$0
1.3 Desarrollo social: salud	\$842	\$62	\$694	\$46	\$37	\$2
1.4 Desarrollo social: educación rural	\$2.093	\$172	\$1.512	\$85	\$287	\$39
1.5 Desarrollo social: vivienda y agua potable	\$331	\$185	\$50	\$17	\$72	\$7
1.6 Producción agropecuaria y economía solidaria	\$378	\$111	\$25	\$10	\$78	\$153
1.7 Garantía progresiva del derecho a la alimentación	\$80	\$33	\$6	\$16	\$22	\$4
1.8 Planes de acción para la transformación regional	\$259	\$199	\$0	\$0	\$0	\$60
<b>2. Participación Política</b>	\$116	\$14	\$5	\$11	\$0	\$86
2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la política	\$5	\$0	\$0	\$0	\$0	\$5
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	\$81	\$4	\$5	\$11	\$0	\$61
2.3 Promover una mayor participación en política	\$30	\$10	\$0	\$0	\$0	\$20
<b>3. Fin del conflicto</b>	\$525	\$465	\$0	\$0	\$0	\$60
3.1 Cese al fuego y de hostilidades y dejación de armas	\$259	\$258	\$0	\$0	\$0	\$1
3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	\$138	\$109	\$0	\$0	\$0	\$29
<b>4. Drogas</b>	\$1,01	\$586	\$2	\$0	\$0	\$427
4.1 Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)	\$1,009	\$585	\$2	\$0	\$0	\$422
4.2 Prevención del consumo y salud pública	\$4	\$0	\$0	\$0	\$0	\$4
4.3 Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	\$1	\$1	\$0	\$0	\$0	\$0

6. El Acto Legislativo 01 de 2001 estableció: "Artículo 357 de la Constitución Política. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución".

¿A qué se debe dicha inconsistencia? Además, resulta cuestionable que, si se tiene en cuenta que técnicamente los recursos del SGP se deben dirigir al financiamiento de los PDET, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público haya reportado recursos del SGP canalizados al financiamiento de los puntos 2, 4 y 5 del Acuerdo (\$8.000 millones). ¿Se le restaron estos recursos a los PDET? ¿Se tramitaron como propósito general? Si es así, ¿deberían sumarse estos recursos a los \$48,7 billones provenientes del SGP presentados anteriormente en el cuadro No. 3, que se canalizan estrictamente a objetivos de educación, salud y agua potable? Estas preguntas son válidas también en relación con el presupuesto destinado para el PMI en el Presupuesto General de la Nación del año 2020 en los puntos 2, 3, 5 y 6 del Acuerdo (ver cuadro No. 6 más adelante).

Tercero, y como lo atestigua el cuadro No. 4, el Gobierno Nacional contabiliza los recursos para la implementación desde el año 2017. Ya se dijo que, aunque se evidencian claras inconsistencias, el Gobierno Nacional afirma haber invertido como mínimo \$2,35 billones por concepto de SGP en el PMI. Se ha referido también que la totalidad de los recursos provenientes del SGP para poner en marcha el AFP deben canalizarse hacia los PATR que conforman los PDET. Por este motivo, las inversiones definidas en los PATR formulados por la Agencia Nacional para la Renovación del Territorio (ART) para las 16 zonas PDET coinciden con los \$79,6 billones definidos en el documento Conpes 3932 de 2018. Sin embargo, los PATR fueron suscritos entre el 3 de agosto de 2018 y el 23 de marzo de 2019.

¿Por qué si los recursos del SGP se agotan en los PATR, estos se contabilizan desde antes de su formulación? Técnicamente, las inversiones del SGP realizadas en el marco de los PDET y los PATR tendrían que contabilizarse como mínimo desde el año 2019, o incluso desde el año 2020<sup>7</sup>. Si se comete el error técnico de contabilizar los recursos del SGP desde 2017, para el año 2019 se habrían ejecutado \$12,1 billones por concepto de SGP; es decir, el 14% de los recursos de los PDET y el 25% del total de recursos provenientes del SGP destinados al PMI-PDET-PATR (cuadro No. 5; anexo No. 1)<sup>8</sup>.

**Cuadro No. 5**

Subregión	inversión Total Conpes 3931 de 2081	Valor Total PATR	Subtotal sin SGP	Recursos SGP PATR	Participación SGP en PATR	Porcentaje de ejecución SGP/PDET (2017-2019)	Porcentaje de SGP ejecutado (2017-2019) con respecto a SGP - PATR	Porcentaje de SGP ejecutado (2019) con respecto a SGP - PATR
Alto Patía y Norte del Cauca	\$12,41	\$12,42	\$4,31	\$8,11	65%	9%	14%	5%
Sietra Nevada -Perijá- Zona Bananera	\$8,64	\$8,63	\$4,22	\$4,41	51%	35%	69%	25%

7. Los PATR adoptados son: 1) PATR Arauca de agosto 3 de 2018; 2) PATR Subregión Sur de Bolívar de agosto 3 de 2018; 3) PATR Subregión Sur del Tolima del 29 de agosto de 2018; 4) PATR Montes de María del 4 de septiembre de 2018; 5) PATR Subregión Chocó del 19 de septiembre de 2018; 6) PATR Subregión Sur de Córdoba del 21 de septiembre de 2018; 7) PATR Subregión Urabá Antioqueño del 5 de octubre de 2018; 8) PATR Catatumbo de octubre 22 de 2018; 9) PATR Putumayo del 22 de octubre de 2018; 10) PATR Pacífico y Frontera Nariñense del 28 de diciembre de 2018; 11) PATR Norte Patía y Norte del Cauca del 28 de diciembre de 2018; 12) PATR Subregión Macarena Guaviare de febrero 6 de 2019; 13) PATR Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense del 13 de febrero de 2019; 14) PATR Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño del 19 de febrero de 2019; 15) PATR Sierra Nevada y Perijá de febrero 19 de 2019, y 16) PATR Pacífico Medio de marzo 19 de 2019.

8. La Contraloría General de la República coincide también con este razonamiento, pues en sus análisis sobre el financiamiento del AFP no incluye el SGP para las valoraciones de los años 2017 y 2018. Solo incluye \$0,9 billones para 2019. Y sostiene: "Se espera que el SGP, muestre mayor dinamismo en próximas vigencias, cuando se den las reformas de ley requeridas, que habiliten recursos hacia el posconflicto y cuando inicie la implementación de las iniciativas PDET en los territorios priorizados" (Contraloría General de la República, 2019: 32).

Subregión	inversión Total Conpes 3931 de 2081	Valor Total PATR	Subtotal sin SGP	Recursos SGP PATR	Participación SGP en PATR	Porcentaje de ejecución SGP/PDET (2017-2019)	Porcentaje de SGP ejecutado (2017-2019) con respecto a SGP - PATR	Porcentaje de SGP ejecutado (2019) con respecto a SGP - PATR
Pacífico y Frontera Nariñense	\$6,24	\$6,24	\$2,28	\$3,96	63%	16%	25%	9%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	\$6,02	\$6,02	\$2,86	\$3,16	52%	16%	31%	11%
Urabá Antioqueño	\$6,02	\$6,01	\$2,01	\$4,00	67%	16%	28%	10%
Montes de María	\$5,76	\$5,76	\$2,63	\$3,13	54%	12%	22%	8%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	\$5,15	\$5,15	\$2,29	\$2,86	56%	12%	22%	8%
Putumayo	\$4,44	\$4,44	\$1,86	\$2,58	58%	10%	17%	6%
Sur de Córdoba	\$4,19	\$4,18	\$1,38	\$2,80	67%	10%	15%	5%
Chocó	\$3,87	\$3,87	\$1,79	\$2,08	54%	11%	20%	7%
Macarena Guaviare	\$3,46	\$3,46	\$1,85	\$1,61	47%	12%	25%	9%
Catatumbo	\$3,40	\$3,40	\$1,18	\$2,22	65%	9%	13%	5%
Pacífico Medio	\$3,16	\$3,15	\$1,27	\$1,88	60%	30%	50%	18%
Arauca	\$2,44	\$2,44	\$1,05	\$1,39	57%	10%	18%	7%
Sur del Tolima	\$2,24	\$2,24	\$0,83	\$1,41	63%	9%	14%	5%
Sur de Bolívar	\$2,14	\$2,14	\$1,03	\$ 1.11	52%	12%	23%	18%
<b>Total - Promedio</b>	<b>\$79,58</b>	<b>\$79,55</b>	<b>\$32,84</b>	<b>\$46,71</b>	<b>58%</b>	<b>14%</b>	<b>25%</b>	<b>10%</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Agencia Nacional de Renovación del Territorio. Cálculos propios.

Esta situación se agravaría si se contabiliza también el valor del SGP destinado para financiación del PMI en el año 2020 (\$4,69 billones, según cuadro No. 6). En este caso, al finalizar el año 2020, se habría ejecutado un total \$16,8 billones del SGP; es decir, el 35% del total de recursos previstos del SGP para el PMI para los PDET. En otras palabras, después de cuatro años, al finalizar 2020, se tendría una ejecución del 35% de los recursos de los 16 PATR, cuyo horizonte de ejecución es de 15 años y que fueron formulados entre agosto de 2018 y marzo de 2019 reuniendo un total de 32.808 iniciativas. En contraste, si se tomara la decisión de contabilizar los recursos del SGP del año 2019, el porcentaje de ejecución de esta fuente con respecto al total previsto descendería al 10%, o al 19% si se incluyeran los dineros de SGP para la paz presupuestados para el año 2020.

Estas tendencias generales afectan de manera desproporcionada a distintas zonas PDET, agravando las restricciones democráticas y las brechas territoriales y socioeconómicas mencionadas. En efecto, si se toma como referencia el costo total de los PDET y se contabilizan los recursos canalizados a los municipios que los conforman por concepto de SGP entre los años 2017 y 2019, cinco zonas se ubicarían por encima del promedio del 14% (Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, Pacífico-Frontera Nariñense,

Cuenca del Caguán-Pie de Monte Caqueteño, Urabá Antioqueño y Pacífico Medio). Sobresalen la Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera y el Pacífico Medio con porcentajes de ejecución superiores al 30% de los recursos (gráfica No. 6).

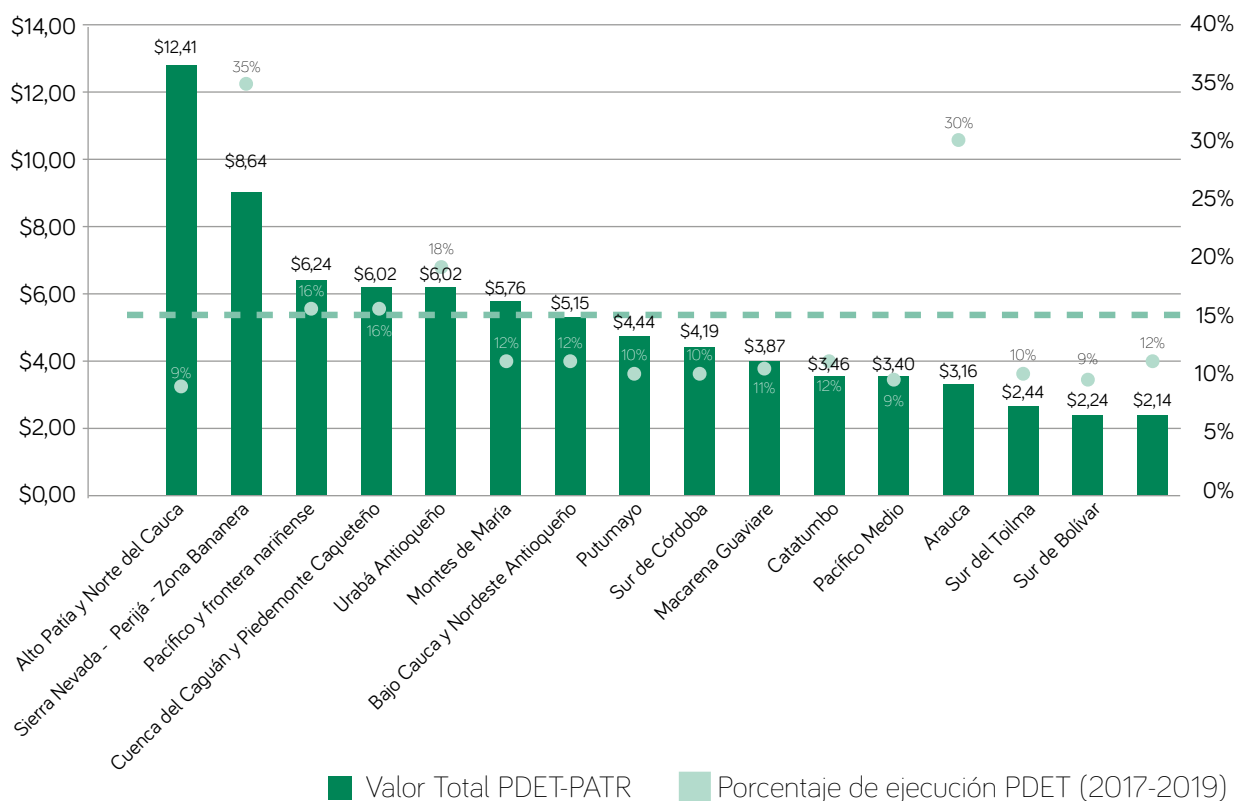
**Cuadro No. 6. Proyecciones Gubernamentales de Financiamiento del Acuerdo Final de Paz (Miles de millones de pesos)**

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 al 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	--	\$1342,00
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>\$ 9.792,60</b>	<b>\$ 4.695,86</b>	<b>\$ 5.096,74</b>
Recursos por distribuir	<b>\$4.800,00</b>			
OCAD Paz	<b>\$2.852,00</b>			
	<b>\$37.082,00</b>			

13

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

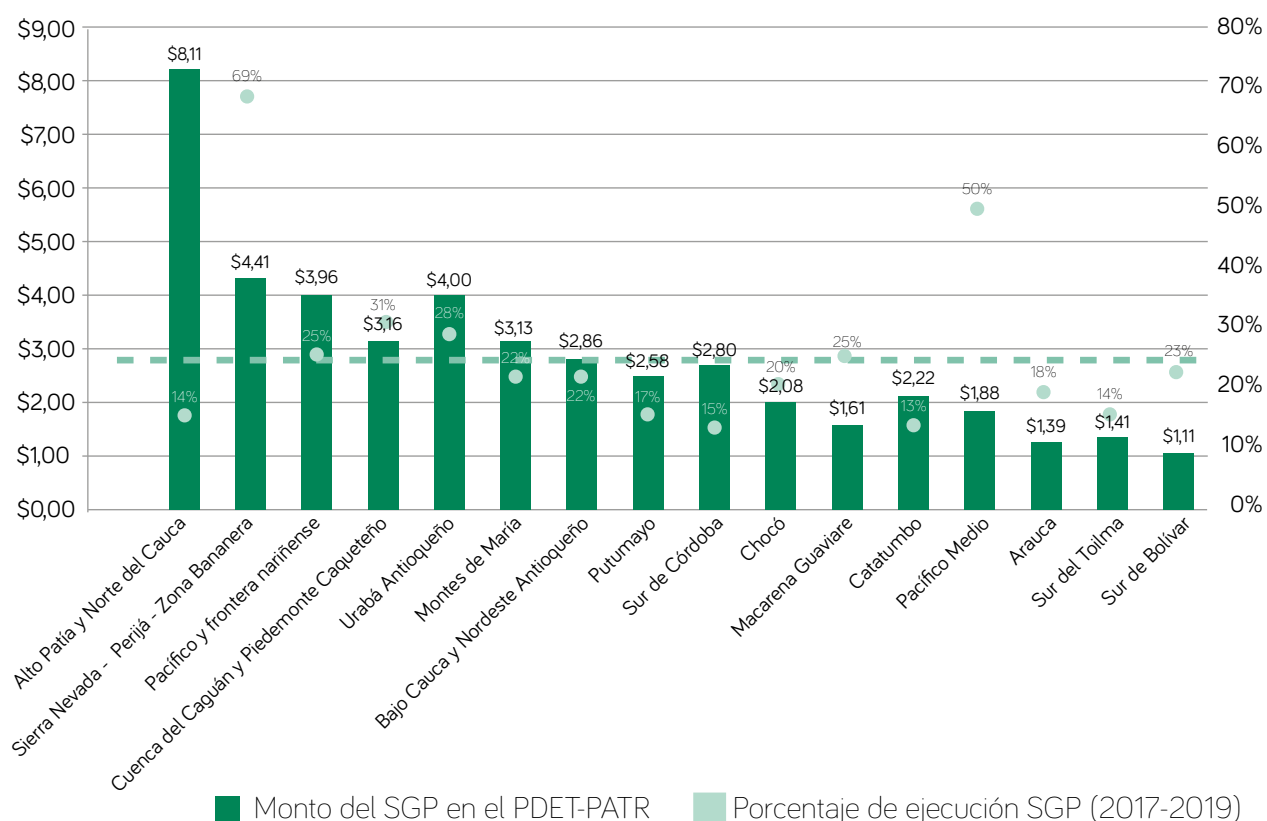
**Gráfica No. 6. Costo estimado PDET - Porcentaje de ejecución (2017-2019)**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Agencia Nacional de Renovación del Territorio. Cálculos propios.

Esta situación se agrava si se toma como referencia no el valor de los PDET, sino el monto de recursos de SGP destinado para cada zona. Para este caso, las mismas zonas mencionadas habrán alcanzado una ejecución de recursos que supera el 25% (incluyendo ahora la zona Macarena-Guaviare), con casos extremos como los de Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera y el Pacífico Medio en los que el porcentaje de ejecución de los recursos de SGP alcanzarían el 69% y el 50% entre los años 2017 y 2019, respectivamente (gráfica No. 7).

**Gráfica No. 7. Sistema General de Participaciones (SGP) y Porcentaje de Ejecución SGP (2017-2019)**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Agencia Nacional de Renovación del Territorio. Cálculos propios.

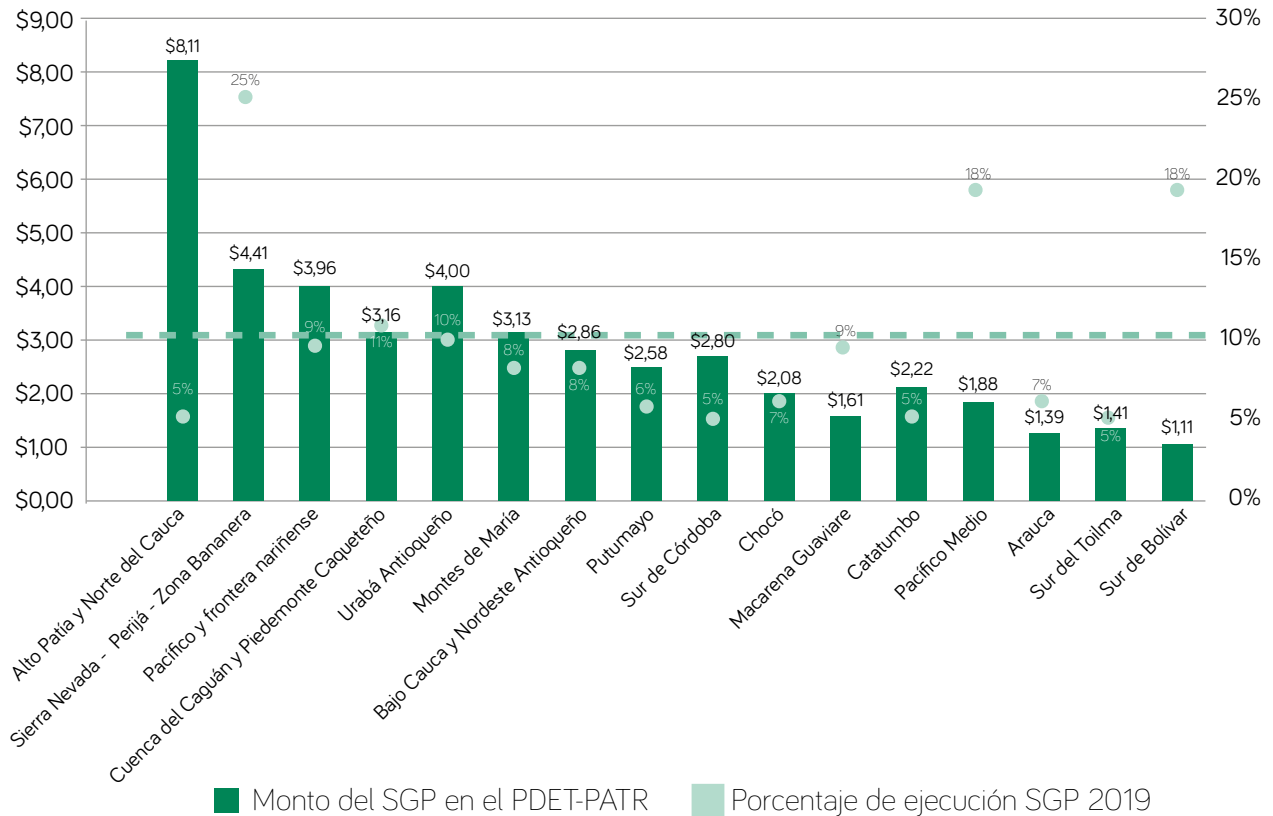
Si se quiere ser consistente con la fecha de suscripción de los PATR y se contabilizan los recursos desde 2019, el promedio de ejecución disminuiría, como ya se dijo, al 10% del total del SGP, con las excepciones de las zonas de Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, Pacífico Medio y Sur de Bolívar, cuyos porcentajes de ejecución se ubican entre el 25% y el 18% (gráfica No. 8).

En definitiva, brindarle consistencia y coherencia a la implementación de los PDET y los PATR implicaría contabilizar los recursos del SGP desde el año 2019. Esto aliviaría los problemas estructurales que genera la simulación contable anotada, y relajaría en alguna medida la restricción democrática comentada. También podría mejorar, aunque de forma marginal, la situación socioeconómica de los territorios y disminuir las brechas que los separan. Se requiere, entonces, revisar la temporalidad del PMI y sus bases presupuestales para avanzar en el reconocimiento de los enfoques participativo y territorial del AFP.

#### 4. Conclusión

Simular la financiación de los PDET en un contexto de bajo esfuerzo fiscal, significa ocultar la desfinanciación estructural del PMI en general y de la RRI en particular. La doble contabilidad que se

## Gráfica No. 8. Sistema General de Participaciones (SGP) y Porcentaje de Ejecución SGP (2019)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Agencia Nacional de Renovación del Territorio. Cálculos propios.

produce al incorporar los gastos del SGP como inversiones del PMI implica que los recursos frescos destinados a los PDET equivalen únicamente al 39% de su presupuesto, al 56% de los recursos previstos para la RRI y al 62% de lo estimado para la totalidad del PMI. Es sobre estos recursos frescos que se debe valorar la pretendida voluntad del Gobierno Nacional para brindarle una base presupuestal a la puesta en marcha del PMI.

La importancia adquirida por el SGP en el financiamiento de los PDET y de la RRI significa un debilitamiento de los recursos frescos y de manejo autónomo que le darían sentido a los enfoques participativo y territorial del AFP. Esto implica, a su vez, que el propósito reparador que fijó el Acuerdo para los municipios que padecen mayores injusticias sociales y que fueron mayormente afectados por el conflicto armado se desvanece. En este sentido, la paz simulada y sin sobresaltos fiscales desconoce la materialidad presupuestal de los procesos democráticos, transformadores, de justicia y territoriales que busca desencadenar el AFP. Estas problemáticas conciernen a todas las zonas PDET: unas por la excesiva importancia del SGP en la financiación de los PATR, otras por el elevado nivel de ejecución de recursos del SGP que se tendría después de tres años de implementación.

Estos elementos justifican la necesidad de revisar el PMI para corregir las tendencias y situaciones presentadas a lo largo del documento. En este sentido, adquiere pleno sentido la salvedad expuesta por el componente FARC de la CSIVI cuando estableció en el PMI que “en correspondencia con lo establecido en la página 197 del Acuerdo final consideramos necesario dejar explícito que este PMI será revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar”.

El PMI es una hipótesis que se pone a prueba en el momento de su implementación. Las tendencias y situaciones presentadas en el documento muestran que los supuestos sobre los que se edificó son desbordados por las especificidades de los territorios y por las condiciones concretas de la presupuestación y la acción estatal. Dejar de lado la simulación y comprometerse de manera real con la implementación integral del AFP supondrá para el Gobierno Nacional reconocer esta realidad y recomponer el curso de sus acciones sobre un PMI ajustado y una estricta observancia de los principios y propósitos del Acuerdo.

## Bibliografía

- » Bonet, J.; Pérez, G. y Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 205. Cartagena: Banco de la República
- » Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019). *De la paz ausente a la paz simulada. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020*. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 16.
- » Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2018). *Implementación del Acuerdo de Paz sin recursos. A propósito del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019*. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 3.
- » Contraloría General de la República (2019). *Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual Inversiones, noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019 con énfasis en la vigencia 2018*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- » 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.
- » Galvis, L. (2014). *Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación*. Documento de Trabajo sobre Economía Regional, No. 207. Cartagena: Banco de la República.