



¿ LA PAZ AL MENOR COSTO ?

ANÁLISIS PRESUPUESTAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL Y EL SISTEMA INTEGRAL

*Alejandro Rodriguez Llach
Hobeth Martínez Carrillo*

DOCUMENTOS 77

DOCUMENTOS 77

ALEJANDRO RODRIGUEZ LLACH es economista y magíster en economía aplicada con profundización en políticas públicas de la Universidad de los Andes. A lo largo de su carrera profesional, ha sido investigador de Fedesarrollo y consultor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Carter Center. Actualmente es investigador principal de la sublínea de Justicia Fiscal en Dejusticia. Su trabajo se centra en analizar la relación entre política fiscal, derechos humanos y desigualdad; economía política y procesos de paz.

HOBETH MARTÍNEZ CARRILLO es abogado de la Universidad Nacional de Colombia, maestro en Sociología Jurídica del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (España) y magíster en Inequalities and Social Science del London School of Economics and Political Science (UK). Se desempeñó como investigador de la Red de Justicia Transicional de la Universidad de Essex (UK) y es Senior Fellow del Atlantic Fellows for Social and Economic Equity (AFSEE).

**¿La paz
al menor costo?**
Análisis presupuestal
de la implementación
de la paz territorial
y el sistema integral

Alejandro Rodríguez Llach
Hobeth Martínez Carrillo

ETJN
ESSEX TRANSITIONAL
JUSTICE NETWORK

Rodríguez Llach, Alejandro.

¿La paz al menor costo? Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral / Alejandro Rodríguez Llach, Hobeth Martínez Carrillo. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2022.

85 páginas; gráficas; 24 cm. – (Documentos; 77)

978-628-7517-12-7

1. Presupuesto 2. Impuestos 3. Paz 4. Justicia Transicional 5. Política Fiscal. I. Tít. II. Serie

Documentos Dejusticia 77

¿La paz al menor costo?

Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral

ISBN: 978-628-7517-12-7 Versión digital

© 2022 Dejusticia

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual.

Revisión de textos: Angela Alfonso BoteroAndrés Felipe Hernández C.

Preprensa: Marta Rojas

Ilustración de cubierta: Daniela Hernández

Diagramación de cubierta: Alejandro Ospina

Bogotá D.C., enero de 2022

Contenido

Agradecimientos.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
LA SITUACIÓN FISCAL COLOMBIANA E INSTRUMENTOS PARA EL ANÁLISIS PRESUPUESTAL DEL ACUERDO FINAL DE PAZ.....	15
Situación fiscal colombiana.....	15
Instrumentos de planeación y otras herramientas útiles para el análisis presupuestal del Acuerdo Final de Paz.....	19
CARACTERIZACIÓN DE LAS FUENTES Y FLUJO DE RECURSOS PARA LA FINANCIACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ Y DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL.....	21
Caracterización de las fuentes.....	21
Gobernanza de los recursos para la financiación del Acuerdo Final de Paz.....	33
CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL Y DEL GASTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PDET Y DEL SISTEMA INTEGRAL.....	39
Caracterización de las entidades a nivel nacional encargadas de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.....	39
CARACTERIZACIÓN DEL GASTO EN EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.....	53
Financiación de la Justicia Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.....	53

Financiación Ley de Víctimas (Ley 1448)	57
CONCLUSIONES	63
REFERENCIAS	67
LISTA DE ABREVIATURAS	73
ANEXO 1. ENTIDADES NACIONALES	75

Agradecimientos

Este documento es el resultado de un proceso de investigación que se realizó en el marco de un proyecto más general, liderado por la Red de Justicia Transicional de la Universidad de Essex (ETJN). Este buscaba indagar sobre la posibilidad de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales a través de procesos de transición. En este contexto propicio, germinaron y comenzaron a desarrollarse algunas de las ideas presentadas en el documento sobre la relación entre la justicia fiscal y los procesos de transición política. Por esta razón, agradecemos a quienes hicieron parte del espacio, a Michael Cruz Rodríguez (ETJN), Camilo Sánchez, Diana Esther Guzmán y Alejandro Jiménez (Dejusticia), Rocío del Pilar Huertas (Observatorio de Restitución de Tierras) y a Jennifer Vargas y Valentina Rozo. Expresamos nuestro especial agradecimiento a las codirectoras de la ETJN, las profesoras Clara Sandoval Villalba y Sabine Michalowski, por la confianza y el apoyo que nos ofrecieron. Clara Sandoval, Sabine Michalowski y Alejandro Jiménez leyeron versiones previas de este documento, las comentaron e hicieron sugerencias que, con seguridad, ayudaron a que los planteamientos fueran un poco más claros. Les agradecemos doblemente por esto.

Finalmente, para elaborar este documento nos hemos beneficiado de recursos provenientes de dos proyectos de investigación desarrollados por la Red de Justicia Transicional de la Universidad de Essex (ETJN). El primero tiene por nombre «Sanciones propias en el Catatumbo: explorando castigo, reparaciones y participación de víctimas» del IAA/Essex¹; y el se-

1 The project was funded from the University's Impact Acceleration Account (IAA). IAAs are block awards made to research organisations by the Economic and Social Research Council (ESRC), part of UK Research and Innovation (UKRI), with the aim of speeding up the impact of research.

gundo, «Legitimidad, rendición de cuentas, participación y reparación de víctimas en los mecanismos de la justicia transicional. Lecciones desde y para Colombia» y está financiado por el Arts and Humanities Research Council (AHRC).

INTRODUCCIÓN

Este es un documento exploratorio que se enfoca en el diagnóstico y análisis de la financiación de los puntos 1 y 5 del Acuerdo Final de Paz (en adelante, AFP), en particular en lo que respecta a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y a las instituciones que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (Sistema Integral¹). Este hace parte de una inquietud más amplia —que comparten la Red de Justicia Transicional de la Universidad de Essex (ETJN) y el área de Justicia Transicional de Dejusticia— acerca de las dimensiones socioeconómicas de la justicia transicional.

Desde hace más de una década, se reprocha al campo de la justicia transicional su falta de involucramiento en aspectos socioeconómicos. Se ha criticado, por ejemplo, que dejara de lado los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) al poner el énfasis en el esclarecimiento de violaciones de derechos civiles y políticos (Schmid & Nolan, 2014a); que no prestara atención a la violencia estructural que cobra forma en la exclusión y marginación de grupos sociales (Mani, 2002; Sharp, 2014); que ignorara el peso de los crímenes económicos y la corrupción; y que omitiera el rol que otro tipo de actores —como los actores económicos— pudieran haber tenido en el pasado en cuanto a violaciones masivas de los derechos

1 Según el Acuerdo Final de Paz y la Corte Constitucional (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-080 de 2018. 15 de agosto de 2018. M. S. Antonio José Lizarazo Ocampo), este Sistema está compuesto por la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado en Colombia (UBDP) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

humanos (Hecht & Michalowski, 2012). Al responder a estas críticas, la justicia transicional ha tendido a ampliar su margen de acción.

Como lo señaló en su momento la ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, para que se dé una verdadera transición a una paz estable es necesario que la justicia transicional «[e]nfrente la injusticia del pasado mediante medidas que procuren un futuro más equitativo» (Arbour, 2007, p. 3). Así pues, si se ignoran estos aspectos, se estarían dejando por fuera del proceso transicional causas o raíces profundas del conflicto que podrían desencadenar nuevas «trampas de violencia» (Collier *et al.*, 2003). De esta manera, se debilitarían los potenciales impactos de los mecanismos de justicia transicional, pues estos solo serán percibidos como legítimos si abordan adecuadamente las preocupaciones distributivas y de justicia social. La inclusión de estos aspectos, entonces, contribuye a la construcción de una «paz holística» (Sánchez, 2017, p. 44).

En Colombia, dicha expansión se ha materializado en algunas particularidades de los mecanismos de justicia transicional que, hoy en día, están en funcionamiento. Este es el caso, por ejemplo, del enfoque *transformador* de las reparaciones previstas en la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con este, las reparaciones deberían estar orientadas a cambiar las condiciones sociales en que se encontraban las víctimas antes de la vulneración de sus derechos o a la inclusión de los terceros —primero obligatoriamente y después solo voluntariamente conforme a una decisión de la Corte Constitucional²— como parte de quienes deberían responder ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) por su involucramiento en el conflicto armado.

Sin embargo, dicha expansión de la justicia transicional aún suscita preguntas, como si es o no conveniente que cada vez más temas caigan dentro del campo de acción de unas políticas que, por definición, son temporales y limitadas; o cómo puede la justicia transicional contribuir a lograr transformaciones estructurales en los contextos en que opera (De Greiff, 2009; Patel *et al.*, 2010; Waldorf, 2012). Además, su expansión la lleva a entrar aún más en contacto con otras intervenciones que tienen lugar en contextos de posconflicto o transicionales, como es el caso de políticas de construcción de paz y de políticas ordinarias cuyos destinatarios

2 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-674 de 2017. 14 de noviembre de 2017. M.S. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

van más allá de las víctimas, que son las principales receptoras de los mecanismos de la justicia transicional. Finalmente, aún hay temas o aspectos socioeconómicos que no han sido suficientemente explorados, como la financiación de las transiciones.

Justamente en este último punto se ubica el presente documento. Analizamos principalmente la financiación de los PDET, así como de las instituciones que conforman el Sistema Integral como una manera de indagar cómo la justicia transicional podría contribuir a las transformaciones socioeconómicas que, se presume, son necesarias para superar definitivamente el conflicto armado y sus efectos en Colombia. Si bien se ha mencionado el reto de la financiación en varios estudios sobre las políticas transicionales que incorporan aspectos socioeconómicos (Roht-Arriaza, 2014; Schmid & Nolan, 2014b; Sharp, 2012; Waldorf, 2012), nuestra contribución es hacer un análisis detallado de la financiación para el proceso transicional colombiano al enmarcarlo en el contexto macroeconómico y de economía política de las políticas fiscales.

Hay varias razones que fundamentan nuestro enfoque. En primer lugar, seleccionamos los PDET porque encarnan, en gran medida, el potencial transformador del AFP y porque se espera que funcionen de forma articulada con instituciones del Sistema Integral para complementar sus efectos. Al menos en su formulación, los PDET funcionan como un instrumento para la focalización de políticas derivadas del AFP en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Sería una herramienta para la reparación de las comunidades y los territorios que padecen desigualdades estructurales y un mecanismo que, en sí mismo, puede ser transformador al encaminarse al desarrollo socioeconómico de dichas áreas a partir de las demandas de las comunidades que allí habitan (Gobierno Nacional de Colombia, 2016, pp. 21-22). Así pues, estos planes buscan cambios distributivos y no solamente retornar a las condiciones que precedieron el conflicto —en las que ya estaban presentes las inequidades en el acceso a la tierra, el déficit de servicios y bienes públicos y la ausencia de una institucionalidad robusta del Estado (Uprimny, 2009)—.

Por su parte, las instituciones del Sistema Integral también apuntan a transformar radicalmente las condiciones que dieron origen o permitieron la permanencia del conflicto armado al aportar justicia, verdad y reparación a las víctimas. Más concretamente, y conforme al principio de integralidad que orienta el AFP, hay aspectos específicos en que se articulan las instituciones del Sistema Integral a los PDET. Por ejemplo, se

espera que los comparecientes ante la JEP realicen obras, trabajos o acciones con contenido reparador (conocidos como TOAR) en las zonas PDET (Gobierno Nacional de Colombia, 2016, p. 171). A la vez, los PDET reposan sobre un pilar de «Reconciliación, convivencia y construcción de paz». En estos, las comunidades identificaron iniciativas que pueden complementarse fácilmente con la labor que llevan a cabo algunas de las instituciones del Sistema Integral. Así mismo, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), previstos como parte del sistema de reparación de la Ley 1448 de 2011, también deben articularse a los PDET (Gobierno Nacional de Colombia, 2016, pp. 179-180).

Así, tanto por el enunciado general que postula la integralidad entre los distintos puntos del AFP, como por aspectos específicos en que confluyen los mecanismos de justicia transicional y los PDET, es posible predicar una articulación. Se espera que esta coordinación se traduzca en la transformación socioeconómica de las zonas más afectadas por el conflicto armado. Esta es una forma en que la justicia transicional, en el actual proceso colombiano, se expande a través de la articulación con otras políticas.

En segundo lugar, la expansión de la justicia transicional implica, por definición, que haya más recursos para financiar el alcance de los mecanismos y su conexión con otras políticas. Entre más ambicioso sea un proceso transicional —como es el caso del actual proceso colombiano, que busca contribuir a la transformación estructural de amplias zonas rurales del país que han padecido la guerra y el abandono estatal—, es necesaria una mayor financiación. Esto conduce, entre otras, a la pregunta por el origen de dichas fuentes de subvención. Por esta razón, es necesario prestar atención a la forma como se financian los distintos programas, a las fuentes de donde sale el presupuesto, a la estructura fiscal del Estado y a la economía política que explica las decisiones fiscales. Así, se podrá indagar qué tan propicio o adverso es el contexto económico para la implementación de los aspectos más transformadores de un proceso de paz y de la justicia transicional.

Desde un enfoque de economía política, nuestro objetivo es analizar qué sugieren las destinaciones presupuestales para la implementación de los PDET al compararlas, brevemente, con aquellas que se dirigen a las instituciones del Sistema Integral. Además, en línea con la discusión teórica antes referida, nuestro análisis es una manera de acercarnos a la intersección de la justicia transicional con otras políticas o intervenciones

en contextos de conflicto, en este caso, con políticas de construcción de paz (específicamente los PDET).

La importancia de un análisis como el que propone este documento radica en que el punto 1 del AFP, y en particular los PDET, está entre los que más recursos fiscales requiere para la inversión en bienes y servicios públicos esenciales —como centros educativos, hospitales, vías secundarias y terciarias—, así como para el fortalecimiento institucional necesario para consolidar la presencia estatal en estos territorios. Así mismo, las inversiones en el punto 5 son cruciales para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a través del diseño transicional previsto en el AFP. No destinar los recursos apropiados para estas acciones es poner en riesgo el éxito de la implementación de aspectos centrales del AFP.

Así pues, el documento aborda no solo la magnitud de los recursos asignados para la implementación de los PDET y del Sistema Integral, sino también su evolución a través de los años y las diferencias en la financiación de ambas políticas y del conjunto de instituciones que las implementan.

El argumento central pretende demostrar que la estructura fiscal del Estado colombiano no se adaptó a las necesidades derivadas del AFP. De esta manera, se limitan las posibilidades de implementar adecuadamente las políticas más transformadoras previstas en el acuerdo (como los PDET) y de que haya una mejor articulación entre estas y los mecanismos de la justicia transicional. Una consecuencia adicional es que, con el pasar de los años, la visión de una paz maximalista y robusta, sustentada en profundas transformaciones socioeconómicas de la ruralidad colombiana, pierde terreno frente a una paz minimalista, centrada sobre todo en los mecanismos de justicia transicional y, más específicamente, en el componente judicial (Rodríguez Garavito, 2017). Esto no quiere decir que los mecanismos clásicos de la justicia transicional hayan sido o estén siendo suficientemente financiados, si se tiene en cuenta la debilidad fiscal del Estado colombiano.

Para desarrollar lo anterior, el documento se compone de cuatro partes. En la primera, se ofrece, en primer lugar, un breve análisis del contexto fiscal de Colombia que sirve como un punto de referencia para entender la situación económica y fiscal del país y los retos y oportunidades que esta conlleva; y, en segundo, se presentan los instrumentos de planeación y herramientas presupuestales indispensables para el análisis de la financiación del AFP. En la segunda parte se caracterizan las fuentes de

financiación para la implementación del AFP, en particular del punto 1, y se ofrece una descripción de la gobernanza de los recursos y de su flujo hacia las entidades ejecutoras.

En la tercera sección, se caracterizan las entidades del orden nacional competentes en la ejecución de recursos para la implementación de los PDET y se hace un análisis detallado de las asignaciones presupuestales de dichas entidades y de sectores clave en la implementación de los PDET. Esto, con el fin de ofrecer un diagnóstico sobre el esfuerzo fiscal realizado a la fecha para cumplir con lo acordado en el punto 1 del AFP. A continuación, se analiza el gasto del Sistema Integral y se incluye una descripción de la financiación de la Ley de Víctimas desde su creación, hasta 2021. Finalmente, en la última sección del documento, se presentan las principales conclusiones del análisis y se ofrecen algunas recomendaciones que surgen del ejercicio.

LA SITUACIÓN FISCAL COLOMBIANA E INSTRUMENTOS PARA EL ANÁLISIS PRESUPUESTAL DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

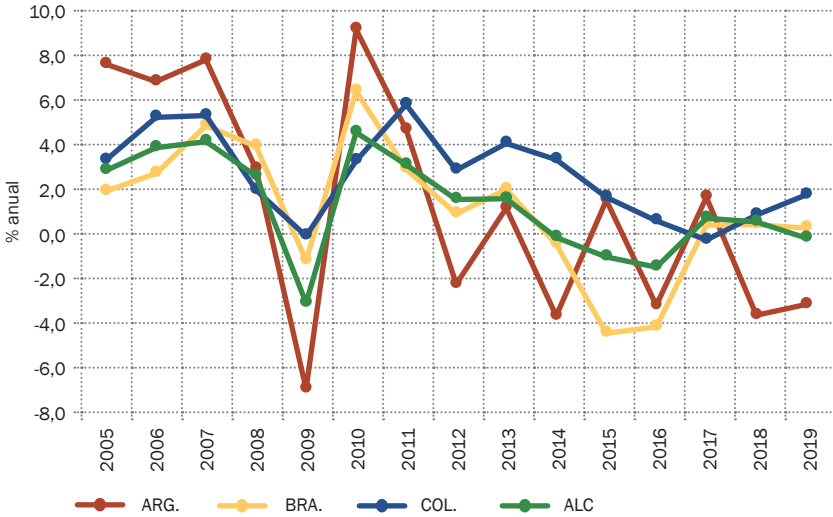
Situación fiscal colombiana

Colombia se considera un país de ingreso medio-alto, según la clasificación anual del Banco Mundial. Esto quiere decir que se encuentra en un rango de nivel de ingresos per cápita de entre USD \$ 4046 y \$ 12 535 anuales (Banco Mundial, 2021a). Pese a un modesto crecimiento económico en los últimos años, en especial después de la caída de los precios de los *commodities*, la economía colombiana ha sido una de las más estables de la región ante los choques internacionales de las últimas décadas. Es la cuarta economía más importante después de Chile, Brasil y México.

Como se puede ver en la gráfica 1, el crecimiento del PIB per cápita de Colombia, durante el *boom* de los precios de las materias primas, estuvo la mayor parte de este periodo por encima del promedio de países de América Latina y el Caribe. Llegó incluso a tasas de crecimiento cercanas al 6 %. También se puede ver cómo Colombia fue uno de los países de la región que mejor absorbió el choque de la crisis financiera mundial de 2008. Ese año, la mayoría de economías latinoamericanas registraron tasas negativas de crecimiento. Finalmente, después de la caída de los precios internacionales de las materias primas en 2014, Colombia presentó tasas de crecimiento bajas (no superiores al 2 % entre 2015 y 2019), pero relativamente superiores a las de la región, lo que es una muestra de la estabilidad de la economía colombiana pese al contexto internacional turbulento.

Sin embargo, estas cifras, basadas en ingresos per cápita y crecimiento del PIB, son lecturas parciales que no permiten detallar algunas particularidades del Estado colombiano que lo hacen débil para responder ante las desigualdades estructurales y a las necesidades latentes de su sociedad,

GRÁFICA 1.
Crecimiento del PIB per cápita PPA, 2005-2019



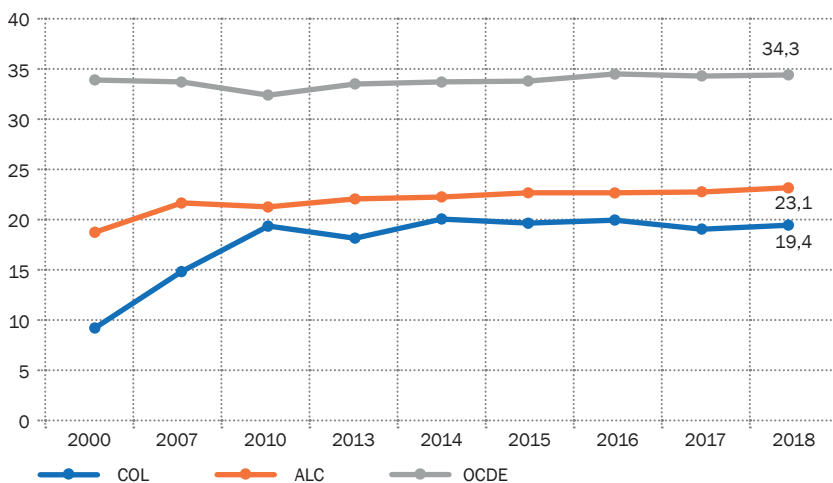
FUENTE: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2021b).

y vulnerable ante situaciones como la actual que, a nivel mundial, se sufre como consecuencia de la pandemia (Rodríguez Llach, 2020).

Estas se centran, principalmente, en las falencias estructurales de su sistema fiscal. En cuanto a los ingresos tributarios, Colombia recauda mucho menos que países comparables en nivel de ingreso y desarrollo. Al analizar la presión fiscal del país, es decir, el recaudo tributario como proporción de su PIB, Colombia se encuentra por debajo del promedio de América Latina y muy por debajo del promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE), como se puede apreciar en la gráfica 2.

Más aún, al contrario de lo que se observa en la región y en los países de la OCDE que, a lo largo de los últimos años han aumentado paulatinamente sus ingresos por concepto de impuestos, Colombia ha venido debilitando su precario recaudo tributario, especialmente después de la reforma tributaria de 2019 que desfinanció al Estado en aproximadamente 1 punto del PIB anual (La República, 2019). Este débil recaudo se explica, en cierta medida, por la captura de la política fiscal por parte de grupos de interés que se favorecen de cuantiosos beneficios tributarios obtenidos a través de *lobby* y de financiamiento de campañas electorales. Estos representan una pérdida de recursos significativa para el Estado colombiano (Dejusticia, 2020, p. 42).

GRÁFICA 2.
Ingresos tributarios como proporción del PIB, 2000-2018

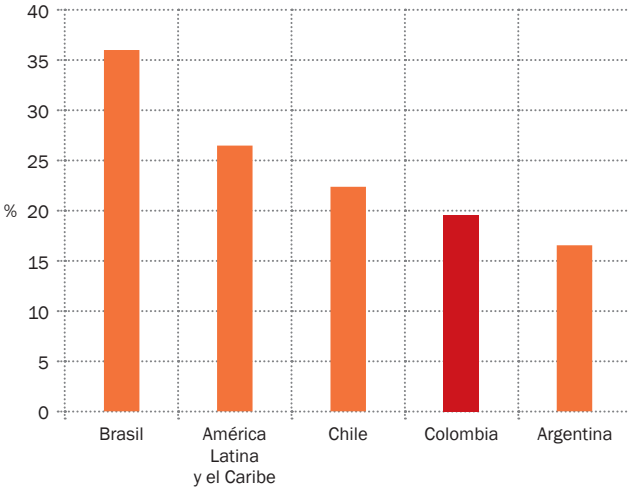


FUENTE: elaboración propia con base en datos de OCDE *et al.* (2020).

Por otra parte, si bien Colombia ha experimentado un crecimiento importante de su gasto público y social —en gran medida gracias a la Constitución de 1991 (Melo-Becerra & Ramos-Forero, 2017)—, los niveles de gasto público como proporción de su PIB son relativamente inferiores si se comparan con países de la región y de la OCDE (gráfica 3). Al comparar algunos rubros del gasto público frente a lo gastado por los países OCDE (grupo al que pertenece Colombia desde 2019), se pueden ver rezagos en todos los rubros con excepción del gasto en seguridad y orden público. Para este hay una diferencia de 12 puntos porcentuales, como lo muestra la gráfica 4. Esto quiere decir que los pocos ingresos con los que cuenta el Estado colombiano no le permiten consolidar un gasto público robusto (si se tiene en cuenta, además, la notoria preponderancia del gasto en seguridad) que permita garantizar plenamente los derechos de su población, especialmente los de los más vulnerables.

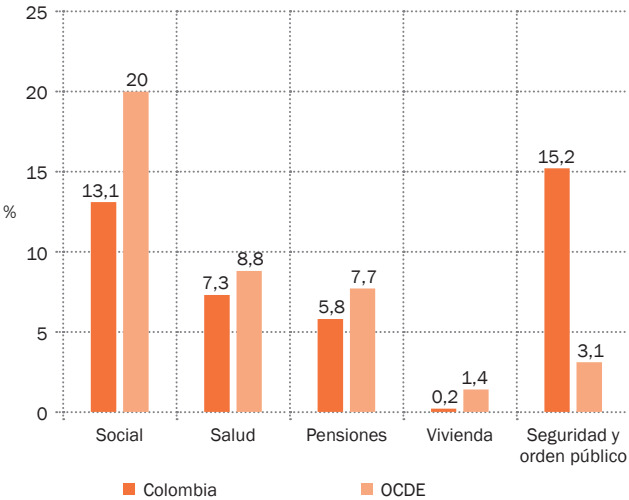
Este breve análisis permite concluir que, si bien Colombia mostró cifras comparativamente altas en cuanto a su ingreso nacional y per cápita en los últimos años, este crecimiento no se ha traducido necesariamente en un fortalecimiento del Estado a partir de mayores ingresos y gasto. Por el contrario, se observa que Colombia se encuentra rezagado frente a países comparables y frente a sus pares de la OCDE. Esto resulta de extrema pertinencia para el análisis de los recursos destinados para la

GRÁFICA 3.
Gasto total como proporción del PIB, 2018



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2021b).

GRÁFICA 4.
Gastos seleccionados como porcentaje del PIB, 2019 o último año disponible



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la OCDE (2021).

implementación del AFP, puesto que, como se mencionó, para una implementación exitosa se requiere de un gran esfuerzo fiscal por parte del Estado. El comportamiento fiscal de Colombia no parece concordar con estas necesidades.

Instrumentos de planeación y otras herramientas útiles para el análisis presupuestal del Acuerdo Final de Paz

Para llevar a cabo el ejercicio de análisis presupuestal, se tuvieron en cuenta todos los instrumentos de planeación financiera y presupuestal con los que cuentan el Acuerdo Final de Paz y la Nación, así como otras herramientas útiles, creadas para el seguimiento de los recursos. Estos mecanismos son indispensables a la hora de planificar las inversiones necesarias para la implementación a lo largo de los años, conforme a un plan y unas metas, y para hacer seguimiento de los recursos asignados para este fin. A continuación, se ofrece una explicación no extensiva de los instrumentos y herramientas de planeación y seguimiento presupuestales que sirvieron para el análisis.

Plan Marco de Implementación

El Plan Marco de Implementación (en adelante PMI) es una herramienta que se creó junto con el AFP con el fin de orientar las políticas públicas necesarias para su cumplimiento. Igualmente, es el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los planes nacionales de desarrollo. El PMI contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas e indicadores. Este incluye, además, una sección que estima los costos de la implementación del AFP en los próximos quince años. En esta estimación se indican las fuentes de financiación contempladas y el peso de cada una de estas en los recursos totales (Gobierno Nacional de Colombia, 2017).

Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Plurianual de Inversiones (en adelante PPI) es el instrumento de planeación presupuestal del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND). Ahí se definen los recursos anuales para la implementación de este, y orienta las asignaciones presupuestales contenidas en el Presupuesto General de la Nación para las vigencias fiscales contenidas en el PND. Este instrumento es clave para analizar la financiación del AFP, pues el Acto Legislativo 01 de 2016, en su artículo 3, contiene un mandato que obliga al Gobierno Nacional a incluir en el PPI, durante los próximos veinte años, «un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado». De igual manera, ordena que «Al inicio de cada legislatura el Presidente de la

República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones» (Congreso de Colombia, 2016).

Trazador presupuestal «Construcción de Paz»

Finalmente, el trazador presupuestal «Construcción de Paz» es otro instrumento de planeación y seguimiento que resulta útil para este ejercicio. Los trazadores presupuestales son marcas en los presupuestos que permiten identificar los recursos asignados a temas específicos. Justamente se crean para hacer seguimiento a temas importantes, como temas de género, étnicos y, en este caso particular, para temas de paz. El trazador presupuestal «Construcción de Paz» se creó mediante el artículo 220 del PND 2019-2022 y establece que:

Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado -Construcción de Paz- las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz. Esta información deberá conformar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente al Congreso anualmente, durante el tiempo de ejecución del PMI, como un anexo denominado Anexo Gasto Construcción de Paz PGN. (Congreso de Colombia, 2019)

* * * *

Esta sección descriptiva muestra que el contexto fiscal colombiano no parece el más propicio para la implementación efectiva del Acuerdo Final de Paz, dado que los avances macroeconómicos anteriores a la pandemia no se reflejaron en un mayor recaudo y gasto. Aunque es importante que haya instrumentos para hacer seguimiento al esfuerzo fiscal del Estado, como los tres principales descritos en esta sección (PMI, PPI y el trazador «Construcción de Paz»), quizás el mayor obstáculo que aún debe superarse es la ampliación del recaudo y el gasto directo en los programas, planes y políticas derivados del AFP. Como se verá en las próximas secciones con respecto a los puntos del Acuerdo que se analizan en este documento, muchos de ellos están desfinanciados.

CARACTERIZACIÓN DE LAS FUENTES Y FLUJO DE RECURSOS PARA LA FINANCIACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ Y DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL

Caracterización de las fuentes

En el capítulo sobre costos y financiamiento del Acuerdo Final de Paz, según el Plan Marco de Implementación, además de una estimación indicativa del costo de la puesta en marcha del Acuerdo en un horizonte de quince años, también se especifica cuáles serían las fuentes de financiación. El documento señala que el cumplimiento de los objetivos planteados en el AFP y en el PMI requiere de esfuerzos mancomunados de la nación y los territorios, por lo que en el plan de financiamiento convergen distintas fuentes. Estas son: i) el Presupuesto General de la Nación; ii) el Sistema General de Participaciones (SGP); iii) el Sistema General de Regalías (SGR); iv) los recursos de la cooperación internacional; v) recursos propios de las entidades territoriales; y vi) recursos del sector privado.

A su vez, el PMI especificó cuáles serían las proporciones de los aportes del total del financiamiento. Allí se muestra una participación preponderante de los recursos del Presupuesto General de la Nación y del SGP. Esta representa un aporte de recursos, por parte del Gobierno Nacional, de más de la mitad de los recursos. Por su parte, en lo que respecta a las fuentes de financiación de los PDET y su participación en el total, el documento Conpes 3932 de 2018 —que crea el Plan Marco de Implementación del AFP— presenta los montos indicativos planificados. En este documento se observa de nuevo que el Sistema General de Participaciones y el Presupuesto General de la Nación son las principales fuentes de financiación, pero, en este caso, el SGP es la principal. También se observa

una mayor participación de los recursos propios de las entidades territoriales. Sin embargo, los recursos de cooperación internacional participan en menor medida. En la tabla 1 se presentan las participaciones de cada una de las fuentes tanto para la implementación del AFP en su totalidad (PMI), como de los PDET en particular (Conpes 3932).

TABLA 1.
Participación de las fuentes de financiación del AFP y de los PDET

Fuente	PMI	Conpes 3932
Presupuesto General de la Nación	36,0 %	36,0 %
Sistema General de Participaciones	29,2 %	36,8 %
Sistema General de Regalías	15,2 %	14,0 %
Recursos propios de entidades territoriales	4,3 %	9,0 %
Cooperación internacional	8,9 %	3,3 %
Privados	6,4 %	0,9 %

FUENTE: elaboración propia con base en el Plan Marco de Implementación y el Conpes 3932.

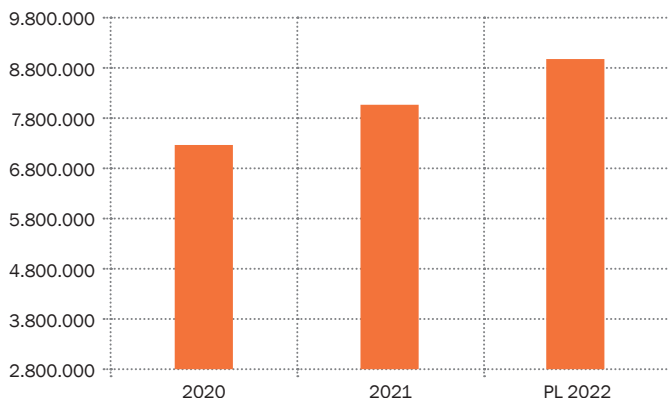
Ahora bien, para entender mejor el origen de las distintas fuentes de financiación y sus asignaciones, describimos el tipo de recursos que se destinan a la implementación del AFP y del punto 1, en particular, y la evolución de las asignaciones a lo largo de los años. Nos centramos en las fuentes cuya información está disponible.

Presupuesto General de la Nación

Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación son todos los recursos por concepto de ingresos de la nación (ingresos corrientes¹, contribuciones parafiscales², fondos especiales³ y recursos de capital⁴) y de los ingresos generados por los propios establecimientos públicos nacionales en el desarrollo habitual de sus actividades. De esta fuente

- 1 Recursos regulares que recibe el Estado por el recaudo de impuestos, tasas, multas y contribuciones.
- 2 Recursos que provienen de los impuestos a la nómina en Colombia y que tienen como fin financiar las cajas de compensación familiar y entidades como el Sena y el ICBF.
- 3 Recursos con destinación específica para la prestación de un servicio público, como el Fosyga para la prestación del servicio de salud.
- 4 Recursos extraordinarios u ocasionales generados por activos públicos u operaciones de crédito público (intereses).

GRÁFICA 5.
Asignaciones del Presupuesto General de la Nación*
que corresponden al trazador «Construcción de Paz»
para el punto 1 del Acuerdo Final de Paz (millones COP)



* Las asignaciones corresponden a lo que se indica en los proyectos de ley del Proyecto General de la Nación que presenta el Gobierno Nacional

FUENTE: elaboración propia con base en datos del anexo Construcción de Paz del Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2020 y 2021.

proviene, específicamente, todas las cuentas relacionadas con el trazador presupuestal «Construcción de Paz» en cada vigencia fiscal. Estas son las partidas presupuestales destinadas a hacer cumplir la implementación del Acuerdo de Paz y sus distintos puntos (Agencia de Renovación del Territorio, 2020).

Teniendo en cuenta que el trazador presupuestal para la paz se creó en el PND 2019-2022, la información disponible sobre asignaciones del Presupuesto General de la Nación, para el punto 1, solo se encuentra disponible desde la vigencia fiscal 2020⁵. Así, se puede observar para los años 2020 y 2021 que el total asignado para la implementación del punto 1 pasó de 7,3 billones, en 2020, a 8,1 billones en 2021. Hubo, entonces, un aumento del 11 % de los recursos provenientes de esta fuente. Para darse una idea de la magnitud de estas cifras, para 2021 se le destinó algo así como el 0,8 % del PIB y el 5 % del recaudo tributario total del Estado

5 Es importante resaltar que las asignaciones por punto del Acuerdo Final de Paz solo se pueden conocer en los proyectos de ley, pero no son públicas en la aprobación de la ley. Si bien el Gobierno publica estas asignaciones en el Portal de Transparencia Económica, estas no son accesibles en un formato para poder trabajar con las cifras; además solo se divulgan para una vigencia.

colombiano en 2019. A su vez, este rubro representó el 2,6 % del monto total del Presupuesto General de la Nación en 2021. Ahora bien, en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 2022, que se discute en el Congreso en el momento en que se escribe este texto, la asignación presupuestal marcada para financiar el punto 1 es de 8,9 billones, lo que representa un aumento del 11,3 % frente al 2021.

Sistema General de Participaciones

Los recursos provenientes del SGP son transferencias que, por mandato constitucional, el Gobierno Nacional hace a las entidades territoriales para que estas, con total autonomía, inviertan, en principio, en temas de salud y educación. Para identificar los recursos provenientes del SGP que se invierten en la implementación de los PDET, es útil la información registrada por los municipios en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS), específicamente los valores que reciben directamente los municipios PDET. También es pertinente la información relacionada con el trazador presupuestal «Construcción de Paz» del Presupuesto General de la Nación.

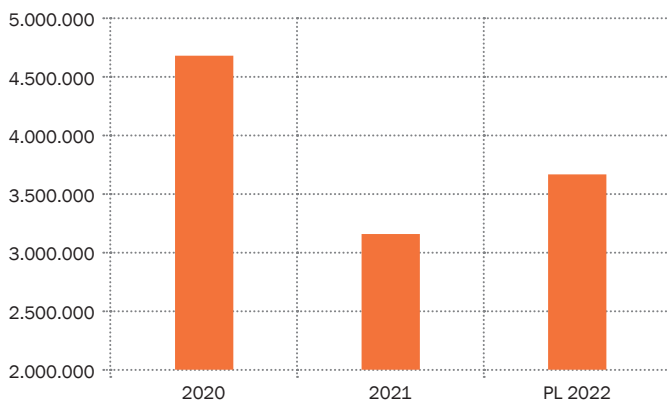
Las transferencias por concepto de SGP, marcadas con el trazador presupuestal «Construcción de Paz» para el punto 1, fueron de 4,6 billones en 2020 y de 3,9 billones en 2021. Al contrario de las asignaciones del Presupuesto General de la Nación, estas disminuyeron en el último año. En el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación de 2022, el monto asignado como transferencias del SGP para financiar el punto 1 es de 4,2 billones. Esta cifra representa un aumento presupuestal del 6,2 % frente a 2021, aunque este monto es menor al que se había asignado en 2020.

Como se mencionó antes, esto es relevante pues el SGP financia principalmente el punto 1 sobre Reforma Rural Integral. Del total de estas transferencias a municipios en las zonas PDET, el 72 % es para la implementación de los PDET. De hecho, para Mora este modelo de financiación a partir del 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» (Mora Cortés, 2020). Así mismo, afirma que:

[...] 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

GRÁFICA 6.

Transferencias del SGP que corresponden al trazador «Construcción de Paz» para el punto 1 del Acuerdo Final de Paz en el Presupuesto General de la Nación* (millones COP)



* Las asignaciones corresponden a lo que se indica en los proyectos de ley del Presupuesto General de la Nación que presenta el Gobierno Nacional.

FUENTE: elaboración propia con base en datos del anexo Construcción de Paz del Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2020 y 2021.

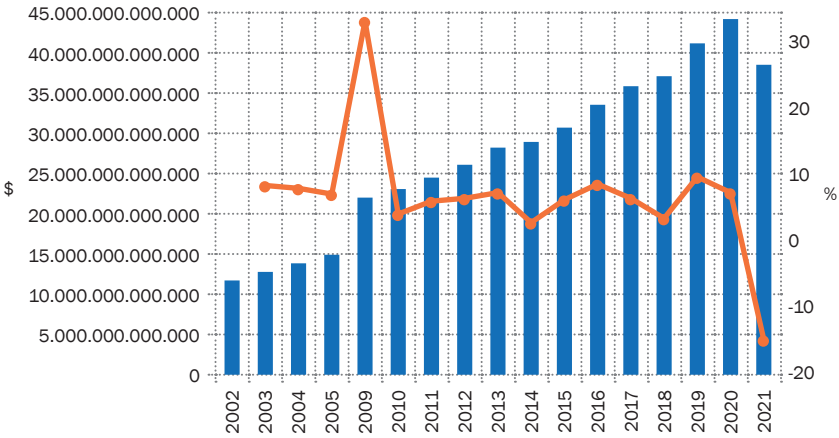
esfuerzos de gasto adicionales para el gobierno [ya que] los dineros provenientes del SGP no pueden ser contabilizados como recursos frescos de financiamiento del PMI, pues su canalización hacia los departamentos y municipios del país está asegurada desde 1991 por la Constitución Política y por las normas que han reglamentado el sistema de transferencias territoriales. (Mora Cortés, 2020)

Las cifras de las transferencias de SGP a lo largo de los años confirman esta postura. Si se analiza el monto de estas transferencias desde 2002, no se evidencia un cambio estructural suficiente para afirmar que existe una financiación a través de nuevos recursos. A excepción del año 2009, las transferencias del SGP han aumentado entre el 7 y el 9 % anual y no hay un cambio significativo en esa tendencia después de la firma del acuerdo. Para 2021 se observa la primera variación negativa desde 2002, lo que explica también la reducción de las asignaciones por concepto de SGP que corresponden al trazador presupuestal «Construcción de Paz» para este año.

Por otra parte, también es importante señalar que, aunque la regla de distribución del SGP indica que debe otorgarse un mayor porcentaje

GRÁFICA 7.

Transferencias del Sistema General de Participaciones y variación, 2002-2021



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS).

de inversión en educación, en los municipios PDET se evidencia que un 42 % de la inversión se ha destinado a salud y un 30 % a la educación (Agencia de Renovación del Territorio, 2020).

Sistema General de Regalías y Órganos Colegiados de Administración y Decisión-Paz

Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) fueron introducidos con la reforma al Sistema General de Regalías en 2011. El objetivo de estos organismos técnicos territoriales era mejorar la toma de decisiones sobre la asignación de recursos de regalías. El OCAD Paz, creado mediante el Acto Legislativo 4 de 2017 (parágrafos 4 y 7 transitorios) y regulado mediante el Decreto-Ley 1534 de 2017, tiene el mismo propósito, pero en relación con los recursos de regalías destinados a la implementación del AFP. La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación presiden los OCAD Paz. Estas instituciones definen de forma articulada los proyectos de entidades territoriales PDET afectadas por la pobreza rural, el conflicto armado y la debilidad institucional que serán financiados (Agencia de Renovación del Territorio, 2020).

Las regalías son ingresos que provienen de la explotación de recursos naturales. Estos se reparten en las distintas bolsas de destinación

específica que tiene el sistema. Si bien no hay datos útiles para analizar las destinaciones específicas anuales, se sabe que el 7 % del total de recursos de regalías son transferidos a los OCAD Paz. Para agosto de 2021, se han aprobado 4,7 billones de pesos para estos OCAD (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2021).

Recursos propios de las entidades territoriales

Específicamente, son los recursos de inversión apropiados en cada vigencia que provienen de los impuestos territoriales, como el predial, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) o la sobretasa al impuesto de los combustibles. Se pueden destinar a la implementación de los PDET en los municipios priorizados. Para otorgarlos, se analizan los ingresos corrientes de libre destinación y de destinación específica recaudados por los municipios PDET y registrados en el Formato Único Territorial (FUT) (Territorio, 2020). Desafortunadamente, a la fecha, no están disponibles para el público las cifras consolidadas y centralizadas anuales de las asignaciones de estos recursos para los municipios PDET.

Cooperación internacional

En general, los ingresos de cooperación internacional (CI) se dividen según el origen de los recursos, la naturaleza de la cooperación, el financiamiento y las vías para canalizar dichos recursos. Estos provienen, principalmente, de fuentes oficiales de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), filantropía y del sector privado internacional.

A pesar de que existen informes del comportamiento de los recursos provenientes de cooperación internacional para la financiación del AFP para las vigencias 2017, 2018 y 2019, las cifras, año tras año, son difusas en el sentido de que no es clara la información que se presenta en cuanto a fuentes y destinación. Tampoco hay un patrón que se pueda seguir en cada uno de los informes de la Contraloría General de la República (CGR), por lo que el seguimiento de la información se hace más difícil. Tan solo para el año 2019 hay información disponible al público que puede ser trazable gracias a un informe de seguimiento y a una base de datos de los recursos registrados producidos por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

Se sabe que en 2019 se registró una ejecución total de \$ 0,86 billones para la implementación del AFP. Los datos que se tienen de la ejecución de los proyectos en 2019 se dividen según el país donante, hacia dónde

GRÁFICA 8.

Aportes de los recursos de cooperación internacional a la implementación del Acuerdo Final de Paz, 2019



FUENTE: elaboración propia con base en el informe la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (2020, p. 66).

enfoca sus recursos (líneas de acción), por distribución geográfica y por distribución según su aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2020).

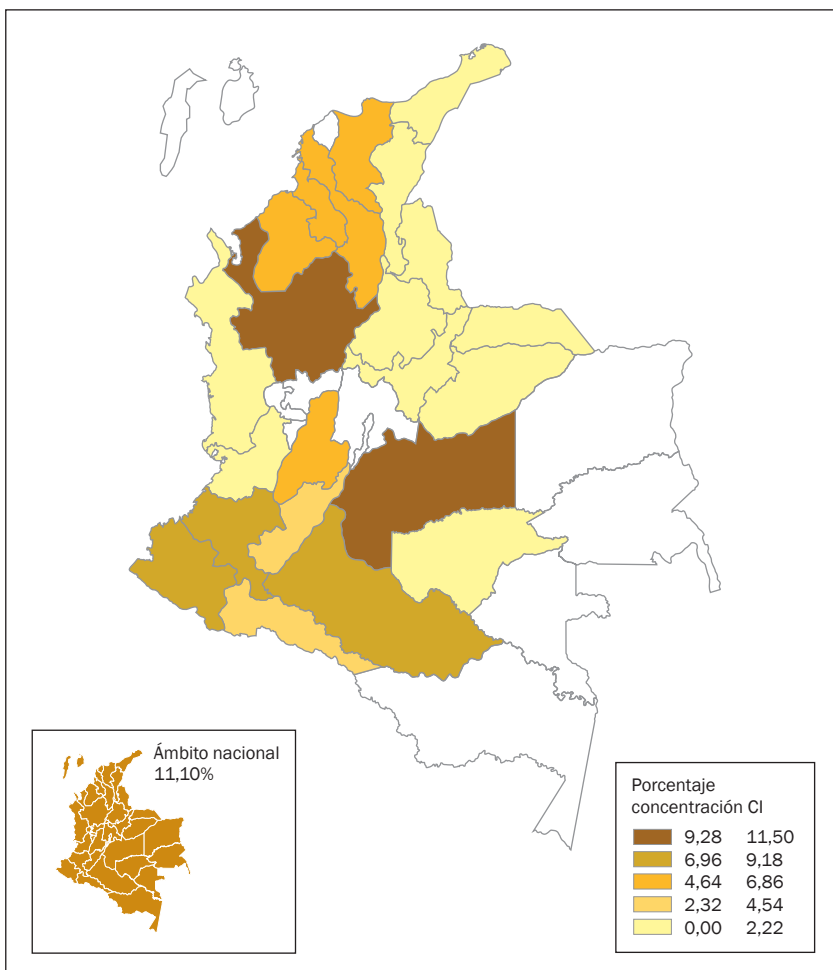
Al enfocar el análisis en los recursos de cooperación internacional recibidos solamente durante el año 2019, se puede afirmar que el 39,3 % del total de los recursos contribuyó a la implementación del AFP, con mayor énfasis en los asuntos relacionados con el punto 1, como lo muestra la gráfica 8.

En cuanto a la distribución de los recursos de cooperación internacional a las entidades del orden nacional para la implementación del AFP, esta se concentró, principalmente, en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (45,1 %), la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (15,4 %), el Departamento de Planeación Nacional (9,7 %), la Superintendencia de Notariado y Registro (7,3 %), la Agencia Nacional de Tierras (7,3 %), el Instituto Agustín Codazzi (7,3%), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (4,8 %) y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del AFP (3,0 %).

En cuanto a la distribución territorial de los recursos para la implementación del punto 1, esta se concentró en 24 de los 32 departamentos del país. Es posible afirmar que los departamentos que más recibieron recursos para la implementación de la Reforma Rural Integral fueron el

ILUSTRACIÓN 1.

Distribución geográfica de los recursos de cooperación internacional para la Reforma Rural Integral, 2019



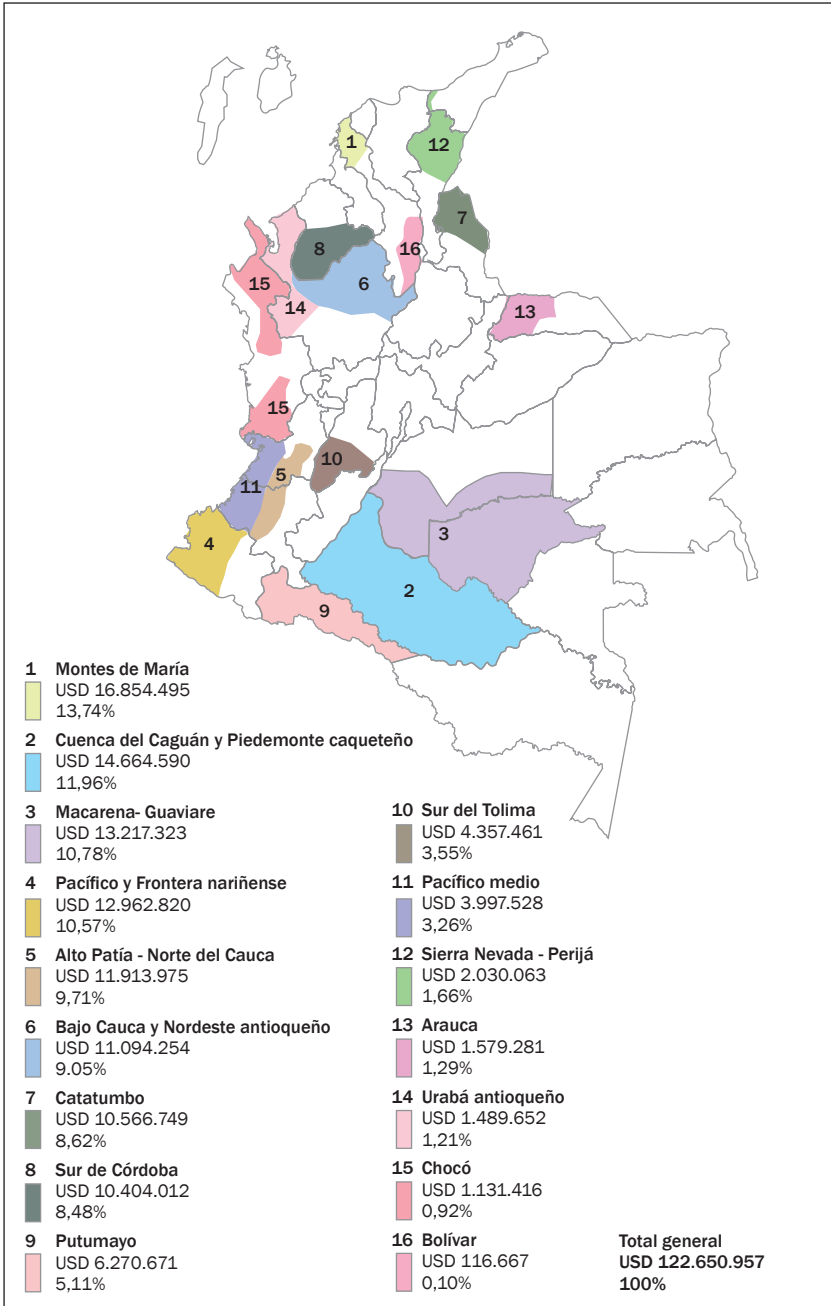
FUENTE: tomada del informe de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (2020, p. 72).

Meta y Antioquia, que se encuentran en el rango de concentración de recursos de cooperación internacional de entre 9,28 % y 11,50 %. De hecho, estos dos departamentos concentraron el 21 % de la cooperación internacional recibida para la Reforma Rural Integral.

Al profundizar en el análisis de la distribución geográfica de los recursos de cooperación internacional para la implementación de punto 1, se encuentra que el 20 % del total de los recursos fue directamente a

ILUSTRACIÓN 2.

Distribución geográfica de aportes de cooperación internacional en el Plan Marco de Implementación de zonas PDET, 2019



FUENTE: tomada del informe de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (2020, p. 85).

municipios PDET. Esto corresponde a la mitad de los recursos de cooperación internacional que se reportaron, en detalle, en la distribución a nivel municipal. La repartición de estos recursos por zonas PDET muestra que la zona que más recursos recibió fue Montes de María, seguida por la cuenca del Caguán y por el Piedemonte caqueteño. La zona PDET del Catatumbo⁶ es la séptima (entre dieciséis) con mayores recursos recibidos por concepto de cooperación internacional. En 2019 obtuvo 10,6 millones de dólares, el 8,6 % del total de recursos de cooperación internacional destinados a zonas PDET (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2020, p. 85).

Sin embargo, a pesar de que una gran parte de estos recursos se dirigió a departamentos que pertenecen a subregiones PDET, se identificó, a partir de los informes de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y de la Contraloría General de la República que, en algunos casos, los recursos no necesariamente estuvieron destinados a la implementación del AFP o a cuestiones de paz. Por ejemplo, Nariño, que pertenece a dos subregiones PDET y que cuenta con dieciséis municipios PDET, fue el departamento que más recursos recibió para la prioridad temática «fenómeno migratorio⁷» de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI). También es el caso de Norte de Santander, Arauca y La Guajira donde, el 66%, el 80 % y el 88 % de los recursos asignados a sus territorios, respectivamente, están alineados con la misma prioridad temática ENCI. En otras palabras, según la evidencia disponible, si bien los recursos de cooperación internacional se dirigen a municipios PDET, algunas veces estos no son priorizados en el marco de la implementación del AFP (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2020, p. 65).

Finalmente, es importante mencionar que, entre los recursos de cooperación internacional, hay cuatro fondos para recibir y ejecutar las donaciones de la comunidad internacional. Es importante precisar que los dineros de estos fondos no ingresan ni son ejecutados a través de instituciones del orden nacional. Sin embargo, el director ejecutivo del Fondo

6 Esta región es importante porque, en ella, el actual gobierno ha centrado sus esfuerzos políticos y financieros a través de la estrategia Catatumbo Sostenible. Tiene prioridad en la implementación de la hoja de ruta para coordinar diversas intervenciones y políticas públicas.

7 La Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) de fenómeno migratorio se centra en medidas orientadas a la generación de ingresos para afrontar, de manera sostenible, el fenómeno migratorio, especialmente la producción de ingresos de la población migrante y retornada (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2020, p. 36).

Colombia en Paz participa en el esquema de la gobernanza y en los procesos de toma de decisiones de estos. Estos cuatro fondos son: i) el Fondo Europeo para la Paz, que trabaja bajo los enfoques temáticos de desarrollo rural y reincorporación; ii) el Fondo Colombia Sostenible, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tiene como objetivo apoyar el desarrollo rural resiliente y bajo en emisiones de carbono, la sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento de capacidades a nivel local; iii) el Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, que se concentra en la estabilización, en reincorporación, en víctimas y en justicia transicional; y iv) el Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, que está enfocado en mejorar el acceso de las entidades gubernamentales a la información, a experiencias globales y a la financiación para apoyar la agenda del posconflicto.

Durante 2019, a través de estos cuatro fondos, se canalizaron dieciocho proyectos por un total de USD 34,2 millones, de los cuales el 87,1 % se concentró en el Fondo de Naciones Unidas y el Fondo Europeo para la Paz (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2020, p. 11).

Recursos privados: Obras por Impuestos

La mayoría de los recursos privados se canaliza a través del programa Obras por Impuestos. Este programa ofrece la posibilidad a los privados de pagar solo el 50 % del impuesto de renta a cambio de que estos presenten proyectos de inversión para desarrollar en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac). Estos se deben enfocar en el cierre de brechas, y en la reactivación económica y social de los territorios. Su revisión y aprobación está a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (Agencia de Renovación del Territorio, 2020). Durante las primeras tres vigencias de este programa, se seleccionaron cien proyectos (que beneficiaban veintisiete municipios PDET) en los temas de i) construcción o mejoramiento de acueducto y alcantarillado; ii) energía; iii) educación pública; iv) infraestructura vial; y v) salud pública. Sin embargo, durante las dos vigencias del programa, solo se impactó, con este mecanismo, al 16,2 % de los municipios priorizados (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

Actualmente, aunque no está disponible para el público la información precisa acerca de cuántos recursos anuales vienen de esta fuente, se conoce que, para 2020, el cupo aprobado para las solicitudes de privados para este beneficio llegó a 247 mil millones de pesos (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

* * * *

De esta descripción y caracterización de las fuentes presupuestales para la implementación del AFP y, concretamente, de los PDET, se puede concluir, en primer lugar, que en algunos casos no hay suficiente información disponible para realizar un análisis que permita determinar con precisión el nivel de gasto (por ejemplo, el Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales y las obras por impuestos). En segundo lugar, que en el caso del Sistema General de Participaciones no es posible determinar con precisión si se trata de recursos adicionales a los que se transfieren constitucionalmente y, si es así, a cuánto equivale el monto adicional. En tercer lugar, en el caso de los recursos de cooperación internacional, incluso si están dirigidos a los municipios o departamentos PDET, no necesariamente se invierten en la implementación de estos planes. Estas situaciones dificultan el seguimiento y el análisis del esfuerzo presupuestal realizado por el Estado para la implementación de los PDET.

Gobernanza de los recursos para la financiación del Acuerdo Final de Paz

Después de analizar las distintas fuentes de financiación y cómo se han comportado **en términos de aporte de recursos para los años de los que se cuenta con información disponible**, es relevante mostrar un panorama de cómo es la gobernanza de estos recursos. Para esto, se hará una presentación del Fondo Colombia en Paz, cuyo fin es centralizar los recursos destinados para la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Con respecto a la trayectoria normativa del Fondo Colombia en Paz, el Conpes 3850 de 2015 estableció los lineamientos para su creación y puesta en marcha. Este especificó que:

[...] el Fondo Colombia en Paz busca contribuir al logro de tres objetivos: i) contar con un marco institucional de coordinación que mejore la operación y financiación de las iniciativas de construcción de paz, garantizando la adecuada articulación entre los esfuerzos para impulsar el desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental en un marco de fortalecimiento del Estado de derecho; ii) mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de las intervenciones públicas, privadas y de la cooperación internacional (construcción de un portafolio de inversiones priorizadas); y iii) fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificación del impacto de las acciones e inversiones encaminadas a estos propósitos. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015, p. 4)

Así, el Fondo Colombia en Paz es el principal vehículo de ejecución financiera del Acuerdo Final de Paz.

Luego, a través del Decreto 691 de 2017⁸ se creó formalmente el Fondo Colombia en Paz con el fin de convertirse en

[...] el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017, p. 4)

Con respecto a su funcionamiento, si bien no hay información que sea lo suficientemente clara para entender en detalle el flujo de recursos, es posible hacer un bosquejo de cómo es el proceso interno del Fondo Colombia en Paz para la distribución de los recursos a las entidades de orden nacional y territorial.

Para empezar, es pertinente mencionar que los recursos del Fondo Colombia en Paz se administran a través de catorce subcuentas creadas de acuerdo con las necesidades de implementación del AFP. En el esquema de la gobernanza de estas subcuentas intervienen varios actores, con diferentes niveles de injerencia en la toma de decisiones, operación y manejo de los recursos (ver ilustración 2).

En el esquema de operación actual, las entidades ejecutoras y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) articulan las funciones del Fondo Colombia en Paz. Una entidad ejecutora, en este caso, puede ser cualquier entidad del orden nacional que tenga competencia en alguna de las catorce subcuentas del Fondo Colombia en Paz (Agencia de Renovación del Territorio, Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, etc.), mientras que la CPEC

8 Decreto 691 de 2017 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz y se reglamenta su funcionamiento. 5 de junio de 2017.

ILUSTRACIÓN 3.

Órganos de administración del Fondo Colombia en Paz



FUENTE: tomada del cuarto informe de la Contraloría General de la República sobre recursos de cooperación (CGR, 2020, p. 20).

es la entidad responsable de coordinar las directrices y líneas de política que permitan la implementación del Acuerdo Final de Paz. Las entidades ejecutoras son las responsables de todo el componente técnico, comenzando por la identificación de la necesidad, la evaluación de las propuestas y la supervisión de los contratos. La labor de planificación también recae completamente en estas entidades. Está consignada en los Planes Operativos Anuales (POA), aprobados por el Fondo. Así queda claro que esto corresponde más a un ejercicio sectorial autónomo de cada entidad responsable, que a un ejercicio de planeación conjunto con el Fondo Colombia en Paz (Contraloría General de la República, 2020). El esquema operacional vigente para la distribución de los recursos se puede ver en la ilustración 4.

El proceso continúa así: luego de recibir los recursos, con cargo a cada subcuenta y a la línea POA, la entidad ejecutora solicita al Fondo Colombia en Paz el inicio de un proceso contractual o la realización de pagos que no requieren de contrato (por ejemplo, las transferencias monetarias). Estas solicitudes son evaluadas por el comité técnico; luego el Fondo Colombia en Paz se encarga de adelantar el proceso administrativo y financiero para la contratación o la realización de pagos. Después, la entidad ejecutora efectúa el proceso de supervisión de contratos y da constancia del recibo a satisfacción y la verificación del cumplimiento de requisitos

ILUSTRACIÓN 4.

Esquema operacional del Fondo Colombia en Paz



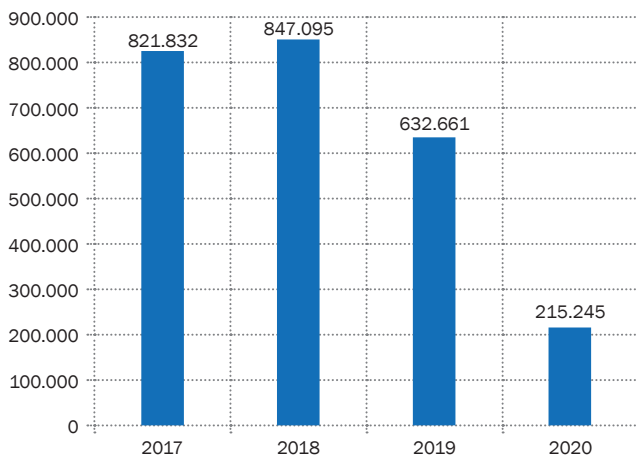
FUENTE: tomada del cuarto informe de la Contraloría General de la República sobre recursos de cooperación (CGR, 2020, p. 51).

técnicos necesarios. El Fondo Colombia en Paz, a través de su administrador fiduciario, procede a efectuar los desembolsos y la liquidación de los contratos. De esta manera se surte todo el proceso administrativo y financiero. Una vez los recursos son asignados al Fondo Colombia en Paz, se ejecutan bajo el régimen de derecho privado, independientemente de si su origen es de inversión o de funcionamiento, y no pierden su naturaleza de recursos públicos (Contraloría General de la República, 2020).

En cuanto a los recursos que han entrado a este fondo, y particularmente a la subcuenta PDET, se tiene más información que para los recursos del Presupuesto General de la Nación marcados con el trazador presupuestal «Construcción de Paz», pues hay datos desde 2017. Según información de la Contraloría General de la República, los ingresos totales del Fondo Colombia en Paz fueron mayores a los 800 000 millones de pesos para los años 2017 y 2018, seguidos por una reducción moderada en 2019 (632.661 millones) y una drástica en 2020 (215.245 millones). El total de los ingresos del Fondo Colombia en Paz, entre 2017 y 2020, fue de 2,5 billones de pesos. De estos recursos, el 99 % proviene del Presupuesto General de la Nación, y el 1 % restante de recursos de cooperación y «otros» (Contraloría General de la República, 2020, pp. 51-52).

Al analizar las asignaciones a la subcuenta PDET, se observa que estuvieron entre el 19 % y el 30 % de los ingresos totales anuales del Fondo

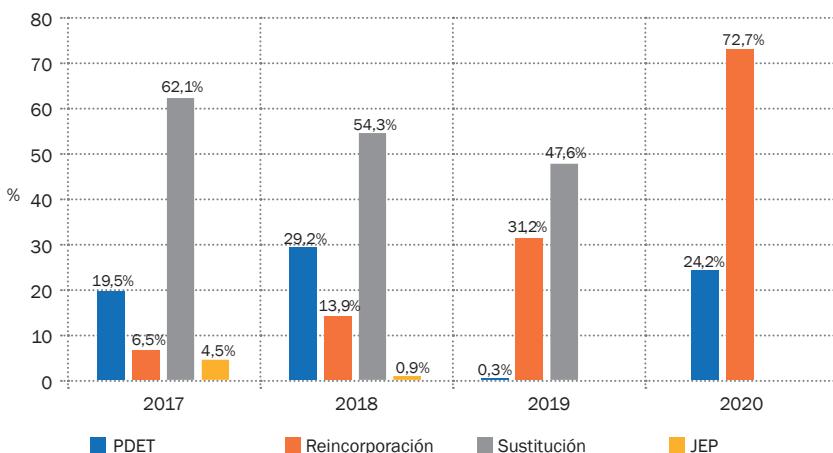
GRÁFICA 9.
Ingresos del Fondo Colombia Paz 2017-2020



FUENTE: elaboración propia con base en información del cuarto informe de la Contraloría General de la República sobre recursos de cooperación (CGR, 2020).

Colombia en Paz, con excepción del año 2019, en el que se le asignaron únicamente 2.117 millones, es decir, 0,3 % de los ingresos totales del Fondo Colombia en Paz para ese año. Al comparar con otras subcuentas

GRÁFICA 10.
Distribución de recursos entre principales subcuentas del Fondo Colombia en Paz



FUENTE: elaboración propia con base en información del cuarto informe de la Contraloría General de la República sobre recursos de cooperación (CGR, 2020).

relevantes, se puede ver que la subcuenta PDET es una de las que más asignaciones de recursos recibe. La supera únicamente la subcuenta de sustitución de cultivos. Para 2020, los recursos parecen haber migrado de la subcuenta de sustitución hacia la subcuenta de reincorporación de excombatientes.

Al analizar estas cifras, surgen algunas preguntas: ¿por qué los ingresos del Fondo Colombia en Paz difieren en magnitud de las asignaciones presupuestales de Presupuesto General de la Nación marcadas con el trazador presupuestal «Construcción de Paz»? ¿Cuál es la razón de la reducción de los ingresos de este fondo después del año 2018? Por otra parte, con respecto a los PDET, quedan dudas sobre la articulación que tienen los POA de las entidades que reciben recursos de este Fondo (y que son aprobados por este) con las iniciativas PDET y las hojas de ruta que estableció la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Tal vez las preguntas planteadas tienen relación con la valoración de la gobernanza de estos recursos hecha por la Contraloría General de la República. Esta resalta que el Fondo Colombia en Paz no se ha comportado como el «fondo de fondos» para la implementación del AFP, pues «no ha logrado consolidarse como el eje articulador de instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera» (Contraloría General de la República, 2020, p. 89). Esto puede implicar que existe una atomización en la asignación y ejecución de recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final de Paz y de los PDET que implica una pérdida de eficiencia en el gasto, más dificultad en su trazabilidad y, por tanto, menor rendición de cuentas sobre los recursos.

CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL Y DEL GASTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PDET Y DEL SISTEMA INTEGRAL

Caracterización de las entidades a nivel nacional encargadas de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

En esta sección, se pretende mostrar, en primer lugar, un panorama de las entidades del orden nacional que tienen algún tipo de competencia en la implementación de los PDET y de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en las zonas priorizadas y que, por tanto, reciben recursos para esta tarea. En segundo lugar, se realizará un análisis de las asignaciones del Presupuesto General de la Nación a un grupo de entidades que han sido identificadas como clave para la implementación exitosa de estos planes. El análisis se concentra en los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a entidades del orden nacional pues, por un lado, esta es la fuente de financiación principal del punto 1 y del Acuerdo Final de Paz en general, y por otro lado, a través de estas asignaciones se puede entrever —al menos desde el enfoque de los recursos— las prioridades y la voluntad del Gobierno Nacional en el cumplimiento de lo pactado en el punto 1.

Este análisis, sin embargo, no intenta restarle importancia a los recursos destinados a las entidades territoriales y descentralizadas para la implementación de la Reforma Rural Integral y de los PDET y PATR, ya que también son cruciales para la formulación e implementación de estos planes en los territorios priorizados. La exclusión en el análisis radica, principalmente, en la ausencia de información centralizada sobre estas asignaciones. Un estudio que logre centralizar y presentar las asignaciones a las entidades territoriales en los distintos territorios priorizados es una

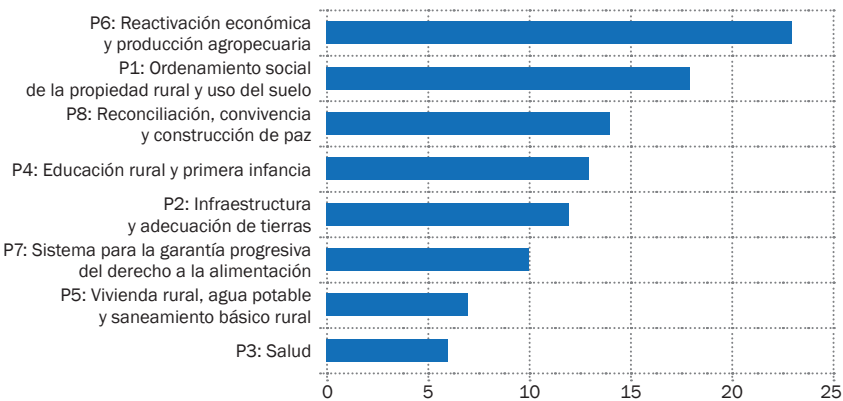
tarea pendiente. De esta manera se lograría obtener la imagen completa de los recursos apropiados y disponibles de la implementación del punto 1 del Acuerdo Final de Paz.

Habiendo aclarado este punto, se puede continuar con la caracterización de las entidades del orden nacional que tienen algún tipo de competencia en la formulación e implementación de los PDET y los PATR. Con base en información suministrada por la Agencia de Renovación del Territorio a través de un derecho de petición, se pudieron identificar 56 entidades nacionales y entidades descentralizadas nacionales que estuvieron, en 2019 y 2020, involucradas, de manera articulada y coordinada, en la implementación de 32.808 iniciativas en los 170 municipios PDET. La lista completa de entidades, y su competencia en los pilares PDET, se pueden ver en el anexo de este documento.

El pilar PDET que cuenta con más entidades nacionales y descentralizadas nacionales para implementar iniciativas PDET es el pilar 6 (reactivación económica y producción agropecuaria) con 23 entidades, seguido por el pilar 1 (ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo) con 18 entidades, y el pilar 8 (reconciliación, convivencia y construcción de paz) con 14 entidades. Los pilares 5 (vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural) y 3 (salud) cuentan con menos entidades para implementar iniciativas PDET (gráfica 11).

Al ordenar estas entidades según la clasificación de sectores del Gobierno Nacional, un 17,9 % pertenecen al sector agricultura, un 8,9 % al

GRÁFICA 11.
Entidades involucradas en iniciativas PDET por pilar PDET

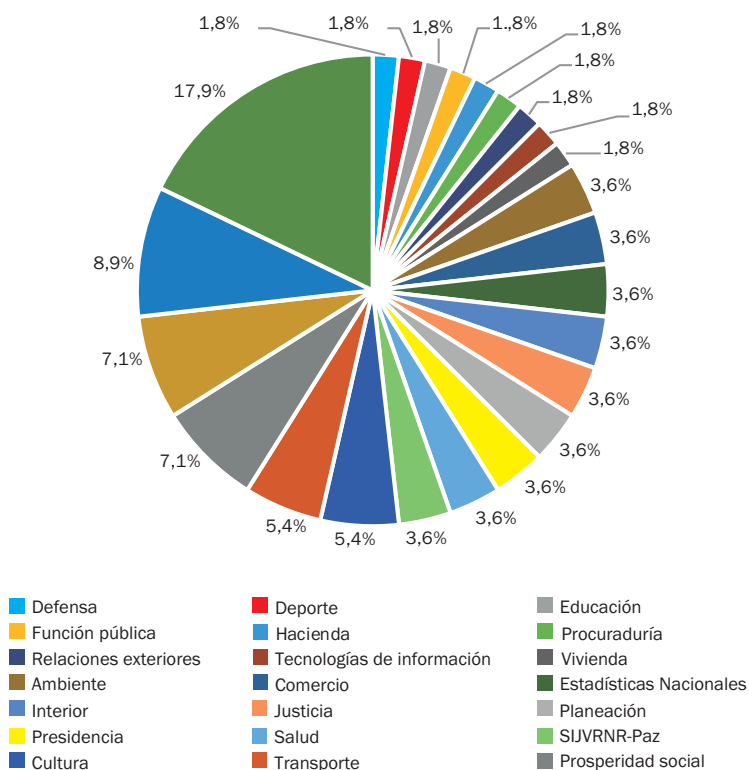


FUENTE: elaboración propia con base en información suministrada por la Agencia de Renovación del Territorio.

sector de minas y energía, un 7,1 % al sector de prosperidad social, igual que el sector de trabajo y un 5,4 % de las entidades hacen parte de los sectores de cultura y transporte, respectivamente. El resto de las entidades se dividen entre los sectores ambiente, comercio, estadísticas nacionales, interior, justicia, planeación, presidencia, salud, Sistema Integral, defensa, deporte, educación, función pública, hacienda, procuraduría, relaciones exteriores, TIC y vivienda con participaciones de 3,6 % en algunos casos y de 1,8 % en otros (ver gráfica 12).

Entre los pilares en los que están más involucradas las entidades del sector agricultura se encuentran el pilar 6 (reactivación económica y producción agropecuaria), el pilar 1 (ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo) y los pilares 5 y 7 (vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural y sistema para la garantía progresiva del derecho a la

GRÁFICA 12.
Distribución de entidades competentes en implementación de PDET por sectores



FUENTE: elaboración propia con base en la información suministrada por la Agencia de Renovación del Territorio.

alimentación). Minas y energía se concentran en los pilares 1, 2 y 6 (ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, infraestructura y adecuación de tierras y reactivación económica y producción agropecuaria) y el sector de prosperidad social en los pilares 1, 6, 7 y 8 (ver la tabla del anexo).

Teniendo en cuenta la distribución de entidades por sectores, resulta útil hacer un primer análisis de los recursos asignados a estos sectores en el Presupuesto General de la Nación para las vigencias fiscales 2017-2021. Si bien la parte asignada en el Presupuesto General de la Nación para estos años no se encuentra desagregada por inversiones en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz, sí hay una vista general de la asignación de recursos por parte del Gobierno Central a estos sectores.

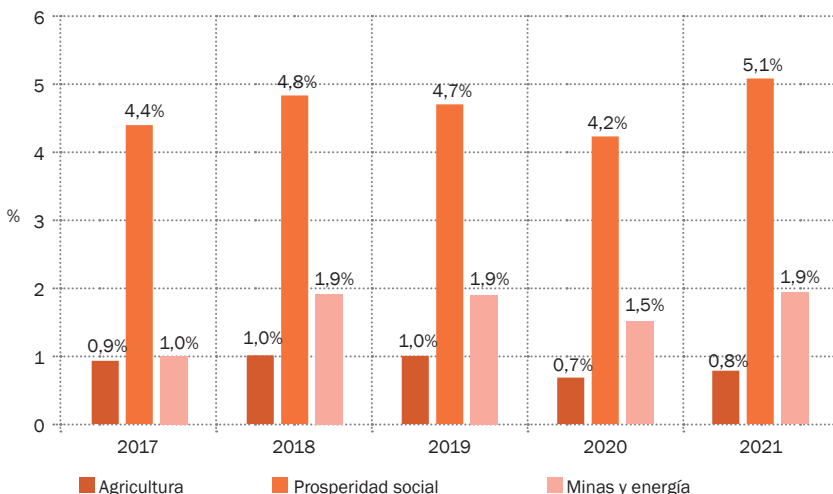
En la gráfica 13 se presentan las asignaciones presupuestales como porcentaje del presupuesto total para los sectores con mayor participación en la implementación de los PDET y de los PATR, es decir, agricultura, minas y energía y prosperidad social. Así se observa que el sector agricultura, que es el que más entidades alberga con competencia en la implementación, es el que, en los últimos años (desde 2017), ha recibido menos recursos por parte del Gobierno Nacional —no alcanza siquiera a ser el 1 % del total del presupuesto para cada año—. Adicionalmente, el presupuesto de este sector parece ser el que menos ha aumentado en el periodo analizado, como lo muestra la gráfica 14; incluso, se puede observar una fuerte reducción entre las vigencias 2019 y 2020. Así, pasó de representar el 0,9 % del presupuesto total en 2017 a 0,8 % en el 2021.

Por su parte, el sector de minas y energía muestra mayores asignaciones presupuestales que el de agricultura además de un aumento sostenido a lo largo del periodo analizado: pasan de representar el 1 % en 2017 al 1,9 %. Finalmente, el sector de prosperidad social representa casi cuatro veces el presupuesto asignado al sector agricultura y muestra estabilidad en las asignaciones durante el periodo analizado. Aquí es importante señalar que, como se están tomando las asignaciones presupuestales totales para todas las entidades de estos sectores, en el caso de prosperidad social se tiene en cuenta todo el presupuesto asignado a los distintos programas de asistencia social del Estado (Familias en Acción, Jóvenes en Acción... etc.). Esto explicaría la diferencia en los montos presupuestales frente a los demás sectores¹.

1 Teniendo en cuenta la proporción de personas que viven en situación de pobreza en el país (42,5 % actualmente), anualmente se destinan recursos significativos a estos programas para atender a esta población.

GRÁFICA 13.

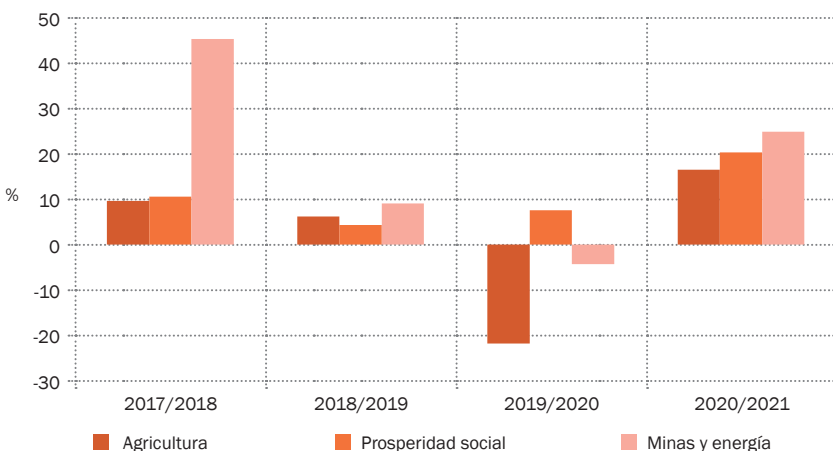
Asignaciones presupuestales por sector como porcentaje del gasto total, 2017-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

GRÁFICA 14.

Variación de las asignaciones presupuestales por sector, 2017-2021

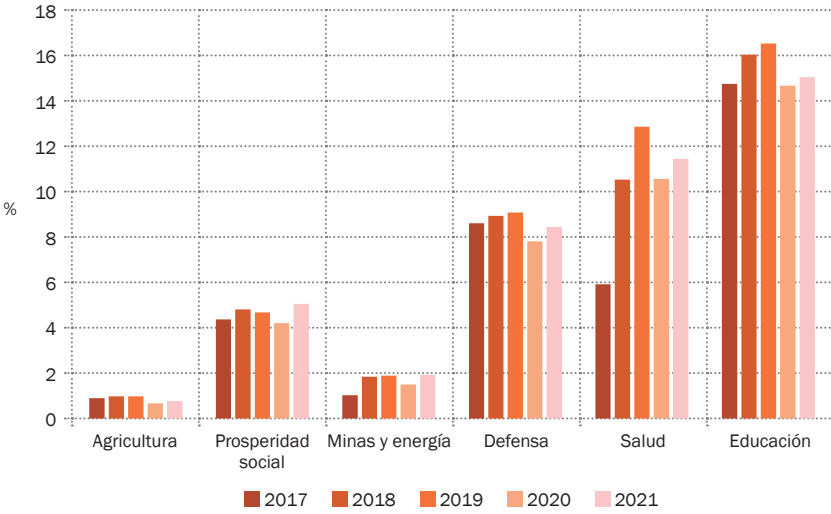


FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

Ahora bien, como último ejercicio para tener una referencia de la magnitud de las asignaciones de estos sectores, se hace una comparación con algunos de los que más recursos obtienen en el país. Estos son defensa,

GRÁFICA 15.

Asignaciones presupuestales por sector como porcentaje del gasto total, 2017-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

educación y salud. La gráfica 15 permite apreciar que, si se comparan con estos sectores, los rubros analizados representan una proporción muy baja del presupuesto. El sector de agricultura, por ejemplo, capta aproximadamente la octava parte de las asignaciones presupuestales destinadas a defensa.

Teniendo en cuenta la información anterior, es pertinente preguntarse si estos sectores —que son los principales encargados de ejecutar una de las reformas y planes más ambiciosos que ha tenido el país en las últimas décadas— no deberían contar con más recursos para poder llevar a cabo la totalidad de sus labores y cumplir así con sus objetivos misionales. Esta pregunta es pertinente si se tiene en cuenta que, por ejemplo, el sector agricultura recoge entidades clave para la implementación exitosa de los PDET y de la Reforma Rural Integral, como la Agencia de Renovación del Territorio (ART), principal entidad encargada de coordinar la formulación e implementación de los PDET en todas las regiones del país; o la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entidad encargada del Fondo de Tierras, el mecanismo fundamental para la entrega de tres millones de hectáreas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y para formalizar siete millones de hectáreas más; o el Ministerio de Agricultura y

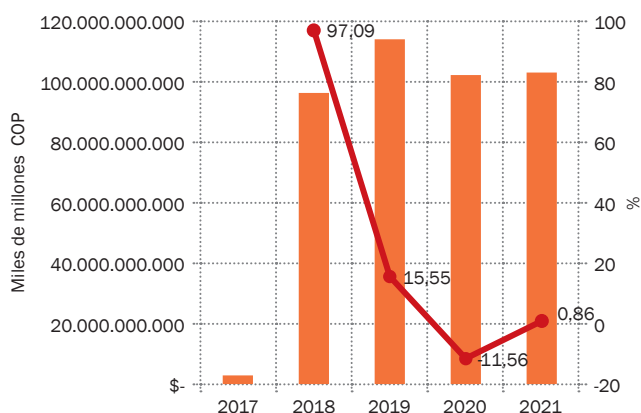
Desarrollo Rural (MADR), que está directamente vinculado con los Planes Nacionales de la Reforma Rural.

Ahora bien, el análisis agregado por sectores no permite apreciar justamente cómo se han comportado las asignaciones presupuestales de estas entidades clave y, de esa manera, entender la priorización en términos de los recursos que se les otorga.

Por ejemplo, al analizar los recursos asignados a la Agencia de Renovación del Territorio, tal vez la entidad más importante del orden nacional para la implementación de los PDET, se puede ver que, después de 2019, las asignaciones presupuestales de esta entidad caen. Hay un fuerte recorte para la vigencia fiscal de 2020 (de 11,5 %) y un aumento en relación con 2020 imperceptible para 2021 (menor al 1 %).

Algo similar ocurre con las asignaciones presupuestales de la Agencia Nacional de Tierras. Primero, hay una desaceleración del incremento presupuestal después de 2018 y una reducción abrupta de 25,5 % para la vigencia 2020; luego, un aumento presupuestal de 9,3 %, menor a los aumentos presupuestales de los años anteriores a 2020 (ver gráfica 17). Ahora bien, es importante señalar que en el proyecto de ley que presentó el Gobierno en 2021 esta entidad recibía \$ 235 275 790 374, es decir, un 12,7 % menos que en el año 2020. No obstante, en el debate en el Congreso, se le logró aumentar el presupuesto a esta entidad para alcanzar el

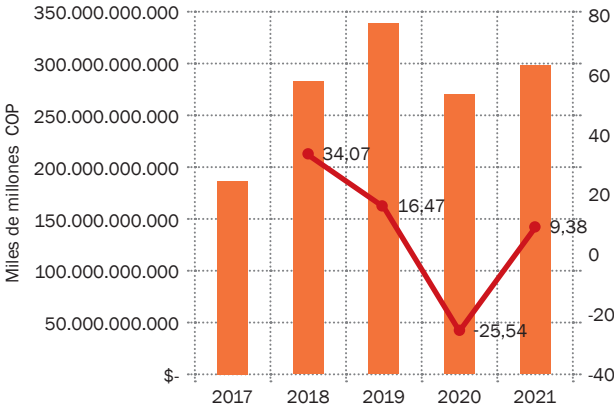
GRÁFICA 16.
Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea)
de la Agencia de Renovación del Territorio, 2017-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

GRÁFICA 17.

Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea) de la Agencia Nacional de Tierras, 2017-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

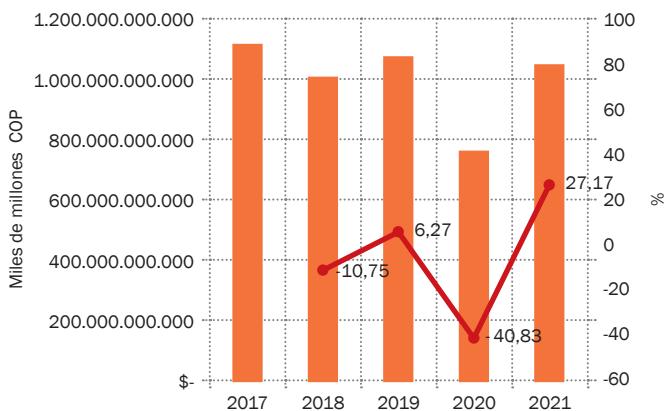
que se observa en la gráfica. Es decir, el aumento presupuestal se dio por presión de congresistas y no por voluntad política del Ejecutivo². Adicionalmente, en el proyecto de ley para el Presupuesto General de la Nación de 2022, que se está cursando en el momento que se redacta este documento, el Gobierno Central propone, de nuevo, una reducción presupuestal del 5,2 %, que resulta preocupante para el buen funcionamiento de esta entidad.

La evolución de la gráfica 18 para el MADR muestra reducciones presupuestales entre las vigencias 2017-2018 y 2019-2020 del orden de 10,7 % y 40,8 % respectivamente. Estas se siguen de aumentos presupuestales entre las vigencias 2018-2019 y 2020-2021 del orden de 6,2 % y 9,3 % respectivamente. Estos no se equiparan con las caídas presupuestales que les precedieron. De ahí que el total de recursos asignados (en magnitud representados por las barras) para 2021 sea menor que el de los asignados en 2017. Así se muestra un estancamiento de los recursos asignados, y no un aumento progresivo de estos a medida que va avanzando la implementación de los PDET y, por lo tanto, las inversiones y los retos asociados a

² Una vez el Ejecutivo presenta el proyecto de ley de presupuesto al Congreso, este prepara una ponencia con proposiciones de adiciones o reducciones presupuestales de los distintos congresistas de las comisiones económicas. Esta se somete a votación para ser aprobada como Ley de Presupuesto.

GRÁFICA 18.

Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

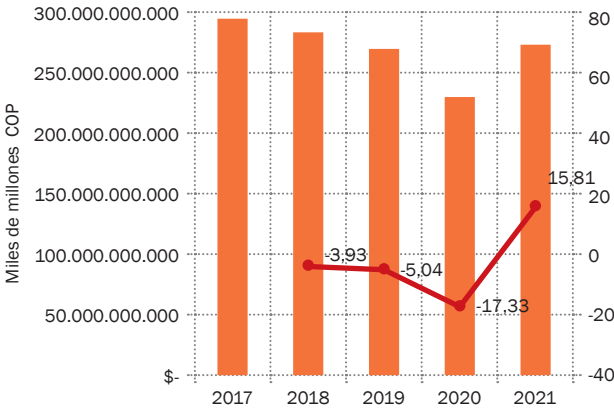
esta. Esto último también se observa para los casos de la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Renovación del Territorio si se comparan las asignaciones presupuestales totales de 2020 con las de 2018.

Por último, vale la pena analizar en detalle otras entidades, como la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Instituto Colombiano Agropecuario y el Instituto Nacional de Vías (Invías). Las primeras dos son fundamentales para el desarrollo productivo del campo colombiano y para la generación de ingresos de los hogares rurales, mientras que el Invías es la entidad encargada de la construcción de la red de vías secundarias y terciarias, necesarias para comunicar las zonas rurales con los principales mercados del país. Este no es un detalle menor si se tiene en cuenta el marcado déficit de vías terciarias de Colombia: un 16 % de veredas en el país está a una distancia promedio de la vía más cercana de 22 kilómetros y un 75 % de las vías terciarias está en mal estado (Foco Económico, 2018).

En lo que respecta a la ADR (gráfica 19), desde 2017 experimentó recortes presupuestales por tres años consecutivos, el más significativo se dio en 2020 con un recorte del 17,3 % de su presupuesto frente al año anterior. En 2021, se observa una variación positiva de su presupuesto del 15,8 %. Es un caso similar al de la Agencia Nacional de Tierras (ANT); aunque en 2021 hubo un aumento presupuestal, este no fue propuesto por el Gobierno. En el proyecto de ley del presupuesto presentado por el Gobierno para 2021 se tenía contemplada, de nuevo, una reducción presupuestal

GRÁFICA 19.

Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea) de la Agencia de Desarrollo Rural, 2017-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

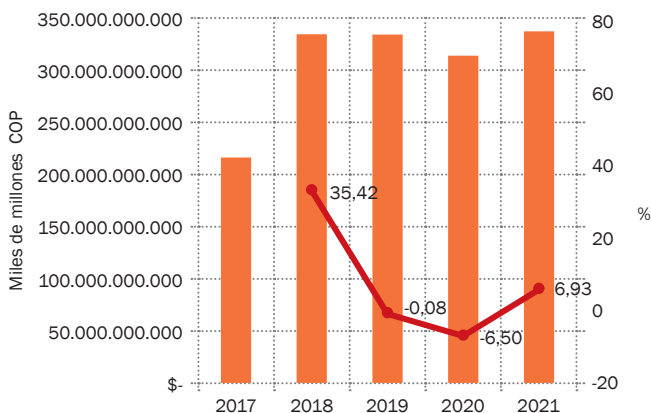
para esta entidad. A la ADR se le asignarían \$ 149 185 423 804, es decir, un 57,7 % menos que la asignación de 2020. Afortunadamente, en el debate en el Congreso, la bancada de la oposición logró aumentar el presupuesto para el sector rural, incluyendo el presupuesto para la ADR. Por esta razón, se alcanzó el 15,8 % adicional para 2021. Por otra parte, para el Presupuesto General de la Nación de 2022, que se discute actualmente en el Congreso, el Ejecutivo propone una reducción presupuestal a la ADR del 23,5 %. Así pues, resulta inquietante la poca prioridad que el actual gobierno le ha dado a esta entidad en materia de recursos. Si hubiera dependido solo de la actual administración, la entidad estaría al borde de su cuarta desfinanciación consecutiva.

Por su parte, el ICA muestra la misma tendencia de reducción presupuestal en los años 2019 y 2020, seguida por un aumento presupuestal del 6,9 % en 2021 (gráfica 20). En ambos casos, la asignación de recursos es inferior a las de 2017 y 2018, respectivamente. Esto se ajusta a la tendencia observada en otras entidades de la falta de aumento progresivo de los recursos para financiar las inversiones de los PDET.

Finalmente, las asignaciones presupuestales para el Invías, que se presentan en la gráfica 21, muestran una tendencia distinta a las entidades previamente analizadas. Hay un aumento sostenido de su presupuesto (salvo en 2020) y con una magnitud de recursos mayores en 2020 que en los primeros años del periodo analizado, lo que refleja un mayor compromiso en

GRÁFICA 20.

Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea) del Instituto Colombiano Agropecuario, 2017-2021



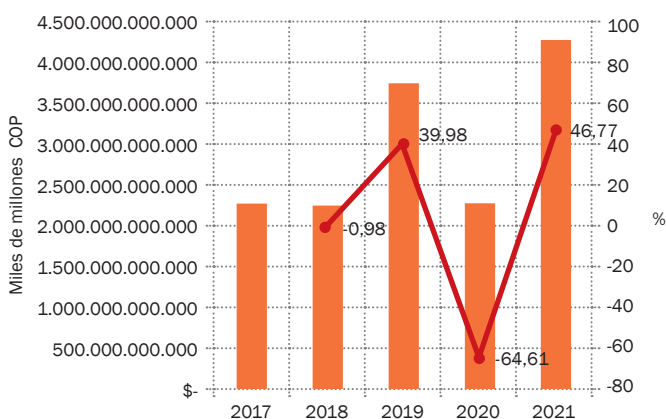
FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

materia de financiación de la red de vías terciarias. Aquí, es importante aclarar que, a la inversión de esta red también contribuyen, de manera significativa, los recursos propios de municipios y gobernaciones (Narváez, 2017).

El análisis de estas entidades refleja la poca voluntad política del Gobierno Nacional para la implementación de los PDET. Esto es evidente

GRÁFICA 21.

Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea) del Instituto Nacional de Vías, 2017-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

por los recortes presupuestales frecuentes y el estancamiento de las asignaciones a las entidades más importantes para llevarla a cabo. Esta tendencia no está en consonancia con los ambiciosos compromisos del punto 1 ni con el compromiso presupuestal necesario para la completa implementación de los PDET. Las entidades que deben estar más fortalecidas para enfrentar los retos de la implementación no lo están desde el punto de vista de los recursos para su funcionamiento e inversiones, y al parecer los ingresos focalizados en la implementación no se asignan de manera congruente con la estructura institucional.

La participación de recursos asignados a estas entidades y marcados con el trazador presupuestal de «Construcción de Paz» del Presupuesto General de la Nación para el punto 1 ayudan a ilustrar este argumento. Para el año 2020, la entidad que más recibió recursos para la financiación del punto 1 fue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con un 18,4 % de los recursos totales³, seguido del Ministerio del Trabajo, el Sena y el Ministerio de Educación. La Agencia de Renovación del Territorio es la séptima entidad que más recursos recibe del total asignados, la Agencia Nacional de Tierras, la novena y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la doceava. En 2021, el ICBF es la entidad que más recibe recursos, seguido el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento para la Prosperidad Social e Invías. De nuevo, ni la Agencia de Renovación Territorial (la octava entidad que más recibe), ni la Agencia Nacional de Tierras (la décima), ni el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (la quinceava) tienen una participación significativa.

Dicha distribución de recursos en el Presupuesto General de la Nación no refleja las prioridades de la implementación del punto 1 sino, más bien, la estrategia del Gobierno Nacional para la implementación de los PDET. Esta no responde a una intervención integral encaminada a la transformación del territorio sino «a criterios de priorización como, por ejemplo, la disponibilidad de recursos por parte de la cooperación internacional o la habilitación de las fuentes de financiación para la Paz como es el caso de regalías» (PGN, 2020b, p. 86). En lugar de financiar adecuadamente a los sectores e instituciones directamente encargados de implementar las iniciativas previstas en los PDET, se ha delegado a estas

3 Esto con el agravante de que no es claro cuál es el rol del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la implementación del punto 1 y de los PDET, para que reciba tantos recursos marcados con trazador presupuestal de «Construcción de Paz» para el punto 1.

instituciones (particularmente a la Agencia de Renovación del Territorio) la tarea de gestionar la oferta con otros sectores sin que realmente se sepa si dicha oferta institucional se adapta a las necesidades territoriales identificadas por las comunidades (PGN, 2020b, p. 91). Es decir, no hay «una priorización estratégica de las iniciativas, sino como éstas (sic) se acomodan a la oferta estatal ya existente» (PGN, 2020a, p. 104).

Sin lugar a dudas, dicha estrategia se refleja en el funcionamiento de las agencias encargadas de implementar los programas del Acuerdo Final de Paz. En entrevista con una persona de un equipo regional de la Agencia de Renovación del Territorio, ella sostuvo que «esto es una maratón del día a día de cómo gestionar recursos (...) La tarea principal de la ART desde el director hasta los coordinadores es salir a buscar los recursos, es como todos los días agendar a cooperación, a empresa privada, a las entidades (...)». Esto ha generado una especie de «competencia [por los recursos] porque, pues, todas las regiones necesitan. En algunas regiones hay más cooperación que en otras, en unas regiones les ha ido mejor en obras por impuesto que a otras, pero pues todos los coordinadores y los directores de la Agencia y en cabeza de la Consejería estamos en esa búsqueda constante de articulación (...)»⁴. Un efecto negativo es que las instituciones pueden llegar a reportar, como ejecución de los programas derivados del Acuerdo —por ejemplo, como cumplimiento de PDET—, actividades que hacen parte de sus funciones ordinarias o que, en todo caso, no están relacionadas con el proceso de paz. Así, en un documento facilitado por la dirección territorial del PDET Catatumbo, se reporta como parte del cumplimiento del pilar 3 (salud rural) [...] la entrega al Hospital Erasmo Meoz de Cúcuta de diez respiradores artificiales gestionados con la cooperación internacional [...]» (ART, 2021). El problema es que Cúcuta no hace parte del PDET⁵.

4 Esta entrevista, codificada para efectos de anonimato en los archivos de la ETJN como P5, y realizada el 6 de abril de 2021, hace parte del trabajo de campo de la investigación en la que se enmarca el presente documento. Dicha investigación se tituló «Can transitional justice (TJ) be a vehicle for development in post-conflict situations?» y fue financiada con recursos del Global Challenge Research Fund (GCRF).

5 Algo similar parece haber ocurrido en los informes presentados recientemente por la Agencia Nacional de Tierras. Esta institución reporta cifras que llevarían a calcular que se ha cumplido con el 29 % de la meta de formalización de propiedad de la tierra a familias campesinas, pero «se identificó que del total de las Ha de baldíos formalizadas con corte a marzo 2021, según las fechas de los actos administrativos de adjudica-

Así, las decisiones sobre la estrategia para implementar los PDET, y en general los programas y políticas de la Reforma Rural Integral, parecen reflejar el poco compromiso presupuestal del Gobierno colombiano. Esto, a su vez, limita la posibilidad de articulación con otros puntos del Acuerdo Final de Paz.

ción, registran en su gran mayoría fechas anteriores a la firma del Acuerdo de Paz [...] solo 594 [predios] de 2.722,5 Ha corresponde al periodo del Acuerdo de Paz, es decir, a partir de 2017 a la fecha. Lo que significa que 99 % de las hectáreas formalizadas no corresponde a la gestión real de la ANT en el marco del Acuerdo de Paz» (PGN, 2021, p. 33).

CARACTERIZACIÓN DEL GASTO EN EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Financiación de la Justicia Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

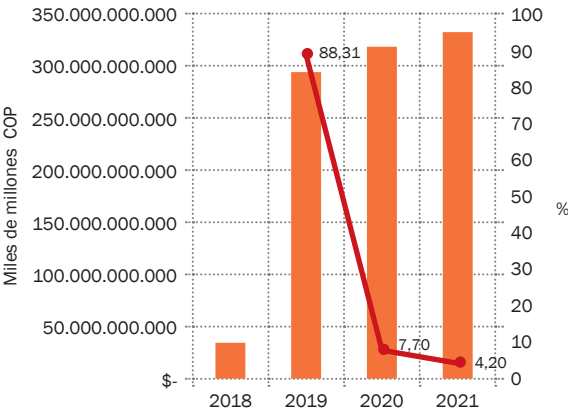
Ahora bien, ¿qué ha pasado con el financiamiento de entidades importantes para la implementación de otros puntos del Acuerdo Final de Paz, como el punto 5 que se concentra en el Sistema Integral? Llevar a cabo este análisis en el marco de un documento dedicado, primordialmente, a la implementación de los PDET resulta relevante, al menos, por tres razones. Primero, porque la integralidad del Acuerdo Final de Paz sugiere que el éxito de los programas y medidas previstas depende de su implementación articulada y simultánea de los distintos puntos en que este se divide para que, de este modo, se refuercen entre sí y se alcancen los efectos transformadores esperados con la firma del Acuerdo¹. Segundo, y en desarrollo del anterior argumento, porque hay puntos de intersección concretos entre los PDET y los mecanismos de la justicia transicional, por ejemplo, la deseable articulación entre los PDET y el régimen de condicionalidad de los comparecientes ante la JEP para que estos contribuyan a la reparación y restauración de los daños en las regiones más afectadas por el conflicto (PGN, 2020b, p. 467, 2021, p. 448, s/f, pp. 118-120)².

-
- 1 Este enfoque orientó la negociación del Acuerdo en La Habana. Sergio Jaramillo se refiere a este como la narrativa del «fin del conflicto» y las «lógicas de la no repetición» (2021, pp. 31-32).
 - 2 Al respecto, la Procuraduría General de la Nación identificó como un reto «[...] profundizar la articulación interinstitucional entre la JEP y el Gobierno

Finalmente, porque comparar las asignaciones presupuestales y los distintos puntos del Acuerdo Final de Paz permite atisbar en qué se concentran los esfuerzos institucionales del Gobierno Nacional y, con esto, cuál es el carácter que se da a la actual transición.

Dicho lo anterior, las asignaciones presupuestales para la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD)— entidades que hacen parte del SIVJRNR— muestran una tendencia diferente a la observada en el caso de las instituciones involucradas en la implementación de los PDET. En los tres casos, se puede ver cómo las asignaciones han venido aumentando progresivamente desde el 2018³. En el primer año, se presenta un aumento exponencial de los recursos asignados (apenas lógico con el inicio de las misiones de estas entidades) seguido de aumentos más reducidos en los años siguientes. Este fenómeno es

GRÁFICA 22.
Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea)
de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), 2018-2021



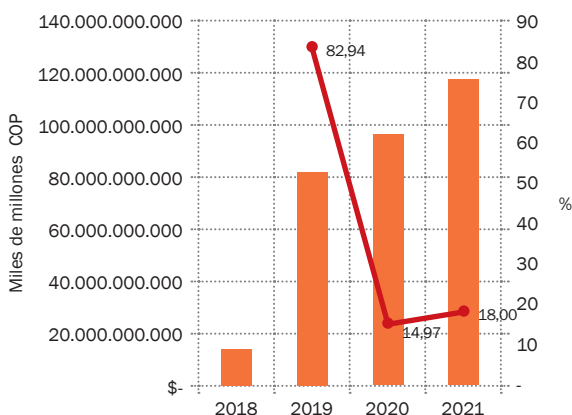
FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2018- 2021.

Nacional, a efectos de determinar la manera como los TOAR serán cumplidos de la mano de los PDET u otros planes o programas en el territorio y el modelo de sanciones propias para comparecientes ante la JEP» (PGN, 2020b, p. 467).

- Las instituciones del Sistema Integral fueron creadas mediante el Acto Legislativo 1 de 2017, por lo que la primera asignación presupuestal en el Presupuesto General de la Nación ocurrió en 2018.

GRÁFICA 23.

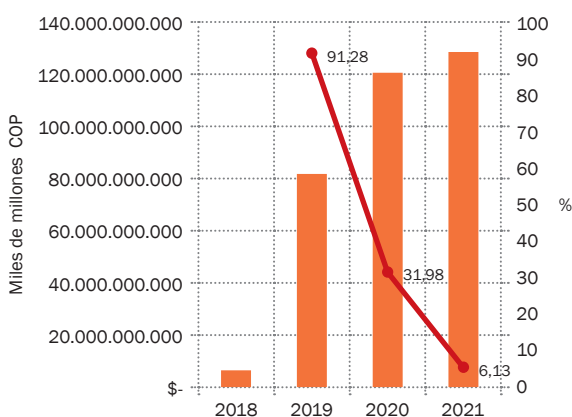
Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea) de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), 2018-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2018- 2021.

GRÁFICA 24.

Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea) de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD), 2018-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2018- 2021.

contrario a lo que se observa en el caso de las entidades relacionadas con el punto 1, que han visto recortes de sus presupuestos en los últimos años.

Cabe resaltar las diferencias en las asignaciones entre las entidades del Sistema Integral. En particular, el hecho de que, desde el inicio,

el presupuesto asignado a la Jurisdicción Especial para la Paz rondó alrededor del doble del presupuesto asignado a las otras dos entidades —la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda—. Esto refleja un mayor énfasis en el mecanismo de justicia, quizás el elemento más estrictamente legalista de todo el Acuerdo Final de Paz, que está a cargo de conferir seguridad jurídica a los comparecientes y, de esa forma, contribuir al cierre jurídico del conflicto. Sin embargo, y sin que esto quiera decir que la JEP haya estado suficientemente financiada, la contracara de este énfasis es que se han relegado un poco los mecanismos de la justicia transicional que no tienen que ver con el componente judicial, pero que cumplen con una labor fundamental en el contexto particular colombiano.

De otro lado, la ambigüedad (reducción y/o estancamiento) en la asignación de recursos frente a las entidades encargadas de la Reforma Rural Integral contrasta con la asignación creciente de recursos para las entidades encargadas del punto 5, en especial la JEP. Aunque, como han demostrado los argumentos en este texto, hay potenciales conexiones y complementariedades entre la labor de la JEP y algunos programas del punto 1 del Acuerdo Final de Paz —en particular los PDET— que deberían ser aprovechadas por la institucionalidad, también es cierto que existen obstáculos logísticos, presupuestales, administrativos, de seguridad y políticos que dificultan que dichas sinergias se hagan reales (Sandoval Villalba *et al.*, en prensa).

En todo caso, las marcadas diferencias en las asignaciones presupuestales se pueden interpretar como una declaración de intenciones sobre el tipo de paz que se busca conseguir. Parece haber un mayor compromiso con lo judicial que con transformaciones socioeconómicas más estructurales que parecen —o se presumen— indispensables para la superación del conflicto armado. Una forma de ver esto es a través de los indicadores de seguimiento utilizados por el Instituto Kroc para la verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Según su último informe de implementación, solo el 4 % de las disposiciones del punto 1 del AFP habían sido completadas, lo que contrasta claramente con el 23 % de las disposiciones del punto 5. Es más, el 82 % de las disposiciones del punto 1 se encuentra bajo la categoría de «no iniciada» (18%) o en estado de implementación «mínima» (64 %). Al analizar estas categorías para el punto 5, se puede ver que el 57 % de las disposiciones del AFP referentes a este punto se encuentran «no iniciadas» (20 %) y en implementación «mínima» (37 %) (Kroc Institute for International Peace Studies &

Keough School of Global Affairs, 2021, pp. 7-8). Esto alimenta las dudas sobre las posibilidades transformadoras de los procesos de paz enmarcados en lo que algunos críticos denominan la «paz liberal» (Lekha Sriram, 2014; Richmond, 2006; Sharp, 2014) —centrada, entre otras cosas, en el fortalecimiento del Estado de derecho y de las instituciones, en detener las confrontaciones (paz negativa) y en crear las bases de una economía de mercado que promueva el crecimiento económico— así como sobre el grado en que son atendidas las necesidades de las víctimas.

Financiación Ley de Víctimas (Ley 1448)

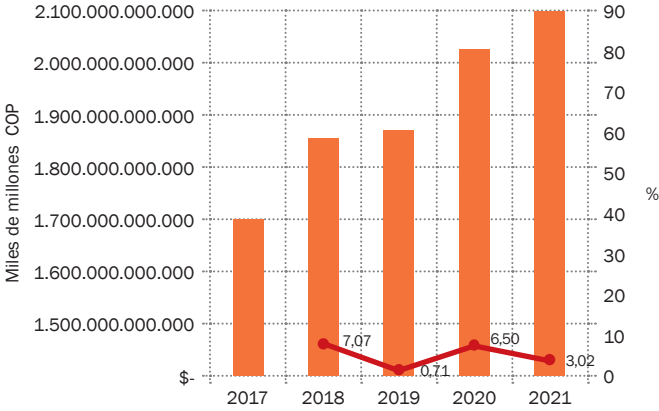
Como ejercicio complementario, en este aparte del documento se comparten algunos datos relevantes sobre el financiamiento de la Ley de Víctimas y de la entidad a cargo de esta, la Unidad Administrativa de Reparación Integral de Víctimas (UARIV). Con el Acuerdo Final de Paz, el sistema de reparaciones previsto en la Ley 1448/2011 entró a conformar el Sistema Integral. Esto es relevante, pues una de las apuestas es lograr que los PDET tengan un componente de reparación para las víctimas (Jaramillo Caro, 2021, p. 38). Así, es importante analizar cómo se han comportado las asignaciones desde su creación.

En cuanto a las asignaciones presupuestales a la UARIV, se observa una tendencia distinta a la de los casos de las entidades analizadas previamente. Desde 2017, la UARIV ha recibido incrementos presupuestales consecutivos que se encuentran entre el 1 % y 8 % y no ha sufrido ningún recorte en el periodo de tiempo analizado. Al analizar la destinación de estas asignaciones, se encuentra que la mayor parte se destina a inversión. También se puede ver que el crecimiento anual de estas asignaciones es menor para los rubros de funcionamiento que para los de inversión (gráfica 25). Esto es positivo, pues implica que, en los últimos años, los gobiernos se han comprometido con los recursos para que la entidad a cargo de las reparaciones a víctimas cuente con un presupuesto estable y sin recortes, especialmente en los rubros de inversión que incluyen los recursos para las indemnizaciones administrativas y las reparaciones colectivas.

Los recursos asignados a la política nacional de reparaciones parecen mostrar la misma imagen. A partir de la respuesta a una petición realizada al Departamento Nacional de Planeación para conocer el total de recursos destinados a la política desde su creación, se observa que ha habido un aumento gradual en las asignaciones presupuestales (salvo en el año 2016) del Presupuesto General de la Nación para esta política. Más relevante

GRÁFICA 25.

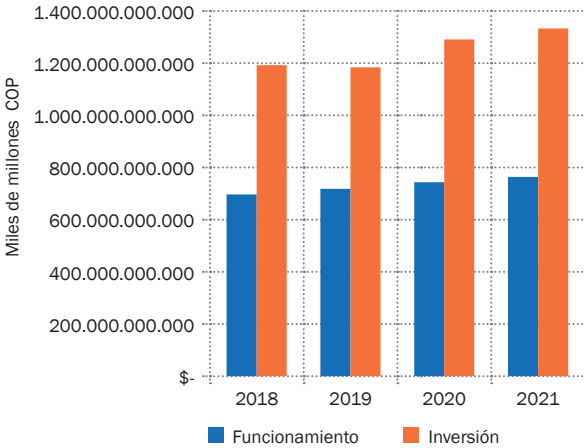
Asignaciones presupuestales (barra) y variación porcentual (línea) de la Unidad Administrativa de Reparación Integral de Víctimas, 2017-2021



FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2017- 2021.

GRÁFICA 26.

Asignaciones presupuestales por destinación de la Unidad Administrativa de Reparación Integral de Víctimas, 2018-2021

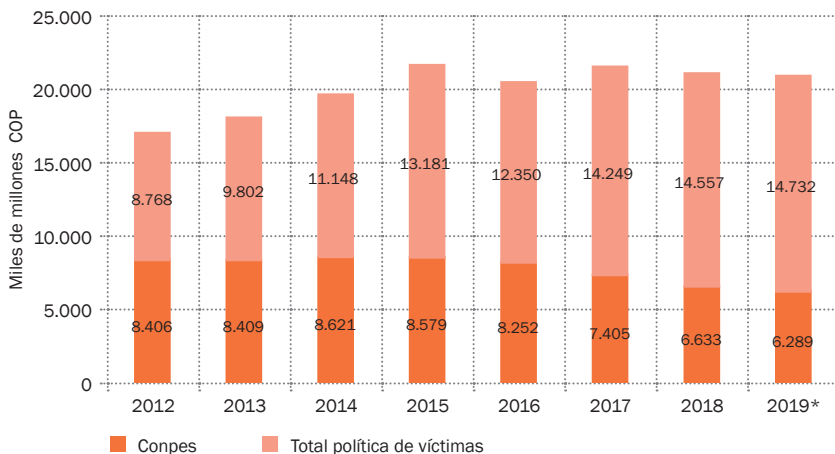


FUENTE: elaboración propia con base en el Presupuesto General de la Nación de las vigencias fiscales 2018- 2021.

aún es ver cómo estas asignaciones, especialmente en los últimos años analizados, se encuentran muy por encima de lo que se presupuestó en el Conpes 3726 de 2012 en el que se planificaron los recursos para financiar la política de reparaciones. Desde 2017, como se observa en la gráfica 27,

GRÁFICA 27.

Recursos del Plan de Financiación, Ley 448 de 2011, aprobado en el Conpes 3726 vs. recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para la implementación de la misma ley, 2012-2019



FUENTE: elaboración propia con base en la información suministrada por vía de derecho de petición por el Departamento Nacional de Planeación.

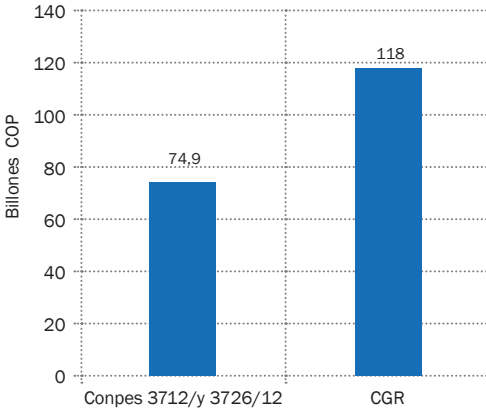
las asignaciones han duplicado lo que se tenía presupuestado en recursos para la política.

Según el séptimo informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas, entre 2012 y 2020 el Gobierno Nacional ha destinado a la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y restitución de tierras 118 billones. Esta cifra es mucho mayor a la proyectada en los CONPES 3712 y 3726 de 2012, en los que se asumía que la política a 2021 costaría 74,9 billones. Esto refleja «[1]a insuficiencia de los recursos programados frente al crecimiento del universo de la población víctima por atender y las medidas requeridas para garantizar el goce efectivo de sus derechos» (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2020, p. 45).

De estos recursos, la principal fuente de financiamiento ha sido el Sistema General de Participaciones, que aporta un 60 % del total de las asignaciones a la política pública. Para el total del periodo 2012-2020, al componente de reparación se le han asignado más recursos (41 %), y lo siguen el de asistencia (38 %) y el de costos institucionales (17 %). Estos últimos incluyen gastos de funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, el fortalecimiento institucional

GRÁFICA 28.

Costeo de la Ley 1448 de 2011 o «Ley de Víctimas» hasta el año 2021



FUENTE: elaboración propia.

y los gastos relacionados con el desarrollo de tecnologías de la información (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2020, p. 41).

Paradójicamente, al analizar las cifras de víctimas reparadas, estas no reflejan el esfuerzo presupuestal que se está llevando a cabo. Por ejemplo, para el caso de las indemnizaciones administrativas, de acuerdo con información suministrada por la UARIV, hasta 2020 se habían indemnizado 879 821 víctimas del universo total de víctimas sujeto a reparación, que es de 7 261 998. Esto representa apenas un 12,1 % del universo total, una cifra poco significativa. De acuerdo con la UARIV, 2 394 104 víctimas (33 % del universo sujeto a reparación) ya iniciaron su solicitud de indemnización o están en proceso de documentación. No es claro, sin embargo, si estas cifras incluyen las que ya fueron indemnizadas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2020, p. 83).

Frente a las reparaciones colectivas, el panorama también es de escasos avances. De los 755 sujetos de reparación colectiva que se encuentran en el Registro Único de Víctimas (RUV), únicamente 16 han finalizado la implementación de todo su Plan Integral de Reparación Colectiva, es decir, el 2 % del total. Si bien el 71 % del universo se encuentra en las fases iniciales de la ruta y un 29 % adicional en las fases de formulación e implementación, estas cifras dicen mucho sobre la eficiencia de la política pública hasta el momento. Teniendo en cuenta estas cifras, la Comisión de Seguimiento de la Ley estima que, a este ritmo, se necesitarían 16 años

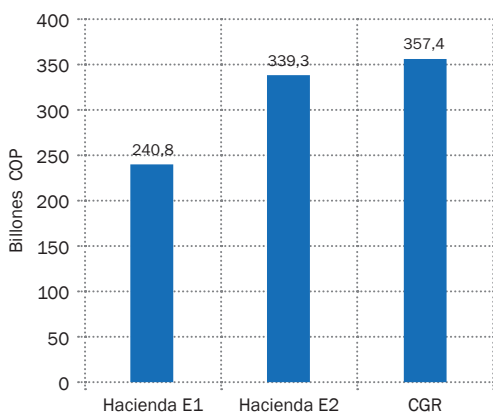
para reparar a todos los Sujetos de Reparación Colectiva (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2020, p. 91). Adicionalmente, la misma Comisión ha estimado que se requerirán de aproximadamente 10 años adicionales, teniendo en cuenta las asignaciones de 2017 y 2020, para poder cumplir con los objetivos de la política (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2018, 2020).

Para poder cumplir con este plazo, se realizaron nuevas estimaciones del esfuerzo fiscal adicional anual y total que se requiere. Según la Comisión, es necesaria una asignación anual a la política de 35,7 billones de pesos, lo que supera ampliamente (casi 20 billones de pesos) la asignación del 2020, que fue de 15,8 billones de pesos (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2020, p. 45).

Frente a la asignación total de recursos para los próximos 10 años, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó unas estimaciones considerando dos escenarios: el primero, con un universo de víctimas de 8,9 millones, y el segundo con un universo de 13 millones de víctimas. Por su parte, la Contraloría General de la República (CGR) hizo sus propios estimativos sobre los recursos necesarios para la implementación de catorce medidas contempladas en la Ley 1448. Estas estimaciones están entre 240 y 358 billones de pesos (gráfica 29).

GRÁFICA 29.

Costeo de la Ley 1228 de 2011 o «Ley de Víctimas» para los próximos 10 años



FUENTE: elaboración propia con base en la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011.

CONCLUSIONES

Con base en la información presupuestal analizada a lo largo del documento, se pueden inferir algunas conclusiones y anunciar recomendaciones para robustecer el financiamiento de la implementación del punto 1 del Acuerdo Final de Paz y para alcanzar una posible articulación entre los PDET y la justicia transicional, en particular con la Justicia Especial para la Paz.

En primer lugar, es necesario aumentar los ingresos del Estado colombiano con el fin de obtener los suficientes recursos fiscales disponibles para cumplir las metas y los objetivos que se establecieron en el Acuerdo. Así hubiera una voluntad de avanzar en la implementación, la debilidad fiscal del Estado colombiano sería un obstáculo para este objetivo. Se necesita, entonces, aumentar de manera considerable los ingresos tributarios del Estado. Teniendo en cuenta que Colombia se encuentra tres puntos porcentuales por debajo del promedio latinoamericano en términos de presión tributaria, un primer objetivo sería igualar el recaudo tributario al de los países pares de la región.

No sobra recalcar que este aumento se debe hacer de manera progresiva. Es decir, un aumento del recaudo debe corregir las fallas estructurales del sistema tributario colombiano que hacen, por ejemplo, que el 1 % y el 0,1 % de las personas de mayores ingresos en el país tengan una tarifa efectiva menor en el impuesto a la renta que la clase media (Dejusticia, 2020); o que haya huecos en el recaudo como consecuencia de los cuantiosos y numerosos beneficios tributarios que aplican a sectores que pueden y deben aportar mucho más de lo que lo hacen (por ejemplo, sector financiero, de hidrocarburos, las zonas francas) y que afectan, por cuenta de la erosión del recaudo, la progresividad del sistema fiscal en su conjunto.

En segundo lugar, este ejercicio de análisis de recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz dejó clara la falta de transparencia y de acceso a la información que existe hoy en día. Aunque se identifican algunos esfuerzos para el seguimiento de estos recursos, como el marcador presupuestal «Construcción de paz», es importante poner en marcha una plataforma que permita a la sociedad civil hacer seguimiento de todos los recursos considerados para la implementación del acuerdo. Esta información debe ser homogénea, de fácil acceso y entendimiento.

Por otro lado, si bien la información disponible sobre las fuentes de financiamiento no es clara y homogénea, a través del análisis realizado se encontró que las fuentes que más aportan a la financiación de los PDET son el Sistema General de Participaciones y el Presupuesto General de la Nación. Con respecto a la primera, se observa que para los años que ha estado vigente el trazador presupuestal de «Construcción de Paz», estas transferencias disminuyeron en magnitud. Esto es preocupante en la medida en que al ser la primera fuente de recursos, esta debe ser la que mayores ingresos debería aportar en estos momentos en los que la implementación de los PDET es crucial para un tránsito hacia la paz. En cuanto a la segunda, si bien se observa un aumento generalizado de los recursos con el marcador presupuestal, la distribución de estos recursos no parece estar adaptada a las necesidades de la implementación. En su mayoría, los recursos se asignan a entidades que, a primera vista, no tienen un rol protagónico en la implementación (como es el caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Mientras tanto, las entidades directamente concernidas (como la Agencia de Renovación del Territorio) presentan recortes o estancamiento en sus presupuestos al tiempo que se atienen a una estrategia de implementación de los PDET que se limita principalmente a la identificación de oferta sectorial. Por esta razón, es indispensable que, además de aumentar el recaudo, haya un compromiso decidido por parte del Gobierno Nacional en la correcta implementación de los elementos clave de la Reforma Rural Integral.

Con respecto a la distribución de los recursos provenientes de cooperación internacional, si bien estos fluyen hacia las zonas y municipios PDET priorizados, se encontró que, en algunos casos, los recursos que tienen como objeto la implementación del punto 1 están siendo utilizados para atender otras líneas de acción dentro de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, como el fenómeno migratorio. Teniendo en cuenta que es legítimo asignar recursos a este fenómeno social, es

importante buscar nuevas fuentes de financiación para que no haya un «conflicto» en el uso de estos recursos.

En lo que respecta a la asignación de recursos a las entidades nacionales y sectores clave para la implementación del punto 1, se puede concluir que estos no son de una magnitud importante, y que la evolución de las asignaciones no parece tener una tendencia positiva. Se observa que, en la mayoría de las entidades analizadas, se llevaron a cabo importantes recortes presupuestales algunos años, lo que ha llevado a que, aún con aumentos presupuestales en las últimas vigencias fiscales, estas asignaciones sean de la misma magnitud de las que se tenían hace 3 o 4 años. Se puede decir, entonces, que hay un estancamiento de estas asignaciones.

Los recursos asignados a la política nacional de víctimas muestran un esfuerzo fiscal importante por parte del Estado colombiano para cumplir con la Ley de Víctimas. No obstante, al ser el objetivo de la Ley tan ambicioso, las asignaciones que se han dado hasta el momento no alcanzan para poder cumplir con el objetivo en el periodo acordado. También es importante analizar por qué, si se ha asignado una cantidad significativa de recursos, el porcentaje de víctimas que han accedido a una reparación es tan bajo hasta el momento.

Las instituciones que conforman el Sistema Integral, y en particular la JEP, han recibido asignaciones presupuestales sostenidas y en aumento desde su creación, lo que contrasta significativamente con las asignaciones (recortes o estancamiento) a aquellas instituciones a cargo de los PDET. Esto es significativo porque parece sugerir un mayor interés en la implementación de un modelo de paz enfocado en lo jurídico por sobre un modelo de paz holístico, integral y transformador en el que los cambios socioeconómicos sean centrales. Sin que esto de ninguna manera implique que consideremos que la JEP ha sido suficientemente financiada, sí sugiere, desde nuestra perspectiva, que quienes toman las decisiones en el Gobierno Central van modelando una paz que cada vez se parece menos a la prevista en el Acuerdo. La distancia entre lo acordado y lo que se está implementando, observada acá a través de la financiación de los dos puntos del Acuerdo, revela cómo opera la economía política de la transición, un aspecto clave para tener en cuenta a la hora diseñar transiciones ambiciosas.

Finalmente, comparar las asignaciones presupuestales para distintas instituciones y programas previstos en el Acuerdo Final de Paz también da cuenta de las limitaciones para la articulación entre ellas. Esto es de

relevancia para el trabajo de la JEP, pues conforme al régimen de condicionalidad de todos los comparecientes, estos deberían contribuir a la reparación y a la restauración de los daños a través de acciones en las zonas más afectadas por el conflicto, es decir, en las zonas PDET. Sin embargo, las limitaciones presupuestales de los PDET cuestionan la posibilidad de que la JEP pueda articular, de alguna manera, su trabajo a la implementación de dichos planes. Esto, en últimas, cuestiona también la posibilidad de que un mecanismo de justicia transicional judicial pueda contribuir a la transformación socioeconómica de regiones afectadas por el conflicto armado. Queda abierta la pregunta de si, con suficiente voluntad política, la situación sería distinta.

REFERENCIAS

- Agencia de Renovación del Territorio. (2020). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET*.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2020). *Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable recibida por Colombia en el año 2019*.
- Arbour, L. (2007). Economic and social justice for societies in transition. *New York University Journal of International Law and Politics*, 40, 1.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2020). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET*.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). *Resumen de los avances de Catatumbo Sostenible*. Sin publicar.
- Banco Mundial. (2021a). *World Bank country and lending groups – World Bank data help desk*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>
- Banco Mundial. (2021b). *World Bank open data | Data*. <https://datos.bancomundial.org/>
- Collier, P., Elliott, V. L., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M., & Sambanis, N. (2003). *Breaking the conflict trap: Civil War and development policy*. World Bank and Oxford University Press
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2018). *Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018*. Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2020). *Séptimo informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2019-2020 (VII)*. Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Congreso de Colombia. (2016). *Acto Legislativo 01 de 2017*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- Congreso de Colombia. (2019). *Ley 955 de 2019*.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2021). *OCAD Paz 54 Gobierno destina nuevos recursos para municipios PDET: \$289 mil millones más para transporte, agricultura, salud y vivienda*. <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1773/ocad-paz-54---gobierno-destina-nuevos-recursos-para-municipios-pdet-289-mil-millones-mas-para-transporte-agricultura-salud-y-vivienda/>

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2015). *Documento Conpes 3850*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>
- Contraloría General de la República. (2020). *Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones noviembre de 2016 a 3 de marzo de 2020 con énfasis en la vigencia 2019*.
- De Greiff, P. (2009). Articulating the Links Between Transitional Justice and Development: Justice and Social Integration. En P. De Greiff & R. Duthie (Eds.), *Transitional justice and development: Making connections* (pp. 28-75). International Center for Transitional Justice & Social Science Research Council.
- Dejusticia. (2020). *Acción pública de inconstitucionalidad contra la integridad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, y las normas que lo modifican*. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2017). *Decreto 691 de 2017*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20691%20DEL%2027%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- Foco Económico. (2018, febrero 28). Crecimiento del sector agrícola y mercados rurales: la inversión en vías no lo es todo. *Foco Económico*. <http://focoeconomico.org/2018/02/28/crecimiento-del-sector-agricola-y-mercados-rurales-la-inversion-en-vias-no-lo-es-todo/>
- Fundación Ideas para la Paz. (2020, septiembre). ¿Cómo avanza el mecanismo de Obras por Impuestos tras tres años de ejecución? <https://empresaspazdhh.ideaspaz.org/nota/como-avanza-el-mecanismo-de-obras-por-impuestos-tras-tres-anos-de-ejecucion>
- Gobierno Nacional de Colombia. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: Gobierno de Colombia - FARC-EP*. Ediciones Desde Abajo. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYAO
- Gobierno Nacional de Colombia. (2017). *Plan Marco de Implementación*.
- Hecht, L., & Michalowski, S. (2012). *The economic and social dimensions of transitional justice*. <https://www1.essex.ac.uk/tjn/documents/TheeconomicandsocialdimensionsofTJ.pdf>

- Jaramillo Caro, S. (2021). The possibility of peace. En J. L. Fabra Zamora, A. Molina-Ochoa, & N. Doubleday (Eds.), *The Colombian Peace Agreement: A multidisciplinary assessment* (pp. 25-44). Routledge.
- Kroc Institute for International Peace Studies & Keough School of Global Affairs. (2021). *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*. (Estado de la implementación del Acuerdo Final a cuatro años de la firma n.º 5; Estado de la implementación del Acuerdo Final a cuatro años de la firma). Kroc Institute for International Peace Studies. <https://keough.nd.edu/es/el-quinto-informe-del-instituto-kroc-sobre-el-acuerdo-de-paz-en-colombia-muestra-avances-pese-a-grandes-desafios/>
- La República. (2019, octubre 17). El concepto que envió Fedesarrollo a la Corte. *La República*. <https://www.larepublica.co/especiales/apoyo-tributario/el-concepto-que-envio-fedesarrollo-a-la-corte-2921731>
- Lekha Sriram, C. (2014). Liberal peacebuilding and transitional justice: What place for socioeconomic concerns? En D. N. Sharp (Ed.), *Justice and economic violence in transition* (pp. 27-50). Springer.
- Mani, R. (2002). *Beyond retribution: Seeking justice in the shadows of war*. Polity Press, Blackwell Publishers Inc.
- Melo-Becerra, L. A., & Ramos-Forero, J. E. (2017, junio 9). El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Banco de la República (banco central de Colombia)*, 1003. <https://www.banrep.gov.co/es/borrador-1003>
- Mora Cortés, A. F. (2020). *El financiamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Simulación, impactos e inconsistencias*. <https://cepdipo.org/portfolio/simulacion-inconsistencias-financiacion-pdet/>
- Narváez, L. (2017). Vías terciarias: motor del desarrollo económico. *Revista de Ingeniería*, n.º 45, 80-87.
- OCDE. (2021). OECD data. *OECD Data*. <http://data.oecd.org>
- OECD, Inter-American Center of Tax Administrations, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean & Inter-American Development Bank. (2020). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2020*. OECD. <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>
- Patel, A. C., De Greiff, P. & Waldorf, L. (Eds.). (2010). *Disarming the past: Transitional Justice and ex-combatants*. Social Sciences Research Council and International Center for Transitional Justice.

- PGN. (2020a). *CATATUMBO: Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET. Resumen ejecutivo*. Procuraduría General de la Nación. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI%20-%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20CATATUMBO.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2020b). *Segundo informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría General de la Nación -Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Nación.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría General de la Nación. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (s. f.). *Balance Ley 1448 de 2011. Recomendaciones para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado. Componente de reparación colectiva*. Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN%20Balance%20de%20la%20Ley%201448%20de%202011%20Componente%20Reparación%20Colectiva.pdf>
- Richmond, O. P. (2006). The problem of peace: Understanding the «liberal peace». *Conflict, Security & Development*, 6(3), 291-314. <https://doi.org/10.1080/14678800600933480>
- Rodríguez Garavito, C. (2017). Paz minimalista y paz robusta. Disponible en <https://www.dejusticia.org/column/paz-minimalista-y-paz-robusta/>
- Rodríguez Llach, A. (2020). *Justicia fiscal como una oportunidad ante la pandemia*. Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/07/DMA03-Justicia-Fiscal_Web_2.pdf
- Roht-Arriaza, N. (2014). Reparations and economic, social, and cultural rights. En D. N. Sharp (Ed.), *Justice and economic violence in transition* (pp. 109-138). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-8172-0_5
- Sánchez, N. C. (2017). *Tierra en transición. Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Tierra-en-transicio%CC%81n-Versio%CC%81n-PDF-para-WEB.pdf>

- Sandoval Villalba, C., Martínez Carrillo, H., Cruz Rodríguez, M., Zuluaga Afanador, N., Galindo Villarreal, J., Lovelle Moraleda, P., Vargas Trujillo, J., Romero Sánchez, A. & Rodríguez Daza, A. (en prensa). *Trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador (TOAR) anticipados y sanciones propias (SP): reflexión informada para la Jurisdicción Especial para la Paz*. ETJN-Dejusticia.
- Schmid, E. & Nolan, A. (2014). «Do no harm»? Exploring the scope of economic and social rights in transitional justice. *International Journal of Transitional Justice*, 8(3), 362-382. <https://doi.org/10.1093/ijtj/iju015>
- Sharp, D. N. (2012). *Interrogating the peripheries: The preoccupations of fourth generation transitional justice* (SSRN Scholarly Paper ID 2093452). Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2093452>
- Sharp, D. N. (2014). Introduction: Addressing economic violence in times of transition. En D. N. Sharp (Ed.), *Justice and economic violence in transition* (pp. 1-26). Springer.
- Uprimny, R. (2009). Transformative reparations of massive gross Human Rights violations: Between corrective and distributive justice. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 27(4), 625-647. <https://doi.org/10.1177/016934410902700411>
- Waldorf, L. (2012). Anticipating the past: Transitional justice and socio-economic wrongs. *Social & Legal Studies*, 21(2), 171-186. <https://doi.org/10.1177/0964663911435827>

LISTA DE ABREVIATURAS

AFP	Acuerdo Final de Paz
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
CGR	Contraloría General de la República
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CI	Cooperación internacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
FUT	Formato Único Territorial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
Invías	Instituto Nacional de Vías
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión

OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
POA	Planes Operativos Anuales
PIB	Producto Interno Bruto
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
ETJN	Red de Justicia Transicional de la Universidad de Essex
RRI	Reforma Rural Integral
RUV	Registro Único de Víctimas
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SICODIS	Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TOAR	Trabajos, obras o acciones con contenido reparador
UBDP	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado en Colombia
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Zomac	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado

ANEXO 1. ENTIDADES NACIONALES

TABLA A1.

Listado de entidades competentes en la implementación de PDET

No.	Sector	Nombre entidad	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8
1	Agricultura	Ministerio de Agricultura					■	■	■	
2		Agencia de Desarrollo Rural						■	■	
3		Agencia Nacional de Tierras	■							
4		Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Agrosavia						■	■	
5		Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Aunap						■	■	
6		Banco Agrario					■	■	■	
7		Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro						■	■	
8		Instituto Colombiano Agropecuario, ICA						■	■	
9		Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Upra	■							
10		Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras	■							
11	Minas y energía	Agencia Nacional de Hidrocarburos	■					■	■	
12		Agencia Nacional de Minería	■					■	■	
13		Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas, Ipse		■						
14		Unidad de Planeación Minero Energética, UPME		■						
15		Ministerio de Minas y Energía		■					■	

No.	Sector	Nombre entidad	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8
16	Prosperidad social	Colombia Mayor								
17		Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	■							
18		Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DPS						■	■	
19		Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV								■
20	Trabajo	Colpensiones						■		
21		Ministerio de Trabajo						■		
22		Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena				■		■	■	
23		Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, UAEOS							■	
24	Transporte	Agencia Nacional de Infraestructura		■						
25		Instituto Nacional de Vías, Invías		■						
26		Ministerio de Transporte		■						
27	Cultura	Artesanías de Colombia						■		
28		Ministerio de Cultura				■				■
29		RTVC Sistema de Medios Públicos								
30	SIJVRNR-Paz	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad								■
31		Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas								■
32	Salud	Instituto Nacional de Salud								
33		Ministerio de Salud			■				■	
34	Presidencia de la República	Agencia Nacional para la Reincorporación y Normalización								■
35		Oficina del Alto Comisionado para la Paz								■
36	Planeación Nacional	Departamento Nacional de Planeación	■	■	■	■	■	■	■	■
37		Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, Enterritorio								
38	Justicia	Ministerio de Justicia y Derecho	■							■
39		Superintendencia de Notariado y Registro	■							
40	Interior	Unidad Nacional de Protección								
41		Ministerio de Interior	■							■
42	Estadísticas nacionales	Dane	■							
43		Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC	■							
44	Comercio	Fondo de Promoción Turística, Fontur								
45		Ministerio de Comercio, Industria y Turismo						■		
46	Ambiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	■	■			■	■		
47		Parques Nacionales Naturales	■							
48	Vivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio					■			
49	TIC	Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación		■	■	■		■		
50	Relaciones exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores								
51	Procuraduría	Defensoría del Pueblo								
52	Hacienda	Banca de Desarrollo Territorial, Findeter			■	■				
53	Función pública	Departamento Administrativo de la Función Pública	■	■	■	■	■	■	■	■
54	Educación	Ministerio de Educación				■				
55	Deporte	Ministerio de Deporte				■				
56	Defensa	Ministerio de Defensa								■

FUENTE: elaboración propia con base en información suministrada por la Agencia de Renovación del Territorio

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES.

La justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA.

La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES. Experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital
Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán,
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO. Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Juan Camilo Cárdenas C.,
Juan David Oviedo M.,
Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital
Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital
Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA. Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS
Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA.
La segregación residencial
y las condiciones de vida
en las ciudades**

Publicación digital e impresa
María José Álvarez Rivadulla,
César Rodríguez Garavito,
Sebastián Villamizar Santamaría,
Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LAS MUJERES Y PARTIDOS.
Posibilidades a partir de la
reforma política de 2011.**

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES
DEL CONGRESO. Una historia
por contar**

Publicación digital
Sylvia Cristina Prieto Dávila,
Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

**OBLIGACIONES CRUZADAS.
Políticas de drogas y derechos
humanos**

Publicación digital
Diana Guzmán, Jorge Parra,
Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

**GUÍA PARA IMPLEMENTAR
DECISIONES
SOBRE DERECHOS SOCIALES.
Estrategias para los jueces,
funcionarios y activistas**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

**VIGILANCIA DE LAS
COMUNICACIONES EN COLOMBIA.
El abismo entre la capacidad
tecnológica y los controles legales**

Publicación digital e impresa
Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

**NO INTERRUMPIR EL DERECHO.
Facultades de la Superintendencia
Nacional de Salud
en materia de IVE**

Publicación digital
Nina Chaparro González,
Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

**DATOS PERSONALES EN
INFORMACIÓN PÚBLICA.
Oscuridad en lo privado y luz en lo
público**

Publicación digital e impresa
Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

**REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?
Una tensión entre seguridad e
intimidación**

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO.

Una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación:

Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez,
Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO. El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza

Publicación digital

Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS.

Abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

Justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo,
Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González,
Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL.

Retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito,
Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS
DE INTELIGENCIA Y
CONTRAİNTELIGENCIA EN EL
MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa
Ana María Ramírez Mourraille,
María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero,
Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

**JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN
SIN DAÑO. Una reflexión desde el
proceso de restitución de tierras**

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime,
Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

**SIN REGLAS NI CONTROLES.
Regulación de la publicidad
de alimentos y bebidas dirigida
a menores de edad**

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

**ACADEMIA Y CIUDADANÍA.
Profesores universitarios
cumpliendo y violando normas**

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco,
Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA
RURAL TRANSICIONAL**

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

• DOCUMENTOS 36

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL
PARA LA PAZ**

Publicación digital e impresa
Carolina Villadiego Burbano,
Sebastián Lalinde Ordóñez
2017

• DOCUMENTOS 37

**DELITOS DE DROGAS Y
SOBREDOSIS CARCELARIA
EN COLOMBIA**

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny Yepes,
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 38

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**COCA, INSTITUCIONES
Y DESARROLLO. Los retos
de los municipios productores
en el posacuerdo**

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 39

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS,
POLÍTICA DE VIVIENDA
Y PROYECTOS PRODUCTIVOS.
Ideas para el posacuerdo**

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime,
Angie Paola Botero Giraldo,
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero
2017

• DOCUMENTOS 40

**CÁRCEL O MUERTE. El secreto
profesional como garantía
fundamental en casos de aborto**

Publicación digital
Ana Jimena Bautista Revelo,
Anna Joseph,
Margarita Martínez Osorio
2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández,
Catalina Pérez Correa
2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa
Valentina Roza Rangel
2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA. Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa
Vivian Newman Pont,
María Paula Ángel Arango,
María Ximena Dávila Contreras
2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO. Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital
Nina Chaparro González,
Diana Esther Guzmán,
Silvia Rojas Castro
2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL. La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital
Ana Jimena Bautista Revelo,
Blanca Capacho Niño,
Margarita Martínez Osorio
2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO. Los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila,
Margarita Martínez, Nina Chaparro
2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo, Ana María Narváez
2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA. La protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa
Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA. Protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

LOS TERCEROS COMPLEJOS.
La competencia limitada de la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo,
Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ QUÉ COMES. *Oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá*

Publicación digital e impresa
Valentina Rozo Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

LOS CAMINOS DE DOLOR.
Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

LOS SEGUNDOS OCUPANTES EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. *Reto a la reparación con vocación transformadora*

Publicación digital e impresa
Hobeth Martínez Carrillo
2019

• DOCUMENTOS 54

CANNABIS EN LATINOAMÉRICA.
La ola verde y los retos hacia la regulación

Publicación digital e impresa
Alejandro Corda, Ernesto Cortés,
Diego Piñol Arriagada
2019

• DOCUMENTOS 55

ACCESO, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO. *Avances, retos y recomendaciones*

Publicación digital e impresa
Silvia Ruiz Mancera,
Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• DOCUMENTOS 56

ENTRE LA BATA Y LA TOGA.
El rol de los tribunales de ética médica en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila,
Nina Chaparro
2020

• DOCUMENTOS 57

LA IMAGINACIÓN MORAL EN EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ.
Experiencias regionales de convivencia pacífica en Montes de María

Publicación digital
Ivonne Elena Díaz García
2020

• DOCUMENTOS 58

FESTÍN DE DATOS.
Empresas y datos personales en América Latina

Publicación digital e impresa
Coordinadores académicos:
Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui,
Daniel Ospina-Celis
2020

• DOCUMENTOS 59

CATASTRO PARA LA PAZ.
Tensiones, problemas, posibilidades

Publicación digital e impresa
Felipe León, Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 60

¿RESTITUCIÓN DE PAPEL? Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Publicación digital
Cheryl Morris Rada,
Ana Jimena Bautista Revelo,
Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 61

¿A QUIÉNES SANCIONAR? Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2020

• DOCUMENTOS 62

DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL. Construir una caja de herramientas para la igualdad de género en el juego bonito

Publicación digital
Rachel Davidson Raycraft,
Rebecca Robinson, Jolena Zabel
Colaboradores:
Nelson Camilo Sánchez León,
María Ximena Dávila,
Nina Chaparro González
2020

• DOCUMENTOS 63

LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público

Publicación digital e impresa
María Paula Tostón Sarmiento
2020

• DOCUMENTOS 64

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Fabio E. Velásquez
2021

• DOCUMENTOS 65

LA GUERRA EN MOVIMIENTO. Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Tolima (1993-2002)

Publicación digital e impresa
Juana Dávila Sáenz, Felipe León,
Bibiana Ramírez, Ricardo Cruz,
Juan Diego Restrepo
2021

• DOCUMENTOS 66

OMISIONES QUE MATAN. Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar,
Johnattan García Ruiz,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 67

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

TERRITORIO WAYÚU: ENTRE DISTANCIAS Y AUSENCIAS. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia

Publicación digital e impresa
Julián Gutiérrez-Martínez,
Ana María Narváez Olaya,
Johnattan García Ruiz,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 68

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

MUJERES, CALLE Y PROHIBICIÓN: Cuidado y violencia a los dos lados del Otún

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira Arana,
María Ximena Dávila Contreras,
Mariana Escobar Roldán,
David Filomena Velandia,
Angélica Jiménez Izquierdo,
Hugo Castro Cortés
2021

• DOCUMENTOS 69

DERECHOS HUMANOS
POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**LA DESIGUALDAD QUE
RESPIRAMOS. Una mirada desde
la justicia ambiental a la política
de descontaminación del aire
en Bogotá 2010-2020**

Publicación digital e impresa
Diana León Torres,
Sebastián Rubiano,
Vanessa Daza Castillo
2021

• DOCUMENTOS 70

DERECHOS HUMANOS
POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**EDUCACIÓN Y CLASES SOCIALES
EN COLOMBIA. Un estudio sobre
apartheid educativo**

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Leonardo Fergusson
2021

• DOCUMENTOS 71

DERECHOS HUMANOS
POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**DESIGUALDADES DIGITALES.
Aproximación sociojurídica al
acceso a Internet en Colombia**

Publicación digital e impresa
Víctor Práxedes Saavedra Rionda,
Daniel Ospina-Celis,
Juan Carlos Upegui Mejía,
Diana C. León Torres
2021

• DOCUMENTOS 72

**¿CÓMO CONTRIBUIR A LA PAZ CON
VERDAD Y JUSTICIA? Aportes a
la verdad y reconocimiento de
responsabilidad por quienes serán
seleccionados en la Jurisdicción
Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2021

• DOCUMENTOS 73

**NORMAS, VEHÍCULOS Y USUARIOS:
un análisis constitucional
de siniestralidad y seguridad
vehicular en Colombia**

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar Diana
Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 74

**SEGURIDAD VEHICULAR
Y DERECHO INTERNACIONAL
ECONÓMICO: preguntas
y respuestas para Colombia**

Publicación digital e impresa
René Urueña Hernández,
Paula Angarita Tovar,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 75

**¿BARRERAS INSUPERABLES?
Un análisis de la etapa
administrativa del proceso
de restitución de tierras**

Publicación digital e impresa
Aarón Alfredo Acosta,
Nelson Camilo Sánchez
2021

• DOCUMENTOS 76

**TOAR ANTICIPADOS Y SANCIONES
PROPIAS: reflexión informada
para la Jurisdicción Especial
para la Paz**

Publicación digital e impresa
Clara Sandoval Villalba,
Hobeth Martínez Carrillo,
Michael Cruz Rodríguez,
Nicolás Zuluaga Afanador,
Juliana Galindo Villarreal,
Pilar Lovelle Moraleda,
Juliette Vargas Trujillo,
Adriana Romero Sánchez,
Andrea Rodríguez Daza
2021

¿LA PAZ AL MENOR COSTO?

ANÁLISIS PRESUPUESTAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL Y EL SISTEMA INTEGRAL

Este documento es un primer intento de consolidación de información relevante sobre la financiación de los puntos más protagónicos del Acuerdo Final de Paz (AFP): la Reforma Rural Integral y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Para lograr esto, el documento explora - con un énfasis especial en el punto 1- las distintas fuentes de financiación, distribución de recursos y asignaciones presupuestales de los años que lleva la implementación del Acuerdo, considerando al mismo tiempo la capacidad fiscal del Estado colombiano y la economía política de las políticas fiscales en el país. Adicionalmente, se presentan detalles de la gobernanza de los recursos destinados a la implementación del AFP, con el objetivo de ofrecer mayor claridad sobre los mecanismos existentes con los que se cuentan para garantizar recursos fiscales suficientes a los objetivos propuestos en las políticas de justicia transicional que incluyen aspectos socioeconómicos.

De este modo, se analizan tendencias en las asignaciones presupuestales a nivel de sector y entidad, y se comparan los resultados entre estas dimensiones del AFP para poder llegar a conclusiones preliminares sobre el estado actual de la financiación y los retos que existen para poder ofrecer suficientes recursos para una implementación exitosa.