Imprimir

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, la paz es un derecho al constituir: “(i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados y (v) un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento” (Sentencia C-160 de 2017). Por ello, se realiza aquí una aproximación a los recursos públicos que el país le está dedicando a programas relacionados con la paz en el PGN, específicamente a los enmarcados en el Acuerdo Final de paz con las Farc.
El Gobierno nacional presentó a finales del pasado mes de julio el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) 2021 por un valor total de $314 billones, $13.3 billones más que la apropiación definitiva del Presupuesto General de la Nación 2020[1], equivalente a un crecimiento interanual del 4.42%.

1. La composición sectorial

La composición sectorial (Cuadro 1) muestra que el 24% se destinaría para atender el Servicio de la Deuda (Amortizaciones y Pago de Intereses), el 15% para el sector Educación, el 12.2% para el sector de Defensa y la Policía, el 11.4% para el sector de Salud y Protección Social, 8.6% para el de Trabajo, el 7.1% para Hacienda y el 4.8% para Inclusión Social y Reconciliación. Sobresale cómo el sector agropecuario tan sólo participaría con el 0.6% del Presupuesto total para 2021, con una caída del -13.6% con respecto al año 2020, en términos nominales.

Cuadro 1. Composición Sectorial PGN 1920-1921 (Miles de Millones de $)						
SECTOR (MM$)	INICIAL 2020	DEFINITIVO 2020	PROYECTO 2021	DEFINITIVO - INICIAL	PROYECTO - DEFINITIVO	CRECI-MIENTO
AGRICULTURA	1,916	2,046	1,768	130	-277	-13.6%
AMBIENTE	714	727	737	13	11	1.5%
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	392	392	281	-	-112	-28.4%
COMERCIO E INDUSTRIA	1,069	1,147	1,072	78	-74	-6.5%
CONGRESO	633	633	650	-	18	2.8%
CULTURA	402	432	348	30	-85	-19.6%
DEFENSA Y POLICÍA	34,449	35,020	38,233	571	3,213	9.2%
DEPORTE Y RECREACIÓN	677	677	436	-	-241	-35.6%
EDUCACIÓN	44,244	44,244	46,952	-	2,708	6.1%
EMPLEO PÚBLICO	543	553	499	11	-55	-9.9%
FISCALÍA	3,995	3,996	4,421	0	425	10.6%
HACIENDA	17,270	40,360	22,140	23,090	- 18,220	-45.1%
INCLUSIÓN SOCIAL	12,719	13,710	14,991	991	1,281	9.3%
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	498	498	560	-	62	12.4%
INTELIGENCIA	100	100	106	-	6	6.1%
INTERIOR	1,659	1,659	1,746	-	87	5.3%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3,224	3,249	3,467	25	218	6.7%
MINAS Y ENERGÍA	4,550	4,675	5,800	125	1,125	24.1%
ORGANISMOS DE CONTROL	2,465	2,465	2,734	-	269	10.9%
PLANEACIÓN	1,139	1,104	1,518	-35	414	37.5%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	770	2,933	888	2,163	- 2,045	-69.7%
RAMA JUDICIAL	4,781	4,781	5,186	-	405	8.5%
REGISTRADURÍA	665	828	1,161	163	333	40.2%
RELACIONES EXTERIORES	1,017	1,025	1,170	8	145	14.1%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	31,887	32,871	35,788	983	2,918	8.9%
SERVICIO DE LA DEUDA	52,707	52,726	74,921	19	22,196	42.1%
VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN	533	533	576	1	42	7.9%
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMAC.	1,622	1,626	2,310	3	685	42.1%
TRABAJO	31,570	32,088	27,032	518	- 5,056	-15.8%
TRANSPORTE	9,167	9,267	11,621	100	2,354	25.4%
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	4,338	4,338	4,885	-	547	12.6%
TOTAL GENERAL	**271,714**	**300,702**	**313,998**	**28,988**	**13,296**	**4.4%**

2. El Presupuesto de inversión para el Postconflicto

Un instrumento utilizado por el Gobierno nacional para atender el Acuerdo Final de paz con las FARC, así como para cumplir con lo acordado en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), ha sido el Sistema General de Participaciones (SGP) que corresponde a las tranferencias intergubernamentales que la Nación le realiza a las Entidades Territoriales para proveer los bienes públicos esenciales de educación, salud, agua potable y saneamiento básico a los ciudadanos sin ningún tipo de discriminación por razones

de sexo, raza, origen regional o familiar, religión, opinión política o filosófica.

En ese marco del derecho a la igualdad y del principio de no discriminación, los ingresos constitucionalizados para la provisión de bienes públicos esenciales anteriormente mencionados, no deberían hacer parte del conjunto de recursos que financia el Acuerdo Final ni la Ley 1448 que define la ruta de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Por ejemplo, los recursos del SGP representan el 29% del total de los recursos indicados en el Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final. A su vez, en el caso de la Ley de víctimas y restitución de tierras de los $16 billones contabilizados para el año 2020, el 60% corresponden a los recursos que financian educación y salud. Este hecho le resta transparencia a las asignaciones presupuestales para atender las diferentes intervenciones prestacionales.

Ahora bien, a través del Sistema de Seguimiento de Proyecto de Inversión (SPI), el cual es una herramienta que permite observar la implementación de las intervenciones de las Unidades Ejecutoras, se presentan a continuación las intervenciones realizadas en el marco del Acuerdo de Final.

En el Plan Marco de Implementación (PMI) se clasifica el “Acuerdo Final” en seis (6) pilares temáticos, a saber: i) Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral; ii) Participación Política: apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, y vi) Implementación, verificación y refrendación.

Esos seis pilares sirven de base para el seguimiento de las asignaciones presupuestales por parte del Gobierno nacional en el periodo 2017-2020.

Existen diferentes maneras de asociar los Proyectos de Inversión (no de transferencias) del Gobierno nacional al “Acuerdo Final”, entre ellos: i) Proyectos que cuentan con una leyenda precisa en el Banco de Proyectos o en los que se especique que a su focalización destina la

totalidad de recursos; ii) los que están directamente relacionados con la implementación y ejecución del PMI y 3) aquellos que en desarrollo de acciones misionales de las Unidades Ejecutoras del PGN focalizan un porcentaje de sus recursos como parte de una política transversal y se identifican con el respectivo clasificador de política transversal ("Contrucción de Paz").

De acuerdo con la información reportada por las Unidades Ejecutoras en el Sistema de Seguimiento de Proyectos del DNP, la totalidad de los proyectos, que de una u otra forma atienden el "Acuerdo Final", es de 132 y su monto de inversión de $44 billones para el año fiscal 2020. De ese valor global, tan sólo $5.5 billones impactan cada uno de los puntos del "Acuerdo Final", lo cual equivale al 1.82% del PGN o al 2.20% del PGN sin Servicio de la Deuda. El 93.5% asociado a la Reforma Rural Integral (RRI), está distribuido así: "Planes de acción para la transformación regional" (25.7%), "Desarrollo social: Educación Rural" (44.3%) y "Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa" (10.4%), entre otros.

Al observar la composición de la intervención en la RRI en los años 2017 y 2018 con la del periodo 2019-2020 claramente sobresale una tendencia a desfinanciar las intervenciones en los componentes asociados con la tierra. Como se muestra en el Cuadro 2, en los años 2017 y 2018 la participación de los componentes 1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo y 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras resultó significativamente superior a la de los años 2019 y 2020. De igual manera, se denota la relativa estabilidad que mantiene el componente 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa.

El componente 1.4 de la RRI, "Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL", lo conforman 13 proyectos con una asignación cercana a los $2.4 billones para la Construcción de Paz. La principal intervención la realiza el ICBF a través del programa "Apoyo al Desarrollo Integral de la Primera Infancia a Nivel Nacional" por un valor $1.8 billones. Este mismo programa afecta el componente 1.8. "Planes de acción para la transformación regional" de la RRI, conformado por 55 programas por un valor total de $1.4 billones, a los que el ICBF destina $512 MM. Este programa del ICBF impacta siete (7) políticas públicas con $4.4 billones asignados para 2020 y $4.6 billones para 2021: Red Unidos (11%), Desplazamiento Forzado

(12%); Seguridad Alimentaria (5%); Víctimas (12%); Grupos Étnicos (6%); Equidad de la Mujer (0.01%) y Construcción de Paz (53%).

Cuadro 2. Distribución de Recursos destinados a la RRI por componentes en el periodo 2017-2020

	2020	2019	2018	2017
1. RRI - 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1.3%	2.1%	7.5%	15.4%
1. RRI - 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	4.7%	2.3%	26.1%	41.0%
1. RRI - 1.3. Desarrollo social: SALUD	0.0%	0.0%	0.3%	0.3%
1. RRI - 1.4. Desarrollo social: EDUCACION RURAL	44.3%	55.6%	12.2%	8.3%
1. RRI - 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	4.3%	4.7%	15.8%	19.5%
1. RRI - 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	10.4%	8.7%	1.5%	11.5%
1. RRI - 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	2.9%	1.4%	0.4%	1.9%
1. RRI - 1.8. Planes de acción para la transformación regional	25.7%	15.8%	0.0%	0.0%
Total PMI	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Otro de los programas con asignaciones importantes en este mismo Punto 1.8., es el de Presidencia de la República “Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socio-económica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto”, al que se le asigna un monto de $103 MM en 2020 y de $96 MM en 2021.

Para el resto de componentes del Acuerdo Final se observa una alta volatilidad tanto en la presupuestación de recursos como en el número de proyectos que lo respaldan (Cuadro 3), destacándose que en el componente de víctimas se mantiene la línea de obligatoriedad de la Ley 1448, pues varios de los programas de intervención se complementan e interceptan entre sí.

Este comportamiento llevaría a argumentar sobre la existencia de una contabilidad presupuestal “creativa” mediante la cual se denominan proyectos de intervención en el marco del Acuerdo y de la Ley de victimas que no son fáciles de corroborar su aplicación efectiva por la vía de la población objetivo.

Es de resaltar que la inversión total destinada a las estrategias del Punto 1 “1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural”, “1.2 de Infraestructura y adecuación de tierras”, “1.6 Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa”, y 1.8. “Planes de acción para la transformación regional, propias del sector agropecuario”, alcanzaría apenas a $2.3

billones en el presente año 2020, a pesar de que se trata del Punto del Acuerdo Final al que se le dedican los mayores recursos presupuestales.

Cuadro 3. Distribución de Inversión y Proyectos en el marco del Acuerdo Final según Puntos en el periodo 2017-2020

	2020	2020	2019	2019	2018	2018	2017	2017
	No. Proyectos	Inversión Transv/Pyto. (MM$)	No. Proyectos	Inversión Transv/Pyto. (MM$)	No. Proyectos	Inversión Transv/Pyto. (MM$)	No. Proyectos	Inversión Transv/Pyto. (MM$)
1. Reforma Rural Integral -Total	138	37	118	24	70	13	69	14
2. Participación Política -Total	10	0	5	0	8	0	5	1
3. Fin del Conflicto -Total	11	0	5	0	0		0	
4. Solución al problema de las drogas -Total	6	1	4	1	4	114	0	
5. Víctimas del conflicto	22	15	22	11	20	2	11	1
6. Implementación, Verificación y Refrendación	9	2	7	3	3	0	6	0

Fuente: SPI, DNP. Cálculos propios.

En la estrategia 1.1. “Ordenamiento social de la propiedad rural”, el PGN 2020 contempla 19 proyectos de inversión, pero no sólo infortunada sino inexplicablemente con muy bajos niveles de ejecución. En efecto, de los 6 proyectos de Inversión de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) previstos para 2020, dos de ellos tienen como año de terminación este mismo 2020: i) Asistencia Técnica y Jurídica para la Formalización de la Pequeña Propiedad Privada Rural y ii) Asistencia Jurídica y Técnica para la Regularización de la Propiedad. Aún así, para estos dos proyectos de inversión todavía no se registran recursos solicitados en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública del Gobierno nacional para el año 2021, a pesar de que podría esperarse que por su ritmo de ejecución no llegaren a culminarse en el presente año 2020.

Entre tanto, los proyectos de “Implementación Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas” cuentan con una solicitud por parte de la Agencia Nacional de Tierras –ANT– por $48 MM para el PGN 2021 y sólo aparecen

asignados $34 MM en el Proyecto de Presupuesto. A su vez, por ejemplo, para el proyecto para las Comunidades Negras se han solicitado $41 MM y tan sólo se le han asignado $17 MM en el Proyecto de PGN 2021.

Así mismo, un programa central en el marco del ordenamiento de la propiedad, es el de la "Implementación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito desde el DNP", que tiene una asignación de $7.7 MM en 2020 y tan sólo se ha ejecutado el 10%. El avance en este aspecto se limita a la obtención de un crédito externo con el Banco Mundial y el BID, firmado desde septiembre de 2019, pero que a la fecha muestra un bajo nivel de ejecución.

En el marco del Fondo de Tierras, el Gobierno señala que "han ingresado 790.611 hectáreas…", "equivalente a 2.485 predios" (318.2 Ha/predio), e igualmente, "han entregado a través del Fondo de Tierras un total de 32.392 hectáreas en beneficio de 3.653 familias (8.9 Ha/familia), con el agravante de que muchos de los predios correspondientes tienen una extensión inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF). Cabe recordar, que la UAF se entiende como "La empresa (unidad) básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio", como así lo describe la Ley 160 de 1994 en su artículo 38, que tiene como fin "mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina en Colombia" (UPRA).

Por último, en cuanto al proyecto de "Asistencia Jurídica y Técnica para la Regularización de la Propiedad", se deberán evaluar sus resultados para considerar su continuidad, toda vez que las asignaciones realizadas en el periodo 2018-2020 siempre han sido significativamente inferiores a los montos solicitados por la ANT.

Así pues, las insuficiencias marcadas en cuanto a la asignación y ejecución presupuestal de recursos públicos reafirman lo señalado por diferentes organizaciones como el Instituto Kroc: los avances en cuanto a la reforma rural integral (RRI) han sido mucho menos auspiciosos que lo que habría de esperarse y justificarse por su innegable prioridad para el país.

3. A manera de reflexión

La RRI requiere de una mejor gestión por parte del Gobierno nacional con la provisión de suficientes recursos presupuestales y una mejor ejecución en correspondencia con su grado de importancia estratégica, si la quiere constituir en un eje nuclear para transformar el campo y consolidar la paz, así como para mejorar el bienestar de sus pobladores, aparte de cumplir con lo aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 del actual Gobierno, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", a saber: "Impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen la provisión de bienes y servicios, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento para la generación de oportunidades de crecimiento y bienestar de toda la población rural".

---

[1] "Informe de ejecución Presupuesto General de la Nación Acumulado a junio de 2020", en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-139195%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: La Vanguardia