

**Impactos del Posconflicto en la asignación de Presupuesto mediante el Sistema General  
de Participaciones**



**Oscar Fredy González González**

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia**

**Especialización en Gestión Pública**

**Bogotá D.C.**

**2018**

**Impactos del Posconflicto en la asignación de Presupuesto mediante el Sistema General  
de Participaciones**

**Oscar Fredy González González**

**Proyecto de Desarrollo y Gestión Territorial**

**Armando Cáceres Quevedo**

**Economista, Especialista en Gerencia Financiera**

**Universidad Nacional Abierta y a Distancia**

**Especialización en Gestión Pública**

**Bogotá D.C.**

**2018**

**Impactos del Posconflicto en la asignación de Presupuesto mediante el Sistema General  
de Participaciones**

**Oscar Fredy González González**

## **Resumen**

Como Estudiante de Especialización en Gestión Pública, observo que una de las prioridades de cualquier sociedad se basa en la previsión, de esto la gran importancia que tiene el presupuesto público para nuestro país, pues es determinante en el destino del mismo, en su pilotaje y el curso que se tome; es decir, se trata de una tipo de brújula económica, que orienta para su correcta administración. El papel que desempeña el presupuesto como herramienta vital de la política económica en la gestión pública es de suma importancia, pues en ella se encuentran los instrumentos que permiten una determinación real de la participación en la economía de un país.

La presente Monografía se enfoca directamente en el Posconflicto y el impacto causado al Presupuesto General de Colombia, analizando sus causas y evaluando sus posibles soluciones, ya que es un tema importante y que nos afecta a todos.

El Objetivo del trabajo es identificar las causas y consecuencias que tiene el Posconflicto en la asignación del Presupuesto General de la Nación de Colombia para el 2017, sino también plantear posibles soluciones que contribuyan a la reducción en este impacto económico.

### **Palabras Clave**

Presupuesto Público, Inversión, Posconflicto, Regalías, Jurisdicción Especial para la Paz, Acuerdo de Paz, Sistema General de Participaciones, Cooperación internacional, B.I.D.

## **Abstract**

As a Specialization Student in Public Management, I observe forecast is the basis of most priorities on overall societies, in fact, that is why the public budget is so important for our country, besides, it is a determinant on the destiny, pilotage and course it is going to be taken; actually, is an economic compass, which points a proper management.

The role budget performs as a vital tool of economic politics on public management has the highest importance. There is where instruments which allow the determination of the real participation on the economy of a country, are found.

The current Monograph is focused directly, on the Post-conflict and the impact presented in the Colombian's General Budget, analyzing its causes and evaluating their possible solutions, as it is a relevant subject which affects us all.

The objective of the task is to identify the causes and consequences the Post-conflict has on the assignation of the Colombian's National General Budget for 2017, and additionally, propose solutions which contribute to a lowering of the economic impact.

## **Key Words**

Public Budget, Investment, Post-conflict, Loyalties, Special Jurisdiction for Peace, Peace Agreement, General Participation System, International Cooperation, B.I.D.

## Tabla de contenido

Tabla de contenido .....	1
Introducción .....	6
Planteamiento del Problema.....	8
Marco Teórico .....	9
1.1    Presupuesto General de la Nación, 2016 – 2017.....	9
1.2    Cooperación Internacional posconflicto 2017.....	14
1.3    Presupuesto Nacional para el Posconflicto .....	16
1.3.1    El Futuro del Posconflicto.....	16
1.3.2    Asignación de \$6 Billones para el posconflicto y su fuente.....	18
1.3.3    Proyectos para el posconflicto.....	23
1.3.4    Sistema General de Participación para la Paz .....	26
Análisis Estadístico .....	27
1.3.5    Desescalamiento del Conflicto con las FARC durante 2002-2016.....	27
1.3.6    Dividendos de Paz .....	29
1.3.7    Beneficios económicos de la Paz .....	30
1.3.8    Costos Presupuestales de la Paz .....	31
1.3.9    Implicaciones fiscales de la Paz .....	32
Conclusiones .....	33

Bibliografia ..... 34

**Lista de Tablas**

<i>Tabla 1</i> Beneficios Económicos de la Paz .....	30
<i>Tabla 2</i> Restitución de Tierras - Misión Rural: Costos no Presupuestados .....	31
<i>Tabla 3</i> Cálculo del número de desplazados.....	31
<i>Tabla 4</i> Costos JEP .....	32
<i>Tabla 5</i> Costos del Posconflicto próximos 5 años (% del PIB) .....	32



**Lista de Ilustraciones**

<i>Ilustración 1</i> Tamaño de la Economía Ilegal: Cultivos Ilícitos .....	27
<i>Ilustración 2</i> Atentados Terroristas a la Infraestructura.....	28
<i>Ilustración 3</i> Homicidios en Colombia.....	28
<i>Ilustración 4</i> Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz: Desmovilizados por Sector Económico .....	29
<i>Ilustración 5</i> Gasto en Fuerza Pública en Colombia.....	29
<i>Ilustración 6</i> Tasa de homicidios por País .....	30

**Lista de Gráficas**

*Gráfica 1* Distribución de Depósitos Internacionales para el posconflicto 2016 US\$ Millones ... 20

## **Introducción**

Colombia convivió con el conflicto armado durante más de 50 años. Los actores directamente involucrados, en procura de defender sus ideales, traspasaron los límites, pasando a acciones que atentaron contra el derecho internacional humanitario y ocasionaron terror en muchos municipios a lo largo y ancho del país; estos costos del conflicto, no solamente fueron de carácter económico sino social y políticamente muy elevados, y por otro lado y no menos importante el dolor de millones de personas que directa o indirectamente están relacionadas con él.

Esta situación resultaba insostenible e inconcebible desde cualquier punto de vista, por lo tanto era conveniente comenzar a pensar en el fin del conflicto; un acercamiento entre las partes, para que logren llegar a un acuerdo y se firmara la anhelada paz.

Finalmente se firmaron los acuerdos de La Habana entre el Estado y las FARC el 24 de noviembre de 2016, después de aproximadamente cuatro años de negociaciones el país ingresó al postconflicto; el cual representaba para el país una intervención económica para que los actores al margen de la ley avanzaran en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) a la vida civil. Teniendo en cuenta esto se creó el “Fondo Colombia en Paz y se empieza a evaluar desde otra perspectiva la asignación de recursos a las áreas golpeadas y flageladas por la Guerra.

Desde esta concepción, el Gobierno Nacional debe evaluar la asignación adecuada de recursos económicos, de tal manera que se pueda corresponder a las personas afectadas a Nivel Nacional. Para esta labor existe el Sistema General de Participaciones<sup>1</sup>, el cual pretende mejorar los servicios a su cargo (salud y educación).

---

<sup>1</sup> Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

## **Planteamiento del Problema**

El Presupuesto Público tiene como objetivo, suponer de forma anticipada los movimientos de los recursos públicos; siendo este un instrumento idóneo de planificación económica por parte del Estado, el cual debe partir de una coherencia con la política macroeconómica y además debe contener una sincronía entre el diagnóstico de problemáticas y formulación de soluciones que debe decantar en la apropiada formulación de políticas públicas de desarrollo a nivel local, regional y nacional. La asignación presupuestal se contempla como una estrategia usual de control del poder legislativo sobre el ejecutivo, como ejercicio pragmático del sistema de pesos y contra pesos.

Dicho sistema debe basarse en el equilibrio entre ingresos y gasto público, la sostenibilidad de las finanzas a mediano plazo, la asignación de recursos conforma la disponibilidad de ingresos, priorización del gasto, el uso eficiente y transparente de los recursos administrados.

Teniendo en cuenta la importancia del Presupuesto público es necesario analizar las posibles causas que lleven a que éste se afecte de una u otra manera, comenzando por la economía enfocada directamente en los habitantes colombianos, que desencadena que la economía de todo el país entre en crisis.

El principal efecto de esta situación sin duda alguna es la formulación de una reforma tributaria como contingencia a la reducción presupuestal que empieza a causar efectos en la economía básica de los colombianos, la necesidad de que graven algunos artículos de primera necesidad y la creación de nuevos tributos frente a los deficientes logros en materia laboral

generan un malestar general en la capacidad adquisitiva y de endeudamiento, que pueden generar un efecto de desaceleración económica, basada en los cortos ingresos con respecto a los altos gastos de un trabajador con salario promedio.

Como vemos el impacto no es solo de carácter económico sino también social, ya que las causas que afectan el presupuesto público, también afectan directamente la población, la caída en el auge minero, la explotación de petróleo, su baja en precios y el presupuesto asignado para el posconflicto.

Con este trabajo se pretende analizar lo siguiente:

- Las fuentes de financiación Internacional que recibirá el Acuerdo de Paz en Colombia para el posconflicto.
- El impacto de la Reinserción de excombatientes de las FARC en la política económica de Colombia.
- La Asignación de Recursos dentro del esquema del Sistema General de Participaciones.

## **Marco Teórico**

### **1.1 Presupuesto General de la Nación, 2016 – 2017**

El Ministerio de Hacienda en cabeza del Dr. Mauricio Cárdenas, afirmó que el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para el año 2017 dispuso de \$11,3 billones que

posteriormente se incrementaron a \$12 billones, para la atención integral de las víctimas del conflicto, un aumento de 6,4% respecto a lo aprobado en el presupuesto para el año 2016.

Se aprobaron \$12 billones que se presupuestaron para el año 2017 única y exclusivamente para las víctimas del conflicto, distribuidos de la siguiente manera: \$3.8 billones en inversión; \$4.1 billones para la educación de las víctimas y sus familias; \$2.6 billones para la salud; \$700 mil millones para la reparación y \$800 mil millones que hicieron parte del funcionamiento del sistema de víctimas, se constituyó una contribución significativa al posconflicto, con la cual se garantizaba en el Presupuesto General, en línea con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y con la Regla Fiscal. (MinHacienda, 2016).

Con respecto a la reparación de víctimas se debe garantizar que funcione muy bien la identificación de éstas, y que puedan ser beneficiadas completamente, con este fin se creó una unidad dedicada exclusivamente en su atención, que la dirige el ex gobernador Alan Jara, quien fue víctima del conflicto armado, dicha unidad cuenta con el apoyo de los recursos que pone el Presupuesto General y una comisión de seguimiento a las normas que existen en esta materia, en particular la Ley de Víctimas.

Tenemos adicionalmente la agencia presidencial de cooperación internacional en Colombia, la cual mediante Decreto 2170 del 27 de diciembre de 2016, con el cual se liquida el presupuesto de la Nación para el año 2017, aprueba \$42.033 millones de pesos distribuidos en \$ 6.579 millones en recursos de la Nación y \$ 35.454 millones en recursos propios, con el objetivo que para el año

2018 incremente el beneficio que obtiene la sociedad colombiana e internacional como resultado de la implementación de la Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional (CI) de Colombia, de acuerdo con las prioridades del país, \$55 mil millones movilizados del sector privado, a través de proyectos prioritarios para el Gobierno Nacional, con enfoque en zonas de posconflicto y alineados a la Hoja de Ruta y movilizar USD 2.640 mil millones de Cooperación Internacional para el posconflicto.

Así mismo nuestro gobierno nacional reveló en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) las cuentas sobre los costos que van a generar los compromisos derivados del proceso de paz con las FARC y las fuentes para financiarlos.

Serán alrededor de \$129.6 billones para los próximos 15 años, esto equivale a unos 10,7 puntos del PIB, según afirmaciones del director de Planeación Nacional.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), establece que lo que más recursos exigirán es la reforma rural integral, pues requiere 85% de los dineros, esto es, \$110,6 billones. Los otros \$19 billones van a ser destinados para el cumplimiento de lo pactado en los otros puntos de la negociación, que son participación en política, fin del conflicto, drogas ilícitas y víctimas. (Dinero.com, 2017)

Las fuentes para financiar estos costos en su gran mayoría corresponden a recursos con los que ya cuenta el Estado colombiano. De acuerdo con el documento, 80% de los recursos van a



salir del Presupuesto General de la Nación (\$46,7 billones), del Sistema General de Participaciones (\$37,8 billones) y del Sistema de Regalías (\$19,7 billones). Las entidades territoriales (municipios y departamentos) aportarán otros \$5,5 billones y los restantes \$20 billones entre cooperación internacional e inversión privada.

Se deben reajustar rubros que ya existen, es probable conseguir buena parte de lo que se debe financiar con recursos propios. Para ejecutar estos cambios son necesarias dos reformas, una de las cuales se está adelantando a través del Fast Track<sup>2</sup>. (Mundo, 2016)

En este beneficio judicial no se incorporaron a los anteriores guerrilleros, que hubiese cometido delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, y pasó igualmente una ley de tratamiento diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido delitos en el marco y con ocasión del conflicto armado.

Posteriormente en una de sus sesiones extras, el Congreso de la República aprobó la creación de la Justicia Especial para la Paz (JEP)<sup>3</sup>, la cual es la base jurídica para que se haga todo el procedimiento al que deben someterse tanto los jefes de las FARC, como aquellos exguerrilleros que debían ir allí y también los miembros de la Fuerza Pública o los agentes del Estado que hayan cometido delitos.

---

<sup>2</sup> Acto Legislativo Número 1 de 2016 que reduce el número de debates en el Congreso que se requieren para la aprobación de leyes y reformas constitucionales.

<sup>3</sup> Decreto 1592 del 29 de septiembre de 2017, por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz.

Así mismo se aprobó la ley que avaló la participación en el Congreso de la República de seis voceros del movimiento político ‘Voces de Paz’, que representaron en esas corporaciones a las FARC, con voz, pero sin voto, siendo aprobado el nacimiento de la FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria de Colombia), como partido y la entrega, por dos periodos legislativos (2018-2022 y 2022-2026), de cinco (5) curules en el Senado y cinco (5) en la Cámara de Representantes.

Se aprobó igualmente la Reforma Constitucional donde se blindan los Acuerdos de Paz, la cual obliga a los próximos tres gobiernos a no tramitar cambios sobre lo convenido por el Gobierno Nacional y la Guerrilla en La Habana.

Como primera opción existe la creación del Ocad de Paz, que recibirá \$650 mil millones anuales. En ese Ocad, un representante del gobierno nacional, un representante de los alcaldes y otro de los gobernadores decidirán los proyectos asociados al posconflicto que se construirán con esos recursos en zonas afectadas por la guerra. Dicho proyecto está listo para el último de cuatro debates, que tendrá lugar en la plenaria del Senado.

Como propuesta se tiene, que por una única vez se destinen \$1,5 billones que no han sido ejecutados en la Ley de Garantías, hecho que genera un debate sugestivo en el Legislativo, ya que los representantes de las universidades y los centros de investigación señalan que la ciencia y la tecnología siempre son los que han sufrido afectación en su presupuesto. (Dinero.com, 2017)

De igual manera se ha planteado la posibilidad de que se habilite a los privados a ejecutar recursos del sistema de regalías, pero coligado exclusivamente a proyectos de ciencia y tecnología.

Existen a su vez críticas de quienes establecen que los costos de la paz están siendo subestimados por el Gobierno, sin embargo, vemos que el PIB potencial del país podría aumentar, se revalida la confianza en el Gobierno de que el proceso de negociación con las FARC comience a generar utilidades económicas.

## **1.2 Cooperación Internacional posconflicto 2017**

Una de las preocupaciones alrededor de la implementación de los acuerdos de paz es la de la financiación; parte de esta ardua tarea fue encomendada a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), encargada de formular y gestionar una estrategia para la movilización de recursos los cuales, se estima, deberán sumar alrededor de 3.3 millones de dólares dentro de cinco años.

Estos recursos se han venido recolectando a través de dos vías: el Fondo Colombia en Paz, en el que participan distintos organismos multilaterales y la Unión Europea, en primer lugar, y la ayuda bilateral, la cual sigue siendo la principal fuente de recaudo. Esta última, para 2016 registró aportes de 1.33 millones de dólares; los principales donantes han sido Estados Unidos, la Unión Europea, los países escandinavos y Canadá.

Con miras a presentar sus avances, el pasado 31 de mayo, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia Ayuda) presentó su informe de gestión del año 2016, el cual respecto al de 2015 **muestra algunos avances frente a la ayuda recibida recibida por el país, lo que en últimas tiene sentido, dada la necesidad de empezar a implementar los acuerdos realizados frente al posconflicto.**

Respecto a esto último, APC construyó una hoja de ruta (2015-2018) alrededor de la cual, según el informe de gestión (2016) presentado por dicha agencia, **se han venido ejecutando \$ 635 millones de dólares para el cumplimiento de las metas trazadas por la agencia hace 2 años.**

Esta hoja de ruta se enmarca en tres áreas que **están ligadas a la implementación de los acuerdos de paz de La Habana, al Plan Nacional de Desarrollo y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible**, a saber: la construcción de la paz (69 por ciento); el desarrollo rural sostenible (24 por ciento) y la conservación y sostenibilidad ambiental (3 por ciento).

Sin embargo, aún a pesar de la positiva visión de la agencia para la gestión de los recursos, dos cosas quedan en evidencia: la primera, que al gobierno aún le hacen falta bastantes recursos para recaudar lo esperado y que es necesario fortalecer otras vías de financiación; y, lo segundo, que el futuro de APC-Colombia para el período 2018-2022 es incierto.

La Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, en cabeza de Rafael Pardo, ha venido asumiendo de manera transversal funciones de la agencia, en especial lo que tiene que ver con la formulación y ejecución de los proyectos, lo cual lleva a preguntarse si una de las dos figuras burocráticas no deberá replantear su razón de ser.

Se deben encontrar mecanismos políticos para que esos esfuerzos no se pierdan en el próximo gobierno, no sólo porque las necesidades del país en materia social siguen siendo enormes, sino, además, porque es claro que los ojos de la comunidad internacional están puestos sobre "la paz en Colombia" y, evidentemente, sobre su dinero. (Ruiz, 2017)

### **1.3 Presupuesto Nacional para el Posconflicto**

#### **1.3.1 El Futuro del Posconflicto**

Por lo menos los cinco próximos gobiernos deberán disponer de \$10 Billones anuales para cumplir con las necesidades del posconflicto. Bogotá D.C., enero 26 de 2018 (Prensa Senado).- Uno de los puntos más importantes para lograr las metas de una paz estable y duradera es la consolidación económica, tanto del gobierno como los grupos insurgentes que estén comprometidos con el fin del conflicto, deberán llegar a un punto de equilibrio real que logre satisfacer las expectativas de las partes, la voluntad política existe y está garantizada en el senado de la república por lo menos hasta agosto de 2018 cuando se posesione el nuevo congreso. A mediados del año pasado, el gobierno nacional presentó un presupuesto de 129 billones de pesos destinados al posconflicto para ejecutarlos en los próximos 15 años; 8.9 billones por año. A raíz

de la caída de los precios del petróleo, en este año (2018) solo permite invertir la mitad de lo esperado y eso a pesar de la reforma tributaria que no logró solucionar totalmente los problemas económicos. Para Sergio Jaramillo, Ex comisionado de paz, los primeros tres años del posconflicto son esenciales para indicar que “algo cambia”, según la experiencia internacional, en esos primeros tres años se crean las condiciones para una paz estable y duradera. En la opinión de Fedesarrollo, los costos del posconflicto no son tan onerosos como parecen, y de todas maneras se tenían que hacer, así no se hubiera logrado el acuerdo con las FARC. De lo presupuestado por el gobierno, 110 billones corresponden a la reforma rural integral y 8 billones para la sustitución de cultivos, estos dos programas son esenciales para la modernización y la estructura productiva, los demás costos son marginales como el acuerdo sobre las víctimas que incluyen la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el de la participación política, 4.3 billones para cada uno. Para la reincorporación o fin del conflicto se destinaron 1.9 billones. Para tener en cuenta que el año pasado también se aprobó la reforma a las regalías de donde se aprovecharán 1.3 billones de pesos que no se ejecutaron en ciencia y tecnología y se invertirán en vías terciarias sobre todo en las zonas más golpeadas por el conflicto, además de las ayudas internacionales y de algunos nuevos impuestos proyectados en unos 250 mil millones de pesos. De Todas maneras, para muchos sectores, la económica no está nada fácil y el próximo gobierno tendrá la difícil tarea de cumplir lo acordado en la Habana, al tiempo de enfrentar la compleja situación fiscal que se avecina. Para algunos senadores como Antonio Navarro Wolff del Partido Verde, la situación es grave pero no catastrófica, “Se estimaba que el presupuesto ideal para el posconflicto fuera de 5 billones de pesos por año y se designó la mitad. No era lo que esperábamos, pero sirven”. Por su parte el senador liberal Luis Fernando Velasco, manifestó su

inconformidad y preguntó “¿Cómo así que Colombia sí tiene 12 billones para Reficar, 8 billones para vías de cuarta generación, pero no tenemos 10 billones para darles a las zonas rurales condiciones mínimas?”. (Murillo, 2018)

### **1.3.2 Asignación de \$6 Billones para el posconflicto y su fuente.**

La reforma tributaria que tramitó el Gobierno Nacional no fue para financiar el posconflicto, ya que éste, tiene sus propias fuentes de financiación.

Esta reforma no se creó con el fin de cobrar más impuestos para pagar el posconflicto, como se especulaba. El objetivo de dicha reforma fue para obtener ingresos fiscales que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas y la continuidad de los programas sociales. (El Tiempo, 2016)

Una de las fuentes de financiación del posconflicto es la cooperación internacional, sin contar con los créditos que le están ofreciendo a Colombia los organismos que confían en que la economía sí presentará utilidades por cuenta de la paz. (Colombiano, 2016)

A partir del 26 de septiembre de 2016, fecha en la cual se llevó a cabo la firma definitiva del acuerdo de paz aumentaron las intenciones de países que manifiestan su intención de apoyar a Colombia para el cubrimiento de sus necesidades en el posconflicto.

La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC)<sup>4</sup> es una de las entidades que sigue tocando puertas, tan así que visitó varios países de Asia. La APC-Colombia focaliza y dinamiza la cooperación internacional que recibe Colombia priorizando los territorios que más lo necesitan y 3 áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental. También comparte conocimiento y prácticas que agregan valor con otros países a través de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CTr) buscando contribuir al desarrollo sostenible y al posicionamiento de Colombia en el mundo. (APC-Colombia, 2018)

Sin bien no hubo cálculos exactos sobre el costo de esta etapa, se estimó en estas cifras aproximadas: 40 billones anuales, 187 billones en una década y hasta se ha estimado que se necesitarían 300 billones de pesos en 15 años, cifra que suena colosal, por esta razón se demandan recursos de todas las fuentes posibles y no solo económicos, sino también técnicos o de conocimiento.

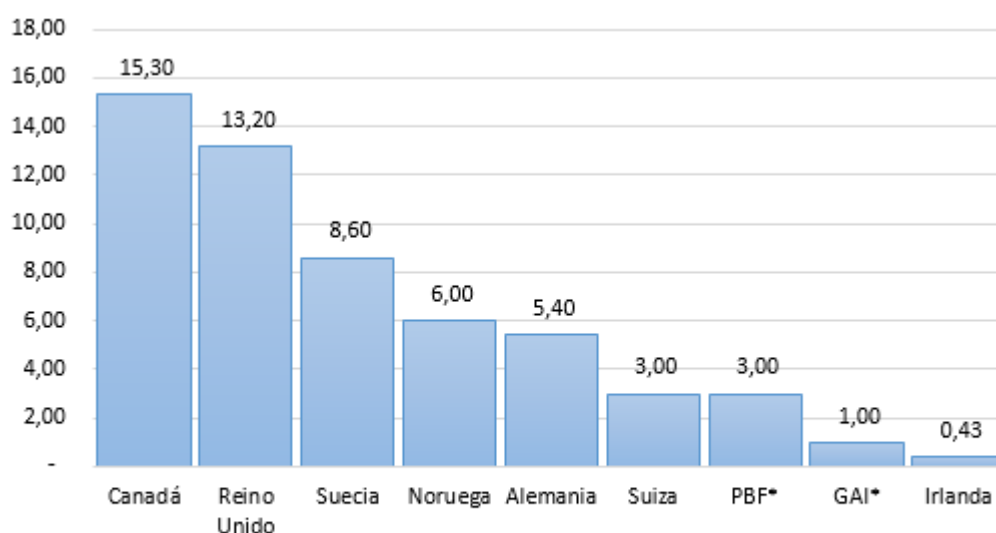
Se espera que, si tuvimos buenos socios en el conflicto, debemos lograr lo mismo o más en el posconflicto, en los últimos años se han recibido 550 millones de dólares anuales en cooperación internacional (US\$ 2.600 millones en 5 años), recursos que ahora se canalizarán a necesidades del posconflicto. (El Tiempo, 2016)

---

<sup>4</sup> Agencia Presidencial de Cooperación Internacional: Es la organización que guía la cooperación internacional de Colombia. La propuesta de valor de la Agencia es aumentar el beneficio que obtiene la sociedad colombiana e internacional de la cooperación en función del desarrollo de acuerdo a las prioridades del país.



El estado actual de los fondos internacionales para el posconflicto presenta que las cifras se han incrementado. Como para citar algunos modelos, en el Fondo de Naciones Unidas, inició con 8 millones de dólares, al 8 de septiembre de 2016 se tiene USD \$12 millones, fecha en la cual se estaban buscando todos los recursos posibles para el Post-conflicto, pero los compromisos a 5 años ascienden a 32,7 millones de dólares; allí participan donantes como Suecia, Reino Unido, Noruega, Canadá, Irlanda y Suiza, entre otros, a través del fondo del Banco Mundial, destinado a la paz, la donación proviene de Suecia, por un monto de 6,5 millones de dólares.



\*PBF: Fondo para la Consolidación de la Paz (PBF por sus siglas en Inglés)

\*GAI: Instrumento de Aceleración Global

Gráfica 1 Distribución de Depósitos Internacionales para el posconflicto 2016 US\$ Millones  
Fuente: Informe Fondo Multidonante de la ONU para el Posconflicto (ONU, 2016)

La Unión Europea a su vez también acrecentó los recursos en la bolsa de solidarizados, en los cuales se encuentran España, Portugal, Irlanda, Países Bajos e Italia, la cuenta de este fondo muestra compromisos por 102,2 millones de dólares.

El Banco Interamericano de Desarrollo también tiene un fondo con nombre propio, Colombia Sostenible, en el que hay participación de Suiza, Suecia, Canadá y Noruega, entre otros, para un aporte de 211 millones de dólares.

Por otro lado, en la línea de proyectos bilaterales Colombia tiene recursos no reembolsables, procedentes de varios países europeos, de Estados Unidos y Japón, entre otros, sumatoria que asciende a cerca de los 702,2 millones de dólares.

Con base en lo afirmado La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), se cuenta con un colchón análogo, en el que surge el programa Paz Colombia, el cual presenta \$ 951 millones de dólares de los cuales, cerca de la mitad (US\$ 450 millones) los pone Estados Unidos.

Sumando todos estos recursos en la Bolsa de fondos multilaterales, hay ya 1.653 millones de dólares. Conjuntamente, la banca multilateral está dispuesta a brindar créditos a bajos intereses, mientras que países como Japón manifestó su participación en el desminado de la tierra, tema del que son concedores; La Unión Europea prestará cooperación para generar oportunidades de ingresos a 650 pequeñas y medianas empresas rurales; mientras que la FAO<sup>5</sup> quiere apoyar con el mejoramiento de las condiciones de tenencia y gobernanza de la tierra, sin contar con que la Organización Mundial del Comercio (OMC) habló de impulsar oportunidades de comercio para productos de regiones afectadas por el conflicto.

---

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), lidera el esfuerzo internacional para poner fin al hambre. Con más de 194 Estados Miembros, la FAO trabaja en más de 130 países.

Por su parte Argentina participará en proyectos de construcción de paz como es la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas en conflictos armados; Salvador pondrá su granito de arena en el proyecto de “construcción de paz en la vida familiar y cotidiana”.

Chile adelantará un proyecto de voluntariado con enfoque territorial; Con Guatemala se presentará una estrategia bilateral para establecer políticas de asistencia técnica para fortalecer la agricultura campesina. Y por parte de Brasil se recibirá conocimiento para la prevención de la violencia, la construcción de paz, prevención del reclutamiento y fortalecimiento comunitario.

Tenemos que ver este proceso con ojos optimistas, por ejemplo, para John Carlin escritor británico especialista en temas de liderazgo y negociación política ve en el proceso de paz un aceleramiento en el crecimiento económico colombiano, debido a que los inversionistas nacionales y extranjeros ven oportunidades más claras que en medio de la guerra.

Asevera Carlin que los inversionistas locales y de otros países mirarán a Colombia con otros ojos y verán el potencial que antes estaba inevitablemente frenado por la continuidad de la guerra. (Tiempo, 2016)

### 1.3.3 Proyectos para el posconflicto

El Posconflicto abre posibilidades de desarrollo en zonas antes dominadas por los grupos alzados en armas. El Gobierno Nacional hace presencia institucional en estas regiones, implementando una sucesión de estrategias en donde la presencia del Estado era prácticamente nula.

Estos planes se desarrollarán a través de los contratos Plan para la Paz, que son mecanismos de gestión de la inversión, no tienen una apropiación presupuestal ni tienen recursos ciertos, son dinámicas de gestión en el marco de acuerdos entre la Nación y los territorios.

En los últimos 5 años se han canalizado recursos por \$14,3 billones, que benefician a los habitantes de los departamentos de Santander, Boyacá, Tolima, Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Arauca y Nariño, pero ha sido tal el impacto de los contratos en las regiones, que el Gobierno Nacional determinó extender los beneficios de esta herramienta a todas las zonas afectadas históricamente por el conflicto armado.

El DNP en su informe precisa que se han priorizado los municipios que han sido más golpeados por el conflicto interno y en donde los índices de pobreza y desigualdad son alarmantes, se beneficiarán de inversiones por un poco más de \$10 billones a través de una segunda generación de contratos Plan, ahora denominada contratos Plan para la Paz.

Así mismo explica que el monto de las inversiones depende de los proyectos identificados en los territorios, ya que deben que ser proyectos estratégicos, de impacto regional y con financiación, una regla obliga a que el 60% sea financiado por la Nación y el 40% por el territorio.

Los contratos Plan para la Paz, como proyecto iniciaron en la región de los Montes de María, que involucra a los departamentos de Bolívar y Sucre, estos contratos ya están en marcha y superan largamente los \$2 billones, este fue el primer proyecto de los nueve que se encuentran estructurados por el Departamento Nacional de Planeación para toda la iniciativa.

Para los Montes de María, conocidos también como Serranía de San Jacinto se financió el alcantarillado de El Carmen de Bolívar, con aproximadamente \$70 mil millones, se dio continuidad a la transversal de los Montes de María, con casi \$30 mil millones, y se garantizaron los recursos para el acueducto de San Jacinto, con \$14 mil millones.

Para el 2017 restaban 8 contratos Plan para la Paz los cuales se ejecutarían en Norte de Santander, especialmente la región del Catatumbo; en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Valle del Cauca, Amazonas, Guainía, Huila y La Guajira.

El Ministerio de Hacienda, asegura que la reforma rural integral es el rubro más costoso y representa cerca del 85% del total de los costos del Acuerdo, la solución a la dificultad de drogas ilícitas es el segundo, con el 6,4% del total, estas decisiones se complementan con las obras

relacionadas en los contratos Plan para la Paz, manifestó igualmente que para el 2016 el Gobierno hizo un gran esfuerzo situando recursos de \$1,8 billones y para 2017 se elevaron a \$2,4 billones. (Espectador, 2017)

La Unión Europea por su parte puso en marcha una de las iniciativas, la cual asigna 800.000 euros (alrededor de \$2.500 millones) para apoyar las acciones de la Defensoría del Pueblo en su promoción y protección de los derechos humanos en comunidades de doce departamentos sensibles del país.

Dentro de sus metas se encontraba la de visibilizar factores de riesgo y vulneración de Derechos Humanos en los territorios donde se implementen los acuerdos de paz y zonas veredales.

Otro proyecto por 1,5 millones de euros (más de \$4.500 millones) se gestionó por la Oficina de las Naciones Unidas para los DDHH y tenía como objetivo el fortalecimiento de su trabajo de prevención y protección de derechos humanos a nivel local en zonas de alto riesgo para líderes sociales y sus comunidades.

Estos proyectos buscan fortificar el respeto de los derechos humanos y la protección de defensores y líderes en el proceso de construcción de paz a nivel regional y local, con énfasis particular en Arauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, Putumayo y Urabá, zonas claves en el

proceso de desmovilización y agrupamiento de las FARC y en las cuales la presencia de ONU DDHH necesita ser reforzada para asegurar una cobertura adecuada de estas regiones.

#### **1.3.4 Sistema General de Participación para la Paz**

Después de la firma de los Acuerdos de Paz de La Habana, Colombia necesitará reformas de fondo para que el postconflicto se desarrolle tan exitosamente como sea posible. Una de esas reformas, muy importante, además, sería la del **Sistema General de Participaciones**.

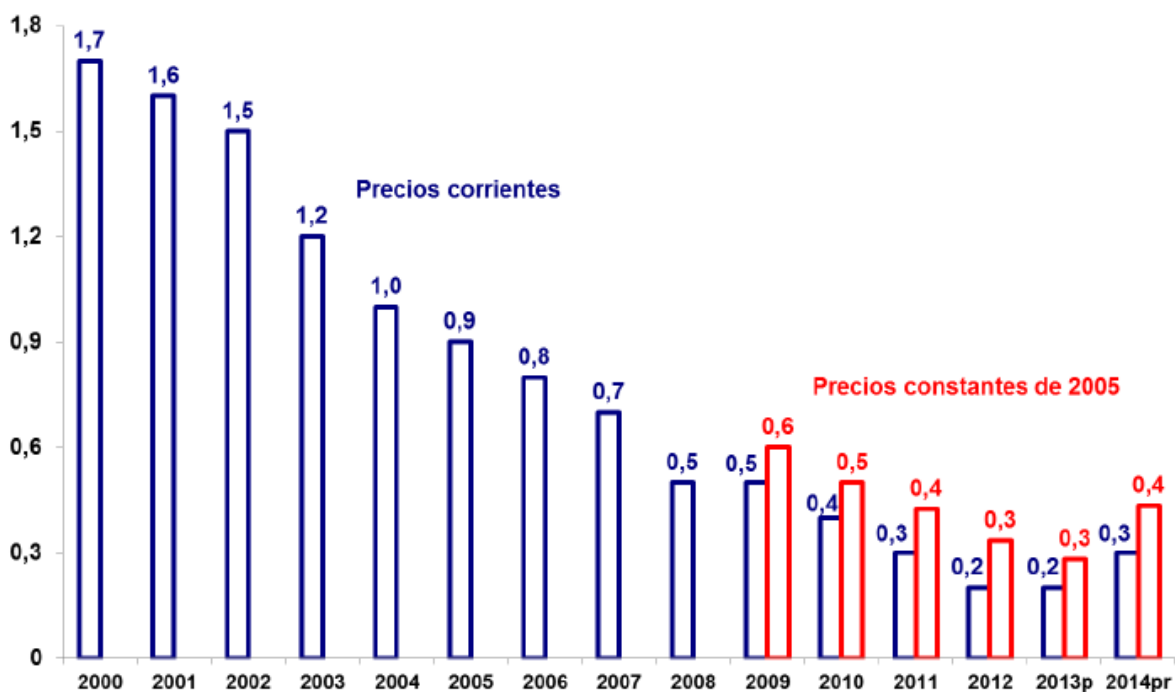
De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios “con ocasión de las reformas legislativas necesarias para la implementación del posconflicto en Colombia se ha abierto una oportunidad única de reforma al Sistema General de Participaciones -SGP-, el cual sustenta el modelo descentralizador del país definiendo las competencias a cargo de las entidades territoriales como educación, salud, agua potable, vivienda, entre otros. Por lo anterior, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios, con el apoyo del Programa de Gobernabilidad Regional de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se encuentran desarrollando la “Misión Express para la Reforma del Sistema General de Participaciones”.

**El SGP son los “recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de salud, educación, entre otros, cuya competencia se les asigna en la Ley 715 de 2001”.**

Sin embargo, el SGP ha traído algunos problemas en la medida que las soluciones a las finanzas de los municipios, ya que los criterios de distribución no han permitido que se enfrenten las necesidades reales de cada territorio. (Política, 2017)

## Análisis Estadístico

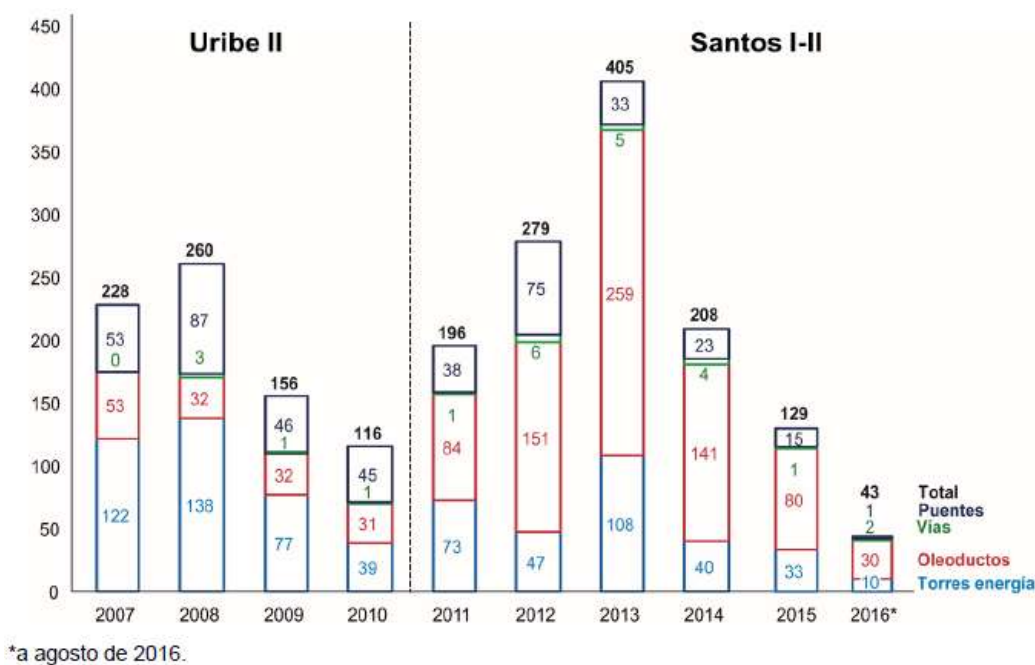
### 1.3.5 Desescalamiento del Conflicto con las FARC durante 2002-2016



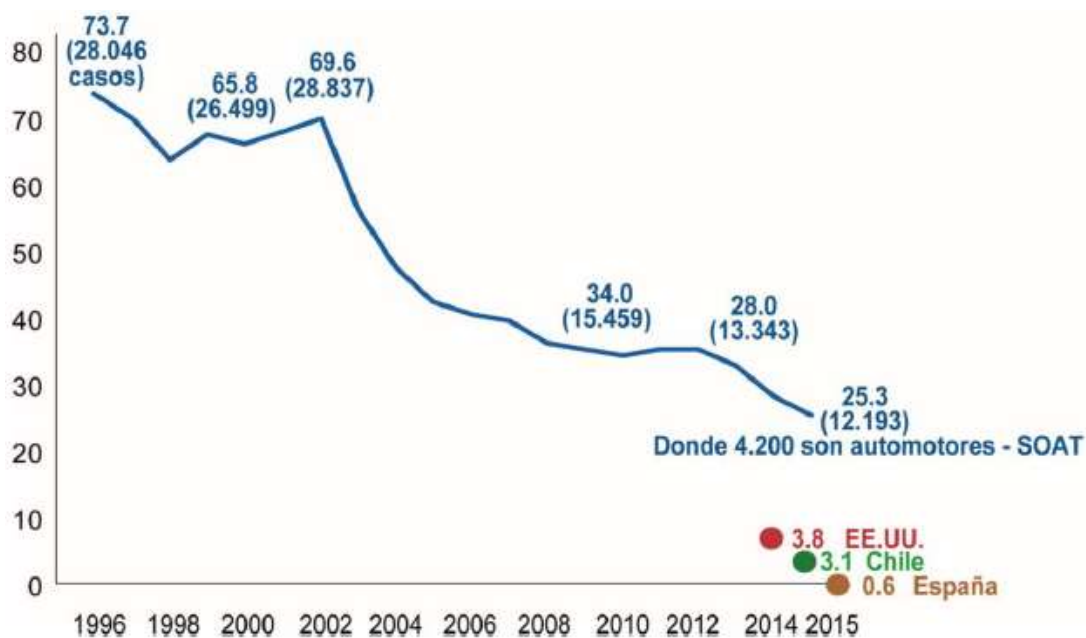
*Ilustración 1* Tamaño de la Economía Ilegal: Cultivos Ilícitos

Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)





*Ilustración 2* Atentados Terroristas a la Infraestructura  
 Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)



*Ilustración 3* Homicidios en Colombia  
 Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

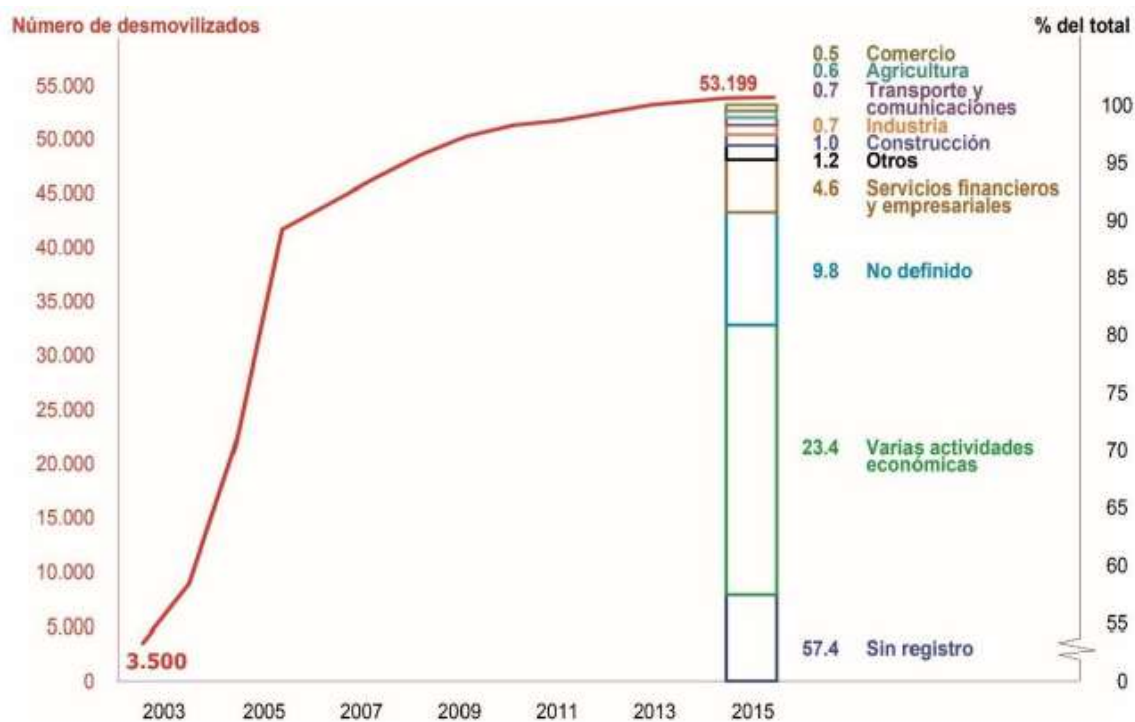


Ilustración 4 Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz: Desmovilizados por Sector Económico  
Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

### 1.3.6 Dividendos de Paz

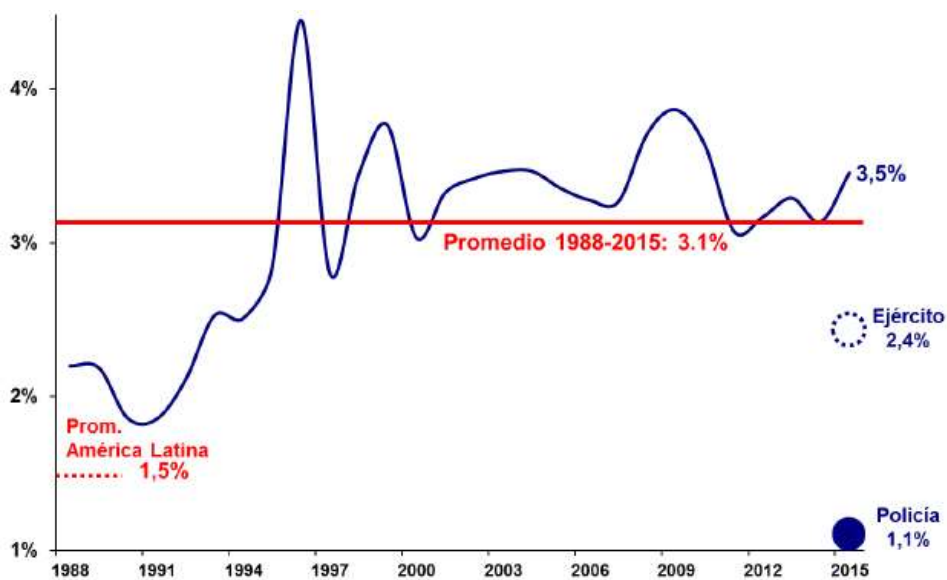


Ilustración 5 Gasto en Fuerza Pública en Colombia  
Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

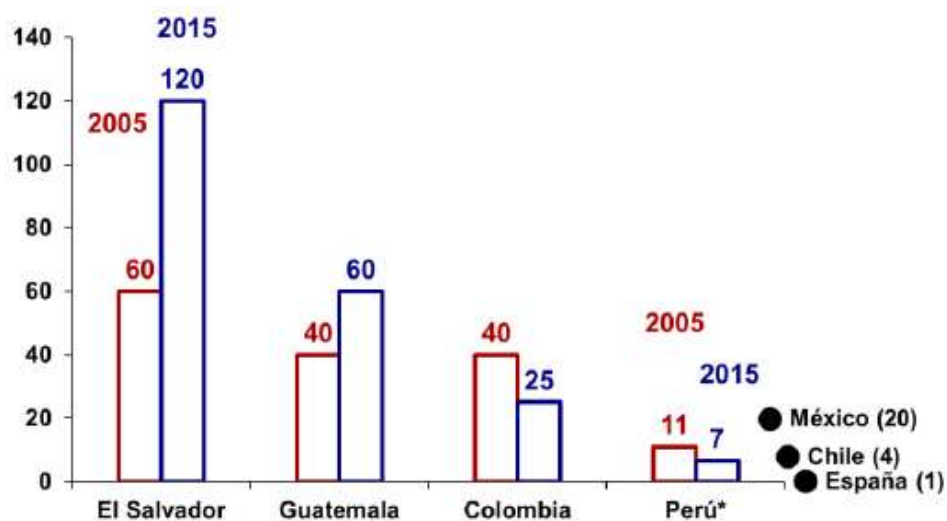


Ilustración 6 Tasa de homicidios por País

Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

### 1.3.7 Beneficios económicos de la Paz

Entidad	Efecto	Metodología
Bank of America (2014)	0.28% - 0.33%	Econometría - Variables instrumentales con Efectos Fijos (PIB departamental).
Deutsche Bank (2016)	0.5% - 1%	Análisis sectorial y de niveles de inversión.
Anif (2015)	0.5% - 1%	Efecto mezclado de reformas estructurales y acuerdo de paz (positivo) con fin del auge minero-energético (negativo).
DNP (2015)	1.1% - 1.9%	Comparación con países que tuvieron conflictos similares.
PNUD-CERAC (2014)	4pp (hasta 8%)	Eliminación brecha urbano-rural.

Tabla 1 Beneficios Económicos de la Paz

Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

### 1.3.8 Costos Presupuestales de la Paz

#### 1.3.8.1 Restitución de Tierras

Estrategia	Acum. 2016-2030 (\$ bill. de 2015)	Anual	
		\$ bill. de 2015	% del PIB
<b>1. Inclusión social y productiva</b>	<b>4,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,04%</b>
Población vulnerable	2,1	0,1	0,02%
Atención a productores	2,4	0,2	0,02%
<b>2. Ordenamiento de la propiedad</b>	<b>10,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,085%</b>
Formalización de predios-proceso judicial	1,2	0,1	0,01%
Compra de tierras	9,1	0,6	0,076%
<b>TOTAL (1. + 2.)</b>	<b>14,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,12%</b>

Tabla 2 Restitución de Tierras - Misión Rural: Costos no Presupuestados  
Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

#### 1.3.8.2 Reparación de Víctimas

	Cálculos brutos	Cálculos netos (50% c. brutos)
	(millones de personas)	
<b>1. Colombianos en el exterior</b>		
a. Cepal	3,3	1,7
b. Conferencia Episcopal	5,0	
c. Min. Relaciones Exteriores	4,7	
<b>2. Desplazados internos (ACNUR)</b> (alguna vez desplazados?)	6,9	3,5
<b>3. TOTAL (1.a + 2)</b>	<b>10,2</b>	<b>5,1</b>

Tabla 3 Cálculo del número de desplazados  
Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

### 1.3.8.3 Jurisdicción Especial para la Paz

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<b>U. Investigación-Acusación</b>	67	67	67	67	67
<b>Salas/secciones</b>	1.483	1.483	1.483	1.483	1.483
<b>Infra. tecnológica</b>	182	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.732</b>	<b>1.550</b>	<b>1.550</b>	<b>1.550</b>	<b>1.550</b>

#### VPN (\$ millones de 2015)

Total 3 años: \$4.071 (0,0005% del PIB de 2015)

Total 5 años: \$6.322 (0,0008% del PIB de 2015)

#### Costo promedio año (\$ millones)

Total 3 años: \$1.611 (0,0005% del PIB)

Total 5 años: \$1.587 (0,0008% del PIB)

Tabla 4 Costos JEP

Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

### 1.3.9 Implicaciones fiscales de la Paz

<b>a. Costos inmediatos</b>		
Misión para Transformación del Campo		0,12%
Victimas		1,9% (Ley 1448/2011)
Jurisdicción Especial para la Paz		0,0008%
Campamentos y sostenimiento desmovilizados		0,07%
Sustitución de cultivos (cacao + indemn.)		0,14%
<b>Total costos inmediatos</b>		<b>2,23% anual</b>
<b>b. Sostenibilidad del posconflicto</b>		
Créditos rurales	}	3%
Vías terciarias (\$50 bill.)		
Educación		
<b>TOTAL (a. + b.)</b>		<b>5,23% anual</b>

Tabla 5 Costos del Posconflicto próximos 5 años (% del PIB)

Fuente: Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia (ANIF, 2016)

## Conclusiones

Los presupuestos considerados para la desmovilización deben ajustarse a cifras reales en cuanto a personal desmovilizado, deben ser claros respecto a los incentivos para este grupo de la población, máximamente porque sueldos mensuales perpetuos, solo justifican la ineficiencia del acuerdo y la incapacidad del Estado para poner reglas claras en cuanto a los límites de los apoyos.

Los altos costos del postconflicto se van a afectar en mayor proporción por los contenidos asociados a los campos de la seguridad; de igual manera van a evidenciar efectos económicos y sociales que será necesario considerar con el fin de evitar mayores desequilibrios presupuestales y sociales.

Referente a los costos que ha dejado el conflicto en el país, es claro que aparte de los presupuestos estimados, el costo social es incalculable y se deben incluir programas para el postconflicto que aborde una estrategia de enfoque integral per que no afecte directamente en el desarrollo de los departamentos con los beneficios del SGP.

Tenemos que el Estado colombiano es quien en realidad financia la totalidad del postconflicto, pero se debería trabajar mucho más en el aporte de la empresa privada, ya que puede ser un salvavidas que permita rebajar en algún porcentaje lo afectado en el SGP.

Se deben crear estrategias que conlleven a beneficios tributarios a la empresa privada, al desarrollar proyectos alrededor del postconflicto que permitan vincular a los desmovilizados.

Es necesario realizar un redireccionamiento de recursos que antes se gastaban en guerra para temas como educación, desarrollo y emprendimiento de para los desmovilizados del conflicto armado y sus familias.

## Bibliografía

- ANIF. (octubre de 2016). *Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia*. Obtenido de <http://anif.co/content/dividendos-beneficios-y-costos-del-proceso-de-paz-de-colombia-2>
- APC-Colombia. (9 de septiembre de 2018). *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/>
- Colombiano, E. (24 de agosto de 2016). *¿De dónde saldrá el dinero para financiar el posconflicto?* Obtenido de <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/de-donde-saldrá-el-dinero-para-financiar-el-posconflicto-CK4851747>
- Dinero.com. (7 de junio de 2017). *¿Cómo se financiarán las inversiones de la paz?* Obtenido de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/como-se-va-a-financiar-el-acuerdo-de-paz-segun-dnp/247237>
- El Tiempo. (8 de septiembre de 2016). *Colombia espera US\$ 3.300 millones en donaciones para el posconflicto*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/proceso-de-paz-colombia-espera-us-3-300-millones-en-donaciones-para-el-posconflicto-52212>
- Espectador, E. (9 de agosto de 2017). *Plan para la Paz: el proyecto productivo tras la guerra*. Obtenido de Colombia 2020: <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/plan-para-la-paz-el-proyecto-productivo-tras-la-guerra>
- MinHacienda. (17 de agosto de 2016). *Presupuesto para víctimas del conflicto en 2017 está garantizado: MinHacienda*. Obtenido de Ministerio de Hacienda y Crédito Público: [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co).
- MinHacienda. (9 de septiembre de 2018). *Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET*. Obtenido de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/seguridadsocial/Quehacemos/Pensiones/admonyfinanciamiento/FONPET?\\_adf.ctrl-state=1941vx6ki1\\_66&\\_afLoop=3781150823312449&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=null#!%40%40%3F\\_afWindowId%3Dnull%2](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/seguridadsocial/Quehacemos/Pensiones/admonyfinanciamiento/FONPET?_adf.ctrl-state=1941vx6ki1_66&_afLoop=3781150823312449&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%2)
- Mundo, B. (13 de diciembre de 2016). *BBC News Mundo*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38308902>
- Murillo, A. (26 de enero de 2018). *Fedesarrollo*. Obtenido de 129 billones para 15 años de posconflicto: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/enlosmediosimpreso/senadogovco26enero2018.pdf>
- ONU. (febrero de 2016). *Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: [http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/UNDP\\_RBLAC\\_ColombiaInforme%20Anual%202016%20-%20Fondo%20Multidonante%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20para%20el%20Posconflicto30June](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/UNDP_RBLAC_ColombiaInforme%20Anual%202016%20-%20Fondo%20Multidonante%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20para%20el%20Posconflicto30June)
- País.com, E. (30 de noviembre de 2017). *erminó la vigencia del 'fast track' para aterrizar los acuerdos de La Habana*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/termino-la-vigencia-del-fast-track-para-aterrizar-los-acuerdos-de-la-habana.html>
- Política, K. (19 de marzo de 2017). *Sistema General de participación necesita cambios para la Paz*. Obtenido de <https://www.kienyke.com/politica/sistema-general-de-participacion-necesita-cambios-para-la-paz>

- Ruiz, P. X. (5 de junio de 2017). *La cooperación internacional para financiar el posconflicto / Análisis*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/fondos-internacionales-para-el-posconflicto-95752>
- Tiempo, E. (31 de agosto de 2016). *Economía verá el potencial que estaba frenado por la guerra*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/john-carlin-habla-sobre-el-proceso-de-paz-en-colombia-34425>