

2° Informe de Seguimiento **Implementación del Capítulo Étnico** **Acuerdo Final de Paz en Colombia**

Análisis Presupuestal
Dic. 2019 - Proyección 2020.

2° Informe de Seguimiento Implementación Capítulo Étnico
Acuerdo final de paz en Colombia
Análisis Presupuestal - Dic. 2019 - Proyección 2020.

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales
Armando Wouriyu Valbuena – Secretario Técnico
Nadimi Novoa - Secretaria Técnica

Consejo de Gobierno - Autoridad Nacional de Gobierno Indígena – ONIC
Luis Fernando Arias - Consejero Mayor ONIC

CONPA - Marino Córdoba – Presidente Afrodes

Gobierno Mayor

Equipo de Investigación

Linda Acosta
Milton Rengifo
Custavo Lugo
Giovanny Vente
Gustavo Makanaki
Javier Betancourt

Comunicación Política y Prensa
Edición, montaje, corrección estilo.
Maricela Londoño Castro

Febrero de 2020.
Bogotá, Colombia

Agradecimientos a RRI y todo su equipo de trabajo por su incondicional apoyo y respaldo para continuar esta labor de fortalecimiento a la investigación y difusión del proceso de implementación del Capítulo Étnico de Acuerdo Final de Paz en Colombia.

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales



Contenido

| | |
|---|-----|
| REVISIÓN Y ANALISIS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL ACUERDO FINAL | 5 |
| Presupuesto General de la Nación. | 5 |
| Proyecciones económicas del PGN | 133 |
| Sistema General de la Participaciones. | 144 |
| Sistema General de Regalías. | 16 |
| Recursos de Cooperación. | 16 |
| Conclusiones. | 17 |
| PROPUESTA PARA ACCEDER A DIFERENTES FUENTES DE FINANCIACIÓN | 18 |
| Presupuesto General de la Nación: | 19 |
| Sistema General de Participaciones. | 20 |
| Sistema General de Regalías. | 20 |
| Recursos de Cooperación | 20 |
| Referencias. | 22 |
| Listado de Gráficas | 22 |
| Listado de Tablas | 22 |

Presentación

Este informe ha buscado determinar con la mayor precisión posible, las fuentes de recursos disponibles, nacionales e internacionales, para la implementación del Capítulo Étnico contemplado dentro del Acuerdo de Paz, así como las herramientas o figuras financieras que pudiesen utilizar los Pueblos Étnicos para acceder a ellos.

En tanto el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz reconoce las difíciles condiciones de vida de los Pueblos Étnicos y la necesidad de revertir desde la acción estatal los deteriorados indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales; la contribución de este informe busca fortalecer una estrategia que ayude a los Pueblos Étnicos, a los interlocutores del gobierno nacional en la IEANPE, a la guerrilla desmovilizada y a los actores en general involucrados en el tema, a discutir y acordar efectivamente los términos, tiempos y alcances de la inversión pública dentro de nuestros territorios y comunidades, que permita la adecuada, pertinente, efectiva y eficientemente intervención e inversión de los recursos y de las acciones que se adelanten para dar cumplimiento a la implementación de los Acuerdos de Paz.

Resumen Ejecutivo y Recomendaciones Generales

1. Fuentes de financiación asignadas al cumplimiento del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz:
 - En lo referente al **Sistema General de Participación, SGP**, determinado desde el CONPES y por el actual gobierno como una de las mayores fuentes de financiación, es una fuente **irreal**, en tanto es considerada como **gasto inflexible** pues se destina en un 80% a atender el gasto en salud y educación. El 11% restante se destina por los entes territoriales a gastos de funcionamiento, lo cual hace que la **inversión real** en los municipios más pobres, la mayoría de las zonas PDET, sea **irrelevante**.
 - Por su parte, acceder a los recursos del **Sistema General de Regalías y del Presupuesto General de la Nación es lento y engorroso** debido especialmente a los estrictos trámites que deben surtirse ante los entes encargados de su asignación y ejecución y a la **escasa capacidad técnica de los entes territoriales**, municipios y alcaldías. Debe trabajarse decididamente en el **fortalecimiento técnico** de los entes territoriales y **organizaciones de los Pueblos Étnicos** lo que les permitirá acceder a recursos de inversión dispuestos por el Estado central y Gobernaciones.
2. La implementación de los PDET implica **construir Estado en las zonas periféricas del país**, allí en donde se asentaron las violencias a lo largo de décadas y en donde sobrevive en difíciles condiciones el grueso de los pueblos étnicos, y cuya reversión es uno de los objetivos principales del Acuerdo de Paz.
 - La decisión del Gobierno del Presidente Duque de presentar una reforma tributaria que otorga exenciones fiscales a algunos sectores económicos exclusivos, va a agrandar la brecha fiscal de la Nación y puede impactar el cumplimiento efectivo del Capítulo Étnico para la Paz. Algunos especialistas alertan sobre un empequeñecimiento del Estado cuando lo que se requiere es obtener recursos adicionales por \$130 billones en el horizonte de 15 años previsto para el cumplimiento del Acuerdo.
 - Como se expresó en informe anterior, el Gobierno Nacional no aportó nuevos recursos para cumplimiento del Acuerdo de Paz. Se esperaba (en algún momento llegará), una reforma tributaria estructural que allegase nuevos recursos fiscales. La que está en curso restringe aún más la capacidad de gasto e inversión del Estado.

- El sigilo y el velo informativo a que somete el Ministerio de Hacienda los rubros de inversión destinados a la paz debe concitar la atención de los Pueblos Étnicos. El diseño e inclusión dentro del Plan nacional de Desarrollo del Trazador Presupuestal, artículo 220, no garantiza idoneidad y transparencia de los recursos para la paz.
3. La figura de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, **PDET**, establecida para apenas 170 municipios, es restrictiva respecto de la presencia étnica en el territorio nacional. Cálculos oficiales sitúan presencia étnica en 900 de los 1100 municipios del país lo cual se traduce en un **reto organizativo y político** para las organizaciones étnicas en tanto el Capítulo Étnico no limita o restringe la inversión estatal a los PDET.
 4. Deben generarse alertas por el manejo que el gobierno del Presidente Duque hace de las 33 mil iniciativas PDET, 13 mil de las cuales son de tipo u origen étnico, en el sentido de que se ha centralizado la decisión de inversión en Bogotá, sin que se conozcan en detalle los criterios de asignación de recursos. Es conocida la historia de las decisiones tomadas unilateralmente desde la capital del país sin la participación real y efectiva de la población de la periferia, lo cual ha significado graves fallas en la legitimidad del Estado y aparición de violencias de variada índole. La **intención de las organizaciones étnicas es construir sociedad y Estado** a partir de la participación plena y vinculante de las comunidades y el **aporte desde la diversidad cultural como elemento constitutivo de la Nación**.
 5. Teniendo en cuenta la inflexibilidad normativa para competir y acceder a recursos estatales, situación improbable de cambiar en el corto plazo, debe pensarse en **redactar y presentar una propuesta técnica que permita a los Pueblos Étnicos el acceso preferencial a tales recursos** mientras se adelantan esfuerzos encaminados a fortalecer las capacidades y habilidades de las organizaciones étnicas en asuntos referidos al manejo del presupuesto público.
 6. Una estrategia de corto plazo diseñada por los Pueblos Étnicos debe apuntar a privilegiar áreas geográficas con presencia de indicadores de calidad de vida altamente deteriorados, coincidan o no con los PDET. Es una propuesta que debe plantearse ante el Gobierno Nacional y las autoridades encargadas de la implementación. Fortalecer las economías y saberes propios para garantizar la vida y pervivencia.

A continuación Informe Análisis presupuestal para contribuir con mecanismos que promuevan la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

REVISIÓN Y ANÁLISIS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACIÓN ACUERDO FINAL

Presupuesto General de la Nación.

Gracias al seguimiento realizado desde diferentes instituciones como la Procuraduría, Contraloría, CINEP y el Instituto Kroc, se ha logrado evidenciar el rezago que existe sobre el cumplimiento del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, incluyendo los indicadores y metas concertadas en el Plan Marco de Implementación: “al 30 de noviembre de 2018, no se ha iniciado el 46% de los compromisos con enfoque étnico, el 41% están mínimamente implementados, el 9% ha alcanzado un nivel intermedio de implementación, y el 4% de los compromisos se han implementado completamente” (Instituto Kroc, 2019 p. 232)

Parte de los requerimientos indispensables para dar cumplimiento al Acuerdo Final está en garantizar su disponibilidad presupuestal, al respecto, el Acto Legislativo 01 de 2016 permitió la inclusión del siguiente artículo transitorio en la Constitución Política:

(...) El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, 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. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. (Congreso de la República, 2016, Art. 3)

En el mismo sentido, en el **CONPES** 3932 de 2018¹ se señaló que:

“(...) la no inclusión de los elementos del PMI en el PND dificultaría su entendimiento como objetivo de política pública y guía para orientar las intervenciones de todos los niveles del Gobierno, incluyendo las entidades territoriales

(...) la articulación con el Plan Plurianual de Inversiones permite que los bienes y servicios del PMI sean provistos a través de proyectos de inversión. Al ser provistos de esta manera se establece una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía, según el enfoque de presupuesto orientado a resultados², lo que favorece la eficiencia del gasto y facilita el seguimiento de los recursos. Además, al estar recogidos en proyectos de inversión, se asegura la priorización de los compromisos del PMI en la planeación, programación y ejecución sectorial” (CONPES, 2018, p. 15 y 16)

Bajo esta lógica, es indispensable hacer una revisión del actual Plan Nacional de Desarrollo, como punto de partida para el análisis presupuestal. Si bien esta política planteó por primera vez la inclusión de pactos específicos para el tema de paz³ y lo relacionado con lo étnico⁴, no se determinó un mecanismo para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el Capítulo Étnico o en los indicadores y metas consignados en el Plan Marco de Implementación.

En relación con el pacto para la construcción de paz, se ha evidenciado que: “no logra articular – tal y como las bases del Plan lo anuncian - las respectivas estrategias del PND con los indicadores de enfoque étnico del PMI, que permitirían garantizar la mirada y acciones con enfoque étnico en la implementación del Acuerdo Final.” (CSIVI-FARC, 2019, p.83)

Asimismo, ha señalado la Contraloría:

¹ Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a las políticas públicas del orden nacional y territorial

² Este enfoque de presupuesto orientado a resultados encuentra sustento en el artículo 148 de la Ley 1753 de 2015, por medio del cual se establece que esta técnica se adoptará como uno de los instrumentos de gestión de la inversión pública y se promoverá su adopción por las entidades territoriales. Esta técnica presupuestal se soporta en metodologías y sistemas de información definidos y liderados desde el Departamento Nacional de Planeación. Citado en documento CONPES 3932 DE 2018, pág. 16.

³ Pacto por la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación - Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas en la Ley 1955 de 2019

⁴ Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom

“El nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, incluyó en el Plan Nacional de Inversiones Públicas \$10.4 billones para el Pacto por la Construcción de la Paz y \$29 billones para el Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Palenqueros y Raizales. Sin embargo, en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, que asciende a \$37 billones, no se especificaron los recursos dirigidos a pueblos étnicos. En este sentido no se cuenta con una programación que permita conocer ellos recursos proyectados para pueblos étnicos en el posconflicto.” (Contraloría, 2019, p. 235)

Es importante mencionar que los recursos del pacto étnico no suman al Plan Plurianual de Inversiones, ya que son transversales entre los diferentes acuerdos, lo cual puede convertirse en una dificultad para la asignación con enfoque diferencial en caso de no concertarse planes de acción específicos para evitar la interpretación unilateral de los compromisos asumidos.

Entre los riesgos, la Contraloría ha identificado la:

“Inexistencia de una programación de recursos específicos para el cumplimiento del capítulo étnico en el AF, (...) El Plan Plurianual de Inversiones de Paz del PND 2018-2022 no estimó diferencialmente los recursos dirigidos a la implementación del AF. En la misma vía, los reportes realizados por las entidades en el sistema de seguimiento a proyectos SPI, no permite establecer con precisión los recursos que dirigidos para pueblos étnicos se relacionan específicamente la implementación del AF. (...) la falta de un costeo específico de la financiación del capítulo étnico;” (Contraloría, 2019, p. 273,288 y 289)

Por lo anterior, se presentan a continuación las cifras sobre el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2020 para establecer cómo las entidades con competencias en la implementación de los indicadores étnicos, según el PMI, cuentan con garantías para el cumplimiento de lo allí consignado.

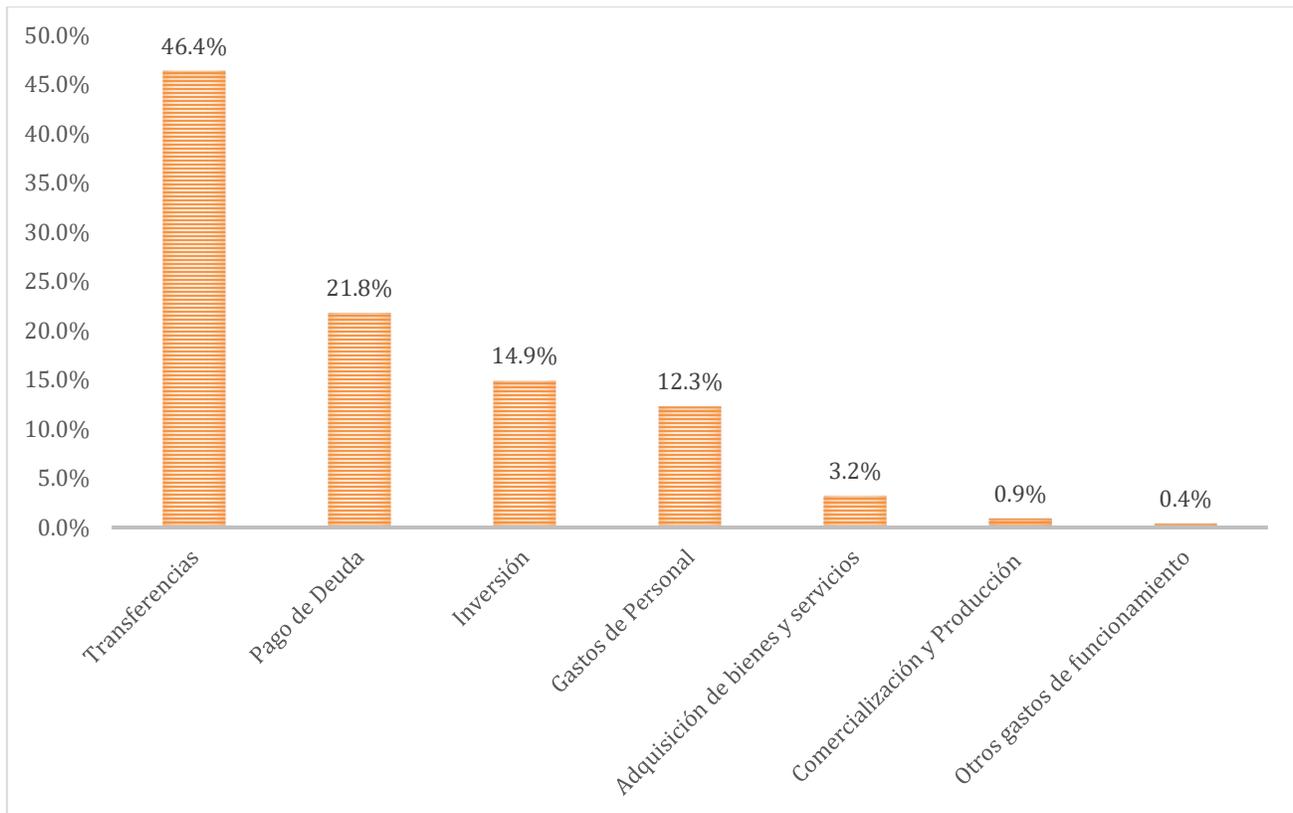
Si para la vigencia 2020 se tuviera en cuenta el total de recursos de inversión de las entidades con competencias en el PMI (29) respecto a Pueblos Étnicos y el total del presupuesto de la UARIV, la ART y la ARN⁵, sin entrar a definir partidas para la paz, se tendrían 13,1 billones de pesos; adicionalmente, si a eso se le suma el total de las entidades creadas en el marco del Acuerdo Final o que han atendido a las víctimas y que no se encuentran en la anterior suma: JEP, CEV, UBPD, ADR, URT y Centro Nacional de Memoria Histórica, cuyo monto total tanto de funcionamiento como de inversión equivale a 1 billón, se tendría que, del total del presupuesto, la suma de estas equivaldría al 5,22%, como se mencionó, sin ahondar sobre los recursos dirigidos al cumplimiento del Acuerdo Final.

Ahora bien, si se tiene en cuenta la distribución del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2020 se encuentra que⁶:

⁵ Se suman también sus recursos de funcionamiento debido a que su misionalidad está definida para el cumplimiento del Acuerdo Final o la atención a víctimas.

⁶ Según la Gaceta del Congreso de la República en el marco de la expedición de la Ley de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, 15 de octubre de 2019.

Gráfica 1. Distribución de recursos PGN 2020



Fuente: Congreso de la República, Gaceta 1026 de 2019. Elaboración propia.

Como puede observarse, prevalece la distribución de pago de deuda por encima de la inversión del Estado. Si bien el 5,22% de los recursos del total del PGN 2020 es el universo para la posible asignación para la paz, es necesario determinar cuáles de las entidades con competencias han establecido partidas específicas para el tema de paz, Acuerdo Final, Postconflicto o atención a víctimas diferentes a las entidades creadas para tal fin:

**Tabla 1. Entidades con competencias en el PMI – Indicadores étnicos
Que cuentan con partidas específicas para la Paz 2020⁷**

⁷ Se utiliza como referente al anteproyecto radicado ya que en la Gaceta del Congreso no es posible observar las subcuentas.

| Entidad | Partida/Subpartida | Funcionamiento | Inversión |
|-----------------------------|--|--------------------------|---------------------------|
| Ministerio del Deporte | Fomento a la recreación, la actividad física y el deporte para desarrollar entornos de convivencia y paz | | \$ 106.000.000.000 |
| Presidencia de la República | Fondo de programas especiales para la paz : programa desmovilizados | \$ 10.609.000.000 | |
| | Acción integral contra minas antipersonal como mecanismo de transición hacia la paz territorial desde el sector presidencia | | \$ 5.517.499.782 |
| DNP | Apoyo capacidades institucionales para la construcción de paz y el análisis, gestión y transformación de conflictos nacional | | \$ 440.000.000 |
| Contraloría | Fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de la CGR para desarrollar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima y las relacionadas con posconflicto. Nacional | | \$ 2.000.000.000 |
| Ministerio del Interior | Política pública de víctimas del conflicto armado y postconflicto | | \$ 5.500.000.000 |
| | Fortalecimiento institucional a los procesos organizativos de concertación; garantía, prevención y respeto de los derechos humanos como fundamentos para la paz | | \$ 81.598.236.262 |
| | Fortalecimiento a la gobernabilidad territorial para la seguridad, convivencia ciudadana, paz y post-conflicto | | \$ 50.756.992.846 |
| Ministerio de Salud | Apoyo para la implementación de las medidas de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado nacional | | \$ 10.264.635.000 |
| Defensoría | Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la ley 1448, Dec. reglamentarios, decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y ley 1719 de 2014 nacional | | \$ 19.341.296.353 |
| | Total | \$ 10.609.000.000 | \$ 281.418.660.243 |

Fuente: anteproyecto PGN 2020 radicado en el Congreso por el Gobierno Nacional julio de 2019.

Lo anterior evidencia que solo 7 de las 29⁸ entidades identificadas y con competencias en el PMI - étnico han asignado partidas específicas sobre el tema de paz y solo una de ellas hace referencia a pueblos étnicos, la suma estas equivale a 292 mil millones para 2020, lo cual corresponde a un 0,11% del PGN total. Adicional a ellas, las siguientes entidades cuentan con partidas específicas:

Tabla 2. Entidades sin competencias en el PMI – Indicadores étnicos que cuentan con partidas específicas para la Paz 2020⁹

⁸ No se hace referencia a las entidades que en sí atienden a Víctimas, ya que por su naturaleza son sumadas más adelante del presente documento, y así evitar una doble contabilización.

⁹ Se utiliza como referente al anteproyecto radicado en el mes de julio, debido a que en la Gaceta del Congreso no es posible observar las subcuentas.

| Entidad | Partida | Funcionamiento (anteproyecto radicado) | Inversión (anteproyecto) |
|---|---|--|-----------------------------|
| ESAP | Fortalecimiento de las capacidades administrativas y de construcción de paz en el territorio nacional | | \$ 48.964.227.533 |
| Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores | Naciones unidas para todas las operaciones de mantenimiento de la paz. OMP. Ley 13 de 1945 | \$ 17.938.000.000 | |
| | Fortalecimiento del ministerio de relaciones exteriores para la atención de las víctimas en el exterior nacional | | \$ 1.718.000.000 |
| | Centro regional de la ONU para la paz, el desarme y el desarrollo de américa latina. (ley 13 de 1945) | \$ 330.000.000 | |
| Ministerio de Hacienda | Apoyo plan todos somos pascífico en el litoral pacífico nacional | | \$ 22.581.494.450 |
| Superintendencia de Notariado y Registro | Saneamiento y formalización de la propiedad inmobiliaria a nivel nacional en el posconflicto nacional | | \$ 13.390.000.000 |
| Artesanías de Colombia | Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional | | \$ 15.422.556.395 |
| Ministerio del Trabajo | Implementación de estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad a víctimas del conflicto armado, nacional | | \$ 15.367.718.829 |
| | Apoyo a las iniciativas de emprendimiento y empresarismo formal de las víctimas del conflicto armado nacional | | \$ 15.628.760.908 |
| Unidad Administrativa especial del Servicio Público de Empleo | Fortalecimiento de la red de prestadores en atención a víctimas a través del SPE nacional | | \$ 5.938.484.826 |
| Total | | \$ 18.268.000.000 | \$ 139.011.242.941 |

Fuente: anteproyecto PGN 2020 radicado en el Congreso por el Gobierno Nacional julio de 2019.

El monto de estas entidades equivale a 157 mil millones y corresponde al 0,06% del PGN, ninguna de sus cuentas se refiere de manera específica y diferenciada a Pueblos Étnicos.

Para efectos de análisis, es necesario conocer el monto de las entidades que, dada su naturaleza, contribuyen a la implementación del Acuerdo Final o que atienden a las víctimas del país:

Tabla 3. Presupuesto de funcionamiento e inversión entidades que atienden víctimas

O fueron creadas en el marco del Acuerdo Final 2020

| Entidad | Funcionamiento | Inversión | Suma |
|-------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| JEP | \$ 201.713.900.000 | \$ 115.136.795.183 | \$ 316.850.695.183 |
| CEV | \$ 60.557.900.000 | \$ 35.266.909.346 | \$ 95.824.809.346 |
| UBPD | \$ 68.094.500.000 | \$ 51.957.165.888 | \$ 120.051.665.888 |
| ADR | \$ 35.936.159.611 | \$ 194.900.337.639 | \$ 230.836.497.250 |
| URT | \$ 54.519.823.000 | \$ 201.886.873.730 | \$ 256.406.696.730 |
| Centro de Memoria | \$ 13.146.000.000 | \$ 32.562.991.865 | \$ 45.708.991.865 |
| UARIV | \$ 743.792.000.000 | \$ 1.292.691.207.745 | \$ 2.036.483.207.745 |
| ART | \$ 54.223.000.000 | \$ 48.024.715.860 | \$ 102.247.715.860 |
| TOTAL | | | \$ 3.204.410.279.867 |

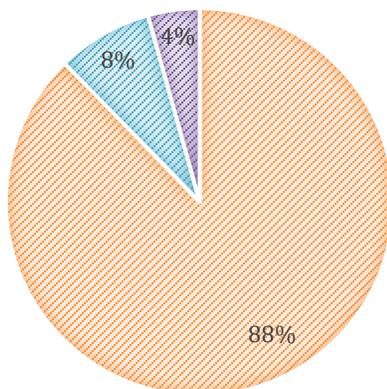
Fuente: Congreso de la República, Gaceta 1026 de 2019. Elaboración propia.

La suma de estos recursos equivale a 3,2 billones de pesos, que se traducen en el 1,2% del PGN para la vigencia 2020. Lo anterior principalmente por los recursos de la UARIV, que aportan el 64%, seguido por la JEP con el 10% y la URT con el 8%.

Si se tienen en cuenta todos los rubros descritos, se encuentra lo siguiente:

Gráfica 2. Recursos disponibles para la Paz 2020

- Entidades que atienden víctimas/creadas en al marco del Acuerdo
- Entidades del PMI - Étnico que tienen partidas específicas para la Paz
- Entidades sin competencias en el PMI - Étnico con partidas para la paz



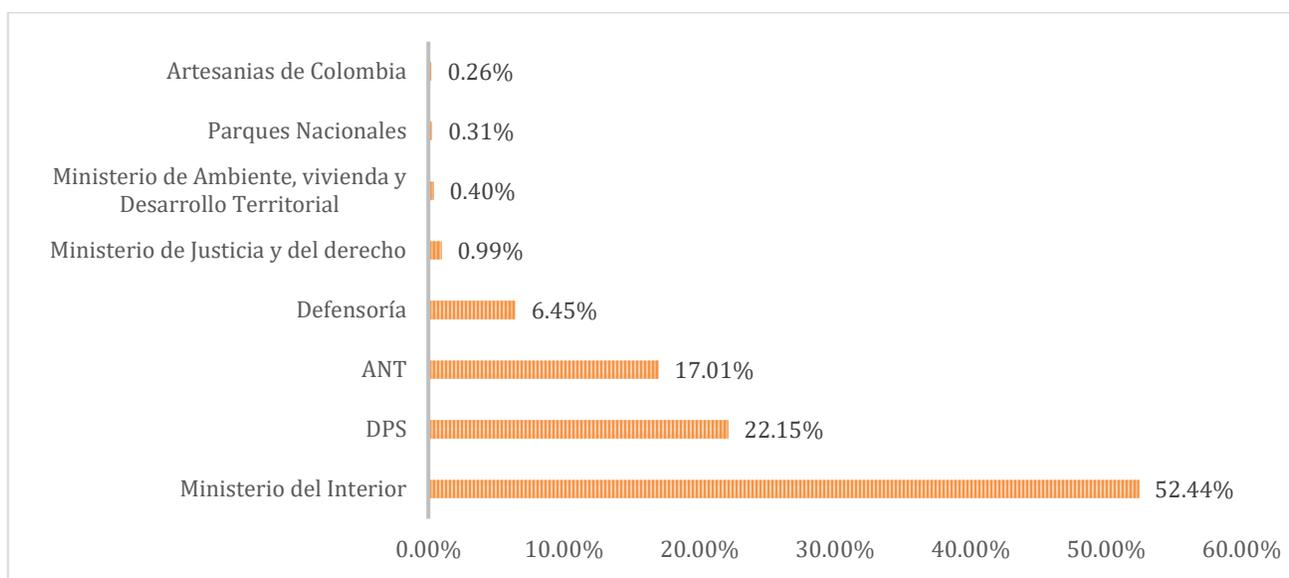
Fuente: Congreso de la República, Gaceta 1026 de 2019. Anteproyecto PGN 2020 Radicado en el Congreso por el Gobierno Nacional en julio de 2019. Elaboración propia

La suma de los diferentes rubros ya señalados equivale a 3,6 billones del PGN, que representa el 1,34% del total para 2020. Es importante señalar que gran parte de las partidas de funcionamiento de las entidades que atienden a víctimas o que fueron creadas en el marco del Acuerdo Final, están destinadas a cargas administrativas y de personal que no podrán ser usadas para planes, programas o proyectos específicos para dar cumplimiento a lo establecido con pueblos étnicos; sin embargo, esta distribución solo es posible conocerla una vez se cuente con el anexo del decreto de liquidación previsto a expedirse en la última semana del presente año.

Recursos del PGN 2020 Específicos para Pueblos Étnicos.

Tras indagar en el anteproyecto del PGN 2020, se identificaron 19 partidas específicas para pueblos étnicos, cuya suma corresponde a \$299.832.344.854 y que equivale al 0,11% del total del Presupuesto para dicha vigencia, que son distribuidos de la siguiente forma:

Gráfica 3. Porcentaje de distribución de los recursos asignados para Pueblos Étnicos en el PGN 2020



Fuente: Anteproyecto PGN 2020 radicado en el Congreso por el Gobierno Nacional julio de 2019

Como puede observarse, sólo el Ministerio del Interior, la ANT, Defensoría, Ministerio de Justicia y Parques Nacionales, identificados en el Plan Marco de Implementación – Indicadores Étnicos, cuentan con partidas diferenciadas y específicas para Pueblos Étnicos (no para el tema de Paz), lo cual genera un mensaje en términos de lo que podría realizarse para apuntar al reconocimiento constitucional, que requiere establecer mecanismos que permitan viabilizar la transversalidad bajo la cual han sido catalogados este tipo de enfoques y que además promueven un seguimiento más acertado.

Proyecciones económicas del PGN

Según el Gobierno Nacional:

Para 2019 se proyecta una recuperación importante de la actividad productiva nacional, la cual crecería a niveles cercanos al 3,6%. El repunte esperado en la economía se explica por las mejores perspectivas de crecimiento en distintos sectores, entre los cuales se destaca la construcción, el comercio, la industria y la administración pública (Ministerio de Hacienda, 2019, p. 47)

Se esperaba que la Ley de Financiamiento recaude un poco más de 7 billones; sin embargo, según las proyecciones de los recursos de Estado, se puede evidenciar que esto no se reflejaría en el incremento del gasto social, explicado principalmente por el balance fiscal que se espera alcanzar en el mediano plazo.

Gráfica 4. Gastos totales del Gobierno Nacional Central (2018 -2030)¹⁰

¹⁰ Tomado de: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, pág. 288.



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Si bien, y en concordancia con el PND, se espera disminuir principalmente recursos de funcionamiento de aquellos rubros que no respondan a la misionalidad de las entidades y realizar ajustes a los subsidios del Estado frente a los beneficiarios que según el Gobierno ya no requiere este tipo de ayudas. En este sentido, preocupa particularmente la falta de estrategias concretas para garantizar los recursos para la paz y que no se mencionan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia 2019.

Sistema General de la Participaciones.

Esta es quizás la fuente más compleja para la asignación de rubros de la paz dadas las enormes brechas que padecen gran parte de los municipios del país y que cuentan solo con estos recursos para su inversión, al igual que la distribución específica de esta fuente y los hallazgos de desvío de recursos desde los organismos de control.

“Como concluye el informe radicado al Congreso de la República por la CGR (2018), el SGP no representa una nueva fuente de ingresos para la implementación del AF. De hecho, esta fuente responde a destinaciones específicas determinadas por la Ley 715 de 2001, las cuales son inflexibles (Fedesarrollo, 2018) ya que los criterios existentes no favorecen la priorización y distribución de recursos a la población de zonas rurales y rurales dispersas en temas asociados al alcance del PMI. El PND 2018-2022 no evidencia cambios normativos o lineamientos que faciliten el uso del SGP¹¹, ni se evidencian avances en la reforma a la Ley 715 de 2001” (Contraloría, 2019, pág. 25)

Debido a que esta fuente de financiación del Acuerdo no es adicional a los montos tradicionales para la atención regional, se pueden evaluar los recursos que han reportado las entidades territoriales de manera específica para el Capítulo Étnico del Acuerdo Final, como se relaciona en el siguiente cuadro.

¹¹ Si bien el SGP dispone de un 11% de libre destinación, para el caso de los 170 municipios priorizados, éstos por su baja capacidad de ahorro y generación de ingresos, estos municipios en general usan esta asignación para sostener sus gastos de funcionamiento. Citado en Contraloría, 2019 pág. 25

Tabla 4. Recursos del SGP destinados al Capítulo Étnico 2017¹²

| Entidad Territorial | NOMBRE DEL RUBRO | VALOR/ RECURSO |
|---|--|-----------------------|
| Caldas - Alcaldía Municipio De Risaralda | Servicios de alquiler o arrendamiento de equipo de oficina | \$ 8.700.000 |
| Caquetá - Alcaldía Municipio De El Doncello | Servicios de personal temporal | \$ 11.410.000 |
| Caquetá - Alcaldía Municipio De La Montañita | Servicios de comida para llevar y a domicilio | \$ 20.495.000 |
| Cauca - Alcaldía Municipio De Caldono | Recursos y actividades multiculturales | \$ 32.000.000 |
| Cauca - Alcaldía Municipio De Mercaderes | Bellas Artes | \$ 6.000.000 |
| Cauca - Alcaldía Municipio De Silvia | Establecimientos para comer y beber | \$ 5.200.000 |
| Cauca - Alcaldía Municipio De Suarez | Servicios de personal temporal | \$ 19.350.000 |
| Córdoba - Alcaldía Municipio De San Bernardo Del Viento | Servicios de personal temporal | \$ 7.800.000 |
| Chocó - Alcaldía Municipio De El Carmen De Atrato | Clubes deportivos | \$ 3.800.000 |
| Nariño - Alcaldía Municipio De La Unión | Servicios de personal temporal | \$ 2.097.000 |
| Nariño - Alcaldía Municipio De Pupiales | Reclutamiento de personal | \$ 9.900.000 |
| Nariño - Alcaldía Municipio De Ricaurte | Edificios y estructuras de transporte | \$ 20.480.000 |
| Nariño - Alcaldía Municipio De Ricaurte | Metales de Base | \$ 18.000.000 |
| Nariño - Alcaldía Municipio De Ricaurte | Servicios de personal temporal | \$ 2.667.000 |
| Nariño - Alcaldía Municipio De Ricaurte | Servicios de personal temporal | \$ 8.000.000 |
| Tolima - Alcaldía Municipio De Coyaima | Pájaros y aves de corral | \$ 4.500.000 |
| Casanare - Alcaldía Municipio De Maní | Servicios de derecho comercial | \$ 15.000.000 |
| Total | | \$ 195.399.000 |

Fuente: Portal de Transparencia Económica 2019

Como puede observarse, para 2017 solo 195 millones fueron asignados del SGP para contribuir al cumplimiento de los compromisos suscritos en el Capítulo Étnico, principalmente en la contratación de servicios y no en inversiones que promuevan la transformación social y que permitan establecer una capacidad instalada en las regiones; no obstante, estos recursos terminan siendo un esfuerzo frente a la falta de un incremento al SGP y a la inexistente destinación específica para el tema de Paz.

¹² Para ver el detalle del objeto del contrato ver Anexo 1.

Con respecto a los temas étnicos, solo los pueblos indígenas cuentan con una asignación específica correspondiente al 0,52% de los recursos del SGP, para 2019 (once doceavas) corresponde a \$197.199.582.554; de ellos, solo el 9% son administrados directamente por las autoridades étnicas¹³. Si bien estos recursos son de libre destinación, no se cuenta con un mecanismo para incrementar los montos asignados.

Sistema General de Regalías.

El Decreto 413 de 2018¹⁴ estableció las “reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías (SGR) y dicta disposiciones relacionadas con la aprobación de proyectos de inversión en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD Paz).” (Artículo 1.)

En este contexto, para el bienio 2019 – 2020 se tiene la siguiente distribución para el tema de Paz:

Tabla 5. Recursos indicativos para aprobación de proyectos – PAZ bienio 2019 – 2020

| CONCEPTO | RECURSOS INDICATIVOS |
|-------------------------------------|----------------------|
| Fondo Desarrollo Regional - FDR Paz | \$ 135.336.346.941 |
| Asignación para la Paz | \$ 902.399.837.413 |
| Total | \$ 1.037.736.184.354 |

Fuente: SICODIS 2019

Para acceder a estos montos se deben formular las propuestas según la Metodología General Ajustada dispuesta por el DNP para tal fin, lo cual se convierte en un inconveniente en caso de no contar con la capacidad técnica necesaria; así mismo, el relacionamiento en el OCAD y la falta de participación directa en esta instancia, dificulta el acceso para pueblos étnicos a esta fuente de financiación.

Recursos de Cooperación.

Según el informe semanal del Fondo Colombia en Paz de abril de este año, se encuentran vigentes los siguientes fondos para contribuir a la implementación del Acuerdo Final:

¹³ Resguardo Kankuamo, Cristianía, Arahuaco de la Sierra, Zenú de San Andrés de Sotavento, Páez de Corinto, Totoró, Iroka, Mueyamués, y la Asociación de Resguardos Pacandé.

¹⁴ Por el cual se definen las reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías (SGR) y se dictan disposiciones relacionadas con la aprobación de proyectos de inversión en el OCAD Paz

Tabla 6. Fondos de Cooperación vigentes para la financiación del Acuerdo Final

| NOMBRE DEL FONDO | DURACIÓN | OBJETIVO | PRESUPUESTO (USD) |
|---|--------------------------------|--|-------------------|
| Fondo de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, Fase II | Diciembre 2018- Diciembre 2022 | La II fase del Fondo seguirá atendiendo las prioridades temáticas y territoriales establecidas por el Gobierno de la República a través del Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz en 4 ámbitos temáticos: 1. Estabilización 2. Reincorporación 3. Víctimas y Justicia Transicional, y 4. Comunicación, en los 170 municipios PDET. | \$ 29.592.761 |
| Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial | 2014-2019 | Mejorar el acceso de las entidades gubernamentales a la información, experiencias globales y financiación para apoyar la agenda del posconflicto. Los ejes temáticos son: Infraestructura social, desmovilización y reintegración y reparación colectiva para las víctimas | \$ 7.100.000 |
| Fondo Europeo para la Paz | 2016-2020 | Apoyar la implementación de las provisiones establecidas en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC y acompañar a la población colombiana en la superación de los efectos negativos del conflicto armado. Trabaja bajo dos enfoques temáticos: desarrollo rural y reincorporación y dos enfoques transversales: género y derechos humanos | 113.047.000 |
| Fondo Colombia Sostenible | 2017-2032 | Apoyar el desarrollo rural resiliente y bajo en emisiones de carbono, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento de capacidades a nivel local | \$250.000.000 |
| Total | | | \$399.739.761 |

Fuente: APC 2019 – Elaboración propia

Como puede observarse, solo uno de los fondos vigentes tiene una duración mayor a 3 años, lo cual evidencia la importancia de la gestión constante debido a que estos recursos son la única fuente que puede mantener la implementación del Acuerdo en caso de sufrirse recortes a causa de las metas macroeconómicas que espera alcanzar el país en las siguientes vigencias.

Conclusión Análisis

El presupuesto General de la Nación (PGN) es la Principal fuente de financiación del Acuerdo Final para la Paz; sin embargo, para el caso de las entidades con responsabilidades específicas en el Plan Marco de Implementación (PMI) con Pueblos Étnicos, solo 7 entidades cuentan con partidas específicas para el tema de Paz, y solo una de ellas, la Defensoría del Pueblo, tiene como fin la atención a Pueblos Étnicos. Adicionalmente, 7 entidades más (sin competencias en el PMI - Étnico) tienen cuentas específicas para el tema de Paz; así mismo, 8 entidades han sido creadas para atender el tema de víctimas o contribuir al cumplimiento del Acuerdo Final.

- ✓ La suma de los recursos destinados según el Anteproyecto de PGN 2020 corresponde a 3,6 billones, que se convierte en el universo de presupuesto posible, y que disminuirá, una vez se pueda desagregar los recursos de funcionamiento a profundidad.

- ✓ Según el PMI, 46,7 billones del PGN serán destinados durante los 15 años previstos en la implementación del Acuerdo Final, que equivaldría a unos 3,1 billones anuales¹⁵ y que estaría en concordancia con los hallazgos aquí señalados; sin embargo, no está claro cuántos de esos recursos están destinados para el Capítulo Étnico y los compromisos suscritos con estos pueblos. Adicionalmente, se ha evidenciado por parte de las entidades que realizan seguimiento al Acuerdo Final, que hay un rezago importante en el cumplimiento de este compromiso para la terminación del conflicto armado en el país.
- ✓ Por lo anterior, se puede concluir que, si bien existen los recursos, es necesario garantizar la participación de los pueblos étnicos en la asignación de los mismos de forma específica y diferenciada, en concordancia con el reconocimiento establecido en el Acuerdo Final para la Paz y así evitar la interpretación unilateral de estos recursos, peor aún, cuando el el Marco Fiscal de 2019 se ha establecido la disminución de los gastos del Estado y la falta de menciones específicas sobre las proyecciones para cubrir el Acuerdo Final.
- ✓ Según el PMI, el Sistema General de Participaciones aportaría 37,8 billones en los 15 años de implementación del Acuerdo, que correspondería a 2,52 billones anualmente. El acceso a la información sobre esta fuente es un ejercicio especialmente complejo debido a la destinación específica que tiene y que no ha sufrido de la modificación normativa necesaria y mandatada para facilitar la asignación de recursos para el tema de Paz, no obstante, se encontró que para el año 2017, 14 entidades asignaron recursos para dar cumplimiento al Capítulo Étnico con una asignación de 195 millones que correspondería al 0,008% del SGP - Paz para dicha vigencia, presupuesto que no impacta ni genera las transformaciones esperadas en los territorios.
- ✓ Sobre el SGP se concluye que, si bien hay un ejercicio de algunas entidades territoriales, es una fuente que difícilmente puede responder a los problemas estructurales y de fondo que ha dejado el conflicto armado en el territorio, debido a la limitación en su movilidad y a que muchos de los municipios y departamentos deben responder con este presupuesto frente a las necesidades y condiciones precarias de sus habitantes.
- ✓ Respecto al Sistema General de Regalías, según el PMI 19,7 billones serían dispuestos para el cumplimiento del Acuerdo, que correspondería a 1,3 billones anualmente en promedio; sin embargo, se pudo constatar que para el bienio 2019 – 2020 se cuenta con 1,037 billones, lo cual estaría casi en la mitad de lo que se ha proyectado, sin contar con la dificultad para su ejecución debido a la falta de acompañamiento técnico destinado a la formulación de iniciativas para acceder a esta fuente.
- ✓ Finalmente, los recursos de cooperación deberían cubrir 11,6 billones en las 15 vigencias, lo cual se convierte en 773 mil millones de pesos anuales aproximadamente. Al respecto, y gracias al informe de la APC, se pudo corroborar que de los 4 fondos reportados, si se hace un ejercicio de anualizar los montos destinados para la paz, se cubriría en promedio alrededor de 148 mil millones, muy por debajo de lo establecido en el PMI. Así mismo, la suma de los fondos equivale a 1,2 billones que se aleja de los 11 señalados en dicho Plan, de ahí la importancia de la gestión, al ser la única fuente que no sufriría los embates de las metas de regla fiscal establecidas por el Gobierno Nacional.

PROPUESTA PARA ACCEDER A DIFERENTES FUENTES DE FINANCIACIÓN

Como parte de los ejercicios necesarios para determinar los plazos, fuentes de financiación, requerimientos técnicos, actividades a realizar, resultados, indicadores, metas, etc., es necesario consolidar anualmente un plan

¹⁵ Se hace un promedio de esta y las demás fuentes debido a que el PMI no presente una desagregación anual por cada una de ellas.

de acción que incluya lo correspondiente al PMI y a los compromisos suscritos en el Capítulo Étnico. En este orden de ideas, a continuación, se presentan una serie de recomendaciones para acceder a las principales fuentes identificadas en el PMI.

Presupuesto General de la Nación:

Frente a la falta de partidas específicas se recomienda la participación directa de los pueblos étnicos durante todo el ciclo presupuestal de las entidades con competencias en el PMI, lo cual implica:

1. Realizar un ejercicio de evaluación de aquello que la entidad ha invertido para dar cumplimiento a los compromisos con pueblos étnicos en el marco del Acuerdo Final en la vigencia inmediatamente anterior, a modo de determinar la población beneficiaria, territorios en los cuales se ha invertido para tal fin y el impacto que ha generado, así como las garantías diferenciales en concordancia con lo establecido en el Capítulo Étnico.

Tabla 7. Proyección Estrategia I ° Semestre 2020

| Mes | Acción Estratégica |
|-------------------|--|
| Diciembre - enero | Concertación de un plan de acción anual en donde se establezcan de manera específica y diferenciada los recursos a solicitar a Hacienda para dar cumplimiento a los compromisos con Pueblos Étnicos, allí deben quedar consignadas claramente las garantías de relacionamiento con los pueblos y autoridades según los derechos étnico territoriales reconocidos en el país. |
| enero y febrero | Consolidación de las fichas EBI para ser incluidas en la Ley de Presupuesto por parte de las entidades responsables. |
| febrero a abril | Revisión de las fichas de inversión de forma conjunta con las instancias representativas de los Pueblos Étnicos, garantizando que previamente a la radicación ante el Congreso la propuesta sea coherente con lo establecido en el plan de acción concertado. |
| Mayo. | Radicación ante el Congreso: la propuesta no podrá sufrir modificaciones y se deberá enviar copia a los pueblos étnicos del PGN radicado ante el Congreso en su totalidad. |
| Junio - Julio | Incidencia ante el Congreso: la bancada de Gobierno deberá defender la propuesta radicada; asimismo, los pueblos étnicos deberán emprender una estrategia de relacionamiento e incidencia para evitar que las partidas para la paz y el Capítulo Étnico sufran modificaciones que afecten el cumplimiento del Acuerdo. |

Fuente: Elaboración Propia – Análisis y proyección de estrategia.

La figura ideal para garantizar el reconocimiento a pueblos étnicos, es la formulación de fichas de inversión específicas referidas al cumplimiento del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. No obstante, el grado de garantías institucionales que han dado las entidades y que se evaluará entre diciembre y enero, establecerá qué tantas fichas deben ser o no específicas, ya que no puede descartarse que con la oferta existente no se pueda cubrir los

compromisos con pueblos étnicos y solo se requieran claridades en los objetivos, poblaciones y beneficiarios ya establecidos en las fichas gestionadas de manera general.

Para la asignación de programas, proyectos y presupuesto, debe primar en todo momento la concertación y el diálogo así como los criterios poblacionales, territoriales y de brechas o afectaciones sufridas de manera diferenciada para pueblos étnicos, aspectos que no pueden verse de manera aislada sino como un mínimo de relacionamiento político durante la formulación, asignación y ejecución de los planes, programas y proyectos.

Debido al rol activo que deben tener los pueblos durante el proceso, es necesario contar con garantías para un equipo que acompañe las propuestas, ya que estas deberán tener una viabilidad técnica, así como el diálogo político para el ejercicio permanente de toma de decisiones.

Es importante aclarar que debido a los tiempos del ciclo presupuestal, se debe establecer un mecanismo excepcional a modo de plan de choque para el año 1 previo a la concertación de los planes de acción, esto a causa de que ya ha sido tramitado el presupuesto de la vigencia en la cual las partes se encuentren para consolidar la propuesta a ser incluida en el PGN. Para el caso del PGN 2020 por ejemplo y como se evidenció, ya no existe mayor incidencia a lo establecido en la propuesta de anteproyecto, el cual no incluye recursos para el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de manera específica en sus partidas.

Sistema General de Participaciones.

Para el acceso a esta fuente es necesario garantizar el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada en el marco de la normatividad que vaya a ser expedida según lo establecido en la Ley nacional para su modificación en el marco del Acuerdo Final.

Se recomienda una actualización de la información por parte de las entidades competentes, así como activar mecanismos de seguimiento de las instancias de los pueblos étnicos para determinar cómo estos recursos que se han invertido en el tema de paz están impactando los territorios étnicos y contribuyendo o no al cumplimiento del Acuerdo Final y su Capítulo Étnico.

Sistema General de Regalías.

Como se ha mencionado, es necesario contar con garantías técnicas para el acceso a esta fuente de financiación, para la consolidación de proyectos viables según la Metodología General Ajustada (MGA), así como garantías de participación activa en los OCAD, ya sea regionales o la ventanilla única para pueblos étnicos dispuesta específicamente para tal fin.

Al igual que las demás fuentes de financiación, es necesario hacer un seguimiento minucioso sobre los proyectos que se han implementado y cómo estos están impactando a los pueblos y territorios étnicos.

Recursos de Cooperación

Al ser la fuente más estable para contribuir a la implementación del Acuerdo Final, es necesario consolidar una estrategia de incidencia y relacionamiento directo entre las estructuras de los pueblos étnicos y los países, organismos y entidades internacionales que financian la Paz en el país, la cual como mínimo debe contener los siguientes momentos:

- Mapeo completo de los países, organismos y privados internacionales que han financiado el tema de paz en el país.

- Evaluación minuciosa sobre los recursos de cooperación: cómo se han invertido, qué entidades los han canalizado, quiénes han operado estos recursos, qué impacto han tenido en los pueblos y comunidades étnicas, etc.
- Canales de relacionamiento por cada uno de ellos, garantizando un diálogo político directo con las autoridades de los pueblos étnicos.
- Mecanismos de seguimiento conjunto entre estas instancias internacionales y los pueblos étnicos.
- Contar con acompañamiento de instancias internacionales que garanticen el cumplimiento del Capítulo Étnico.

Como se mencionó, es indispensable que los pueblos étnicos tengan mecanismos de interlocución política directa, así como garantías para un acompañamiento técnico constante que permita “operativizar” los compromisos que en dichos diálogos se establezcan, si bien se cuenta con un insumo (el PMI) fundamental para la consolidación de los planes de acción, este carece de instrumentos de planeación que la misma Corte ha decretado como indispensables para dar cumplimiento a las políticas dirigidas a pueblos étnicos y, entre otros, conocer el presupuesto y las fuentes de financiación dispuestas para la implementación.

Referencias.

Instituto Kroc. (2019). Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Informe 3, diciembre 2016 – diciembre 2018

Congreso de la República. (2019). Gaceta 1026. Ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Número 077 de 2019 Cámara, 59 de 2019 Senado. Bogotá D.C. martes, 15 de octubre de 2019.

Congreso de la República. (2016). Acto Legislativo 001 de 2016. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Contraloría General de la República. (2019). Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones

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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019

Listado de Gráficas

| | |
|---|----|
| Gráfica 1. Distribución de recursos PGN 2020 | 8 |
| Gráfica 2. Recursos disponibles para la Paz 2020 | 11 |
| Gráfica 3. Porcentaje de distribución de los recursos asignados para Pueblos Étnicos en el PGN 2020 | 12 |
| Gráfica 4. Gastos totales del Gobierno Nacional Central (2018 -2030) | 13 |

Listado de Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Entidades con competencias en el PMI – Indicadores étnicos que cuentan con partidas específicas para la Paz 2020 | 8 |
| Tabla 2. Entidades sin competencias en el PMI – Indicadores étnicos que cuentan con partidas específicas para la Paz 2020 | 9 |
| Tabla 3. Presupuesto de funcionamiento e inversión entidades que atienden víctimas o fueron creadas en el marco del Acuerdo Final 2020 | 10 |
| Tabla 4. Recursos del SGP destinados al Capítulo Étnico 2017 | 15 |
| Tabla 5. Recursos indicativos para aprobación de proyectos – PAZ bienio 2019 – 2020 | 16 |
| Tabla 6. Fondos de Cooperación vigentes para la financiación del Acuerdo Final | 17 |
| Tabla 7. Proyección Estrategia I ° Semestre 2020. | |

