

La paz cuesta caro, pero hoy preocupa su desfinanciación



DIEGO FERNANDO CARRERO (\*) - RAZÓN PÚBLICA (\*\*)

El acuerdo final de paz estableció la adopción de un plan marco de la implementación (PMI) que debía contener las fuentes de financiación y montos indicativos para cumplir los compromisos de La Habana.

El PMI elaborado por el gobierno Santos se conoció por fin en junio de 2018. Allí se consignó la cifra de 129,5 billones –en pesos del 2016– para ser invertidos durante un periodo de 15 años comprendidos entre 2017 y 2031.

Esto significa que los recursos proyectados para cumplir el acuerdo durante 15 años son inferiores al presupuesto de 3 años y 9 meses de seguridad y defensa, pues corresponden a un total estimado del 10,68 % del PIB, es decir un promedio de 0,7 % del PIB anual. Para hacerse a una idea de la insuficiencia de esta suma, bastará con recordar que la sola política actual hacia las víctimas implica un gasto cercano al 1,2 % del PIB anual.

La cifra es muy inferior a las calculadas por la Anif, Fedesarrollo, Bank of America y la Contraloría General. Esa cifra también desconoce las recomendaciones formuladas por la ‘Misión para la transformación del campo’ y por la ‘Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la ley de víctimas.

Gracias a esos análisis sabemos que los recursos necesarios para cumplir el acuerdo oscilan entre el 2,8 y el 3,5 por ciento del PIB anual durante 15 años. Eso implicaría una inversión total entre 420 y 525 billones de pesos, que es más del triple de lo estipulado por el PMI.

Aquí habría que recordar uno de los principios básicos de la economía: “no hay almuerzo gratis” (ver cuadro 1).

**¿De dónde saldrán los recursos?**

Las fuentes de los recursos también son problemáticas. Según el PMI, el 36 % de estos debían provenir del Presupuesto General de la Nación (PGN). Ese porcentaje equivale a unos 47,7 billones de pesos, que podría ser la única fuente de recursos nuevos provenientes del sector público para cumplir el acuerdo. ¿Por qué?

Los demás recursos, como los provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR) no constituyen fuentes nuevas para los territorios del posacuerdo. En el mejor de los casos, serían reasignaciones, más flexibles en el caso del SGR y más rígidas en el caso del SGP, ya que los recursos de este último ya tienen destinaciones específicas.

No deja de ser impresionante que a municipios con baja capacidad financiera se les exija recursos

propios para cumplir el acuerdo, sobre todo si considera que la escogencia de aquellos que serían cubiertos por los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se basó precisamente en su mayor pobreza y en su debilidad institucional (ver cuadro 2).

**De mal en peor**

Al panorama anterior se sumó un informe de la Contraloría sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones (PPI-paz). El informe pone en evidencia que la desfinanciación se intensificó entre enero de 2017 y marzo de 2018.

Para el 2017, los recursos debían haber sido de 8,48 billones de pesos. Pero, según la Contraloría, hubo un déficit de 3,6 billones, vale decir, un faltante de 41,8 % para ese año y de acuerdo con los datos del propio Minhacienda, el déficit sería de 1,3 billones de pesos (ver cuadro 3).

Según el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, el informe de la Contraloría permite ver la desfinanciación efectiva del acuerdo de paz por dos razones adicionales a las ya mencionadas:

1. Las inversiones estimadas en el PMI para la Reforma Rural Integral (RRI) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) no alcanzan para llevar a cabo todas las actividades propuestas. El costo de la RRI para los 665 municipios con población rural y rural dispersa es de 195,5 billones, mientras que las inversiones asociadas con 11 de los 15 planes nacionales sectoriales ascienden a 89,9 billones.

2. El costo estimado adicional para la política de víctimas asciende a por lo menos 115,6 billones.

**Entra el nuevo gobierno**

Las decisiones de Duque agravan la desfinanciación que había dejado Santos. Esto puede comprobarse en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el 2019, que se ajusta a la regla de sostenibilidad fiscal en la que el gasto público debe limitarse para atender de manera prioritaria el pago de la deuda.

Para el 2019 se mantiene la desfinanciación del PMI en por lo menos un 40 % anual. En la ley de presupuesto para 2019 se asignaron 1,63 billones para las entidades y programas directamente ligados con el cumplimiento de los siguientes puntos del acuerdo:

Punto 1 (Reforma rural integral): 723.408 millones de pesos.

Punto 3 (Fin del conflicto): 385.096 millones.

Punto 5 (Víctimas): 530.217 millones.

Estos rubros podrían sumarse a los 0,9 billones adi-

CUADRO 1 - COSTOS PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN AJUSTADO A MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (2018)

PUNTO	COSTO TOTAL (\$BILLONES*)	PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL
1. Reforma Rural Integral	110,6	85,40%
2. Participación política	3,9	3,00%
3. Fin del conflicto	2,5	1,90%
4. Solución al problema de drogas ilícitas	7,9	6,10%
5. Víctimas	4,5	3,50%
6. Implementación, verificación y referendación	0,1	0,10%
<b>TOTAL</b>	<b>129,5</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Min Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2018  
\*billones de pesos de 2016

CUADRO 2- FUENTES DE FINANCIACIÓN PROYECTADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ A 15 AÑOS

FUENTE	COSTO TOTAL (\$BILLONES*)	PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL
1. Presupuesto General de la Nación	46,7	36,00%
2. Sistema General de Participaciones	47,7	36,80%
3. Sistema General de Regalías	18,1	14%
4. Entidades Territoriales - Recursos propios	4,3	3,30%
5. Cooperación Internacional	11,6	8,90%
6. Inversión privada	1,1	0,90%
<b>TOTAL</b>	<b>129,5</b>	<b>100%</b>

Fuente: CONPES 3932 de 2018, PMI, y Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2018  
\*billones de pesos de 2016

CUADRO 3. - COMPARATIVO DE EJECUCIÓN MINISTERIO DE HACIENDA FRENTE A BALANCE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL REPÚBLICA EN BILLONES DE PESOS

FUENTE	MONTO TOTAL PROGRAMADO (15 AÑOS)		PROGRAMADO PARA 2017		EJECUCIÓN 2017	
	MFMP 2017	MFMP 2018	MFMP 2017	MFMP 2018	MHCP	CGR
1. Presupuesto General de la Nación	\$ 46,6	\$ 46,7	\$ 3,0	\$ 2,9	\$ 2,5	\$ 2,5
2. Sistema General de Participaciones	\$ 37,8	\$ 47,7	\$ 1,8	\$ 2,7	\$ 2,4	N.A
3. Sistema General de Regalías	\$ 19,7	\$ 18,1	\$ 1,6	\$ 1,0	\$ 0,7	\$ 0,7
4. Entidades Territoriales - Recursos propios	\$ 5,5	\$ 4,3	\$ 0,5	\$ 0,5	\$ 0,4	N.A
5. Cooperación Internacional	\$ 11,6	\$ 11,6	\$ 1,1	\$ 1,1	\$ 1,0	\$ 1,7
6. Inversión privada	\$ 8,3	\$ 1,2	\$ -	\$ -	\$ -	N.A
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 129,50</b>	<b>\$ 129,50</b>	<b>\$ 8,0</b>	<b>\$ 8,2</b>	<b>\$ 6,9</b>	<b>\$ 4,9</b>

Fuente: Construcción a partir de Unidad Delegada para el Posconflicto Contraloría General de la República sobre Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017 y 2018 y el MHCP.

PRINCIPALES RUBROS PGN 2019



Fuente: Construcción propia sobre la base de datos de Minhacienda.

cionales provenientes de la cartera de Minhacienda, de modo que en el escenario más optimista podría hablarse de un total de 2,53 billones para 2019.

¿Cómo se obtendrán los 6,12 billones restantes que se necesitarían para alcanzar los 8,62 billones, que según el PMI deberían invertirse para la paz en el año 2019? (ver gráfico 1).

**La paz en el Plan Nacional de Desarrollo**

La cereza en el pastel de la desfinanciación del acuerdo es el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El documento ni siquiera hizo explícitos los recursos para la paz, desconociendo el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, que exige un capítulo especial de inversiones en

el PND.

La omisión del Gobierno en materia de inversiones para la paz en el artículo 4.º del proyecto de ley del PND produjo un escándalo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) procedió a publicar una “respuesta a la opinión pública”, donde justificaba de manera ligera las razones de la omisión señalando que las inversiones para la paz se encuentran distribuidas entre los diferentes capítulos o “pactos” del PND.

Al analizar la sección E del plan plurianual de inversiones de las bases del PND es posible encontrar una relación de los recursos para la paz que, según los cálculos derivados del PMI, ascienden a 37,1 billones en 2018. (Cuadro 4).

¿Qué hacer?

Los recursos asignados y proyectados para poner en marcha el acuerdo de paz son insuficientes. El Gobierno debe reconsiderar estas asignaciones en relación con cada uno de los puntos del acuerdo. Aun siendo austeros, la inversión debe ser por lo menos del 2,5 % del PIB anual.

Para lograrlo, habría que tomar medidas como replantear la política tributaria, reorganizar la composición del gasto público y flexibilizar la regla fiscal.

Esperemos que el país se dé cuenta de que, de aprobarse como está el actual proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, no estaremos cumpliendo con las víctimas del conflicto armado, que casi no logramos acabar.

La sección E del plan plurianual de inversiones deja varias inquietudes:

De los 37,1 billones que señala el DNP, el 67,3 % –24,9 billones– corresponden a la RRI, pero según el PMI, debería ser el 85,4 %.

El 47,98 % de las inversiones del PPI-paz se concentra en tres planes de la RRI –salud, educación y vivienda-agua potable– de manera que queda desfinanciado el cumplimiento de todos los demás componentes de la política de desarrollo rural. Recordemos además que por lo menos 13 de los 17,8 billones para educación, salud y agua potable provienen fundamentalmente del SGP, de modo que no significan nuevas inversiones.

También es escandaloso lo contemplado para el ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo –apenas 632.000 millones–. Además, las cifras del punto 2 de participación política y apertura democrática son menos que insignificantes, apenas 86.000 millones de pesos para cuatro años, menos de lo que significa para el país la nómina de los congresistas durante un año.

Igual de minúsculos son los recursos destinados a garantías de seguridad a las comunidades y líderes sociales, así como para el combate de organizaciones continuadoras del paramilitarismo, que serían de 11.750 millones al año.

El PPI-paz contempla 43.000 millones para el acuerdo sobre drogas, pese a que en el PMI se comprometieron cerca de 2,5 billones para el cuatrienio 2019-2022. Serían aproximadamente 10.000 millones al año, que si se dividen entre las 132.000 familias vinculadas a los acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos tendríamos una inversión mensual por familia de tan solo 6.313 pesos.

(\*)Economista, catedrático de la U. Externado e investigador del Centro de Pensamiento de Política Fiscal- U. Nacional de Colombia. (\*\*) Razón Pública es un centro de pensamiento sin ánimo de lucro que pretende que los mejores analistas tengan más incidencia en la toma de decisiones en Colombia.

“La cereza en el pastel de la desfinanciación del acuerdo es el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El documento ni siquiera hizo explícitos los recursos para la paz”.