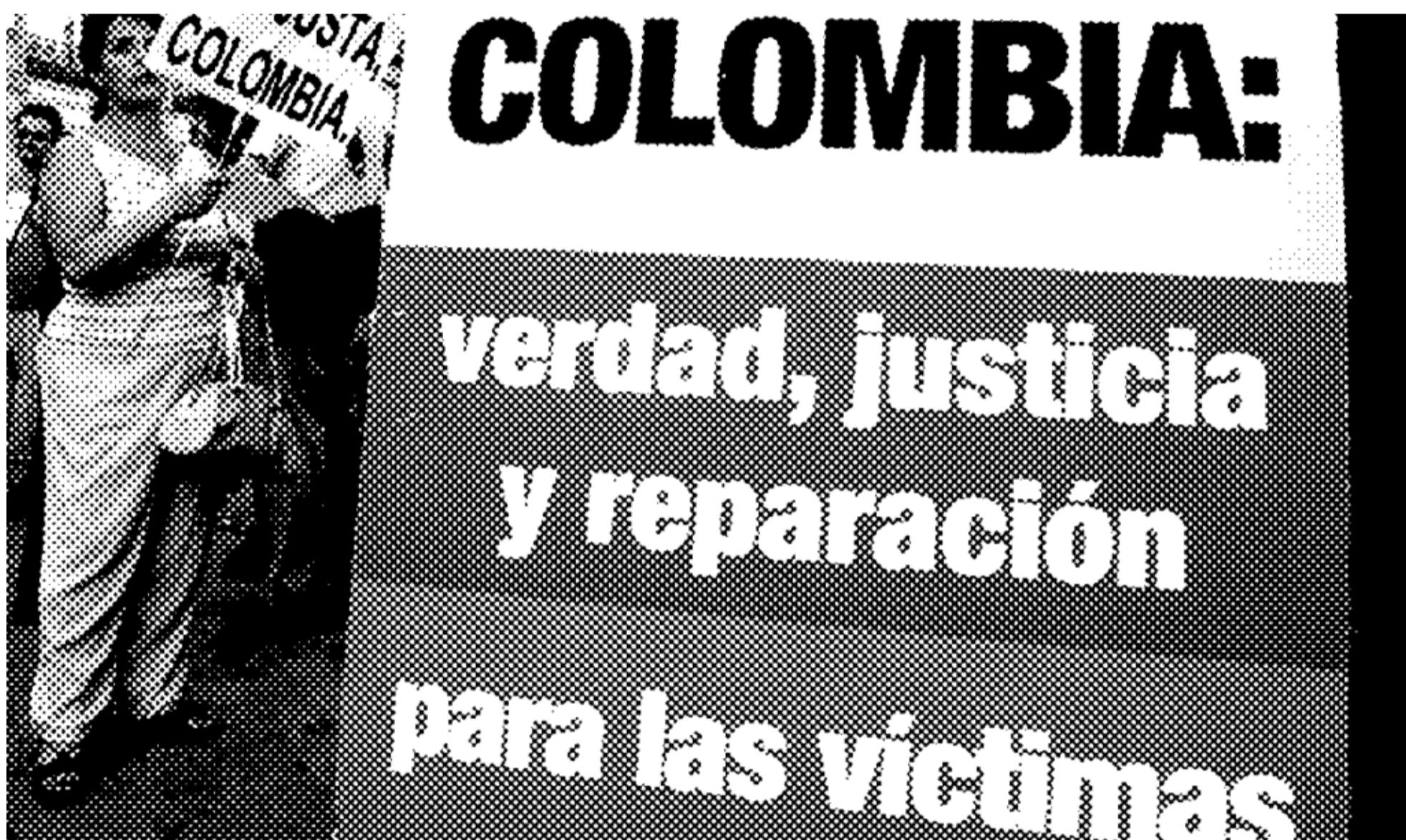


# El desafío de rehacer el Acuerdo de paz con las FARC-EP

## *Aspectos de planeación y presupuesto*

🕒 septiembre 16, 2022

📖 107



**Jairo Estrada Álvarez**

Profesor del Departamento de Ciencia Política  
Universidad Nacional de Colombia

A cerca de siete años de la firma del Acuerdo de paz celebrado con las FARC-EP es evidente que el gobierno de Duque no logró hacerlo trizas (en el sentido de destruirlo completamente), como era el propósito anunciado, pero sí pudo hacer trizas de él (en el sentido de hacer pedazos menudos). La estrategia que se vio obligado a poner en marcha, por razones políticas y jurídicas, fue la del “doble discurso” y la simulación de la implementación: manifestar su compromiso con lo convenido en La Habana, al tiempo que adelantaba una labor sistemática para obstaculizar el cumplimiento; formular (obligadamente) un capítulo específico de la implementación en Plan Nacional de Desarrollo (Acto Legislativo 01 de 2016, Art. 3º.) y presupuestar anualmente, por la obligación derivada del “trazador presupuestal para la paz” (Ley 1955, Art. 220), al tiempo que imputaba partidas presupuestales que en sentido estricto no correspondían a los propósitos de la implementación. Entre tanto, se tiene conocimiento de que los recursos para la paz se convirtieron en gran medida en otro de los botines de la corrupción estructural y en fuente de enriquecimiento individual descarado de jóvenes tecnócratas que llegaron a ser presentados como nuevas lumbreras. Toda esa operación tramada se selló con el rótulo de la “Paz con legalidad”, y sus ejecutorias, dentro de las cuales los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), terminaron ocupando el lugar más destacado.

Hoy puede afirmarse que se asistió a otro entrampamiento del Acuerdo de paz, de mediana duración en este caso (un período de gobierno), con el que se logró engañar sobre el estado real de la implementación, en la medida que “pedazos menudos” fueron presentados como ejecutorias significativas que alentaron numerosos balances sobre los “avances” del proceso. Con la llegada del progresismo social-liberal al Gobierno es indiscutible que hay nuevas condiciones políticas para volver a pensar Acuerdo de paz y rehacerlo, luego de la malhadada operación quirúrgica a la que fue sometido. Como parte de su política de “paz total” y, en general, de los propósitos reformistas del actual cuatrienio presidencial, el gobierno de Petro ha manifestado su irrestricto compromiso con la implementación.

Materializar ese compromiso supone inicialmente realizar un ejercicio de sinceramiento en relación con el estado real del proceso, para lo cual es preciso no solo volver al Acuerdo de paz en su comprensión de integralidad y superar y corregir las “fallas de origen” de la implementación, sino explorar en profundidad su potencial reformista y transformador, hasta ahora esencialmente pospuesto<sup>1</sup>. Dado que las disposiciones del Acuerdo responden a un largo proceso de negociación ya cerrado y son obligaciones de parte con un relativo blindaje jurídico, existen condiciones reales –si hay voluntad y decisión política– para ahorrarse discusiones innecesarias y trámites inoficiosos, pues buena parte de ellas están a la espera de ejecutorias de política pública, asociadas con procesos de planeación y presupuestación.

Sin duda, es notoria la falta de desarrollos normativos que muestran rezagos (dígase incumplimientos del Estado) desde el inicio mismo del proceso de implementación. Me refiero, sobre todo, pero no exclusivamente, a los de la llamada fase temprana, señalados taxativamente en el Acuerdo y otros que están suficientemente identificados. Dentro de los pendientes se encuentran la reforma política y electoral y la jurisdicción agraria, cuyos proyectos han sido presentados por la bancada de gobierno en la actual legislatura. Otros, muy importantes, como la reforma a la ley orgánica del plan (Ley 152 de 1994), no se encuentran dentro de la agenda legislativa.



<https://www.colombiainforma.info/las-familias-no-tenian-certeza-de-la-muerte-hasta-ahora-farc-ante-la-jep/>

## La concepción de la implementación en el Acuerdo de paz

La concepción de la implementación contenida en el Acuerdo de paz, si bien hizo énfasis en la definición de un marco normativo para la implementación, con la aspiración de que de esa manera se podría darle mayor robustez a lo acordado, buscó trascender ese nivel con la convicción de que las normas por sí solas no transforman la realidad, al agregar la necesidad de traducir el Acuerdo al lenguaje de las políticas públicas y, específicamente, de la planeación y la presupuestación. De esa manera, se buscó superar, así fuera parcialmente, la ilusión del derecho y contrarrestar la tendencia a una excesiva “juridización” de lo convenido, que esencialmente es de naturaleza política.

Por tal razón, se dispuso la formulación de un Plan Marco de Implementación, que como cualquier plan marco corresponde a la definición de lineamientos generales a ser considerados durante un periodo de tiempo, con metas trazadoras e indicadores de medición, susceptibles de ser actualizados según la trayectoria específica asumida por el proceso. El PMI se acompañó de un ejercicio de costeo (en su momento cuestionado) que derivó en la fijación de una estimación del valor total de la implementación (129,5 billones de pesos de 2016), así como en la identificación de las fuentes probables de financiación (también cuestionadas en algunos de sus componentes). Todo ese ejercicio quedó contenido en el Documento CONPES 3932 de 2018; se compatibilizó, primero, con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2017 y, luego, se ajustó de manera definitiva con el MFMP de 2018.

En igual sentido, y con el propósito de desagregar y establecer los compromisos de los sucesivos gobiernos, se convino la formulación de un capítulo específico de la implementación como parte del respectivo plan nacional de desarrollo. Aunque la reforma a ley 152 de 1994 no se aprobó en la fase temprana de la implementación, tal disposición del Acuerdo adquirió fuerza normativa constitucional con lo señalado en el Acto Legislativo 01 de 2016 (Art. 3°.), el cual –anticipándose a la firma del Acuerdo y por convenio de las partes– había establecido el “plan de inversiones para la paz” a incluir en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. Señalando, además, que “estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades pública del orden nacional y territorial”. Con la aprobación del respectivo Plan Nacional de Desarrollo, la implementación adquirió una fuerza legal con soporte presupuestal, en la medida en que el “plan de inversiones para la paz” se ejecuta con arreglo a las asignaciones presupuestales anualizadas contenidas en la respectiva ley del Presupuesto General de la Nación. En la ley 1955 de 2019, y con el propósito de identificar de manera precisa los recursos dispuestos para la implementación durante la correspondiente vigencia fiscal, se introdujo en el artículo 220 la figura del “trazador presupuestal para la paz”.

**Con la llegada del progresismo social-liberal al Gobierno es indiscutible que hay nuevas condiciones políticas para volver a pensar Acuerdo de paz y rehacerlo, luego de la malhadada operación quirúrgica a la que fue sometido. Como parte de su política de “paz total” y, en general, de los propósitos reformistas del actual cuatrienio presidencial, el gobierno de Petro ha manifestado su irrestricto compromiso con la implementación.**

Hasta ahí se puede afirmar que la implementación cuenta con un marco normativo consistente con procesos de planeación y política pública. La experiencia de casi siete años de implementación demuestra, empero, que ese marco normativo no es garantía suficiente para la implementación real y material, pues, además de las “fallas de origen”, fue susceptible –por razones políticas– del señalado entrampamiento por parte del gobierno de Duque con la “política de simulación”, que en el nivel de la planeación y la presupuestación adquirió una (aparente) sofisticación al proyectar y mostrar un estado de la implementación que en lo esencial no corresponde a la realidad y en el mejor de los casos es expresiva de “pedazos menudos” de ese proceso. De ahí mi planteamiento sobre el desafío de rehacer el Acuerdo de paz.



<https://colombiaplural.com/la-reforma-rural-que-santos-tampoco-consolido/>

## **El legado del gobierno de Iván Duque**

En el tiempo transcurrido de la implementación, el PMI no ha sido objeto de actualización. El gobierno de Duque desatendió de manera sistemática la obligación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) de “establecer los parámetros para la revisión anual del Plan

Marco de Implementación del Acuerdo Final con el fin de recomendar los ajustes a que haya lugar” (Decreto 1417 de 2018, Art. 2º.). En la misma dirección, en los MFMP presentados al Congreso de la República durante el cuatrienio presidencial no se incluyó –como se hizo en 2017 y 2018– el “seguimiento a necesidades y fuentes de inversión para la implementación del Acuerdo de paz”. Por otra parte, el capítulo específico de la implementación incluido en el PND (2018-2022), Ley 1955 de 2019, fue expresivo de la ya advertida operación de simulación, la cual se concretó en los trazadores presupuestales para la paz de los presupuestos públicos de 2020 a 2022.

En estos últimos casos fue evidente la ausencia de un concepto de planeación y de presupuestación, dado que el Gobierno optó por una construcción “a la inversa” de lo que técnicamente se espera de esos procesos. En efecto, en lugar de la presupuestación de programas y proyectos a ejecutar, ajustados a las disposiciones del Acuerdo de paz, se optó por indagar en la (dispersa) institucionalidad del Estado qué componentes de su respectivo presupuesto se podían imputar a la implementación. De esa manera, se terminó definiendo un “trazador presupuestal” cuyas partidas no responden a una acción planificada del gobierno, sino que –en buena medida– se inscriben dentro de las acciones consuetudinarias de la función pública, ya existentes antes de la firma del Acuerdo de paz.

A lo anterior se agregan varios problemas adicionales. En este texto, simplemente con el propósito de ilustrar, me refiero solo a tres. El primero consiste en que, contrario a un concepto de “inversiones para la paz”, el trazador presupuestal en su versión actual comprende un componente fuerte de funcionamiento que en la mayoría de los casos no corresponde ni siquiera a lo que pudiera denominarse la financiación de la “institucionalidad emergente” del Acuerdo de paz. Así, por ejemplo, en el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2023 presentado al Congreso por el gobierno de Duque, la asignación para funcionamiento equivale al 51,2 % del total presupuestado (9,92 billones de pesos). De esa cantidad, 4,4 billones de pesos corresponden al SGP.

El segundo, corresponde a las “fallas de origen”. Aunque el Acto Legislativo 01 de 2016 Art. 3º. estableció, como ya se dijo, que los recursos del “plan de inversiones para la paz” (dígase capítulo específico de la implementación en el PND) serán “adicionales a las inversiones ya programadas por el gobierno”, dentro de las fuentes de financiación del PMI se han venido incluyendo recursos del Sistema General de Participaciones, cuya destinación específica está definida por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y la Ley 715 de 2001. A la fecha, no ha habido ninguna reforma constitucional o legal en la que de manera expresa se haya señalado que parte de los recursos de la bolsa del SGP se deban destinar para financiar rubros de la implementación del Acuerdo de paz.



<https://www.semana.com/contenidos-editoriales/valle-del-cauca-la-tierra-sabe/articulo/proyectos-productivos-de-cafe-para-excombatientes-en-tulua/631230/>

El tercero se encuentra en la fuente de financiación proveniente del órgano del Sistema General de Regalías (SGR), conocido como OCAD Paz, responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación. En este caso, son numerosos los proyectos de inversión que se le imputan a la implementación sin que, en sentido estricto, respondan a necesidades de la implementación, bien sea por sus contenidos o por realizarse en territorios no definidos como prioritarios. A lo cual se agrega que esa fuente devino en prácticas corruptas, evidenciadas en el debate de control político llevado a cabo recientemente en el Congreso de la República.

Sin que hayan merecido la debida atención, en todos los informes al Congreso sobre “la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz” presentados por la Contraloría General de la República se ha venido advirtiendo de manera reiterada sobre estas problemáticas puntuales aquí expuestas, y sobre muchas más, que vistas de conjunto me permiten afirmar que se ha asistido a un proceso disperso y desordenado, que ha quebrado la integralidad del Acuerdo, reduciéndola a un listado de presuntas o precarias ejecutorias. En la práctica, lo que ha venido ocurriendo es un incumplimiento

sistemático, que resultaría más notorio si se realizara un análisis de cada uno de los puntos del Acuerdo, en sus aspectos generales, en su estructura interna y en el peso específico que le corresponde a cada uno de los subpuntos.

Este texto no pretende llevar a cabo un balance general y exhaustivo del estado actual del proceso de implementación. Como ya se afirmó, lo que busca más bien es suministrar elementos de juicio para avanzar hacia un necesario sinceramiento que contribuya a reconducir el proceso y responder al desafío de rehacer el maltrecho Acuerdo de paz durante el actual gobierno progresista.

## La actualización del Plan Marco de Implementación

El punto de partida para el señalado sinceramiento es la actualización del Plan Marco de la Implementación. Más allá de la desatención gubernamental de esa obligación en la CSIVI, lo que se busca es recuperar ese importante instrumento de la planeación de la implementación, lo cual debería conducir a la expedición de un nuevo documento CONPES que supere los vacíos y las inconsistencias del CONPES 3932 de 2018 y, en particular, del anexo PMI.

En lo esencial se trata de:

1. Redefinir el horizonte temporal de la implementación, considerando el rezago general identificado en los informes de la Contraloría General de la República. Esa redefinición conlleva contemplar la ampliación del tiempo originalmente previsto o ajustar a la temporalidad pendiente las metas trazadoras y los indicadores de medición.
2. Realizar una revisión general de las metas trazadoras y de los indicadores de medición, acompañada de la formulación de metas e indicadores en aquellos casos en los que aún no ha habido validación por parte del Departamento Nacional de Planeación o incluyendo nuevas, si fuese necesario. Este ejercicio compromete de manera particular los enfoques étnico y de género.
3. Actualizar la estimación de costos del PMI, explicitando la metodología para todos los componentes del Acuerdo, teniendo en cuenta que en el CONPES 3932 de 2018 solo se hizo con los PDET.
4. La actualización del costeo debería permitir una redefinición del valor total estimado del PMI. En su momento fue advertido que en la cifra de 129,5 billones de pesos de 2016 había una subestimación de dicho valor si se tenían en cuenta, por ejemplo, las estimaciones de Fedesarrollo sobre el costo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo (148,3 billones de pesos).
5. Precisar el alcance del mandato del Acto Legislativo 01 de 2016 Art. 3º. sobre el carácter *adicional* de los recursos a disponer para las inversiones para la paz, considerando que los recursos del SGP que se le imputan a la implementación no son, en sentido estricto, adicionales, pues responden a destinaciones específicas ya definidas previamente por el ordenamiento jurídico antes de la firma del Acuerdo de paz. La situación actual tiene como consecuencia una “simulación contable” que infla de manera indebida la financiación del Acuerdo.
6. Actualizar los montos y la estructura de fuentes de financiación del PMI, teniendo en cuenta la experiencia de implementación de los primeros siete años.
7. Reformular la distribución aritmética (en partes iguales anualizadas) de los recursos a destinar para la implementación, ajustándola a valores que correspondan con las necesidades reales de la implementación y su planeación.
8. Compatibilizar la actualización del PMI con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, reincorporando en el MFMP de cada año un capítulo de necesidades y fuentes de financiación.

El sinceramiento frente al PMI supondría igualmente un ejercicio de depuración de la información presupuestal sobre los recursos hasta ahora destinados, con el propósito de identificar lo que realmente puede ser imputable a la implementación y de establecer de manera precisa el nivel de rezago presupuestal del proceso. A primera vista, se puede afirmar que hay una sobrevaloración de los recursos implementados, derivada de la simulación impuesta durante el gobierno de Duque.

En este punto es preciso recordar que en la definición del PMI el gobierno de Santos extendió –de manera unilateral, aduciendo dificultades fiscales– el tiempo de la implementación de 10 años previsto en el Acuerdo, a 15 años, lo cual tuvo consecuencia la reducción del monto anualizado del compromiso de financiación.

Por otra parte, si se tiene en cuenta una visión dinámica de la implementación, la actualización del PMI también debería contemplar el contexto y las variaciones que ha venido exhibiendo la tendencia del conflicto, en parte explicada por la no implementación ajustada a lo dispuesto en el Acuerdo de paz o por los incumplimientos.



<https://diariolalibertad.com/sitio/2022/05/05/editorial-los-falsos-positivos-y-la-jep/>

## El capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo

La actualización del PMI se encuentra estrechamente ligada con la formulación del capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz a incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual. Aquí se encuentra una muy importante posibilidad de “rehacer” el Acuerdo de paz, en el sentido de recuperar la integralidad quebrada y de emprender una política de implementación sustentada en procesos de planeación. En lo esencial se trata poner las cosas en el orden que a ellas les corresponde. Frente a la dispersión actualmente existente y la definición a discreción de lo que se considera sería “acomodable” a la implementación desde la difusa institucionalidad del Estado, es preciso volver a la estructura del Acuerdo de paz y a los propósitos de cada uno de sus puntos, considerando, por una parte, tanto el principio de integralidad y las interrelaciones entre todos ellos, como la simultaneidad en los casos que esta se imponga, y la secuencia temporal. Y, por la otra, la concurrencia y articulación del nivel nacional, con los niveles departamental y municipal, incluyendo la construcción cierta del llamado enfoque territorial, además de la transversalización de los enfoque étnico y de género (que hasta ahora son en realidad adornos retóricos). Todo ello sobre el supuesto de un concepto de planeación verdaderamente participativa, con énfasis en la participación de las comunidades que viven en los territorios y sus organizaciones.

Si se considera que del total de los costos estimados del PMI a precios constantes de 2016 –esto es, 129,5 billones de pesos– 91,5 (equivalentes al 85,4 %) corresponden al Punto 1 de la Reforma Rural Integral y 6,1 % al Punto 4 de la Solución al Problema de la Drogas Ilícitas, es claro, sin desconocer el lugar de los demás puntos del Acuerdo, que los mayores esfuerzos para rehacerlo deberían centrarse en estos campos. Esos puntos exhiben además notorios y particulares rezagos frente a los propósitos reformistas de lo convenido en La Habana. Los informes de seguimiento a la implementación por parte de la CGR permiten reafirmar nuestra tesis de una implementación desordenada, desestructurada y a pedazos, no orientada en lo esencial al logro de los propósitos del Acuerdo sino, más bien, al registro contable de ejecutorias presupuestales, que como se ha reiterado se mueven en el terreno de la simulación.

**Materializar ese compromiso supone inicialmente realizar un ejercicio de sinceramiento en relación con el estado real del proceso, para lo cual es preciso no solo volver al Acuerdo de paz en su comprensión de integralidad y superar y corregir las “fallas de origen” de la implementación, sino explorar en profundidad su potencial reformista y transformador, hasta ahora esencialmente pospuesto.**

En el caso de la RRI, es preciso hacer realidad la unificación compleja del acceso a la tierra, con el catastro multipropósito, los planes nacionales de la RRI, los PDET y el acceso progresivo al derecho a la alimentación. Sobra decir, en lo referido al Punto 4, que sus posibilidades reales, más allá de la sustitución voluntaria de los planes de desarrollo alternativo, solo son concebibles si se materializa la RRI. Los PDET, cuyo costo se estimó originalmente en 79,6 billones de pesos (es decir, cerca del 72 % del valor de la RRI) terminaron reducidos a “hojas de ruta”, a un extenso listado de “obras-PDET” y a una municipalización desarticulada, muy distantes de la visión de una producción del territorio entre el Estado (en sus diferentes niveles, escalas e interrelaciones) y las comunidades que los habitan, así como de lo dispuesto en el Decreto-Ley 893 de 2017. De nuevo es preciso insistir en que todo eso está en buena medida hecho trizas y que es necesario recogerlas, para rehacer. La formulación del capítulo específico de la implementación en el PND abre esa posibilidad. En el caso específico de los PDET, además de su “rehechura”, debería contemplarse su extensión más allá de los actuales 170 municipios priorizados, si se tiene en cuenta que la cantidad inicialmente definida, si bien se fundamentó en “criterios técnicos”, excluyó de manera discrecional un sinnúmero de municipios que también reunían esos requisitos.

Para el cuatrienio presidencial en curso es preciso que desde la entidad responsable de la implementación (según la institucionalidad anunciada por el gobierno actual, la Alta Consejería para la Paz y su Unidad de Implementación) se tracen los lineamientos generales y se definan los principales programas y proyectos de

inversión (con su respectiva presupuestación), que han de guiar la acción gubernamental; en coordinación con el DNP, el Ministerio de Hacienda y las entidades responsables de las materias específicas, y adelantando las consultas y la construcción participativa que se estimen necesarias. Se trata de hacer efectiva la planeación de la implementación, más allá de la retórica.

Por otra parte, es necesario realizar “ajustes institucionales” asociados al marco normativo de la planeación. En este aspecto urge tramitar la reforma a la ley orgánica de la planeación (Ley 152 de 1994) básicamente con dos propósitos. Primero, incorporar en los planes departamentales y municipales la obligación de formular un capítulo de la implementación del Acuerdo. De esa manera, se puede concretar una acción articulada y concurrente de los órdenes nacional, departamental y municipal en el propósito de avanzar en la construcción de la paz y del proceso de implementación. Segundo, desarrollar de manera precisa los mecanismos y los alcances de la participación social y ciudadana en esos niveles. En este caso, se trata de una obligación de desarrollo normativo de la implementación hasta ahora incumplida, cuya formalización reviste particular significado si se considera que el 1º. de enero de 2024 inicia el período de gobierno de los mandatarios locales a elegir en octubre de 2023.



<https://colombiacheck.com/especiales/los-numeros-del-posconflicto/la-sustitucion-que-tiene-en-apuros-las-familias-cocaleras>

## El “trazador presupuestal para la paz” y el presupuesto 2023

Sin duda, la inclusión en el ordenamiento jurídico del “trazador presupuestal para la paz” (Ley 1955 de 2109, Art. 220) representó un avance en el objetivo de identificar de manera precisa los recursos a disponer para la implementación del Acuerdo de paz. Tal avance, empero, ha sido insuficiente, pues no logró evitar las operaciones de simulación contable. La acción gubernamental durante el gobierno de Duque buscó justificar presupuestalmente su compromiso con la implementación, sin que en realidad estuviese respondiendo a ello. En el proceso de preparación del proyecto de presupuesto a presentar al Congreso de la República en la legislatura que inicia el respectivo 20 de julio, lo que se ha hecho nuevamente es indagar en la dispersa y difusa institucionalidad del Estado por la presupuestación de partidas que podrían ser “acomodadas” y presentadas como recursos de implementación, sin responder a una concepción de planeación previamente elaborada. Esa construcción presupuestal “de abajo hacia arriba”, si bien permite registrar partidas presupuestales e informar sobre un (presunto) cumplimiento del Acuerdo, no responde a una intervención planificada del Estado, dirigida al logro de los propósitos gruesos de lo pactado en La Habana, al tiempo que quiebra en la práctica el principio de integralidad y estimula una presupuestación a pedazos, con el riesgo adicional de la inercia.

Rehacer el Acuerdo implica desarrollar una articulación precisa entre planeación y presupuesto; si se prefiere, entre el capítulo específico de la implementación y su respectivo plan plurianual de inversiones y la inclusión de las partidas correspondientes en el presupuesto general de la nación del respectivo año. En ese marco, la inclusión del componente de implementación del Acuerdo en el Marco de Gasto de Mediano Plazo es indispensable. Lo anterior bajo el supuesto de que la entidad responsable, ahora la Alta Consejería para la Paz y su Unidad de Implementación, debería trazar los lineamientos para una la planeación presupuestal concordante con el propósito de “rehechura” del Acuerdo, ateniendo al principio de integralidad y a las prioridades a definir por el nuevo gobierno. Tal acción presume la articulación con el DNP y el Ministerio de Hacienda y, específicamente, con las entidades responsables (especialmente ministerios y agencias) y un esfuerzo de construcción participativa en lo que corresponda a las comunidades y sus procesos organizativos, así como a la Instancia Especial de Mujeres y a la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IANPE). Se entiende que todo este ejercicio debe hacerse de manera mancomunada con el Congreso de la República y, particularmente, con la Comisión IV o de Presupuesto.

**Para el cuatrienio presidencial en curso es preciso que desde la entidad responsable de la implementación se tracen los lineamientos generales y se definan los principales programas y proyectos de inversión (con su respectiva presupuestación), que han de guiar la acción gubernamental; en coordinación con el DNP, el Ministerio de Hacienda y las entidades responsables de las materias específicas, y adelantando las consultas y la construcción participativa que se estimen necesarias. Se trata de hacer efectiva la planeación de la implementación, más allá de la retórica.**

Si el nuevo gobierno toma la decisión política de transitar este camino, es claro que el presupuesto del año 2023 debe considerarse apenas como una “transición obligada” por el hecho de que el proyecto de presupuesto inicialmente presentado por el gobierno de Duque reproduce las prácticas de simulación de los años anteriores y porque el diseño del capítulo específico de la implementación que le corresponde al gobierno actual apenas debe estar en proceso de preparación. Desde luego que tal circunstancia no impide que en el proyecto de PGN que actualmente se discute en el Congreso se introduzcan modificaciones dentro de las posibilidades que brinda el ordenamiento jurídico de la presupuestación para acercar el “trazador presupuestal para la paz” a los objetivos de la implementación del año 2023.



<https://verdadabierta.com/cuanto-dinero-requiere-el-acuerdo-de-paz-con-las-farc/>

## Consideración final

En el trasfondo de lo aquí expuesto, el desafío de rehacer el Acuerdo de paz con las FARC-EP se encuentra íntimamente ligado a la necesidad de construir un “consenso fiscal” para la implementación. El sinceramiento del que se ha hablado presume la aceptación de que hasta el momento el compromiso fiscal con el proceso de paz pactado con las FARC-EP ha sido precario, como toda la implementación, lo cual es un factor explicativo del estado más que crítico que ella atraviesa. Si se considera el propósito de la “paz total” (más allá de los debates en torno a sus alcances y fundamentación), tal “consenso fiscal” debe trascender la implementación del Acuerdo con las FARC-EP y anticipar escenarios probables de un proceso que visto de conjunto y dada su naturaleza es de alta complejidad y demandará esfuerzos fiscales adicionales.

En términos estrictamente económicos, si bien procesos de paz exigen la disposición de recursos no originalmente contemplados, también producen rendimientos que –se debe comprender– son para el conjunto de la sociedad. A lo cual se deberían adicionar los impactos presupuestales de mediano y largo plazo por efecto de la gradual reestructuración (reducción) del presupuesto público asociado a la superación de la confrontación armada con la insurgencia existente y el desmonte del mercenarismo narcotraficante y paramilitar. Tales recursos –“liberados” progresivamente– pueden ser reasignados para propósitos de construcción de paz.

Si se lograra la “paz total”, más que condiciones nuevas para la “confianza inversionista” y la mayor apertura a la inversión privada, lo que se esperaría es el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de las mayorías empobrecidas de la población, avances en la materialización de la justicia social y en la válida aspiración de “vivir sabroso”.

---

<sup>1</sup> Con la muy notable excepción del trabajo de las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que –en todo caso– mostrando evidentes logros, discutibles en muchos aspectos, no alcanza a reflejar los alcances para los cuales fue concebido, sobre todo en el caso particular de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) que en su concepción y diseños específicos ha terminado pareciéndose a una modalidad (intermedia) de la justicia penal