



**DOCUMENTO
DE TRABAJO 25**

**PROYECTO DE PRESUPUESTO 2021:
EL ACUERDO DE PAZ ENTRE LA DESFINANCIACIÓN Y LA
CONTINUIDAD DE LA SIMULACIÓN.**

Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Bogotá, junio de 2020



CENTRO DE PENSAMIENTO
Y DIÁLOGO POLÍTICO

Presentación

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) ha presentado el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2021 en adelante PGN 2021 por valor de \$314 billones. El 59% de los mismos serán destinados a gastos en funcionamiento (\$185 billones); el 24% al servicio de deuda (\$75,9 billones), y el 17% a la inversión pública (\$53,1 billones). El proyecto se encuentra en trámite en el Congreso de la República y debe ser aprobado a más tardar el 20 de octubre del año en curso.

Este documento tiene como objetivo analizar el PGN 2021 en su Anexo “Gasto de Construcción de Paz”. Con este fin, en primera instancia, se realizará la caracterización general del Anexo de acuerdo con los montos globales establecidos por el Gobierno Nacional para cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz (AFP) y su relación con lo establecido en el documento Conpes 3932 de 2018. De acuerdo con el PGN 2021 y descontando los recursos del Sistema General de Participaciones, el monto del gasto en la implementación del Acuerdo de Paz ascenderá a \$6,7 billones; es decir, un monto 11 veces inferior al volumen de recursos destinados al pago de la deuda, seis veces menor al monto reservado para el gasto en defensa y seguridad, y dos veces más bajo que el destinado a la financiación de programas de corte asistencial.

En este contexto, el esfuerzo presupuestal real del gobierno mantiene una brecha con respecto a los montos establecidos en el mencionado documento Conpes 3932. Para el año 2021 esta brecha se manifiesta en un desfinanciamiento global de \$1,9 billones. En lo corrido de los años 2020 y 2021 el desfinanciamiento podrá ascender a \$5,49 billones. Sin embargo, a pesar de esta situación, y según las proyecciones simuladas del gobierno, entre 2019 y 2021 este ya habría ejecutado entre el 84% y el 93% de los recursos previstos en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022.

También se mostrará que en los años 2020 y 2021 la desfinanciación afectará de manera desproporcionada a los puntos de Reforma Rural Integral y Participación Política, en contraste con los puntos de Solución al Problema de las Drogas de Uso Ilícito y Reincorporación y Víctimas, los cuales, aunque han tenido incrementos presupuestales, han sido desfigurados por los imperativos e intereses gubernamentales consignados en la Política de “Paz con Legalidad” que contradice los principios e integralidad propios del Acuerdo.

En segundo lugar, se analizará el proyecto de presupuesto definido para cada uno de los puntos del Acuerdo para el año 2021 en comparación con lo que se estableció para el año 2020. De allí se podrán extraer las siguientes conclusiones:

- En cuanto a la Reforma Rural Integral preocupan los recortes definidos para entidades fundamentales para la implementación como la Agencia de Renovación del Territorio, el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. También preocupa el sostenimiento de proyectos que no desarrollan aspectos del Plan Marco de Implementación o que lo someten a los criterios asistenciales de la política social vigente: es este el caso del financiamiento de acciones en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar.
- En el caso del punto de Participación Política, para el año 2021 se destaca un recorte en gastos de funcionamiento e inversión en relación con lo asignado

en 2020, lo cual muestra una tendencia clara a la desfinanciación de dicho punto. A ello se suma un aumento de la participación de los recursos provenientes del SGP, algo que resulta extraño si se tiene en cuenta que dichos recursos tienen una destinación específica para asuntos de política social (salud, educación y agua potable). La única posibilidad es que se cuente con recursos del rubro de Propósito General del SGP, lo cual significaría que, en el marco de la desfinanciación prevista, el Gobierno Nacional quiera trasladar a las entidades territoriales la responsabilidad de la implementación de este punto.

- Finalmente, para el punto de Fin del Conflicto se destacan la disminución del presupuesto para la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y el bajo aumento presupuestal previsto para la Unidad Nacional de Protección, ambos aspectos sensibles pues la primera entidad impulsa el proceso de reincorporación de los firmantes del Acuerdo y la segunda tiene el deber de velar por su seguridad. Esto en un contexto de aumento sostenido de asesinatos y amenazas contra las personas en proceso de reincorporación.

En la tercera sección del documento se detallarán los proyectos de inversión asociados a cada punto del Acuerdo y las observaciones que se desprenden en cuanto a la reproducción de mecanismos de simulación contable.

1. Caracterización general del Anexo “Gasto de Construcción de Paz”: desfinanciación, prioridades gubernamentales y persistencia de la simulación financiera

El artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 estableció la obligación del Gobierno Nacional de construir un trazador presupuestal que permita identificar los recursos para la implementación del AFP. Este trazador, de acuerdo con las reuniones técnicas realizadas en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI), busca facilitar la identificación por parte de las entidades del nivel nacional de los recursos que consideren que cumplen con actividades u objetivos del Plan Marco de Implementación. Solo después de casi cuatro años de implementación, el Proyecto de PGN 2021 presenta en el denominado “Anexo de Construcción de Paz 2021” una aproximación al mencionado trazador. En términos del MHCP:

El presente Anexo presenta una estimación de los recursos para la siguiente vigencia fiscal, la cual está sujeta al proceso de discusión, modificación y aprobación del Presupuesto que se adelanta en el Congreso de la República. Así, para 2021 se identificaron 52 entidades nacionales con un monto de \$10,7 billones para contribuir al cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. De estos, \$5,7 billones (53%) corresponden a recursos de inversión, \$1,02 billones (10%) a recursos de funcionamiento y \$3.9 (37%) billones a recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020, p. 48).

Sin embargo, debido a que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) no deberían ser considerados recursos frescos para la implementación, y que contabilizarlos representaría un error de doble contabilidad, el esfuerzo fiscal real del gobierno asciende a \$6,7 billones; es decir, \$1,9 billones por debajo del promedio aritmético de lo que se debería invertir de acuerdo con lo establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018 (\$8,6 billones) (cuadro N.º 1).

Si se tiene en cuenta que para el año 2020 el esfuerzo real programado (descontando SGP) es de \$5,01 billones, durante los años 2020-2021 la implementación tendría una desfinanciación efectiva de \$5,49 billones (cuadro N.º 2). Este monto solo podría reducirse si se aseguran la totalidad de los recursos provenientes de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, la cooperación internacional,

los recursos del sector privado y los recursos propios de los entes territoriales, pues de acuerdo con el Documento Conpes 3932 de 2018 la sumatoria anual promedio de todas estas fuentes asciende a \$2,4 billones. Sin embargo, la programación de recursos provenientes de estas fuentes para el año 2020 asciende a \$0,77 billones, es decir, el 32% de lo requerido. Esto resulta aún más problemático si se tiene en cuenta que el promedio de ejecución observado de los recursos llega al 65% y que, con este ritmo de ejecución, la implementación del Acuerdo de Paz se llevaría a cabo en 25 años (Contraloría General de la República, 2020).

Cuadro N.º 1

Punto del Acuerdo	Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021	Aportes Realizados desde el Sistema General de Participaciones al PGN 2021	Esfuerzo Fiscal del Gobierno en el PGN 2021
1. Reforma Rural Integral	\$ 8.072,52	\$ 3.942,17	\$ 4.133,35
2. Participación política	\$ 17,60	\$ 15,60	\$ 2,00
3 Fin del conflicto	\$ 687,50	\$ 0,086	\$ 687,41
4. Solución Drogas Ilícitas	\$ 1.154,92	\$ 4,36	\$ 1.150,66
5. Víctimas	\$ 681,58	\$ 4,58	\$ 677,00
6. Implementación	\$ 58,80	\$ --	\$ 58,80
	\$ 10.675,92	\$ 3.966,80	\$ 6.709,12

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro N.º 2. Proyecciones gubernamentales de Financiamiento del Acuerdo Final de Paz (miles de millones de pesos)

Punto	Presupuesto General de la Nación 2020	Aportes Realizados desde el Sistema General de Participaciones al PGN 2020	Esfuerzo Fiscal del Gobierno en el PGN 2020	Aportes Realizados desde el Sistema General de Participaciones al PGN 2021	Esfuerzo Fiscal del Gobierno en el PGN 2021	Total de Esfuerzo Real 2020-2021	Brecha Promedio Aritmético Documento CONPES 3932
1. Reforma Rural Integral	\$7.272,88	\$4.654,47	\$2.618,41	\$ 3.942,17	\$ 4.133,35	\$ 6.752,76	-\$ 7.848
2. Participación política	\$14,49	\$1,58	\$12,90	\$ 15,60	\$ 2,00	\$ 14,90	-\$ 565
3 Fin del conflicto	\$464,87	\$0,20	\$464,66	\$ 0,086	\$ 687,41	\$ 1.152,08	\$ 892
4. Solución Drogas Ilícitas	\$1.342,00	--	\$1342,00	\$ 4,36	\$ 1.150,66	\$ 2.492,56	\$ 1.393
5. Víctimas	\$645,38	\$39,40	\$605,97	\$ 4,58	\$ 677,00	\$ 1.282,97	\$ 703
6. Implementación	\$53,00	\$0,21	\$52,79	\$ --	\$ 58,80	\$ 111,59	\$ --
	\$ 9.792,60	\$ 4.695,86	\$ 5.096,74	\$ 3.966,80	\$ 6.709,12	\$ 11.805,87	\$ 5.314

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; CEPDIPO (2019)

Como se observa, para los dos primeros años del gobierno de Iván Duque los puntos mayormente afectados por la desfinanciación de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación son los de Reforma Rural Integral y Participación Política. Los demás han recibido recursos por encima de lo proyectado en el documento Conpes 3932. Esta es una muestra de las prioridades gubernamentales frente a la implementación del Acuerdo: Solución al Problema de las Drogas de Uso Ilícito, Reincorporación y Víctimas, todas ellas desfiguradas según los imperativos de la denominada "Paz con Legalidad", los cuales se apartan e, incluso, contradicen los principios e integralidad del Acuerdo.

En todo caso, en el PGN 2021 disminuye la participación de los recursos del SGP, que pasan de representar el 48,5 % de los recursos en el año 2020 a un 37% en la vigencia fiscal de 2021. Esto, aunque parece un avance, no deja de ser preocupante pues, como lo señaló la Contraloría General de la Nación (2020), el avance de financiación con estos recursos es mínimo (menos del 2%), en tanto que, como se ha mencionado, contabilizar como gasto para la paz los recursos con destinación específica del SGP, como lo ha hecho el gobierno, constituye un error técnico.

La simulación financiera es evidente: a pesar de los problemas de desfinanciación, baja ejecución y desfiguración gubernamental de la implementación, el gobierno podría afirmar que durante los años 2020 y 2021 (y sin contabilizar el año 2019) ha garantizado recursos equivalentes al 70% de lo establecido en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (2018-2022). Si se incluyen los recursos que, de acuerdo con la Contraloría General de la República, se invirtieron en la implementación desde el PGN (\$4,3 billones), este porcentaje alcanzaría el 84% (Contraloría General de la República, 2020). Esto sin desconocer las grandes disparidades que se observan en la financiación de los diversos puntos del Acuerdo (cuadro N.º 3)¹.

Cuadro N.º 3 Proyecciones gubernamentales de Financiamiento del Acuerdo Final de Paz (miles de millones de pesos)

Punto/Años/Cálculos	Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (2018-2022)	Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020	Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021	Porcentaje Acumulado PGN 2020-2021
1. Reforma Rural Integral	\$24.970,00	\$7.272,88	\$ 8.072,52	61 %
2. Participación política	\$86,00	\$14,49	\$ 17,60	37 %
3 Fin del conflicto	\$746,00	\$464,87	\$ 687,50	154 %
4. Solución Drogas Ilícitas	\$43,00	\$1.342,00	\$ 1.154,92	5807 %
5. Víctimas	\$3.580,00	\$645,38	\$ 681,58	37 %
6. Implementación	\$5,00	\$53,00	\$ 58,80	2236 %
	\$ 29.430,00	\$ 9.792,60	\$ 10.675,92	70 %
Recursos por distribuir	\$4.800,00			
OCAD Paz	\$2.852,00			
	\$37.082,00			

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2019); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

2. Variaciones del PGN 2021 por Punto del Acuerdo e instituciones

En este apartado, se presentarán los rubros asignados a cada una de las instituciones por punto y se compararán con las realizadas en el año 2020.

2.1 Reforma Rural Integral

En la cuadro N.º 4 se presenta la información de los rubros asignados por institución en funcionamiento e inversión para los años 2020 y 2021. Lo primero que se debe señalar es que hay un aumento de

¹ Este nivel de ejecución sería aún más alto, pues de acuerdo con el Alto Consejero para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, en el año 2019 se invirtieron \$7,3 billones. Es decir, \$3 billones más de lo verificado por la Contraloría General de la República. En este sentido, para el año 2021 el porcentaje de recursos ejecutados del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz ascendería al 93%. Al respecto ver: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/emilio-archila-habla-con-yamid-amat-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-538819>

\$1.498.335.000.000 en la sumatoria de rubros de inversión y funcionamiento frente al año 2020 y una disminución de \$712.292.000.000 provenientes del Sistema General de Participaciones.

Cuadro N.º 4. Presupuesto de inversión y funcionamiento por instituciones punto 1 y variaciones (cifras en millones de pesos)

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	50.6651	0	50.6651	80.453	791.401	871.854	365.203
Ministerio de Trabajo	657	394.777	395.434	0	3.007	3.007	-392.427
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0	281.212	281.212	0	272.755	272.755	-8.457
Ministerio Educación Nacional	0	258.739	258.739	0	106.738	106.738	-152.001
Fondo Nacional de Vivienda	0	207.390	207.390	0	207.390	207.390	0
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0	202.055	202.055	0	944.771	944.771	742716
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	50.723	51.525	102.248	52.054	46.209	98.263	-3.985
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0	94.068	94.068	0	23.939	23.939	-70.129
Ministerio de Minas y Energía	0	77.442	77.442	0	75.645	75.645	-1.797
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	0	65.048	65.048	0	552.574	552.574	487.526
Ministerio de Agricultura	0	60.867	60.867	75	33.224	33.299	-27.568
Ministerio de Salud y Protección Social	2.197	53.660	55.857	0	55.041	55.041	-816
Agencia Nacional de Tierras	4.852	46.013	50.865	5.522	90.300	95.822	44.957

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	0	49.014	49.014	0	33.977	33.977	-15.037
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	0	22.828	22.828	0	0	0	-22.828
Unidad Administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas	0	45.072	45.072	0	0	0	-45.072
Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes)	0	30.600	30.600	0	0	0	-30.600
Instituto Nacional de Vías	0	23.860	23.860	0	441.150	441.150	417.290
Agencia Nacional de Hidrocarburos	0	13.311	13.311	0	13.311	13.311	0
Unidad De Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)	0	13.110	13.110	0	418	418	-12.692
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	0	11.290	11.290	0	45.250	45.250	33.960
Departamento de Planeación	0	9.688	9.688	1.751	0	1.751	-7.937
Ministerio de Comercio Industria Turismo	78	7.638	7.716	0	12.255	12.255	4.539
Superintendencia de Notariado y Registro	0	7.327	7.327	0	5.786	5786	-1.541

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Instituto de Planificación y Promoción de soluciones energéticas para las zonas no interconectadas	0	6.960	6.960	0	18.992	18.992	12.032
Parques Nacionales Naturales de Colombia	0	4.048	4.048	0	2.794	2.794	-1.254
Agencia De Desarrollo Rural	0	3.971	3.971	0	5.723	5.723	1.752
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Artesanías de Colombia S.A.	0	2.071	2.071	0	0	0	-2.071
Computadores Para Educar (CPE)	0	1.886	1.886	0	2.030	2.030	144
Agencia Nacional de Minería	0	1.837	1.837	0	411	411	-1.426
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	0	1.705	1.705	138	6.956	7.094	5.389
Ministerio de Cultura	0	1.577	1.577	0	0	0	-1577
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo	506	866	1.372	514	978	1.492	120
Ministerio de Justicia y del Derecho	0	880	880	0	2.203	2.203	1.323
Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible	0	250	250	0	268	268	18
Instituto Colombiano Agropecuario	107	50	157	0	50	50	-107
Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia	0	0	0	0	0	1	1

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	0	0	0	0	180.687	180.687	180.687
Total funcionamiento e Inversión por año			2.618.406			4.116.741	1.498.335
Total SGP por año			4.654.469			3.942.177	-712.292
Total Reforma Rural Integral			7.272.875			8.058.918	786.043

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

La mayor reducción de presupuesto se presentó en el Ministerio de Trabajo, con una disminución en \$3.924.270.000.000 frente a la vigencia del 2020. En el caso del SENA la reducción asciende a los \$152.001.000.000. Uno de los aspectos más preocupantes es que disminuyen los recursos de cinco instituciones claves para la implementación: en la Agencia de Renovación del Territorio la variación es de \$3.985.000.000; en el Ministerio de Agricultura de \$27.568.000.000; en el caso de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), la disminución alcanza \$12.692.000.000 y en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi \$15.037.000.000, mientras que en el Departamento Nacional de Planeación la reducción es de \$7.937.000.000. Estas últimas dos instituciones tienen proyectos asociados al catastro multipropósito, que constituye uno de los temas claves para el desarrollo de la Reforma Rural Integral.

El mayor aumento corresponde al ICBF con \$742.716.000.000, que como se advirtió en el apartado anterior, se asigna a funciones misionales de la institución, y que, según lo señaló la Contraloría General de la República (2020), no desarrolla actividades que se alineen claramente con el Plan Marco de la Implementación. El segundo aumento importante se da en el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, con \$ 487.526.000.000, y en la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar con \$ 180.687.000.000, que remarca la tendencia señalada en el análisis realizado por CEPDIPO (2019A) con respecto al Capítulo de Paz contenido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo de incluir la política social asistencial como una forma de implementación del AFP.

Frente a las instituciones que se considera que aportan a las acciones propias del AFP, se da un aumento en el Instituto Nacional de Vías de \$417.290.000.000, en la Agencia Nacional de Tierras de \$44.957.000.000 y en la Agencia de Desarrollo Rural de \$1.752.000.000, aunque los proyectos asociados a estas dos últimas instituciones corresponden a funciones misionales.

2.2 Participación Política

El primer elemento que se destaca frente al punto 2, es que el presupuesto de inversión y funcionamiento disminuye \$10.919.000.000. Esto señala entonces que se mantienen la tendencia a la desfinanciación de este punto (CEPDIPO, 2019). En cambio, se encuentra un aumento en los recursos provenientes del SGP en \$ 14.030.000.000. Esto resulta extraño si se tiene en cuenta que dichos recursos tienen una destinación específica para asuntos de política social (salud, educación y agua potable). Ahora, si el gobierno considera que estos dineros deben provenir del rubro de Propósito General del SGP, será clara su pretensión de cargar a los entes territoriales con la responsabilidad de implementar dicho punto del Acuerdo.

Cuadro N.º 5. Presupuesto de inversión y funcionamiento por instituciones punto 2 y variaciones (cifras en millones de pesos)

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones	0	5.730	5.730	0	0	0	-5.730
Departamento de planeación	0	4.815	4.815	0	0	0	-4.815
Ministerio del Interior	1.091		1.091	1.117	0	1.117	26
Procuraduría general de la nación	0	600	600	0	0	0	-600
Departamento función pública	87	282	369	240	608	848	479
Ministerio de justicia y del derecho	0	250	250	0	0	0	-250
Instituto colombiano de antropología e historia	0	50	50	0	0	0	-50
Fondo Rotatorio de la Registraduría	0	0	0	0	21	21	21
Total funcionamiento e inversión por año			12.905			1.986	-10.919
Total SGP por año			1.583			15.613	14.030
Total Participación Política			14.488			17.599	3.111

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

La mayor disminución, que asciende a \$5.730.000.000, se da en el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En esta versión del Trazador Paz no se identifican recursos para el DNP ni el Ministerio de Justicia y del Derecho, que son instituciones que tienen a su cargo indicadores del PMI en el punto 2. También desaparece el rubro del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, que como se señaló en el documento de análisis del PGN 2020 (CEPDIPO, 2019), no tenía ningún vínculo con el Acuerdo, pero que se contabilizó dentro de los recursos destinados a la implementación.

Por último, surge la pregunta por la asignación de recursos de inversión provenientes del Fondo Rotatorio de la Registraduría por \$21.000.000, pues no se relacionan proyectos de inversión y, en realidad, parece una cifra muy limitada para cumplir alguna de las tareas que se asignan a esta institución en el PMI.

2.3 Fin del conflicto

El cuadro N.º 6 presenta el presupuesto para el punto de Fin del Conflicto. El primer elemento que se debe destacar es la disminución en \$121.051.000.000 del presupuesto para la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Esto no es un hecho menor, pues la Agencia que impulsa el proceso de reincorporación se ve ya hoy enfrentado a una disminución muy grave de su presupuesto. También es importante señalar, que a pesar del incremento del número de los asesinatos y de la persecución de los firmantes de la paz, el aumento del presupuesto para la Unidad Nacional de Protección es de apenas \$6.961.000.000, lo que parece un esfuerzo presupuestal muy limitado para buscar brindar mecanismos de protección a la población firmante del Acuerdo y a las organizaciones defensoras de la Paz.

Llama la atención que de nuevo se incluye un rubro de funcionamiento para la Armada Nacional, que como se ha señalado (CEPDIPO, 2019) no cumple ningún rol en el proceso de reincorporación. También es necesario resaltar la asignación de \$15.868.000.000 para el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, sin claridad sobre si en realidad estos recursos buscan atender lo acordado en el numeral 3.4. del AFP.

Cuadro N.º 6. Presupuesto de inversión y funcionamiento por instituciones punto 3 y variaciones (cifras en millones de pesos)

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Unidad Nacional de Protección (UNP)	167.600	0	167.600	174.561	0	174.561	6.961
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	161.460	0	161.460	232.181	250.000	482.181	320.721
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	128.872	312	129.184	5.833	2.300	8.133	-12.1051
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	4.722	0	4.722	1.354	0	1.354	-3.368
Presidencia de la República - Gestión General	0	786	786	0	809	809	23
Ministerio del interior	593	0	593	1.885	920	2.805	2.212
Ministerio de Justicia y del Derecho	0	150	150	0	0	0	-150
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	0	108	108	0	100	100	-8
Registraduría Nacional del Estado Civil		60	60	0	0	0	-60

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Departamento Función Pública - Gestión General	0	0	0	3	0	3	3
Fiscalía General de la Nación - Gestión General	0	0	0	15.868	0	15.868	15.868
Defensoría del Pueblo	0	0	0	0	1.468	1.468	1.468
Ministerio del Trabajo - Gestión General	0	0	0	0	125	125	125
Total funcionamiento e inversión por año			464.663			687.407	222.744
Total SGP por año			204			86	-118
Total reincorporación			464.867			687.493	222.626

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

2.4 Solución al problema de las drogas de uso ilícito

Este punto es el único que presenta una disminución en el total asignado entre el año 2020 y 2021. La asignación se reduce en \$187.670.000.000. Pero, a pesar de ello, es el punto que sigue presentando mayor disparidad con respecto a lo establecido originalmente en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. La principal disminución se da, en primer lugar, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con \$191.384.000.000, y, en segundo lugar, en el Ministerio de Justicia y del Derecho con \$3.298.000.000. Es necesario destacar que aparece por primera vez una asignación a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de \$3.511.000.000, pero destinados a funcionamiento, lo que muestra la tendencia a abandonar el programa que se desprende del AFP, para priorizar la política de erradicación forzada (CEPDIPO, 2019b).

Cuadro N.º 7. Presupuesto de inversión y funcionamiento por instituciones punto 4 y variaciones (cifras en millones de pesos)

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.331.889	0	1.331.889	41.500	1.099.005	1.140.505	-191.384
Presidencia de la República	0	5.517	5.517	0	5.000	5.000	-517
Ministerio de Justicia y del Derecho	3.062	730	3.792	394	100	494	-3.298

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Ministerio de Salud y Protección Social		1.073	1.073	0	763	763	-310
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	0	592	592	0	0	0	-592
Parques Nacionales Naturales de Colombia	0	0	0	0	67	67	67
Ministerio Educación Nacional - Gestión General	0	0	0	0	219	219	219
Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos	0	0	0	3.511	0	3.511	3.511
Total funcionamiento e inversión por año			1.342.863			1.150.559	-192.304
Total SGP por año			0			4.634	4.634
Total solución al problema de drogas			1.342.863			1.155.193	-187.670

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

2.5 Víctimas

En el cuadro N.º 8 se muestra el presupuesto para el punto 5. Se debe llamar la atención acerca de que la forma de presentación de la información correspondiente con la Jurisdicción Especial para la Paz varió, pues en el PGN 2020 se presentó por sus unidades funcionales, mientras que en el PGN 2021 como una cifra global. Así, se puede señalar que hay un aumento del presupuesto para la JEP de \$33.897.000.000. Llama la atención el pequeño aumento del presupuesto para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado, que es solo de \$7.942.000.000, para una institución que tiene una tarea que técnicamente es costosa.

Cuadro N.º 8 Presupuesto de inversión y funcionamiento por instituciones punto 5 y variaciones (cifras en millones de pesos)

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Secretaría Ejecutiva	52.214	97.137	149.351	0	0	0	-149.351

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado UBDP	67.990	51.957	11.9947	73.983	53.906	127.889	7.942
Tribunal de paz y las salas de justicia	108.311	0	108.311	0	0	0	-108.311
Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	60.558	35.267	95.825	75.832	41.160	116.992	21.167
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	0	79.805	79.805	0	86.422	86.422	6.617
Unidad de investigación y acusación	39.189	0	39.189	0	0	0	-39.189
Ministerio del interior	1.023	8.858	9.881	0	0	0	-9.881
Defensoría del pueblo	0	1.733	1.733	0	0	0	-1.733
Presidencia de la república	9	1.406	1.406	506	1.443	1.949	543
Ministerio de Salud y Protección Social	0	526	526	0	13.000	13.000	12.474
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	0	0	0	0	86.422	86.422	86.422
Jurisdicción Especial para la Paz - Gestión General	0	0	0	211591	119157	330748	330748
Total funcionamiento e inversión por año			605.974			763.422	157.448

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Total SGP por año			39.401			4.581	-34.820
Total víctimas por año			645.375			768.003	122.628

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

2.6 Implementación, verificación y refrendación

Con respecto al punto 6, se debe resaltar la disminución en \$3.859.000.000 de los recursos para el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que es la entidad encargada de cumplir con el compromiso expreso de establecimiento de 20 emisoras en acuerdo con las FARC. Se debe llamar la atención acerca de la asignación al Departamento Nacional de Planeación de \$1.751.000.000 en funcionamiento, pues no se entiende si esto se relaciona con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, que ya está construido, y que se supone debe ser alimentado con la información reportada por las instituciones encargadas de cada uno de los indicadores. Por último, la asignación de \$800.000.000 a la Defensoría del Pueblo no se entiende cuando los proyectos de inversión que se relacionan tienen que ver con el seguimiento de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Cuadro N.º 9. Presupuesto de inversión y funcionamiento por instituciones punto 6 y variaciones (cifras en millones de pesos)

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Procuraduría General de la Nación	37.494	0	37.494	39.327	0	39.327	1.833
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0	13.183	13.183	0	9.324	9.324	-3.859
Contraloría General de la República	1.247	100	1.347	2.224	4.000	6.224	4.877
Presidencia de la República	0	795	795	3	843	846	51
Departamento Función Pública	65	413	478	35	0	35	-443
Instituto Colombiano de Antropología e Historia	0	250	250	0	0	0	-250
Ministerio del interior	96	0	96	0	500	500	404
Departamento de Planeación - Gestión General	0	0	0	1751	0	1751	1751

Institución	Funcionamiento 2020	Inversión 2020	Total 2020	Funcionamiento 2021	Inversión 2021	Total 2021	Variación en total
Defensoría del Pueblo	0	0	0	0	800	800	800
Total funcionamiento e inversión por año			53.643			58.807	5.164
Total SGP por año			206			0	-206
Total por año			53.849			58.807	4.958

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

3. Caracterización de proyectos de inversión: la simulación contable

El Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019), en su análisis del PGN 2020 formuló el concepto de simulación contable, el cual

(...) se asocia a las inconsistencias y preguntas que arroja el Anexo de Gasto de Construcción de Paz (...) en términos de la sumatoria de dineros que técnicamente no deberían ser contabilizados, y de aquellos que descofiguran o nada tienen que ver con el Acuerdo Final de Paz. La sumatoria del gasto en funcionamiento de instituciones existentes; la consideración de sus funciones misionales como acciones relacionadas con la implementación de la paz; la inclusión presupuestal de proyectos contrarios o alejados del Acuerdo, y la agregación de presupuestos de las entidades de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo como parte integral del presupuesto para la paz, constituyen los ejemplos más notorios de la simulación (p. 9).

En esta versión del PGN 2021 se identifican de nuevo estas inconsistencias, las cuales se presentan en cuadro N.º 10. Es importante mencionar que el “Trazador Construcción de Paz” del proyecto de PGN 2021 no permite identificar el vínculo entre los programas a financiar y las metas y objetivos establecidos en el Plan Marco de Implementación. Esto impide, además, establecer una relación entre el “Trazador” y la información registrada en el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO).

Cuadro N.º 10. Puntos, instituciones, proyectos asociados y observaciones contables

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
Reforma rural integral	Agencia de Desarrollo rural	Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria Nacional. Implementación de un Modelo de Atención y Prestación de Servicios de Apoyo a la Comercialización, Nivel Nacional. Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional - [Previo Concepto DNP].	Llama la atención que el DNP deba presentar un concepto. Hace referencia a funciones misionales de la ADR, en el caso de la prestación del servicio de extensión agropecuaria y el apoyo a la comercialización.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Agencia de Renovación del Territorio-Gestión General	Apoyo a la Implementación de Esquemas de Financiación, Cofinanciación y Seguimiento de Proyectos que Contribuyan al Desarrollo de los Territorios Priorizados a Nivel Nacional. Apoyo a la Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en las Zonas Priorizadas a Nivel Nacional. Implementación de Actividades para la Reactivación Económica, Social y Ambiental en las Zonas Focalizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Nivel Nacional. Implementación de las Tecnologías de Información y Comunicaciones para la Renovación del Territorio Nacional.	Es coherente con las funciones propias para la implementación del Acuerdo.
	Agencia Nacional de Hidrocarburos	Aprovechamiento de Hidrocarburos en Territorios Social y Ambientalmente Sostenibles a Nivel Nacional	Esto todavía no se ha explicado claramente. La explotación de hidrocarburos no tiene una característica social, esta es realizada por empresas con infraestructura, no se puede señalar que esto se relaciona con acciones priorizadas en el PDET.
	Agencia Nacional de Minería	Mejoramiento de los Estándares de la Actividad Minera a Nivel Nacional	Los estándares corresponden a todos los tipos de explotación, no tiene una perspectiva en la minería de tipo artesanal y social. Es una función misional.
	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia	No aparece información.	Presupuesto para funcionamiento. Pero se asigna \$1.000.000, lo que constituye una cifra irrisoria.
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Gestión General	Sistema General de Participaciones. Gestión de recursos públicos intersubsectorial gobierno.	De nuevo, el SGP con todos sus componentes sumados. Tampoco hay claridad sobre qué tipo de proyectos corresponde los contenidos en los recursos públicos intersbsectorial.
	Ministerio de Transporte-Gestión General		Presupuesto de funcionamiento.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Agencia Nacional de Tierras	Implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional - [Previo Concepto DNP]. Implementación del Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas a Nivel Nacional. Implementación Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Negras a Nivel Nacional.	De nuevo aparece el concepto del DNP en el proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural ¿Por qué se debe tener ese concepto? Los otros dos proyectos corresponden a funciones misionales de la entidad, no se entiende cómo se relacionan con el PMI.
	Computadores para Educar	Incremento de la Dotación de Terminales de Cómputo y Capacitación de Docentes en Sedes Educativas Oficiales a Nivel Nacional	
	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-Gestión General	Fortalecimiento a Entidades Territoriales en Política de Seguridad Alimentaria Nacional. Fortalecimiento para el Desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a Nivel Nacional - FIP Nacional. Implementación de Intervención Integral a Población con Enfoque Diferencial Étnico, a Nivel Nacional. Implementación de Unidades Productivas de Autoconsumo para Población Pobre y Vulnerable Nacional.	Aunque parece corresponder al ámbito de Seguridad Alimentaria, no se avanza en la perspectiva más amplia del sistema, se centra en la provisión de alimentos de emergencia. Funciones misionales de la institución.
	Departamento de Planeación-Gestión General	Implementación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito desde el DNP Alcance Nacional.	
	Fondo Nacional de Vivienda	Subsidio Familiar de Vivienda Nacional.	Función misional.
	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ampliación Programa de Telecomunicaciones Sociales Nacional. Extensión, Descentralización y Cobertura de la Radio Pública Nacional. Implementación Soluciones de Acceso Comunitario a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Nacional.	
	Instituto Colombiano Agropecuario	Prevención y Control de Plagas y Enfermedades, e Inocuidad en la Producción Primaria Nacional.	Función misional.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Apoyo al Desarrollo Integral de la Primera Infancia a Nivel Nacional. Apoyo para el Desarrollo de los Proyectos de Vida para Adolescentes y Jóvenes a Nivel Nacional. Contribución al Desarrollo Integral de Niñas y Niños Entre 6-13 años, en el Marco del Reconocimiento, Garantía de sus Derechos y Construcción de Proyectos de Vida a Nivel Nacional. Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Marco del Restablecimiento de sus Derechos a Nivel Nacional.	Funciones misionales.
	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas	Desarrollo e Implementación de Proyectos Energéticos Sostenibles en las Zonas No Interconectadas, ZNI Nacional. Diseño y Estructuración de Soluciones Tecnológicas Apropriadas de Generación de Energía Eléctrica en las Zonas No Interconectadas del País Nacional.	
	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Actualización y Gestión Catastral Nacional - [Previo Concepto DNP]. Generación de Estudios de Suelos, Tierras y Aplicaciones Agrológicas como Insumo para el Ordenamiento Integral y el Manejo Sostenible del Territorio a Nivel Nacional - [Previo Concepto DNP]	Por qué se requiere el concepto previo del DNP.
	Instituto Nacional de Vías	Adecuación Mejoramiento y Mantenimiento de la Red Fluvial. Nacional. Construcción, Mejoramiento, Mantenimiento y Operación de la Infraestructura Portuaria Fluvial. Nacional. Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de Corredores Rurales Productivos - Colombia Rural. Nacional. Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de la Red Terciaria. Nacional - [Previo Concepto DNP].	
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-Gestión General	Apoyo para el Acceso a los Mercados de las Unidades Productivas de la Población Víctima del Conflicto Armado Nacional.	¿Por qué se incluye este proyecto en el punto 1? Corresponde al punto 5.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Ministerio de Agricultura-Gestión General	Construcción de Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidad a Nivel Nacional. Implementación de Estrategias para la Inclusión Financiera en el Sector Agropecuario Nacional. Subsidio para la Construcción o Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Rural Nacional	Son proyectos que no presentan el énfasis en el tipo de población que se atiende con las acciones del acuerdo, son temas de cobertura general. Funciones misionales.
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gestión General	Fortalecimiento de la Oferta Institucional para la Sostenibilidad Ambiental del Territorio en el Marco de los Negocios Verdes y Sostenibles. Nivel Nacional. Generación Capacidades para el Adecuado Desempeño Ambiental del SINA en el Territorio Nacional.	El segundo proyecto corresponde al cumplimiento de las funciones misionales de la institución.
	Ministerio de Justicia y del Derecho-Gestión General	Ampliación de Capacidades para la Articulación y Promoción de la Justicia Formal a Nivel Nacional - [Previo Concepto DNP]. Desarrollo Integral de los Métodos de Resolución de Conflictos a Nivel Nacional. Fortalecimiento de la Justicia con Enfoque Diferencial a Nivel Nacional. Fortalecimiento de la Prevención del Delito en el Marco de la Política Criminal a Nivel Nacional - [Previo Concepto DNP]	Ninguno de los proyectos que se incluyen tienen que ver con la jurisdicción agraria, que sería la que en realidad podría aportar al punto 1. Funciones misionales.
	Ministerio de Minas y Energía-Gestión General	Mejoramiento del Servicio de Energía Eléctrica en las Zonas Rurales del Territorio Nacional. Suministro del Servicio de Energía Eléctrica en las Zonas No Interconectadas - ZNI a Nivel Nacional.	
	Ministerio de Salud y Protección Social-Gestión General	Apoyo para la Implementación de las Medidas de Asistencia y Rehabilitación a Víctimas del Conflicto Armado Nacional. Fortalecimiento de la Capacidad del Ministerio de Salud y Protección Social para Orientar la Gestión del Talento Humano en Salud. Nacional. Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud en Condiciones de Integralidad, Continuidad y Calidad Nacional. Implementación de Acciones de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad. Nacional. Implementación de Acciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI Nacional.	La primera, corresponde al punto 5. Los demás proyectos de inversión son funciones misionales de la institución, que no muestran un énfasis específico en el acuerdo.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-Gestión General	Apoyo Financiero para Facilitar el Acceso a los Servicios de Agua Potable y Manejo de Aguas Residuales a Nivel Nacional. Desarrollo y Mejoramiento del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico a Nivel Nacional.	
	Ministerio del Trabajo-Gestión General	Divulgación de los Derechos Fundamentales del Trabajo en la Aplicación del Trabajo Decente en el Territorio a Nivel Nacional. Fortalecimiento a la Política de Formalización Laboral, Generación de Ingresos y Economía Solidaria en el Territorio Nacional. Fortalecimiento de los Mecanismos de Análisis e Implementación de Herramientas para Apoyar el Diseño y Monitoreo de la Política de Mercado de Trabajo a Nivel Nacional, Regional y Local Nacional. Fortalecimiento del Desarrollo de las Políticas de Empleo en el Marco del Trabajo Decente en el Territorio Nacional. Fortalecimiento del Diálogo Social y la Concertación a Nivel Nacional. Incremento de la Efectividad de la Inspección, Vigilancia y Control Ejercida por el Ministerio de Trabajo a Nivel Nacional.	Todas son funciones misionales de la entidad.
	Ministerio de Educación Nacional-Gestión General	Ampliación de Mecanismos de Fomento de la Educación Superior Nacional. Apoyo para Fomentar el Acceso con Calidad a la Educación Superior a Través de Incentivos a la Demanda en Colombia Nacional. Construcción, Mejoramiento y Dotación de Espacios de Aprendizaje para Prestación del Servicio Educativo e Implementación de Estrategias de Calidad y Cobertura Nacional. Fortalecimiento de las Condiciones para el Logro de Trayectorias Educativas en la Educación Inicial Preescolar, Básica y Media Nacional. Implementación de Estrategias Educativas Integrales, Pertinentes y de Calidad en Zonas Rurales Nacionales.	Solo podríamos decir que se alinea con el PMI los proyectos de “Construcción, Mejoramiento y Dotación de Espacios de Aprendizaje para Prestación del Servicio Educativo e Implementación de Estrategias de Calidad y Cobertura Nacional” e “Implementación de Estrategias Educativas Integrales, Pertinentes y de Calidad en Zonas Rurales Nacionales”. Sobre los mecanismos de fomento de la educación superior, el PMI contiene unas medidas específicas que no se sabe si realmente se están implementando. Los incentivos de la demanda es un programa general (Generación E) que no tiene ningún mecanismo específico para atender la población específica de jóvenes rurales. El tema de trayectorias educativas es una función misional.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Parques Nacionales Naturales de Colombia	Administración de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Nacional.	Es una función misional, no se realizan cambios alrededor del ordenamiento ambiental que se propone en el acuerdo.
	Servicio Nacional de Aprendizaje	Administración e Intermediación Laboral Nacional. Mejoramiento del Servicio de Formación Profesional del SENA Nacional. Servicio de Formación para el Emprendimiento, Fomento del Emprendimiento y Fortalecimiento Empresarial a Nivel Nacional.	Funciones misionales del SENA.
	Superintendencia de Notariado y Registro	Actualización en Línea de las Bases de Datos para el Catastro Multipropósito a Nivel Nacional	
	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	Apoyo a la Implementación del Programa de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender Nacional	El PAE es un programa previo de la firma del acuerdo. No hay un enfoque específico hacia el mundo rural. Función misional del Ministerio.
	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	Desarrollo de Emprendimientos Solidarios a Través de Negocios Inclusivos a Nivel Nacional. Desarrollo de Emprendimientos Solidarios en Población Reincorporada o Reinsertada a Nivel Nacional. Desarrollo Socio-Empresarial de las Organizaciones Solidarias a Nivel Nacional.	
	Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo	Fortalecimiento de la Red de Prestadores en Atención a Víctimas a Través del SPE Nacional.	Esto corresponde al punto 5. Función misional de la institución.
	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios	Fortalecimiento de la Gestión de Información y sus Tecnologías para la Planificación y Orientación de la Política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios en el Ámbito Nacional.	Es una función misional de la UPRA.
Participación Política	Departamento Función Pública - Gestión General	Diseño de Políticas y Lineamientos en Temáticas de Función Pública para el Mejoramiento Continuo de la Administración Pública. Nacional. Mejoramiento de los Niveles de Eficiencia y Productividad de las Entidades Públicas del Orden Nacional y Territorial. Nacional.	Funciones misionales DAFP.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Ministerio del Interior - Gestión General		Recursos de funcionamiento.
	Fondo Rotatorio de la Registraduría	Fortalecimiento de la Capacidad de Atención en Identificación para la Población en Condición de Vulnerabilidad, APD Nacional.	Función Misional.
	Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN	Fortalecimiento de la Reincorporación de los Exintegrantes de las FARC-EP Nacional. Prevención Riesgos de Victimización y Reincidencia en Población en Proceso de Reintegración y en Reincorporación Nacional.	Llama la atención que sea más del doble el presupuesto de funcionamiento frente al de inversión.
	Departamento Función Pública - Gestión General	Fortalecimiento de la Capacidad de Atención en Identificación para la Población en Condición de Vulnerabilidad, APD Nacional	Función Misional del DAFP.
	Fiscalía General de la Nación - Gestión General		Presupuesto de inversión. No es claro si esto se destina al cumplimiento del Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo
	Ministerio de Defensa - Armada		Otra vez aparece la Armada Nacional con presupuesto de funcionamiento. Esto no tiene sentido de acuerdo con las funciones de esta institución.
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General		De nuevo no hay proyectos establecidos
	Unidad Nacional de Protección - UNP		Gastos de funcionamiento.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Defensoría del Pueblo	Fortalecimiento del Conocimiento y Exigibilidad de los Derechos de las Víctimas del Conflicto, Mediante el Acompañamiento, Asesoría y Seguimiento a la Ley 1448, Decretos Reglamentarios, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014 Nacional.	Función misional de la Defensoría que no guarda relación además con el punto 3.
	Ministerio del Interior - Gestión General	Fortalecimiento a la Implementación de la Gestión Preventiva del Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos en el Territorio Nacional - [Previo Concepto DNP]. Fortalecimiento para Consejos Comunitarios y Expresiones Organizativas en las Áreas Rurales y Urbanas de la Comunidad NARP Nacional.	Funciones misionales del ministerio. ¿Por qué el concepto de DNP?
	Ministerio del Trabajo - Gestión General	Divulgación de los Derechos Fundamentales del Trabajo en la Aplicación del Trabajo Decente en el Territorio a Nivel Nacional. Fortalecimiento a la Política de Formalización Laboral, Generación de Ingresos y Economía Solidaria en el Territorio Nacional. Fortalecimiento de los Mecanismos de Análisis e Implementación de Herramientas para Apoyar el Diseño y Monitoreo de la Política de Mercado de Trabajo a Nivel Nacional, Regional y Local Nacional. Fortalecimiento del Desarrollo de las Políticas de Empleo en el Marco del Trabajo Decente en el Territorio Nacional. Fortalecimiento del Diálogo Social y la Concertación a Nivel Nacional. Incremento de la Efectividad de la Inspección, Vigilancia y Control Ejercida por el Ministerio de Trabajo a Nivel Nacional.	Funciones misionales del ministerio.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Presidencia de la República - Gestión General	<p>Consolidación de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en el Marco del Posconflicto a Nivel Nacional.</p> <p>Desarrollo de la Política Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados Nacional.</p> <p>Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Información para el Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la Política Pública Integral en Derechos Humanos Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de las Entidades del Estado que Conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH para diseñar, implementar y evaluar la Política Integral en la Materia, y Construir una Cultura de Derechos Humanos y DIH. Nacional.</p> <p>Implementación de los Enfoques de Género e Interseccionalidad en la Gestión Pública a Nivel Nacional.</p>	¿Cómo se relacionan estos temas con el punto 3?
	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	Desarrollo de Emprendimientos Solidarios en Población Reincorporada o Reinsertada a Nivel Nacional.	
Solución al problema de drogas	Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos		Se asigna presupuesto de funcionamiento.
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	No aparece información.	
	Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión General	<p>Ampliación de Capacidades para la Articulación y Promoción de la Justicia Formal a Nivel Nacional - [Previo Concepto DNP].</p> <p>Desarrollo Integral de los Métodos de Resolución de Conflictos a Nivel Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de la Justicia con Enfoque Diferencial a Nivel Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de la Prevención del Delito en el Marco de la Política Criminal a Nivel Nacional - [Previo Concepto DNP]</p>	<p>Solo el último proyecto puede aportar al componente 4.3 del Acuerdo.</p> <p>¿Por qué se requiere concepto del DNP?</p>

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión General	<p>Apoyo para la Implementación de las Medidas de Asistencia y Rehabilitación a Víctimas del Conflicto Armado Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de la Capacidad del Ministerio de Salud y Protección Social para Orientar la Gestión del Talento Humano en Salud. Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud en Condiciones de Integralidad, Continuidad y Calidad Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud en Condiciones de Integralidad, Continuidad y Calidad Nacional.</p> <p>Implementación de Acciones de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad. Nacional.</p> <p>Implementación de Acciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI Nacional.</p>	
	Ministerio Educación Nacional - Gestión General	<p>Ampliación de Mecanismos de Fomento de la Educación Superior Nacional.</p> <p>Apoyo para Fomentar el Acceso con Calidad a la Educación Superior a Través de Incentivos a la Demanda en Colombia Nacional.</p> <p>Construcción, Mejoramiento y Dotación de Espacios de Aprendizaje para Prestación del Servicio Educativo e Implementación de Estrategias de Calidad y Cobertura Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de las Condiciones para el Logro de Trayectorias Educativas en la Educación Inicial Preescolar, Básica y Media Nacional.</p> <p>Implementación de Estrategias Educativas Integrales, Pertinentes y de Calidad en Zonas Rurales Nacional.</p>	<p>Funciones misionales del ministerio. Solo el proyecto "Implementación de Estrategias Educativas Integrales, Pertinentes y de Calidad en Zonas Rurales Nacional" aportaría a la implementación del Acuerdo.</p>
	Parques Nacionales Naturales de Colombia	Administración de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Nacional.	Función misional.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Presidencia de la República - Gestión General	<p>Consolidación de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en el Marco del Posconflicto a Nivel Nacional.</p> <p>Desarrollo de la Política Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados Nacional.</p> <p>Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Información para el Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la Política Pública Integral en Derechos Humanos Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de las Entidades del Estado que Conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH para diseñar, implementar y evaluar la Política Integral en la Materia y construir una Cultura de Derechos Humanos y DIH. Nacional.</p> <p>Implementación de los Enfoques de Género e Interseccionalidad en la Gestión Pública a Nivel Nacional.</p>	<p>Solo el proyecto de “Consolidación de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en el Marco del Posconflicto a Nivel Nacional.” se relacionaría con el punto 4.</p>
Víctimas	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición	<p>Adecuación de Espacios Físicos para el Esclarecimiento, Reconocimiento y Dignificación de las Víctimas del Conflicto Armado Interno a Nivel Nacional.</p> <p>Ampliación del Conocimiento de la Sociedad Sobre lo Ocurrido en el Conflicto Armado Interno y el Entorno Institucional Derivado de los Acuerdos de Paz a Nivel Nacional.</p> <p>Desarrollo de las Acciones de Esclarecimiento de Lo Ocurrido en el Marco del Conflicto Armado Interno a Nivel Nacional.</p> <p>Fortalecimiento del Reconocimiento Social del Conflicto y las Condiciones de Convivencia Pacífica en los Territorios a Nivel Nacional - [Previo Concepto DNP].</p>	¿Por qué el concepto del DNP?

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Jurisdicción Especial para la Paz - Gestión General	<p>Adecuación Dotación y Puesta en Funcionamiento de las Sedes de la Jurisdicción Especial para la Paz Nacional.</p> <p>Desarrollo e Implementación de Herramientas de Tecnología e Información en la Jurisdicción Especial para la Paz Nacional.</p> <p>Difusión Estructura, Funciones y Logros de la JEP Nacional - [Previo Concepto DNP].</p> <p>Implementación de Medidas de Protección a la Vida, Integridad y Seguridad Personal de los Sujetos de Protección de la JEP Nacional.</p> <p>Implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de No Repetición en el Componente de Justicia Transicional y Restaurativa con Enfoques de Género y Diferenciales Nacional - [Previo Concepto DNP].</p> <p>Mejoramiento de la Capacidad de Gestión Institucional de la JEP Bogotá.</p>	¿Por qué concepto previo del DNP?
	Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión General	<p>Apoyo para la Implementación de las Medidas de Asistencia y Rehabilitación a Víctimas del Conflicto Armado Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de la Capacidad del Ministerio de Salud y Protección Social para Orientar la Gestión del Talento Humano en Salud Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud en Condiciones de Integralidad, Continuidad y Calidad Nacional.</p> <p>Implementación de Acciones de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad. Nacional.</p> <p>Implementación de Acciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI Nacional.</p>	Solo el primer proyecto "Apoyo para la Implementación de las Medidas de Asistencia y Rehabilitación a Víctimas del Conflicto Armado Nacional" correspondería al punto 5. Las demás son funciones misionales.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Presidencia de la República - Gestión General	<p>Consolidación de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en el Marco del Posconflicto a Nivel Nacional.</p> <p>Desarrollo de la Política Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados Nacional.</p> <p>Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Información para el Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la Política Pública Integral en Derechos Humanos Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de las Entidades del Estado que Conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH para diseñar, implementar y evaluar la Política Integral en la Materia, y Construir una Cultura de Derechos Humanos y DIH. Nacional</p> <p>Implementación de los Enfoques de Género e Interseccionalidad en la Gestión Pública a Nivel Nacional.</p>	No se entiende qué proyecto se relacionaría con el punto 5.
	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	<p>Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional.</p> <p>Implementación de Procesos de Retorno o Reubicación de Víctimas de Desplazamiento Forzado, en el Marco de la Reparación Integral a Nivel Nacional.</p> <p>Servicio de Registro Único de Víctimas Caracterizadas Nacional.</p>	Son funciones misionales de la unidad que no han sido modificadas en concordancia con lo establecido en el Acuerdo.
	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado UBPD	<p>Fortalecimiento de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas Nacional.</p> <p>Fortalecimiento de las Capacidades Tecnológicas de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas Nacional.</p> <p>Implementación de Acciones Humanitarias y Extrajudiciales de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en Razón y en Contexto del Conflicto Armado Colombiano Nacional.</p>	

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
Implementación, verificación y refrendación	Contraloría General de la República - Gestión General	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.	Función misional de la institución.
	Departamento de Planeación - Gestión General	Implementación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito Desde el DNP Alcance Nacional.	No guarda relación con el punto 6.
	Departamento Función Pública - Gestión General	Diseño de Políticas y Lineamientos en Temáticas de Función Pública para el Mejoramiento Continuo de la Administración Pública. Nacional. Mejoramiento de los Niveles de Eficiencia y Productividad de las Entidades Públicas del Orden Nacional y Territorial. Nacional.	Funciones misionales DAFP.
	Defensoría del Pueblo	Fortalecimiento del Conocimiento y Exigibilidad de los Derechos de las Víctimas del Conflicto, Mediante el Acompañamiento, Asesoría y Seguimiento a la Ley 1448, Decretos Reglamentarios, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la Ley 1719 de 2014 Nacional	Función misional de la Defensoría que no guarda relación además con el punto 3.
	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ampliación Programa de Telecomunicaciones Sociales Nacional. Extensión, Descentralización y Cobertura de la Radio Pública Nacional. Implementación Soluciones de Acceso Comunitario a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Nacional.	No se aborda específicamente lo relacionado con las 20 emisoras que se establecieron en el Acuerdo.
	Ministerio del Interior - Gestión General	Fortalecimiento a la Implementación de la Gestión Preventiva del Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos en el Territorio Nacional - [Previo Concepto DNP]. Fortalecimiento para Consejos Comunitarios y Expresiones Organizativas en las Áreas Rurales y Urbanas de la Comunidad NARP Nacional.	Funciones misionales del ministerio. ¿Por qué el concepto de DNP?
	Procuraduría General de la Nación - Gestión General		Rubros de funcionamiento.

Punto	Institución	Proyectos asociados	Observaciones
	Presidencia de la República - Gestión General	Consolidación de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en el Marco del Posconflicto a Nivel Nacional. Desarrollo de la Política Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados Nacional. Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Información para el Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la Política Pública Integral en Derechos Humanos Nacional. Fortalecimiento de las Entidades del Estado que Conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH para Diseñar, Implementar y Evaluar la Política Integral en la Materia, y Construir una Cultura de Derechos Humanos y DIH. Nacional. Implementación de los Enfoques de Género e Interseccionalidad en la Gestión Pública a Nivel Nacional.	No hay relación con el punto 6.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

4. Conclusión

El PGN 2020 muestra en el nivel macro y en el campo de la implementación las verdaderas prioridades del Gobierno y la manera como dichas prioridades desfiguran los principios e integralidad de lo acordado. En el nivel macro la prioridad se centra en pago de la deuda, el sostenimiento de la política de defensa y seguridad y la profundización de la política social neosistencial.

En el campo de la paz, se advierte una desfinanciación global. Así mismo, se desechan los puntos claves de la Reforma Rural Integral y la Participación Política, para centrar los esfuerzos en simular la implementación la Solución al Problema de Drogas de Uso Ilícito desconociendo los principios del Acuerdo y apelando a los imperativos de seguridad, estabilización y consolidación territorial que le brindan soporte a la política gubernamental de “Paz con Legalidad”. El mismo tratamiento se le ofrece a la JEP pues, a pesar del aumento presupuestal que se muestra con respecto al 2020, ha sido blanco de permanentes ataques políticos por parte del Gobierno.

Mientras tanto, se mantienen variaciones positivas pero decrecientes en materia de reincorporación, pues parece asumirse que, dado el carácter transitorio de la ruta de reincorporación y ante los avances que según el gobierno se registran en este proceso, los recursos podrán disminuir paulatinamente. Esto en un contexto en el que, desde el Documento Conpes 3932 de 2018 y los cálculos gubernamentales, se consideró que la reincorporación de los firmantes del Acuerdo equivaldría solamente al 2% del total de los recursos previstos para la implementación del AFP.

Por lo demás, la simulación contable se mantiene como resultado de la suma de recursos asociados a las funciones misionales de las distintas entidades del Estado como gastos en construcción de paz, o contabilizando proyectos que no tienen un vínculo claro con lo acordado. Este problema parece no resolverse con el “Trazador Construcción de Paz”, en tanto este no permite establecer el vínculo entre los programas financiados en cada entidad y los indicadores del Plan Marco de Implementación. Esto impide asociar la información presupuestal de la implementación con la información reportada en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

Bibliografía

- » CEPDIPO (2019). De la “Paz ausente” a la “Paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020, recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/10/16-Documento-de-trabajo-Paz-simulada.pdf>
- » CEPDIPO (2019^a). La implementación del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación, recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/10/La-paz-simulada-CEPDIPPO.pdf>
- » CEPDIPO (2019b). Seis falacias gubernamentales sobre el estado de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/02/17-Falacias-PNIS.pdf>
- » CGR (2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, CGR, Bogotá: Colombia.
- » DNP (2019). Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad, recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PNDPPI2018-2022n.pdf>