

## Así se está moviendo la plata de la implementación de la paz

---

DANIELA AGUIRRE, DAVID RIAÑO :: 15/02/2019

Mucho dinero ha ido en contratación de personal, otro no se sabe dónde, los fondos extranjeros no rinden cuentas públicas

Dos años después de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, su implementación aún está cruda. Aunque la chequera de la paz es abultada, gran parte de los dineros destinados a este propósito aún no se ejecutan.

Las ejecuciones que ya cuentan con presupuesto invertido en las regiones priorizadas se concentran, por ejemplo, en el Plan 50 51, de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que destina recursos para arreglar 50 kilómetros de vías terciarias en 51 municipios; en más de mil contratos para temas institucionales firmados por el Fondo Colombia en Paz; y en varios proyectos enfocados en el desarrollo rural sostenible, la reparación de víctimas del conflicto y pedagogía para la paz, financiados por la cooperación internacional.

Aun cuando el gobierno de Juan Manuel Santos hizo cálculos de que implementar el Acuerdo de Paz costaría 129,5 billones de pesos [40 mil millones de dólares] durante los próximos 15 años y el actual de Iván Duque no ha incluido un nuevo rubro en el Plan Nacional de Desarrollo que precise la cantidad de recursos específicos para la paz.

Tampoco está en funcionamiento la plataforma que la administración central se comprometió a crear para monitorear ese gasto, conocida como Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), la que, según la Directiva Presidencial No. 02, debió haber presentado su primer reporte el 16 de abril de 2018.

### **¿Cómo se conforma la chequera de la paz?**

La arquitectura institucional creada para administrar el presupuesto destinado a la implementación del Acuerdo de Paz tiene cinco fondos, de los cuales cuatro se componen de dineros provenientes de la cooperación internacional y uno del Presupuesto General de la Nación.

El gerente del Fondo Multidonante de la Organización de Naciones Unidas, Pontus Ohrstedt, afirmó que se tenían comprometidos, a diciembre de 2018, por lo menos 322 mil millones de pesos en 107 proyectos que apuntan a la respuesta rápida e implementación temprana del Acuerdo de Paz.

El Fondo de la Unión Europea incluye 340 mil millones de pesos, de los que se han comprometido alrededor de 250 mil millones, que se destinan principalmente a financiar proyectos de reincorporación y desarrollo productivo rural, según informó Matilde Ceravolo, jefa adjunta de cooperación de la Unión Europea.

Otro fondo es el del Banco Mundial, el cual tiene cerca de 25 mil millones de pesos, invertidos, en su mayoría, en reparaciones colectivas. Para este rubro, el fondo ha

comprometido 16 mil millones y ya desembolsó cerca de 6 mil millones a diciembre del 2018. Jan Weetjens, gerente del Fondo Multi-Donante del Banco Mundial, dijo que estas reparaciones se han ejecutado por medio de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El cuarto fondo internacional, el del Banco Interamericano de Desarrollo, es el que menor ejecución ha tenido, pues prevé una inversión de casi 60 mil millones de pesos, de los que solo se han comprometido cerca de 200 millones, según la información entregada en los reportes semanales que publica el Fondo Colombia en Paz.

Todo esto quiere decir que la cooperación internacional le ha aportado a la implementación del Acuerdo de Paz una suma cercana a los 676 mil millones de pesos, cifra que ronda los 215 millones de dólares. Este monto es similar al que anunció el presidente Iván Duque, en diciembre del 2018, que su gobierno invertirá para rescatar a Electricaribe.

En cuanto a los dineros de la Nación, que se administran a través del Fondo Colombia en Paz, se tienen proyectados 1,2 billones de pesos para invertir en la implementación del Acuerdo durante los próximos 10 años. El gobierno nacional tiene comprometidos 943 mil millones, de los cuales ya desembolsó 788 mil. Los rubros que más asignación presupuestal tienen son la sustitución de cultivos de uso ilícitos, con 712 mil millones de pesos, y la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con 208 mil millones.

### **¿En dónde está la plata del Presupuesto General de la Nación?**

Uno de los primeros mecanismos de ejecución creados para canalizar la inversión estatal en las zonas más golpeadas por el conflicto armado fueron los PDET, que vieron la luz con la firma del Decreto 893 de 2017. Este decreto, firmado por el entonces presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), priorizó 170 municipios en el país para beneficiarlos con inversión en educación rural; vivienda, agua potable y saneamiento; reconciliación, convivencia y paz; infraestructura y adecuación de tierras, entre otros.

Para esta investigación, se enviaron en agosto del 2018 derechos de petición a las alcaldías de esos 170 municipios y se solicitaron las copias de los contratos firmados para la implementación del Acuerdo. 82 de ellos informaron que no han firmado ningún contrato para este propósito. Se pueden ver en este mapa:

Eso no significa que no haya procesos en curso. Por ejemplo, al 15 de octubre del 2018, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) que asigna recursos provenientes del Sistema General de Regalías, había aprobado 40 proyectos relacionados con la implementación del acuerdo, tanto en municipios priorizados como en no priorizados.

En el momento de la consulta, de estos 40 proyectos, 6 estaban en proceso de contratación, 2 estaban contratados pero sin ejecutar y 12 ya están en desarrollo. Los primeros 20 proyectos son, en su mayoría, para inversión en mejoramiento de vías terciarias y suman alrededor 298 mil millones de pesos. Los 20 restantes, aunque estaban aprobados, no habían sido contratados.

El hecho de que en poco menos de la mitad de los municipios priorizados se afirme que no han suscrito contrato para ejecutar recursos del gobierno nacional destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, sugiere que esa ejecución está en cabeza de entidades del nivel central y que, aunque se lleva a cabo en municipios, los responsables no son las entidades territoriales.

Algunas alcaldías, a través de las respuestas a los derechos de petición, admitieron sentirse decepcionadas por el hecho de que las promesas que trajo el Acuerdo de Paz no se hayan manifestado en acciones concretas en sus territorios. Tal es el caso de Libardo Quevedo Losada, secretario de Gobierno de Algeciras, Huila, quien, a través de una comunicación oficial, dijo que “la comunidad campesina del municipio de Algeciras está desilusionada por las expectativas creadas pero no convertidas en realidades”.

*Cañón del Río Cauca en Ituango visto desde Briceño. Ituango es el municipio con la vida más precaria de la subregión Norte y Anorí de la subregión Nordeste. Después de la firma del Acuerdo de Paz, estructuras criminales están cambiando las dinámicas de estos municipios. La ejecución de PDET está dividiendo a las comunidades y falta claridad en la disponibilidad de los recursos, pero tienen la esperanza de que Antioquia tenga una verdadera transformación rural.*

## **El Plan 50/51**

La mayoría de los municipios PDET que contestaron que sí tienen contratos firmados relacionados con el Acuerdo de Paz son aquellos que participan del Plan 50/51 de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), encargada de gestionar la implementación de los PDET.

Este plan involucra 51 municipios, 50 de los cuales están priorizados en el Decreto 893 de 2017, y prevé inversión para el mejoramiento de 50 kilómetros de vías terciarias en cada municipio. El plan dispone de 50 mil millones de pesos, provenientes del antiguo Fondo Nacional de Regalías, distribuidos en 45 mil millones para las inversiones y 5 mil para las interventorías de las obras

Cada municipio recibió cerca de 880 millones de pesos destinados a la contratación de una obra principal, adjudicada a un contratista a través de una licitación pública, y unos convenios solidarios para el mantenimiento rutinario de las vías, firmados con las Juntas de Acción Comunal (JAC) de las veredas en donde se ubican las intervenciones.

Algunas alcaldías priorizadas contestaron que no habían firmado contratos relacionados con el Acuerdo de Paz, a pesar de haber registro de que suscribieron un convenio interadministrativo con la ART y adjudicaron una obra para ejecutar ese presupuesto, como es el caso de Teorama, Norte de Santander.

Esa situación indicaría que esas alcaldías desconocen que los recursos llegaron como implementación del Acuerdo de Paz o que deliberadamente omitieron entregar ese dato, lo que atenta contra el derecho que tienen los ciudadanos de acceder a esta información, además de no permitir que se ejerza control sobre los dineros de la paz.

Al respecto, el alcalde de Teorama, Jesús Montagut, afirmó que su despacho no reportó la existencia del convenio interadministrativo firmado entre ese municipio y la ART, debido a una equivocación de uno de sus funcionarios, pero hasta el momento de esta publicación, no había enviado la información corregida.

En todos los casos, la obra principal contenía intervenciones como construcciones de obras de drenaje también llamadas box coulvert, estructuras que se emplean para permitir el paso de quebradas y otras corrientes de agua por debajo de las carreteras, y arreglos en las calzadas como agregar material y aplanarlo para mejorar la vía que no está pavimentada. Los convenios solidarios firmados con las JAC de las veredas se contrataron para la conservación rutinaria de esas carreteras, es decir, remoción de derrumbes menores, limpieza de drenajes, reconstrucción de cunetas y reparación de baches. Ninguna de estas obras incluyó la pavimentación de las carreteras veredales ni se agregaron nuevos kilómetros de vías, pues el Plan 50/51 destinó recursos para mejorar vías ya existentes.

Cada contrato de obra que adjudicaron los municipios mediante licitación pública, tiene un presupuesto de aproximadamente 790 millones de pesos, mientras que cada convenio solidario, firmado entre los municipios y las JAC, tiene un valor entre 4,5 millones y 21 millones de pesos. En varios casos, la suma del valor del contrato de obra principal y de los convenios solidarios no coincide con el valor contenido en el convenio firmado con la ART, entidad encargada de transferir el dinero para ejecutar estas intervenciones.

Por ejemplo, la ART le envió, por medio de un convenio interadministrativo, 881 millones 993 mil 305 pesos al Municipio de Ituango, Antioquia, para que mejorara las vías terciarias de su territorio. Para ejecutar ese presupuesto, la Alcaldía contrató a la empresa Construcciones Gómez Orozco S.A.S. encargándola de arreglar una carretera veredal por un valor de 791 millones de pesos y, paralelamente, firmó un convenio solidario con la Junta de Acción Comunal de la vereda Candelaria Alta Guaimaral para la conservación rutinaria de parte de esa misma vía por 19 millones.

La diferencia entre lo contratado por el Municipio de Ituango y lo que le envió la ART es poco más de 71 millones de pesos. Con los documentos que la administración local subió al Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) no es posible saber si el dinero restante se ejecutó o no.

Un caso similar ocurre con el dinero girado por la ART al Municipio de Leiva, Nariño, que terminó ejecutando 854 millones de los 881 millones que le giró la Agencia, según los documentos publicados en SECOP. Así que hay un desbalance de 27 millones. En El Tambo y en Buenos Aires, municipios del Cauca, el desbalance es de 18 millones en cada uno. Sin embargo, otros municipios como Miranda, en ese mismo departamento, sí ejecutaron todos los recursos enviados por la ART.

El convenio entre la ART y los municipios establece que el presupuesto asignado por esa entidad debe destinarse únicamente para el objeto a contratar, es decir que las administraciones locales no pueden apropiarse de ningún peso de esos recursos por gastos de gestión distintos a los pactados. También establece que el dinero no ejecutado debe devolverse a la Agencia. Es posible que los municipios que no invirtieron todo el dinero lo hayan reintegrado, y también es posible que se haya gastado contratando los estudios

previos para poder abrir la licitación, pero aunque se intentó averiguar qué pasó en algunos casos con la cifra faltante, no se obtuvo respuesta de la ART encargada de supervisar esos convenios.

Según el secretario de Planeación y Obras Públicas de El Tambo, los 18 millones que no fueron invertidos en la ejecución de la obra y los convenios solidarios deben ser descontados en el último desembolso que realizará la ART. A pesar de que le solicitamos a esta entidad información sobre el seguimiento a los dineros entregados a los municipios, y que no fueron ejecutados con los fines establecidos, se obtuvo respuesta alguna.

Aunque la ley establece la necesidad de que los procesos contractuales se pongan a disposición del público en la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), no es suficiente para rastrear los dineros públicos.

*Firma del plan de acción de transformación regional en el Cesar, departamento que cuenta con ocho municipios de los 170 priorizados a nivel nacional dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que conforman a su vez la subregión Sierra Nevada y Serranía de Perijá, e incluyen algunos municipios del Magdalena y la Guajira.*

## **El Fondo Colombia en Paz**

El Fondo Colombia en Paz (FCP) creado mediante el Decreto Ley 691 de 2017, es una de las cinco fuentes de recursos para implementar los seis puntos del Acuerdo de Paz. Este Fondo cuenta principalmente con los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y está a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El FCP, además de ejecutar una parte del presupuesto, transfiere dinero a doce subcuentas diferentes con propósitos distintos, y que termina siendo ejecutado por otras entidades. Es el caso de los PDET, para los cuales el Fondo le entrega dinero a la ART y sea esta la que contrate los proyectos necesarios. Lo mismo sucede con la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras entidades estatales.

Según la base de datos entregada por el FCP para esta investigación, la entidad, por su cuenta, a corte de agosto del 2018, firmó 1.162 contratos para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales 1.098 fueron contrataciones directas por prestación de servicios, que corresponden al 94,5 por ciento. Esto implica que casi todo el dinero ha ido en contratación de personal. Solo los 687 contratos de prestación de servicios revisados por este equipo periodístico superan los 15 mil millones del presupuesto destinado a la implementación del Acuerdo.

El director del FCP, Juan Carlos Mahecha, explicó que todos esos contratos de prestación de servicios se firmaron porque las entidades así lo solicitaron, pues se requerían este tipo de apoyo para ejecutar sus planes y proyectos.

La ART, por ejemplo, dentro de sus obligaciones legales, determinó cuáles de sus proyectos serían ejecutados con los recursos que el FCP le giró y cuáles se harán a través del Fondo.

Además, informó Mahecha, que la entidad declaró y certificó que no contaba con el personal suficiente para desarrollar sus actividades, y por esa razón el FCP firmó los contratos de prestación de servicios para suplir esa necesidad.

Las zonas donde se ejecutan estos contratos cubren gran parte del país, pero en donde más se concentran es en Bogotá, con 192, mientras que en segundo lugar se encuentran Morales, Cauca, y Riosucio, Chocó, con 11 cada uno. La mayoría de municipios que componen el resto de la lista tienen un solo contrato derivado de la ejecución de los dineros del FCP, lo cual sugiere que esta implementación se está desarrollando de manera centralizada y a los territorios está llegando poca capacidad institucional para llevarla a cabo.

Mahecha reiteró que estos contratos se firmaron por solicitud de la ART para el apoyo a su gestión, pues esa entidad define de manera autónoma la cantidad de personal que necesita y en qué municipios. Al respecto, esta agencia no entregó información adicional.

El Fondo también firmó contratos por servicios especiales que suman más de 98 mil millones de pesos. Entre estos se destaca el suscrito con la empresa Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S. por 46.520 millones de pesos para la “Prestación de servicios necesarios para la operación, implementación y soporte informático que garanticen el proceso de fortalecimiento y planeación participativa en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, en los territorios definidos por la Agencia de Renovación del Territorio - ART”.

Ese contrato tenía un plazo inicial de ejecución de ocho meses, pero se prorrogó por tres meses, hasta el 31 de octubre del 2018, y se le adicionaron 4.927 millones de pesos, con los que el valor final fue de 51.448 millones.

El objeto de este contrato fue asegurar el correcto desarrollo de unas jornadas que la ART adelantó en 30 municipios priorizados para que las comunidades participaran en la construcción de los PDET. La logística para lograrlo es enorme. Muchas personas que participaron en estas mesas regionales viven en sitios apartados y había que garantizarles el transporte, el hospedaje y la alimentación en donde se realizaron las reuniones. Además, la ART necesitaba que cada participante dispusiera de computadores portátiles y teléfonos inteligentes con plan de datos, de modo que pudieran subir información a un software.

Tal vez lo que más llama la atención es el proceso que se surtió para firmar este contrato. El análisis preliminar que ordena este gasto dice que el proceso se hizo a través de solicitud de oferta. Esto quiere decir, según el Manual de Contratación del Fondo, que se trató de una convocatoria cerrada en la que el FCP les solicitó a unas empresas que enviaran una oferta que especificara cuánto cobrarían por el objeto de este contrato.

Aunque el manual establece que deben ser por lo menos tres las empresas invitadas a presentar oferta, el contrato solo informa que se le envió a Carvajal. No es posible determinar, con la documentación que aparece en SECOP, cuáles fueron las otras dos empresas. Aunque esta información fue solicitada al FCP, hasta el momento de esta publicación no había dado respuesta.

Esta forma de contratación es posible debido a que el FCP es una entidad de régimen especial, que no se rige por las normas que regulan todo este proceso para las instituciones públicas, como la Ley 80 de 1993 y la 1150 de 2007, a pesar de que administra dineros provenientes del Presupuesto General de la Nación. La contratación de este Fondo está reglada por el manual que esa entidad se da a sí misma de acuerdo a los principios del derecho privado según lo establecen los artículos 1 y 3 del Decreto 691 de 2017.

*Las nuevas generaciones habitarán el centro poblado que se construirá en la vereda El Congal, en Samaná. 25 mil habitantes viven en este municipio del departamento de Caldas, con registro de un saldo de 21 mil víctimas. Es el municipio más golpeado por el conflicto en el departamento y en la región cafetera. Aún así, no fue priorizado por el gobierno nacional.*

## **Cooperación internacional**

Los fondos internacionales financian proyectos que participan de una convocatoria en la que organizaciones nacionales y extranjeras presentan sus propuestas. Una vez cada uno de estos fondos decide si el proyecto cumple con los requisitos establecidos, desembolsa el dinero para su ejecución. En este sentido, no son los fondos los encargados de proponer y ejecutar los proyectos, en la mayoría de los casos. Por esta razón, las iniciativas pueden llegar a ejecutarse a nivel municipal, departamental o nacional, dependiendo de la propuesta aprobada, y no necesariamente de desarrollan en las zonas priorizadas por el gobierno nacional.

Los proyectos están dirigidos a las líneas de intervención que tiene trazado cada fondo. El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas interviene en la respuesta rápida y la implementación temprana del Acuerdo de Paz; el Fondo de la Unión Europea se ha enfocado principalmente en el desarrollo rural integral y los procesos de reincorporación de los exmilitantes; mientras que el Banco Mundial ha destinado la mayor parte de sus recursos a los procesos de reparación colectiva por medio de la Unidad de Víctimas y la OIM.

Los informes de ejecución y supervisión de cada proyecto están disponibles en las páginas web de cada fondo con el seguimiento y los informes de monitoreo. Sin embargo, estos documentos presentan información general de la ejecución del proyecto y no es posible, en la mayoría de los casos, saber cuánto dinero se invirtió en cada territorio, pues cada uno incluye inversiones que no siempre pueden ser observables.

Por ejemplo, el Fondo de la Unión Europea financia proyectos de construcción de paz en territorios afectados por el conflicto, como los municipios de Dabeiba (Antioquia), Fonseca (La Guajira), Tumaco (Nariño) y La Paz (Cesar), sin embargo, no aparece cuánto dinero se invirtió en cada municipio, y tampoco se incluye un reporte detallado de la ejecución del presupuesto.

Dado que quienes ejecutan esos proyectos son las organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales que no se rigen por las leyes colombianas de contratación, estas solo están obligadas a entregar información sobre los procesos de contratación y ejecución a la organización encargada de la administración del fondo que financia cada proyecto. Aunque durante esta investigación intentamos comunicarnos con algunas organizaciones

encargadas de desarrollar varios de los proyectos de la Unión Europea, no fue posible acceder a información relacionada con presupuestos e informes periódicos de ejecución.

*[www.prensarural.org](http://www.prensarural.org)*

---

*[https://www.lahaine.org/mm\\_ss\\_mundo.php/asi-se-esta-moviendo-la](https://www.lahaine.org/mm_ss_mundo.php/asi-se-esta-moviendo-la)*