

Dividendos, Beneficios y Costos del Proceso de Paz de Colombia

Elaborado por ANIF para Fasecolda *

Octubre de 2016

Resumen

Este documento fue ideado para ayudar a analizar, desde el punto de vista económico, las implicaciones de los Acuerdos de Paz de La Habana en tres frentes: i) los dividendos de paz resultantes de poder llegar a reducir las asignaciones presupuestales dedicadas a la “Fuerza Pública” de Colombia (= gasto militar + gasto policial, hoy bordeando 3.5% del PIB); ii) los beneficios de llegar a acelerar de forma sostenida el crecimiento potencial del PIB-real gracias a un mejor clima para la inversión; y iii) los costos presupuestales adicionales que se derivarían de “la implementación de corto plazo” de dichos Acuerdos y los costos de “sostenibilidad económica” hacia el mediano plazo asociados al mejoramiento de las condiciones productivas del campo.

Las principales conclusiones son: i) no existe espacio para pensar en reducir las asignaciones presupuestales a la “fuerza pública”, luego los dividendos de paz son inexistentes; ii) el beneficio proveniente de la desmovilización guerrillera y de la disminución del narcotráfico podría verse reflejado en una aceleración de nuestro potencial de crecimiento en cerca de 0.5% a 1% por año durante la próxima década; iii) la implementación de los Acuerdos de Paz acarrearía costos presupuestales “inmediatos” de 2.23% del PIB por año durante el próximo quinquenio (2017-2022) y los costos de la “sostenibilidad” del posconflicto (vías terciarias, elementos de créditos rurales y de educación) agregarían otro 3% del PIB por año, luego los costos presupuestales de la paz estarían entre el 2.23% del PIB y el 5.23% por año durante la próxima década; y iv) la presión fiscal adicional (aparentemente no contemplada en el MFMP-2016) ascendería al 2.7% del PIB en 2018 y cerca del 4.8% del PIB en 2020, donde la reposición tributaria del 1.3% del PIB (= 0.4% restitución 4x1.000 y 0.9% restitución sobretasa CREE) estaría reduciendo dichos faltantes al 3.5% del PIB en el 2020.

Clasificación JEL: Resolución de conflictos (F51), Déficit presupuestal (H62).

* Este documento fue elaborado por ANIF para Fasecolda. Una versión preliminar del mismo fue presentada durante su Asamblea de septiembre 28-30 del 2016 en la ciudad de Cartagena. El equipo de ANIF estuvo liderado por Sergio Clavijo y participaron Alejandro Vera y Andrea Ríos.
Email: sclavijo@anif.com.co

Índice

Introducción.....	3
I. Desescalamiento del Conflicto con las FARC durante 2002-2016	5
II. Dividendos de paz.....	13
III. Beneficios económicos de la paz	16
IV. Costos presupuestales de la paz	18
V. Implicaciones fiscales de la paz.....	28
VI. Conclusiones	33
Anexo 1. Reparación de víctimas: 100% SML (% del PIB)	40
Anexo 2. Jurisdicción Especial de Paz (JEP)	40
Referencias	42

Introducción

Tras cerca de cuatro años de negociaciones (2012-2016) entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, el 26 de septiembre de 2016 finalmente se firmó el “acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. El contenido de los Acuerdos de Paz de La Habana fue sometido a un plebiscito el 2 de octubre de 2016, pero estos no obtuvieron la refrendación esperada. Los sondeos daban márgenes de ventaja al SÍ cercanos al 55%-65% y, sin embargo, el NO obtuvo una ventaja de medio punto porcentual (equivalente a unos 60.000 votos, de un total de 12 millones de votantes en esa fecha). A pesar de la importancia del momento histórico para acabar con un conflicto de 52 años, la participación ciudadana fue solo del 38% del potencial de votantes, con lo cual se superó inclusive la “abstención estructural” que en Colombia ha bordeado el 50%-60%.

El triunfo del NO ha tenido importantes consecuencias de tipo jurídico al paralizar toda una serie de reformas constitucionales y legales que, por la vía del “*fast-track*”, supuestamente hubieran habilitado el triunfo del SÍ en dicho plebiscito. Esta negativa a la refrendación también ha tenido profundas implicaciones de tipo político-social al reabrir el debate de los términos de la desmovilización de dicha guerrilla de las FARC, tema que no es del caso entrar a analizar aquí.

Este documento fue ideado precisamente para ayudar a analizar, desde el punto de vista económico, las implicaciones de estos Acuerdos de Paz en tres frentes muy concretos: i) los dividendos de paz resultantes de poder llegar a reducir las asignaciones presupuestales dedicadas a la “Fuerza Pública” de Colombia (= gasto militar + gasto policial), donde el debate se concentra en averiguar si Colombia podría reducir este gasto (bordeando hoy un 3.5% del PIB) para llevarlo a la media de la región (1.5% del PIB); ii) los beneficios de llegar a acelerar de forma sostenida el crecimiento potencial del PIB-real gracias a un mejor clima para la inversión, donde serán clave las experiencias de El Salvador, Guatemala y Perú; y iii) los costos presupuestales adicionales que se derivarían de la “implementación de corto plazo” de dichos Acuerdos y los costos de “sostenibilidad económica” hacia el

mediano plazo asociados al mejoramiento de las condiciones productivas del campo (en los frentes de adecuación de tierras, mejor educación productiva y aprestamiento de vías secundarias y terciarias); los costos de la “implementación” de los Acuerdos se refieren a los derivados de: a) la restitución de tierras; b) la reparación de las víctimas; c) los campamentos y el sostenimiento de los desmovilizados; d) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y e) la sustitución de cultivos ilícitos.

Este documento contiene cinco capítulos, además de esta introducción. En el primer capítulo haremos un recuento de lo que ha sido el desescalamiento del conflicto durante el período 2002-2016, con particular efecto durante el período de las negociaciones de 2012-2016. En los capítulos dos, tres y cuatro centramos nuestra atención en los tópicos de dividendos, beneficios y costos (antes explicados). El quinto capítulo recoge los cálculos de presión presupuestal adicional y procede a analizar las presiones fiscales que ello representará durante el período 2015-2025. Por último, proveemos unas conclusiones sobre las implicaciones económicas de estos Acuerdos de Paz.

Como veremos, los mensajes centrales de esta investigación son: i) no existe espacio para pensar en reducir las asignaciones presupuestales a la “fuerza pública”, luego los dividendos de paz son inexistentes, al menos en el corto plazo (no antes de dos años); de hecho, el país debe prepararse para reforzar su gasto policial urbano, dada la necesidad de enfrentar la delincuencia organizada que intentará copar los espacios dejados por las FARC; ii) el beneficio proveniente de la desmovilización guerrillera y de la disminución del narcotráfico podría verse reflejado en una aceleración de nuestro potencial de crecimiento en cerca de 0.5%-1% por año durante la próxima década, lo cual implicaría regresar a tasas del 4.5% real anual durante el período 2015-2020 y, por cuenta de la mayor inversión en infraestructura y de la diversificación exportadora, Colombia podría llegar a sostener crecimientos del orden del 5.5% real anual durante 2020-2025; iii) la implementación de los Acuerdos de Paz acarrearía costos presupuestales “inmediatos” del 2.23% del PIB por año durante el próximo quinquenio (2017-2022) y los costos de la

“sostenibilidad” del posconflicto (vías terciarias, elementos de créditos rurales y de educación) agregarían otro 3% del PIB por año, luego los costos presupuestales de la paz estarían entre el 2.23% del PIB y el 5.23% por año durante la próxima década; y iv) la presión fiscal adicional (aparentemente no contemplada en el MFMP-2016) ascenderían al 2.7% del PIB en 2018 y cerca del 4.8% del PIB en 2020, donde la reposición tributaria del 1.3% del PIB (= 0.4% restitución 4x1.000 y 0.9% restitución sobretasa CREE) estaría reduciendo dichos faltantes al 3.5% del PIB en el 2020.

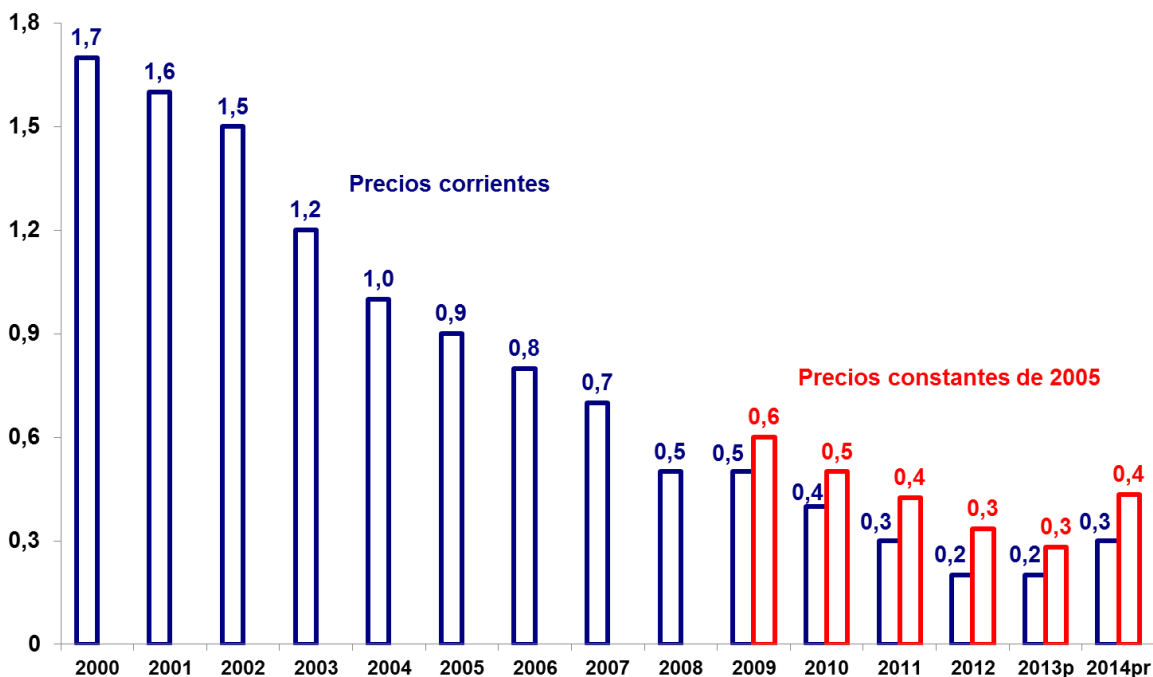
I. Desescalamiento del Conflicto con las FARC durante 2002-2016

a. ¿Retroceso del narcotráfico?

Al tomar las cifras oficiales del Dane sobre el tamaño de la economía ilegal en Colombia, se observa una marcada reducción durante el período 2000-2014. Por ejemplo, dichas cifras revelan que la incidencia de los cultivos ilícitos en Colombia habría pasado de representar un 1.7% del PIB en 2000 (pesos corrientes) a tan solo un 0.3% del PIB en 2014 (ver gráfico 1).

De acuerdo con lo anterior, podría pensarse que la economía del narcotráfico ha prácticamente desaparecido en Colombia y, dirían los observadores del exterior, que estos Acuerdos de Paz habrían resultado de un triunfo en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. Estas cifras darían la falsa sensación de que el narcotráfico habría desaparecido de la “faz de Colombia”, tal como lo anunciaba el Ministro del Interior de 2002, que lograría hacerlo durante sus próximos meses de gestión.

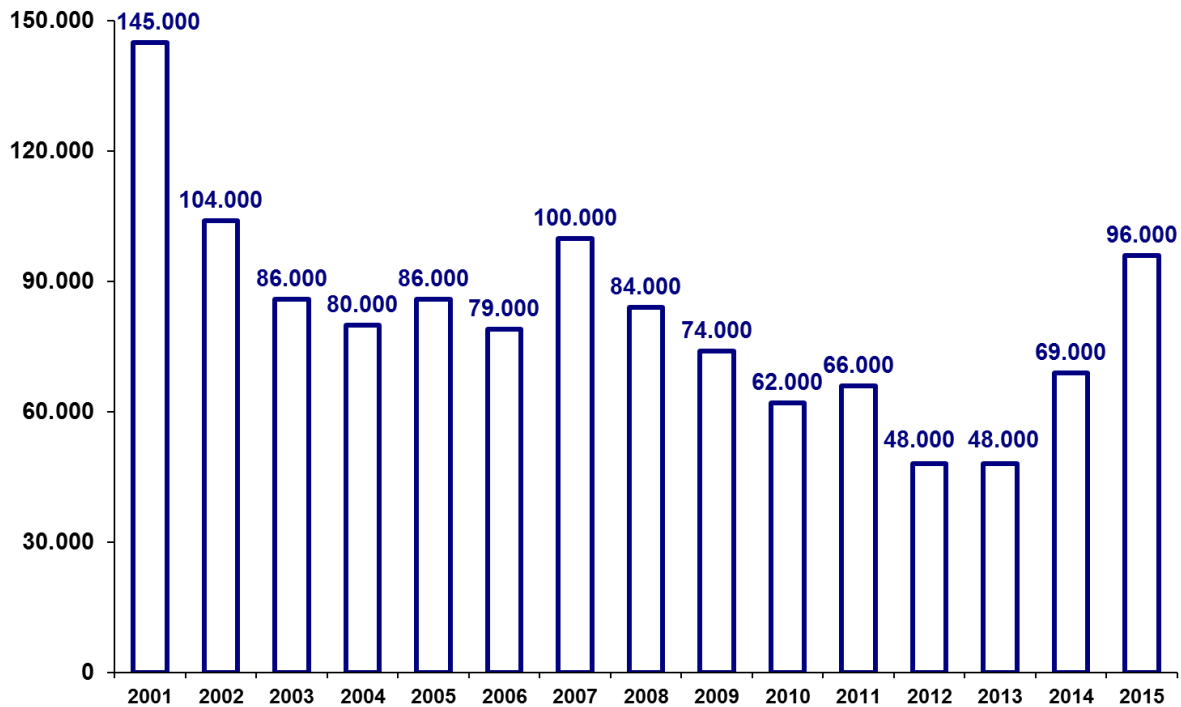
**Gráfico 1. Tamaño de la economía ilegal: cultivos ilícitos
(% del PIB)**



Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

Sin embargo, las cifras sobre el número de hectáreas de coca sembradas en Colombia, publicadas por las Naciones Unidas, evidencian una realidad muy diferente. El gráfico 2 muestra cómo, después de más de una década de reducción en el número de hectáreas cultivadas con coca, dichas hectáreas se habrían (en realidad) duplicado durante 2012 y 2015, al pasar de 48.000 en 2012 a 96.000 en 2015. Tal como lo ha reconocido la propia Administración Santos, esta gran expansión de los cultivos y de su narcotráfico asociado coinciden con el inicio de las negociaciones con las FARC en La Habana y con la cesación de la aspersion de dichos cultivos con glifosato, invocando el Gobierno los nuevos hallazgos de la OMS sobre sus riesgos cancerígenos y de daños a cultivos aledaños. En este sentido, no debe sorprendernos que el Informe de “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015” (2016), realizado por Naciones Unidas, reporte que en Colombia la producción de coca se hubiera expandido de 442 toneladas a 646 toneladas durante 2014-2015.

Gráfico 2. Evolución del número de hectáreas de coca cultivadas en Colombia



Fuente: cálculos Anif con base en Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC).

Es claro que, dada esta expansión de los negocios ilícitos de las drogas, la propia desmovilización de las FARC, con entrega de armas y dejación del narcotráfico, abrirá un camino para que las bandas organizadas del Golfo de Urabá, del Catatumbo, de Nariño-Cauca (o la propia guerrilla del ELN) entren a copar los terrenos allí dejados. Dicho de otra manera, el país tiene que estar alerta para evitar que se instaure en Colombia el peligroso sistema de “franquicias delictivas” impulsadas (eventualmente) hasta por la propia disidencia de las FARC.

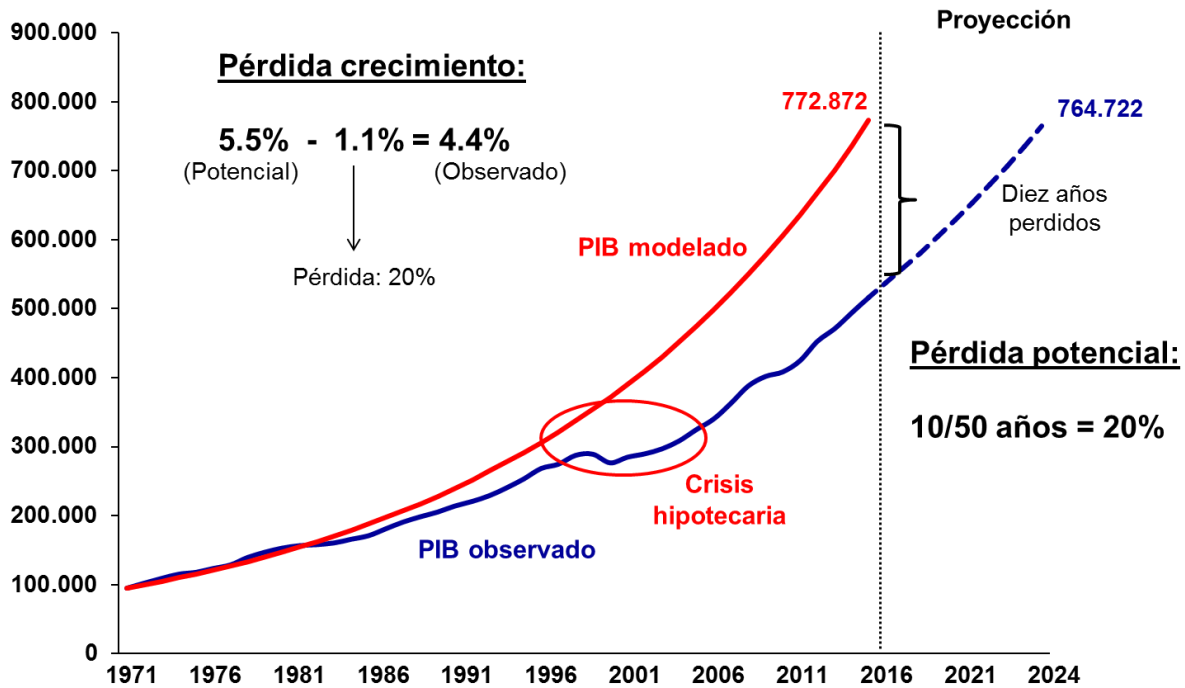
Dado todo lo anterior, la firma de un acuerdo de paz con las FARC implica asegurar una estrategia efectiva para reducir nuevamente la influencia de la economía ilegal en Colombia. Una estrategia exitosa deberá combinar “la mano dura” contra los reincidentes, de una parte, con la sustitución de cultivos ilícitos de forma duradera, de otra parte (este último tema de sustitución de cultivos lo analizaremos en detalle más adelante).

b. ¿Aceleración del crecimiento del PIB-real? No durante 2015-2020, pero seguramente sí durante 2020-2025

Durante 1970-2014, es claro que se ha venido observando una desaceleración del crecimiento económico, donde ya es evidente que el crecimiento promedio de largo plazo ha pasado del 4.5% real por año hacia el umbral 3%-3.5% (por quinquenios) durante el período prospectivo 2015-2020. Ejercicios de simulación, tipo capital incremental (ICOR), nos indican que, entre los ciclos económicos y las dificultades del conflicto armado, probablemente la economía colombiana ha perdido cerca de un 20% de su potencial (ver Anif 2012). Dicha pérdida de crecimiento se refleja en un sacrificio económico cercano a un menor crecimiento del 1.1% real por año. Puesto en otros términos, la inversión potencial resultaba en crecimientos del 5.5% real anual en vez del 4.4% que se ha observado en la historia reciente del país (ver gráfico 3).

Una conjetura que se puede establecer con base en las cifras antes reportadas es que, si la guerrilla de las FARC cesara sus actividades y en Colombia “disminuyera” el narcotráfico, podríamos acelerar nuestro potencial de crecimiento en cerca de 0.5%-1% por año durante la próxima década. Sin embargo, una pregunta de fondo es: ¿sobre qué valor debemos “montar” este delta de crecimiento esperado por el fin del conflicto? Dado que el fin anticipado del auge minero-energético ha dejado a Colombia con una reducción de su potencial de crecimiento, ahora a ritmos de solo 3%-3.5% real por año, estos beneficios económicos de mayor crecimiento económico durante el eventual posconflicto nos llevarían a crecer nuevamente a tasas del 4.5% real anual durante el período 2015-2020. Ahora, cabe la posibilidad de que, por razones adicionales de la inversión en infraestructura y diversificación exportadora, Colombia pueda llegar a sostener crecimientos del orden del 5.5% real anual durante 2020-2025, lo cual tan solo ha sido posible durante el “período de oro” de la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones de 1968-1974.

Gráfico 3. Años perdidos en el crecimiento de la economía
 (\$ miles de millones)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

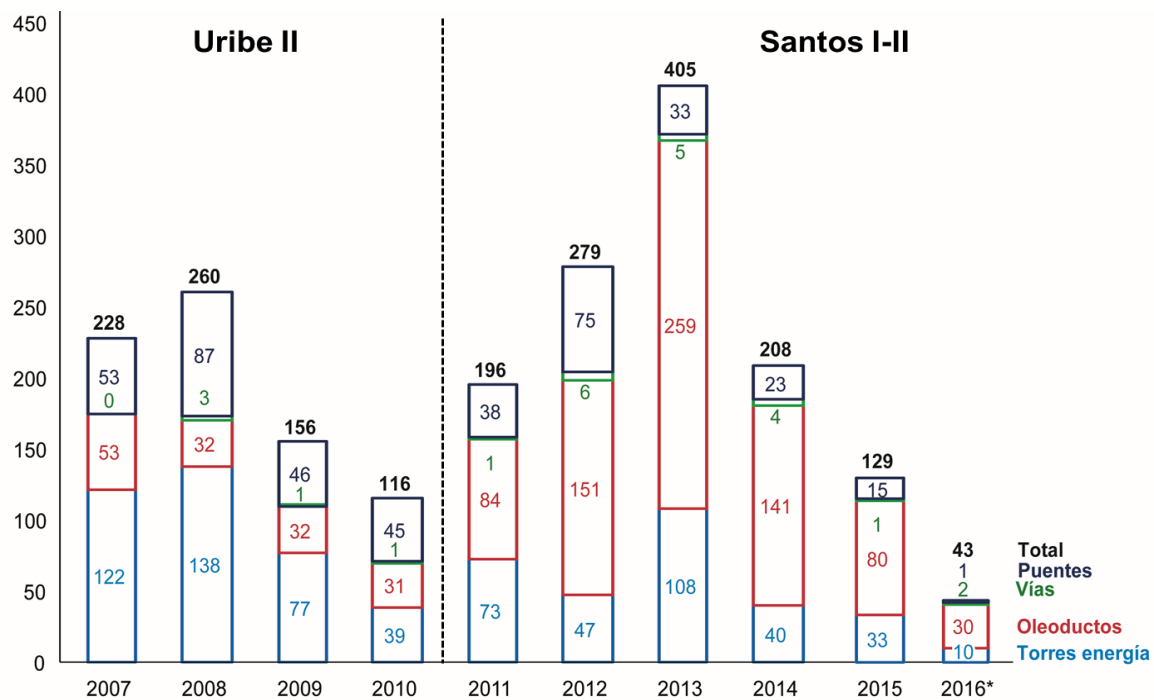
Ahora bien, es importante destacar que Colombia ya ha venido disfrutando de algunas de las bondades que traería un eventual posconflicto. En efecto, en los últimos años se ha observado un desescalamiento del conflicto en Colombia y, de hecho, esa podría ser una de las razones por las cuales Colombia ha crecido a niveles superiores a los de sus pares regionales en la actual coyuntura (ver Bank of America 2014).

Bajo la Administración Uribe II se observó una caída significativa del número de atentados a la infraestructura (a excepción de 2008). Por el contrario, durante los primeros años de la Administración Santos I se registró un marcado aumento de dichos atentados. En efecto, el número de atentados se incrementó de 196 en 2011 a 405 en 2013, más que duplicándose (ver gráfico 4). Ello respondió, en parte, al paro nacional que hubo en Colombia en dicho período. Sin embargo, a partir de 2013 (cuando ya estaba instalada la mesa de negociaciones de La Habana) el número de atentados a la infraestructura ha venido cayendo de manera pronunciada. Cabe destacar que, durante enero-agosto de 2016, se han registrado

“solo” 43 atentados, frente a los 120 que se habían observado durante el mismo período de 2015.

En materia de homicidios y secuestros también se han observado reducciones significativas. Colombia pasó de registrar tasas cercanas a los 70 homicidios (por cada 100.000 habitantes) en el año 2000 a “solo” 25 homicidios en el año 2015. De forma similar, la tasa de secuestros ha caído de 9 secuestros a 0.4 durante ese mismo período de 2000-2015 (ver gráficos 5 y 6).

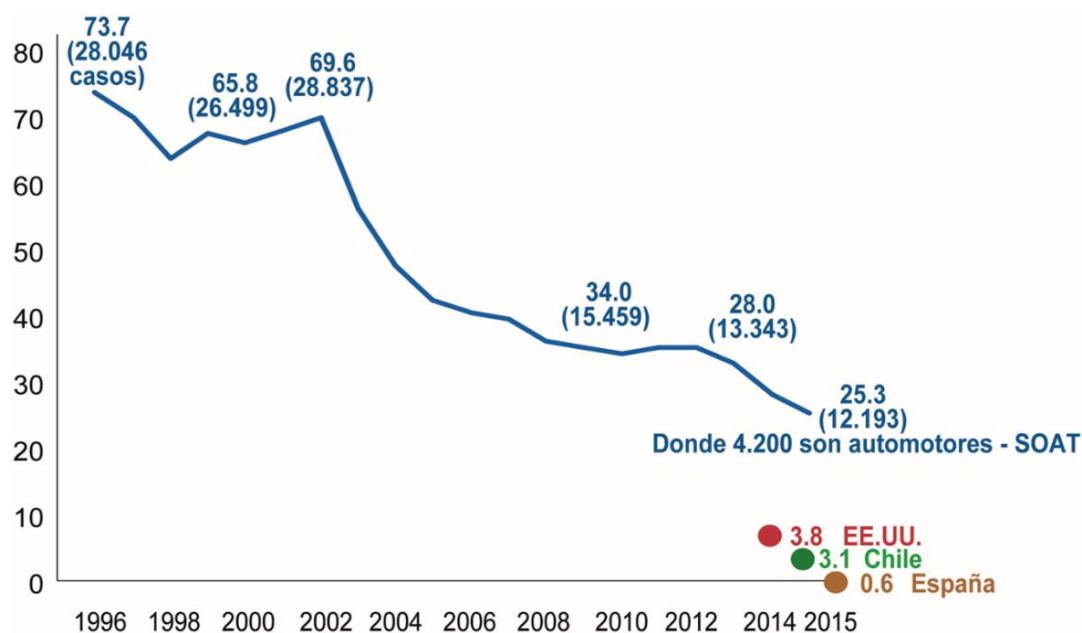
**Gráfico 4. Atentados terroristas a la infraestructura
(2007-2016; casos)**



*a agosto de 2016.

Fuente: elaboración Anif con base en Ministerio de Defensa.

Gráfico 5. Homicidios en Colombia
(tasa por cada 100.000 habitantes)

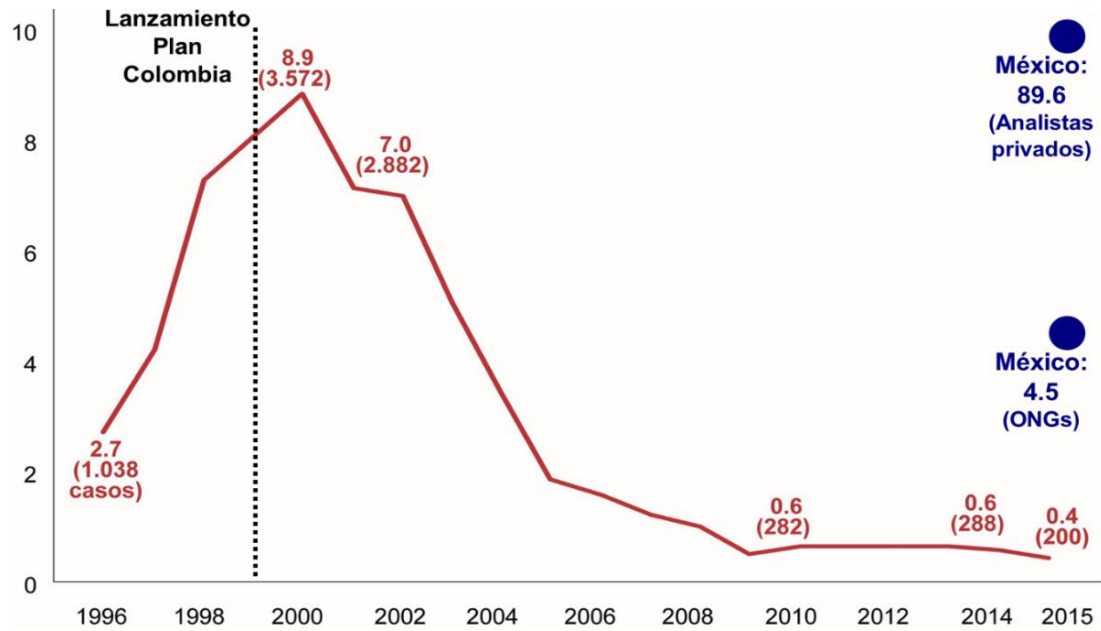


Fuente: elaboración Anif con base en Ministerio de Defensa.

Otro aliciente para “cementar” el actual proceso de paz tiene que ver con la experiencia reciente ganada en la desmovilización de las llamadas Autodefensas de Colombia (AUC, fuerzas paramilitares). Recordemos que, en 2003, tuvo lugar el proceso para la desmovilización de las AUC (conocido como el acuerdo de Santa Fe de Ralito). A partir de lo anterior y en cumplimiento de lo estipulado en la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), un poco más de 53.000 personas se desmovilizaron durante 2003-2015 (ver gráfico 7).

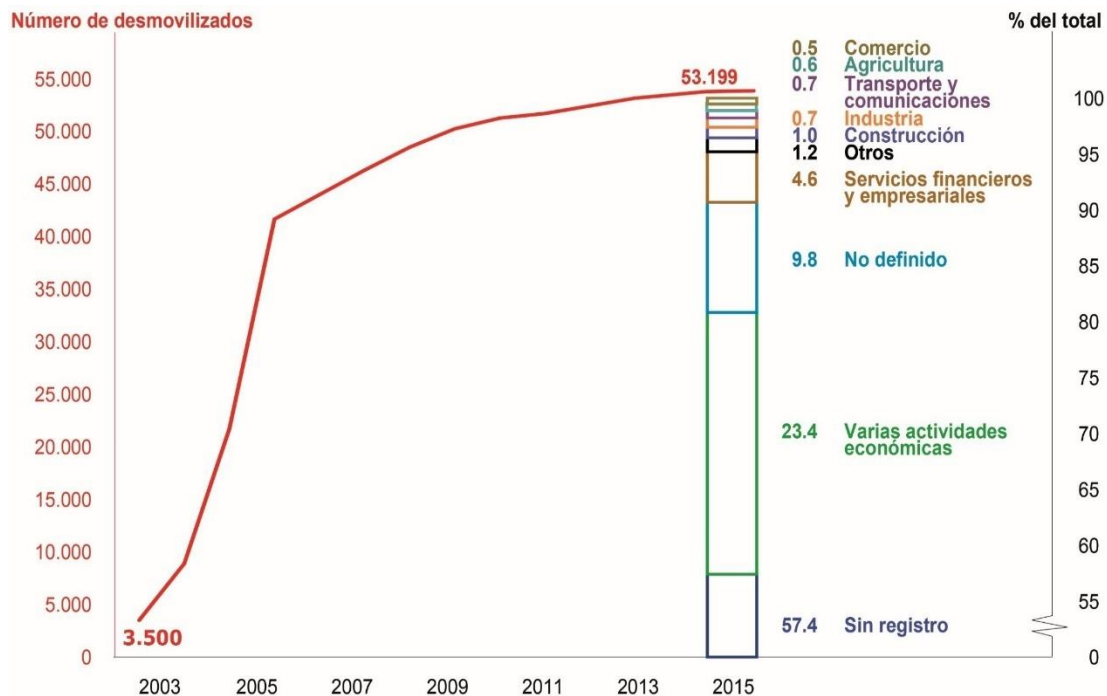
Según la información reportada por la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), tan solo se conoce la situación del 40% de los allí desmovilizados. Se presume que cerca de un 4.6% de ellos trabaja en el sector de servicios financieros y empresariales, un 1% en construcción y un 0.7% en industria, entre otros. Es claro que Colombia tiene un gran desafío por delante con respecto a las experiencias de absorción de la mano de obra desmovilizada por las guerrillas, por ejemplo, en El Salvador.

**Gráfico 6. Secuestros en Colombia
(tasa por cada 100.000 habitantes)**



Fuente: elaboración Anif con base en Ministerio de Defensa.

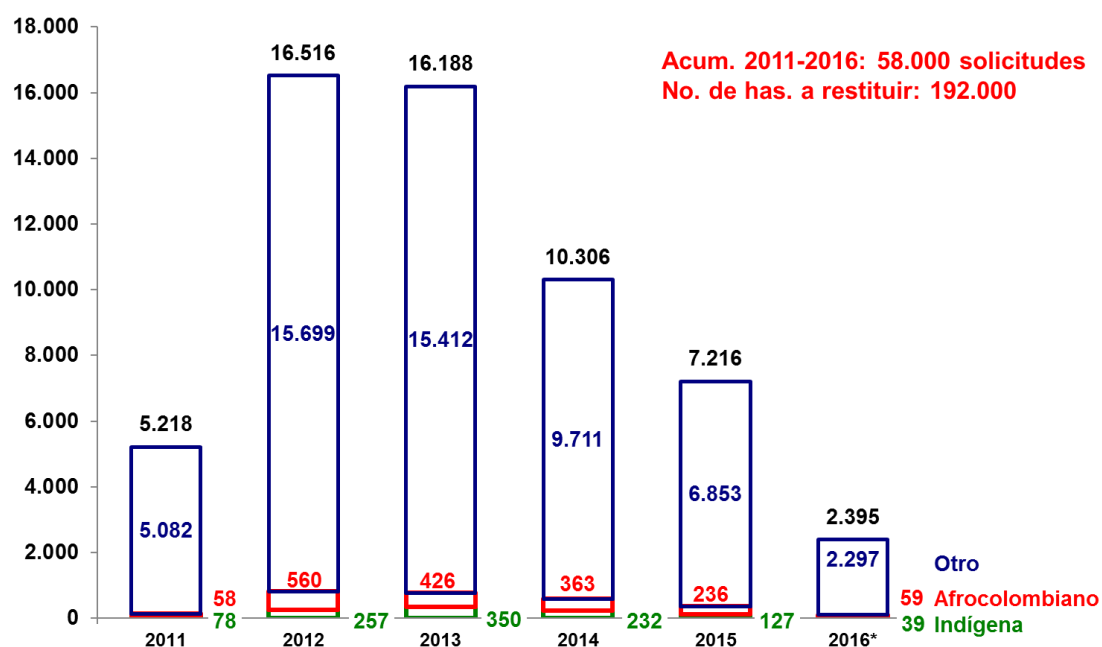
**Gráfico 7. Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz: Desmovilizados por sector económico
(acumulado 2003-2015)**



Fuente: cálculos Anif con base en Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

Entre tanto, los desplazados de la violencia han hecho aproximadamente 58.000 solicitudes de entrada al registro de tierras despojadas y abandonadas durante el período 2011-2016 (ver gráfico 8). Lo anterior implica que habrá que restituir cerca de 192.000 hectáreas a las mencionadas víctimas del conflicto armado colombiano, lo cual implica unos costos onerosos (lo cual detallaremos más adelante).

**Gráfico 8. Solicitudes de entrada al registro de tierras despojadas y abandonadas forzadamente
(Ley 1448 de 2011)**



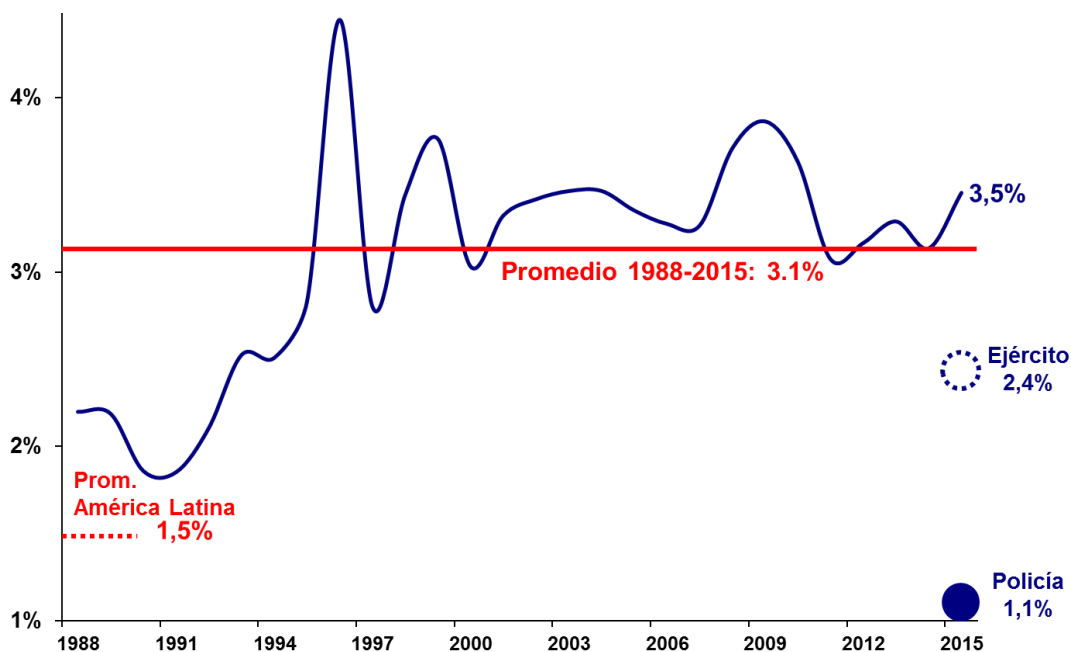
*a junio de 2016

Fuente: cálculos Anif con base en Unidad de Restitución de Tierras (URT).

II. Dividendos de paz

Colombia es el país de América que más gasta en fuerza pública (= gasto militar + gasto policial), bordeando actualmente el 3.5% del PIB (= 2.4% ejército + 1.1% policía), ver gráfico 9. Este valor es incluso superior al 3.3% del PIB que gasta Estados Unidos y, por supuesto, rebaza por mucho el 1.5% del PIB de valor promedio que se observa en América Latina.

**Gráfico 9. Gasto en fuerza pública en Colombia
(1988-2015, % del PIB)**



Fuente: elaboración Anif con base en Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Al referirnos a dividendos de paz hacemos alusión al ahorro fiscal casi automático que podría obtener un país al finalizar un gran conflicto armado y reducir entonces su gasto en fuerza pública. Con base en las experiencias de Centroamérica (particularmente de El Salvador y Guatemala) y del propio Perú, se puede concluir que dichos dividendos de paz son inexistentes, pues no existe la posibilidad de entrar a reducir de forma significativa el mencionado gasto.

En efecto, la falta de adecuada planificación posterior al acuerdo de paz en El Salvador ha tenido malas consecuencias. La escalada de homicidios (pasando de 60 a 120 por cada 100.000 habitantes entre 2005 y 2015) y el deterioro en la tasa de secuestros (pasando de 0.1 a 0.3 por cada 100.000 habitantes) indican que la delincuencia se ha esparcido por todas partes (ver gráficos 10 y 11). Se estima, por ejemplo, que en las épocas guerrilleras del FMLN había unas 30.000 personas en armas (incluyendo su red de apoyo), pero hoy se constata que en las bandas delincuenciales de los Maras y los del Barrio 18 hay cerca de 70.000, con redes de apoyo que se multiplican como por siete (alcanzando casi medio millón de

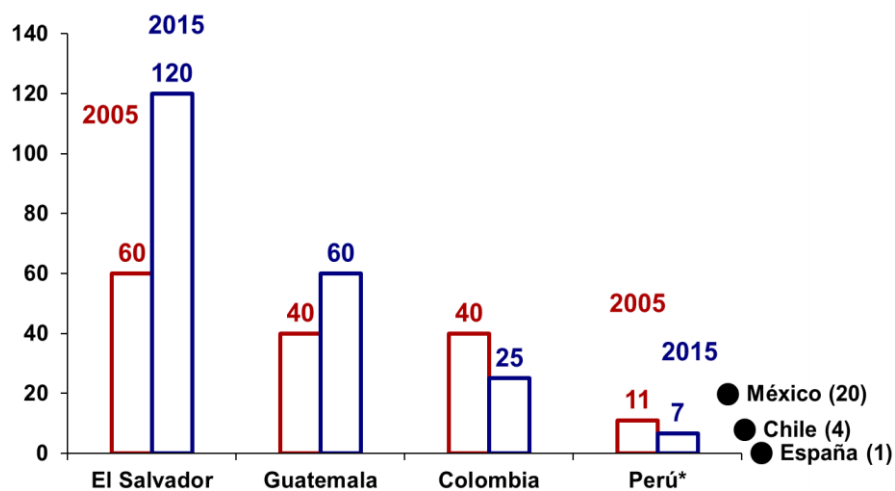
delincuentes organizados en un país de solo 6 millones de habitantes).

De manera similar, Guatemala registró un repunte en su tasa de homicidios (de 40 a 60 por cada 100.000 habitantes entre 2005 y 2015), mientras que en Perú los deterioros se observaron en la tasa de secuestros (de 1.8 a 2.3 por cada 100.000 habitantes) y en el número de asaltos (de 53 a 211 por cada 100.000 habitantes).

Gráfico 10. Tasa de homicidios por país:

2005 vs. 2015

(No. de homicidios por cada 100.000 habitantes)



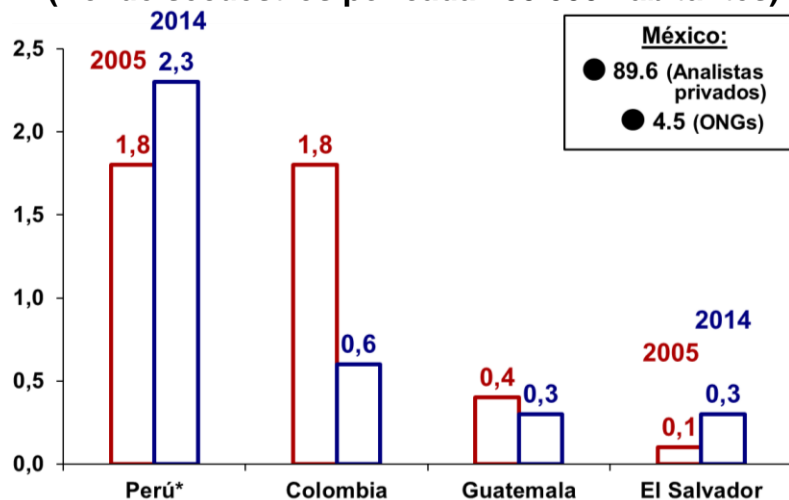
*Cifras de 2014.

Fuentes: elaboración Anif con base en The Economist, Banco Mundial y UNODC.

Gráfico 11. Tasa de secuestros por país:

2005 vs. 2014

(No. de secuestros por cada 100.000 habitantes)



*Cambió la definición de secuestro.

Fuente: elaboración Anif con base en Ministerio de Defensa y UNODC.

Colombia es proclive a este “efecto avispero” que se ha dado en El Salvador y Guatemala, a pesar de estar exhibiendo un desempeño favorable en algunas de las variables de tensión social. Por ejemplo, la tasa de homicidios se ha reducido de 40 a 25 por cada 100.000 habitantes durante la última década, así como la tasa de secuestros ha bajado de 1.8 a 0.6 por cada 100.000 habitantes.

Por lo anterior, Colombia debe prepararse para reforzar su gasto policial urbano, con miras a evitar el deterioro social que se dio en los países centroamericanos tras experiencias similares a la que Colombia estaría enfrentando durante el próximo quinquenio (ver Anif 2016a). Aun si la totalidad de las FARC se desmovilizaran tras los acuerdos de paz, Colombia tendría que enfrentar la delincuencia organizada (paramilitares y las llamadas “bacrim”), la cual seguramente buscaría apropiarse del espacio geográfico y de ilegalidad asociado al narcotráfico. Así, aunque lo ideal sería poder reducir el gasto en fuerza pública de Colombia al 1.5% del PIB promedio de América Latina, ni el narcotráfico ni la violencia generalizada harían posible (ni aconsejable) reducirlo, al menos no antes de un quinquenio.

III. Beneficios económicos de la paz

Al identificar los beneficios económicos para países similares a Colombia luego de finalizar conflictos internos, se encuentra que en El Salvador, Guatemala y Perú se observó alguna aceleración en el PIB-real tras la firma de los acuerdos y, adicionalmente, una reducción en la volatilidad de sus crecimientos. Por ejemplo, Guatemala pasó de crecimientos promedio del 3% anual durante 1976-1995 hacia un 3.5% anual durante 1996-2015 (reduciendo su desviación estándar del 3% al 1.2% durante dichos períodos). El Salvador pasó de crecer al 1.1% anual durante 1972-1991 al 3% anual en 1992-2015 (reduciendo su dispersión del 5.3% al 2.3%). Perú hizo lo propio al pasar de crecimientos del 1.5% anual en 1972-1991 al 4.9% anual en 1992-2015 (pasando su volatilidad del 6.4% al 3.2%).

Como ya se mencionó, algunos analistas han postulado la tesis de que Colombia ya está disfrutando de los beneficios del posconflicto, dada la menor intensidad del

mismo durante el período 2012-2016, coincidente con los diálogos entre el Gobierno y las FARC. Sin embargo, lo que se ha observado en Colombia es una pérdida en crecimiento potencial del orden del 1% por año, el cual está asociado a lo que Anif denominó tres años atrás “el fin anticipado del auge minero-energético” (bajando el crecimiento quinquenal del histórico 4.5% por año a cerca del 3.5% por año que hoy se tiene), ver Anif 2014.

A pesar de todo lo anterior, la tendencia de dicho crecimiento económico ha sido favorable para Colombia y Perú, pero desfavorable para El Salvador y Guatemala, contradiciendo el análisis de promedios anuales discutido anteriormente. Ello subraya las múltiples causas que juegan en la determinación de dicho crecimiento económico, donde probablemente lo que ha pesado en el mayor dinamismo de Perú y Colombia obedece al súper ciclo de *commodities* y tiene poco que ver (hasta la fecha) con la finalización del conflicto en Perú o el posconflicto referido a Colombia.

Para el caso de Colombia, se tienen diversos estimativos sobre la aceleración que se observaría en el crecimiento económico en el posconflicto, a saber: i) Bank of America (2014) postuló una aceleración del crecimiento de Colombia de solo un 0.3% por año (dado el disfrute “anticipado” que se traía desde 2012 y por tratarse de un conflicto de “baja intensidad”); ii) Deutsche Bank (2016) estimó una aceleración del crecimiento del 0.5%; y iii) el DNP (2015) ha “extrapolado” crecimientos adicionales para Colombia (“atribuibles” al fin de 30 conflictos “similares” al nuestro) del orden del 1.1%-1.9% por año (ver cuadro 1).

Frente a esta última estimación, numerosos analistas han expresado sus reservas, al considerarla bastante optimista debido a los precarios supuestos de dicha teoría. Además, se plantea que el DNP asume que la aceleración del crecimiento sería permanente, lo cual es difícil de creer, y que no tiene en cuenta la importancia del ciclo económico. Ni que decir del estudio del PNUD-CERAC (2014) que incluso menciona aceleraciones de hasta 4pp en el crecimiento de Colombia (llevándolo hasta el 8% real).

Las simulaciones de Anif (basadas en modelos ICOR, antes comentados) son un

poco más conservadoras y sugieren que dichos beneficios económicos de la paz podrían rondar valores del 0.5%-1% de crecimiento adicional por año durante 2017-2022. Es importante resaltar que dicho valor debe computarse sobre el actual ciclo de desaceleración económica que experimenta el país (llevándonos entonces del actual 3.5% hacia un 4.5% anual durante 2017-2022), algo que también había mencionado recientemente Hofstetter (2016).

Cuadro 1. Beneficios económicos de la Paz

Entidad	Efecto	Metodología
Bank of America (2014)	0.28% - 0.33%	Econometría - Variables instrumentales con Efectos Fijos (PIB departamental).
Deutsche Bank (2016)	0.5% - 1%	Análisis sectorial y de niveles de inversión.
Anif (2015)	0.5% - 1%	Efecto mezclado de reformas estructurales y acuerdo de paz (positivo) con fin del auge minero-energético (negativo).
DNP (2015)	1.1% - 1.9%	Comparación con países que tuvieron conflictos similares.
PNUD-CERAC (2014)	4pp (hasta 8%)	Eliminación brecha urbano-rural.

Fuente: elaboración Anif.

IV. Costos presupuestales de la paz

Para efectos de este estudio, hemos dividido los costos presupuestales de la paz en dos grandes grupos, según su temporalidad: costos “inmediatos” y costos “de sostenibilidad” del posconflicto.

El primer grupo comprende los rubros de: i) restitución de tierras; ii) indemnización a las víctimas; iii) establecimiento de los campamentos de desmovilizados y su sostenimiento; iv) implementación de la Jurisdicción Especial de Paz (JEP); y v) sustitución de cultivos.

Por su parte, el grueso de los costos “de sostenibilidad” está relacionado con la adecuación del campo para hacerlo más competitivo, en especial en lo relacionado

con la adecuación de vías secundarias y terciarias, así como partidas adicionales para educación y créditos rurales (contemplados en el Informe Misión para la Transformación del Campo, 2015). Ello representaría un 3% del PIB por año durante el próximo quinquenio y, muy seguramente, poco ha sido incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 (MFMP-2016). De hecho, el 30% de las vigencias futuras que está impactando el presupuesto público futuro se refiere a las 4G y, eventualmente, al polémico metro de Bogotá (ver Anif 2016b).

Por ahora, analicemos en detalle los costos “inmediatos” del posconflicto.

a. Restitución de tierras

De acuerdo con la información publicada por la Unidad de Restitución de Tierras, al corte de septiembre de 2016 había cerca de 192.000 hectáreas de tierra con sentencia restitutiva (2.7% del total de hectáreas de uso agropecuario en Colombia, que llega a 7 millones). Ello significa que 192.000 hectáreas deben ser devueltas a quienes fueron despojados forzosamente de allí.

Según la Agencia Nacional de Tierras, 60.000 hectáreas han sido decomisadas a grupos ilegales. En otras palabras, las autoridades locales apenas cuentan con un 32% de las hectáreas a restituir. Habrá que ver cuánto tiempo tarda la consecución del 68% restante para solucionarle la situación a los desplazados.

Evidentemente, todo el proceso de restitución de las tierras a los desplazados conlleva unos costos que deberá asumir el Gobierno en el mediano plazo. La Misión para la Transformación del Campo, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), definió unos lineamientos de política pública para los próximos 20 años con el fin de impulsar el desarrollo agropecuario-rural. Con base en ello, Anif realizó la estimación de los costos que generará la restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado colombiano. Es importante mencionar que los costos que se incluyeron en este punto son todos aquellos que consideramos directamente relacionados con el posconflicto, muchos de los cuales aún no han sido incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Dicho esto, se consideraron dos grandes rubros: i) inclusión social y productiva; y ii) ordenamiento de la propiedad. El primer rubro representaría un 0.04% del PIB (de 2015) por año durante los próximos 15 años (ver cuadro 2). Ello estaría dividido entre el gasto asociado a la población vulnerable (0.02% del PIB de 2015) y el de atención a productores (0.02%).

Por su parte, el rubro de ordenamiento de la propiedad representaría un 0.085% del PIB de 2015 por año durante el mismo lapso, correspondiente a: i) formalización de predios-proceso judicial (0.01% del PIB); y ii) compra de tierras (0.076%).

Por lo tanto, el costo total inmediato estimado de la restitución de tierras a los desplazados sería del 0.12% del PIB de 2015 por año durante el período 2016-2030. Así, nuestros resultados sugieren que este costo no sería muy oneroso para el Gobierno.

Cuadro 2. Restitución de tierras - Misión Rural: costos no presupuestados

Estrategia	Acum. 2016-2030 (\$ bill. de 2015)	Anual	
		\$ bill. de 2015	% del PIB
1. Inclusión social y productiva	4,4	0,3	0,04%
Población vulnerable	2,1	0,1	0,02%
Atención a productores	2,4	0,2	0,02%
2. Ordenamiento de la propiedad	10,2	0,7	0,085%
Formalización de predios-proceso judicial	1,2	0,1	0,01%
Compra de tierras	9,1	0,6	0,076%
TOTAL (1. + 2.)	14,7	1,0	0,12%

Fuente: elaboración Anif con base en Misión para la Transformación del Campo.

b. Reparación de víctimas

Estimar el número de víctimas a reparar en Colombia resulta una tarea bastante complicada. Para hacer una aproximación a dicha cifra, se contabilizaron los colombianos que están en el exterior (que han huido del conflicto) y las personas que se catalogan como desplazados internos. En el primer caso, las cifras se

estiman en el rango de 3.3 millones de personas (que calcula la Cepal) a 5 millones de personas (que estima la Conferencia Episcopal de Colombia), implicando que cerca del 7%-14% del total de la población está fuera del país, similar a países con guerra civil como Irak (12%). Como puede suceder que parte de los colombianos en el exterior se hayan ido por motivos diferentes al conflicto interno (por estudio, trabajo u otros), para nuestro propósito suponemos que la mitad de la cifra más baja (1.7 millones) serían los desplazados netos en el exterior como consecuencia del conflicto (ver cuadro 3).

En el segundo caso, se estima que hay hasta 6.9 millones de personas que alguna vez fueron desplazados internos. Si hacemos el supuesto de que la mitad de esas personas ya no son desplazados hoy, llegaríamos a una cifra de desplazamiento interno neto de 3.5 millones de personas. Así, según nuestros cálculos, en el escenario más conservador se debería restituir a un total de 5 millones de víctimas del conflicto.

Cuadro 3. Cálculo del número de desplazados

	Cálculos brutos	Cálculos netos (50% c. brutos)
	(millones de personas)	
1. Colombianos en el exterior		
a. Cepal	3,3	1,7
b. Conferencia Episcopal	5,0	
c. Min. Relaciones Exteriores	4,7	
2. Desplazados internos (ACNUR) (alguna vez desplazados?)	6,9	3,5
3. TOTAL (1.a + 2)	10,2	5,1

Fuente: elaboración Anif.

Con base en dicha estimación del número de desplazados, se cuantificó el costo que debería asumir el Gobierno para su reparación. Para ello, se consideraron dos factores: el número de víctimas y el tiempo que serían indemnizadas. Para cada uno de estos factores se plantearon, a su vez, dos escenarios. En el primer caso, se hicieron las estimaciones si hubiera 5 millones de desplazados o si hubiera un

máximo (muy poco probable) de 10 millones. En cuanto al tiempo, se consideró una indemnización por 3 o 6 años.

En el cuadro 4 se muestran los resultados de dichas estimaciones considerando una indemnización del 50% de un Salario Mínimo Legal (SML) mensual para cada una de las víctimas. Nuestros cálculos arrojan unos costos bastante onerosos en materia de reparación de víctimas. Incluso en el escenario más conservador (5 millones de víctimas indemnizadas durante 3 años) los costos serían del 1.9% del PIB promedio-año. En Valor Presente Neto (VPN), traído a pesos de 2015, el costo ascendería al 7% del PIB de 2015. Nótese cómo dichas cifras lucen bastante elevadas, especialmente si se tiene en cuenta el déficit fiscal del 4.2% del PIB que se proyecta que tendría el Gobierno Central en 2016.

**Cuadro 4. Reparación de víctimas: 50% SML
(% del PIB)**

Población	Costos	
	3 años Prom. año // VPN	6 años Prom. año // VPN
5 mill.	1.9% // 7.0%	1.8% // 13.6%
10 mill.	3.9% // 14.1%	3.6% // 27.3%

Fuente: elaboración Anif.

La estimación del costo de reparar a las víctimas también se realizó suponiendo que la indemnización fuera del 100% de un SML. Como es de esperarse, los costos se duplican frente a los mencionados anteriormente. En el caso de una indemnización durante 3 años para 5 millones de víctimas, el costo promedio-año se incrementaría al 3.9% del PIB. De la misma manera, el VPN alcanzaría un 14.1% del PIB de 2015. Los resultados detallados de esta segunda estimación se presentan en el Anexo 1.

Como veremos, el costo en el que incurriría el Gobierno por reparación de víctimas es el más elevado de todos los contabilizados en este estudio. Sin embargo, cabe destacar que el Gobierno ya tiene presupuestado cerca de un 1% del PIB por año

para el horizonte 2012-2021 (según lo estipulado en la Ley de Víctimas - Ley 1448 de 2011). Ello nos dejaría entonces con un costo (no presupuestado) del 0.9% del PIB por año en el escenario más benevolente.

Aun así, estas cifras resultan preocupantes considerando que el hueco fiscal que tiene actualmente el Gobierno es cercano al 4% del PIB (según el MFMP-2016) y que la “anhelada” reforma tributaria estructural lograría apenas recaudar un 2% del PIB adicional.

Para terminar, cabe mencionar que algunos analistas discrepan de la cifra de víctimas que menciona este análisis. Anotan que el costo se podría acotar si se reduce el número de desplazados. Por ejemplo, en el caso en que el número de víctimas fuera de solo 2.5 millones de personas (la mitad de los que contabilizamos anteriormente) los costos se podrían reducir. En efecto, el costo promedio-año sería del 1% del PIB y el VPN del 3.5% del PIB de 2015, para el caso de una víctima indemnizada con el 50% de un SML mensual durante 3 años. Si fuera así, el costo de reparar a las víctimas ya estaría entonces presupuestado en su totalidad por el Gobierno, según lo mandado por la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011). No obstante, alguien también podría argumentar que el 50% del SML es poco y que habría que pagarles hasta el 100% (el “mínimo vital” que menciona la Corte Constitucional). En ese caso, aún con 2.5 millones de víctimas, el costo se eleva a cerca de 1.9% del PIB (el resultado de nuestro escenario más conservador).

c. Campamentos y sostenimiento de desmovilizados

Como es bien sabido, en el acuerdo de paz que firmaron las FARC y el Gobierno el 26 de septiembre de 2016, se había acordado que los guerrilleros se concentrarían en 23 zonas veredales transitorias de normalización y 8 campamentos. Ello mientras se preparaba todo para su proceso de reincorporación a la vida civil.

Mantener dentro de esas zonas durante 6 meses a los cerca de 18.000 guerrilleros (6.000 militantes más dos milicianos de apoyo por cada guerrillero) que se desmovilizarían implicaría un costo para el Gobierno. Hemos estimado que los

gastos asociados al sostenimiento de cada campamento en ese período de 6 meses se valoran en cerca de \$1.3 millones mensuales (2 SML mensuales) por guerrillero. Cabe destacar que dicho valor no es dinero que se le entregaría a cada guerrillero, sino lo que consideramos que gastaría el Gobierno para mantener los campamentos (comida, agua, etc.).

Así, las zonas veredales y los campamentos donde se concentrarían las FARC le costarían al Gobierno cerca del 0.017% del PIB de 2015 (\$139.200 millones por año), derivado de sostener a 18.000 guerrilleros durante 6 meses, incurriendo en gastos de \$1.3 millones mensuales por cada uno. Como se observa, los gastos en este frente serían bajos, por lo cual sería posible acomodarlos en el presupuesto.

Con relación a los desmovilizados, además del gasto de manutención en los campamentos, el Gobierno tendría que asumir las garantías que se comprometió a darles para su sostenimiento durante el proceso de reincorporación a la vida civil. Se trata de 3 tipos de ayuda económica: i) apoyo económico para programas-proyectos productivos y sostenibles; ii) renta básica mensual; y iii) asignación única de normalización.

El apoyo económico que recibiría cada desmovilizado en proceso de reincorporación para el desarrollo y la ejecución de programas-proyectos productivos y sostenibles sería de \$8 millones. Los desmovilizados tendrían derecho a recibir dicho dinero una sola vez.

En cuanto a la renta básica mensual, cada miembro desmovilizado de las FARC tendría derecho a recibir el equivalente al 90% de un SML (aproximadamente \$580.000 con el SML de 2015 o \$620.000 con el de 2016), al finalizar la concentración en las zonas veredales y campamentos. Dicha ayuda se le brindaría a aquellos desmovilizados que no cuenten con un contrato que les genere algún ingreso y tendría una duración máxima de 24 meses.

Por su parte, la asignación única de normalización sería equivalente a \$2 millones y lo recibirían una sola vez. Este dinero también sería entregado a cada miembro

desmovilizado de las FARC al momento de la terminación de la concentración en las zonas veredales y campamentos.

A partir de la información anterior, se calculó el costo que asumiría el Gobierno por el sostenimiento de los desmovilizados. Así, las ayudas económicas que el Gobierno le brindaría a los 18.000 guerrilleros que se desmovilizarían representaría un costo anual equivalente al 0.054% del PIB de 2015 (cerca de \$430.000 millones por año).

Por lo tanto, el costo total anual en el que incurriría el Gobierno por cuenta de los desmovilizados (su concentración y sostenimiento posterior a dicha concentración) representaría un 0.071% del PIB de 2015. Como ya se mencionó, el gasto en este rubro no sería muy elevado.

d. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Tal como está establecido en el acuerdo firmado entre el Gobierno y las FARC, las víctimas estuvieron en el centro de la negociación entre las partes. Por ello, el acuerdo sobre víctimas está compuesto por diversos puntos. Uno de estos fue la JEP, que consiste en una jurisdicción especial que actuaría de manera autónoma sobre asuntos relacionados con violaciones graves a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario.

Para cumplir con sus funciones, la JEP se compondría de la siguiente manera:

- 3 salas de jurisdicción:
 - Definición de situaciones jurídicas
 - Reconocimiento de verdad, de responsabilidad y determinación de hechos y conductas
 - Amnistía o indulto
- Unidad de Investigación y Acusación
- Tribunal para la Paz (4 secciones)
 - Apelación de sentencias
 - Casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad (1ª instancia)

- Casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad (1ª instancia)
- Revisión de sentencias

Para calcular el costo que implicaría la JEP, hicimos una serie de supuestos en cuanto al número de empleados que se requerirían en cada uno de los componentes de dicha jurisdicción y al salario que recibirían. Los detalles de los supuestos se encuentran en el Anexo 2 del documento.

Nuestros cálculos sugieren que la JEP tendría un costo promedio-año de \$1.611 millones durante 3 años (que representaría un 0.0005% del PIB por año), ver cuadro 5. En VPN, traído a pesos de 2015, el valor sería de aproximadamente \$4.000 millones (0.0005% del PIB de 2015).

Si la JEP tuviera una duración de 5 años, el costo promedio-año sería de \$1.587 millones (representando un 0.0008% del PIB por año). Traído a pesos de 2015, el VPN ascendería a unos \$6.300 millones (0.0008% del PIB de 2015).

Cuadro 5. Costos JEP
(\$ millones)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
U. Investigación-Acusación	67	67	67	67	67
Salas/secciones	1.483	1.483	1.483	1.483	1.483
Infra. tecnológica	182	-	-	-	-
TOTAL	1.732	1.550	1.550	1.550	1.550

VPN (\$ millones de 2015)

Total 3 años: \$4.071 (0,0005% del PIB de 2015)

Total 5 años: \$6.322 (0,0008% del PIB de 2015)

Costo promedio año (\$ millones)

Total 3 años: \$1.611 (0,0005% del PIB)

Total 5 años: \$1.587 (0,0008% del PIB)

e. Sustitución de cultivos

La sustitución de cultivos ilícitos implica que el Gobierno deberá asumir los siguientes costos por la vía presupuestal: i) el de sembrar el nuevo producto; y ii) la indemnización-sostenimiento de los actuales cultivadores de coca durante el tiempo que dure la nueva siembra de cultivos lícitos.

Con base en una estimación de costos de siembras alternativas realizada por Fedesarrollo (2012), hemos calculado cuánto le costaría al Gobierno colombiano sustituir las 96.000 hectáreas de coca que hay sembradas en el país actualmente.

Según declaraciones del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), el mejor producto por el cual podría ser sustituida la coca es el cacao. Este es un producto con gran potencial de exportación, cubierto principalmente por Costa de Marfil (37% del mercado mundial), Ghana (24%) y Nigeria (6.6%).

Dado lo anterior, si las 96.000 hectáreas de coca fueran reemplazadas por cacao (cuyo costo por hectárea es de \$3.3 millones - pesos de 2015), el costo anual sería de \$0.3 billones, es decir, un 0.04% del PIB de 2015 (ver cuadro 6). Así, en el acumulado en 5 años el costo total sería del 0.2% del PIB de 2015.

Cuadro 6. Costo de sembrar un nuevo producto

Cultivo nuevo	Costo por ha. o ton. (\$ mill. de 2015)	Costos (\$ bill. de 2015)	
		Anual	Acum. 5 años
Palma	0.5	0.04 (0.01% del PIB de 2015)	0.2 (0.03%)
Cacao	3.3	0.3 (0.04%)	1.6 (0.2%)
Maíz	6.2	0.6 (0.07%)	3.0 (0.4%)
Café	10.9	1.1 (0.13%)	5.3 (0.7%)

Fuente: Fedesarrollo (2012).

Si, en lugar de sustituir los cultivos ilícitos por cacao, los sustituyéramos con café, el costo se incrementaría levemente. Considerando que cultivar una hectárea de

café cuesta cerca de \$11 millones (pesos de 2015), en el acumulado en 5 años ello representaría un 0.7% del PIB de 2015 (0.13% por año).

En cuanto a la indemnización-sostenimiento de los cultivadores de coca durante el tiempo que toma la siembra del nuevo cultivo, suponemos que el Gobierno daría un apoyo económico mensual de 2 SML durante 5 años (tiempo promedio que se tarda un cultivo desde de la siembra hasta la cosecha), donde cada cultivador tendría dos hectáreas en promedio. Ello implicaría que el Gobierno debería indemnizar a 48.000 cultivadores (pues hemos hablado de 96.000 hectáreas de coca).

Lo anterior implicaría un costo anual del 0.1% del PIB de 2015 (\$0.8 billones anuales), ver cuadro 7. Así, en el acumulado en 5 años el costo total sería del 0.5% del PIB (\$4 billones).

**Cuadro 7. Indemnización a cultivadores de coca
(48.000 personas; 2 SML por 5 años)**

	Costo anual	Acum. 5 años
\$ billones de 2015	0,8	4,0
% del PIB de 2015	0,1	0,5

Fuente: cálculos Anif.

En síntesis, el costo anual de sustituir los cultivos de coca en Colombia sería del 0.14% del PIB anual (= 0.04% nuevo cultivo cacao + 0.1% indemnización cultivadores). Como vemos, la sustitución de los cultivos de coca en Colombia no representaría un costo elevado para el presupuesto público.

V. Implicaciones fiscales de la paz

Después de cuantificar los costos en los que incurriría el Gobierno ante la implementación del eventual acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las

FARC, es importante analizar las presiones fiscales que ello generaría en el Presupuesto Nacional.

Como ya comentamos, los costos presupuestales de la paz se dividieron en dos grandes grupos, según su temporalidad: costos “inmediatos” y costos “de sostenibilidad” del posconflicto.

Así, en el primer grupo se incluyeron (en el capítulo anterior) los principales costos de la paz, derivados de: i) la restitución de tierras; ii) la reparación de las víctimas; iii) los campamentos y el sostenimiento de los desmovilizados; iv) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y v) la sustitución de cultivos ilícitos. Por su parte, el segundo grupo comprende los gastos asociados a créditos rurales, vías terciarias y educación.

El cuadro 8 ilustra la totalización de dichas estimaciones para el próximo quinquenio (2017-2022), llegando al 2.23% del PIB por año. Como ya se había comentado, el grueso de esos costos es atribuible a la indemnización de víctimas (1.9% del PIB por año). En cambio, la exigencia presupuestal del resto de rubros luce menor (0.33% del PIB): sustitución de cultivos (0.14% del PIB); programas para el desarrollo y la transformación del campo (0.12% del PIB, siguiendo lineamientos de la Misión para la Transformación del Campo liderada por el DNP); campamentos de concentración y sostenimiento de desmovilizados (0.07% del PIB); y la JEP (unos \$1.600 millones en términos de costo promedio por año).

Del total de estos costos “inmediatos”, tan solo aparece en el presupuesto de 2017 el equivalente al 1% del PIB (según lo estipulado en la Ley de Víctimas - Ley 1448 de 2011). Sin embargo, desconocemos cuántos de estos gastos adicionales han sido explícitamente contemplados en el MFMP-2016 divulgado recientemente (ver Anif 2016c).

**Cuadro 8. Costos del posconflicto próximos 5 años
(% del PIB)**

a. Costos inmediatos	
Misión para Transformación del Campo	0,12%
Víctimas	1,9% (Ley 1448/2011)
Jurisdicción Especial para la Paz	0,0008%
Campamentos y sostenimiento desmovilizados	0,07%
Sustitución de cultivos (cacao + indemn.)	0,14%
Total costos inmediatos	2,23% anual
b. Sostenibilidad del posconflicto	
Créditos rurales	} 3%
Vías terciarias (\$50 bill.)	
Educación	
TOTAL (a. + b.)	5,23% anual

Fuente: elaboración Anif.

El segundo rubro de costos lo hemos denominado “de sostenibilidad” del posconflicto, donde el grueso de ellos cubre la adecuación de vías secundarias y terciarias, así como partidas adicionales para educación y créditos rurales (contemplados en la Misión para la Transformación del Campo), totalizando un 3% del PIB por año durante el próximo quinquenio. Muy seguramente, nada de esto ha sido incluido en el MFMP-2016.

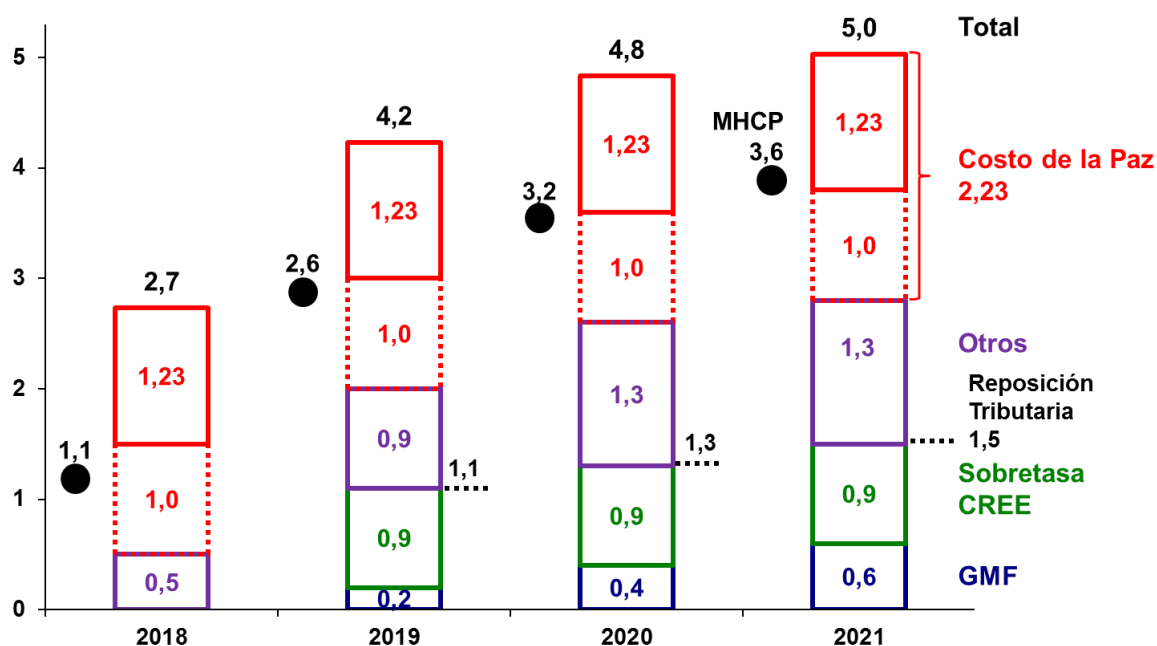
Así, entre los costos “inmediatos” y los costos “de sostenibilidad” del posconflicto, Colombia estará experimentando presiones adicionales de gasto público en el rango del 2.23% al 5.23% del PIB por año durante 2017-2022, de los cuales tan solo están descontados gastos presupuestales adicionales por un 1% del PIB.

Evidentemente, todos esos costos deben agregarse a los faltantes fiscales ya existentes. El propio gobierno, a través del MFMP-2016, ha mencionado que los faltantes fiscales para poder honrar la Regla Fiscal vigente irían en ascenso durante los próximos años. En 2017, el faltante sería nulo (si se acepta el recorte del 0.7% del PIB en la inversión productiva respecto de su media histórica del 1.8% del PIB). En 2018, dicho faltante sería del 1.1% del PIB (o del 1.5% si se evita la contracción

de la inversión). En 2019, este ascendería al 3% del PIB (sin caída de la inversión) y, en 2020, llegaría al 3.6% del PIB.

Si, como presumimos, esta trayectoria de faltantes fiscales tan solo contempla un 1% del PIB de gastos “inmediatos” para la paz, a todos esos faltantes fiscales debe añadirse al menos otro 1.23% del PIB por año. Así, los faltantes fiscales como mínimo se elevarían al 2.7% del PIB en 2018 hasta alcanzar faltantes del 4.8% del PIB en 2020 (ver gráfico 12). Todo esto sin incluir aquí ninguna presión de gasto adicional de los rubros que denominamos “de sostenibilidad”, para los cuales no parece existir ninguna posibilidad de concreción (al menos con la estructura tributaria vigente).

Gráfico 12. Faltantes fiscales según Anif (vs. MHCP) incluyendo el posconflicto (2018-2021, % del PIB)



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP.

Por último, nótese cómo aún bajo el escenario optimista de restitución de los tributos que están por expirar (como es el caso del 4x1.000 o de la sobretasa del CREE), los faltantes fiscales estarían ascendiendo al 3.5% del PIB en 2020, si se incluyen solamente los costos “inmediatos” de la paz. Dicho 3.5% del PIB es el resultado de

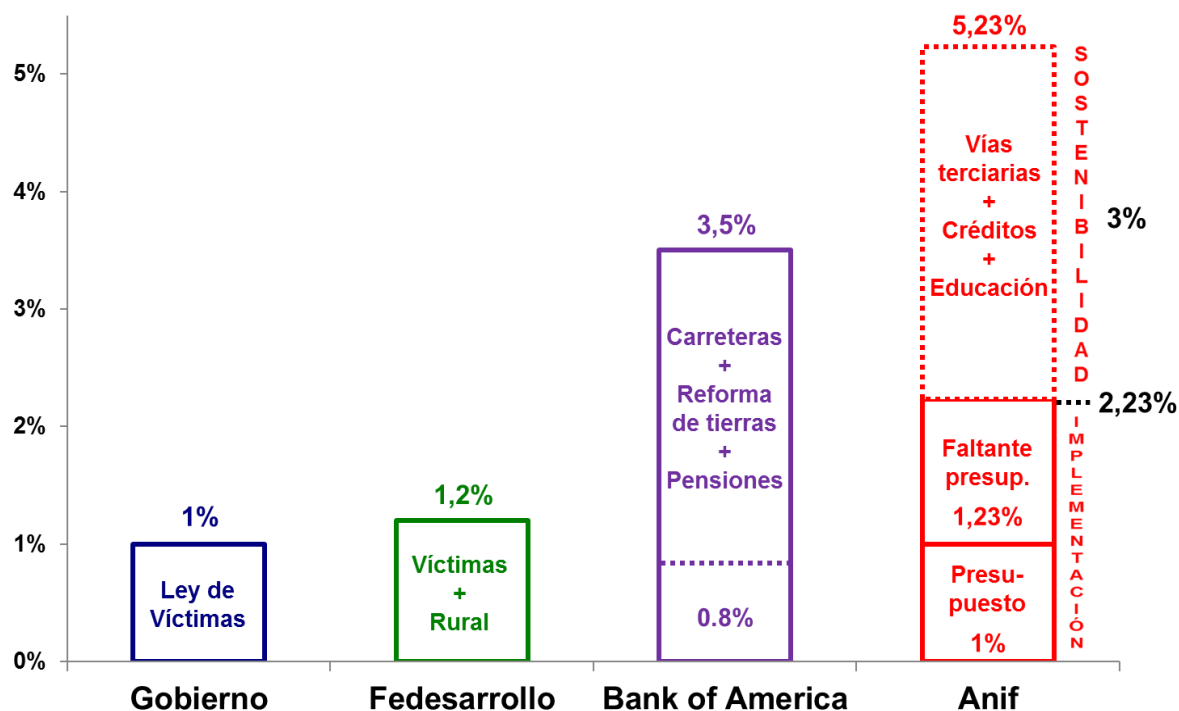
tomar el 4.8% del PIB de faltantes totales (incluyendo los “inmediatos” de la paz) y restarle el 1.3% de reposición tributaria (= 0.4% restitución 4x1.000 y 0.9% restitución sobretasa CREE).

Antes de finalizar, resulta interesante comparar nuestros resultados sobre las implicaciones fiscales de la paz con aquellos de algunos analistas que han realizado ejercicios similares (ver gráfico 13). Uno de ellos es el Gobierno que, como ya se comentó, tan solo ha incorporado en su presupuesto el 1% que implicaría la reparación de víctimas, de acuerdo con la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011). De esta manera, resulta ser el que reporta los más bajos costos.

Fedesarrollo (2016), por su parte, realiza una estimación similar a la del Gobierno. La única diferencia parece ser que, además del costo de reparar a las víctimas, incluye lo que implicarían algunos programas para el desarrollo del campo (Misión para la Transformación del Campo), totalizando así un 1.2% del PIB por año.

Por último, la estimación de Bank of America (2014) es la que más se asemeja a la realizada por Anif. Según su estudio, el costo podría variar entre un 0.8% del PIB y un 3.5% del PIB por año. Como en nuestro caso, la diferencia entre el techo y el piso del rango se debe a la “ambición” de los programas que se incluyan como costos del posconflicto. Así, en el caso de Bank of America, la inclusión de la construcción de carreteras, de una reforma de tierras y del pago de pensiones para las personas de escasos recursos del campo elevaría el costo desde el 0.8% del PIB por año hasta el 3.5% del PIB.

**Gráfico 13. Estimativos de costos de la Paz
(2016-2022, % del PIB por año)**



Fuente: elaboración Anif.

VI. Conclusiones

En este documento hemos analizado la importancia de la firma de los acuerdos de paz en Colombia entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC. Entre estos se destacan: i) el impacto positivo que esto tendría sobre la reducción de los cultivos ilícitos; y ii) la reducción del sacrificio de crecimiento económico.

En efecto, la firma de un acuerdo de paz con las FARC permitiría reducir la influencia de la economía ilegal en Colombia, si se implementara una apropiada estrategia de sustitución de cultivos ilícitos. Asimismo, el desescalamiento del conflicto permitiría incrementar el crecimiento económico del país al permitir: i) un incremento en la inversión; ii) una reducción en el número de atentados a la infraestructura; y iii) una disminución de la “violencia”.

A la luz de lo anterior, en este documento se analizaron los efectos del eventual posconflicto en Colombia. Estos pueden agruparse así: i) dividendos de paz; ii) beneficios económicos de la paz; y iii) costos presupuestales de la paz.

En lo referente a los dividendos de paz:

- Estos se definen como el ahorro fiscal casi automático que podría obtener el país al finalizar su conflicto armado y reducir entonces los gastos en fuerza pública (= gasto militar + gasto policial).
- Bank of America (2014) estima que, por cuenta del fin del conflicto en Colombia, el gasto en fuerza pública podría reducirse en un 1% del PIB (ver cuadro 9). Ello podría ser reasignado a otros rubros importantes para el país, como la educación o la infraestructura.
- En Anif, en cambio, hemos argumentado cómo dichos dividendos de paz son inexistentes, al menos en el corto plazo. El país debe prepararse para reforzar su gasto policial urbano. Ello pues, aunque las FARC desaparecerían ante la implementación del acuerdo de paz, aún habría que enfrentar la delincuencia organizada (paramilitares y las llamadas “bacrim”) para evitar que se apropie del espacio geográfico y de ilegalidad asociado al narcotráfico.
- Si bien lo ideal sería poder reducir el gasto en fuerza pública de Colombia al 1.5% del PIB promedio de América Latina (frente al 3.5% actual), ni el narcotráfico ni la violencia generalizada hacen posible (ni aconsejable) reducirlo, al menos no antes de un quinquenio.

En lo referente a los beneficios de la paz:

- Estos se refieren a la aceleración en términos de crecimiento económico durante el posconflicto.
- Para el caso de Colombia, se tienen diversos estimativos. Los más *optimistas* hablan de aceleraciones en el crecimiento del orden de 4 puntos porcentuales (ver PNUD-CERAC 2014).
- Por su parte, el Gobierno-DNP ha “extrapolado” crecimientos adicionales para Colombia (“atribuibles” al fin de 30 conflictos “similares” al nuestro) del orden del 1.1%-1.9% por año.
- En cambio, los más *realistas* mencionan crecimientos moderados. Bank of America (2014) postuló una aceleración del crecimiento de Colombia de solo un 0.3% por año (dado el disfrute “anticipado” que se traía desde 2012 y por tratarse de un conflicto de “baja intensidad”). Asimismo, Deutsche Bank (2016) estimó una aceleración del crecimiento del 0.5%.
- En línea con lo anterior, las simulaciones de Anif, basadas en modelos de capital incremental (ICOR), sugieren que dichos beneficios económicos de la paz podrían rondar valores del 0.5%-1% de crecimiento adicional por año durante 2017-2022. Cabe anotar que este valor debe computarse sobre el actual ciclo de desaceleración económica que experimenta el país (llevándonos entonces del actual 3.5% hacia un 4.5% anual durante dicho período).

En lo referente a los costos presupuestales de la paz:

- Nuestros cálculos sugieren que, mínimo, la implementación del eventual acuerdo de paz acarrearía unos costos “inmediatos” para el Gobierno que

ascienden a un 2.23% del PIB por año durante el próximo quinquenio (2017-2022). El grueso de esos costos es atribuible a la indemnización de víctimas (1.9% del PIB por año).

- En contraste, la exigencia presupuestal del resto de rubros luce menor (0.33% del PIB): la sustitución de cultivos (0.14% del PIB); programas para la transformación del campo (0.12% del PIB, siguiendo lineamientos de la Misión Rural); los campamentos y el sostenimiento de los desmovilizados (0.07% del PIB); y la JEP (unos \$1.600 millones en términos de costo promedio por año).
- Si a esos costos “inmediatos” le sumamos lo que hemos denominado costos de la “sostenibilidad” del posconflicto (que agregan temas de vías terciarias, elementos de créditos rurales y de educación) tendríamos que sumar un 3% del PIB a dichos costos de la paz. Así, Anif estima que los costos presupuestales de la paz estarían entre el 2.23% del PIB y el 5.23%.
- Otros analistas han realizado también cuantificaciones de los costos que implicaría el posconflicto. Uno de ellos es el Gobierno, que tan solo ha incorporado en su presupuesto el 1% que implicaría la reparación de víctimas, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011.
- Fedesarrollo (2016), por su parte, además del costo de reparar a las víctimas, incluye lo que implicarían algunos programas para el desarrollo del campo (Misión para la Transformación del Campo), con lo cual plantea que el posconflicto costaría un 1.2% del PIB por año.
- Por último, la estimación de Bank of America (2014) es la que más se asemeja a la realizada por Anif. Según su estudio, el costo podría variar entre un 0.8% del PIB y un 3.5% del PIB por año, dependiendo de la “ambición” de los programas que se incluyan como costos del posconflicto.

**Cuadro 9. Paz: Beneficios, Dividendos y Costos
(2016-2022, por año)**

	<u>Beneficios</u> Aceleración PIB real	<u>Dividendos</u> Reducción Fuerza Pública (% del PIB)	<u>Costos</u> Recursos presup. adicionales (% del PIB)
Bank of America (2014)	0,28 - 0,33	1,0	0,8 - 3,5
Anif (2016)	0,5 - 1,0	0,0	2,23 - 5,23
Deutsche Bank (2016)	0,5 - 1,0		
Gobierno - DNP	1,1 - 1,9		1,0
PNUD-CERAC (2014)	4pp (hasta 8%)		
Fedesarrollo (2016)	?		1,2

Fuente: elaboración Anif.

En lo referente a las implicaciones fiscales de la paz:

- Los costos anteriores deben agregarse a los faltantes fiscales ya existentes. El propio gobierno, a través del MFMP-2016, ha mencionado que los faltantes fiscales para poder honrar la Regla Fiscal vigente irían en ascenso durante los próximos años. En 2017, el faltante sería nulo (si se acepta el recorte del 0.7% del PIB en la inversión productiva respecto de su media histórica del 1.8% del PIB). En 2018, dicho faltante sería del 1.1% del PIB (o del 1.5% si se evita la contracción de la inversión). En 2019, este ascendería al 3% del PIB (sin caída de la inversión) y, en 2020, llegaría al 3.6% del PIB.
- Si, como presumimos, esta trayectoria de faltantes fiscales tan solo contempla un 1% del PIB de gastos “inmediatos” para la paz, a todos esos faltantes fiscales debe añadirse al menos otro 1.23% del PIB por año. Así, los faltantes fiscales como mínimo se elevarían al 2.7% del PIB en 2018 hasta alcanzar faltantes del 4.8% del PIB en 2020.

- Aún bajo el escenario optimista de restitución de los tributos que están por expirar (como es el caso del 4x1.000 o de la sobretasa del CREE), los faltantes fiscales estarían ascendiendo al 3.5% del PIB en 2020, si se incluyen solamente los costos “inmediatos” de la paz. Dicho 3.5% del PIB es el resultado de tomar el 4.8% del PIB de faltantes totales (incluyendo los “inmediatos” de la paz) y restarle el 1.3% de reposición tributaria (= 0.4% restitución 4x1.000 y 0.9% restitución sobretasa CREE).

A partir de todo lo anterior, queda claro que Colombia ahora está abocada a una realidad social (que exige alcanzar y cumplir los acuerdos de paz) y a una realidad fiscal muy frágiles. Por lo tanto, este ejercicio de dividendos, beneficios y costos de la paz necesariamente nos debe llevar a responder de forma seria preguntas complejas como las siguientes:

1) ¿Cuál es la tributación efectiva anual que pueden absorber las firmas y los hogares de Colombia, sin llevar el crecimiento real al colapso?

Seguramente no más del 2% del PIB adicional por año de forma sostenida durante el próximo quinquenio. Seguramente, esa meta tan solo se logrará incrementalmente hacia el año 2020, aun contando con una reforma tributaria estructural como la que hemos venido solicitando en los últimos cuatro años.

2) ¿Qué cabe hacer con la Regla Fiscal vigente, que ha dado la falsa sensación de estar comprimiendo en exceso el gasto, pero que en realidad es más laxa de lo que implicaría mantener el “grado de inversión”?

Si se abandona (como lo han sugerido áulicos del gobierno y hasta prestantes exministros de Hacienda), seguramente Colombia perdería su grado de inversión antes de finalizar el año 2018.

3) ¿Por qué no adoptar entonces una Regla Fiscal seria que fije un umbral máximo de endeudamiento público que, à la Maastricht, no permita desbordar más del 60% del PIB frente a los niveles actuales cercanos al 50% del PIB y obligue a cumplir un “déficit primario” en línea con esa meta durante 2020-2025?

Esta fórmula vendría a reconocer que lo vigente no está cumpliendo bien su tarea de “anclaje fiscal” (ver Anif 2016d), pero al mismo tiempo permitiría abrir una holgura fiscal con el doble buen propósito de culminar las obras de infraestructura (cosechando los beneficios de paz en aceleración del PIB-real a futuro) y cimentando la paz social (que nos ha sido esquiva durante el último medio siglo).

Anexo 1. Reparación de víctimas: 100% SML (% del PIB)

Población	Costos	
	3 años	6 años
	Prom. año // VPN	Prom. año // VPN
5 mill.	3.9% // 14.1%	3.6% // 27.3%
10 mill.	7.7% // 28.1%	7.3% // 54.6%

Fuente: cálculos Anif.

Anexo 2. Jurisdicción Especial de Paz (JEP)

1. Composición del Tribunal

Nombre de la sala	No. de salas	Empleados por sala	Total Empleados
Jurisdicción	3	13	39
Tribunal de Paz	4	15	60
Und. de Investigación y Acusación	1	23	23

Fuente: elaboración Anif.

2. Costos mensuales de la JEP

- Laborales (\$ millones)

Sala	Empleado	No. de empleados por sala	Salario	Total por sala	Total salas
Jurisdicción (3 salas)	Magistrado	6	26,7	160,5	481,5
	Juez auxiliar	1	7,0	7,0	21,0
	Secretario	1	5,1	5,1	15,4
	Auxiliares	4	2,0	8,0	24,0
	Notificador	1	0,7	0,7	2,1
TOTAL		13		181,3	543,9
Tribunal de Paz (4 secciones)	Magistrado	8	26,7	214,0	856,0
	Juez auxiliar	1	7,0	7,0	28,0
	Secretario	1	5,1	5,1	20,5
	Auxiliares	4	2,0	8,0	32,0
	Notificador	1	0,7	0,7	2,8
TOTAL		15		234,8	939,2
Unidad de Investigación y Acusación (1 unidad)	Director/Fiscal	1	11,2	11,2	11,2
	Secretario	1	5,1	5,1	5,1
	Investigador	20	2,5	50,0	50,0
	Mensajero	1	0,7	0,7	0,7
TOTAL		23		67,0	67,0

Fuente: elaboración Anif.

- Tecnológicos (\$ millones)

Infraestructura tecnológica	Cantidad	Valor unitario	Total
Computadores	121	1,5	181,5

Fuente: elaboración Anif.

Referencias

- Anif (2012). “Bienestar económico en Colombia: en busca del tiempo perdido”. *Comentario Económico del Día* 13 de septiembre de 2012.
- Anif (2014). “Sector Minero-Energético de Colombia: Un recuento histórico de oportunidades perdidas”. *Informe Semanal* No. 1229 de julio de 2014.
- Anif (2016a). “Beneficios del Proceso De Paz y el Efecto del Avispero”. *Informe Semanal* No. 1334 de septiembre de 2016.
- Anif (2016b). “Infraestructura y Vigencias Futuras Presupuestales”. *Comentario Económico del Día* 14 de julio de 2016.
- Anif (2016c). “El Marco Fiscal de Mediano Plazo: Versión 2016”. *Informe Semanal* No. 1323 de julio de 2016.
- Anif (2016d). “Política Fiscal y Deuda-Objetivo”. *Informe Semanal* No. 1309 de abril de 2016.
- Bank of America (2014). “Colombia Viewpoint. The peace premium”. Octubre de 2014.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). “Informe Misión para la Transformación del Campo”. Octubre de 2015.
- Deutsche Bank (2016). “Colombia: Peace back on track, looming fiscal risks”. *Andean Region Trip Notes: Less bearish Colombia, neutral Peru*. Julio de 2016.
- Fedesarrollo (2012). “Consultoría Sobre Costos de Producción de Doce Productos Agropecuarios”. Septiembre de 2012.
- Fedesarrollo (2016). “Beneficios y costos económicos de un acuerdo de paz”. *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Febrero de 2016.
- Hofstetter, M. (2016). “Paz y PIB”. *Documento CEDE* No. 19. Universidad de los Andes. Junio de 2016.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito - UNODC (2016).
“Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015”. Julio de
2016.

PNUD-CERAC (2014). “¿Qué ganará Colombia con la Paz?”. Resumen Ejecutivo.
Junio de 2014.