

En torno a la financiación del posconflicto

Hernán Avendaño, director de Estudios Económicos
Fasecolda

Aun cuando no se cumplió la fecha del 23 de marzo para el cierre de las negociaciones de La Habana, se mantiene la esperanza de alcanzar el objetivo a corto plazo; de ahí que haya tomado nueva fuerza el debate en torno a diversos aspectos del posconflicto, incluido el de la financiación.

En este artículo se revisan algunos aspectos que muestran la dificultad de aterrizar el tema, mientras no se precise con mayor detalle lo que se consideran costos del posconflicto para los que se requiere financiación, y que no fueron previstos ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria.

Concepto difícil

No deja de llamar la atención de los analistas nacionales e internacionales el hecho de que se esté hablando del posconflicto, como si la negociación ya hubiera terminado.

«La palabra postconflicto se ha instalado en el lenguaje oficial y en la diplomacia colombiana, lo cual no deja de ser una paradoja teniendo en cuenta que a... [pocos]

meses de la fecha límite para la firma del acuerdo aún no se ha efectuado un cese al fuego bilateral. En este sentido, la diplomacia y el discurso público colombianos parecen excesivamente optimistas al dar ya por saldada la consecución de la paz en el país.» (Rodríguez 2016; p. 2).

Esto plantea un primer interrogante sobre lo que se debe entender por posconflicto. Según los especialistas, en el caso de conflictos internos no es fácil llegar a una definición de consenso: «las hostilidades normalmente no se terminan bruscamente, para dar paso inmediato a la paz. Es posible que haya una "paz" acordada, pero que la lucha continúe, a menudo en un nivel bajo o de forma esporádica...» (Brown, et al 2011; p. 4).

Brown, et al (2011) sugieren que, en lugar de intentar una definición, se deberían tener en cuenta unos hitos básicos para determinar si un país está en la etapa del posconflicto. Esos hitos son la cesación de hostilida-



des y de la violencia; la firma de un acuerdo de paz; la desmovilización, desarme y reintegración; el retorno de desplazados y refugiados; el establecimiento de un Estado que funcione (reducción de la impunidad, fortalecimiento del estado de derecho y reducción de la corrupción, entre otros); el logro de la reconciliación y la integración social; y la recuperación de la economía.

Las medidas del posconflicto no necesariamente deben iniciarse al terminar el conflicto, pues cabe, e incluso es deseable, la opción de iniciarlas antes: «por ejemplo, las políticas y programas para mejorar las condiciones socioeconómicas de los católicos en Irlanda del Norte, incluyendo una legislación laboral justa y el acceso a la vivienda pública, fueron llevadas a cabo durante la década de 1980, incluso mientras los "problemas" estaban todavía en curso, y, efectivamente, hicieron que la población católica estuviera más predispuesta a la paz.» (Brown, et al 2011; p. 5).

A la luz de esta propuesta, Colombia apenas estaría cerca del primer hito, pues por ahora solo hay una decisión unilateral de la guerrilla de suspender las hostilidades. Ese enfoque también justificaría por qué se viene discutiendo sobre el posconflicto desde hace varios años y, más aún, por qué el Gobierno afirma que ya está haciendo gastos asociados al posconflicto. Según el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas Santamaría en el Presupuesto General de la Nación de 2015 se destinaron recursos por \$7.9 billones para atención, asistencia y reparación de víctimas (Cárdenas, 2015).

¿Qué abarca el posconflicto?

En ese contexto adquieren mayor vigencia las preguntas claves sobre el posconflicto: ¿qué actividades se involucran en ese concepto? ¿Cuánto durará? ¿Cuál es su costo? ¿Cómo se financiará?

Mucho se ha debatido y especulado sobre estos aspectos, pero nadie tiene una respuesta sólida. Para muchos, lo acordado en el primer punto de la negociación implica que el desarrollo agropecuario es un componente del posconflicto.

De igual forma, en el Plan Nacional de Desarrollo se vinculan al posconflicto programas de construcción de vías, de actividad física y deporte, de infraestructura de seguridad, y de oferta de salud, entre otros (DNP 2015).

➔ En el Plan Nacional de Desarrollo se vinculan al posconflicto programas de construcción de vías, de actividad física y deporte, de infraestructura de seguridad, y de oferta de salud.

Los analistas también mencionan temas que están relacionados de forma más directa: la reparación de víctimas, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la convivencia y la no repetición, las zonas de concentración, y la Jurisdicción Especial para la Paz, conformada por magistrados nacionales y extranjeros.

La realidad es que buena parte de los compromisos de las negociaciones consisten en la implementación de las políticas de desarrollo, que se tienen que hacer con o sin posconflicto; en algunos casos, como el de los derechos de propiedad sobre la tierra, son tareas que se han aplazado por décadas.

Por consiguiente, es importante la tarea de depurar el listado de actividades consideradas como parte del posconflicto, separando aquellas que son componentes de una política de desarrollo económico y social, de aquellas que son parte integral del proceso de paz. Entre las primeras, también es necesario dis-

criminar las que ya cuentan con asignación de recursos en el presupuesto nacional de las que demandan recursos nuevos.

Mientras no haya esa precisión, será difícil para la sociedad entender las verdaderas dimensiones del posconflicto y, más aún, la magnitud de los costos que se deben asumir.

¿Cuánto cuesta el posconflicto?

Cabe preguntarse por qué es importante cuantificar el costo del posconflicto, pues hay analistas que piensan que el interrogante puede llevar a un debate absurdo: si el costo es muy alto, es mejor seguir como estamos.

Tales posiciones desvirtúan el objetivo de la estimación del costo. La experiencia muestra que en términos de la planeación económica es deseable contar con una cifra, a partir de la cual se pueda evaluar cómo se van a allegar esos recursos, cuál sería el plazo razonable de implementación de las políticas, y cuáles serían los programas y políticas prioritarios para la asignación de los presupuestos.

No es deseable generalizar posiciones como la de Francisco de Roux, quien, basado en su experiencia de trabajo con comunidades en zonas de conflicto, concluye que no debería haber asignaciones previas de recursos: «Es un error definir ex ante la cantidad de dinero que se va a asignar a un territorio, pues entre otras cosas, crea una rapiña política y social que rompe el proceso.» (Tribuna, 2016; p. 19).

Sin demeritar que en algunos programas específicos se podría utilizar tal método a fin de controlar la corrupción, en el caso del posconflicto se trata de cifras cuantiosas y se requiere de cálculos detallados de los costos para acceder a cualquiera de las vías de financiación disponibles.

Pero, como no se cuenta con un inventario completo de los rubros que generarán compromisos de gasto, tampoco se puede valorar con precisión el costo;

además, tampoco hay claridad sobre la duración del posconflicto, lo que hace más difícil ese cálculo.

En una conferencia, en marzo de 2015, el ministro de Hacienda señaló: «la verdad es que no hay una cifra de cuál va a ser el costo del posconflicto, simple y llanamente... porque todo dependerá de cómo se logra ese acuerdo en las negociaciones de paz y esas negociaciones no han concluido.» (Cárdenas, 2015).

También señaló el ministro que no es un costo único en un momento del tiempo: «El país seguramente va a tomarse un tiempo en implementar estos acuerdos, el posconflicto lo vamos a tener que medir, en lustros, o en décadas porque no va a ser una transición inmediata.»

Por estas razones, las cifras que han lanzado diversos analistas se mueven en un rango amplio, tanto de tiempo como de costo: al presidente Santos se le atribuye la cifra de \$54 billones en reparación, en un periodo de 10 años (Semana, 2014). Para un periodo similar, Juan Camilo Restrepo calcula entre \$80 y \$100 billones solo para la zona rural. Fedesarrollo señala \$80 billones; el Bank of America, \$187 billones; y la firma Raddar, \$200 billones. Para un periodo de 20 años, la senadora Claudia López estima la cifra en \$312 billones (Semana, 2014 y El Universal, 2015). Por último, el costo estimado para poner en marcha las recomendaciones de la Misión Rural, que están muy en la línea del primer punto de los acuerdos de La Habana, asciende a \$195 billones, según el DNP en 15 años (Portafolio 2016).

Como ya se anotó, la dificultad con esas cifras es que no diferencian los programas de desarrollo ya financiados, los programas sectoriales adicionales y los gastos realmente nuevos que nacen del proceso de paz.

Hay casos como el de la reparación de víctimas, por ejemplo, que en aplicación de la ley de víctimas (Ley 1448 de 2011), ya cuenta con recursos del presupuesto y con avances en la solución del problema, como lo señaló el ministro Cárdenas en la confe-

rencia mencionada. De esta forma, el gasto nuevo que se derivaría de los acuerdos de La Habana por este concepto sería menor a lo que inicialmente se podría pensar.

Pero hay otros que surgen de las negociaciones, sobre los que aún no hay estimaciones o ellas son muy imprecisas. Es el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz, que implicará vincular entre 1.600 y 3.000 funcionarios y podría tener un costo cercano a los dos billones de pesos; sin embargo, no se conoce cuál es la metodología de estimación de ese costo, ni el periodo de tiempo que se supone estará vigente esta jurisdicción.

Algo similar ocurre con el tema de la desmovilización. Se habla de zonas de concentración, que podrían ser ocho, si prima la tesis del Gobierno, o 60 si se aplica la de las Farc. El problema es que habría que garantizar la financiación de los consumos básicos de alrededor de 36.000 desmovilizados (sumando los guerrilleros armados y los grupos de apoyo logístico) por un tiempo indefinido.

➔ La fuente de los recursos están en un rango entre el 0.6% y el 2% del PIB por año; aun cuando no se tiene la precisión deseada, se debe ir evaluando la forma de financiarlos.

Fuentes de recursos

Las estimaciones mencionadas están en un rango entre el 0.6% y el 2% del PIB por año; aun cuando no se tiene la precisión deseada, se debe ir evaluando la forma de financiarlos. Hay tres fuentes básicas para hacerlo y, dadas las circunstancias, se tendrá que acudir a todas ellas.

La primera es el Presupuesto General de la Nación. Una posibilidad teórica es el aumento de la tributación; en la realidad, hay poco margen para esta fuente, pues la reforma tributaria estructural que se está preparando, además de redistribuir la carga entre empresas y personas naturales, espera recaudar el 2% del PIB con el fin de compensar la desaparición de la renta petrolera; un 1% adicional que requiere el Gobierno se deberá financiar con deuda.

La otra posibilidad dentro del Presupuesto es la repriorización del gasto. Esta será la opción a la que acudirá el Gobierno, pero hay limitaciones, como lo demuestran varias decisiones recientes. En el Pipe 2.0 se reorientaron recursos por cerca de \$17 billones y los programas de austeridad de 2015 y 2016 recortaron básicamente recursos de inversión, porque los gastos de funcionamiento no son flexibles.

La segunda opción son los recursos de la cooperación internacional. Aquí la pregunta es qué tan dispuestos

están los organismos internacionales a apoyar financieramente a Colombia, que no es un país pobre y en el que, hasta hace poco, en los escenarios internacionales se negaba la existencia de un conflicto.

Según Rodríguez (2016, p. 2), «el problema es que presentar los éxitos de Colombia como país emergente, candidato a la OCDE y graduado como país de renta media, se conjuga con dificultad con la necesidad de buscar recursos para financiar el postconflicto. En la última década la cooperación para el desarrollo ha ido retirándose de los países de renta media y de las regiones menos “problemáticas”, para concentrarse en los focos de tensión de la actualidad en Asia, África y la cuenca del Mediterráneo.»

Adicionalmente, regiones como la Unión Europea se han visto forzadas a utilizar ingentes recursos en la contención y solución del problema migratorio, lo que disminuye las disponibilidades para apoyar procesos como el del posconflicto en Colombia.



ASEGÚRESE.

Marque sin costo desde su celular al #322 o ingrese a segurosbolivar.com

SEGUROS
COMERCIALES
BOLÍVAR



Por último, están los créditos con organismos multilaterales en condiciones preferenciales. Esta fuente tiene alta probabilidad, por la tradición de cumplimiento de las obligaciones financieras que tiene el país, y por el prestigio de seriedad en el manejo macroeconómico.


Pero puede haber una restricción en el creciente endeudamiento que tiene el país. Según el exministro Alberto Carrasquilla (2016) «La deuda bruta del gobierno [sic] viene subiendo de manera gradual pero sostenida desde 2012 y ya supera el 53 por ciento del PIB. Esta es la más alta de la historia moderna si se incluyen los 11 puntos del PIB que habían sido emitidos hasta abril de 2015 bajo la figura igualmente onerosa de las vigencias futuras.»

En la coyuntura reciente, las calificadoras y los analistas internacionales están haciendo un cuidadoso seguimiento de la situación fiscal y de la cuenta corriente de las economías emergentes. Por lo tanto, la posibilidad de uso de esta fuente estará en función del trámite de la reforma tributaria estructural y del ajuste que se pueda dar en la cuenta corriente.

Colofón

Se debe reiterar que la cuantificación de los costos del posconflicto no se puede interpretar como un dilema entre guerra y paz. La construcción de buenas decisiones económicas pasa por tener un alto grado de certeza sobre las magnitudes de las variables sobre las que se pretende incidir y ese es el objetivo de la medición.

De lo expuesto se colige que aún hay mucho que hacer en materia de cuantificación de los costos del posconflicto. Si bien es cierto que las negociaciones no han terminado, hay puntos acordados sobre los que debería existir ya una discriminación de gastos por tareas nuevas que surgen de los acuerdos, gastos nuevos en políticas de desarrollo económico y social, y gastos en programas ya incorporados en el Presupuesto General de la Nación.

Solo de esa forma se podrán definir las estrategias más realistas de financiación y evitar que la insuficiencia de recursos se convierta en un cuello de botella para la implementación de los acuerdos de paz. 

Bibliografía:

- Brown, G.; Langer, A.; y Steward, F. (2011). A Typology of Post-Conflict Environments. *CRPD Working Paper No. 1*. Centre for Research on Peace and Development, University of Leuven, Belgium.
- Cárdenas, M. (2015). Análisis de los posibles costos del post-conflicto. Transcripción de la conferencia en el foro *Análisis de los posibles costos del post-conflicto*, organizado por la Universidad del Rosario y el Consejo Nacional Profesional de Economía, en Bogotá. Marzo.
- Carrasquilla, A. (25 de enero de 2016). El ajuste fiscal ¿Por qué y cómo?. *Razón Pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9176-el-ajuste-fiscal-por-que-y-como.html>.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá.
- *El Universal* (21 de octubre de 2015). Lo que podría costarle el posconflicto a Colombia. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/lo-que-podria-costarle-el-posconflicto-colombia-209052>.
- *Portafolio* (12 de abril de 2016). Poner en marcha la Misión Rural cuesta \$195 millones. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/mision-rural-cuesta-195-billones-493853>.
- Rodríguez, E. (2016). El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia. ARI 12/2016. Real Instituto Elcano. Madrid.
- *Semana* (11 de noviembre de 2014). Las cuentas del posconflicto no dan. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-cuentas-del-posconflicto-no-dan/408351-3>.
- *Tribuna* (2016). Cuáles son las grandes necesidades del gasto del posconflicto. *Tribuna Revista de Asuntos Públicos*, No. 12, febrero. Universidad de los Andes.