

# Dividendos, beneficios y costos del proceso de Paz de Colombia\*

Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Andrea Ríos\*\*

*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 im-

plicaciones 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 presu-



puestas 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.

En esta nota resumiremos los principales hallazgos de la investigación realizada por Anif para Fasecolda, foca-

lizándonos en los dividendos, los beneficios económicos y los costos presupuestales de los Acuerdos de Paz (donde estos últimos son la novedad del estudio), ver documento completo en: [http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-fasecolda-paz1016.pdf?width=800&height=780&inline=true#pdf\\_reader\\_0](http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-fasecolda-paz1016.pdf?width=800&height=780&inline=true#pdf_reader_0)

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

\* Corresponde a una versión resumida de la investigación realizada por Anif para Fasecolda, titulada: “Dividendos, beneficios y costos del proceso de Paz en Colombia”, ver documento completo en: [http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-fasecoldapaz1016.pdf?width=800&height=780&inline=true#pdf\\_reader\\_0](http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-fasecoldapaz1016.pdf?width=800&height=780&inline=true#pdf_reader_0)

\*\* Director, subdirector e investigadora de Anif, respectivamente. Email: sclavijo@anif.com.co

**Cuadro 1:**  
**Paz: beneficios, dividendos y costos (2016-2022, por año)**

Fuente: elaboración Anif

	Beneficios Aceleración PIB real	Dividendos Reducción fuerza pública (% del PIB)	Costos 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

espacios dejados por las FARC (ver cuadro 1); 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 del 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) ascendería al 2.7% del PIB en 2018 y a cerca del 4.8% del PIB en 2020, donde la reposición tributaria del 1.3% del PIB (= 0.4% restitución 4x1.000 + 0.9% restitución sobretasa CREE) estaría reduciendo dichos faltantes al 3.5% del PIB en 2020.

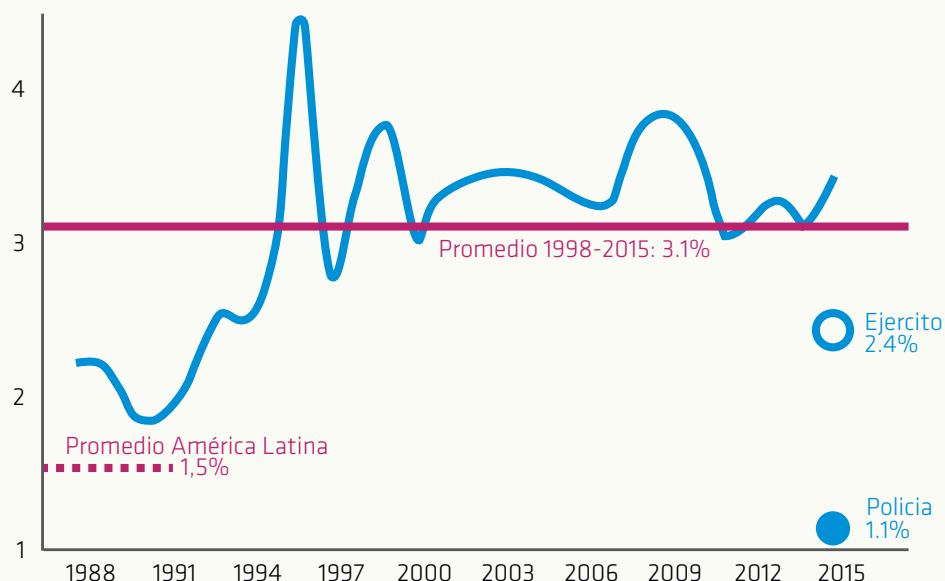
## Dividendos de paz para Colombia

Conceptualmente, un dividendo es algo que está allí, al alcance de la mano, y que se puede casi que “cobrar por ventanilla”. 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 sus gastos en “fuerza pública” (= gasto militar + gasto policial). Anif ha venido argumentando que dichos dividendos de paz son inexistentes, pues no hay la menor posibilidad de entrar a reducir de forma significativa el gasto en fuerza pública, el cual bordea actualmente el 3.5% del PIB (= defensa 2.4% + policía 1.1%), ver gráfico 1. El ideal sería poder reducir dicho gasto a cerca del 1.5% del PIB, que es la media en América Latina, pero ni el conflicto del narcotráfico ni la violencia generalizada hacen posible (ni aconsejable) reducirlo, al menos no antes de un quinquenio.

Más aún, la fuerza pública de Colombia tendrá una complicada tarea a la hora de enfrentar la delincuencia organizada (ELN, paramilitares y las llamadas “bacrim”), la cual estará buscando apropiarse del espacio geográfico y de ilegalidad asociada al narcotráfico, suponiendo que las FARC honren lo acordado.

### Gráfico 1: Gasto en fuerza pública en Colombia (1988-2015, % del PIB)

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



De hecho, las experiencias de Centroamérica (particularmente de El Salvador y Guatemala) y del propio Perú aconsejan que, por el contrario, Colombia debe prepararse para reforzar su gasto policial urbano, con miras a evitar el deterioro social que allí se dio tras experiencias similares a las que Colombia estará enfrentando durante el próximo quinquenio (ver Anif, 2016a).

### Beneficios de aceleración del crecimiento económico en el posconflicto

En el frente de crecimiento económico, la experiencia de El Salvador, Guatemala o Perú nos indica que se observó alguna aceleración en el PIB-real de la muestra de países analizados 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%); y 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%).

Algunos analistas han postulado la tesis de que Colombia ya está disfrutando “los beneficios del posconflicto”, dada la menor intensidad del mismo durante el período 2012-2016, coincidente con los diálogos Gobierno-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-Colombia obedece al súper ciclo de *commodities* y tiene poco que ver (hasta la fecha) con la finalización del conflicto en Perú o con el posconflicto referido a Colombia durante 2012-2016.

Para el caso de Colombia, se tienen diversos estimativos, a saber: i) Bank of America (2014) postuló una

**Cuadro 2: Beneficios económicos de la Paz**

Entidad	Efecto	Metodología
Bank of America (2014)	0.28% - 0.33%	Econometría - Variables instrumentales con efectos fijos (PIB departamental). Análisis sectorial y de niveles de inversión
Deutsche Bank (2016)	0.5% - 1%	
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.

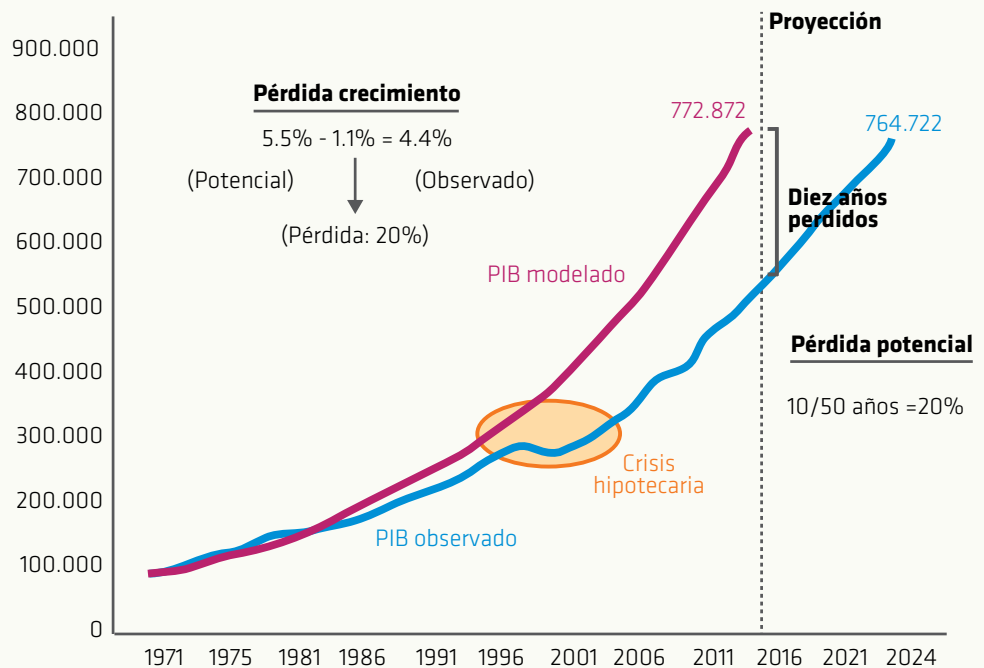
**Cuadro 3: Costos del posconflicto próximos cinco años (% del PIB)**

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%
<b>Total costos inmediatos</b>	<b>2.23% anual</b>
b. Sostenibilidad del posconflicto	
Créditos rurales	
Vías terciarias (\$50 bill.)	3%
Educación	
<b>TOTAL (a+b)</b>	<b>5.23% anual</b>

Fuente:elaboración Anif.

**Gráfico 2: Años perdidos en el crecimiento de la economía (\$ miles de millones)**

Fuente: cálculos Anif con base en Dane



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%-1%; 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 2).

Así, las simulaciones de Anif sugieren que dichos beneficios económicos de la paz podrían rondar valores del 0.5%-1% de crecimiento adicional por año durante 2017-2022 (ver gráfico 2), pero 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 2017-2022).

## Costos presupuestales de implementar los Acuerdos de Paz

Los costos presupuestales de la paz los hemos dividido en dos grandes rubros, según su temporalidad. Los que llamaremos “inmediatos” comprenden los rubros principales de: i) indemnización a las víctimas; ii) restitución de tierras; iii) establecimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); iv) establecimiento de los campamentos de desmovilizados y su sostenimiento; y v) sustitución de cultivos.

El cuadro 3 ilustra los resultados de dichas estimaciones para el próximo quinquenio (2017-2022), totalizando un 2.23% del PIB por año. Nótese que el grueso de esos costos es atribuible a la indemnización de víctimas (1.9% del PIB por año, inferido de la Ley 1448 de 2011). En cambio, la exigencia presupuestal del resto de rubros luce marginal (0.3% del PIB): sustitución de cultivos (0.14% del PIB); transformación del campo (0.12% del PIB, siguiendo lineamientos de la Misión Rural); campamentos de desmovilizados (0.07% del PIB); y la JEP (unos \$1.600 millones en términos de VPN-promedio por año).

Del total de estos costos inmediatos, tan solo aparecen en el presupuesto de 2017 el equivalente al 1% del PIB (según la Ley 1448 de 2011) y desconocemos cuántos de estos gastos adicionales han sido explícitamente contemplados en el MFMP-2016 divulgado recientemente, ver Anif (2016b).

### a. Restitución de tierras

Evidentemente, todo el proceso de restitución de 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 DNP, definió unos lineamientos de política pública para los próximos veinte 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 MFMP-2016.

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 quince años (ver cuadro 4). Por su parte, el rubro de ordenamiento de la propiedad representaría un 0.085% del PIB de 2015 por año durante el mismo lapso. 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.

### 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

**Cuadro 4: Restitución de tierras - Misión Rural: costos no presupuestados**

Estrategia	Acum. 2016-2030 (\$ bill. de 2015)	\$ billones de 2015	Anual % del PIB
<b>1. Inclusión social y productiva</b>	<b>4.4</b>	<b>0.3</b>	<b>0.04%</b>
Población vulnerable	2.1	0.1	0.02%
Atención a productores	2.4	0.2	0.02%
<b>2. Ordenamiento de la propiedad</b>	<b>10.2</b>	<b>0.7</b>	<b>0.085%</b>
Formalización de predios-proceso judicial	1.2	0.1	0.01%
Compra de tierras	9.1	0.6	0.076%
<b>TOTAL (1 + 2)</b>	<b>14.7</b>	<b>1.0</b>	<b>0.12%</b>

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

**Cuadro 5: Reparación de víctimas:  
50% SML (% del PIB)**

Población	Costos	
	3 años	6 años
	Prom. año // VPN	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 Conferencia Episcopal de Colombia). Como puede suceder que parte de los colombianos en el exterior se haya 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.

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.

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 en 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 5 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. 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.

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.

### **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 seis 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 seis meses serían cercanos a \$1.3 millones mensuales (2SML mensuales) por guerrillero. Cabe resaltar 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).

**Cuadro 6: Costos JEP (\$ millones)**

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>
Campamentos y sostenimiento desmovilizados	67	67	67	67	67
Sustitución de cultivos (cacao + indemn.)	1.483	1.483	1.483	1.483	1.483
Total costos inmediatos	182	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.732</b>	<b>1.550</b>	<b>1.550</b>	<b>1.550</b>	<b>1.550</b>

#### **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)

Fuente: cálculos Anif



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 tres tipos de ayuda económica: i) apoyo económico para programas-proyectos productivos y sostenibles (\$8 millones por desmovilizado por una sola vez); ii) renta básica mensual (90% de un SML durante 24 meses); y iii) asignación única de normalización (\$2 millones por desmovilizado por una sola vez). Así, las ayudas económicas que el Gobierno les 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.

#### **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 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. Nuestros cálculos sugieren que la JEP tendría un costo promedio-año de \$1.611 millones durante tres años (que representaría un 0.0005% del PIB por año), ver cuadro 6. 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 cinco 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 7: Beneficios económicos de la Paz**

Cultivo nuevo	Costo por ha. o ton. (\$ millones de 2015)	GENERALES	
		Anual	Acum. cinco 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: cálculos Anif con base en Fedesarrollo (2012)

**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. 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 7). Así, en el acumulado en cinco años el costo total sería del 0.2% del PIB de 2015.

En cuanto a la indemnización-sostenimiento de los cultivadores de coca durante el tiempo que toma la siembra

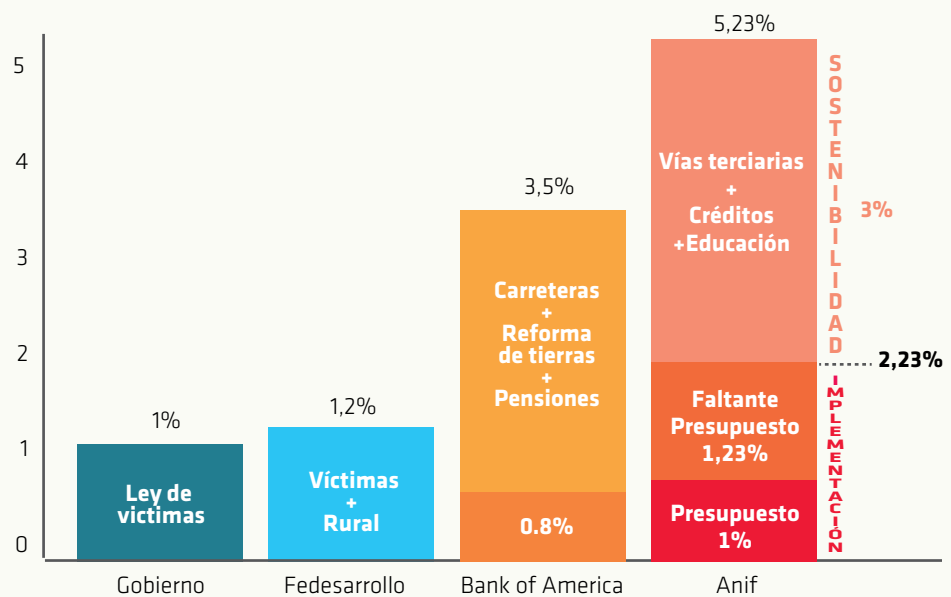
del nuevo cultivo, suponemos que el Gobierno daría un apoyo económico mensual de 2 SML durante cinco años (tiempo promedio que se tarda un cultivo desde la siembra hasta la cosecha), donde cada cultivador tendría dos hectáreas en promedio. Ello implicaría que el Gobierno debería indemnizar a 48.000 cultivadores (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) y en el acumulado en cinco años el costo total sería del 0.5% del PIB (\$4 billones). 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).

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 créditos y educación rural (contemplados en la Misión Rural), totalizando un 3% del PIB por año durante el próximo quinquenio. Muy seguramente nada de esto ha sido incluido en el MFMP-2016, pues de hecho el 30% de las vigencias futuras que están impactando el presupuesto público

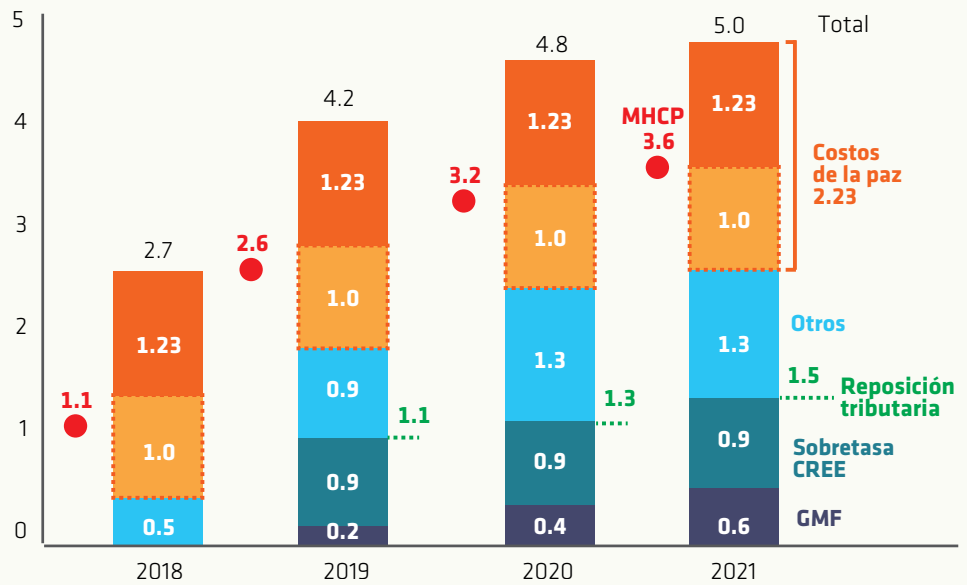
**Gráfico 3:**  
**Estimativos de costos de la Paz (2016-2022, % del PIB por año)**

Fuente: elaboración Anif.



**Gráfico 4:**  
**Faltantes fiscales**  
**según Anif (vs. MHCP)**  
**incluyendo el posconflicto**  
**(2018-2021, % del PIB)**

Fuente: cálculos Anif con base en MHCP



futuro se refiere a las 4G y, eventualmente, al polémico metro de Bogotá, ver Anif (2016c).

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, donde tan solo están descontados gastos presupuestales adicionales por un 1% del PIB.

Ahora, resulta interesante comparar nuestros resultados sobre las implicaciones fiscales de la paz con aquellos de algunos analistas que han realizado ejercicios similares (ver gráfico 3). 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.

### Implicaciones fiscales del mayor gasto asociado a la paz (a manera de conclusión)

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, sería del 1.1% del PIB (o del 1.5% si se evita la contracción de la inversión); en 2019, 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 1.2% 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 4). 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).

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 un 4.8% del PIB de faltantes totales (incluyendo los “inmediatos” de la paz) y restarle un 1.3% de restitución del 4x1.000 + sobretasa del CREE.

En síntesis, Colombia ahora está abocada a una realidad social (que exige cumplir los Acuerdos de Paz) y a una realidad fiscal muy frágiles. Así, este ejercicio de dividendos, beneficios y costos de paz necesariamente nos debe llevar a responder de forma seria preguntas complejas como las siguientes:

A. ¿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 (y 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).

B. ¿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 ex-ministros de Hacienda), seguramente Colombia perdería su grado de inversión antes de finalizar el año 2018.

C. ¿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 cimentar la paz social (que nos ha sido esquiva durante el último medio siglo). 

## Referencias Bibliográficas:

- 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), “El Marco Fiscal de Mediano Plazo: Versión 2016”, *Informe Semanal* No. 1323 de julio de 2016.
- Anif (2016c), “Infraestructura y vigencias futuras presupuestales”, *Comentario Económico del Día* 14 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.
- PNUD-CERAC (2014), “¿Qué ganará Colombia con la paz?”, *Resumen Ejecutivo*, junio de 2014.