

## Perspectivas jurídicas para la paz colombiana: Algunas consideraciones económicas pro igualdad

*Eleonora Lozano Rodríguez\**

Este documento hace parte de una recientemente abierta línea de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, en la cual pretendemos realizar al gobierno nacional propuestas de reforma al marco jurídico para mejores políticas públicas posconflicto<sup>1</sup>. Para esto, indiscutiblemente las consideraciones económicas pro igualdad son de inevitable análisis, más aún cuando existen causas económicas que dieron lugar al conflicto colombiano y, se requiere, por lo tanto, de un rediseño normativo e institucional para la implementación de políticas económicas en un escenario de paz. La sostenibilidad de lo acordado dependerá en gran medida de las herramientas económico jurídicas para combatir la desigualdad, tema último central de SELA 2015.

Indagando sobre las consideraciones económicas que deberían tenerse en cuenta para el marco jurídico ante los eventuales acuerdos de paz en nuestro país, encontré que pese a que en Colombia poco se ha escrito sobre este tema, la literatura internacional tiene algunos avances que al menos preliminarmente pueden ilustrar nuestro caso<sup>2</sup>. Es así como, y a pesar de que el gobierno colombiano desde el inicio de las negociaciones de paz acordó con la guerrilla no incluir el modelo económico dentro de la agenda<sup>3</sup>, es incuestionable que el mismo ha sido tangencialmente discutido y que resulta fundamental para el logro de tan anhelado acuerdo así como para su estabilidad futura.

Importante precisar que la aproximación de este escrito es esencialmente teórica, y busca, a partir de la experiencia internacional, esbozar algunos de los aspectos jurídicos a considerar para el diseño de una política económica que satisfaga las necesidades posconflicto.

De esa manera, lo que se pretende es “visibilizar”, en términos de Miller (2008), las cuestiones “económicas” relevantes en el camino o *iter* conflicto, es decir, en la fase pre conflicto, durante

---

\* Abogada, economista y magíster en economía de la Universidad de los Andes. Doctora en derecho, Universidad de Salamanca. Actualmente, Directora de la Maestría en Derecho y de la Especialización en Tributación y profesora asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

<sup>1</sup> Retomo el marco teórico del capítulo de mi autoría titulado “Perspectivas Jurídicas para la Paz”, incluido en una obra colectiva, liderada por las profesoras Alviar & Jaramillo (Uniandes), que se encuentra en proceso de evaluación de pares. La parte aplicada para Colombia es actualizada con algunos nuevos desarrollos normativos, básicamente la última reforma tributaria (diciembre 2014) y el proyecto de ley de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que a la fecha de elaboración de este escrito se encuentra en discusión en el Congreso de la República.

<sup>2</sup> Para Brauer & Dunne (2010) las cicatrices que deja en el largo plazo los conflictos han sido poco estudiados. Sin embargo, citan el relevante trabajo de Blattman & Miguel (2010) sobre la economía de las guerras civiles que resalta la importancia de las instituciones para lograr un paz estable y la minimización del riesgo de reincidencia.

<sup>3</sup> Información disponible en <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/no-se-esta-negociando-el-modelo-economico-ni-el-sistema-democratico-de-la-calle/20121221/nota/1814777.aspx>, y <http://www.wradio.com.co/noticias/economia/presidente-santos-dijo-que-modelo-economico-no-cambiara-por-dialogo-con-las-farc/20130418/nota/1883690.aspx>, consultado el 10 de marzo de 2015.

la negociación de paz y en el posconflicto<sup>4</sup>; diferenciación por etapas que algunos no comparten por la transversalidad de la problemática pero que resulta ilustrativa y pedagógica como lo demuestra Brauer en sus diferentes escritos sobre este tema (Brauer & Marlin, 2010, p. 16; Brauer & Dunne, 2010; entre otros).

## I. La avanzada teórica internacional

### a. Las mediciones

En el contexto internacional no son pocos los organismos que se han preocupado por la relación entre la paz y la economía. Es así como, por ejemplo, el *Institute for economics and peace* se dedica fundamentalmente al estudio global de la paz como una “*medida positiva, alcanzable y tangible del bienestar y progreso humano*”<sup>5</sup>. Hace varios años esta institución viene produciendo una interesante medición, el *global peace index* (en adelante, GPI), que mide el impacto de la violencia en la economía a nivel global. Para lograrlo calcula 22 indicadores (p.e. gasto militar, población carcelaria) para 162 países, buscando conocer el costo de la guerra para una perspectiva de paz. Actualmente, este indicador es usado por muchas organizaciones internacionales, gobiernos y ONGs (p.e. Banco Mundial, OCDE y Naciones Unidas), así como por la academia.

El último es el caso de Brauer & Marlin (2010, p. 13), quienes a partir del GPI<sup>6</sup> calculan el *peace gross world product* o producto mundial bajo el supuesto de cesación de la violencia, concluyendo que bajo condiciones de paz el producto mundial bruto incrementaría entre 4.8 y 6 trillones USD (8.7% a 9.2% del producto mundial bruto), monto que dependerá de las fluctuaciones estimativas de la tasa de cambio que afectan el valor del dólar americano al existir jurisdicciones bajo análisis con otras monedas. El *paper* reconoce también que la estimación puede realizarse con otros indicadores, como por ejemplo el *world economic forums business competitiveness index* o el *world bank ease of doing business index*<sup>7</sup>, y que quizás su mayor aporte es el análisis especial que realiza para la economía norteamericana tomando en consideración diferentes sectores de su economía por Estado (p.e. aerolíneas, turismo, hospitales, industria, entretenimiento). En el estudio también se señalan otras mediciones donde para América Latina la supresión del crimen y la violencia no proveniente de la guerra haría que el producto de la región se incrementará en 14.2% (Heinemman & Verner, 2006, p. 2). Al usar diferentes multiplicadores y datos para América Latina, Brauer & Marlin (2010) llegan a un incremento del producto entre el 13,7% y el 17%, extremos mínimos y máximos donde, como vimos, se ubica el estimativo del Banco Mundial.

---

<sup>4</sup> Para Z. Miller (2008), existen costos económicos de la invisibilidad como, por ejemplo, i) un incompleto entendimiento de los orígenes del conflicto, ii) la falta de identificación del necesario cambio estructural de lo económico en el posconflicto por centrarse estrictamente en las “reparaciones”; y, iii) la posibilidad de nueva violencia causada por los problemas de desigualdad y de redistribución no saneados.

<sup>5</sup> Información disponible en <http://economicsandpeace.org/>, consultado el 10 de marzo de 2015.

<sup>6</sup> Para Brauer & Marlin (2010) constituye el “*bottom line number*” que utilizan para calcular el valor monetario de la actividad económica que se libera si cesa la violencia o, en sus términos, el “dividendo dinámico de paz” para 20 subsectores económicos.

<sup>7</sup> El uso de diferente “*bottom line number*” así como la refinación de las simulaciones e iteraciones hacen que incluso, en un contexto conservador, para Brauer & Marlin (2010) pueda llegarse a un incremento del 10% del producto mundial bruto.

Recientemente, el *Institute for Economics and Peace* calculó el GPI para el año 2014 encontrando que las consecuencias de la violencia global son del orden de 9.8 trillones USD, que equivalen al 11.3% del producto bruto mundial, algo así según sus cálculos como el doble del tamaño de 54 países de la economía africana. Señala el informe que, para América Latina, sus datos se encuentran por encima de la media mundial, con importantes mejoras para Argentina, Bolivia y Paraguay; anota asimismo que Uruguay mantiene su posición de país más pacífico de la región pero que su puntaje se deterioró un poco por el aumento en el número de policías y fuerzas de seguridad; y, que Colombia y Venezuela son los que tienen peor calificación en la región por las tensiones internas que presentan<sup>8</sup>.

Finalmente, existen otra serie de mediciones que tienen que ver con las consecuencias económicas de las guerras civiles. Para Brauer & Dunne (2010) las guerras civiles reducen anualmente la tasa de crecimiento en 2.2%, y calculan que la duración promedio de las mismas es de 7 años, para un total de decrecimiento del producto de 15% en el ciclo bélico.

Sin embargo, estos estimativos, como toda medición de fenómenos sociales, han sido objeto de críticas. Algunos observan serios riesgos de dobles contabilizaciones y que, además, los cálculos no tienen clara la diferenciación de impacto económico según naturaleza de los conflictos (p.e. civiles o interestatales), duración de los mismos (p.e. cortos o muy largos como el colombiano) y grado de desarrollo de los países afectados (Brauer & Dunne, 2010). Otros consideran que estos montos del producto pueden excluir mercados informales así como incluir erróneamente un producto “aparentemente” generado por las fuerzas militares (Brauer & Marlin, 2010).

En lo que indiscutiblemente la literatura internacional confluye es en los perjuicios económicos del conflicto, así como en el círculo virtuoso que la paz genera por ser la mejor inversión para estimular el crecimiento y la prosperidad económica (Brauer & Marlin, 2010).

## **b. La respuesta de la economía frente a un escenario de paz y los riesgos**

Gran parte de la literatura reconoce los beneficios de “visibilizar” las causas económicas que suscitaron el conflicto, aunque las mismas muchas veces han sido dejadas de lado por los *peacemakers* por concentrarse más en los aspectos militares y políticos (Wenmann, 2010). Dentro de las ventajas se arguye que los aspectos económicos son, en alguna proporción, la parte intrínseca de los conflictos armados y, por lo tanto, indispensables para que el conflicto no se perpetúe o que vuelvan a surgir las motivaciones que lo causaron. Es así como, por ejemplo, para Miller (2008) es fundamental comprender las raíces económicas y las consecuencias del conflicto, así como la priorización de estos “males” que afectan en últimas la igualdad, para que así los instrumentos de la justicia transicional los “narren, persigan y superen”.

Sin embargo, se precisa que algunos países como Angola y Nepal dejaron de lado las causas económicas de los conflictos para optimizar el proceso de negociación; mientras que otros las han incluido con el fin de discutir en el acuerdo los arreglos institucionales y económicos

---

<sup>8</sup> Disponible en [http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/GPI%202014%20Global%20Media%20Release\\_1.pdf](http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/GPI%202014%20Global%20Media%20Release_1.pdf), consultado el 10 de marzo de 2015.

<sup>9</sup> Usando de nuevo la terminología de Miller (2008).

necesarios. Por ejemplo, en la negociación entre Corea del Norte y Sur se llegaron a consensos sobre las materias contractuales para el mejor manejo de los recursos naturales, causante de naturaleza económica del conflicto (Wenmann, 2010).

De esa manera, las tensiones de naturaleza económica que surgen en el *iter* conflicto han sido menos abordadas por la literatura en sus etapas pre conflictuales y durante la negociación de paz, pero si más ahondadas durante el posconflicto. Es así como, la pregunta que la mayoría de investigaciones que exploran la relación entre economía y paz plantean es ¿cómo la economía debe responder a una situación socioeconómica posterior a un acuerdo de paz para lograr su estabilización y evitar su reincidencia?

La primera gran conclusión de la literatura, y sobre la cual existe evidencia empírica, es que el tamaño del Estado debe aumentar para que un posconflicto sea exitoso. Carmignani & Gauci (2010), por ejemplo, a través de un *probit analysis* estiman, para algunos países africanos, el efecto de la política fiscal en la probabilidad de mantener la paz en un periodo posconflicto. Sus resultados indican que en este tipo de transiciones el tamaño del Estado se incrementa sobre todo en lo que tiene que ver con el gasto de inversión y no tanto en el de funcionamiento, aunque a veces se encuentran aparejados. Resulta interesante también la conclusión por la cual el éxito de la política fiscal depende en esencia de la fortaleza del presupuesto para responder a las nuevas necesidades económicas más por el lado del ingreso, los *budgetary grants* en su terminología, y menos del endeudamiento o recursos de capital.

En segundo lugar, la interacción economía y paz, necesita de una buena relación entre economía y política así como de unas normas flexibles para afrontar las novedades. Así las cosas, los *policymakers* deben poder actuar en un marco normativo amplio que les permita con información, ojalá cercana a la perfecta, realizar los ajustes distributivos y “solidarios”<sup>10</sup> necesarios para solventar el posconflicto. En terminología de Carmignani & Gauci (2010) la estabilidad de la paz depende de cómo los diferentes actores suplan sus necesidades económicas a través de la asignación de un *peace payoff* que garantice una justa distribución para mantener la estabilidad del acuerdo. Preocupación última que también ha sido planteada por Miller (2008), concluyendo que esta asignación debe preferiblemente hacerla el ejecutivo o el legislativo (p.e. mediante idóneos “planes de desarrollo”) y no las Cortes. Y es en este momento, en la relación entre economía y política, que se hace necesaria la existencia de instituciones fuertes, creíbles y, sobre todo, transparentes. Además, empíricamente también se ha demostrado que la eliminación de la violencia no es inmediata luego de alcanzados los acuerdos de paz y, que se requiere, además de fuerzas armadas, de una institución que garantice que la “microinseguridad” consecuente no se convierta de nuevo en “macroinseguridad”<sup>11</sup> que desvirtúe el proceso de negociación culminado.

En tercer lugar, es la política macroeconómica la que parece idónea para responder a las necesidades sociales posconflicto, que según Brauer & Dunne (2010) debe estar enmarcada dentro de tres objetivos que se retoman por su relevancia: i) Reconstruir el capital, ii) Lograr un marco económico, social y legal, irreversible y, iii) Romper las condiciones económicas de desigualdad anteriores al conflicto que contribuyeron a su surgimiento, evitando así la

---

<sup>10</sup> Brauer & Dunne (2010) al referirse a las características de los *policymakers* para minimizar los costos del posconflicto incluyen que estos deben i) estar debidamente informados, ii) mantener una necesaria flexibilidad, y iii) ser “*sympathetic*” (entendible el término como “solidarios y compasivos”).

<sup>11</sup> *Ibidem*, Brauer & Dunne (2010).

criminalización de la economía. A los anteriores objetivos, habría que adicionarle la necesaria coordinación de los instrumentos macroeconómicos utilizados, la facilidad y practicidad en su implementación, la indispensable transparencia para su ejecución y la minimización de los problemas de información que usualmente surgen al diseñar y aplicar políticas públicas.

Algunas de las recomendaciones de política macroeconómica para el posconflicto han sido las siguientes:

- i. **El necesario incremento de los ingresos, principalmente tributarios.** Como atrás se mencionó es indiscutible que en un escenario posconflicto el tamaño del Estado aumentará. Para poder sufragar las necesidades económicas de los actores que se reinserten a la vida civil, lo cual se traduce en principio en más bienes públicos a asignar por el Estado directa o indirectamente a través del sector privado, se requiere de mayores ingresos que, según gran parte de la doctrina, deben corresponder preferiblemente a aquellos de naturaleza tributaria y no de endeudamiento, aunque de ser necesarios estos últimos resulta fundamental el apoyo de la comunidad internacional para que asista presupuestalmente el posconflicto con posibilidades de cancelación de la deuda a largo plazo (*debt relief*) (Brauer & Dunne, 2010; Carmignani & Gauci, 2010; Wennmann, 2010). También parece necesario la no dependencia excesiva de los ingresos provenientes por concepto y explotación de recursos naturales.

Sin embargo, la literatura reconoce los problemas recurrentes de la política tributaria. Para Boyce (2010), por ejemplo, existen “disfuncionalidades” de esta política como los problema de información relacionados con la capacidad contributiva de los agentes que en última afectan la progresividad del sistema tributario (a quién gravar y cuánto) así como la eficiencia de las instituciones encargadas del recaudo. La discusión sobre qué gravar también recobra relevancia, donde algunos proponen gravar lo suntuario en la economía (*luxury taxation*<sup>12</sup>), otros recomponer el sistema tributario según las nuevas capacidades contributivas posconflicto y las variables económicas a incentivar (p.e. exenciones al capital), pero en lo que sí indiscutiblemente existe unanimidad es en el compromiso político indispensable para acometer las reformas tributarias necesarias así como los procesos de “socialización” con los diferentes actores<sup>13</sup>.

- ii. **La recomposición del gasto.** A pesar de que con el tiempo el gasto militar disminuirá con ocasión de la cesación del conflicto, la literatura comparte que este decrecimiento será paulatino por cuanto en la primera fase posbélica se requerirá de igual o un poco menos de gasto para defender la paz y los acuerdos que la permitieron. Superada esta etapa surge la recomposición del gasto hacia otras partidas de inversión necesarias para la construcción del nuevo país, en materias como salud y educación (Carmignani & Gauci, 2010). Cabe notar que para no incurrir en déficits fiscales es deseable la expansión balanceada de ingresos y gastos.

---

<sup>12</sup> Carmignani & Gauci (2010).

<sup>13</sup> Al respecto Wennmann (2010), “*successful revenue policy making cannot be purely technocratic preserve; it must be part and parcel of democratic process*”.

- iii. **El aumento de la inversión extranjera.** Como en la gran mayoría de conflictos surge una destrucción de activos, la literatura ha centrado sus análisis económicos posconflicto en la necesidad de reactivar la inversión extranjera que había salido del país por cuestiones de seguridad para enfocarla en la reconstrucción y generación de infraestructura en un escenario de paz (Brauer & Dunne, 2010; Carmignani & Gauci, 2010).
- iv. **Una política monetaria y cambiaria controlada.** Otro de los aspectos discutidos son el control de la inflación y la tasa de cambio así como la definición de funciones de regulación y supervisión del sistema financiero (Carmignani & Gauci, 2010).
- v. **El diseño de políticas para la formalización de las empresas.** Para la reactivación económica surge la necesidad de diseñar líneas de crédito para la pequeña y mediana empresa así como políticas para combatir la informalidad empresarial. También se recomienda la reducción de costos de transacción para que el sector empresarial sea el principal impulsor de la economía en paz (Brauer & Dunne, 2010; Carmignani & Gauci, 2010).
- vi. **Un federalismo fiscal proactivo.** Para tener una hacienda pública saneada, es indeseable una dependencia excesiva de los entes sub nacionales de las transferencias nacionales. Así las cosas, plantea la literatura que el esfuerzo fiscal propio de estos entes es fundamental para el éxito de cualquier hacienda pública posconflicto (Brauer & Dunne, 2010; Carmignani & Gauci, 2010).

A pesar de todas las anteriores recomendaciones, la doctrina reconoce en esencia dos riesgos que pueden surgir en el posconflicto y que, por lo tanto, la economía de la paz debe tenerlos en cuenta. Por una parte, la posible existencia de una “violencia endémica” (en términos de Brauer & Dunne, 2010), causada por grupos que no apoyan los acuerdos de paz, que afecte el proceso transicional. Por otra, el posible resurgimiento del conflicto (“reincidencia”) que amenace lo acordado, para lo cual es fundamental una localización selectiva del gasto público. De esa manera, deben diseñarse mecanismos expeditos que permitan, una vez surgida la amenaza, responder a la misma a través de políticas públicas idóneas<sup>14</sup>.

### c. Los actores necesarios

Para el óptimo funcionamiento de las anteriores herramientas propuestas por la literatura se requiere el apoyo de al menos cinco actores: i) sector empresarial, ii) comunidad internacional, iii) *policy makers* (poderes ejecutivo y legislativo), iv) poder judicial; y v) comunidad, en general.

Wennmann (2010) considera indispensable vincular a la comunidad de negocios (i. sector empresarial) para que el futuro económico del posconflicto sea realista donde además son deseables las siguientes características del sector privado para la transición económica: la orientación a resultados, la actitud de resolución de problemas, los *skills* de liderazgo, la

---

<sup>14</sup> Los “*early warning mechanisms*” de Carmignani & Gauci (2010).

importancia que dan a la construcción y uso de redes relacionales, la experiencia ganada en los negocios, entre otras.

Por su parte, Carmignani & Gauci (2010) y Boyce (2010) insisten en la comunidad internacional (ii) como actor fundamental para la asistencia crediticia y la asesoría en aspectos económicos e institucionales (p.e. diseño de instituciones de recaudación tributaria eficientes y políticas anticorrupción).

Los poderes públicos (iii. y iv.) en su tarea de asignación de bienes colectivos, distribución de recursos y estabilización de la economía, siempre buscando el desarrollo económico, son fundamentales para un posconflicto. Indiscutiblemente el óptimo teórico es la elaboración de buenas políticas públicas que no terminen generando conflictividad, para que no sean los jueces quienes tengan que asignar bienes públicos o designar quien lo haga.

Finalmente, la comunidad en general (v.) debe ser partícipe de la relocalización de recursos económicos así como del necesario incremento de los ingresos públicos, para lo cual el diseño de procesos de socialización es fundamental ojalá desde el proceso de negociación mismo.

## II. El caso colombiano

### a. Las mediciones

Algunos estudios han cuantificado los costos del conflicto armado colombiano. El trabajo de Rettbert (2008) relaciona algunas cifras hasta ese momento obtenidas: i) Para Carrasquilla, Colombia hubiera sido un 15% y 20% más rico si no hubiera tenido el conflicto armado en los 20 años precedentes, es decir, su cálculo es más o menos de 1% menos de PIB por año de conflicto; ii) Para Cárdenas (2001), el crecimiento del PIB anual cayó en un 2% entre 1980 y el 2000 debido a los altos niveles de criminalidad asociados en gran parte a la intensificación del conflicto armado; iii) Para otros economistas entre 1999 y 2003 el PIB decreció en un 7,4%, algo así como 1,5% de disminución anual (Pinto, Vergara & Lahuerta, 2004); y, iv) Finalmente, en una descenso menor anual, entre 1990 y 1998 (8 años) otros calculan unos costos entre el 1,5 y 4,5% del PIB (Castro, Waterberg & Celis, 2000; Trujillo & Badel, 1998; Rubio, 1997; Granda & Rojas, 1995); mientras que en dos años (2005-2006) algunos calculan decrecimientos del orden del 9% del PIB, es decir 4,5% anual (Otero, 2007).

Más recientemente, la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (2014) se concentra en la estimación de los costos económicos y sociales del conflicto tomando en consideración tres sectores fundamentales de la economía (industria manufacturera, producción agrícola e inversión extranjera), sin calcular una estimación global del decrecimiento del PIB causado por el conflicto colombiano. Se resalta la cuantificación de Villa, Restrepo y Moscoso (2014) por la cual ante una eliminación del 100% del conflicto armado, *ceteris paribus*, el PIB departamental aumentaría anualmente en promedio 4,4 puntos. Así, concluyen que si este ha oscilado alrededor del 3.8% para el periodo 2000-2009, estaríamos en un crecimiento departamental del 8.2% bajo un escenario de paz.

Como se observa no existe unanimidad respecto del decrecimiento anual del producto nacional causado por nuestro largo conflicto armado, pero podría estar ubicado entre el 1%, en el escenario más optimista, y 4.5% en el más pesimista.

Lo que sí es posible afirmar con contundencia es que indiscutiblemente la guerra ha sido muy costosa para nuestro país y de continuarla estos recursos no podrían ser invertidos en gasto social. Por citar algunos ejemplos, análisis sectoriales realizados por la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes en el estudio atrás citado llegan a las siguientes estimaciones de costos de ineludible mención: i) Para el sector manufacturero, un aumento en 10% de la tasa de ataques por cada 100 mil habitantes incrementa la tasa de salida del mercado en aproximadamente 10,3% (Camacho, Rodríguez & Zárate, 2014); ii) Para el sector agrícola, el conflicto lleva a los hogares a concentrarse en cultivos de baja rentabilidad y a la producción pecuaria, lo cual conlleva ingresos inmediatos pero menores a los derivados de productos permanentes (Arias e Ibáñez, 2014); iii) La aspersión aérea de los cultivos de coca con herbicidas (glifosfato) suscita problemas de salud que generan efectos de largo plazo que afectan el desarrollo rural en la economía colombiana al empeorar las condiciones de salud de los habitantes y sus niveles de capital humano y productividad (Camacho & Mejía, 2014) ; iv) Entre 22 y 35% de la población desplazada por la violencia presenta traumas psicológicos que aumentan la vulnerabilidad de las víctimas frente a la pobreza y, analizando el costo per cápita de la atención psicosocial de los programas actuales de política de atención a esta población, esta representa tan sólo el 0,001% de la inversión total por persona desplazada (Moya, 2014); y v) No existe un patrón uniforme de cómo los mercados financieros reaccionan frente a los eventos bélicos en Colombia en la medida en que depende del contexto político así como de la internalización que realizan los mercados de los mismos (Castañeda & Vargas, 2014).

También en estudio de Castellanos (2013) se cuantifican algunos de los costos de la construcción del proceso de paz fallido del Presidente Pastrana (1998-2002), los costos de la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe (2002-2006), y los costos de la prosperidad para todos del Presidente Santos (2010-2014), todos del orden de 230 billones COP<sup>15</sup> (88.461 millones USD), concluyendo que *“la revisión y análisis pormenorizado de diez años de sostenimiento de la guerra permite sospechar lo que al país le costaría en los años venideros mantener el nivel de gasto bélico alcanzado tras las cuantiosas inversiones realizadas en el sector defensa, a la luz de políticas presidenciales construidas y ejecutadas por los últimos cuatro presidentes (...) (e)n 2009, profesionales de la Contraloría Delegada para la Defensa expusieron, en la revista Economía Colombiana, que entre el año 2013 y el año 2019 el sector defensa y seguridad nacional requeriría entre 22 y 27 billones de pesos anuales, respectivamente, del presupuesto de la nación, si el conflicto continúa como hasta ahora ha acontecido pese a los esfuerzos por conseguir la paz (...)”* (p. 123, subrayado fuera de texto, la cifra corresponde a 8.461 y 10.384 millones USD anuales).

El otro camino, más rentable en términos sociales, es la paz. El actual Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, ha dicho que la economía en paz crecerá un 2% anual adicional en un escenario pesimista<sup>16</sup>, y que ese crecimiento permitirá junto con la reducción del gasto bélico

<sup>15</sup> 1 USD=2.600 COP (a marzo 2015).

<sup>16</sup> Ver <http://www.elspectador.com/noticias/economia/dividendo-economico-de-paz-daria-colombia-2-puntos-mas-articulo-490608>, consultado el 10 de marzo de 2015. Otros economistas como Laserna y Kalmanovitz coinciden en esta estimación.



“pagar” la paz<sup>17</sup>; sin embargo, pese a las virtualidades económicas que la literatura ha reconocido al fin del conflicto, es evidente que también surgirán nuevos e importantes costos.

Diferentes cifras se han expuesto en relación con el costo de reparar a las víctimas del conflicto donde algunos consideran que dicha reparación sería del orden de 54 billones COP (20,769 millones USD) para 10 años<sup>18</sup>, otros de 70 billones COP (26.923 millones USD)<sup>19</sup>, y también se ha estimado en 480 billones COP (184.615 millones USD) para los próximos 20 años<sup>20</sup>, donde lo real es que no existe una cifra oficial aún, aunado a otros costos que seguramente surgirán como lo reconoce Castellanos (2013) cuando afirma que *“(e)s importante plantear que en caso de producirse una verdadera desmovilización de las Farc, saldrían del anonimato un número importante de personas que aún no se han declarado víctimas del conflicto por el temor a los perjuicios que tal reconocimiento les puede traer en sus entornos. De manera que no es difícil calcular que los 54 billones de pesos aprobados para indemnizar a víctimas del conflicto no serán suficientes, y que los futuros mandatarios deberán en algún momento consolidar nuevas políticas que den vía a otros recursos para suplir el posible déficit”* (p. 126).

Pero además de la “reparación”, los desmovilizados, las víctimas y la comunidad en general afectada por el conflicto deberán entrar al mercado laboral así como requerirán de ingresos (¿o subsidios?) para suplir los servicios públicos esenciales (p.e. salud, educación).

Como se aprecia existe mucha discusión respecto de las anteriores cifras. Reconocidos analistas de la hacienda pública colombiana, como el ex Ministro J. C. Restrepo, estima que según lo pactado en la Habana en sólo la implementación de los 12 planes de carácter rural que se enumeran en el punto uno del acuerdo podría necesitarse entre 80 y 100 billones COP anuales (entre 30.769 millones USD y 38.461 millones USD anuales)<sup>21</sup>.

El presupuesto 2015 aprobado por el Congreso incluye partidas globales para satisfacer los anteriores servicios, por lo que adolece de la particularización necesaria del gasto público posconflicto y de la transparencia económica respecto de un proceso de negociación de la paz que aparentemente llegará a su fin según las promesas gubernamentales<sup>22</sup>. La única cifra que es explícita para atender 6,7 millones de víctimas corresponde a 4000 millones USD (aproximadamente 10.4 billones COP), que resultan obviamente insuficientes para atacar la problemática. Se resalta en el presupuesto la existencia de un mayor presupuesto para educación sobre el destinado para gastos militares así como el incremento de recursos para la amortización

---

<sup>17</sup> Información disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/economia/minhacienda-paz-contribuira-financiar-el-posconflicto-c-articulo-539651>, consultado el 10 de marzo de 2015.

<sup>18</sup> Información disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13198657>, consultada el 10 de marzo de 2015. Ver también Castellanos (2013). El Plan de Financiación incluido en el Conpes 3712 de 2011 para la sostenibilidad de la L. 1448 de 2011 (ley de reparación de víctimas del conflicto armado interno) estima que se necesitarían \$54,9 billones COP (20.769 millones USD) para atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno, hasta el 2021.

<sup>19</sup> Información disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/poselecciones-paz-tambien-nos-cuesta-columna-499777>, consultado el 10 de marzo de 2015.

<sup>20</sup> Información disponible en <http://www.noticiascaracol.com/economia/video-274190-cuanto-dinero-le-cuesta-a-colombia-la-guerra-y-la-paz>, consultado el 10 de marzo de 2015.

<sup>21</sup> Información disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-cuentas-del-posconflicto-nodan/408351-3>, consultado el 11 de marzo de 2015.

<sup>22</sup> Información disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/santos-ofrece-un-presupuesto-2015-mas-gasto-articulo-507394>, consultado el 10 de marzo de 2015.

de las deudas contraídas con el exterior. Además, este presupuesto se presentó desbalanceado (en 12,5 billones COP; 4.807 millones USD), por lo que a finales del año pasado tuvo el gobierno que tramitar una reforma tributaria de urgencia para financiarlo (L. 1739 de 2014), donde además en la discusión legislativa se incluyeron recursos adicionales para los tres años siguientes (en total, 54 billones COP hasta el 2018; 20.769 millones USD).

**b. La necesaria futura respuesta de la economía frente a un escenario de paz**

Para Leibovich (2014), posición que se comparte, la financiación del posconflicto *“deberá ser el resultado de una combinación de reasignación del gasto público y mayores impuestos. Esa reasignación implica recortar el gasto o parar el crecimiento en algunos renglones. Con respecto a mayores ingresos, se va a requerir una nueva reforma tributaria. Para todo lo anterior, se va a necesitar un gran liderazgo y poder de persuasión del equipo del nuevo Gobierno Nacional, trabajando de la mano con el nuevo Congreso de la República. En cuanto a la ejecución, se deberá practicar una alta cirugía a algunas de las instituciones del Estado para que tengan la capacidad de cumplir con los compromisos de manera eficaz, eficiente y proba”*. Miremos a la luz de las recomendaciones de la literatura atrás señaladas la necesaria respuesta de la economía colombiana, o mejor de los hacedores de política económica, dentro de un marco jurídico amplio y flexible como el constitucional económico colombiano (Lozano, 2014) pero que requiere de modificaciones normativas a nivel de ley, resultando fundamental no caer en los riesgos ya referidos (“violencia endémica” y “reincidencia”).

- i. **El necesario incremento de los ingresos, principalmente tributarios.** Dada la inequidad e ineficiencia del sistema tributario colombiano es indiscutible que debe ser rediseñado en su totalidad mediante reformas legales.

Inequidad por cuanto nuestra normativa tributaria esta plagada de beneficios tributarios que quizás otrora tuvieron una finalidad social o fueron simplemente establecidos por presiones políticas, pero que hoy deben ser eliminados. En reciente diagnóstico sobre este tema del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, se concluye que en Colombia existe una preocupante tendencia creciente del los gastos tributarios, definidos estos últimos como las transferencias de recursos públicos que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias (beneficio o incentivo tributario) con respecto de un marco tributario de referencia (*benchmark*) (2012, p. 25). Según esta investigación, *“(e)xisten alrededor de 200 gastos tributarios (GTs) con distintos objetivos de política pública, en el impuesto sobre la renta y en el impuesto al valor agregado (IVA)... (a)parte de la pérdida recaudatoria que conllevan (estimada en alrededor de 25 billones de pesos...), los gastos tributarios pueden tener efectos indirectos y no deseados sobre la eficiencia económica y la equidad, aumentando la complejidad del sistema tributario...(a)dicionalmente, incrementan sus costos de administración y de cumplimiento, a la vez que propician nuevas formas de fraude y elusión”* (subrayado fuera de texto, p. 1, corresponde a 9.615 millones USD). Cifra anterior que no contempla los beneficios tributarios incluidos en la normativa para otros impuestos del orden nacional ni tampoco aquellos definidos por los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales a nivel local.

Ineficiencia, por lo anterior, y también por la “inflación” o dispersión normativa a la que me referiré más adelante que suscita problemas de interpretación y aplicación en los

operadores jurídicos y facilitan la planeación tributaria agresiva que disminuye el recaudo tributario.

Pese a lo anterior, el gobierno insiste en modificaciones normativas parciales por las dificultades políticas del debate legislativo. Es así como se ha conformado recientemente, por mandato legal, una Comisión de Expertos que propondrán paulatinas reformas tributarias, teniendo en cuenta las recomendaciones de política fiscal que esbozó hace poco la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). El incremento de las tarifas del impuesto sobre las ventas, el establecimiento de la tributación a los dividendos (hoy desgravadas en nuestro país), la redefinición del abusado régimen tributario especial (más benéfico) de los entes sin ánimo de lucro y la eliminación de excesivos beneficios a algunos sectores de la economía, son temas obligados de la agenda de esta Comisión.

Mirando el pasado, y como atrás se concluyó, la última reforma tributaria, L. 1739 de 2014, fue en esencia una reforma “fiscalista” por cuanto buscaba financiar el desbalance presupuestal causado por mayores gastos y por la caída del precio del petróleo (en un 50% aproximado), última situación grave en una economía excesivamente dependiente de estos recursos<sup>23</sup>. Así, para obtener más recursos se revivieron el impuesto al patrimonio (ahora denominado de la “riqueza”) y el gravamen a los movimientos financieros, los cuales además de no solucionar la falta de progresividad y eficiencia de nuestro sistema tributario, presionan la salida de capitales, afectan anti técnicamente al sistema financiero, suscitan creatividad jurídica para su evasión y elusión, y deslegitiman a un gobierno que recurrentemente incumple sus promesas electores en materia económica<sup>24</sup>. Además incluye esta reforma normas que distorsionan fuertemente la equidad del sistema por cuanto se permite el saneamiento de activos omitidos y de pasivos inexistentes en declaraciones pasadas así como mecanismos “transitorios” de terminación anticipada de procesos tributarios y condiciones especiales de pago, en un claro tratamiento favorable a los contribuyentes incumplidos.

Como se relaciona en el anexo, y teniendo en cuenta las reformas tributaria de este gobierno (L. 1607 de 2012 y L. 1739 de 2014), en Colombia los impuestos del orden nacional (renta y su complementario de ganancias ocasionales, renta para la equidad, ventas, consumo, riqueza y gravamen a los movimientos financieros) así como aquellos del orden territorial (industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, predial y otros), generan un sistema disperso y caótico donde analizando exclusivamente los hechos económicos gravados se concluye que existen varios impuestos que gravan el *consumo* (p.e. impuesto sobre las ventas, impuesto nacional al consumo, impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con no alcohólicas, impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares e impuesto a la gasolina), el *patrimonio* (p.e.

---

<sup>23</sup> Característica, como vimos, indeseable para las finanzas posconflicto.

<sup>24</sup> El Presidente Santos además de haber prometido en su primera campaña que no crearía más impuestos, lo hizo; y en su segundo periodo presidencial también incumplió su promesa de desmontar el gravamen a los movimientos financieros.

impuesto a la riqueza, impuesto predial, impuesto sobre vehículos automotores, contribución de valorización, degüello de ganado mayor y menor, participación en plusvalía e impuesto de delimitación urbana), la *prestación de servicios* (p.e. impuesto sobre las ventas, impuesto de industria y comercio, impuesto de transporte de hidrocarburos e impuesto nacional a la explotación de oro, plata y platino), los *juegos de suerte y azar* (p.e. impuesto sobre las ventas, impuesto complementario de ganancias ocasionales e impuestos de loterías), las *importaciones* (p.e. impuesto sobre las ventas e impuesto al consumo sobre ingreso de mercancía extranjera al Departamento de San Andrés), los *ingresos netos* por actividades comerciales, industriales y de servicios (p.e. impuesto sobre la renta e impuesto de industria y comercio) y las *transacciones económicas* (p.e. gravamen a los movimientos financieros, impuesto de registro y contribución sobre contratos de obra pública), entre otros.

Lo anterior, y dado que los tributos han sido creados desordenadamente en el tiempo por el legislador, lleva a que se produzcan “dobles imposiciones internas”, entendiéndose por este fenómeno la situación por la cual idénticos o similares hechos económicos son gravados por dos o más tributos nacionales o subnacionales, y pese a que el derecho ha respondido a tal fenómeno permitiendo descuentos de algunos impuestos en otros (p.e. industria y comercio en el impuesto sobre la renta), son costos innecesarios a la economía que generan ineficiencias.

Además, del análisis del sistema tributario como un todo (tributos nacionales y subnacionales) se obtienen otras conclusiones. En primer lugar, la normativa que regula la materia tributaria en Colombia es dispersa y cambiante. Así las cosas para comprender el sistema tributario colombiano es indispensable conocer las disposiciones constitucionales que lo regulan así como las múltiples leyes que han sido expedidas a lo largo del tiempo y sus diferentes reglamentaciones. Para complejizar aún más la anterior situación, la administración tributaria realiza “interpretaciones” de la normativa a través de los conceptos que ésta emite, cuyo conocimiento es fundamental para conocer el curso que van a seguir las actuaciones tributarias administrativas; y, además los jueces, al resolver controversias de naturaleza tributaria también interpretan la legislación. Lo anterior conlleva a un panorama caótico e inestable, en detrimento de la inversión y el crecimiento económico.

En segundo lugar, el listado de tributos en Colombia es extenso. En el anexo tan sólo se han revisado los hechos económicos de los impuestos del orden nacional así como de “algunos” del ámbito territorial, dejando de lado la larga lista de tasas y contribuciones vigentes también en nuestro país. Así las cosas, el número de categorías tributarias es excesivo, donde seguramente un número menor de las mismas conllevaría a un mejor control por parte de la administración tributaria y a un mayor cumplimiento por parte del contribuyente al enfrentarse a un esquema tributario más simple y menos gravoso.

No siendo suficiente, subsisten otras problemáticas como, por ejemplo, el hecho de que al establecerse algunos tributos sub nacionales no regulados integralmente por la ley, surge una alta discrecionalidad de los entes sub nacionales en la fijación de elementos de la obligación tributaria, afectando capacidades contributivas y un diseño económico coherente del sistema tributario. También la existencia de procedimientos dispendiosos

ante administración tributaria y los jueces generan problemas de eficiencia y celeridad en la resolución de las discusiones tributarias entre la administración y los contribuyentes.

Lamentablemente las últimas reformas tributarias no solucionan el anterior caos y, por el contrario lo profundizan. Analizando sólo los hechos económicos gravados la L. 1607 de 2012 aparentemente inclinó la balanza a gravar más a las personas naturales debilitando la contribución de otros agentes con importantes capacidades económicas, afectando así la equidad y progresividad del sistema; mientras que la L. 1739 de 2014 incluye más impuestos a las personas naturales, que ya estaban sobrecargadas, e incrementa notablemente la tarifa del impuesto de renta a las personas jurídicas, agravando la situación de aquellas que no poseen los excesivos beneficios tributarios que otras han logrado, volviéndolas además poco competitivas en el contexto internacional<sup>25</sup>. Además, estas normas se han concentrado en la tributación nacional dejando aún pendiente la necesaria reforma tributaria subnacional.

Así, si hoy existen problemas de financiación de los servicios públicos esenciales, la situación tiende a agravarse en una situación de “posconflicto” que demandará la satisfacción de más y mejores servicios; últimos financiados en su gran mayoría por recursos del presupuesto nacional, principalmente tributos del orden nacional que entran a esta bolsa común y de la cual se ejecutan los gastos en virtud del principio de “unidad de caja”.

Sin embargo, y a pesar de que en nuestro país han surgido estrategias tendientes a fortalecer el esfuerzo fiscal de los entes sub nacionales a través de tributos de destinación específica para sufragar gastos de inversión social, aún no son suficientes, se encuentran “dispersos” en el régimen legal, coexisten con fuentes no tributarias y son de muy difícil control (p.e. impuestos a los cigarrillos y licores para financiar gastos en salud<sup>26</sup> y educación<sup>27</sup>). Otros servicios públicos esenciales como deporte, recreación y cultura, vivienda, y, agua y saneamiento básico, tienen múltiples fuentes de financiación,

---

<sup>25</sup> La tarifa potencial del impuesto sobre la renta, adicionándole la del CREE y su sobretasa (que también gravan los ingresos), oscila entre un 39% y 43% para el periodo 2015 a 2018.

<sup>26</sup> Dentro de las *fuentes tributarias* que financian la salud se encuentran las provenientes del Sistema General de Participaciones (en últimas, impuestos nacionales), los recursos del Presupuesto General de la Nación para salud pública (impuestos nacionales, nutridos ahora con el impuesto CREE), el IVA cedido a cervezas nacionales e importadas, el impuesto al consumo las cervezas y sifones (departamental), el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (departamental), el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares (departamental) y los recursos que destinan entidades territoriales (impuestos locales). Por su parte, las *fuentes no tributarias* están compuestas, entre otras, por: los pagos (cotizaciones) que hacen empleados que devenguen más de 10 salarios mínimos y empleadores y administran entidades promotoras de salud (donde se vuelve tributaria para empleadores de empleados que devenguen menos de 10 salarios mínimos, pues ahora pagan un impuesto nacional CREE y no pagan contribuciones parafiscales para salud), la cuenta pública Fosyga (Fondo de Solidaridad y Garantía, donde el régimen contributivo financia al subsidiado), un porcentaje de las contribuciones parafiscales a cajas de compensación familiar, un porcentaje del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), y las rentas obtenidas por regalías y de los monopolios de juegos de suerte y azar y licores (departamental).

<sup>27</sup> Las fuentes de financiación de la educación en Colombia son, en esencia, tributarias. Estas son las provenientes del Sistema General de Participaciones (en últimas, impuestos nacionales), los recursos del Presupuesto General de la Nación para educación (impuestos nacionales nutridos ahora con CREE, donde se eliminan también las contribuciones parafiscales al SENA para educación técnica), las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores y juegos de suerte y azar (no tributarias), y otros recursos que destinan las entidades territoriales (regalías, impuestos locales).

nacionales y sub nacionales, aunque de nuevo predominan las primeras, que en últimas corresponden a tributos del orden nacional<sup>28</sup>.

En conclusión, el gobierno de Santos ante un eventual posconflicto debe “repensar” la financiación de los servicios públicos esenciales (en especial, salud y educación), a través de una reforma legal estructural de los tributos del orden nacional y sub nacional, tanto en los aspectos sustanciales como procedimentales.

Además de las fuentes tributarias habría la posibilidad de mayor endeudamiento, pero dentro del principio de sostenibilidad fiscal establecido en la Constitución (art. 334) y respetando la regla fiscal definida legalmente (L. 1473 de 2011, art. 5<sup>29</sup>). Quizás la amortización a capital que piensa hacer el gobierno para el 2015 es para mejorar la posición crediticia del país con el fin de poder acudir con mayor legitimidad a la comunidad internacional para solicitar empréstitos. Sin embargo, estas soluciones fiscalmente son transitorias pues las deudas deben pagarse (no son donaciones), los costos de las mismas tienden a ser altos y las apropiaciones deberían según la normativa destinarse a financiar gastos de inversión y no de funcionamiento (L. 385 de 1997). Inclusive ya se están hablando de líneas de crédito del BID<sup>30</sup> y el gobierno alemán, a través del Banco de Crédito para la Reconstrucción y el Desarrollo, nos concedió recientemente un crédito por 100 millones USD para el proceso de paz, estando previstos además dos créditos para los próximos dos años<sup>31</sup>. Algunos analistas incluso afirman que muy seguramente el gobierno deberá acudir a la emisión de deuda pública para solventar los gastos que se avecinan<sup>32</sup>.

En conclusión, la mejor alternativa es financiar el cúmulo de servicios públicos esenciales vía tributos generados por la mejor actividad económica en un escenario de paz. Así, resulta indispensable dirigir normativamente el sistema tributario a uno con menos tributos pero más sencillos y, por lo tanto, eficientes de recaudar. Un juicioso estudio de las capacidades contributivas debe soportar la reforma para garantizar también niveles adecuados de equidad. Además, el proceso de socialización es fundamental pues todos

---

<sup>28</sup> Para deporte, recreación y cultura: los recursos del Presupuesto General de la Nación para deporte, recreación y cultura (impuestos nacionales), el impuesto nacional al consumo, el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (departamental), y los recursos que destinen entidades territoriales (regalías, otros impuestos locales). Para vivienda: los recursos del Presupuesto General de la Nación para vivienda (impuestos nacionales), y los recursos que destinen entidades territoriales (regalías, impuestos locales). Finalmente, para agua y saneamiento básico: los provenientes del Sistema General de Participaciones (en últimas, impuestos nacionales) y los recursos que destinen entidades territoriales (regalías, impuestos locales).

<sup>29</sup> “**Artículo 5º. Regla Fiscal.** El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022. **Parágrafo transitorio.** El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022”.

<sup>30</sup> Información disponible en <http://www.elcolombiano.com/gobierno-y-bid-analizan-creditos-para-financiar-el-posconflicto-MI1219907>, consultado el 11 de marzo de 2015.

<sup>31</sup> Información disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/alemania-anuncia-credito-de-us100-millones-a-colombia-para-la-paz/14782735>, consultado el 11 de marzo de 2015.

<sup>32</sup> Declaraciones de J. M. Laserna en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13904422>, consultado el 10 de marzo de 2015.

tendremos que pagar por la paz ya que en últimas beneficia a la totalidad de la actividad económica. Este compromiso social aún no es claro en el panorama nacional.

En el orden nacional, un “impuesto plano al ingreso global para la paz”, único, es decir eliminando el impuesto de industria y comercio local, y con muy pocos o casi nulos beneficios tributarios, entrando en consecuencia a ser gravados los dividendos; un único impuesto sobre el valor agregado, eliminando los múltiples impuestos específicos al consumo, con una base gravable amplia, mayor tarifa, y redistribución vía gasto público; y un robusto impuesto al patrimonio, eliminando otros tributos nacionales (renta presuntiva) y locales que gravan aspectos patrimoniales, sería la propuesta.

Para el orden subnacional habría que diseñar un eficiente mecanismo de transferencia de los anteriores recursos nacionales a los territorios y fortalecer su esfuerzo fiscal a través de actualizados avalúos catastrales de los inmuebles que son objeto de tributación local como lo permite la Constitución. Respecto de los otros tributos territoriales hoy existentes habría que revisar cuáles incluir en una ley de la tributación local que determine claramente los elementos de la obligación tributaria.

En cuanto a lo procedimental es fundamental el diseño de procesos menos dispendiosos en tiempo y que conlleven a decisiones más técnicas, a través de jurisdicciones especiales para lo tributario o mediante el establecimiento de arbitrajes tributarios, así como la eliminación de las recurrentes “amnistías” tributarias que son contraproducentes en términos de equidad.

- ii. **La recomposición del gasto.** Muy seguramente en un escenario posbélico las partidas de gastos tendrán que reorganizarse (menos a gasto militar y más a salud y educación, por ejemplo) pero de manera paulatina como la literatura lo ha esbozado por los riesgos mismos de reincidencia del conflicto. La anterior recomposición también se dificulta por las rigideces presupuestales existentes, es decir por la existencia de partidas de ineludible financiación como por ejemplo el pasivo pensional<sup>33</sup>.

Lamentablemente al momento de escribir este capítulo no conocemos la planeación definitiva económica del gasto futuro posconflicto. El escenario idóneo para hacerla es la ley que define el Plan Nacional de Desarrollo, 2015-2018, actualmente en discusión en el Congreso.

En una revisión del proyecto presentado se encuentra que uno de los tres pilares del PND es la paz, además de equidad y educación, que refleja la voluntad política del Gobierno para construirla sosteniblemente bajo un enfoque efectivo de derechos (art. 3). Adicionalmente se prevé un Consejo Interinstitucional del Posconflicto, órgano consultivo y coordinador para el posconflicto, que facilitará la toma de decisiones en la implementación de los acuerdos que se deriven de las conversaciones entre el gobierno y las organizaciones armadas ilegales, conformado por los Ministros de Hacienda, Interior y Defensa y otros altos dignatarios del Estado (art. 123).

---

<sup>33</sup> Disponible en <http://www.larepublica.co/el-desaf%C3%ADo-pensional-para-el-segundo-periodo-153686>, consultado el 12 de marzo de 2015.

Así mismo como una de las estrategia/objetivo del Plan Nacional de Inversiones 2015-2018, incluido en el PND por mandato constitucional, se contemplan \$137,4 billones COP (52.692 de millones USD) para seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz que representa un 19,4% del valor total de las inversiones a realizar en este periodo y donde el mayor aporte de recursos lo realiza el gobierno central, directamente, o a través de transferencias a los entes territoriales, indirectamente (art. 5)<sup>34</sup>. En esta estrategia/objetivo se busca fortalecer el acceso los servicios de justicia, los mecanismos de transición hacia la paz, el goce efectivo de los derechos de las víctimas, la promoción y respeto de los derechos humanos, la seguridad y defensa en el territorio nacional, la política criminal con enfoque restaurativo y la acción integral contra las minas antipersona.

Además se enfatiza en la necesidad de cerrar las brechas de desigualdad entre las ciudades y el campo, en especial en lo que respecta a los altos niveles de pobreza y a los problemas de cobertura de servicios públicos de salud y educación, a través de una “reformulación” del impuesto predial, y la actualización catastral subyacente, con el fin de fortalecer y volver más eficiente el recaudo del impuesto predial por parte de los municipios. Esta última propuesta es loable, sin embargo, contribuye al caos tributario arriba visto por cuanto leyes, no tributarias, modifican aspectos tributarios que aumentan la complejidad del sistema e impiden una discusión sistemática en el legislativo de lo tributario.

- iii. **El aumento de la inversión extranjera.** En los últimos gobiernos que han fortalecido la seguridad en Colombia, la inversión extranjera ha aumentado. En un escenario de paz podría crecer más, siempre y cuando el sistema tributario lo permita, y así servir de motor para una mayor reactivación económica.
- iv. **Una política monetaria y cambiaria controlada.** Colombia se ha caracterizado por una política monetaria y cambiaria técnica y controlada, principalmente por el riguroso actuar del Banco de la República. Así mismo, las funciones de regulación y supervisión bancaria son cumplidas por instituciones tradicionalmente fuertes y creíbles. Sin embargo, dada la necesaria coordinación de políticas económicas definida constitucionalmente, y la presencia del Ministro de Hacienda presidiendo la Junta Directiva del Banco de la República, deberán alinearse los esfuerzos fiscales y monetarios para solventar las problemáticas económicas posconflicto.
- v. **El diseño de políticas para la formalización de las empresas.** De la simplicidad de la normativa tributaria y laboral dependerá en gran medida la formalización empresarial. Se insiste en el sólido proceso de socialización de estas reformas con el sector empresarial para que este último lidere, de la mano del gobierno, el proceso económico posconflicto.

---

<sup>34</sup> Se propone financiar esta estrategia así: 129,6 billones COP (49.846 millones USD) aportados por gobierno central; 0,1 billones COP (38.4 millones USD) por el sector descentralizado; 2,6 billones COP (1.000 millones USD) por los entes territoriales; 0,4 billones COP (153.8 millones USD) por el sector privado; 4,4 billones COP (1.692 millones USD) por transferencias de la Nación (Sistema General de Participaciones, SGP); y, 0,3 billones COP (115.3 millones USD) de la explotación de recursos naturales no renovables (Sistema General de Regalías, SGR).



- vi. **Un federalismo fiscal proactivo.** Dado el limitado esfuerzo fiscal propio (en lo tributario) de los entes sub nacionales, éstos dependen excesivamente de la explotación de recursos naturales no renovables (regalías del SGR) y de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales (en esencia, tributos nacionales, SGP), desvirtuando el enfoque “descentralizador” de nuestra Constitución.

En cuanto al SGR, el problema principal de la inversión de estos recursos ha sido la corrupción pese a la existencia de la participación ciudadana y las contralorías territoriales en su control y seguimiento. Para combatir estas y otras deficiencias del sistema en el 2011 (A.L. 5) se reformuló su mecanismo de reparto territorial a través de unos fondos<sup>35</sup> que, según algunos entes territoriales, por su tecnicismo y costos transaccionales consecuentes, ha vuelto muy difícil su acceso. Además es claro que estos recursos disminuirán por la caída del precio del petróleo atrás señalada.

Por su parte, la principal discusión en relación con el SGP se encuentra relacionada con la fórmula de incremento anual de su monto por cuanto su fijación constitucional ha sido objeto de múltiples reformas. Inicialmente era el “*promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores*”, pero por aspectos eminentemente fiscales la más reciente reforma constitucional al respecto determinó un incremento igual a la tasa de inflación más una tasa de crecimiento del 3% para los años 2011 a 2016. Con posterioridad a este último año habrá que de nuevo darse la discusión a instancias legislativas para modificar la fórmula constitucional.

### c. Los actores y arreglos institucionales necesarios

Ante un acuerdo de paz todos los actores económicos arriba relacionados, (el sector empresarial<sup>36</sup>, la comunidad internacional<sup>37</sup>, los *policy makers*, el poder judicial y, la comunidad, en general) serán fundamentales para mitigar los riesgos de perpetuidad (“violencia endémica”) y “reincidencia” del conflicto en nuestro país.

Para lo anterior una sólida capacidad institucional es esencial en “*provisión de seguridad, protección de los derechos de propiedad, administración de justicia, recaudo de impuestos y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y provisión de bienes y servicios públicos*”, como lo reconoce Arévalo (2014). También Leivovich (2014) al analizar únicamente el primer punto de la agenda de negociación en La

---

<sup>35</sup> Compensación Regional; Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Regional; y, Ahorro y Estabilización.

<sup>36</sup> Rettberg (2008, p. 40) en su documento sobre el dividendo de la paz explora los impactos del conflicto en el sector privado colombiano, y al realizar encuestas a los empresarios, estos afirman que, en ausencia de conflicto, invertirían más en productividad, en innovación y en emplear más trabajadores. Todo lo anterior por cuanto los costos del conflicto son altos no sólo por su impacto directo sino también por los elevados costos de transacción que genera, las afectaciones en la inversión, las limitadas oportunidades de expansión empresarial y el comportamiento de los consumidores.

<sup>37</sup> El Banco Mundial asesoró al gobierno nacional en la creación de un Fondo Multidonante para la Paz y Posconflicto que administrará las donaciones que realicen gobiernos extranjeros para consolidar la paz. Ya el gobierno sueco donó \$7 millones USD y se espera otra donación de Canadá. Así mismo, en noviembre de año pasado el Presidente Santos realizó una gira por seis capitales europeas buscando el apoyo político para el proceso de paz así como posibles recursos para su financiación.

Habana sobre política de desarrollo agrario integral, afirma que no sólo se requiere de importantes recursos para cumplir las tareas acordadas sino también de una institucionalidad transparente y eficiente.

Es así como, por ejemplo, propuestas como la de crear el Ministerio de la Seguridad Ciudadana<sup>38</sup> puede disminuir la probabilidad de que la “microinseguridad” posconflicto se vuelva “macroinseguridad”, como atrás se discutió en la parte teórica<sup>39</sup>.

### III. Conclusión preliminar

El documento evaluó a partir de la literatura internacional algunos aspectos a considerar para el diseño de una política económica que satisfaga las necesidades posconflicto en nuestro país. Como primera medida se exploraron algunas mediciones del producto mundial bajo un escenario de cesación de guerras así como proyecciones económicas nacionales del incremento probable del producto ante un eventual acuerdo de paz en nuestro país; todo lo anterior a partir de estimaciones de los costos asociados a los conflictos. Pese a las problemáticas de medición detectadas es claro que un escenario de paz es mejor desde una perspectiva económica a uno de conflicto, pero también se concluyó que además de los ajustes que hay que realizar en materia de inversión extranjera, política monetaria y formalización empresarial, entre otros, el mayor esfuerzo que se requiere es en materia fiscal tanto a nivel nacional como sub nacional.

Es así como, aunque no se profundizó en el marco constitucional económico colombiano, se mencionó su amplitud y flexibilidad para el rediseño normativo del sistema tributario colombiano persiguiendo simplicidad, equidad y eficiencia, tanto en lo sustancial (nacional y sub nacional) como en lo procedimental. También se mencionaron los necesarios y paulatinos ajustes normativos presupuestales para la recomposición del gasto posconflicto y los problemas actuales en su estimación numérica.

Indiscutiblemente, todo lo anterior será exitoso si hay una proactiva participación del sector empresarial, la comunidad internacional, los *policy makers*, el poder judicial, y la comunidad, en general, en la discusión, aprobación, interpretación y aplicación de todas las anteriores reformas, que deberán estar acompañadas de un aparato institucional fuerte, legítimo y, sobre todo, transparente.

---

<sup>38</sup> Información disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-promete-crear-ministerio-de-seguridad-ciudadana-articulo-489323>, consultado el 12 de marzo de 2015.

<sup>39</sup> Al respecto, también Rettberg (2003) quien se refiere, retomando a la ONU, a las “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto”, construye una interesante matriz sobre las interpretaciones de la construcción de paz desde una visión minimalista a una maximalista donde relaciona importantes aspectos institucionales (ver Cuadro No. 1 de ese documento).

## Referencias bibliográficas

AA.VV., *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?*, Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 2014.

Álvarez, Stephanie, y Rettberg, Angelika, “Quantifying the economic effects of conflict: An Exploration on the costs and the studies on the costs of the Colombian armed conflict”, En: *Colombia International*, issue 67, 24 p., enero–junio 2008, p. 14-37.

Arévalo Bencardino, Julián, “Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: Una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana”, En: *Revista de Economía Institucional*, Vol. 16, issue 30, 39 p., primer semestre 2014, p. 131-169.

Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, *El gasto tributario en Colombia*, Bogotá: Banco Mundial, 2012.

Berdal, Mats y Wennmann, Achim, *Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives*, New York: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2010, p. 1-31, 101-119, 219-225.

Blattman, C. y Miguel, E., “Civil War”, En: *Journal of Economic Literature*, vol. 48, n. 1, p. 3-57.

Boyce, James K., “Aid and Fiscal Capacity Building in Post-Conflict Countries”, En: Berdal, Mats y Wennmann, Achim, *Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives*, New York: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2010, p. 101-119.

Brauer, Jurgen y Dunne, John P., “On the cost of violence and the benefit of peace”, En: *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Berkeley: Berkeley Electronic Press, Vol. 16, Issue 2, Special edition, 2010, p. 1-12, DOI: 10.2202/1554-8597.1209.

Brauer, Jurgen y Tepper Marlin, John, “Chapter 2: A Method to compute a Peace Gross World Product by country and by economic sector”, En: *Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development*, Emerald: Bingley, 2010, *ebook Academic Collection (EBSCOhost)*, p. 13-30.

Brauer, Jurgen y Goldsmith, Benjamin E., *Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development*, Emerald: Bingley, 2010, *ebook Academic Collection (EBSCOhost)*, p. 13-30 y 123-145.

Carmignani, Fabrizio and Gauci, Adrian, “Chapter 8: Does fiscal policy differ between successful and unsuccessful post-conflict transitions? Lessons from African civil wars”, *Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development*, Emerald: Bingley, 2010, *ebook Academic Collection (EBSCOhost)*, p. 123-145.

Castellanos, Juliana. *¿Cuánto nos cuesta la Guerra? Costos del conflicto armado colombiano en la última década*, Bogotá: Editorial Politécnico Grancolombiano, 2013.

Heinemann, A. y Verner D., *Crime and violence in development: A literature review of Latin America and the Caribbean*, Washington: World Bank Policy Research Working Paper 4041, 2006.

Leibovich, José, “Plan para financiar los acuerdos de paz”, febrero 10 de 2014, Disponible en: <http://www.portafolio.co/columnistas/plan-financiar-los-acuerdos-paz>, consultado el 29 de julio de 2014.

Lozano, Eleonora, “Constitución y economía”, En: *Manual de Constitución y Democracia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, material en proceso de publicación, 2015.

Miller, Zineida, “Effects of invisibility: in search of the ‘economic’ in transitional justice”, En: *The international journal of transitional justice*, vol. 2, p. 266-291, DOI: 10.2202/1554-8597.1209.

Wennmann, Achim, “Peace Processes, Business and New Futures after War”, En: Berdal, Mats y Wennmann, Achim, *Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives*, New York: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2010, p. 1-31.

Rettberg, Angelika, “Explorando el dividendo de la paz: Percepción de los impactos del conflicto en el sector privado colombiano”, En: *International Alert*, Universidad de los Andes, marzo 2008.

Rettberg, Angelika, “Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto”, En: *Revista de Estudios Sociales*, número 15, junio de 2003, p. 15-28.

**Anexo. Sistema tributario actual colombiano: Dispersión y caos.**

Tributo	Nivel	Hecho económico gravado
Impuesto sobre la renta y su complementario de ganancias ocasionales	Nacional	Obtención de ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio. Obtención de ingresos extraordinarios según la ley.
Impuesto CREE y sobretasa	Nacional	Obtención de ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio.
Impuesto sobre las ventas	Nacional	Venta e importación de bienes corporales muebles. Prestación de servicios. Circulación, venta y operación de juegos de suerte y azar.
Impuesto nacional al consumo	Nacional	Prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de algunos bienes y servicios (telefonía móvil; expendio de comidas y bebidas en restaurantes y similares; vehículos automotores y motocicletas; yates, barcos y demás embarcaciones de recreo o deporte; y aeronaves).
Impuesto a la riqueza y complementario de normalización tributaria	Nacional	Posesión de riqueza (patrimonio líquido ) desde 1 de enero de 2015 cuyo valor sea superior a \$1.000.000.000. Complementario. Posesión de activos omitidos y pasivos inexistentes a 1 de enero de 2015, 2016 y 2017.
Gravamen a los movimientos financieros	Nacional	Transacciones financieras.
Impuesto predial	Municipal	Predios, urbano o rural, con o sin edificaciones.
Impuesto de industria y comercio – ICA y su complementario de avisos y tableros	Municipal	Actividades industriales, comerciales y de servicios. Colocación de avisos en el espacio público.
Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.	Nacional cedido (Depto./D.C.)	Consumo de cerveza, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con no alcohólicas.
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Departamental	Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.
Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares	Departamental	Consumo de vinos, licores, aperitivos y similares.
Impuesto de registro	Departamental. Bogotá (30%)	Actos, contratos y negocios que deban registrarse en ORIP o CC.
Impuesto sobre vehículos automotores	Departamental y D.C.	Vehículos.

Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM	Nacional	Venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de gasolina y ACPM.
Contribución de valorización	Nacional, Departamental y Municipal (entidad que realice las obras)	Obras de interés público que reporten un beneficio a la propiedad inmueble.
Degüello de ganado mayor y menor	Departamental y municipal	Ganado.
Impuesto de loterías foráneas y sobre premios de lotería	Departamental	Venta de billetes de loterías foráneas y ganar premios de loterías.
Impuesto al consumo sobre ingreso de mercancías extranjera al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Ingreso de mercancías al Departamento.
Contribución para el uso de la infraestructura pública turística en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Uso de la infraestructura pública turística.
Contribución sobre contratos de obra pública	Nacional, departamental y municipal (nivel de la entidad contratante)	Contratos de obra pública y adiciones.
Impuesto de transporte de hidrocarburos	Municipal	Transporte de crudo o gas por oleoductos o gasoductos.
Impuesto nacional a la explotación de oro, plata y platino	Municipal	Extracción de oro, plata y platino.
Participación en la plusvalía	Municipal y Distrital	Usos del suelo.
Impuesto de delineación urbana	Municipal	Construcción de nuevos edificios o refacción de los existentes.
Algunas contribuciones parafiscales (salud > 10 sm, cajas de compensación)	Nacional	Celebración contratos de trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de normatividad vigente (incluidas L. 1607 de 2012 y L. 1739 de 2014).