

Abril de 2016

<http://www.kas.de/iusla>

<http://www.dejusticia.org/>



Konrad
Adenauer
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica



Dejusticia
derecho · justicia · sociedad

¿Cómo financiar la paz?

Café y debate

La financiación de la implementación de los eventuales acuerdos de paz en Colombia es un tema que empieza a discutirse en los diferentes círculos sociales. Las preocupaciones están centradas tanto en los costos, como en la proveniencia de los recursos, pasando por los asuntos administrativos. Por tal razón, el pasado 7 de abril, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia conjuntamente con el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, realizaron un Café y debate que partió de la pregunta: *¿cómo financiar la paz?*

En este encuentro participaron como dinamizadores **César Caballero**, gerente general de Cifras & Conceptos, y **Leonardo Villar** director de Fedesarrollo. Al debate asistieron representantes de organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional, así como expertos en justicia transicional, académicos y funcionarios del gobierno nacional. La discusión fue moderada por **Juan David Gutiérrez**, candidato a doctor (PhD) en políticas públicas de la Universidad de Oxford.

Para comenzar, el moderador señaló que no existe claridad sobre cómo se financiará el postconflicto. Citó algunas fuentes acerca de cuánto podría costar y afirmó que algunos estudios que se han realizado hablan de cifras que oscilan entre **100 y 180 billones de pesos**, recursos que no se sabe a ciencia cierta de dónde va a salir. Destacó algunos temas para guiar el debate, como cuánto costará la paz, quién ejecutará los recursos (el nivel nacional, departamental y municipal) y cómo será su destinación (el gobierno central decidirá qué hacer con ellos o se va a implementar un modelo participativo).

Al iniciar su intervención **César Caballero** presentó los resultados de una encuesta de Cifras & Conceptos respecto de las expectativas de los



Leonardo Villar, Juan David Gutiérrez y César Caballero dinamizaron la discusión del Café y debate *¿Cómo financiar la paz?*

colombianos frente al postconflicto. El estudio en mención establece una comparación entre los resultados de encuestas realizadas en 17 municipios en zonas de conflicto (Córdoba, Antioquia y Nariño)¹, y 5 grandes ciudades (ficha técnica a manera de anexo) respecto a la pregunta, *¿cuáles de las siguientes opciones son las tres más importantes una vez se firme un acuerdo de paz en Colombia?* En las grandes ciudades la opción más importante es *la sanción a funcionarios o agentes estatales vinculados con violaciones a los derechos humanos* (52%), mientras que en zonas de conflicto la opción más importante es *la prevención para que no se repitan los hechos ocurridos* (65%) y la segunda más importante es *el desarme la desmovilización y la reintegración de los miembros de la guerrilla*. A partir de lo anterior, Caballero manifestó que mientras en las grandes ciudades se prioriza el proceso de rendición de cuentas de los responsables, en zonas de conflicto son relevantes aquellos temas relacionados con la prevención de nuevos círculos de violencia y la reintegración de actores armados.

¿Cuáles son las prioridades una vez se firme un acuerdo de paz en Colombia?

¹ Selección no probabilística.

En la misma encuesta se preguntó por la aceptación o no de algunos de los elementos del acuerdo de víctimas como las penas diferenciales y la participación política para las Farc. En zonas de conflicto un 63% de los encuestados aceptan *la implementación de penas diferenciales* mientras en las grandes ciudades un 57%. En relación con *la garantía de la participación política de la oposición y nuevos movimientos políticos*, tanto en las grandes ciudades como en las zonas de conflicto hay un nivel bajo de aceptación, 38% y 33% respectivamente. Estos últimos datos preocupan a Caballero, pues en últimas se trata de un proceso político para que las FARC se reincorporen a la vida civil y puedan hacer política sin armas.



César Caballero ha identificado desde Cifras y conceptos la opinión de los colombianos en temas como impuestos, inversión, DDR y otros relacionados con el proceso de paz.

Finalmente, hizo referencia a los resultados de la encuesta frente a preguntas como: *¿si en el marco del posconflicto su municipio recibiera 100 millones de pesos para inversión en infraestructura, en qué tipo de proyecto invertiría usted?* La primera opción son hospitales y la segunda más votada escuelas; *¿si en el marco del posconflicto su municipio recibiera 100 millones de pesos para inversión en proyectos productivos, en qué tipo de proyecto invertiría usted?* Las prioridades son agricultura y proyectos agroforestales; y, *¿si en el marco del posconflicto su municipio recibiera 100 millones de pesos para inversión en tierras, en qué tipo de proyecto invertiría?* Los encuestados invertirían en (1) conservación de recursos naturales, (2) adecuación productiva y (3) restitución de tierras.

"El sistema tributario debe contribuir con la disminución de la desigualdad."

Luego de presentar estos resultados planteó dos reflexiones respecto de la financiación del postconflicto. En primer lugar se refirió a la política tributaria colombiana, que, a diferencia de otros países, no se creó para disminuir la inequidad. Afirma que el sistema tributario debe contribuir con la disminución de la desigualdad y que es necesario promover una reforma tributaria, a sabiendas que esta no será estructural. Propuso analizar la manera de disminuir desigualdades desde el recaudo y no concentrarse en la redistribución a través del gasto, como lo pregonan muchos expertos en la materia.

Por otra parte, puso en consideración tres temas que recoge el informe de la Comisión Tributaria y que considera importantes en una eventual reforma tributaria: 1) impuesto sobre los dividendos o utilidades, pues permite aumentar el recaudo sobre las personas naturales/accionistas; 2) regulación del régimen de las fundaciones, ONG y organizaciones sin ánimo de lucro para enfrentar los abusos que se han presentado abusando de estas figuras; y 3) actualización del catastro y valor declarado de los predios en las zonas rurales del país, pues el predial es el impuesto más importante para las municipios y solo un catastro actualizado permitiría recuadrar lo que realmente deben los dueños de esos predios. En este último aspecto señaló que es necesario acompañar dicha actualización de una revisión de la gestión y funciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Para terminar su intervención, Caballero planteó la necesidad de replantear la estructuración del presupuesto nacional en inversión y financiamiento, pues en Colombia existe la mala costumbre de percibir el gasto de inversión como "bueno" y el de funcionamiento como "malo", cuando la realidad es que ambos deben ir de la mano para mejorar la presencia estatal.

Para iniciar su exposición, **Leonardo Villar** de Fedesarrollo partió de tres ideas: señaló que es necesario reflexionar acerca de los costos y beneficios del postconflicto desde una

"Es necesario reflexionar acerca de los costos y beneficios del postconflicto desde una perspectiva ética, humana y de bienestar social y no desde un enfoque económico."

perspectiva ética, humana y de bienestar social y no desde un enfoque económico; también dijo que el impacto macroeconómico de la firma del acuerdo de paz será relativamente pequeño, es decir que, aunque tendrá una gran importancia a nivel regional y en las zonas más afectadas, será poco su impacto sobre indicadores nacionales; y, en tercer lugar, preguntó ¿qué significan los "costos del postconflicto"?, teniendo en cuenta que una porción importante del presupuesto al que se hace referencia usualmente como costo del postconflicto atañe a reparación a víctimas -y en ese sentido corresponde a un costo del conflicto- y a funciones de mandato constitucional que se deberían implementar con o sin firma del acuerdo.

Particularmente mencionó que la inversión en oferta social en zonas rurales de conflicto es un costo deseable para incurrir, sea cual sea el desenlace de las negociaciones en La Habana. Sin embargo, afirmó que un eventual acuerdo es una gran oportunidad para implementar un *plan de desarrollo para la inversión social en el campo*. Retomó el estimativo que realizó José Antonio Ocampo en el marco de la *Misión rural* y la cuantificación de Juan Mauricio Ramírez respecto de los costos del plan de desarrollo del sector rural para Fedesarrollo, y afirmó que se necesitaría 1.2% del PIB anual para implementar el mencionado plan (a partir de hoy hasta el 2030). Indicó que aunque es un monto grande no es un monto adicional, sino un gasto que habría que reasignar usando los recursos de algunos subsidios que actualmente se asignan a productos agrícolas, por ejemplo, cuya efectividad e impacto redistributivo deja mucho que desear.

Frente a la pregunta hecha por Gutiérrez sobre *quién paga*, Villar piensa que el monto debería salir del presupuesto nacional y de los territoriales (ej. recursos derivados del impuesto predial). Retomó la idea mencionada por Caballero de actualizar los avalúos catastrales y afirmó que, aunque se necesitan recursos adicionales, estos no deberían depender de la firma del acuerdo, sino de la necesidad de inversión social en el campo.

Señaló, a manera de alerta y retomando las recomendaciones de la Comisión Tributaria, que debido al déficit fiscal, la inversión pública está destinada a desplomarse (ej. en 2013 la inversión

pública era del 3% del PIB y hoy es del 1.8%). Además, según la proyección fiscal, aún si el gasto de funcionamiento se reduce drásticamente, el déficit fiscal ascendería a más del 5% del PIB hacia el año 2020.



Fedesarrollo publicó en febrero de 2016 un informe sobre los Beneficios y costos económicos de un acuerdo de paz.

Villar hizo hincapié en la magnitud del retraso administrativo de la DIAN y la necesidad de una reforma efectiva de la institución; también planteó que no cree que se lleve a cabo una reforma significativa con respecto a los tributos territoriales; y afirmó que para por lo menos mantener el nivel de recaudo actual, el énfasis debería estar sobre los impuestos directos, como el de renta o el IVA.

Para terminar, puso en consideración que el nivel de popularidad del gobierno no resulta conveniente para llevar a cabo una reforma tributaria, pero que hay que hacerla. Sobre todo, considerando que el impacto de la reforma sobre el actual recaudo quedará para los futuros gobiernos que implementarán lo acordado en el marco de las negociaciones de paz.

Aportes de los participantes al debate

La presencia de representantes de organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional, así como expertos en justicia transicional, académicos y funcionarios del gobierno nacional permitió ahondar en algunos de los planteamientos de los dinamizadores y reflexionar sobre aspectos adicionales de mucha relevancia en lo que tiene que ver con la financiación del conflicto.

Para continuar con la pregunta central, un participante estableció que hay que hacer un esfuerzo por impedir que el país caiga en las trampas conceptuales o los

"El impacto macroeconómico de la firma del acuerdo de paz será relativamente pequeño."

falsos dilemas de que existen "amigos" y "enemigos" de la paz, o de si la paz es cara o no, o de si la paz es gasto o inversión. Afirma que se debe estimular el debate público en Colombia acerca de nuevas fuentes de ingreso para solventar con mayor capacidad las necesidades de inversión pública (educación, salud, vías) con o sin acuerdo. Además, menciona que no se debe estimular la idea de que el acuerdo reemplaza la agenda nacional, así como tampoco que la implementación del acuerdo tendrá un gran costo; porque desde su punto de vista el verdadero debate deber ser acerca de las medidas de fuentes reales de ingreso para financiar lo público.



Los participantes manifestaron sus preocupaciones en temas de política pública, acuerdos sociales, y formas de inversión en un escenario pos-acuerdo.

En otra línea, uno de los asistentes afirmó que en los análisis respecto de los costos del postconflicto no se contemplan los "ahorros" que traería el fin del conflicto (ej. participación de los miembros de las fuerzas armadas en actividades cívicas como construcción de carreteras). Además, señaló que se deben diferenciar los costos de reparación ligados al conflicto armado, y los costos del desarrollo económico de las regiones apartadas de Colombia. Por último, mencionó que los gastos no deberían recaer solamente en el Estado sino también en el sector privado: *"¿Quién va a comprar el cacao y el maíz de produzca las FARC en la legalidad e igualdad de condiciones?"*

Mencionó, además que es necesario tener en cuenta la caída del precio del petróleo y su poca incidencia en el crecimiento macroeconómico. Afirma, que esto demuestra la baja calidad del gasto público y su relación con el crecimiento económico.

Otro participante apuntó que para la toma de decisiones económicas se requiere de cifras, las cuales oscilan desde 80 billones de pesos, según los

estimativos. Sin embargo señaló que *"por ser caro no nos podemos quedar como estamos"*, para él es necesario distinguir cuáles serán los gastos nuevos y cuáles los gastos de inversión social. En materia fiscal el debate gira en torno a la necesidad de implementar una reforma tributaria estructural

Otra intervención partió de la premisa de que Colombia no sabe planear su futuro, en este sentido el financiamiento de la paz no es la aplicación de los acuerdos sino la implementación de la Constitución y el Estado social de derecho. Para esta persona, la falta de una visión de largo plazo condujo a que el acuerdo que se discute hoy en La Habana deba resolver aspectos que se definieron con la Constitución de 1991 pero que por falta de planeación y voluntad no se han logrado implementar. Con respecto a nuevas fuentes de ingresos propuso la generación de patentes en el marco de la riqueza de genética tropical. Retomando la premisa de Caballero de aumentar los impuestos a los dividendos, pregunta si esto no ahuyentaría nuevas inversiones.

Respecto de la reforma tributaria, uno de los temas en los que se identificaron opiniones contrapuestas entre los dinamizadores fue el aumento del IVA para financiar el postconflicto, de ahí que uno de los participantes planteó el interrogante de si con la poca popularidad del actual gobierno debería o no aumentar un impuesto que "nos toca el bolsillo a todos". Por otra parte, un representante de la cooperación internacional afirmó que además de ser una necesidad fiscal nacional, es al tiempo una obligación internacional para el acceso de Colombia a la OECD. Recordó que existe una fuente de recursos provenientes de la cooperación que debería ser tenida en cuenta en el debate e invitó a hacerse la pregunta de cuál debe ser el rol de la comunidad internacional para la financiación del post-conflicto.

Alguien más expuso que un primer cálculo conservador arroja que los mecanismos especiales creados para la implementación de lo acordado costarían entre el 7% y el 10% del presupuesto anual de la justicia ordinaria en el país. Preguntó, para plantear un debate, si se debería invertir en los mecanismos transicionales o en los permanentes (fortalecimiento institucional de la rama judicial). Afirmó que en esta materia es necesario evitar *"tapar unos huecos y abrir otros."*

Una participante propuso cuatro elementos que considera no deben perderse en una discusión tan centrada en los cifras: (i) diseñar e implementar políticas de desarrollo social sostenible y no de asistencialismo; (ii) integrar el dinero de los grupos armados a la financiación del postconflicto; (iii) promover y garantizar la participación ciudadana en procesos de planeación y desarrollo local, así como ejercicios de presupuestos participativos; y (iv) no crear falsas expectativas en las víctimas, esto como aprendizaje de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Por otra parte, una representante de la academia empezó su intervención cuestionando las nociones de paz y desarrollo. Mencionó que le preocupa que el fin de conflicto se perciba como la gran oportunidad para *"hacer lo que siempre debimos hacer"*. Señaló que aunque el argumento macroeconómico es muy valioso, la firma del acuerdo por sí sola no traerá cambios sustantivos. Menciona que un importante reto de la implementación de los acuerdos es transformar las prácticas ligadas a la corrupción en el nivel local. Por último, señaló que según estudios, la implementación de acuerdos de paz en el mundo tienden a no cumplirse, a excepción de los temas de DDR y comisiones de la verdad. Lo anterior *"nos obliga a pensar en la negociación después de la negociación."*

Otra participante compartió algunos puntos de reflexión, entre los que se

destacan los siguientes: ningún país tiene más experiencia en paz que Colombia (10 procesos de paz en los últimos 30 años), en este sentido es necesario aprender de nuestras propias experiencias. Por otra parte, es necesario ver que *"el impuesto más costoso e ineficiente que paga la ciudadanía es el de la corrupción (el más caro y regresivo)"* en promedio 8 billones de pesos al año (más o menos el 1% del PIB), por tanto existe la necesidad de descentralizar efectivamente el presupuesto nacional (SGP > presupuesto de regionalización). En su opinión, es necesario además, recomponer -pero no disminuir- el gasto en seguridad y defensa (3% del PIB).

Según los cálculos que ella hace, la suma total del postconflicto es del 1.6% del PIB, una cifra que se divide así: 3% corresponde a procesos de DDR, el 11% a reparación a víctimas, y el 86% restante es *"para llevar ciudadanía, Estado y mercado a todo el territorio nacional, que son los principales retos de la paz."*

Tanto los postulados iniciales, como las opiniones del grupo en general, dan cuenta que este tema irá cobrando cada vez mayor relevancia, y que por tanto es necesario motivar la discusión informada para exponer las preocupaciones, inquietudes, pero también para trazar propuestas y perspectivas a corto, mediano y largo plazo.