

CRECIMIENTO ECONÓMICO, SEGURIDAD CIUDADANA Y PROCESOS DE PAZ

Economía y seguridad en el posconflicto
Hernando Zuleta (compilador)
Bogotá, Ediciones Uniandes, 2019, 340 p.

Hay ocasiones en que vale la pena recordar la extrañamente bella descripción que hace Hobbes (*Leviatán*, 1651, Cap. 13) de “todo aquello que es consustancial a un tiempo de guerra”:

“En una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve.

... Todo el tiempo restante es de paz.”

La estrecha y compleja relación entre la construcción de paz, la seguridad y la prosperidad económica siempre ha estado en el corazón del pensamiento político. En la antigua Grecia, a Eirene, hora de la paz e hija de Zeus y Themis, representación de la ley, se le personificaba sosteniendo en sus brazos a Pluto, dios de la prosperidad e hijo de Yasión y Deméter, representación de la agricultura. La prosperidad es fruto de la labranza de la tierra, pero su sustento es la paz, hija de la ley y el poder. En la tradición sánscrita sobre el buen gobierno, el título de la obra de Kautilia, *Athashastra*, “significa literalmente bienestar material” (Sen, 2014), y entre sus capítulos centrales se trata el arte político de la conducción de la guerra y la construcción de la paz.

Hobbes argumenta que la prosperidad económica depende del logro de la paz, de la seguridad, de la menor incertidumbre sobre las acciones de los demás, derivada de un gran acuerdo político – conocido posteriormente como “el contrato social” – mediante el cual cada persona cede parte de su autoridad al Estado, el Leviatán, para constituirlo como el garante de la confianza que

permite la cooperación colectiva.

Muchos años después, Abba Lerner le respondería a Paul Samuelson que, si en efecto la economía había logrado coronarse como “la reina de las ciencias sociales”, ello habría sido solo porque en algún punto decidió escoger únicamente “problemas políticos resueltos como su dominio” (Lerner, 1971, p. 259). Finalizando el siglo XX, el neo-institucionalismo demostró que la riqueza de las naciones, la capacidad que tienen las sociedades de captar las ganancias del intercambio, depende crucialmente de la contención de los costos de transacción derivados de la incertidumbre que pulula en un mundo en el que no funcionan las instituciones, la ley y la cultura (North, 1990).

Sin embargo, la reflexión en torno a los efectos económicos de la guerra y la paz es tan extensa y profunda, como elusivas son su observación y medición empíricas.

En medio del conflicto armado, y durante el reciente proceso de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC, vieron la luz varios estudios que presentan estimaciones de los efectos de la guerra sobre el desempeño económico, así como del consecuente “dividendo”, como se le ha llamado, de un acuerdo de paz exitoso. En su Introducción al libro *Economía y seguridad en el posconflicto*, Hernando Zuleta cita siete estudios sobre el tema publicados entre 1997 y 2014, y presenta dos más, correspondientes a los primeros dos capítulos del volumen.

En el primer capítulo, “Paz y PIB”, Marc Hofstetter expone una visión escéptica sobre el probable incremento del ritmo de crecimiento del PIB per cápita tras la firma del acuerdo de paz con las FARC, en contraste con otros estudios que han llegado a situar tal incremento incluso varios puntos porcentuales por encima de los niveles de crecimiento tradicionales de la economía colombiana. El autor cifra su análisis en cinco argumentos:

“Primero... que las tasas de crecimiento tienen baja persistencia en el largo plazo¹... Segundo, las estimaciones que llevan a esta conclusión también permiten inferir... un crecimiento en la siguiente década del 4,4% anual, más de un punto porcentual por debajo de los estimativos con dividendos de la paz. Tercero... en ninguno de los países de América Latina que terminó conflictos armados sin que mediara la derrota militar de alguna de las partes (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) es posible discernir un salto en las tasas de crecimiento económico de largo plazo en

¹ “... si fuéramos a predecir el crecimiento de la década siguiente con el resultado de la actual solo deberíamos ponderarlo en su cuarta parte. El resto, como lo señalan Pritchett y Summers (2014), es una terca reversión a una media de crecimiento de cerca del 2% anual per cápita” (p. 38).

relación con las del resto de la región. Cuarto... el salto necesario en [los sectores que se beneficiarían con el fin del conflicto] es improbable a la luz de nuestra experiencia reciente y de [su] evolución en los últimos dos siglos. Quinto... con la estructura de actividad económica colombiana... aun si existiera el empuje sectorial estimado, este no podría encargarse del dividendo agregado pronosticado” (p. 54).

En el segundo capítulo, “Conflicto, sectores, regiones y crecimiento”, Laura Beatriz Gómez y Hernando Zuleta presentan tres ejercicios analíticos que incorporan dimensiones regionales y sectoriales, a partir de los cuales estiman un dividendo de la paz de 0,66 puntos porcentuales, “si tras un periodo de quince años, los departamentos que más han sufrido con el conflicto convergen al ingreso per cápita de los departamentos menos castigados” (p. 75), y de 1,58 puntos porcentuales, suponiendo que “las ofensivas guerrilleras y los secuestros desaparecen... y las tasas de crecimiento sectoriales mantienen su tendencia actual” (p. 74).

De hecho, firmado el acuerdo de paz con las FARC en noviembre de 2016, el crecimiento económico pasó de 2,1% en ese año, a 1,4% en 2017, a 2,6% en 2018 y a 3,4% en 2019 (proyectado) (Fondo Monetario Internacional, 2019).

Si se observan las tendencias de las últimas seis décadas, Colombia exhibe un promedio de crecimiento de 4,1%, generalmente emparejado a los vaivenes y similar al promedio de crecimiento del PIB mundial durante el mismo periodo, de 3,8% (Banco Mundial, 2019). Durante la primera década de este siglo el crecimiento económico colombiano se ubicó en niveles promedio de 4,0%, y en lo que va corrido de la década actual, en niveles promedio de 3,8%.

Como lo pone Hofstetter al final de su capítulo en la sección titulada “Nota del autor, agosto del 2017”,

“Este ensayo lo terminé de escribir a mediados del 2016. En ese entonces no se había votado el plebiscito para refrendar los acuerdos alcanzados con las FARC. Este lo perdería el Gobierno, razón por la cual renegoció el acuerdo y firmó una nueva versión que el Congreso refrendó al final del 2016. Desde que terminé de escribir esta versión, el panorama económico colombiano y sus perspectivas de crecimiento de largo plazo se han agriado. El Banco de la República ha reducido sus perspectivas de crecimiento de largo plazo a cifras que rondan el 3%, muy por debajo de las que tenía hace dos años y que coqueteaban con el 5%. De igual manera, el comité de PIB potencial de la regla fiscal colombiana apunta a

que el crecimiento de largo plazo rondará el 3,7%, una cifra que también es significativamente menor a la que había estimado un par de años antes [...] Por otro lado, [según] el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017... el fin del conflicto vía la reducción de la violencia impulsaría el crecimiento durante diez años a razón de 0,16 puntos porcentuales por año. Las inversiones asociadas al acuerdo contribuirían con 0,18 puntos adicionales durante quince años. En total, el aumento del crecimiento se acerca a los 0,3 puntos por año...” (p. 55).

Por lo pronto, la realidad le da razón a la cautela de Hofstetter. Pero quizá no por cuenta de los cambios renegociados en el acuerdo de paz tras el plebiscito, ni por cuenta de las fallas en su implementación y los incumplimientos de lo acordado, sino porque pareciera que el crecimiento económico colombiano no depende ni del conflicto ni de la paz. Pareciera que pese a la persistencia de la guerra y pese a su fin progresivo, el desempeño económico de Colombia, en el mediano y en el largo plazo, no es distinto al de un país promedio. ¿Y si los réditos de la paz son mínimos, entonces también lo fueron los impactos del conflicto sobre el desempeño económico? ¿Qué significa todo esto?

En principio, significa que esta es una buena ocasión para recordar a Hobbes, pues si la paz no amplía “la oportunidad para la industria”, o si, desde el otro lado del espejo, la guerra no limitó el crecimiento económico, entonces, o no hubo tal guerra ni hay tal paz, o la estrecha y compleja relación entre la construcción de paz, la seguridad y la prosperidad es ilusoria.

¿O es aún más compleja y elusiva de lo que pensábamos? La esencia de la herencia de Kautilia, Hobbes, Lerner, North, es finalmente el reconocimiento de que no se puede comprender la economía sin la política y viceversa. Desde una postura de economía política, la aparentemente espuria relación entre crecimiento, conflicto y paz tal vez también podría invitar a traer a la mente y considerar estudios como los de Nazih Richani, sobre la configuración en Colombia de un “sistema de guerra”, donde muchos actores muy poderosos tienen fuertes intereses en el conflicto (Richani, 1997) y como los de Francisco Gutiérrez Sanín, en torno al papel de tres factores – “derechos de propiedad sobre la tierra mal especificados e inequitativos, la privatización de la seguridad, y el centrismo violento a la colombiana” – en la explicación del hecho de que Colombia exhiba, al mismo tiempo, tanto altos niveles de estabilidad democrática, como altos niveles de terrorismo de estado (Gutiérrez Sanín, 2014).

En todo caso, aún es necesario explicar por qué y cómo se ha sostenido el desempeño económico del país durante tantas décadas en medio de un

conflicto armado que ha dejado alrededor de ocho millones de víctimas, casi la quinta parte de nuestra población. Así mismo, también debe ser explicado el hecho de que la desmovilización de una guerrilla de alrededor de diez mil combatientes y milicianos, en el marco de un acuerdo de paz que compromete al estado y a la sociedad con un cúmulo de planes de desarrollo territoriales y de transformaciones estructurales de la democracia, casi no tenga efectos previsibles sobre el desempeño de la economía en el mediano y el largo plazo.

Seguramente harán parte de estas explicaciones en construcción, reflexiones derivadas de una gran multiplicidad de estudios de índole más micro, como los presentados en los ocho capítulos que componen las siguientes tres partes del libro compilado por Zuleta.

La segunda parte del libro solo incluye un capítulo, “Eficiencia del gasto en defensa y seguridad en Colombia: un análisis de envoltorio de datos aplicado al Ejército Nacional”, de Lucas Ernesto Gutiérrez. Según este estudio, el gasto en defensa y seguridad (GDS) en Colombia representa un 3,3% del PIB², siendo su mayor componente el gasto correspondiente al Ejército (27% del total, con un 51% del total del pie de fuerza pública). El autor presenta tres tipos de mediciones de la eficiencia técnica de las 26 brigadas del Ejército entre 2012 y 2013, y concluye que “a nivel producto existe una ineficiencia promedio del 28,6% [y a nivel] de insumo, se aprecia una ineficiencia del 61%”. El autor establece que los factores determinantes de la eficiencia operacional de estas unidades militares son la relación de mando y control, la presencia de unidades de la Policía Nacional en la misma zona de operación de las brigadas, y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del territorio en el que operan.

Aunque, dada la gran heterogeneidad de contextos y situaciones operacionales de la fuerza pública a lo largo y ancho de la geografía colombiana, un ejercicio de naturaleza tan general como este deja muchas más preguntas que respuestas. Además, pese a que, por lo tanto, no deberían derivarse de ahí recomendaciones de política pública como las que sugiere con acertada timidez el autor, sí resulta muy importante prestar profunda atención a las cifras y los análisis que él mismo presenta. El hecho de que entre una y dos terceras partes de las brigadas presenten ineficiencias técnicas no solo debería ser motivo de una pormenorizada evaluación de la fuerza pública, en el marco de una política pública robusta y profunda de transformación institucional, organizacional y cultural de las fuerzas militares y de policía, sino que además acarrea preguntas

² Con base en datos 1988-2012 del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Según el capítulo 8, el GDS de Colombia equivale al 3,5% del PIB, con base en datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Según el capítulo 10, el gasto en defensa, seguridad y justicia equivale al 3,8% del PIB, con base en datos del Ministerio de Hacienda y el DANE.

- entre las muchas preguntas que plantea hacia futuro este estudio - en torno a si las narrativas convencionalmente aceptadas sobre la derrota militar de la guerrilla tras el Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática deben adquirir muchos mayores matices que los que generalmente suelen incorporar.

Dichas reflexiones e investigaciones quizá también implicarán volver a revisar la caracterización de las tecnologías, y por ende la operacionalización, de las funciones de producción de seguridad y control territorial en diversas regiones y localidades, particularmente en un país que apenas comienza a comprender la magnitud de las violaciones a los derechos humanos y, por lo tanto, el terror, derivadas de la confluencia, tácita y explícita, de unidades de la fuerza pública con organizaciones al margen de la ley. Hacia esa misma necesidad de análisis social contextualizado parecieran apuntar los interesantes hallazgos en torno a los tres principales determinantes de la eficiencia operacional del Ejército.

Las dos partes restantes del libro, “Violencia y seguridad ciudadana” y “Lavado de activos”, incluyen siete estudios en torno a aspectos puntuales y muy interesantes de la producción de seguridad y la lucha contra el crimen organizado, sobre todo desde el punto de vista del diseño institucional y la formulación de políticas públicas.

Cuatro de estos estudios preguntan por los efectos de la criminalidad y la violencia ocurridas en el entorno de los colegios sobre los resultados educativos alcanzados por los estudiantes; por los efectos de los programas de transferencias monetarias condicionadas (específicamente Familias en Acción) sobre la incidencia de la violencia doméstica en los hogares beneficiarios; por los efectos de la arborización urbana sobre los índices de hurto; y por los efectos de la inclusión financiera de las personas más pobres sobre el nivel de lavado de activos. Todos estos estudios encuentran relaciones significativas, y esperanzadoras, entre las variables que exploran, aportando además importantes matices y mecanismos probables.

Los dos capítulos restantes de la tercera parte presentan, primero, una evaluación de diversos modelos de predicción del delito (dando como resultado el mayor éxito de los modelos denominados espaciotemporales), y segundo, un modelo de teoría de juegos que explora el potencial disuasivo de estrategias basadas en el uso de señales ambiguas sobre el despliegue de efectivos policiales. Es interesante corroborar, tanto en estos dos estudios como en los cuatro anteriores, una concepción del comportamiento humano que comienza a incorporar relevantes hallazgos provenientes de diversas ciencias del comportamiento, como la psicología social, en sus análisis. Parafraseando a Thaler y Sunstein, los protagonistas de nuestros modelos analíticos se parecen

cada vez menos a *Homo oeconomicus* y cada vez más a *Homo sapiens*.

El capítulo final de este volumen presenta una descripción detallada de la arquitectura del sistema colombiano de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, un tópico esencial – y en el que según el autor nuestro país es un modelo a seguir – para afianzar la construcción de paz y la provisión de seguridad ciudadana en Colombia.

En suma, el libro compilado por Zuleta ofrece un conjunto diverso de estudios que giran en torno a los efectos económicos del proceso de paz y en torno a los efectos (directos, indirectos y esperados) de políticas públicas específicas, sobre la provisión de seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. Todos estos textos aportan, no solo importantes avances en la comprensión de los fenómenos que abordan, sobre la base de tratamientos rigurosos y creativos de los datos, sino que además son una buena fuente de inspiración teórica y metodológica para seguir avanzando y profundizando en el campo de la economía política del conflicto, la seguridad y la construcción de paz.

Hacia adelante es fundamental hacer dos inversiones. Una, quizá no preguntar solo por los insondables efectos económicos del conflicto y de la paz, sino además articular esa indagación con una exploración y reflexión profundas de la naturaleza y la evolución de un extraño contrato social que ha mantenido a la economía en movimiento, a pesar de la exacerbada magnitud de las violencias. Otra, en función de pensar vías más efectivas para la materialización de la plena ciudadanía rural: producir información, estudiar y formular aplicaciones de política pública y diseño institucional sobre la seguridad ciudadana en la ruralidad y sobre todo en las cabeceras municipales, más allá de las grandes ciudades, pero entendiendo su conexión con ellas.

PABLO ABITBOL PIÑEIRO

Universidad Tecnológica de Bolívar

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2017), *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2019), Recuperado de <https://data.worldbank.org/>

- indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=1W-CO
- Fondo Monetario Internacional (2019), *Perspectivas de la economía mundial: Desaceleración mundial de la actividad manufacturera, crecientes barreras comerciales*, Washington (octubre).
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2014), *El orangután con sacoleva: cien años de democracia y represión en Colombia*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - IEPRI, Debate.
- Hobbes, Thomas (1651), *Leviatán*. Recuperado de: http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff_mo_15_b.html
- Lerner, Abba (1972), "The Economics and Politics of Consumer Sovereignty", *American Economic Review*, 62.
- North, Douglass C. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Pritchett, Lant y Summers, Lawrence (2014), "Asiaphoria Meets Regression to the Mean", NBER Working Paper 20573.
- Richani, Nazih (1997), "The Political Economy of Violence: The War-System in Colombia", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39.
- Sen, Amartya (2014), "La elección social y el bienestar social", *Project Syndicate*.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (s.f.) SIPRI Military Expenditure Database, recuperado de <https://www.sipri.org/databases/milex>