

Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia

I. INTRODUCCIÓN

El recrudescimiento del conflicto interno armado durante los años noventa dio origen a un incremento significativo en el gasto en defensa y seguridad (GDS) en los últimos siete años. Las administraciones Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2006) incluyeron explícitamente en sus planes de gobierno una política de fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía que ha significado un considerable incremento en el presupuesto del sector, complementado con los recursos de la ayuda externa provenientes de Estados Unidos bajo la iniciativa del Plan Colombia aprobado por el Congreso de ese país durante el segundo semestre de 1999. Este documento busca evaluar los resultados de esta estrategia sobre los principales indicadores del conflicto, así como su impacto sobre la economía colombiana como un todo. Además, el documento realiza un análisis de la capacidad del Estado colombiano para mantener los niveles actuales de gasto en el mediano plazo.

Si bien existen diferentes formas para evaluar la estrategia de incrementar el GDS, los principales indi-

cadores que publica el Ministerio de Defensa sugieren que esa política ha sido efectiva en la medida en que a partir de 2002 se ha visto un importante mejoramiento en una gran mayoría de los indicadores del conflicto.

Los resultados de la fuerza pública pueden clasificarse en dos grandes grupos. Uno que refleja los esfuerzos por replegar a los grupos armados al margen de la ley, e incluye las acciones que reducen sus recursos disponibles (humanos y económicos). Dentro de este grupo se encuentran las capturas y las bajas de los integrantes de la insurgencia, el decomiso de su material de guerra (armas, munición, granadas, equipos de comunicaciones, etc.) y las acciones contra el narcotráfico (fumigación de cultivos ilícitos, incautaciones de drogas procesadas, pistas destruidas, entre otros). El otro grupo refleja los esfuerzos por evitar las acciones de los grupos ilegales contra la población (homicidios, secuestros, ataques terroristas, etc.). Para este grupo de indicadores, el nivel de éxito de la estrategia se mide por reducciones sustanciales, contrario al primero para el que una estrategia agresiva debería arrojar incrementos en los indicadores.

En el Cuadro 1 se resumen los resultados para ambos grupos de indicadores del conflicto y de la gestión que realiza la Fuerza Pública colombiana para controlarlo. En términos generales, se observa que en los últimos años los recursos de la guerrilla y las autodefensas se han visto reducidos pues en el agregado las capturas aumentaron 243% y los abatidos en combate 80%. Además, los resultados contra el narcotráfico, una de las principales fuentes de recursos de la insurgencia, sugieren que sus ingresos cayeron o tuvieron que recomponerse. En cuanto a las acciones contra la población hay que resaltar que los homicidios colectivos y los secuestros dis-

minuyeron en cerca de 60% y 40% respectivamente, de la misma manera, el número de actos de terrorismo se redujo sustancialmente.

Los resultados en materia de seguridad tienen un impacto económico considerable. El efecto inmediato se observa a través de aumentos en la productividad, en la medida en que se requiera destinar menos recursos para evitar o reparar los daños de la insurgencia, los factores de producción se pueden utilizar más eficientemente de manera que con la misma cantidad de insumos se obtiene una mayor producción. Además, el mejoramiento de la per-

Cuadro 1. RESULTADOS OPERACIONALES DE LA FUERZA PÚBLICA

Descripción	Período Presidencial		Variación
	Mar-00/jul-02	Ago-02/dic-04	(%)
Disminución de recursos económicos y humanos			
Contra grupos ilegales			
Autodefensas			
Capturas	1.956	8.680	344
Abatidos	293	993	239
Grupos subversivos			
Capturas	4.924	15.162	208
Abatidos	2.806	4.594	64
Contra el narcotráfico			
Abatidos	3	9	200
Capturas (ley 30 de 1986)	72.333	128.099	77
Cultivos de coca asperjados (hectáreas)	203.944	337.990	66
Cocaína incautada (toneladas)	199	294	47
Contra la extorsión y el secuestro			
Número de rescates totales	1.617	998	-38
Acciones contra la población			
Violencia y Criminalidad			
Homicidio común	67.773	54.852	-19
Casos de homicidios colectivos	451	183	-59
Numero de víctimas en homicidios colectivos	2.607	990	-62
Secuestros totales	7.928	4.826	-39
Secuestros extorsivos	4.321	3.050	-29
Terrorismo			
Numero total actos terrorismo	3.451	2.580	-25
Ataques a poblaciones	133	11	-92

Fuente: Ministerio de Defensa.

cepción de la seguridad genera incentivos para la inversión que no sólo tienen efectos sobre la demanda agregada, sino que también aumentan el potencial de crecimiento de la economía en el largo plazo.

Si bien es innegable que la estrategia de seguridad parece haber dado fruto, hay que tener en cuenta que para lograrlo ha sido necesario aumentar el pie de fuerza e incrementar el gasto en defensa y seguridad. Es decir, el mejoramiento en los indicadores del conflicto ha demandado recursos humanos y fiscales y probablemente la continuidad en la tendencia de los primeros dependerá de la disponibilidad futura de los segundos.

En este documento se analiza el impacto económico del incremento en el gasto en defensa y seguridad como pilar de una estrategia de seguridad. En la segunda sección se estudia la evolución del gasto en defensa y seguridad (GDS) en Colombia y su composición a través del tiempo. En la tercera se muestra el impacto de la estrategia de seguridad sobre los principales indicadores del conflicto y en la cuarta sección se relacionan esos resultados y sus posibles efectos sobre el crecimiento de la economía. En la quinta sección se analizan las fuentes de financiamiento disponibles para mantener la política de seguridad y finalmente en la sexta se presentan algunas conclusiones.

II. EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD (GDS) Y LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

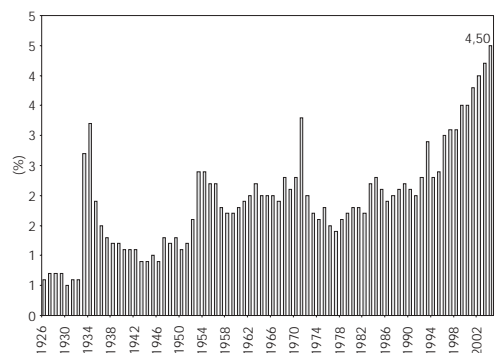
A. ¿Cuánto gasta Colombia en Defensa y Seguridad?

La Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación (DJS-DNP) cuenta con series consistentes desde 1926 para el gasto en defensa y seguridad (GDS) que incluye gastos de las Fuerzas Militares y de Policía y sus respectivas pen-

siones. Esta información ofrece una perspectiva histórica que ayuda a entender el fenómeno actual del esfuerzo fiscal en materia de seguridad. En el Gráfico 1 se presenta la evolución del GDS como porcentaje del Producto Interno Bruto. El nivel de gasto actual, que durante 2004 representó 4,5% del PIB, no tiene precedentes en la historia de Colombia. En ella se destacan dos momentos en los que se aumentó el GDS de manera rápida pero una vez superados los conflictos se retornó a niveles que oscilaron a lo largo del siglo XX entre 1% y 2% del PIB. En 1934 la guerra con Perú requirió recursos superiores a 3% del PIB, 5 veces lo que se gastaba en 1932. Durante la época de "La Violencia" y al inicio del gobierno militar de Rojas Pinilla a comienzos de los años cincuenta también se aumentó de manera temporal el GDS. Además, en 1971 la adquisición de aviones *Mirage* y fusiles automáticos disparó la inversión del sector defensa.

A partir de 1990 la tendencia del GDS ha sido creciente. La implementación de acciones para contener a la guerrilla, el fortalecimiento del pie de fuerza y su nivelación salarial marcaron el inicio de la década de mayor incremento en el gasto en defensa y seguridad en Colombia. Mientras que en 1990

Gráfico 1. GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD/PIB



Fuente: DJS-DNP.

el GDS representó 2,1% del PIB, en 2000 alcanzó 3,5% del producto. Fue sólo a partir de 1994 que el tema de la seguridad y del conflicto fue abordado de manera explícita en los planes de desarrollo, y sus presupuestos considerados dentro del plan anual de inversiones. En ese sentido es ilustrativo el Cuadro 2 que incluye el número de veces que aparecen algunas palabras relacionadas con la defensa y la seguridad en los planes de desarrollo de tres gobiernos antes y después de 1990.¹ La preponderancia del problema en los últimos años salta a la vista, y es consistente con un aumento en los recursos destinados a resolverlo.

De hecho, el GDS sufrió un cambio estructural en 1992. De acuerdo con la metodología desarrollada por Perron (1989), el modelo de la ecuación (1) describe adecuadamente la trayectoria del gasto en defensa y seguridad. En dicha ecuación, y_t es el GDS en términos reales, t es una variable de tendencia, DU_t y DT_t son variables dicotómicas que toman el

valor de 0 cuando t es anterior a 1992 y de 1 y t respectivamente, cuando t es posterior a 1992. En el Gráfico 2 se presentan los valores estimados económicamente para y_t . Es evidente que a partir de 1992 cambió el GDS promedio y además se produjo un cambio significativo en la pendiente de la serie. Es decir, a partir de esa fecha los gobiernos decidieron gastar más en defensa y seguridad y han incrementado el GDS a una tasa más alta que en el pasado.

$$y_t = \mu + \gamma_1 DU_t + \beta t + \gamma_2 DT_t + \varepsilon \quad (1)$$

Sin embargo, el incremento en el GDS a partir de los noventa no ha significado un desplazamiento en los otros gastos del gobierno central. De hecho, la participación del GDS dentro del gasto total del gobierno es actualmente muy parecida a la que tenía en la década de 1960 (20%). Algo similar ocurre con la porción de los ingresos tributarios que se destina a la financiación del gasto en defensa y seguridad; en 2004 fue 29% mientras que en 1934 fue 63% y

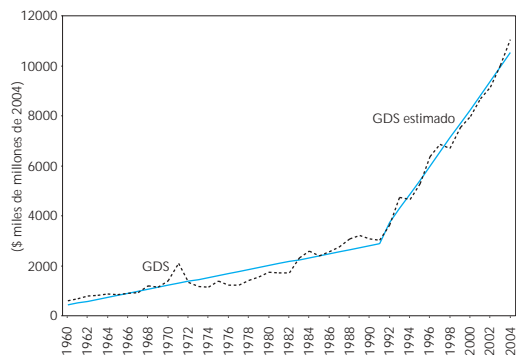
Cuadro 2. PALABRAS EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Número de veces que aparece	1982-1986	1998-2002	2002-2006
Seguridad	67	183	185
<i>Otros</i>	20	101	160
<i>Social</i>	38	77	21
<i>Ciudadana</i>	9	4	1
<i>Nacional</i>	0	1	3
Inseguridad	6	4	4
Crimen	5	6	8
Conflicto	9	185	69
<i>Armado</i>	0	39	21
<i>Otros asociados al conflicto armado</i>			41
Defensa	8	45	39
<i>Asociado a lo militar</i>	1	43	24
Militar (militares)	5	27	30

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo.

¹ La escogencia del Plan 82-86 fue completamente aleatoria y es representativa de los demás gobiernos de la década.

Gráfico 2. CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL GDS

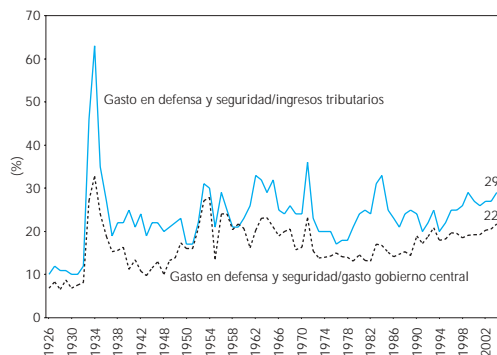


Fuente: DIS-DNP, cálculos de Fedesarrollo.

en 1972 36%. Es decir, a pesar de que en la actualidad el gasto en defensa y seguridad es el más alto de la historia al compararlo con el tamaño de la economía, el esfuerzo fiscal en términos de carga tributaria y del sacrificio en otros gastos que resulta de la priorización de la seguridad por encima de otros propósitos ha sido más pronunciado en el pasado (ver Gráfico 3).

Un estudio reciente de la DIS-DNP (Urrutia, 2004) muestra que el esfuerzo que realiza Colombia para financiar el sector de defensa y seguridad es alto al

Gráfico 3. GDS/GASTO GOBIERNO CENTRAL Y GDS/ INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: DIS-DNP, cálculos de Fedesarrollo.

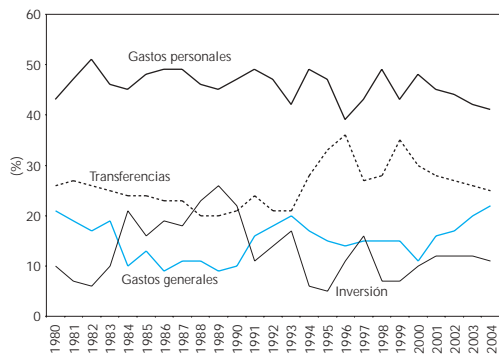
compararlo con los estándares internacionales. El GDS como porcentaje del PIB y como porcentaje de los gastos del gobierno central de Colombia es uno de los mayores desde 1996 si se compara con grupos de países (desarrollados, en vías de desarrollo, América Latina) y con cada uno de los países de Latinoamérica. Sólo lo superan los de Chile y Ecuador.

B. ¿En qué gasta Colombia en Defensa y Seguridad?

El GDS se puede descomponer en gastos personales que incluyen el pago a la planta de personal y representan 41% del total; transferencias que son pagos relacionados con la seguridad social -pensiones y cesantías- y las demás asignaciones al personal en retiro, que responden por 25% del GDS; gastos generales que atienden la adquisición de raciones de campaña, munición, repuestos, combustibles y lubricantes, equipo de campaña, dotaciones, seguros, servicios públicos, entre otros y consumen 22% de los gastos del sector y; finalmente la inversión en armamento, vehículos, bases, etc. que en 2004 representó 11% del GDS.

La distribución de recursos que se observó en 2004 es muy similar a la que había en 1980, sin embargo el periodo comprendido entre esos dos años presentó recomposiciones que vale la pena destacar. En el Gráfico 4 se observa que entre 1983 y 1990 la inversión superó a los gastos generales e incluso llegó a ser mayor que las transferencias entre 1988 y 1990. De acuerdo con Giha, Riveros y Soto (1999), este comportamiento se explica por la compra de vehículos blindados Urrutú y Cascabel, la construcción de una base naval en el pacífico (Bahía Málaga) y de la pista de la base aérea de Marandúa, y por la adquisición de corbetas misileras y aviones *K-fir*. Con la Ley 4 de 1992 que profesionalizó a la fuerza pública y estableció la nivelación salarial a realizarse entre 1993 y 1996, aumentaron los gastos perso-

Gráfico 4. COMPONENTES DEL GDS

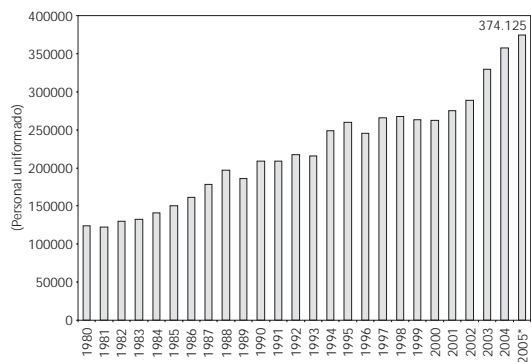


Fuente: DJS-DNP, cálculos de Fedesarrollo.

nales y las transferencias de manera que la inversión tuvo que ajustarse. Pero a partir de 1998 poco a poco la inversión ganó terreno y de 2000 en adelante junto con los gastos generales le quitó participación a la remuneración al personal activo y retirado.

El aumento en los gastos de personal puede atribuirse a dos factores principales. Por una parte, al incremento salarial llevado a cabo a principios de la década de 1990 y por otra parte al fortalecimiento sostenido del pie de fuerza del Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada y la Policía. Hasta 1998 pareció primar el efecto de la nivelación salarial, pero a partir de esa fecha el incremento en el número de hombres ha liderado el crecimiento de los gastos de personal. Mientras que entre 1991 y 1998 estos gastos aumentaron 0,5 puntos del PIB y el pie de fuerza creció 28%, entre 1998 y 2004 los gastos de nómina crecieron 0,3 puntos del PIB para remunerar a un personal casi 40% superior (Gráfico 5). Hoy Colombia cuenta con 790 miembros de la Fuerza Pública por cada 100 mil habitantes, muy superior a los 580 que había a principios de los noventa. Sin embargo, cada miembro activo debe cubrir en promedio 3,1 Km², mucho más terreno que lo que cubrían en El Salvador (0,5 Km²) o Vietnam (0,3 Km²) durante

Gráfico 5. PIE DE FUERZA



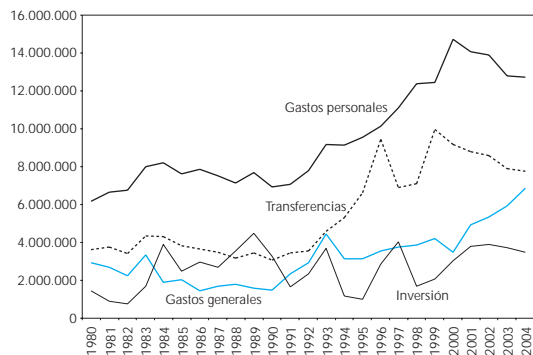
Fuente: Ministerio de Defensa.

sus épocas de conflicto. Además los incrementos recientes en el pie de fuerza han estado acompañados por aumentos en la eficiencia del gasto total pues han venido de la mano de reducciones en el gasto por uniformado, excepto para el caso de los gastos generales que a menudo se definen como el combustible de la guerra. Es decir, en los últimos años se cuenta con un mayor número de uniformados, mejor dotados, pero que representan una menor carga desde el punto de vista salarial y prestacional (Gráfico 6).

El comportamiento de la inversión en el sector de defensa y seguridad durante la década de 1990 también mostró cambios en su composición². Mientras que entre 1991 y 1994 la participación de los diferentes rubros fue relativamente balanceada, a partir de 1995 y particularmente entre el periodo 1999-2002 se dio gran prelación a las inversiones

² La DJS-DNP ofrece información desagregada de la inversión para el periodo 1991-2002. Los rubros son: AMG: Armamento y Material de Guerra, BUB: Bienestar Uniformados y Beneficiarios, CIT: Comunicaciones Inteligencia y Telemática, ECI: Entrenamiento Capacitación e Instrucción, INF: Infraestructura, MAT: Movilidad y Apoyo Táctico, PTE: Proyectos Transversales y Especiales, SI: Sin Información, SMP: Sanidad Militar y Policial

Gráfico 6. COMPONENTES GDS/PIE DE FUERZA

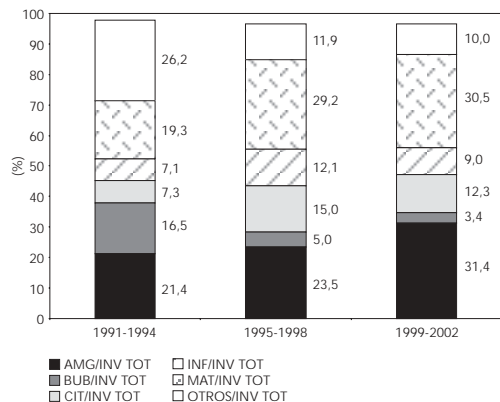


Fuente: Ministerio de Defensa, DJS-DNP, cálculos de Fedesarrollo.

tendientes a aumentar el armamento y el material de guerra y a ampliar la capacidad de movilidad y apoyo táctico, a la vez que se redujeron aquellas destinadas al bienestar de los uniformados y y sus beneficiarios, relacionadas con centros vacacionales, clubes, casas de recreo, entre otras (ver Gráfico 7).

De hecho, entre 1999 y 2002 se adquirieron 12 helicópteros Black Hawk artillados que se sumaron a los 4 existentes, así como otros 7 Black Hawk UH-60 y 6 helicópteros rusos MI-17. Además, para la FAC se

Gráfico 7. COMPONENTES DE LA INVERSIÓN (% de la inversión total)



Fuente: Ministerio de Defensa, DJS-DNP, cálculos de Fedesarrollo.

adquirieron tres aviones fantasma y 4 aviones "Gavilán" de carga. También se crearon cuatro Brigadas Móviles, la Brigada Antinarcóticos y la Fuerza de Despliegue Rápido, que requerían inversiones en el mejoramiento de la movilidad para poder operar. Por otro lado, la profesionalización de los soldados a través del Plan 10.000 y del Plan Fortaleza implicó adquirir nuevo armamento para dotar a un número creciente de soldados combatientes.

El incremento en el GDS de los últimos años estuvo financiado en parte por el Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática decretado en agosto de 2002 bajo el Estado de Conmoción Interior. Con una tarifa de 1,2% sobre el patrimonio líquido para aquellos patrimonios brutos superiores a \$169,5 millones, se recaudaron \$2,6 billones. Con ellos se logró alimentar el presupuesto para defensa, seguridad y justicia en \$606 mil millones en 2002, \$1,5 billones en 2003, \$403 mil millones en 2004 y \$140 mil millones en 2005. Estos recursos adicionales permitieron la ampliación del pie de fuerza a través de diversos mecanismos, entre ellos se destaca la activación de brigadas móviles, la creación de batallones de alta montaña, la creación de grupos antiterroristas urbanos (AEFUR), la implementación del programa "Soldados de mi Pueblo" que consiste en comprometer a las comunidades con su propia seguridad a través de la prestación del servicio militar en el lugar de residencia; entre otros. Además, se logró adelantar acciones en materia de alistamiento de aeronaves y se garantizaron los recursos para implementar el plan de desmovilización y para financiar los programas de inteligencia, recompensas y cooperación.

El presupuesto de 2005 para defensa y seguridad alcanza \$11,8 billones de los cuales \$9,2 billones se ejecutan en el sector central y \$2,6 en los establecimientos públicos (Fondos Rotatorios, Cajas de

Retiro, Hospitales, etc.). El monto total es el resultado de las demandas del Ministerio de Defensa y de las restricciones presupuestales que impiden aumentar el GDS en la misma proporción en que la Fuerza Pública querría. Mientras que el Ministerio de Defensa solicitó un presupuesto de \$12,4 billones que no incluía incremento salarial, el Ministerio de Hacienda ajustó el incremento en los salarios dentro de un presupuesto total de \$11,8 billones. Como es costumbre el mayor ajuste se vio en la inversión que se redujo en 17% con respecto a la solicitud del Ministerio de Defensa, e incluso cayó 4% si se compara con el presupuesto de 2004.

En todo caso la distribución de la inversión seguirá los mismos parámetros que en años anteriores, es decir estará concentrada en armamento y material de guerra y en movilidad y apoyo táctico que res-

ponderán por 28% y 41% de la inversión respectivamente. En el Cuadro 3 se presentan los principales proyectos de inversión que se ejecutarán durante 2005. Se destaca la reposición de aviones de combate táctico por \$140 mil millones, la adquisición y renovación del material de guerra por \$102 mil millones y la reparación y mantenimiento de las unidades de movilización de la Armada Nacional por \$59 mil millones.

De acuerdo con la distribución funcional del presupuesto que realiza la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPN-MHCP, 2004), las actividades y servicios de la defensa nacional y las actividades de orden público y seguridad ciudadana (sin incluir las actividades de protección social asociadas a ellas) absorberán \$9,8 billones en 2005, 13% más

Cuadro 3. PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN MINISTERIO DE DEFENSA 2005

Unidad	Proyecto	Valor (millones \$)
GEST	Adquisición y mantenimiento equipos y material de guerra	9.422
CGFM	Ampliación y complementación del sistema satelital	6.725
EJC	Adquisición y renovación material de guerra	102.000
EJC	Mantenimiento mayor equipo aeronáutico	33.402
EJC	Adquisición de munición	25.000
EJC	Adquisición equipo y material de comunicaciones	24.000
EJC	Adquisición de fusiles	20.000
EJC	Construcción alojamiento de suboficiales Cantón Norte	15.383
EJC	Mantenimiento mayor vehículos blindados	10.566
EJC	Mantenimiento mayor de instalaciones unidades del ejército	9.012
EJC	Construcción instalaciones y dotación brigadas móviles	7.532
EJC	Mantenimiento mayor equipo de comunicaciones	7.291
ARC	Reparación y mantenimiento unidades a flote, submarinas, aéreas y auxiliares de la ARC	59.026
ARC	Construcción y/o dotación de buques apoyo tipo "Nodriz" para la Armada Nacional	11.625
ARC	Adquisición munición ARC	6.453
FAC	Reposición aviones combate táctico	140.361
FAC	Reposición equipo de instrucción básica de vuelo en helicóptero base Luis F. Pinto FAC (Melgar Tolima)	20.439
FAC	Adquisición de plataformas aéreas de inteligencia	14.517
FAC	Mantenimiento y ampliación pistas rampas y taxeos de las bases aéreas FAC	7.680
PONAL	Adquisición y mantenimiento equipo de armamento	24.000
PONAL	Adquisición y mantenimiento equipo automotor	20.000
PONAL	Adquisición y compras de terrenos, construcción, reconstrucción, remodelación, adecuación y dotación	16.000
PONAL	Adquisición y mantenimiento equipo de comunicaciones	15.000

Fuente: Ministerio de Defensa.

que los recursos destinados a ellas en 2004. Sin embargo, su participación dentro del presupuesto general de la Nación ajustado (sin pagos de deuda) se reduce de 16,5% en 2004 a 16,1% en 2005. Así, es claro que el incremento en el GDS no ha estado asociado a sacrificios en gastos en otros sectores. De hecho el gasto social, que incluye protección social, salud y educación, aumentó su participación en el presupuesto ajustado entre 2004 y 2005.

Durante 2005 se continuará con la estrategia de aumento del pie de fuerza a través de la consolidación de los grupos especiales que se han creado durante este gobierno -soldados de mi pueblo, plan carbineros, etc.- y del fortalecimiento de los que ya existían -Gaula, Brigadas Móviles, etc-. En el Gráfico 8 se presentan las metas que se quieren lograr en cada uno de ellos al terminar 2005. Se espera contar con 7 batallones de alta montaña, 15 brigadas móviles, 754 municipios con presencia de la Fuerza Pública a través de los Soldados de mi Pueblo, 14.000 auxiliares regulares de la Policía, entre otros.

c. La ayuda externa

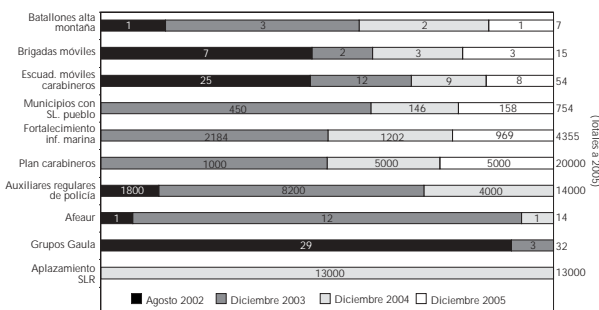
Además de los recursos del presupuesto nacional que destina Colombia para los gastos en defensa y

seguridad existe un complemento importante que permite financiar inversiones enfocadas principalmente en erradicar el narcotráfico con recursos de Estados Unidos. Los recursos de asistencia de ese país hacia Colombia han estado enmarcados en los últimos años dentro de la estrategia del Plan Colombia y más recientemente dentro de la Iniciativa Andina. Además de la asistencia militar, el gobierno estadounidense invierte algunos recursos para la asistencia social con el objetivo de aliviar los problemas asociados al conflicto interno y a la producción de drogas ilícitas en el país.

En el Cuadro 4 se observa que más del 80% de los recursos de asistencia militar están relacionados con la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo en 2004, de los US\$629,5 millones que invirtió el Gobierno de Estados Unidos en Colombia, US\$521,8 millones (83%) se destinaron al control de narcóticos, equipo antidrogas y apoyo al grupo de antinarcóticos de la Policía Nacional. Luego de los ataques del 11 de septiembre en 2001, los presupuestos de ayuda a Colombia reflejan un aumento en la participación de los recursos para proveer asistencia antiterrorista, sin embargo para 2005 se estima que este rubro no superará los US\$4 millones.

Los resultados contra el narcotráfico son favorables, en lo que va de la administración Uribe se han judicializado 272 organizaciones dedicadas al tráfico que drogas ilícitas y se han decomisado 294 toneladas de coca y 1.598 kilos de heroína. Además, las hectáreas cultivadas con coca han caído de 163 mil en 2000 a 70 mil en 2004. Sin embargo, llama la atención que a pesar de que Colombia concentraba cerca del 80% de la producción mundial de coca en 2000, la caída en la oferta no se ha visto reflejada en aumentos de precios en los mercados de Europa y Estados Unidos. Un reciente estudio de la Casa Blanca estadounidense muestra que a pesar de los esfuerzos de la Iniciativa Anti-

Gráfico 8. FORTALECIMIENTO DEL PIE DE FUERZA



Fuente: Ministerio de Defensa.

**Cuadro 4. ASISTENCIA DE ESTADOS UNIDOS HACIA COLOMBIA
(Millones de US\$)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006**
Control narcóticos	33,5	56,5	200,1	688,1	46,4	254,2	431	324,6	321,8	331,9
Financiación militar	30,0	0,0	0,4	0,0	4,5	0,0	17,1	98,5	99,2	90,0
Entrenamiento militar	0,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2	1,2	1,7	1,7	1,7
Equipo antidrogas	14,2	41,1	58,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ayuda antinarcóticos	10,3	14,0	49,4	75,9	190,2	119,1	165	122,0	200,0	161,0
Asistencia antiterrorista	0,0	0,0	0,0	0,0	-	25,0	3,3	0,0	3,9	2,0
Exceso artículos de defensa	0,1	0,0	0,0	0,4	0,5	2,4	3,4	2,9	2,9	2,9
Fondos discrecionales	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal asistencia militar	88,6	112,5	308,8	765,3	242,6	401,9	621,0	549,7	629,5	589,5
Asistencia social	0,0	0,5	8,8	212	5,7	120,3	149,2	149,3	152,1	152,2
Total	88,6	113,0	317,6	977,3	248,3	522,2	770,2	699,0	781,6	741,7

* Estimado; ** Proyectado.

Fuente: Center for International Policy.

drogas Andina por contener la oferta, el precio de un gramo de cocaína puro cayó de US\$161 en 2000 a US\$107 en 2003. Este hecho ha generado dudas sobre la efectividad de las políticas al interior del Congreso de Estados Unidos, lo que podría comprometer la ayuda de ese país hacia Colombia en el futuro.

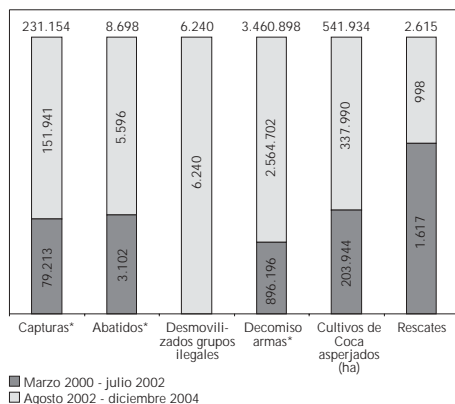
Un estudio reciente publicado por el Nacional Bureau o Economic Research NBER (Grossman y Mejía, 2005) muestra que la implementación del Plan Colombia redujo las exportaciones de cocaína colombiana de 532.000 kg en promedio antes de la aplicación a 237.000 kg promedio después del Plan Colombia. Sin embargo, los autores argumentan que la asignación de recursos se hizo de manera ineficiente, según sus estimaciones, de haberse concentrado más en el fortalecimiento de la Fuerza Pública para ejercer mayor control sobre el territorio, que en las actividades directas de erradicación e interdicción, se habrían alcanzado mejores resultados. Las conclusiones del modelo sugieren que una redistribución de los recursos habría permitido que el área controlada por los productores de drogas fuera 19% inferior a lo que es hoy en día y la producción de cocaína 6% menor. Probablemente ma-

yor discrecionalidad en el uso de la asistencia estadounidense podría tener mayores impactos sobre la exportación de cocaína que se reflejen en alzas en los precios internacionales.

III. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y LOS INDICADORES DEL CONFLICTO

Para evaluar la estrategia de seguridad no es suficiente analizar el monto de los recursos que se destina para ejecutarla sino que resulta imperativo dilucidar si el aumento en los recursos tanto humanos como financieros que se invierten en mejorar las condiciones de seguridad del país se refleja en un mejoramiento en los indicadores del conflicto. Lastimosamente la información sobre los resultados directos de las acciones de la fuerza pública contra la insurgencia, es decir la bajas o capturas de los miembros de los grupos armados al margen de la ley es muy reciente. Por esta razón, si bien los indicadores muestran resultados que han mejorado en los últimos años (ver Gráfico 9), poco se puede decir sobre el impacto de la estrategia pues no se cuenta con periodos anteriores que permitan establecer una comparación.

Gráfico 9. RESULTADOS CONTRA LOS GRUPOS ILEGALES



* Grupos subversivos, Autodefensas ilegales y Narcotráfico.
Fuente: Ministerio de Defensa.

Sin embargo, existen otros indicadores del conflicto que permiten evaluar la estrategia de seguridad a través de su impacto sobre la protección a la población. Entre ellos se encuentran los secuestros, los homicidios, los actos de terrorismo, los ataques a las poblaciones, los ataques a la infraestructura como a torres eléctricas y oleoductos, entre otros.

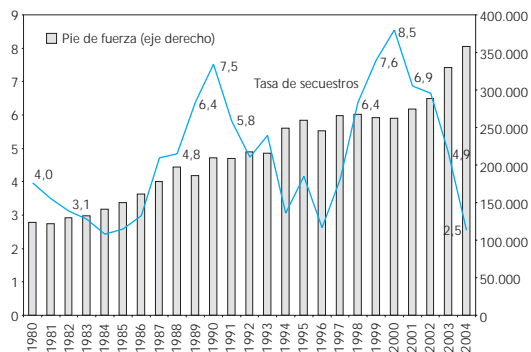
Del análisis presentado en la segunda sección se sigue que la estrategia de seguridad del gobierno puede caracterizarse de manera cuantificable a través de dos variables básicas: el pie de fuerza, como medida de los recursos humanos que se destinan para mejorar las condiciones de seguridad del país; y el gasto en defensa y seguridad neto de transferencias, que representa el monto de recursos que se utilizan para pagar salarios y movilizar y equipar al personal en servicio activo para realizar sus funciones de mantenimiento del orden y monopolio de la fuerza.

En el Gráfico 10 se puede ver la estrecha relación que existe entre los aumentos en el pie de fuerza y la evolución en la tasa de secuestros por cada 100.000

habitantes. El fortalecimiento del pie de fuerza de principio de la década de los noventa permitió reducir la tasa de secuestros de 7,5 en 1990 a 2,6 en 1996. Pero las políticas de incremento en el pie de fuerza se estancaron entre 1997 y 2000, de hecho entre esos años el personal activo de las fuerzas militares y de policía se redujo en casi 5 mil efectivos, lo que generó aumentos en la tasa de secuestros que alcanzó su máximo histórico en 2000 (8,5). El aumento en el pie de fuerza en 36% entre 2000 y 2004 permitió que se redujera la tasa de secuestros a 2,5 por 100.000 habitantes en 2004.

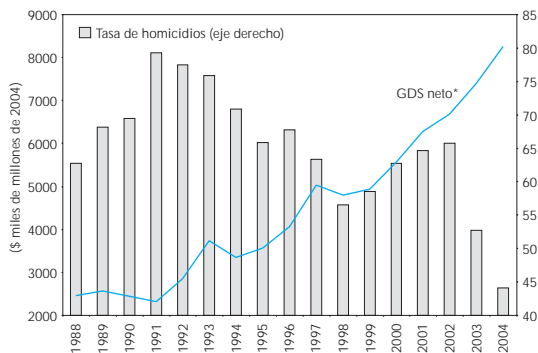
Algo similar ocurrió con la tasa de homicidios que en 2004 alcanzó su nivel mínimo en 19 años. Para este caso fue determinante el fuerte incremento en el pie de fuerza entre 2002 y 2004 que llevó a que la tasa de homicidios cayera de 65,8 a 44,15 en sólo dos años. La relación de esta variable con el GDS es evidente, entre 1988 y 2004 la correlación entre ellas fue -76%, es decir a mayor gasto en defensa y seguridad neto, menor tasa de homicidios. El Gráfico 11 muestra que el relativo estancamiento en el GDS entre 1988 y 1991 se vio reflejado en un incremento de más de 16 puntos en la tasa de homicidios. Este efecto tardó 6 años en revertirse y el

Gráfico 10. PIE DE FUERZA Y TASA DE SECUESTROS



Fuente: Ministerio de Defensa y Fondelibertad.

Gráfico 11. GDS NETO Y TASA DE HOMICIDIOS



* Gasto total en Defensa y Seguridad - Transferencias.
Fuente: Ministerio de Defensa y Policía Nacional.

proceso estuvo acompañado de aumentos en el GDS neto. Probablemente fue la combinación de un mayor número de miembros activos de la fuerza pública con mejor remuneración e incentivos lo que permitió una evolución favorable. Hoy, gracias a los esfuerzos de los dos últimos gobiernos, el GDS es 72% real superior a lo que era en 1998 y la tasa de homicidios 12,4 puntos inferior a lo que era ese entonces.

El impacto de la política de seguridad también se ha visto en una caída en los últimos años en los ataques a las poblaciones y a la infraestructura. En el Gráfico 12 se observa que los primeros comenzaron a reducirse en 2001 y los segundos, representados en el gráfico por las voladuras al oleoducto Caño Limón-Coveñas, en 2002. En esos años el GDS estuvo alrededor de \$6,5 billones de 2004, \$1 billón por encima de lo que se gastaba en 2000.

IV. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

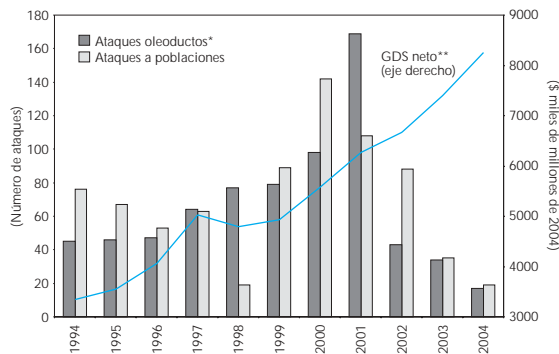
La recuperación de la seguridad en Colombia tiene impactos en el desempeño de la economía del país. Por una parte, la reducción del conflicto permite un mejor aprovechamiento de los recursos producti-

vos e incentiva la acumulación de capital que aumenta el potencial de crecimiento futuro. Por otra parte, el reflejo de la estrategia en incrementos en el gasto público tiene un impacto fiscal que podría tener efectos adversos sobre el crecimiento económico. En esta sección se aborda la relación entre el conflicto y la economía y en la siguiente se profundizará en el tema del financiamiento del gasto desde el punto de vista fiscal y con consideraciones de sostenibilidad.

A. Los costos económicos del conflicto

La literatura económica sobre el conflicto en Colombia ha sido extensa. El propósito de esta sección es simplemente mostrar algunos ejemplos de metodologías y resultados para estimar el impacto del conflicto sobre el crecimiento económico³. En general, quienes se han aproximado a este tema han encontrado que los costos económicos del conflicto

Gráfico 12. ATAQUES A POBLACIONES, A OLEODUCTOS Y GDS



* Voladuras del oleoducto Caño Limón-Coveñas.
** Gasto Total Defensa y Seguridad - Transferencias.
Fuente: Policía Nacional, Ecopetrol, DIS - DNP.

³ Para una revisión más detallada de la literatura sobre violencia y crecimiento en Colombia, ver Riascos y Vargas (2004)

pueden oscilar, de acuerdo a la metodología, los datos utilizados y el periodo de análisis, entre 0,4 y 3 puntos del PIB al año. Esto implica que si bien el aparato que hay detrás de los grupos armados al margen de la ley genera actividad económica que aunque ilegal aporta al crecimiento -los cultivos ilícitos son un ejemplo-, los costos del conflicto superan los beneficios en términos de crecimiento del producto, por lo que el balance siempre resulta negativo.

Recientemente la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación realizó un estudio que buscaba calcular los costos económicos del conflicto en Colombia. Los autores cuantificaron los costos por destrucción de la infraestructura energética, vial y aeroportuaria, por fenómenos como el secuestro, al extorsión, el narcotráfico, el desplazamiento forzado y el uso de minas antipersona, entre otros y encontraron que entre 1999 y 2003 el conflicto colombiano costó \$16,5 billones,

7,4% del PIB (Pinto, Vergara y Lahuerta, 2005). Sin embargo, estos cálculos incluyen costos económicos -asociados a la destrucción de factores productivos como capital y trabajo y a la reducción en la productividad- y costos fiscales -asociados a los pagos que el gobierno debe realizar para evitar los ataques, indemnizar a las víctimas, entre otros-. De acuerdo con los cálculos presentados en el documento, si se descuentan los costos fiscales, los costos económicos del conflicto habrían alcanzado cerca de 2 puntos del PIB (ver Cuadro 5).

Buena parte de la literatura sobre economía de la seguridad ha utilizado los costos fiscales de la destrucción de la infraestructura para aproximar los costos económicos del conflicto. Con esta perspectiva contable y la utilización de herramientas econométricas, Rubio (1995) estimó que la criminalidad cuesta 2% del PIB al año y que a través de su impacto negativo sobre la inversión restringe el creci-

Cuadro 5. COSTOS ECONÓMICOS Y FISCALES DEL CONFLICTO 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003	Totales
Costo fiscal (\$ miles de millones de 2003)						
Exceso gasto en defensa y seguridad	1.606	1.704	1.701	1.687	1.767	8.464
Gasto del Estado en política antidrogas	510	615	635	626	716	3.102
Indemnizaciones	34	5	32	21	25	117
Desplazamiento	58	51	114	135	106	464
Política contra el secuestro y extorsión + pago de rescates	55	67	49	76	68	316
Reincorporación	27	29	31	30	49	166
Total	2.289	2.472	2.562	2.574	2.731	12.629
Costos económicos (\$ miles de millones de 2003)						
Extorsión a ganaderos	114	123	131	111	85	564
Abigeato	53	78	112	97	75	414
Pérdida de capital humano FF.MM.	76	180	155	179	152	742
Perdida capital humano por secuestros	39	62	30	23	13	167
Pérdida de capital humano por condenas	65	82	94	120	149	511
Minas antipersonales	15	41	72	176	202	507
Infraestructura	68	162	274	402	76	981
Total	431	727	867	1.108	753	3.885
Total costo fiscal + costos económicos	2.720	3.199	3.429	3.682	3.484	16.514
Total % del PIB	1,3	1,5	1,6	1,7	1,5	7,4

Fuente: Pinto, Vergara y Lahuerta, (2005) y cálculos de Fedesarrollo.

miento económico. En particular, argumenta que de no haberse presentado la escalada del conflicto, la economía colombiana habría crecido 2,5% por encima de lo que lo hizo durante la década de 1980 y 3% adicional durante los noventa.

Trujillo y Badel (1996) también utilizaron un enfoque contable pero sus cálculos permiten distinguir entre costos brutos y costos netos de la criminalidad urbana y del conflicto armado. Los primeros incluyen transferencias que ocurren entre agentes legales e ilegales de la población y por lo tanto no afectan el valor agregado de la economía. Los segundos afectan la productividad y la acumulación de factores por lo que tienen un impacto macroeconómico. Los autores concluyen que los costos netos (económicos) del problema de seguridad en Colombia representaron 3,1% del PIB al año entre 1991 y 1996.

Para evitar el problema de la concurrencia de costos fiscales y costos macroeconómicos en un enfoque contable, es posible recurrir a herramientas de estimación del crecimiento económico a través de metodologías que utilizan la función de producción como elemento esencial del análisis y buscan establecer relaciones entre los indicadores del conflicto y la acumulación de los factores de producción y la productividad. Cárdenas (2002) utilizó esta metodología para demostrar que el conflicto colombiano destruye la infraestructura social y por tanto desvía el capital y el trabajo de sus usos más productivos con lo que se reduce la productividad. Vargas (2003) encuentra, a través de una metodología similar, que el conflicto colombiano restringe el crecimiento del producto en 2% anual.

B. El conflicto, la productividad y la confianza

El conflicto puede afectar el crecimiento del producto de la economía a través de reducciones en

los factores, esto es, por la destrucción del capital físico y humano. Como ya se ha visto, parte de la estrategia de los grupos insurgentes para ganar terreno y generar miedo entre la población ha sido atacar la infraestructura. La destrucción de vías, puentes, oleoductos y torres de energía reduce y encarece la disponibilidad de capital físico para producir. Asimismo, la migración de personas que tuvieron que salir del país a causa de la violencia, los heridos y las vidas humanas que se pierden por cuenta del conflicto reducen la calidad del capital humano disponible en Colombia para participar del proceso productivo.

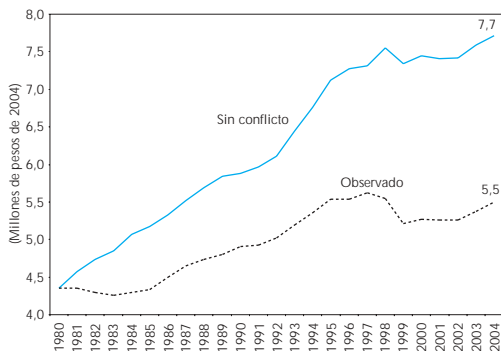
Pero, además de afectar el nivel de los factores productivos, el conflicto afecta la productividad con que ellos se combinan. Es decir, para un mismo nivel de capital y trabajo, con mayores niveles de conflicto (menor productividad) se obtiene una cantidad inferior de producto. Esto puede ocurrir por varias razones, por ejemplo, la intensidad del conflicto viene acompañada de mayores gastos en seguridad (vigilancia privada, seguros, etc.), estos gastos reducen la productividad de las industrias que podrían destinar esos recursos -en ausencia de conflicto- a usos más efectivos. En el sector agrícola es claro que en un ambiente más seguro, es más fácil controlar la producción de las tierras (por la mayor movilidad) y transportar los productos a su destino final de manera más económica.

Cálculos de Fedesarrollo indican que la caída en la productividad que se dio en Colombia a causa del conflicto a partir de 1980 restringió el crecimiento del producto per cápita. Mientras que la productividad creció a un ritmo promedio de 1% anual entre 1950 y 1980, el incremento en la intensidad del conflicto a partir de ese año generó que entre 1980 y 2004 la productividad cayera en promedio 0,4% al año. Si se ignoran los efectos adicionales que el

conflicto pudo generar en los factores de producción, el sólo hecho de la caída en la productividad hizo que en 2004 el producto por habitante fuera \$5,5 millones, \$2,2 millones inferior a lo que hubiera sido de mantenerse las tendencias previas a 1980. Con ello el crecimiento del producto no habría sido 3% en promedio para el periodo 1980-2004 sino 4,4%. El Gráfico 13 ilustra este hecho.

Durante 2004 la productividad aportó 1,7 de los 3,9 puntos que creció el producto. Así, la estrategia de seguridad, y sobre todo sus efectos en términos de la reducción del conflicto en los últimos años, parecen haber dado fruto. El Gráfico 14 muestra la relación negativa que existe entre los indicadores del conflicto y la productividad. En el panel A se presenta la evolución de la productividad y los secuestros entre 1981 y 2004, el coeficiente de correlación es -40% y es evidente que a partir de 1994 van en direcciones opuestas. Se destaca el periodo 1994-1996 cuando el aumento de 2 puntos en la tasa de secuestros estuvo acompañado de una caída en la productividad de 2% real; y el periodo 2000-2004 en el que ocurrió lo opuesto, mientras la tasa de secuestros se redujo en 6 puntos, la productividad

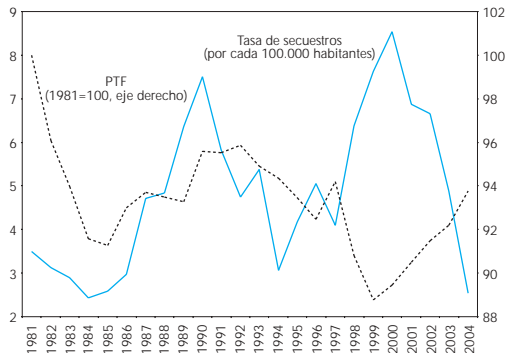
Gráfico 13. PRODUCTO POR HABITANTE CON Y SIN CONFLICTO



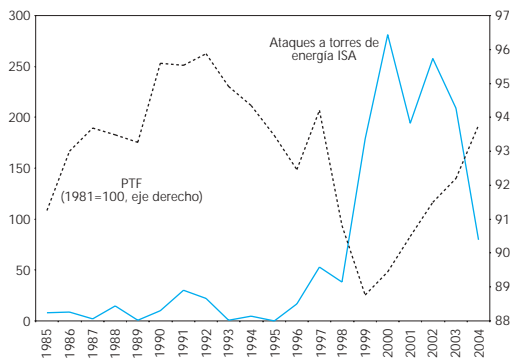
Fuente: cálculos de Fedesarrollo con base en DNP, DANE y Banco de la República.

Gráfico 14. PRODUCTIVIDAD Y CONFLICTO

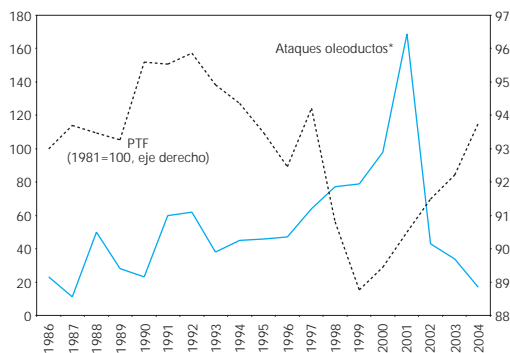
A. Productividad y tasa de secuestros



B. Productividad y ataques a torres de energía



C. Productividad y ataques a oleoductos



* Voladuras del Oleoducto Caño-Limón Coveñas.

Fuente: cálculos de Fedesarrollo, Fondelibertad, ISA y Ecopetrol.

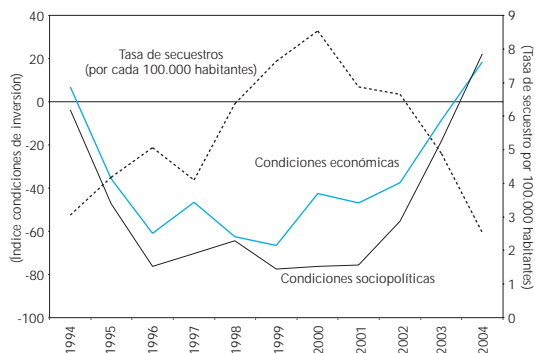
aumentó 5% en términos reales. En los paneles B y C se muestra la relación entre la productividad de los factores y los ataques a la infraestructura -torres de energía y oleoductos- los coeficientes de correlación también son negativos, -67% y -54% respectivamente. En ambos se destaca la caída en el número de ataques que probablemente redujo los costos de producción al permitir mayor fluidez de energía y combustible que redundó en una mayor productividad.

Junto con el aumento en la productividad, la reducción en la intensidad del conflicto genera confianza entre empresarios y consumidores. Una mayor confianza incentiva aumentos en la inversión, la producción y el consumo. Las encuestas de Fedesarrollo han mostrado que las percepciones de los empresarios se reflejan de manera directa en la producción industrial, mientras que las condiciones de los hogares afectan su propensión a consumir y por esa vía determinan el comportamiento de la demanda agregada.

La Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo incluye unas preguntas especiales que permiten captar las impresiones de los industriales respecto a las condiciones económicas y sociopolíticas para la inversión. Es claro que las respuestas de los encuestados dependen directamente de su percepción de seguridad en el país. En el Gráfico 15 se presenta la evolución de estas variables y su relación con la tasa de secuestros. Definitivamente la reducción reciente en este indicador del conflicto ha devuelto la confianza en los inversionistas y probablemente esta tendencia explica el fuerte incremento de la inversión privada que alcanzó 21,8% en 2003 y 14,3% en 2004.

Por su parte, la Encuesta de Confianza del Consumidor de Fedesarrollo permite construir un índice

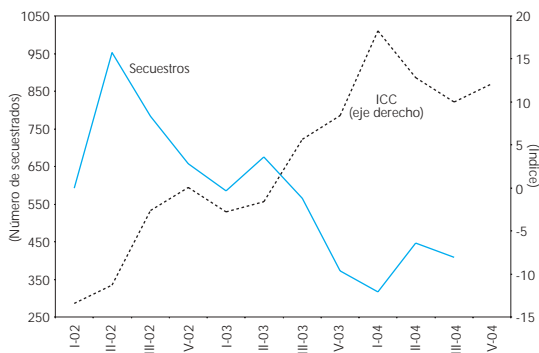
Gráfico 15. CONDICIONES PARA LA INVERSIÓN Y TASA DE SECUESTROS



Fuente: Fondelibertad y E.O.E de Fedesarrollo.

que incluye las percepciones de los hogares sobre la situación actual y sus perspectivas hacia el futuro, que se conoce a nivel internacional como el Índice de Confianza del Consumidor. El Gráfico 16 ilustra la estrecha relación entre el número de personas secuestradas trimestre a trimestre y los cambios en la percepción de los consumidores. Lo mismo ocurre al cotejar las tendencias del ICC con los actos de terrorismo, las masacres, los atentados a la población, entre otros indicadores del conflicto. La sensación de seguridad afecta las perspectivas y por lo tanto las decisiones de consumo de los hogares.

Gráfico 16. CONFIANZA DE LOS CONSUMIDORES Y SECUESTROS



Fuente: Fedesarrollo y DNP-DJS y Fondelibertad.

El impacto de la estrategia de seguridad sobre la productividad y sobre la confianza de los consumidores y los inversionistas sugiere que los avances en la reducción del conflicto pueden tener efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico. La mayor confianza genera incrementos en los precios de los activos -que también se han visto en los últimos años- que a su vez estimulan el crecimiento económico. Aizenman y Glick (2003) utilizan un panel de datos para diferentes países y demuestran que el impacto de una estrategia de seguridad que requiera incrementos en el gasto militar sobre el crecimiento económico depende del nivel de amenaza que enfrenta el país. Encuentran que para un alto nivel de amenaza -como en el caso de Colombia- aumentar el gasto militar en 1% puede incentivar un crecimiento económico adicional hasta por 0,9%. Arias y Ardila (2003) estiman que en el caso colombiano, el fortalecimiento de la estrategia de seguridad (medido como un aumento de 1% en el gasto militar) tiene un impacto sobre el producto y la inversión per cápita creciente a través del tiempo, el primer año es de 1,4% y 4,6% respectivamente y después de 10 años el efecto acumulado produce un PIB por habitante 11,7% mayor a lo que habría sido en ausencia de la estrategia, impulsado por su efecto sobre la inversión (6,1%).

V. EL FINANCIAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

El análisis de las secciones anteriores sugiere que la estrategia de seguridad implementada en los últimos años a través de un aumento en los gastos en defensa y seguridad ha mostrado resultados. La población y la infraestructura colombianas están más seguras y eso ha generado incentivos a la inversión y aumentos en la productividad y en la confianza. Todo ello tiene un impacto significativo sobre el crecimiento económico, lo que supone que la inversión en defensa y seguridad es rentable.

Sin embargo, en un país con las restricciones fiscales que tiene Colombia, debe abordarse el tema de las fuentes de recursos que se utilizarán para financiar la estrategia de seguridad de manera que sus resultados puedan ser sostenibles en el tiempo, particularmente si se tiene en cuenta que a medida que se soluciona el conflicto surgen nuevos gastos asociados a la reinserción de los grupos insurgentes, la atención a los desplazados, el fortalecimiento de la justicia, entre otros enmarcados en un escenario de post-conflicto.

El financiamiento del gasto en defensa y seguridad puede realizarse a través de esfuerzo fiscal, es decir del aumento en los ingresos del gobierno o reducción de los gastos en otros sectores; o vía incrementos en el déficit fiscal que implican aumentar las necesidades de financiamiento del gobierno. Las ecuaciones (2) a (4) ilustran esta descomposición. En la ecuación (2) se define el déficit fiscal (DF) como la diferencia en los gastos totales -que incluyen GDS y otros gastos- y los ingresos totales del gobierno. En la ecuación (3) se expresa el GDS en función de las demás variables incluidas en la ecuación (2). Redefinimos la diferencia entre ingresos y otros gastos como el esfuerzo fiscal propio (EFP) para llegar a la ecuación (4).

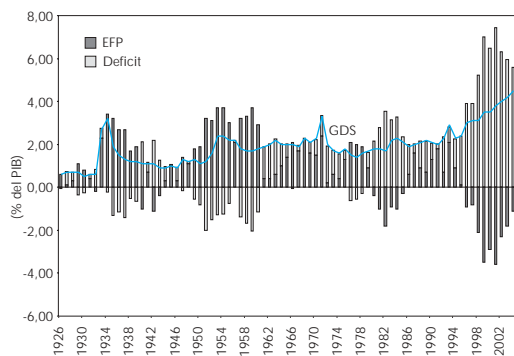
$$\text{Déficit fiscal} = GDS + \text{Otros gastos} - \text{Ingresos} \quad (2)$$

$$GDS = \text{Ingresos} - \text{Otros gastos} + \text{Déficit fiscal} \quad (3)$$

$$GDS = EFP + DF \quad (4)$$

En el Gráfico 17 se presenta la descomposición del GDS según sus fuentes de financiación desde 1926. Allí se observa que prácticamente durante todo el siglo xx hasta 1995 se realizó un esfuerzo fiscal propio positivo para contribuir a financiar el gasto en defensa y seguridad sin presionar de manera excesiva el déficit fiscal. Sin embargo, a partir de 1996 el gobierno central ha sido deficitario incluso si no

Gráfico 17. GDS, EFP, DÉFICIT



Fuente: DIS-DNP, Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.

se tiene en cuenta el GDS, es decir el esfuerzo fiscal propio ha sido negativo y por lo tanto el GDS ha contribuido a profundizar el déficit fiscal y a su consecuente incremento en la deuda pública.

Esta situación genera alarmas sobre la sostenibilidad de la política de seguridad y más concretamente sobre la disponibilidad de recursos necesarios para implementarla, máxime cuando las presiones fiscales por cuenta del pago de pensiones, y del agotamiento de las reservas de petróleo del país son cada vez mayores. Es decir, es de esperar que en los próximos años el esfuerzo fiscal propio se reduzca, esto en un escenario pasivo implicaría que para mantener –o aumentar el GDS- habría que profundizar aún más el déficit fiscal. Esto no parece viable, ni desde el punto de vista de las metas del gobierno consagradas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni desde el punto de vista de los mercados financieros, que si bien ven con buenos ojos los esfuerzos por recuperar la seguridad en Colombia, no estarían dispuestos a financiar mayores déficit fiscales ocasionados por la falta de diligencia para aprobar las reformas estructurales (que se evidenciarían por caídas en el esfuerzo fiscal propio)⁴.

Bajo este escenario, se podría apelar a soluciones insuficientes de tipo coyuntural. Entre ellas se cuenta la creación de rentas de destinación específica -que se implementó en agosto de 2002 al decretar el Estado de Comoción Interior-. También podría transferirse la responsabilidad de algunos gastos de policía a las entidades territoriales, sin embargo el alivio de esta medida sería mínimo con relación a las necesidades de gasto en defensa nacional.

Así, para asegurar el financiamiento futuro de los programas que se han implementado hasta el momento en materia de seguridad, y los que se espera poner a funcionar en los próximos años, es necesario desarrollar, de la mano de la política de seguridad, una política fiscal que garantice su sostenibilidad.

Para aumentar el esfuerzo fiscal propio se requeriría entonces, incrementar la carga tributaria y/o reducir otros gastos. Fedesarrollo ha enfatizado en la necesidad de realizar una reforma tributaria estructural que permita racionalizar el esquema impositivo a través de la ampliación en las bases y de la simplificación de las tarifas, además de la eliminación de las exenciones y de los impuestos improductivos que desestimulan la inversión (Fedesarrollo, 2005). En cuanto a la reducción de otros gastos, si bien el gobierno ha avanzado en algunos recortes en los gastos burocráticos a través del Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP, aún existen grandes inflexibilidades en materia presupuestal, restricciones con rango Constitucional sobre los salarios públicos y sobre las transferencias a las regiones, entre otros. Además, el agotamiento de las reservas del iss, que ha obligado al

⁴ Para más detalles a este respecto, ver conferencia de José Cerritelli en el Foro "La Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática" Bogotá, Febrero 23 de 2004.

gobierno a cubrir buena parte de los pagos de las pensiones de esa institución, ha llamado la atención sobre la necesidad de realizar una reforma pensional que compatibilice los beneficios de cada pensionado con los aportes que hizo durante su vida laboral, que elimine los regímenes especiales, entre otros. Así, las reformas fiscales permitirán liberar recursos para garantizar la solución del conflicto colombiano hacia el futuro.

VI. CONCLUSIONES

Colombia se inscribió desde comienzos de la década de los noventa en un proceso de crecimiento continuo en el gasto del gobierno destinado a proveer defensa y seguridad. Este proceso ha sido el reflejo de la profesionalización de las Fuerzas Militares y de Policía, del incremento en el pie de fuerza y de las inversiones destinadas a garantizar la movilidad y respuesta y la presencia de la Fuerza Pública en el territorio colombiano. La ayuda externa ha contribuido a financiar los avances hacia la solución del conflicto, especialmente en lo que tiene que ver con las acciones contra el narcotráfico.

El esfuerzo de los mayores gastos en defensa y seguridad parece haberse visto reflejado en un mejo-

ramiento en los indicadores del conflicto. En términos generales, a partir de 2000 el incremento en el GDS ha coincidido con mayor seguridad para la población y la infraestructura colombianas. Este hecho ha repercutido de manera positiva sobre la productividad de la economía colombiana y sobre la confianza que incentiva la inversión y potencia el crecimiento económico. Estudios empíricos para Colombia y a nivel internacional indican que el impacto podría estar entre 0,4% y 3%.

Así, la estrategia de seguridad parece rentable. Sin embargo, las condiciones fiscales de Colombia llaman la atención sobre la necesidad de diseñar un esquema de financiamiento que se ajuste a las necesidades de la política de defensa y seguridad sin comprometer la sostenibilidad fiscal del país. Se requiere entonces propiciar las condiciones para imprimirle mayor flexibilidad a todos los componentes del gasto público, esto permitiría priorizar los gastos de manera que no se comprometa la sostenibilidad fiscal del país. Cuando los recursos son escasos, como en el caso colombiano la necesidad de priorizar se vuelve imperiosa y las instituciones deben permitirlo. La sostenibilidad de la política de seguridad dependerá de que se avance en ese camino en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aizenman y Glick (2003), "Military Expenditures, Threats and Growth". NBER. www.nber.org
- Arias y Ardila (2004), "Gasto militar y actividad económica: El caso colombiano". Coyuntura Económica Vol. xxxiv No. 1. marzo. Fedesarrollo.
- Cárdenas (2002), "Economic Growth in Colombia: A Reversal of Fortune?". Center for International Development, Harvard University.
- DGPN-MHCP (2004), "Un presupuesto para consolidar la confianza" Mensaje Presidencial. Proyecto de Ley de Presupuestos General de la Nación 2005.
- Fedesarrollo (2005), Economía y Política, Análisis de la Coyuntura Legislativa No. 1 "Ante la oportunidad perdida en 2004, 2005 debe ser el año de la reforma tributaria estructural". Enero. Fedesarrollo.
- Giha, Riveros y Soto (1999), "El gasto militar en Colombia: Aspectos macroeconómicos y microeconómicos". Revista de la CEPAL No. 69. CEPAL.
- Grossman y Mejía (2005), "The War Against Drug Producers". Working Paper 11141. NBER. Febrero
- Perron, Pierre (1989), "The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis". Econometrica, Vol. 57, No. 6, noviembre
- Pinto, Vergara y Lahuerta (2005), "Costos generados por el conflicto armado interno en Colombia: 1999-2003". Archivos de Economía No. 277. DNP.
- Riascos y Vargas (2004), "Violence and Growth in Colombia: A Brief Review of the Literature" Webpondo Edición No. 11 enero-marzo. www.webpondo.org
- Rubio (1995), "Crímen y Crecimiento en Colombia". Coyuntura Económica. Vol. xxv, No. 1. Marzo. Fedesarrollo
- Trujillo y Badel (1997), "Los Costos Económicos de la Criminalidad y la Violencia en Colombia: 1991-1996". Planeación y Desarrollo. Vol. xxviii, No. 4, octubre-diciembre. Universidad de los Andes.
- Urrutia (2004), "El Gasto en Defensa y Seguridad: Caracterización del caso colombiano en un contexto internacional" DJS-DNP.
- Vargas (2003), "Conflicto Interno y Crecimiento Económico en Colombia". Tesis PEG, Universidad de los Andes, mayo.