

Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública

Editores:
Roberto Steiner
L. Víctor Traverso



FINANCIANDO EL DESARROLLO • AMÉRICA LATINA



FEDESARROLLO 40 AÑOS

Centro de Investigación Económica y Social

COLOMBIA 2010-2014:
PROPUESTAS DE POLÍTICA
PÚBLICA



Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública

Editores: Steiner, Roberto; Traverso, L. Víctor

Autores: Perry, Guillermo; Zapata Juan Gonzalo; Santa María, Mauricio;

Schutt, Erika; Marulanda, Beatriz; Paredes, Mariana; Fajury, Lizbeth;

Reina, Mauricio; Benavides, Juan; Perfetti, Juan José;

Fernández de Soto, Guillermo.

CAF, Fedesarrollo | Bogotá, D.C., 2010

ISBN: 978-958-99348-2-1

Formato: 17 x 24 | Páginas: 476

Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública

ISBN: 978-958-99348-2-1

Primera edición: julio 2010

Editores: Roberto Steiner y L. Víctor Traverso

Coordinación editorial y revisión final de textos: Paula Acosta y Carolina Hoyos

Diseño y Diagramación: Consuelo Lozano | mconsuelolozano@gmail.com | Formas Finales Ltda.

Diseño de portada: Camilo Ayala | cayala18@gmail.com | Formas Finales Ltda.

Corrección de estilo: Raúl Mazo

Derechos reservados.

Esta publicación no puede ser registrada ni reproducida en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico o magnético, o cualquier otro, sin el permiso previo y escrito de los autores.

Las opiniones y conceptos expresados en este documento son de responsabilidad estricta de sus autores y no comprometen al Gobierno colombiano, ni a las entidades vinculadas a esta iniciativa.

© 2010 CAF, FEDESARROLLO

CAF

Bogotá D.C., Colombia

www.caf.com

Fedesarrollo

Bogotá D.C., Colombia

www.fedesarrollo.org.co

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.

Impreso en Colombia | Printed in Colombia

EDITORES | Roberto Steiner
L. Víctor Traverso

AUTORES | Juan Benavides
Lizbeth Fajury
Guillermo Fernández de Soto
Beatriz Marulanda
Mariana Paredes
Juan José Perfetti
Mauricio Reina
Mauricio Santa María
Erika Schutt
Roberto Steiner
Juan Gonzalo Zapata

COORDINACIÓN EDITORIAL Y
REVISIÓN FINAL DE TEXTOS | Paula Acosta
Carolina Hoyos

CONTENIDO

PRÓLOGO	1
CAPÍTULO UNO IMPUESTOS NACIONALES Y TRIBUTOS LOCALES	
Hacia una reforma tributaria estructural <i>Guillermo Perry</i>	7
Las finanzas territoriales en Colombia <i>Juan Gonzalo Zapata</i>	67
CAPÍTULO DOS POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL	
¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad? <i>Mauricio Santa María</i> <i>Roberto Steiner</i> <i>Erika Schutt</i>	121
Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio <i>Beatriz Marulanda</i> <i>Mariana Paredes</i> <i>Lizbeth Fajury</i>	167
CAPÍTULO TRES COMPETITIVIDAD, APUESTA DE LARGO PLAZO	
Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión <i>Mauricio Reina</i>	227
Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial <i>Juan Benavides</i>	279

Ciencia, tecnología e innovación (CT+I) <i>Juan José Perfetti</i>	321
El desarrollo económico de la Orinoquia como aprendizaje y construcción de instituciones <i>Juan Benavides</i>	375
CAPÍTULO CUATRO RELACIONES INTERNACIONALES	
El futuro de la política exterior de Colombia en el contexto de las tendencias regionales, hemisféricas y globales <i>Guillermo Fernández de Soto</i>	421

Este libro es el resultado de un trabajo conjunto de CAF y Fedesarrollo, entidades que aunaron esfuerzos para, dentro de sus respectivos mandatos, hacer una contribución al país en el contexto del proceso electoral de 2010. La obra recoge los estudios que, sobre algunos de los principales temas de la agenda pública nacional, fueron financiados por las dos instituciones con el fin de promover el debate entre los diferentes candidatos a la Presidencia de la República, por medio de foros públicos organizados en distintas ciudades de Colombia. Terminado el proceso electoral, los documentos que acá se recogen constituyen una referencia para el diseño de las políticas públicas del próximo gobierno.

Con recursos del Fondo Germán Botero de los Ríos, que administra el Consejo Directivo de Fedesarrollo, se financiaron los documentos sobre impuestos nacionales, infraestructura vial y mercado laboral. Los relativos a microfinanzas y bancarización; desarrollo de la Orinoquia; tributación de los entes territoriales; comercio exterior; innovación, ciencia y tecnología; y relaciones internacionales, fueron financiados por CAF. Esta institución, como banco de desarrollo, se ha mantenido, desde su fundación, fiel a la idea de respetar la visión del desarrollo económico y social de sus países accionistas. Por tal motivo, las opiniones contenidas en este libro no son atribuibles a CAF y reflejan exclusivamente la posición de sus respectivos autores.

Los nueve documentos se agrupan en cuatro capítulos. El primero hace referencia a la tributación nacional y local. En cuanto al esquema de tributación nacional, y con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública, el documento de Guillermo Perry propone aumentar el recaudo en cerca de 1,5% del PIB. Sugiere, además, reformar de manera fundamental la estructura tributaria con el propósito de volver el código impositivo más equitativo, progresivo y eficiente, así como menos distorsionante. En lo que respecta a las finanzas regionales, Juan Gonzalo Zapata otorga gran importancia a rediseñar la distribución de regalías, las cuales están creciendo aceleradamente como consecuencia del boom de hidrocarburos, convirtiéndose, según él, en fuente de inequidad regional en virtud a que unas pocas entidades territoriales que congregan a una bajísima proporción de la población perciben más del 90% de estos recursos.

El segundo capítulo se ocupa de dos aspectos claves de la política de inclusión social: las dinámicas y limitantes del mercado laboral y el acceso a los servicios financieros. Mauricio Santa María, Roberto Steiner y Erika Schutt señalan que en Colombia las altas tasas de desempleo e informalidad no son fenómenos cíclicos, razón por la cual medidas que apoyen un mayor crecimiento económico constituyen condición necesaria, mas no suficiente, para corregir estos dos problemas de carácter estructural. En razón a ello, dichos autores proponen revisar normas que regulan los gravámenes al trabajo y hacen propuestas específicas para lograr que el salario mínimo refleje más de cerca la productividad del trabajo. En materia de acceso a servicios financieros, Beatriz Marulanda, Mariana Paredes y Lizbeth Fajury destacan la existencia de un importante rezago, dado que el 43% de la población mayor de 18 años se encuentra excluida del sector financiero, y plantean, entre otras propuestas, eliminar el impuesto a las transacciones financieras y revisar las normas que rigen la tasa de usura.

El tercer capítulo lo conforman cuatro documentos que abordan diferentes aristas de la política de competitividad: la internacionalización de la economía; el desarrollo de infraestructura vial; innovación, ciencia y tecnología; y el desarrollo de la Orinoquia. Mauricio Reina resalta el rezago relativo del país en su proceso de internacionalización, bien sea que éste se aproxime por la relación entre exportaciones e importaciones al PIB o por la cantidad de acuerdos comerciales con otras naciones o regiones. El autor recomienda revisar la estructura de protección arancelaria, particularmente en el sector agrícola, y destaca la urgente necesidad de concentrar esfuerzos que permitan adelantar procesos de integración con las principales economías de Asia. El estudio de Juan Benavides documenta el importante déficit que Colombia tiene en términos de infraestructura vial, argumenta que la corrección del mismo hace indispensable profundizar la participación del sector privado, señala diversas limitaciones de carácter institucional que le han impedido al país capturar todos los beneficios que se esperarían del sistema de concesión de carreteras y ofrece una serie de recomendaciones para vincular capital privado bajo un esquema de concesiones estable, transparente y eficiente. Juan José Perfetti señala que, en la actualidad, Colombia invierte en ciencia, innovación y tecnología apenas el 0,5% del PIB, mientras países como Corea del Sur y China invierten más del 2%. Para resolver esta situación el autor plantea, entre otras propuestas, establecer una fuente fija de recursos, como, por ejemplo, una parte de las regalías, así como una reforma institucional que fortalezca la política de innovación y el desarrollo de instrumentos financieros para la innovación, como lo son el capital de riesgo y los fondos de cofinanciación. En su estudio sobre la

Orinoquia, Juan Benavides destaca las enormes posibilidades y los grandes retos que representa el desarrollo productivo de una región que abarca cerca de un tercio del territorio nacional, alberga apenas al 3% de la población, y posee unas condiciones geográficas y ambientales verdaderamente particulares.

Por último, en el capítulo cuarto, Guillermo Fernández de Soto se refiere al crucial tema de las relaciones internacionales. Este tópico, que tradicionalmente se había marginado de la discusión pública, ha ganado enorme relevancia dados los cambios en las estructuras de poder político a nivel mundial y regional y al surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional, incluidos el calentamiento global y el compromiso internacional con los Derechos Humanos. Por la naturaleza del tema, éste no hizo parte de los foros públicos con los candidatos.

La selección de los temas podría suscitar discusión. Dado el alcance de este proyecto, que no pretendió ser comprehensivo sino aportar al debate en algunos temas claves para el futuro del país, no había alternativa diferente a escoger unos y dejar de lado otros que, de cualquier manera, han sido y continuarán siendo abordados tanto por CAF como por Fedesarrollo. Dicho esto, no cabe duda de la relevancia de los documentos que acá se presentan. Si bien este libro no contiene reflexiones acerca de todos los temas prioritarios de política pública en Colombia, con certeza todos los temas considerados están ubicados en los primeros escaños de prioridad en la agenda del próximo gobierno.

Es conveniente destacar que los trabajos que acá se compilan no necesariamente son investigaciones nuevas con hallazgos previamente desconocidos. Más bien, constituyen diagnósticos y propuestas realizados por expertos altamente calificados que garantizan su jerarquía intelectual, su fundamentación técnica y pertinencia para el contexto de la realidad colombiana.

Los debates con los candidatos a la Presidencia o con sus correspondientes fórmulas a la Vicepresidencia se llevaron a cabo en Cali el 8 de abril, en Barranquilla el 15 del mismo mes y en Bogotá el 3 de mayo. Cada uno de estos eventos fue coorganizado con la respectiva cámara de comercio. Las cámaras acogieron con entusiasmo la iniciativa y se encargaron de formular las invitaciones a los foros, lograr la mayor difusión posible a través de los medios locales de televisión, radio e internet, además de coordinar la logística necesaria. El éxito de estos eventos es, por lo tanto,

en buena parte suyo. Agradecemos profundamente el apoyo que recibimos de María Fernanda Campo, Presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá, Luis Fernando Castro, Presidente de la Cámara de Comercio de Barranquilla y Julián Domínguez, Presidente de la Cámara de Comercio de Cali. Igualmente, agradecemos a la Universidad del Norte, institución donde se llevó a cabo el foro del 15 de abril.

Esta iniciativa no hubiese sido posible sin la generosa y entusiasta acogida de las campañas presidenciales y de los candidatos que sometieron sus nombres a consideración del electorado en la primera vuelta presidencial realizada el 30 de mayo de 2010. Todos ellos, a pesar de sus múltiples ocupaciones, respondieron a nuestro llamado. Sus intervenciones en los foros fueron de singular interés, tal y como puede apreciarse en los videos que están disponibles en la página web de Fedesarrollo (www.fedesarrollo.org.co). A ellos expresamos nuestra ferviente gratitud. Debemos también resaltar que todos los autores de los documentos que acá se presentan cumplieron a cabalidad el cometido de elaborar textos breves, que contuvieran una descripción suficiente del problema y de sus posibles soluciones, y un conjunto de propuestas que, por su grado de concreción, pudieran animar el debate entre los candidatos. También a ellos expresamos nuestra gratitud.

Este ambicioso proyecto contó con la muy eficiente coordinación de Jorge Humberto Botero en lo que se refiere a los trabajos financiados por CAF y con la valiosa asistencia de Carolina Soto y Carolina Hoyos por parte de CAF y la coordinación de Paula Acosta por parte de Fedesarrollo. La agencia Mediática Comunicaciones y la Oficina Comercial de Fedesarrollo apoyaron el desarrollo de los debates. Un importante número de especialistas participaron con valiosos comentarios y su reconocimiento se muestra en cada documento. A todos ellos nuestro más sincero agradecimiento.

La alta participación ciudadana en los foros, tanto presencial como a través de los medios de comunicación, el interés que los documentos suscitaron en la opinión pública y sobre todo la riqueza de las discusiones entre los candidatos, nos hacen pensar que esta iniciativa cumplió a cabalidad con los objetivos propuestos.

L. Víctor Traverso

*Director Representante
CAF-Colombia*

Roberto Steiner

*Director Ejecutivo
Fedesarrollo*

CAPÍTULO UNO

IMPUESTOS NACIONALES Y TRIBUTOS LOCALES

HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL*

GUILLERMO PERRY**

* *Este documento hace parte de una serie de estudios financiados por el Consejo Directivo de Fedesarrollo a través del Fondo Germán Botero de los Ríos en su convocatoria 2009. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores.*

** *Agradezco a Adriana Sabogal y Víctor Saavedra su excelente trabajo como asistentes de investigación; a la DIAN, en especial a Javier Ávila y Camilo Rodríguez, su generoso apoyo con el suministro de información estadística y jurídica; a los dirigentes gremiales y congresistas que asistieron a reuniones en las que se discutieron algunas ideas preliminares de las propuestas acá contenidas, a los ex ministros de Hacienda, ex magistrados de la Corte Constitucional y ex directores de la DIAN que compartieron con el autor sus opiniones sobre el tema; y a los participantes en dos sesiones de discusión de sucesivos borradores de este trabajo, organizadas por Fedesarrollo.*

RESUMEN EJECUTIVO

El régimen tributario colombiano no cumple bien con ninguno de los objetivos que prescribe la teoría de las finanzas públicas y que ordena la Constitución, a saber: eficiencia, equidad y progresividad. Es ineficiente tanto en materia de recaudo -es insuficiente y los principales impuestos tienen baja productividad- como en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento económico: grava en exceso algunas inversiones, distorsiona la asignación de recursos entre actividades, promueve la informalidad y causa desempleo y desintermediación financiera. Es también inequitativo: contribuyentes similares pagan tasas efectivas muy diferentes. Finalmente, es poco progresivo por cuanto el gravamen efectivo al ingreso y la riqueza de las personas naturales es muy bajo. El incumplimiento de los objetivos básicos se debe fundamentalmente a tres deficiencias de estructura: i) proliferación de privilegios (exenciones, rentas exentas, deducciones y tasas preferenciales) en el impuesto a la renta de las empresas y las personas naturales, combinadas con una alta tasa nominal en el caso de las empresas; ii) excesivo número de tarifas y de bienes exceptuados y exentos en el IVA, a tiempo que se grava la inversión en maquinaria y equipo al no permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital; y ii) permanencia de gravámenes altamente distorsionantes que castigan el empleo formal (los mal llamados parafiscales), la inversión de las empresas (el impuesto al patrimonio de éstas) y la intermediación financiera (el impuesto a las transacciones financieras).

Diversos estudios concuerdan en general con este diagnóstico. Recomiendan simplificar el IVA y los impuestos a la renta (unificando tarifas y eliminando o reduciendo significativamente exenciones y excepciones, rentas exentas y deducciones especiales); eliminar o reducir los parafiscales, el impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras; y permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. La reforma estructural integral aquí recomendada busca obtener un recaudo que garantice la sostenibilidad fiscal a largo plazo y concuerda, en líneas generales, con estas propuestas. Conviene, sin embargo, notar aspectos específicos que la diferencian de algunas de ellas.

En primer lugar, sugiere acabar con las diferencias existentes entre la contabilidad comercial y la tributaria, al sustituir el impuesto a la renta de las empresas por un

impuesto a sus utilidades comerciales. Con ello no sólo se simplifican los esfuerzos por parte de los contribuyentes y la administración, sino que se elimina el concepto de rentas exentas y deducciones especiales y se limita considerablemente la posibilidad de manipular la contabilidad, en la ley o en la práctica, a favor o en contra del contribuyente. En segundo lugar, propone bajar la tasa básica a las empresas al 20%, por razones de crecimiento económico, pero gravar los dividendos en cabeza de los accionistas hasta una tasa máxima de 30% (descontado el impuesto pagado por la empresa) por razones de equidad y recaudo, como ha propuesto el Consejo Privado de Competitividad. En tercer lugar, al igual que algunas propuestas previas, sugiere reforzar el régimen de renta presuntiva mínima (adoptando una presunción con base en el patrimonio bruto como sugiere el FMI y como se aplicó entre 1995 y 1999), al constatar que hoy día muchas empresas cerradas o de familia y muchas personas naturales tributan apenas en razón del tope a la evasión que impone este régimen. En cuarto lugar, debido a que no ha desaparecido la necesidad de mantener un gasto alto en seguridad, propone restablecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia, sustituyendo al actual que grava la capitalización empresarial. Por último, recomienda tramitar en forma paralela, como parte de una reforma al mercado laboral, una reducción parcial de los parafiscales en proporción inversa a los niveles de salario o al valor de los activos de las empresas, con el objeto de facilitar la viabilidad política de esta reforma, evitar la necesidad de un incremento compensatorio demasiado alto del IVA y obtener una reducción significativa en la informalidad y el desempleo abierto.

Para garantizar la necesidad de sostenibilidad fiscal y reducir los parafiscales se hace necesario gravar la mayoría de los bienes exceptuados y exentos en el IVA y subir la tasa básica a 19%, acompañando esta reforma por una compensación parcial a las familias en SISBEN 1 y 2 por razones de equidad y viabilidad política y jurídica. La elevación de la tasa básica del IVA puede ser menor en caso de que el alto nivel actual de exploración petrolera resulte en aumentos permanentes de la producción petrolera y sus impuestos. La reforma al impuesto de renta a las empresas sería aproximadamente neutra en términos de recaudo.

Debe observarse que la reforma propuesta haría muy equitativo el sistema tributario (pues dos contribuyentes similares pagarían tasas efectivas iguales o muy cercanas), lo haría más progresivo (debido a la estructura propuesta en el impuesto a la renta y al patrimonio de las personas naturales y la reducción de los parafiscales)

y mejoraría en mucho su impacto sobre la eficiencia y el crecimiento económico, gracias tanto a la eliminación o reducción de los parafiscales y los impuestos a las transacciones financieras y el patrimonio de las empresas, como a las reformas propuestas al impuesto a la renta de las empresas y al IVA.

El proceso político y legislativo que se surta será crucial para la viabilidad de la reforma. En particular, parece necesario acordar con las cúpulas de las bancadas y las directivas del Congreso una reforma simple y equitativa, con el compromiso de que se vote de manera integral, evitando así la intromisión de intereses específicos a través de la posición individual de congresistas que tienen vínculos con ellos. El acuerdo debería incluir la selección de ponentes para que se nombre un grupo pequeño que represente la posición de las directivas de las bancadas comprometidas con la reforma. La aplicación estricta de la ley de bancadas permitiría la disciplina partidaria requerida.

Este proceso se facilitaría con reformas parciales más simples y que removieran algunos de los temas más contenciosos de la reforma integral propuesta. Así, la evidencia muestra que la conjunción de intereses individuales, sindicales, políticos y de algunos gremios hace que la reforma propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales sea una de las componentes de trámite más complejo. Al mismo tiempo, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras es costosa en términos de recaudo y no goza de popularidad en el Congreso, pero debería permitir compensar la oposición de algunos intereses gremiales a la reforma integral del impuesto a la renta de personas naturales. Tanto por razones de recaudo como de viabilidad política, estos dos componentes deben formar parte de la reforma integral o ser excluidos conjuntamente.

Por ello, se presentan dos alternativas parciales que los excluyen a ambos. Una de ellas simplifica aún más la propuesta, incluyendo solamente la reforma propuesta al IVA y la reducción parcial de los parafiscales, conjuntamente con una reforma limitada al impuesto a la renta de las empresas, sustituyendo la deducción especial por adquisición de activos fijos por una tasa del 25% para todas las empresas y gravando los dividendos en cabeza de los accionistas, como se indicó atrás. Esta propuesta parcial, sin embargo, tendría el inconveniente de mantener las rentas exentas y descuentos tributarios existentes para empresas y personas naturales, y, por tanto, un grado importante de complejidad y de inequidad horizontal y falta de progresividad.

El próximo gobierno tendrá que valorar los pros y contras de la reforma integral o de las alternativas parciales propuestas, en términos de contenido y viabilidad política, para decidirse por una de ellas. Además, deberá valorar los riesgos jurídicos y adoptar una estrategia que busque un compromiso entre lo deseable y lo jurídicamente viable. De una parte, el riesgo jurídico de una reforma que grave con IVA productos básicos antes exceptuados o exentos se puede mitigar destacando la ampliación reciente del programa Familias en Acción y estableciendo una compensación parcial para los estratos SISBEN 1 y 2. De otra parte, es necesario adoptar una estrategia frente a los Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ). De no hacerlo, empresas que los han suscrito podrían acogerse a la reducción de la tasa y a la unificación de la contabilidad tributaria y comercial, y además mantener los privilegios que tienen bajo el actual régimen durante la vigencia de los contratos (hasta 20 años). Se mantendrían las inequidades y distorsiones que existen entre empresas similares y no se obtendrían los beneficios asociados con la simplificación del régimen. El costo fiscal sería tan alto que habría que subir uno o dos puntos más la tasa del IVA para compensarlo o no sería posible eliminar o reducir algunos de los gravámenes distorsionantes.

En un extremo, el Congreso podría determinar que el nuevo régimen aplica a todas las empresas y especificar los criterios generales de compensación a quienes tenían suscritos CEJ y resulten desfavorecidos con el cambio. La Corte, en sus fallos sobre los CEJ, dejó abierta esta posibilidad. Si aceptara la constitucionalidad de fijar criterios de compensación en la Ley, se reduciría el riesgo jurídico y el costo fiscal de esta opción. De no ser así, cada juez o tribunal podría determinar la compensación, aplicando en cada caso criterios diferentes. Existe algún riesgo de que la Corte no acepte la determinación legal de los criterios de compensación. Además, esta opción puede acarrear riesgos reputacionales con la inversión extranjera.

Una opción alternativa, menos riesgosa jurídicamente, sería la de permitir una de dos opciones a los beneficiarios de CEJ: o bien mantener sus privilegios sin beneficiarse de la reducción de la tasa y la unificación del régimen contable y tributario, o bien acogerse al nuevo impuesto renunciando a sus contratos, estimulando esta opción con la devolución, con intereses, de la prima pagada por ellos. Debe observarse que el objetivo de los CEJ era el de proteger a los inversionistas contra cambios desfavorables, pero no otorgarles ventajas sobre otros contribuyentes en caso de reducir las tasas. El Gobierno tendría que evaluar cuidadosamente los beneficios y

riesgos de estas opciones, o una intermedia que se describe en el texto, antes de decidirse por una de ellas.

No sobra subrayar la importancia que para el eventual éxito de la reforma tendría el liderazgo del Gobierno y la estrategia política y de comunicaciones que utilice. Los tres elementos claves del éxito son, a nuestro juicio: i) una ambientación pública basada en una invocación directa a los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, la cual facilitaría la aprobación por el Congreso y la Corte y contrarrestaría en algo el lobby de intereses específicos; ii) el acuerdo alrededor de una reforma simple y a todas luces equitativa con las cúpulas de las bancadas, para que se constituya un número reducido de ponentes que representen su posición oficial y se vote de manera integral; iii) la búsqueda de apoyo explícito por parte de las instituciones más representativas del empresariado moderno del país, así como de un gremio como Acopi que representa a pequeños empresarios, beneficiarios tanto de la reducción de la tasa al impuesto a la renta de las empresas como de la simplificación del sistema, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y la reducción de los parafiscales.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito básico de todo sistema tributario es el de obtener los recursos que requiere el Estado para proveer los bienes y servicios públicos que desea la sociedad. Pero debe hacerlo atendiendo a tres criterios básicos:

- ❑ *Eficiencia en el recaudo*: la administración tributaria incurre en costos de administración y control y los contribuyentes en costos adicionales al tributo asociados con el cumplimiento de su obligación tributaria. La eficiencia en el recaudo consiste en minimizar estos costos por peso neto recaudado. Desde este punto de vista, el sistema tributario óptimo sería el más simple: pocos tributos, regímenes y tarifas únicas, ninguna o pocas exenciones, y trámites expeditos.
- ❑ *Eficiencia económica*: al pagar impuestos, los hogares y las empresas quedan con menos recursos para consumir, ahorrar e invertir. En adición, los tributos pueden distorsionar la asignación de recursos en la economía, imponiendo costos adicionales sobre el crecimiento económico. Un buen sistema tributario debe evitar gravar en exceso la inversión y el ahorro y distorsionar en forma inconveniente la asignación de los factores de producción. Así, desde el punto de vista de la eficiencia económica, el sistema tributario óptimo sería uno que solamente grava el consumo, que tuviese tasas bajas y que fuera “neutro” entre actividades (con excepción de unas pocas que poseen externalidades positivas indiscutibles -por ejemplo, investigación y desarrollo, servicios de educación y salud, reforestación-). En adición, debería evitar la doble tributación internacional o nacional y los impuestos indirectos deberían gravar los bienes y servicios importados en forma idéntica a los domésticos (excepto por un arancel, ojalá bajo y uniforme) y exceptuar las exportaciones, ya que éstas serán gravadas en el país de destino.
- ❑ *Equidad*: hay dos criterios de equidad comúnmente utilizados en el diseño de sistemas tributarios: dos contribuyentes en circunstancias similares deben pagar impuestos similares (equidad horizontal) y quienes tienen mayor ingreso o riqueza deben contribuir en mayor proporción (equidad vertical o progresividad). Desde el punto de vista de la equidad vertical habría preferencia por los impuestos directos progresivos.

Resulta evidente que hay algunos trade-offs entre estos objetivos y criterios, al menos en el corto plazo. Así, por ejemplo, el criterio de eficiencia económica otorgaría preferencia a los impuestos al consumo con tasa única, mientras que el de progresividad preferiría los impuestos directos con tasas marginales crecientes. En la práctica, el peso que se otorgue a cada uno de estos criterios y la forma como se resuelvan los conflictos en el diseño de un sistema tributario depende de estos factores: i) *El grado de desarrollo económico del país y la capacidad administrativa del gobierno*: entre menor sea ésta y la de los propios contribuyentes, más simple tiene que ser el sistema; ii) *La estructura de la economía*: disponibilidad de recursos naturales no renovables, tamaño y grado de sofisticación de las empresas, y grado de informalidad; iii) *Las preferencias de la sociedad y el funcionamiento del sistema político*: Distintos países otorgan mayor o menor importancia relativa a los criterios de equidad frente a los de eficiencia. En muy pocos el sistema político ha estado dispuesto a aceptar un sistema tributario que grave solamente el consumo. Las preferencias sociales se expresan a través de disposiciones constitucionales y su interpretación por las Cortes, de la orientación ideológica y el grado de cohesión y disciplina de los partidos políticos, de los incentivos que determinan las actitudes de los congresistas y de la influencia, directa o indirecta, de grupos de interés y de sectores de opinión. Todos estos factores moldean en la práctica el sistema tributario de un país y limitan las opciones a la hora de intentar modificar el régimen existente.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 adoptó estos criterios tradicionales de las finanzas públicas al señalar que los impuestos deben guiarse por tres principios básicos: eficiencia, equidad y progresividad¹. La jurisprudencia de la Corte se ha centrado en los dos últimos y muy en particular en la consideración de que cambios en los tributos no deben afectar negativamente a quienes ganan el “mínimo vital”, a menos que exista una compensación adecuada a través del gasto público social². La jurisprudencia sobre “equidad horizontal” ha sido menos clara, pues si bien en algunos fallos se insiste en la igualdad de condiciones ante la ley, en

¹ Artículo 363° de la CP- El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

² Como por ejemplo, en la Sentencia C-776 de 2003, que declaró la inconstitucionalidad del IVA del 2% a todos los bienes y servicios de primera necesidad, que se discute en la sección V.

otras se ha permitido que la ley y la práctica administrativa otorguen tratamientos muy diferentes a contribuyentes en condiciones económicas similares (por ejemplo, en lo referente al nuevo régimen sobre Zonas Francas). De otra parte, no parece que la jurisprudencia de la Corte se haya ocupado del principio constitucional de eficiencia.

A su turno, como veremos luego, ha habido un marcado énfasis en la discusión en el seno del Congreso alrededor de objetivos de equidad y progresividad, si bien la utilización de estos criterios ha sido con frecuencia equívoca y contradictoria. Así, por ejemplo, ha habido una tendencia a considerar los impuestos directos como progresivos y los indirectos como regresivos. Sin embargo, en la práctica no ha habido un intento serio por tener un gravamen efectivo a la renta de las personas naturales, que es potencialmente el impuesto más progresivo, y en 1986 se eliminó el impuesto al patrimonio de las personas naturales, que tenía un impacto considerablemente progresivo. Por el contrario, el objetivo de progresividad se ha invocado en muchas ocasiones para elevar la tasa del impuesto a la renta de las empresas o imponerles, así sea temporalmente, un impuesto al patrimonio, cuando resulta muy discutible la progresividad de estos tributos y, en cambio, son evidentes sus consecuencias adversas sobre la inversión y el crecimiento. Además, el Congreso ha aprobado leyes que vulneran abiertamente el criterio de equidad horizontal.

En cuanto hace a la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales, diversas publicaciones de Fedesarrollo³ han mostrado que, si bien es innegable que desde finales de la década de los 90 -cuando en plena recesión el gobierno se vio obligado a recortar el gasto debido a la trayectoria insostenible de la deuda pública- ha habido un importante avance en términos de la situación fiscal, es dicente que en 2010 no se le podrá dar continuidad al impulso fiscal de 2009, cuando el gasto fue contracíclico. Partiendo de las proyecciones del Plan de Mediano Plazo sobre la deuda del Sector Público no Financiero, y suponiendo unos descensos más realistas en los gastos de funcionamiento, se ha estimado que después de haber llegado a un mínimo de 22% del PIB en el 2007, la deuda pública podría incrementarse a más de 35% en el 2014 y continuar aumentando en una tendencia abiertamente insostenible.

³ Siendo las más recientes, *Tendencia Económica No. 91* y *Economía y Política No. 55* y *No. 57*.

Preocupan, en particular, los desbalances del Gobierno Nacional Central (GNC), que aún durante el periodo de boom arrojó un déficit promedio de 3,76%. El déficit para el 2009 fue de 4,1% del PIB y en el 2010 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estima será de 4,5%. El GNC presenta un balance primario estructural inadecuado para enfrentar situaciones de estrés fiscal.

El presente trabajo tiene seis secciones, incluyendo esta introducción. En la siguiente, se presenta un diagnóstico actualizado del sistema tributario colombiano. Se concluye que el sistema no genera suficiente recaudo, tiene baja productividad⁴, es extraordinariamente complejo y costoso de administrar para los contribuyentes y el Estado, grava en exceso algunas inversiones, genera grandes distorsiones en la asignación de recursos, viola los principios de equidad horizontal y no es progresivo. La mayoría de estos inconvenientes están vinculados con la proliferación de excepciones, exenciones, deducciones especiales, tarifas preferenciales y otros privilegios en los impuestos a la renta y el IVA, así como a tres tipos de cargas o impuestos muy distorsionantes: los llamados parafiscales, que son en rigor impuestos al empleo formal, el impuesto a las transacciones financieras y el impuesto al patrimonio de las empresas. En la tercera sección, se presenta la propuesta de reforma estructural que responde a este diagnóstico y que coincide, en lo esencial, con recomendaciones de diversos estudios previos. Esta propuesta, además, considera las necesidades actualizadas de recaudo y toma en cuenta los problemas de viabilidad política observados en intentos previos de reforma, así como los eventuales riesgos constitucionales (en relación con jurisprudencia previa de la Corte). En la cuarta sección, se analizan en detalle los problemas de viabilidad política y se recomienda una estrategia que facilite la aceptación de la reforma propuesta por parte de la opinión pública y su aprobación en el Congreso. Como consecuencia de este análisis, se presentan además dos opciones de reforma parcial, examinando sus pros y contras en materia de conveniencia técnica y viabilidad política. La quinta sección discute las estrategias alternativas con respecto a las limitaciones impuestas por los Contratos de Estabilidad Jurídica al logro de los objetivos de eficiencia y equidad horizontal de la reforma

⁴ *En la literatura tributaria se mide la productividad por la relación entre recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa básica. Una productividad baja puede deberse a alta evasión, exenciones y deducciones onerosas o tasas preferenciales o una combinación de ellas. Se usa como un proxy de eficiencia de recaudo.*

propuesta, así como ante los riesgos jurídicos eventuales de la reforma propuesta al IVA. La sexta sección resume las conclusiones y recomendaciones.

II. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO ACTUAL

El actual sistema tributario no cumple satisfactoriamente ninguno de los criterios de un buen sistema tributario: su recaudo es insuficiente frente a las necesidades; la productividad de los tributos es muy baja en comparación con la de otros países, grava en exceso algunos tipos de inversión y distorsiona la asignación de recursos; contribuyentes similares pagan tarifas muy diferentes y es poco progresivo. La existencia de impuestos muy distorsionantes y la combinación de tasas marginales altas y múltiples beneficios tributarios explican la baja productividad del sistema y, al mismo tiempo, generan grandes inequidades y costosas distorsiones en el funcionamiento de la economía. A continuación ilustramos brevemente estas deficiencias.

□ *Recaudo insuficiente*: el Gráfico 1 muestra cómo, a pesar de un aumento importante en el recaudo a partir de 1990 como consecuencia de múltiples reformas tributarias, los gastos del GNC han crecido con mayor rapidez, debido al gran aumento en transferencias a las regiones (que se frenó sólo a partir del 2002), de los pagos por pensiones y los aumentos en gasto social, defensa y justicia⁵. El desbalance creciente hasta 1999 causó una severa crisis fiscal en ese año. A pesar de los ajustes posteriores, la contribución del crecimiento económico, los altos precios del petróleo y otros productos de exportación a un nivel excepcional de recaudos entre el 2003 y el 2008, el Gobierno Central continuó mostrando un déficit promedio de 3,5% del PIB⁶ durante ese periodo, a diferencia de lo que sucedió en Chile, país que obtuvo un superávit promedio superior al 5% del PIB⁷. Estimativos disponibles muestran que no hubo una mejora suficiente en el balance estructural del GNC y que su situación financiera continúa siendo insos-

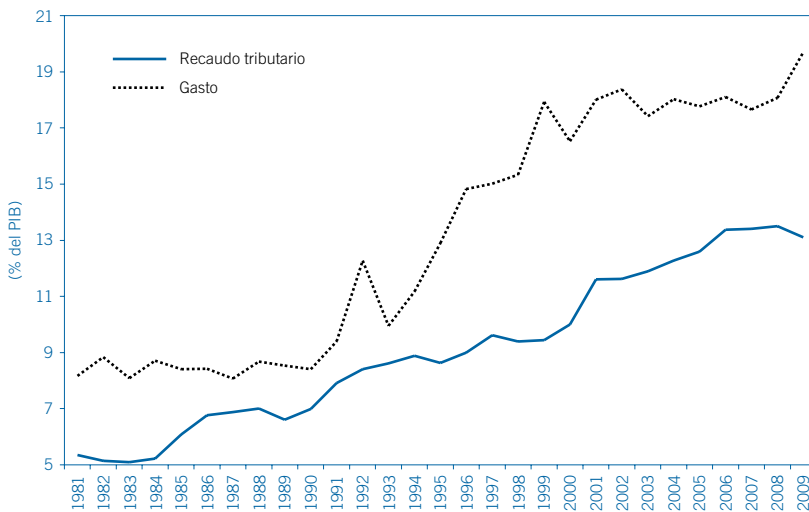
⁵ Ver, *Olivera, Pachón y Perry (2009)*.

⁶ Información obtenida del MHCP.

⁷ Información obtenida de la Dirección de Presupuestos de Chile para el periodo 2003-2007.

tenible a largo plazo⁸. La reducción en precios del petróleo y la desaceleración económica que se acentuó desde finales del 2008, como consecuencia de la crisis internacional, revelaron en forma dramática esta realidad subyacente a las cifras engañosas del periodo del boom: el déficit del gobierno central se estima en 4,5% del PIB en el 2010 y la actualización del Plan Financiero 2010 estima que hubo un déficit primario de -1,1% del PIB en el 2009 que seguirá deteriorándose según el MFMP hasta el 2011.

GRÁFICO 1. RECAUDO, GASTO DEL GNC Y AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS, 1981-2008 (% DEL PIB)



Fuente: MHCP y DNP. Reformas tributarias a partir de Olivera, Pachón y Perry (2009).

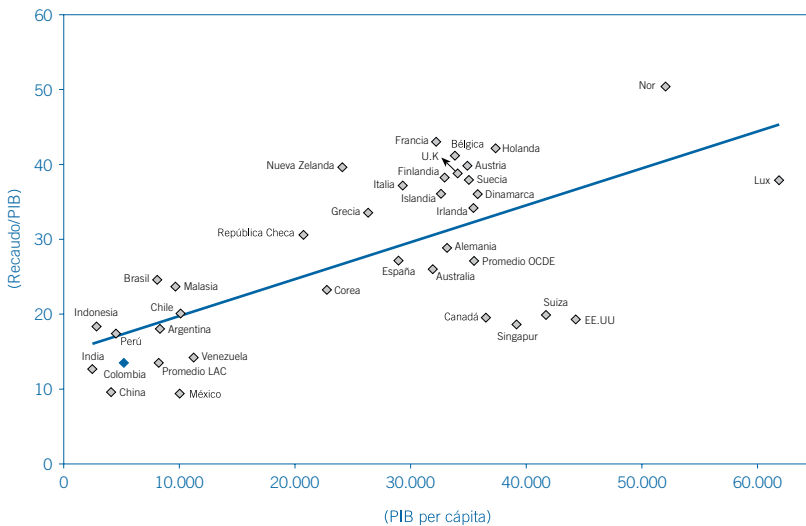
La proyección del MFMP supone que podrá alcanzarse un superávit primario de 1,7% PIB en el 2020, que garantice la sostenibilidad fiscal de largo plazo, simplemente con reducción de la relación entre el gasto y el PIB. Si bien es deseable mejorar la eficiencia del gasto y contener su crecimiento o incluso reducirlo como

⁸ Estimaciones previas de Clavijo (2001), Arbeláez, Ayala y Poterba (2002) y Lozano et ál. (2007-2009) indican la necesidad de un superávit primario estructural equivalente al 2% del PIB para hacer sostenible la deuda pública en el mediano plazo.

proporción del PIB, las necesidades insatisfechas de la población, los problemas financieros del sistema de salud, la deuda pensional neta y las realidades de la economía política hacen poco probable que se logren mejoras sustanciales en este frente. Una proyección más realista en materia de gastos llevaría a concluir que se requiere un aumento neto permanente de recaudos de por lo menos 1,5% del PIB. Un aumento de recaudación de esta cuantía no dejaría al país por fuera de los estándares internacionales, comoquiera que, el recaudo tributario colombiano está por debajo de lo que se esperaría para su nivel de ingreso (ver Gráfico 2).

- ▣ **Baja productividad:** los gráficos 3 y 4 muestran la evolución de la productividad del impuesto a la renta y del IVA comparada con el promedio de América Latina⁹. Se concluye que ha habido alguna mejoría desde 1990, especialmente en el caso del IVA para los últimos años, aunque tanto la productividad del IVA y la del impuesto

GRÁFICO 2. RECAUDO/PIB VERSUS PIB PER CÁPITA
(2008 O ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)

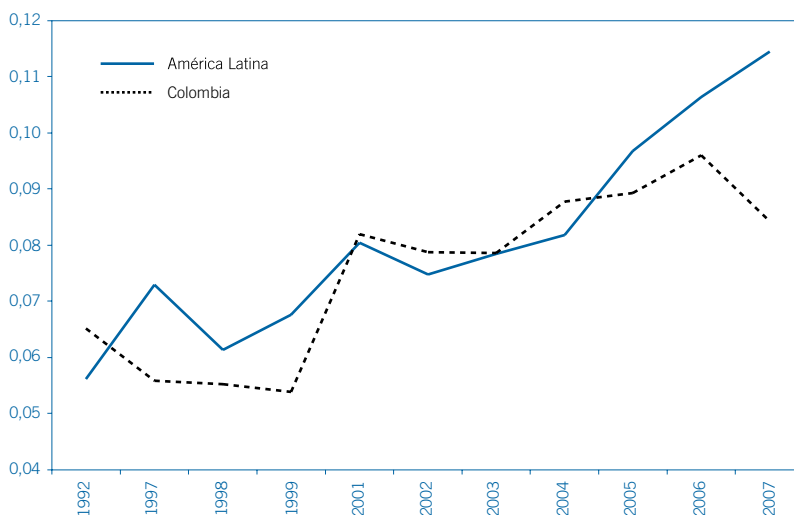


Fuente: WDI y CEPAL.

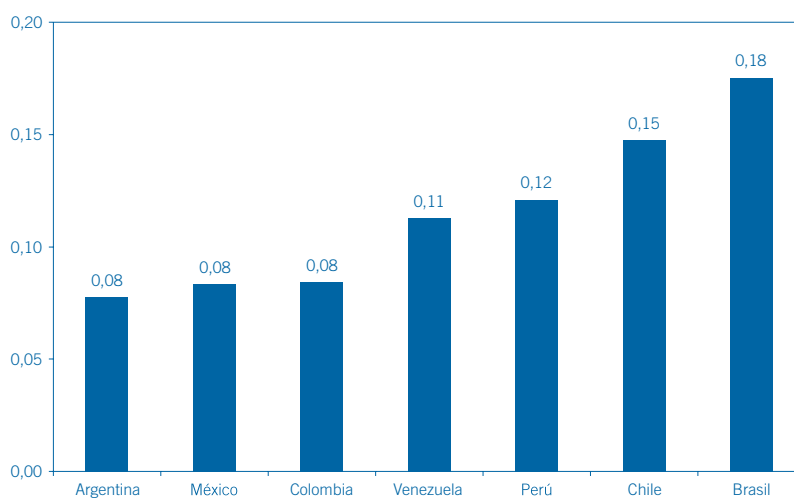
⁹ La productividad de un impuesto se define como la razón entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa impositiva, como se indicó atrás. La productividad aumenta con aumentos en la cobertura del impuesto, con la reducción de privilegios tributarios y con disminuciones en la evasión y elusión.

GRÁFICO 3. PRODUCTIVIDAD IMPUESTO DE RENTA A EMPRESAS Y PERSONAS NATURALES*

A. Promedio América Latina y Colombia (1992-2007)



B. Selección de países de América Latina (2007)

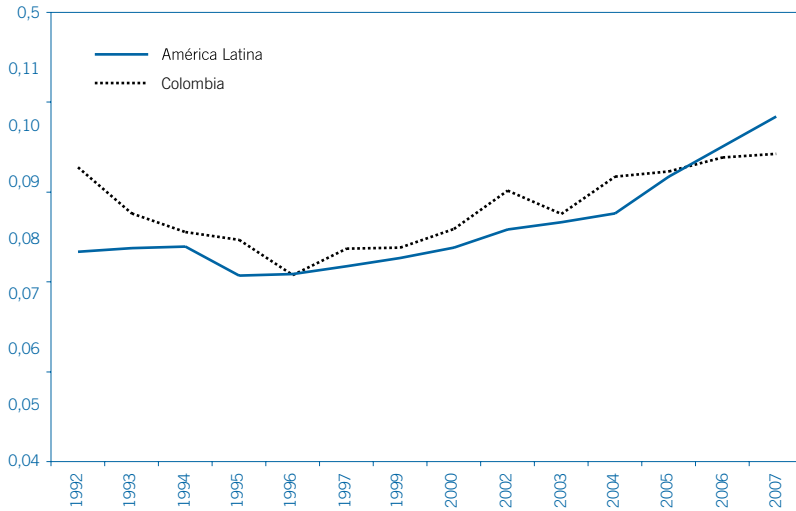


* Recaudo adicional en porcentaje del PIB por aumento de un punto porcentual en la tarifa promedio del impuesto.

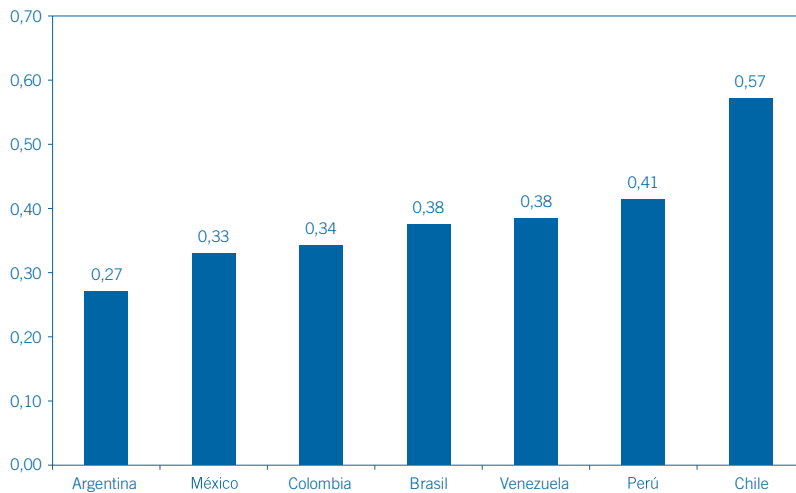
Fuente: CEPAL.

GRÁFICO 4. PRODUCTIVIDAD DEL IVA*

A. Promedio América Latina y Colombia (1992-2007)



B. Selección de países de América Latina (2007)

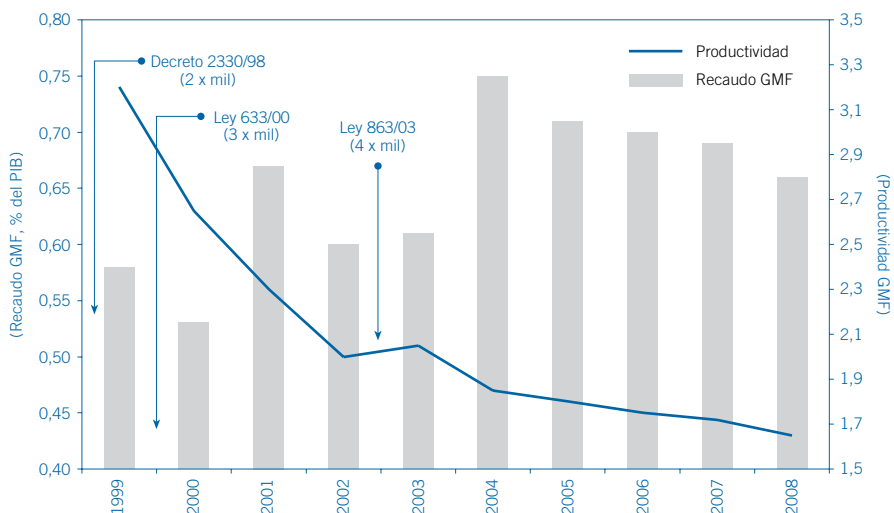


* Recaudo adicional en porcentaje del PIB por aumento de un punto porcentual en la tarifa promedio del impuesto.

Fuente: CEPAL.

a la renta de personas naturales son muy bajas en comparación con el promedio de América Latina y de países de nivel de desarrollo similar. La baja productividad se debe a una combinación de exceso de exenciones y beneficios tributarios y alta elusión y evasión. Comoquiera que el control a la evasión ha mejorado en el caso del IVA, la baja productividad del tributo se debe principalmente a la multiplicidad de niveles tarifarios y de productos excluidos y exentos. La bajísima productividad del impuesto a la renta de personas naturales se debe tanto a niveles de exención y deducciones especiales absolutamente atípicas, como a la tradicional falta de atención en la administración de este tributo. En contraste, la productividad del impuesto a la renta de las empresas ha sido más elevada que en otros países, como consecuencia de la alta concentración económica y la efectiva vigilancia a los grandes contribuyentes. Es probable, sin embargo, que el creciente valor de los privilegios tributarios en los últimos años haya debilitado considerablemente esta fortaleza tradicional del sistema tributario colombiano. Por último, la productividad del impuesto a las transacciones financieras ha venido disminuyendo a medida que se ha incrementado la tarifa, han aumentado las exenciones, y los bancos y los contribuyentes han ido aprendiendo a evadirlo (ver Gráfico 5).

GRÁFICO 5. RECAUDO, PRODUCTIVIDAD Y TARIFA DEL GMF EN COLOMBIA



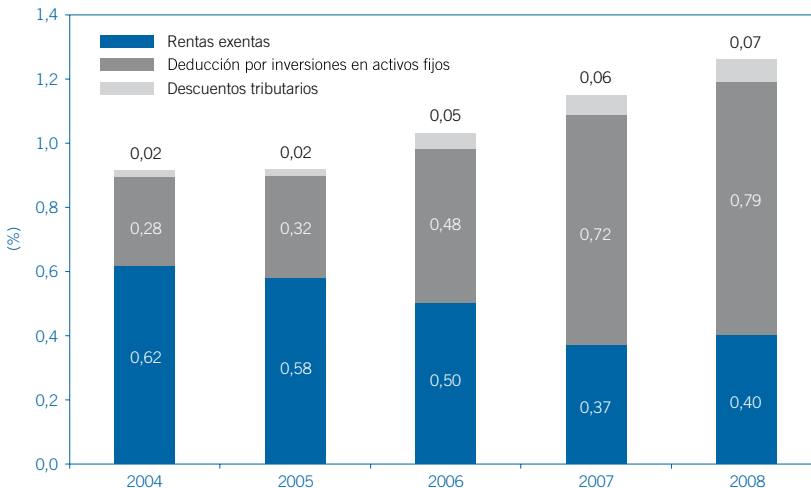
Fuente: DIAN y Coelho (2009).

- **Inequidades y distorsiones:** quizá el aspecto más preocupante del sistema tributario actual lo constituye su altísima y creciente inequidad y las costosas distorsiones que está generando en la asignación de recursos. Unas y otras (así como en buena medida, la baja productividad y recaudo) son resultado del creciente número y valor de los privilegios tributarios a favor de determinados sectores, contribuyentes o forma de financiamiento de la inversión. Las comparaciones disponibles indican que Colombia es el país de América Latina en donde el costo fiscal de las exenciones es más alto.

A. Impuesto a la renta de las empresas

El costo fiscal de los privilegios tributarios (rentas exentas, deducciones especiales y descuentos) concedidos a empresas y personas naturales, estimado por la DIAN, supera el 1,6% del PIB. El 52,6% del costo fiscal total corresponde a la deducción por inversión en activos fijos. Para el caso de las empresas esta deducción representa el 67% del costo fiscal actual y, como se ve en el Gráfico 6, ha venido creciendo

GRÁFICO 6. RENTAS EXENTAS, DEDUCCIÓN ACTIVOS FIJOS Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS PARA PERSONAS JURÍDICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB*



* PIB base 2000.

Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, DIAN.

rápidamente en los últimos años. Este Gráfico no incluye los beneficios otorgados a través del nuevo régimen de Zonas Francas.

Estos beneficios no solamente tienen un alto costo fiscal, sino que tienen una incidencia muy desigual por sectores y por tipo de empresa, lo cual conduce a tasas marginales de tributación de la inversión muy disímiles¹⁰ (Cuadro 1). Esta situación es altamente inequitativa y distorsiona la asignación de recursos en la economía. El actual gobierno ha defendido esta política con el argumento de que ha contribuido a un fuerte aumento de la inversión privada. Un cuidadoso estudio reciente de Fe-desarrollo -Meléndez y Galindo, 2009¹¹- no encuentra evidencia que respalde esta afirmación. Aun si se acepta que los incentivos han tenido un efecto positivo modesto sobre la inversión, podría conseguirse un impacto similar o mayor reduciendo la tarifa marginal para todas las empresas, que es alta en comparación con la de otros países (Gráfico 7), sin incurrir en los costos actuales en materia de inequidad y distorsiones que ha generado la política actual.

CUADRO 1. TIEM BAJO EL RÉGIMEN ACTUAL *

	Empresas corrientes	Zonas francas
Promedio	39,8%	26,1%
Mínimo subsector	29,1%	22,7%
Máximo subsector	54,1%	38,1%
Diferencia	25 pp	15,4 pp
Diferencia Max Empresas Corrientes Min ZF	31,4 pp	

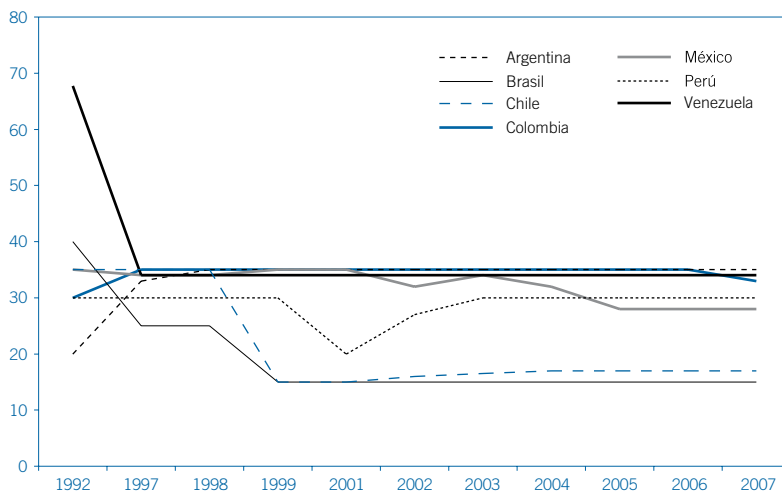
* La tasa de impuestos efectiva marginal (TIEM) calcula la carga tributaria o brecha de rentabilidad por peso invertido, antes y después de impuestos.

Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

¹⁰ Ver en el Cuadro 9, el resultado sobre la TIEM antes y después de la reforma estructural presentada más abajo, donde se observa una disminución en la dispersión de las TIEM por sectores.

¹¹ Meléndez, M. y A. Galindo (2009, por aparecer). "Usamos información anual sobre las firmas al nivel de establecimiento para el periodo 1997-2007, para evaluar el impacto de los incentivos tributarios a la inversión en activos fijos implementada desde 2004. Encontramos que hay un efecto positivo y significativo en la correlación entre el boom en la inversión y la adopción de esta política tributaria Sin embargo, la correlación desaparece cuando se introducen efectos fijos por año. Este resultado es robusto a cambios en la especificación empírica, en las técnicas de estimación, a la inclusión de controles adicionales, y a cambios en la muestra. En conclusión, el estímulo tributario analizado no fue efectivo para promover la inversión en Colombia". (Traducción propia).

GRÁFICO 7. TARIFAS MÁXIMAS DEL IMPUESTO DE RENTA A EMPRESAS



Fuente: CEPAL.

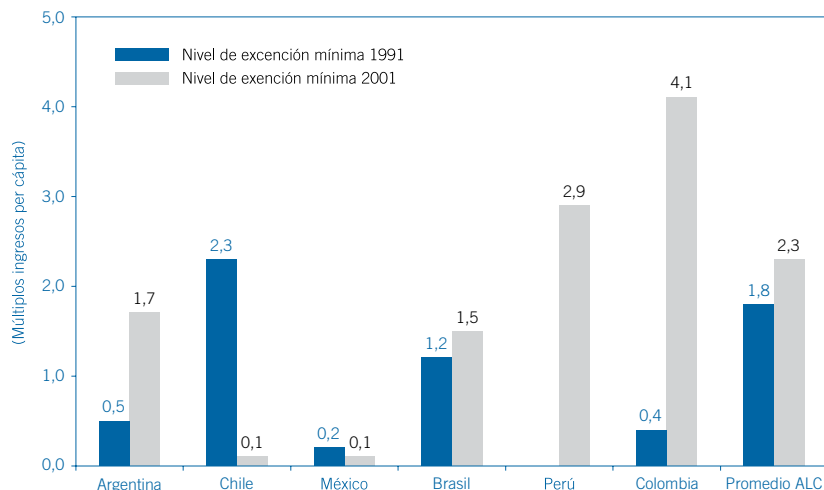
La corrección de este problema se enfrentará al hecho de que un gran número de empresas beneficiarias, que responden por una considerable proporción del capital total en cada sector, han procurado congelar sus privilegios a través del uso de Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ). Ver Sección V.

B. Impuesto a la renta de las personas naturales

El exiguo recaudo del impuesto a la renta personal obedece ante todo al alto nivel de la exención mínima (Gráfico 8), a las rentas exentas -especialmente las de carácter laboral¹²- y a las deducciones especiales por gastos en educación, salud y adquisición de vivienda. El alto nivel de exención mínima hace que sólo un 1,56% de los colombianos tenga obligación de contribuir. Por su parte, las rentas exentas y deducciones especiales benefician especialmente a las personas con tarifas marginales más altas y tienen costos fiscales estimados equivalentes al 0,3% y 0,9% del PIB, respectivamente. La bajísima contribución del impuesto a la renta de las personas naturales priva al sistema tributario colombiano de una mayor progresividad.

¹² Todas las prestaciones legales están exentas, así como el 25% de los demás ingresos laborales.

GRÁFICO 8. NIVEL DE EXCEPCIÓN MÍNIMA COMO MÚLTIPLO DEL INGRESO PER CÁPITA, 1991 Y 2001



Fuente: Stosky, J. y WodenMariam, A. Working papers, FMI.

C. Impuesto al valor agregado (IVA)

La baja productividad del IVA obedece al considerable número de bienes y servicios excluidos o exentos, que reduce la base gravable a un 52,3% del potencial¹³, y a la multiplicidad de tasas, que reducen la tarifa promedio efectiva y dificultan el control. El Cuadro 2 muestra cómo Colombia es de lejos el país con mayor número de tasas en América Latina. La tasa general del 16% en Colombia está en el promedio de la región: lo exceden Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Perú. Si todos los bienes y servicios excluidos o gravados a tasa inferior al 16% se gravaran a esta última (exceptuando sólo las exportaciones, que deben permanecer exentas para evitar doble tributación internacional), el recaudo aumentaría en cerca de 1,72% del PIB (Cuadro 3). Este es un estimativo mínimo del costo fiscal de las exclusiones, exenciones y tarifas reducidas, ya que con una tasa uniforme se facilitarían además el control y se reduciría la evasión.

¹³ Cruz, A (2009). *Evasión del impuesto al valor agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008. Cuaderno de trabajo, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.*

CUADRO 2. TASAS IVA EN COLOMBIA (2009) Y AMÉRICA LATINA (2007)

Bienes	No. de tasas de IVA	Tasa principal
Argentina	3	21%
Brasil	Por Estado	20,5%
Chile	1	19%
Colombia	9	16%
Costa Rica	1	13%
Ecuador	2	12%
México	2	15%
Panamá	2	5%
Perú	1	17%
República Dominicana	1	12%
Venezuela	2	14%
Uruguay	2	23%

Fuente: CEPAL.

CUADRO 3. COSTO FISCAL DE LOS BIENES EXENTOS, EXCLUIDOS Y GRAVADOS A TASAS MENORES DE 16% (COMPARADO CON TASAS DEL 16%)

Bienes	Costo fiscal (% del PIB)
Excluidos*	0,95
Exentos	0,52
Gravados al 1,6%	0,06
Gravados al 3%**	0,06
Gravados al 5%	0,04
Gravados al 10%	0,09
Costo fiscal total	1,72

* Este cálculo mantiene exceptuados los servicios de educación, transporte terrestre, intermediación financiera, salud, construcción, domésticos y alquiler de vivienda.

** El producto gravado al 3% es la cerveza, la cual además está gravada con un impuesto a las ventas de 8%. El cálculo aquí registrado corresponde a elevar efectivamente la tarifa de IVA del 3% al 16%.

Fuente: Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

Si bien la compleja estructura actual ha sido en parte el producto de consideraciones de equidad (al excluir o gravar a menor tasa bienes que representan una proporción importante de la canasta de consumo de sectores de bajos ingresos), también está asociada a presiones de intereses económicos específicos, que con frecuencia disfrazan con argumentos equívocos de equidad sus pretensiones por un trato más favorable. El impuesto actual tiene, además, importantes costos de eficiencia vinculados, en primer lugar, con el hecho de que no se permite descontar plenamente el IVA pagado por bienes de capital. Con ello se grava la inversión en exceso y se discrimina entre sectores económicos¹⁴. En segundo lugar, con el gran número de productos excluidos. Los sectores que producen estos bienes y servicios y los que los utilizan no pueden descontar el IVA pagado en los insumos. El más perjudicado con este problema es el sector agrícola y de alimentos, ya que la mayoría de los productos agropecuarios primarios están excluidos. De hecho, este sobre costo reduce en mucho el supuesto efecto progresivo de la exclusión de alimentos y pone en desventaja a muchos productores nacionales frente a los productos importados, lo que en una época se trató de mitigar con la compleja figura del IVA implícito, que resultó muy difícil de administrar y fue posteriormente abolido.

La teoría económica enfatiza el hecho de que el IVA es el impuesto moderno más fácil de administrar y el que genera menos distorsiones económicas. Pero esto es cierto solamente para un IVA general de tasa única, como en los libros de texto. La complejidad del tributo en Colombia lo hace muy costoso de administrar (para los contribuyentes y el Estado) y de controlar, conduce a que exhiba una muy baja productividad y genera un sinnúmero de inequidades e ineficiencias.

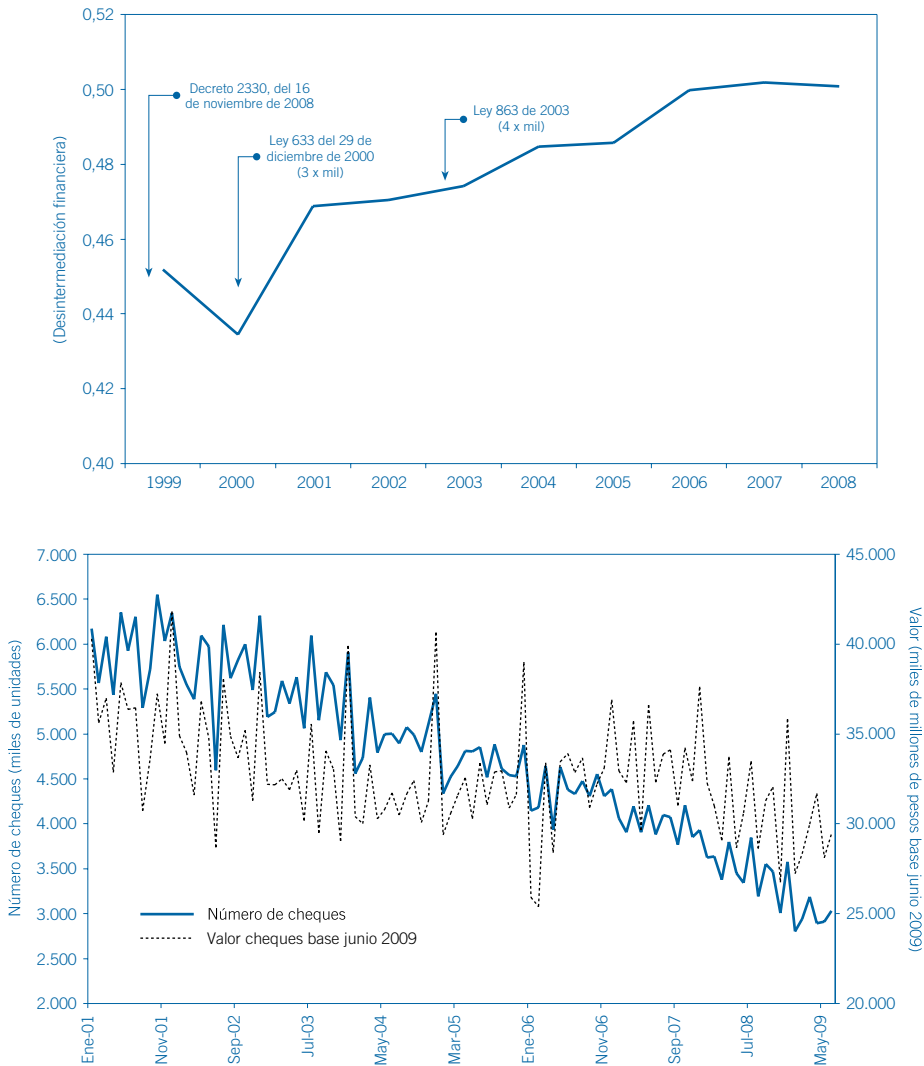
D. Impuesto a las transacciones financieras

La productividad de este impuesto en Colombia, al igual que en otros países, ha ido disminuyendo a medida que suben las tasas, se desarrollan nuevas formas de evasión y se amplía la lista de exenciones. La otra cara de la creciente reducción en

¹⁴ *Algunos bienes de capital -para industrias estratégicas y algunos del sector agropecuario- están exentos. En los demás casos se permite deducir parcial y gradualmente el IVA pagado en el impuesto de renta, al sumarlo como parte del costo del activo para propósitos de la deducción por depreciación.*

la productividad es la creciente desintermediación financiera, como se aprecia en el Gráfico 9. La desintermediación generada por este impuesto tiene efectos perversos tanto sobre el crecimiento como sobre la equidad. En efecto, diversos estudios han demostrado que un mayor grado de intermediación financiera en un país está asociada-

GRÁFICO 9. TASA DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA (E/M1) Y NÚMERO DE CHEQUES COMPENSADOS



Fuente: Cálculos propios desintermediación de datos del Banco de la República.

do causalmente con su tasa de crecimiento económico y con una mejor distribución del ingreso en la medida que permite el acceso al crédito y a otros servicios financieros a un mayor número de pequeñas empresas y a los sectores de bajos ingresos¹⁵.

E. Parafiscales

Colombia tiene un altísimo nivel de gravámenes al empleo formal, que no se incluyen en las estadísticas de recaudo tributario porque asumen la forma jurídica de contribuciones parafiscales de destinación específica (el 4% a favor de las Cajas de Compensación, el 3% a favor del ICBF y el 2% a favor del Sena) y a la seguridad social (el porcentaje de solidaridad entre 3% y 5% de los ingresos salariales) y la parte muy considerable de las contribuciones que no pueden aprovechar los trabajadores por errores de diseño del sistema¹⁶. Los costos laborales no salariales totales pasaron del 44,3% al 58,2% del salario (en promedio) entre 1992 y el 2008. Esto sitúa a Colombia como uno de los países con mayores niveles de costos laborales no salariales en la región (Gráfico 10). Como consecuencia de ello, del alto nivel del salario mínimo como porcentaje del salario medio y de la crisis de finales de los años 90, el país vio incrementar en la segunda mitad de esa década los niveles de informalidad y desempleo abierto (Gráfico 11). De hecho, Colombia presenta una tasa de informalidad muy superior a la que cabría esperar para su nivel de ingreso¹⁷.

F. Combustibles

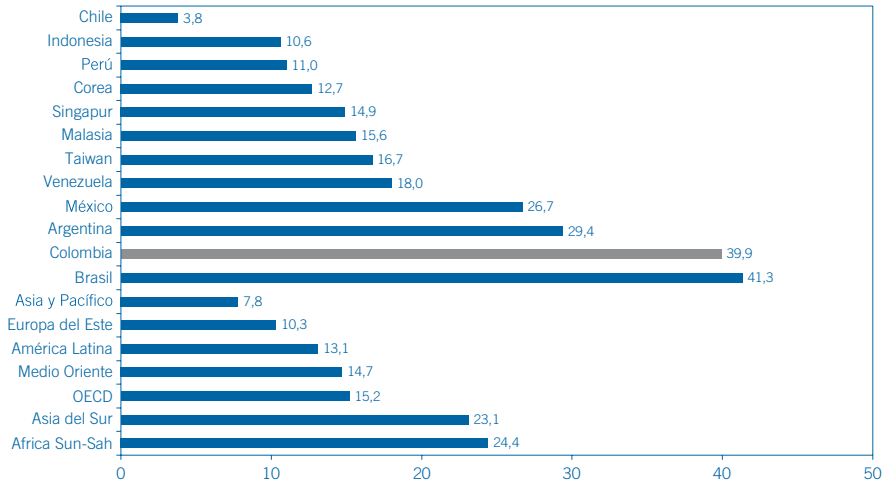
El impuesto (y las sobretasas) a los combustibles constituyen una forma indirecta de compensar al Estado y la sociedad por el uso de las vías públicas (cuyos costos de inversión y mantenimiento son recuperados en muy escasa proporción mediante

¹⁵ Marulanda, B. et ál. (2010). *Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio*. Marulanda Consultores LTDA., para la CAF.

¹⁶ *Contribuciones pensionales al ISS por parte de trabajadores que no alcanzan a cumplir el tiempo mínimo para recibir pensión, pagos múltiples de familiares al seguro de salud, etc.*

¹⁷ *Estos problemas se tratan en mayor detalle en Santa María, Steiner y Schutt (2010).*

GRÁFICO 10. IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES NO SALARIALES COMO PORCENTAJE DE LAS UTILIDADES COMERCIALES



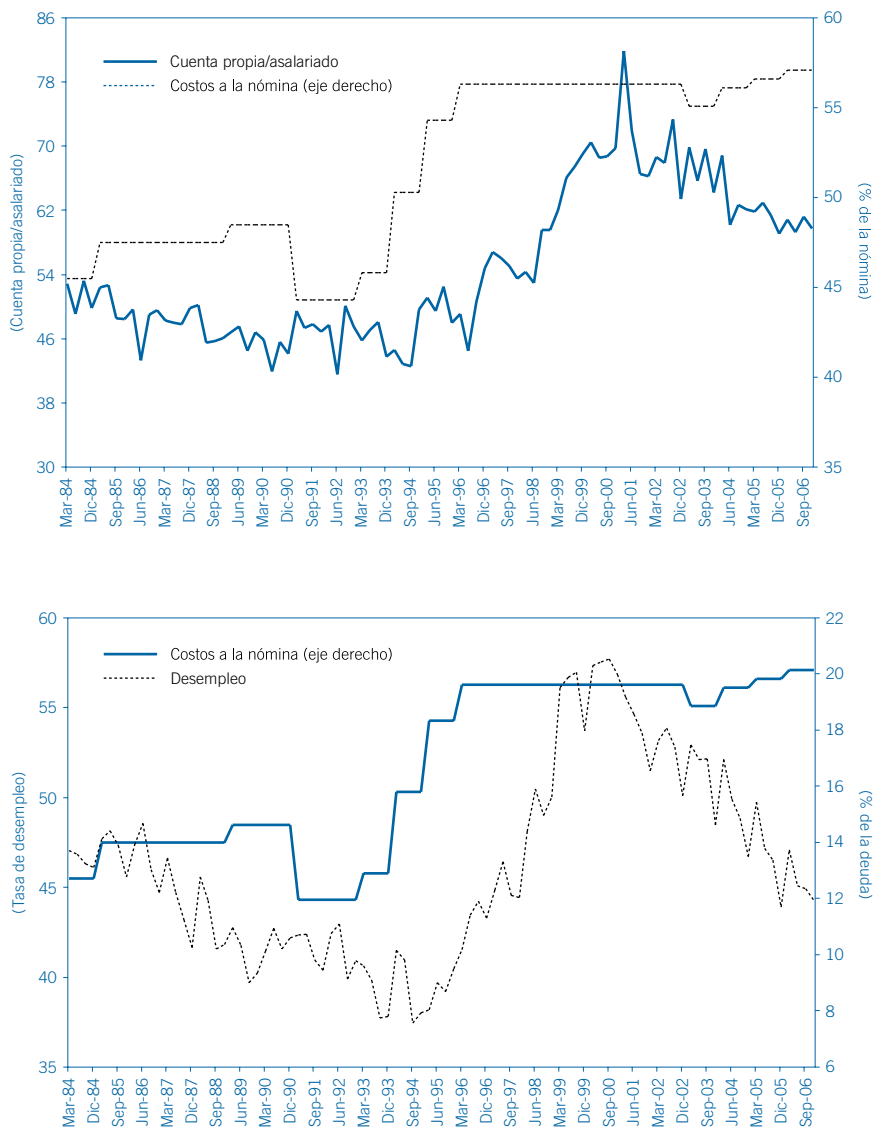
Fuente: *Doing Business* 2010.

peajes) y por los efectos de contaminación ambiental causados por la combustión automotor. Si bien resulta difícil valorar con precisión estos costos (diferentes sociedades los valoran de forma distinta), lo que resulta claro es que todos los combustibles deberían pagar estos impuestos, reconociendo diferencias en impacto ambiental. Al aplicar estos criterios en Colombia resultan subgravados el etanol y el gas natural (que deberían tener una tasa menor que el *diesel oil* y la gasolina, por cuanto su impacto ambiental es menor, pero no estar exentos) y, en particular, el *diesel oil* o ACPM frente a la gasolina. Estas deficiencias en la estructura del gravamen no solamente reducen el recaudo, sino que generan grandes distorsiones en el uso eficiente de combustibles, como se observa en el Gráfico 12, con respecto al creciente consumo de diesel.

G. Incidencia y progresividad

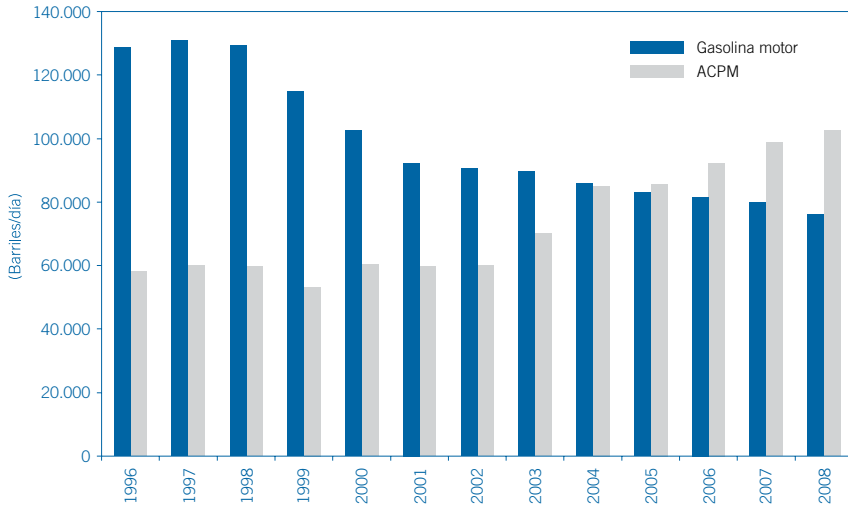
Estimar la incidencia de los impuestos por deciles de ingreso resulta sumamente complejo por cuanto no se dispone de datos confiables sobre cuánto pagan directamente los hogares ubicados en diferentes niveles de ingreso (salvo mediante algunas encuestas de hogares) ni en qué medida los impuestos se trasladan hacia

GRÁFICO 11. EMPLEO RELATIVO Y TASA DE DESEMPELO VERSUS COSTOS SALARIALES, 1984-2006



Fuente: *Doing Business* 2010.

GRÁFICO 12. CONSUMO DE GASOLINA VERSUS DIESEL



Fuente: UPME, 2009.

adelante o hacia atrás. En teoría, los impuestos a la renta no se trasladan cuando las normas aproximan bien las utilidades netas y hay competencia perfecta en los mercados. Cuando estos supuestos no aplican, una parte de los impuestos directos, especialmente a las empresas, se traslada hacia adelante (a los consumidores) o hacia atrás (a los proveedores o trabajadores). Por su parte, los impuestos indirectos se trasladan a los consumidores en la medida en que la demanda sea más inelástica al precio que la oferta y, en general, tienden a ser regresivos. Los impuestos al trabajo se trasladan a un menor salario en la medida en que la oferta de trabajo sea más inelástica que la demanda. Cuando no se pueden trasladar a un menor salario (por regulaciones de salario mínimo o fortaleza sindical), el resultado es mayor informalidad y desempleo, como ocurre en Colombia. Más aún, un cálculo bien hecho de incidencia exige considerar los efectos indirectos de estas traslaciones a través del uso de un modelo de equilibrio general.

Dada esta complejidad, no es de extrañar que existan muy pocos estudios recientes sobre incidencia tributaria en Colombia y en América Latina¹⁸. De ellos se

¹⁸ Lora (2007), en "The state of state reform in Latin America".

concluye¹⁹ que los impuestos a la renta son los únicos ligeramente progresivos, especialmente en Chile, ya que este es el único país de la región en el que se recauda una suma apreciable a través del impuesto a la renta de las personas naturales, que es el único impuesto nacional (con los prediales y los impuestos al patrimonio personal) intrínsecamente progresivo. La insignificancia del recaudo del impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia hace que los impuestos a la renta contribuyan en muy poco a la progresividad del sistema tributario.

En lo que hace al IVA, el colombiano es el único (con el de Guatemala) que tiene una modesta progresividad, como consecuencia del efecto de las tarifas diferenciales. Sin embargo, esta ventaja desaparece al considerar el efecto potencial del gasto financiado por el impuesto, debido a su muy baja productividad. Si se utilizara la progresividad real del gasto en cada país, el IVA chileno tendría un efecto neto progresivo muy superior al colombiano, no sólo por su mayor productividad, sino por el carácter más redistributivo de su gasto público²⁰.

En suma, puede afirmarse que, en el mejor de los casos, el sistema colombiano es marginalmente progresivo y que el único país de la región en donde el sistema tributario tiene un efecto progresivo importante es Chile, gracias a la importancia del impuesto a la renta de las personas naturales, la alta productividad del IVA y el carácter más redistributivo del gasto.

En el Gráfico 13, se observa cómo en Europa el sistema fiscal redistribuye mucho más que en América Latina, tanto vía impuestos como, especialmente, a través del gasto. La mayor redistribución vía impuestos se debe en su totalidad al mayor peso del impuesto a la renta de las personas naturales y del impuesto a la propiedad (Cuadro 4).

H. Resumen

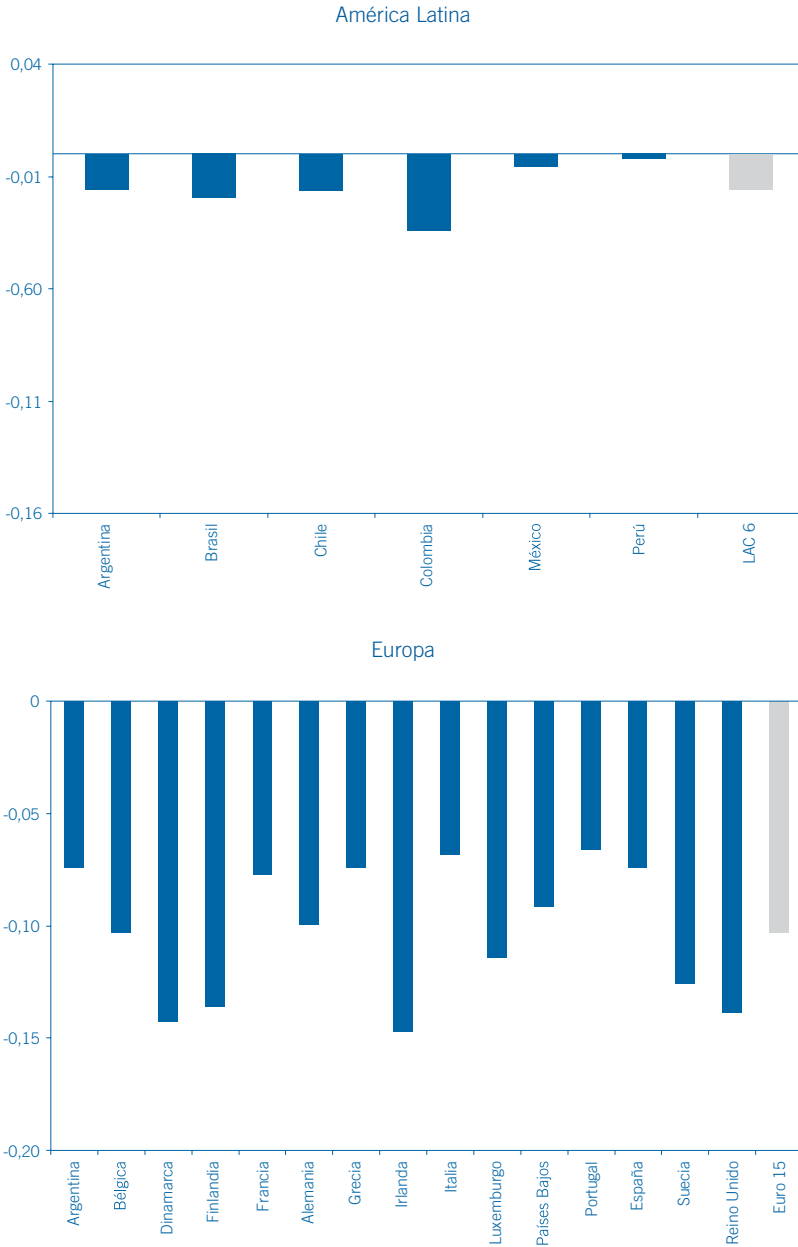
En resumen, el sistema tributario colombiano es complejo y costoso de administrar; tiene muy baja productividad y produce un recaudo insuficiente; no redistribuye y está plagado de inequidades horizontales; causa enormes distorsiones en la asigna-

¹⁹ Aunque resulta difícil comparar los diversos estudios, ya que cada uno hace supuestos diferentes sobre elasticidades y grado de traslado,

²⁰ Engel, Galetovic y Raddatz (1997).

GRÁFICO 13. DIFERENCIAS ENTRE COEFICIENTES DE GINI DEL INGRESO

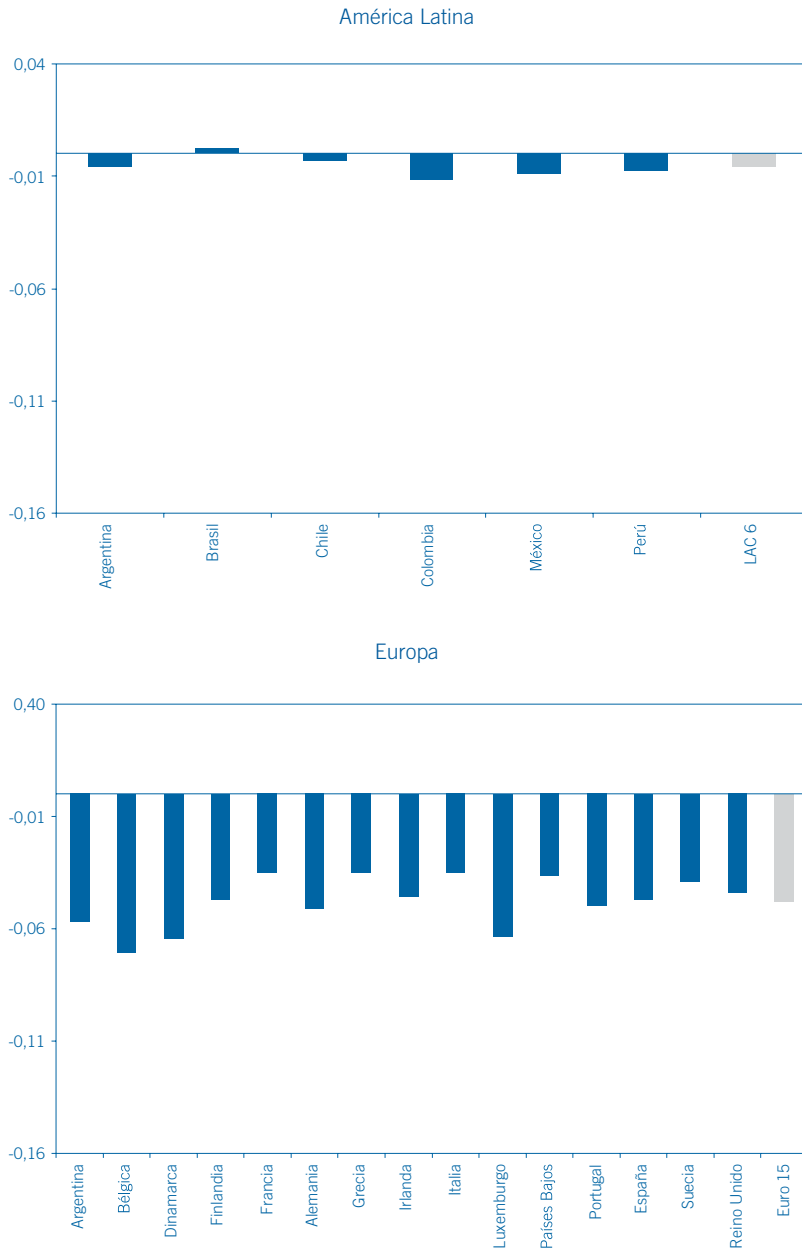
A. Después y antes de transferencias públicas



Fuente: Goñi, López y Servén (2005). "Getting Real about inequality". Banco Mundial.

GRÁFICO 13. DIFERENCIAS ENTRE COEFICIENTES DE GINI DEL INGRESO

B. Después y antes de impuestos



Fuente: Goñi, López y Servén (2005). "Getting Real about inequality". Banco Mundial.

CUADRO 4. IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

Regiones	Impuesto al ingreso			Impuesto bienes y servicios		
	Total	Individual	Empresas	Total	Consumo	Comercio internacional
América del Norte	12,03	9,57	2,28	2,14	2,01	0,26
América Latina	4,21	1,43	2,27	5,21	4,69	3,45
Europa Occidental	9,75	6,78	2,69	10,82	9,67	0,06
Asia	5,1	2,63	2,33	4,37	3,80	1,40

Nota: Los datos corresponden al promedio 1996-2002.

Fuente: Bird, R y Zolt, E. (2005). WDI, Banco Mundial.

ción de recursos entre sectores; y estimula la informalidad y el desempleo, la desintermediación financiera y un uso ineficiente de los combustibles. Estos problemas se originan, ante todo, en el excesivo número e importancia de los privilegios tributarios en el IVA y los impuestos a la renta (exenciones, deducciones especiales, tasas preferenciales) y a la existencia de tres gravámenes altamente distorsionantes: al empleo formal, al patrimonio empresarial y a las transacciones financieras.

III. LA PROPUESTA DE REFORMA ESTRUCTURAL

A. Resumen de la propuesta y su impacto

El Cuadro 5 presenta un resumen de las líneas generales de la reforma estructural propuesta. Esta propuesta se asemeja a las recomendaciones de la mayoría de los estudios previos, con tres excepciones: i) se propone que el impuesto a la renta de las empresas se sustituya por uno a las utilidades comerciales; ii) se propone una reducción de los parafiscales inversamente proporcional al nivel de salario o al tamaño de las empresas (medido por el nivel de activos), buscando conciliar las necesidades de recaudo con el impacto deseado en el mercado laboral y la viabilidad política de la reforma²¹; iii) se propone restablecer un impuesto al patrimonio de las

²¹ *El estímulo a la informalidad y el desempleo causado por los parafiscales es mayor en empresas pequeñas y en salarios más cercanos al mínimo. Ver Santa María et ál. (2008); Perry, Maloney, Fajnzylber, Arias y Saavedra (2007).*

CUADRO 5. PROPUESTA DE REFORMA ESTRUCTURAL

Reforma estructural	Propuestas
Renta Empresas	<p>20% utilidad comercial, sin rentas exentas o contribuyentes exentos (sólo sin ánimo de lucro), deducciones especiales o descuentos (excepto donaciones, R&D y protección ambiental).</p> <p>Presuntiva 1,5% PB con carry over pérdidas.</p>
Renta PN	<p>Bajar exención mínima a 4 SMLV; sin exenciones, deducciones especiales o descuentos.</p> <p>Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE.</p> <p>Presuntiva 1,5% PB con carry over pérdidas.</p>
Patrimonio Empresas	<p>Eliminar impuesto patrimonio empresas y sustituir por impuesto patrimonio PN.</p>
Patrimonio Personas Naturales	<p>Restablecer impuesto a personas naturales (como en 1986).</p>
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	<p>Aumento del IVA general a 19% y tarifa especial del 10% (para previos exceptuados).</p> <p>Pocos exceptuados (carne, leche y huevos). Exento sólo exportaciones.</p> <p>Ajuste gradual de las tasas.</p> <p>Compensación parcial Sisben 1 y 2.</p> <p>Descuento pleno IVA pagado en bienes capital.</p>
Transacciones Financieras	<p>Se elimina GMF (si y sólo si es posible la reforma a renta de PN).</p>
Parafiscales	<p>Tramitar de manera separada pero simultánea (alternativa escalonada por niveles de ingreso laboral o tamaño de empresa)</p>
Combustibles	<p>Igualar impuestos y tasas del diesel y la gasolina.</p>

Fuente: Elaboración propia.

personas naturales de base amplia para contribuir a financiar los gastos en seguridad, en lugar del actual impuesto al patrimonio que grava ante todo al patrimonio empresarial.

El Cuadro 6 resume los principales efectos de la reforma y sus componentes sobre el recaudo y los criterios de eficiencia, equidad y progresividad. La reforma produciría un recaudo neto adicional entre 0,77% y 1,6% del PIB, para contribuir al logro del objetivo de sostenibilidad fiscal de largo plazo, y tendría efectos muy positivos tanto en términos de productividad, eficiencia económica, equidad horizontal y progresividad. La reforma al IVA (incluido el aumento de la tasa básica al 19%) y a la renta y al patrimonio de las personas naturales son los elementos que contribuirían más al objetivo de recaudo, permitiendo más que compensar las pérdidas ocasionadas en la eliminación del impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras y la reducción propuesta a los parafiscales. Los mayores aportes a la eficiencia económica provendrían de la eliminación o reducción de estos tres gravámenes distorsionantes, así como de la reforma propuesta al impuesto a la renta de las empresas y al IVA. Por su parte, los mayores aportes a la progresividad del sistema provendrían de la reforma propuesta al impuesto a la renta y al patrimonio de las personas naturales. Todas las componentes contribuirían en mucho a la equidad horizontal y a la productividad de los impuestos básicos.

CUADRO 6. EFECTOS DE LA REFORMA PROPUESTA Y DE SUS COMPONENTES

Componentes	Recaudo % PIB	Eficiencia	Eficiencia económica	Equidad horizontal	Progresividad
Renta empresas	-0,15 a 0,1	+++++	+++++	+++++	n.a.
Renta PN	1 a 1,2	+++	++	+++++	+++++
Patrimonio empresas	-0,48	n.a.	++++	++	n.a.
Patrimonio PN	0,4	++	?	+	+++++
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	1,18 a 1,56	+++++	++	+++	--
Transacciones financieras	-0,67	n.a.	+++	?	?
Parafiscales	-0,45	n.a.	+++++	+++++	+++++
Recaudo neto	0,77 a 1,6%				

Fuente: Elaboración propia.

Conviene mencionar en particular que:

- ❑ Como se dijo atrás, se requiere un aumento de recaudo cercano al 1,5% del PIB, además de un estricto control del gasto que permita reducir la relación gasto/PIB en cerca de 1,5 puntos porcentuales. El Cuadro 6 presenta un rango de estimativos para cada componente de la propuesta por cuanto existe un grado de incertidumbre importante sobre su efecto, especialmente cuando se tiene en cuenta su impacto probable sobre reducción de la evasión y aumento de la actividad económica. Según estos estimativos, se requeriría elevar la tasa básica del IVA en tres puntos porcentuales (a 19%) para obtener un efecto neto agregado entre 0,77% y 1,6% del PIB.
- ❑ La reforma propuesta al impuesto a la renta de las empresas contribuiría considerablemente al objetivo de eficiencia económica y de equidad, al disminuir la carga efectiva sobre el sector empresarial en su conjunto (hoy estimada entre 25% y 27%) y reducir la considerable dispersión de tasas efectivas. Su impacto sobre el recaudo sería ligeramente negativo o neutro tomando en cuenta, en forma aproximada, su efecto probable sobre evasión y mayor actividad económica, siempre y cuando se adopte alguna de las tres alternativas propuestas en la Sección 5 para limitar el impacto cumulativo del nuevo régimen y los beneficios actuales amparados por Contratos de Estabilidad Jurídica. De lo contrario, sería necesario elevar la tasa básica del IVA hasta 21%.
- ❑ La eliminación del impuesto temporal al patrimonio de las empresas removería este desestimulo a la capitalización e inversión empresarial. Sin embargo, dado que es necesario preservar el mayor gasto en seguridad que permitió este gravamen²², se propone restablecer permanentemente un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia como el que existió hasta 1986, pero con menos excepciones. Por tanto, estas dos componentes de la reforma se consideran inseparables tanto desde un punto de vista de recaudo, como de economía política, como se explica luego. En conjunto, contribuirían significativamente a los

²² Ver Fedesarrollo, *Economía y Política No. 52*. En efecto, parte importante del aumento en gastos de seguridad es de tipo recurrente y hay que mantenerlo o aumentarlo para lograr y mantener el control del orden público en todo el territorio. En adición, se requiere mantener un gasto mínimo promedio en reposición y mantenimiento del equipamiento y la infraestructura militar.

objetivos de eficiencia y progresividad, pero tendrían un efecto neto ligeramente negativo sobre el recaudo.

- La reforma integral propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales mejoraría en mucho la equidad y progresividad del impuesto y su eficiencia de recaudo. El mayor recaudo obtenido permitiría compensar, aproximadamente, el impacto fiscal de eliminar el impuesto a las transacciones financieras, lo que facilitaría expandir el acceso al crédito y tendría un impacto importante sobre la eficiencia económica. Estos dos elementos de la reforma se consideran inseparables tanto desde el punto de vista de recaudo como de economía política, como se explica más adelante.
- La reforma propuesta al IVA busca simplificar su administración y mejorar el recaudo al unificar las tasas en dos niveles (19% como tasa básica y 10% para los previamente exceptuados o exentos) y reducir significativamente el número de bienes exceptuados y exentos. Al mismo tiempo, permitiría descontar el impuesto pagado en la adquisición de bienes de capital, con el objeto de no desestimular la inversión. El recaudo neto (descontando, además, el impacto de la compensación parcial a familias de niveles bajos de ingreso por razones de progresividad y viabilidad jurídica y política -ver abajo-) contribuiría a compensar el impacto de la reducción propuesta en los parafiscales y garantizar un efecto de recaudo neto positivo del conjunto de la reforma. Por tanto, esta parte de la reforma contribuiría significativamente a los objetivos de eficiencia y recaudo, sin sacrificar la modesta progresividad actual del tributo gracias a la compensación parcial propuesta para hogares de estratos 1 y 2.

La reforma contribuiría al crecimiento económico al reducir apreciablemente el gravamen total actual sobre la inversión empresarial y mejorar la asignación de recursos de capital en la economía, al disminuir dramáticamente la dispersión actual de los gravámenes a la inversión entre sectores y empresas de un mismo sector (ver Cuadro 7). Este resultado se debe al efecto conjunto de la reducción en la tasa básica del impuesto a las empresas, la eliminación del impuesto al patrimonio empresarial y la deducción plena del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. También contribuirían al crecimiento económico la eliminación del impuesto a las transacciones financieras, por cuanto permitiría un acceso más amplio al crédito, y la reforma propuesta a los parafiscales, por cuanto estimularía la formalidad y, en consecuencia, la productividad del trabajo.

CUADRO 7. CÁLCULO DE LA TIEM DESPUÉS DE LA REFORMA ESTRUCTURAL*

	Reforma estructural (%)
Promedio	30,1
Mínimo subsector	27,8
Máximo subsector	38,9
Diferencia	11,1pp

* Para Zonas Francas se toma el caso en que las empresas no tienen descuento de activos fijos, de acuerdo con la Ley 1370 de diciembre de 2009.

Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

A continuación se discute en mayor detalle el alcance de las propuestas y la estrategia recomendada para su discusión y eventual aprobación, explicando las razones técnicas y de viabilidad política y jurídica que las motivan.

B. El impuesto a la renta de las empresas: un impuesto simplificado a la utilidad contable

De lo dicho en las secciones previas, convendría que el nuevo régimen sea simple, tanto para las personas naturales como para las empresas. Sería además conveniente que eliminaran las actuales diferencias entre la contabilidad empresarial, que se rige cada vez más por normas internacionales, y la contabilidad para efectos tributarios. La práctica actual representa un enorme costo para los contribuyentes y permite el desconocimiento de costos reales en que incurre la actividad comercial, a través de mandatos legales o interpretación por parte de la DIAN²³. De otra parte, facilita la manipulación de bases gravables a favor de algunos contribuyentes mediante excepciones incorporadas por presión de intereses específicos, o por procedimientos de elusión y evasión. En consecuencia, sería conveniente establecer un nuevo impuesto simplificado a la utilidad contable de las actividades empresariales,

²³ *Este es un tema central de la propuesta de Cambio Radical.*

en lugar del actual impuesto a la renta gravable. Por definición, desaparecería el concepto de rentas exentas y no se podrían incluir deducciones “especiales” que no constituyan gastos bajo las normas usuales de contabilidad comercial. Al mismo tiempo, no sería posible limitar arbitrariamente el reconocimiento de costos y gastos asociados al negocio.

La tasa del impuesto a la utilidad contable de las empresas debería no ser superior al 25%, aproximadamente la actual tasa efectiva promedio, para no imponer una carga mayor sobre el sector empresarial en su conjunto. Proponemos que sea del 20% para estimular la inversión y contribuir al objetivo de crecimiento económico. El impuesto podría reducirse, a lo sumo, con un número mínimo de descuentos tributarios bien estructurados y fáciles de controlar por inversiones en actividades con externalidades positivas ampliamente reconocidas (investigación y desarrollo, reforestación en áreas y especies predeterminadas, conservación de áreas ecológicamente valiosas) y por donaciones a entidades sin ánimo de lucro que se dediquen a estos fines y a actividades sociales especificadas en la ley (educación, salud, desplazados). Estas últimas constituirían los únicos contribuyentes exentos.

Se mantendría un régimen de “utilidad” presuntiva mínima, por cuanto la evidencia demuestra que un gran número de empresas cerradas o de familia manipulan su contabilidad comercial para tributar apenas alrededor de lo requerido por este régimen. Se propone utilizar una presunción sobre patrimonio bruto (para evitar manipulación de pasivos contables), como recomienda el FMI y como existió brevemente en el país entre 1995 y 1999. Por supuesto, este régimen estaría acompañado por el carry over de pérdidas, sin limitación de tiempo, para evitar agravar la situación de empresas o sectores que atraviesan por un mal periodo.

C. El impuesto a la renta a las personas naturales

1. Adopción de la fórmula chilena para eliminar la doble tributación

Por razones de progresividad y recaudo, los dividendos o utilidades distribuidas se gravarían en cabeza de los accionistas según su tasa marginal efectiva (hasta del 30%), descontando el impuesto pagado por la empresa, como ha propuesto el Consejo Privado de Competitividad. Esta opción, que corresponde al modelo chileno,

incentiva la inversión financiada con retención de utilidades y constituye la forma correcta de evitar la doble tributación, sin afectar la progresividad que idealmente debe tener el impuesto a la renta de las personas naturales. Cuando Colombia decidió desmontar la doble tributación en 1986, se prefirió mantener una tasa más alta para las empresas y no gravar los dividendos en cabeza de los accionistas, por razones de control de recaudo. El progreso observado en la administración tributaria permitiría reconsiderar esta decisión. La fórmula propuesta tendría la ventaja adicional de gravar en cabeza de los accionistas utilidades que tributan a una tasa inferior a la estatutaria en cabeza de la empresa, en caso de que se optara por no eliminar algunos privilegios existentes a ciertas empresas²⁴. El mismo principio (tributación al 30% y descuento del impuesto pagado en la empresa nacional) debería aplicarse a la distribución de dividendos a accionistas extranjeros, sean empresas o personas naturales, para limitar las ventajas que tendrían los colombianos que operan como inversionistas extranjeros desde paraísos fiscales y para evitar transferir rentas a las tesorerías de los países desarrollados, la mayoría de los cuales gravan la renta al menos a un 30%²⁵.

2. Otras reformas al impuesto a la renta a las personas naturales

Al mismo tiempo, sería deseable ampliar la base del impuesto a la renta de las personas naturales y simplificarlo considerablemente, como sugieren la mayoría de las propuestas previas. Proponemos, por tanto, reducir la exención mínima a cuatro salarios mínimos, para acercarnos a los estándares internacionales en esta materia y eliminar todas las rentas exentas y deducciones especiales. Como se indicó atrás, la exención mínima tan alta vigente hace que sólo una minoría de los colombianos califique como contribuyentes, si bien con frecuencia las retenciones gravan a algunos contribuyentes con ingresos por debajo del mínimo imponible. Por su parte, las deducciones especiales benefician más a los contribuyentes de altos ingresos,

²⁴ Como sería el caso bajo la alternativa parcial 2 que se discute abajo. Sin embargo, no se podría aplicar a casos en los que los CEJ “estabilizaron” el tratamiento actual a los dividendos distribuidos, lo cual ha sido una práctica común como se observa en el Cuadro 10.

²⁵ Esto sucede hoy con varias empresas extranjeras beneficiarias de la tarifa reducida de zonas francas y/o deducción por adquisición de activos.

quienes usan más servicios de educación y salud privados, acceden a créditos para adquirir vivienda o aportan a fondos voluntarios de pensiones y, además, tienen un mayor beneficio fiscal por unidad de gasto dado que de otra forma tributarían a una tasa marginal más alta. La tabla de tarifas marginales tendría que revisarse para que quienes no tienen hoy rentas exentas o pueden aprovechar las deducciones especiales paguen menos con el nuevo régimen y para que los actuales beneficiarios no tengan un aumento desmesurado en su tributación efectiva. El Cuadro 8 presenta, a título ilustrativo, la que podría ser una nueva estructura de tasas marginales, comparada con la actual. Debe advertirse, sin embargo, que se considera necesario efectuar simulaciones más detalladas sobre las declaraciones actuales para escoger la estructura tarifaria definitiva bajo las nuevas reglas. Con la estructura sugerida en el Cuadro 8, se obtendría un aumento de recaudos cercano al 1% del PIB, acercando la tributación directa efectiva a las personas naturales a los estándares internacionales y dotando a nuestro sistema tributario de una mayor progresividad efectiva.

CUADRO 8. TASAS MARGINALES ACTUALES Y SUGERIDAS EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES*

Ingresos netos en SMMLV	Tarifas marginales promedio actuales	Impuesto a cargo/Base nueva	Impuesto a cargo/Renta líquida	Tarifas promedio propuesta	Tarifas marginales
Menores que o igual que 3,3	0,0	1,2	1,6	0,0	0,0
> 3,3 a 8,3	11,9	1,1	1,4	3,0	10,0
> 8,3 a 13,3	25,4	2,4	3,5	7,0	20,0
> 13,3 a 16,6	28,0	3,6	5,4	10,8	25,0
> 16,6 a 20	28,0	4,6	7,0	13,5	25,0
> 20 a 25	28,0	5,7	8,7	16,1	25,0
> 25 a 33,3	28,0	6,7	10,3	18,4	25,0
> 33,3 a 50	32,8	7,9	12,6	19,7	30,0
> 50 a 83,3	33,0	10,0	18,0	20,6	30,0
> 83,3 a 166,6	33,0	9,1	23,2	21,0	30,0
> 166,6 a 833,3	33,0	9,1	23,2	22,0	30,0
> 833,3 a 1666,6	33,0	2,7	15,8	23,0	30,0
> 1666,6	33,0	0,4	1,9	24,0	30,0
Recaudo Adicional				0,9 % del PIB	

* Las columnas corresponden en todos los casos a los mismos rangos de ingreso neto. El ingreso neto se define como el total de ingresos menos los ingresos no constitutivos de renta.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

D. Hacia un IVA simple, productivo y que no desestime la inversión

La reforma ideal al IVA implicaría no tener bienes exceptuados, mantener exentos solamente los bienes exportados y gravar todos los bienes y servicios a una misma tasa. Por razones de viabilidad política (ver abajo) se propone, sin embargo, mantener exceptuados un número muy reducido de productos de alto peso en la canasta popular (por ejemplo, carne, leche y huevos)²⁶. Asimismo, se recomienda mantener dos tasas: la básica (a la que se gravarían los bienes y servicios que gozan de tarifas más bajas) y una preferencial del 10%, que grave los demás productos hoy exceptuados o exentos²⁷. Como ya se dijo, la reducción de recaudos ocasionada por la reforma propuesta a los parafiscales y el imperativo de sostenibilidad fiscal exigirían elevar la tasa básica del IVA a aproximadamente 19%. Se propone que la ley contemple la unificación o elevación de tasas de manera gradual (distribuyendo su efecto en unos tres años) con el propósito de facilitar su viabilidad política. Con este mismo propósito y para facilitar la declaratoria de constitucionalidad de la reforma (véase Sección V), se recomienda también establecer una compensación parcial a familias de bajos ingresos (clasificadas en SISBEN 1 y 2), posiblemente a través del programa Familias en Acción.

La reforma incluiría el crédito pleno al IVA pagado en la compra de bienes de capital, para convertir al IVA en un impuesto puro al consumo²⁸ y evitar gravar la inversión. Esta decisión tiene un costo fiscal alto y solamente podría incluirse si el resto de la reforma propuesta al IVA se aprueba.

E. Impuesto al patrimonio

La totalidad de las propuestas recientes recomiendan dejar de recurrir a gravar temporal o permanentemente el patrimonio de las empresas. Este gravamen se ha utili-

²⁶ *Los que, por demás, se corresponden bien con los intereses ganaderos dominantes en el Congreso y proponer solamente dos tasas: la básica (a la que se gravarían los bienes y servicios).*

²⁷ *Si bien es probable que ésta termine reducida a alrededor de 5% en el Congreso, una tasa menor no se justificaría por cuanto no cubriría los costos de administración del impuesto.*

²⁸ *Se había avanzado en esta dirección en las reformas de 1992 y 1995, pero luego, ante las angustias fiscales, se gravó de nuevo la inversión con IVA.*

zado en los últimos años para contribuir a financiar los gastos extraordinarios en que el Estado ha tenido que incurrir en materia de seguridad. Como esta necesidad no ha desaparecido, la no utilización de esta fuente de recursos tendría que compensarse con otros recaudos. Un impuesto permanente al patrimonio neto de las personas naturales, como el que existía hasta 1986 (con un mínimo gravable sustancialmente menor al actual y con tarifas progresivas), podría compensar en buena medida el recaudo perdido. Adicionalmente, mejoraría considerablemente la progresividad del sistema tributario. Se considera que estas dos componentes de la reforma son inseparables tanto desde un punto de vista de recaudo como de economía política.

F. Impuesto a las transacciones financieras

De igual manera, todas las propuestas proponen eliminar el impuesto a las transacciones financieras. Este impuesto, como ya se observó, encarece el crédito y provoca desintermediación financiera, limitando la expansión del crédito, con lo cual perjudica en particular a empresas pequeñas y hogares de ingresos bajos que no tienen hoy acceso a éste y otros servicios financieros²⁹. Esta medida, sin embargo, tiene un alto costo fiscal (cerca al 0,67% del PIB), por lo cual puede incluirse en la reforma en la medida en que otras componentes compensen esta pérdida de recaudos. Por esta razón y por consideraciones de economía política que se discuten abajo, se sugiere vincular su eliminación con la reforma al impuesto a la renta de las personas naturales propuesta arriba.

G. Parafiscales

Asimismo, de acuerdo con la mayoría de propuestas existentes, sería deseable eliminar los parafiscales, financiando con recursos ordinarios la totalidad o parte del presupuesto actual de las entidades beneficiarias. Esta propuesta, sin embargo, plantea dos problemas complejos: de una parte, exigiría compensar su recaudo (cerca al 1,37% del PIB) con tasas más altas que las propuestas en el IVA (llevándolo a más del 21%). De otra parte, podría comprometer la viabilidad política del resto de la reforma tributaria, como se discute abajo.

²⁹ Marulanda B. et ál. (2010).

Por estas razones, se recomienda una reforma parcial a los parafiscales que se tramite separadamente, como parte de un proyecto de reforma laboral, en cuyo caso tendría más probabilidades de éxito (Sección IV). Concretamente, se recomienda que la disminución de los parafiscales vaya en proporción inversa al nivel de los salarios o al tamaño de las empresas (medido por el valor de sus activos o ventas brutas, pero no por el número de empleados). Con ello se conseguiría un doble propósito. De una parte, se mantendría el grueso del recaudo actual, que es pagado por las empresas de mayor tamaño y los empleados con salarios superiores a una vez y media el mínimo. Este hecho, además de hacer menos onerosa fiscalmente la reforma, disminuiría la oposición de las entidades beneficiarias del recaudo de los parafiscales, de los sindicatos y de otros sectores sociales y políticos (ver abajo). De otra parte, se obtendrían la mayor parte de los beneficios potenciales en términos de formalización y generación de empleo formal, ya que es precisamente en niveles de salario cercanos al mínimo en donde se concentra la mayor parte del impacto de los parafiscales sobre el mercado laboral; en niveles de salario más alto, los parafiscales posiblemente se trasladan en la forma de salarios reales más bajos y, por tanto, tienen un efecto reducido sobre la informalidad y el desempleo, mientras que tal traslado no es posible en niveles de salario cercanos al mínimo. Asimismo, los parafiscales aprietan más en las empresas pequeñas, que tienen un mayor porcentaje de sus trabajadores en rangos salariales cercanos al salario mínimo oficial, lo cual, en conjunto con el hecho de que se benefician menos de operar en el ámbito de la formalidad, las empuja con frecuencia a la informalidad o impide su crecimiento³⁰.

La reforma propuesta a los parafiscales y su impacto potencial sobre el mercado laboral se presenta en mayor detalle en Santa María, Steiner y Schutt (2010)³¹. La reforma tributaria propuesta contempla la necesidad de obtener recursos tributarios adicionales mediante la elevación de la tasa básica del IVA para compensar la reducción resultante en su recaudo.

³⁰ Perry, Maloney et ál., *Informalidad: salida o exclusión*, Banco Mundial, 2008; Bosch, M. (2006) "Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Labour Markets", CEP discussion paper No. 761; Mondragón, A., Peña, X. y Wills, D. (2009). "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia". Documentos CEDE, Universidad de los Andes.

³¹ Santa María et ál. (2010). *El mercado laboral: gran obstáculo para reducir la pobreza y la desigualdad*. Fedesarrollo.

H. Impuestos y tasas a los combustibles

Finalmente, se propone igualar los impuestos y las tasas al *diesel* con los de la gasolina, para evitar continuar subsidiando un crecimiento ineficiente del parque automotor a *diesel*.

IV. EL MANEJO DE LOS RETOS DE VIABILIDAD POLÍTICA Y LAS ALTERNATIVAS DE REFORMA PARCIAL

Además de los retos jurídicos que se discuten en la Sección V, toda reforma tributaria estructural tendría que superar grandes dificultades políticas, como lo demuestra el fracaso de las reformas estructurales propuestas en 1995 y 2006. Un estudio reciente sobre el tema³² muestra cómo la Constitución de 1991 contribuyó a fragmentar y debilitar los partidos políticos, con lo cual se generalizaron empresas electorales individuales financiadas por intereses específicos. En este marco, resultó muy difícil y costoso aprobar reformas fiscales estructurales en el Congreso, las que con anterioridad se negociaban, en lo esencial, con las directivas de los partidos. La práctica común en los años noventa fue la de que un amplio número de congresistas condicionaba su aprobación a cualquier reforma tributaria a mantener o aumentar privilegios a intereses específicos, de los que dependían sus campañas. La negociación al detal se manifestó tanto a través de un aumento notable en el número de ponentes como de la práctica de introducir adiciones o modificaciones específicas a la hora de votación en comisiones y plenarias, propuestas por congresistas individuales o grupos de ellos, y cuyo aval ministerial se procuraba -y con frecuencia se conseguía- bajo el chantaje de una votación negativa al texto completo. Tanto los partidos como los gremios más importantes perdieron en mucho su capacidad de agregar intereses y lograr compromisos favorables al interés público. En adición, las transferencias regionales proporcionales a los ingresos corrientes de la Nación crearon un poderoso incentivo para que el Gobierno y el Congreso recurrieran a establecer impuestos 'nuevos', que no tuvieran que ser participados con los departamentos y municipios, así fueran técnicamente inconvenientes, como es el caso del impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras.

³² Olivera, Pachón y Perry (2009).

Tanto la reforma constitucional a las transferencias del 2002 (extendida en el tiempo en el 2006), que elimina el incentivo previo a favor de impuestos no participados, como reformas políticas recientes (al umbral y la Ley de bancadas), parecieran abrir oportunidades para tramitar de nuevo exitosamente reformas tributarias estructurales. Como consecuencia de las reformas políticas, se ha reducido de nuevo el número de partidos y la Ley de bancadas permite restablecer en alguna medida la disciplina partidaria a la hora de votar reformas. Si estos cambios hacen posible acordar una reforma estructural con las directivas de las bancadas y garantizar la disciplina partidaria, la discusión con el sector privado se desplazaría de nuevo de los intereses específicos hacia los gremios con mayor cobertura, que han continuado siendo los más influyentes a nivel de Gobierno y de directivas de los partidos³³. Para que se pueda tener éxito en estos propósitos, sin embargo, parece necesario que la reforma acordada a nivel de directivas sea relativamente simple (un número reducido de temas y artículos), que se acuerde nombrar un número limitado de ponentes que represente efectivamente a las directivas y que la reforma sea votada en forma integral (y no artículo por artículo). Asimismo, se considera importante buscar el aval expreso de gremios o instituciones que representen sectores amplios del sector privado (ver abajo).

La reforma propuesta en la sección anterior, así como la estrategia sugerida a continuación, facilitarían este proceso por las siguientes razones:

A. En cuanto al Congreso y los sectores de opinión

Como se demuestra en las secciones anteriores, la reforma propuesta permitiría que nuestro sistema tributario cumpliera bien con los principios constitucionales de eficiencia, equidad y progresividad, lo cual no sucede con el sistema actual. La presentación y defensa pública de la reforma debería poner énfasis en este objetivo central, además del propósito de garantizar la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno Nacional. La invocación a los principios básicos de la Constitución de 1991 sobre las características que debe tener el sistema tributario, a más de facilitar la aprobación por parte de la Corte (ver Sección V), sería bien recibida por la opinión pública y el

³³ Ver *Olivera, Pachón y Perry (2009)*.

Congreso, y en especial por los partidos que defienden con mayor ardor la Constitución de 1991³⁴.

Por su parte, la equidad y progresividad del nuevo sistema es un elemento central para conseguir un apoyo amplio en el Congreso. La decisión del Gobierno de gravar efectivamente, aunque a tasas moderadas, a todas las empresas y adoptar el sistema chileno de tratamiento a los dividendos, medidas que mejorarían notablemente la equidad horizontal y en alguna medida la progresividad de los impuestos directos, tendría un buen recibo ante la opinión pública y facilitaría la consideración y aprobación en el Congreso de la reforma propuesta al IVA. Asimismo, podría facilitar también la reducción propuesta de la exención mínima y de las rentas exentas y deducciones especiales en el impuesto a la renta de las personas naturales.

En efecto, la apelación a que todos los ciudadanos con capacidad de pago deben contribuir, implícita en estas propuestas, sólo resulta aceptable políticamente si se observa que el Gobierno y el Congreso están dispuestos a corregir efectivamente los beneficios excesivos que se han otorgado a algunas grandes empresas y que permiten eludir gravámenes a algunos contribuyentes de altos ingresos.

Sin embargo, la reforma estructural propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales enfrentaría considerable oposición por parte de los sindicatos y algunos gremios influyentes (como se discute más abajo), así como de algunos sectores en el Congreso y en la opinión, reduciendo en forma importante la viabilidad política de la reforma. Por esa razón, no se incluye en las alternativas de reforma parcial que se presentan más abajo. Por razones de recaudo y economía política, que se discuten luego, esas alternativas tampoco contemplan la eliminación del impuesto a las transacciones financieras. Asimismo, el restablecimiento de un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia podría resultar políticamente difícil, en cuyo caso no se podría eliminar el actual impuesto al patrimonio por razones de recaudo. Estos dos componentes tampoco se incluyen en las alternativas de reforma parcial (ver Cuadro 9).

En contraposición al argumento anterior, el gravar más efectivamente la renta y el patrimonio de las personas naturales de altos ingresos podría facilitar la aprobación

³⁴ Como es el caso del Partido Liberal y el Polo Democrático.

CUADRO 9. ALTERNATIVAS DE REFORMA TRIBUTARIA PARCIAL

Alternativas	Alternativa parcial 1	Alternativa parcial 2
Renta Empresas	Igual que en la Reforma Estructural	Disminuir tasa impuesto de renta a empresas a 25% Elimina deducción de activos fijos
Renta PN	Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE	Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE
Patrimonio Empresas	No se elimina	No se elimina
Patrimonio PN	No se establece	No se establece
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	Igual que en la Reforma Estructural	Igual que en la Reforma Estructural
Transacciones Financieras	Se mantiene GMF	Se mantiene GMF
Parafiscales	Igual que en la Reforma Estructural	Igual que en la Reforma Estructural
Recaudo neto % PIB	0,71 a 1,33%	0,81 a 1,49%

Fuente: Elaboración propia.

de la reforma propuesta al IVA, puesto que la regresividad inherente a esta última (así haya compensaciones a los estratos bajos) estaría mejor compensada por la progresividad de un impuesto efectivo a la renta y al patrimonio de las personas naturales.

En cualquier caso, como ya se dijo, sería necesario un acuerdo político explícito con las directivas de las bancadas para que la reforma se vote de manera integral, en bloque. La simplicidad de las nuevas normas propuestas facilitaría este proceso. La alternativa parcial 2 (Cuadro 9), aunque menos ambiciosa, se incluye precisamente porque facilitaría en mayor medida que las demás, el acuerdo a nivel de directivas de partidos y reduciría o evitaría la oposición de gremios que disponen hoy de privilegios específicos (ver abajo).

Por su parte, la propuesta de eliminar los parafiscales ha probado ser un tema muy sensible y difícil de explicar, a pesar de que ello no implica reducir el presupuesto de las entidades beneficiarias. Sin embargo, aún si se conviene mantener el presupuesto del ICBF, el Sena y las Cajas en los primeros años con recursos ordinarios del presupuesto, las Cajas de Compensación, el Sena y los sindicatos públicos se opondrían con

vehemencia porque saben que a la larga es probable que estas entidades terminen perdiendo parte del apoyo presupuestal actual o, al menos, el alto grado de autonomía con el que manejan estos recursos públicos. En efecto, hay un consenso relativamente amplio de que ciertas actividades de las Cajas (recreación, supermercados) no deben ser financiadas con recursos presupuestales, puesto que compiten deslealmente con otras empresas privadas que proveen estos mismos servicios sin subsidio estatal³⁵. Asimismo, estudios previos han sugerido que debería haber más competencia en la prestación de servicios especializados de formación y entrenamiento de mano de obra que demandan crecientemente las empresas sometidas a las presiones competitivas de la globalización³⁶. Estas instituciones y los sindicatos públicos han demostrado tener la capacidad de movilizar un apoyo amplio entre congresistas de diversas bancadas. Por tanto, al incluir la eliminación de los parafiscales como parte de la reforma tributaria se haría menos probable el logro de un acuerdo con sus directivas o la posibilidad efectiva de éstas de mantener la disciplina interna en la votación de la reforma.

Sin embargo, la eliminación o reducción de los parafiscales facilitaría enormemente el apoyo del sector privado y de los gremios (o reduciría su oposición) a la reforma tributaria integral. Por esta razón, y por el enorme impacto positivo que tendría sobre el funcionamiento del mercado laboral³⁷, lo que se propone es tramitar separada, pero simultáneamente, esta reforma como parte de un proyecto de reforma laboral. Como ya se indicó, para facilitar su viabilidad política y por razones de recaudo, se propone reducir los parafiscales en proporción inversa al nivel de salarios o al tamaño de las empresas. Este tipo de reforma sería particularmente atractiva para gremios como Acopi, Fenalco y la SAC y tendría una menor oposición por parte de los sindicatos, las Cajas y el Sena.

La reforma laboral podría contemplar algunas “zanahorias” tales como el establecimiento de un verdadero seguro de desempleo y transferencias por capitación para los servicios básicos que prestan las entidades beneficiarias de estos recaudos, que les den seguridad del mantenimiento de una parte importante del apoyo presupues-

³⁵ *López, C. et ál. (1979).*

³⁶ *Gaviria, A. y Barrera, F. (2003).*

³⁷ *Santa María et ál. (2008).*

tal y de un cierto nivel de autonomía. Por ello sería más fácil tramitar la reforma a los parafiscales como parte de un proyecto de reforma laboral que como parte de una reforma tributaria. A fin de cuentas su objetivo central es mejorar el funcionamiento del mercado laboral, reduciendo así los altos niveles de informalidad y desempleo.

B. En cuanto al sector privado y los gremios

La convergencia de la contabilidad comercial y tributaria, la reducción de la tasa del impuesto de renta a las empresas, el descuento pleno al IVA pagado en los bienes de capital, la drástica simplificación del régimen propuesto y la eliminación o reducción de gravámenes distorsionantes podrían suscitar el apoyo expreso a la reforma propuesta por parte del Consejo Privado de Competitividad, algunos de los gremios más importantes como la ANDI y ANIF, y otros voceros del sector privado que comprenden que la situación actual, así beneficie a algunas de sus empresas, genera enormes distorsiones para la competitividad agregada del sector privado y amenaza la sostenibilidad fiscal y por ende la estabilidad de la economía nacional³⁸. Estas voces líderes del sector privado también apoyarían el traslado de parte de la carga tributaria desde las empresas hacia los accionistas, como se propone arriba³⁹. El Gobierno debería buscar el apoyo expreso de estos sectores representativos, para contrarrestar la oposición, abierta o encubierta, que probablemente provendría de otros gremios y grupos privados.

Es de prever que algunos de los grupos económicos más poderosos, así como diversos gremios, cuyas empresas y agremiados se benefician desproporcionadamente de la multiplicidad de privilegios actuales, se opongan a la reforma y hagan

³⁸ Consejo Privado de Competitividad Colombia, Capítulo 2-G, Informe Nacional de Competitividad 2009-2010. ANIF, Informe Semanal No. 976 de Mayo de 2009 y Comentario Económico del Día, Junio 2 de 2009.

³⁹ El Consejo Privado de Competitividad en el capítulo 2-G del Informe Nacional de Competitividad 2009-2010 propone: "(...) disminuir la tarifa del Impuesto sobre la Renta Corporativa a 15%, y trasladar la diferencia entre dicha tarifa y la tarifa de 33% actualmente vigente (correspondiente a 18%) a los socios de las empresas, con el fin de mantener su equilibrio con otras rentas. Tal iniciativa se sustenta en el hecho de que al disminuirle la tarifa del Impuesto de Renta a las empresas en forma general, se producen más utilidades para sus accionistas, las cuales, a su vez, deben contribuir al recaudo fiscal del país". Página 149.

lobby frente al Gobierno y el Congreso. En particular, los gremios y grupos cuyos afiliados y empresas gozan de exenciones sectoriales (como los de la industria editorial y turística) o de tasas más bajas (la asociación de Zonas Francas) seguramente se opondrán a la reforma estructural propuesta al impuesto a la renta de las empresas. La alternativa parcial 2, al mantener las exenciones sectoriales, reduciría este problema. Lo mismo sucederá con los gremios o grupos cuyos afiliados y empresas producen bienes hoy exceptuados, exentos o gravados a tasas más bajas en el caso de la reforma al IVA (ganaderos, productores de grasa y aceite, molineros).

De otra parte, los gremios de la construcción y ciertos segmentos del sector financiero seguramente se opondrán a la reforma propuesta al impuesto a las personas naturales (en particular, a la eliminación de ciertas deducciones como la del pago de intereses por adquisición de vivienda y aportes voluntarios a las pensiones), a juzgar por la experiencia del año 2006. Ello sugiere la importancia potencial, desde el punto de vista de la economía política, de incluir la eliminación del impuesto a las transacciones financieras, simultáneamente con la reforma integral del impuesto a la renta de las personas naturales. El sector financiero, en su conjunto, debería estar más interesado en la eliminación de este impuesto que en el mantenimiento de esas deducciones específicas. De incluir la eliminación simultánea de ese impuesto y de las deducciones especiales en el impuesto a la renta de las personas naturales, el Gobierno debería buscar una posición general expresa por parte de sus voceros más destacados. ANIF ha apoyado abiertamente la realización de una reforma en las líneas acá sugeridas, pero sería conveniente obtener el apoyo expreso de Asobancaria y los principales grupos financieros.

La eliminación del impuesto a las transacciones financieras, por demás, ayudaría al apoyo explícito al paquete tributario por parte de otros gremios y grupos económicos y mitigaría la oposición de otros. Al proponer su eliminación, habría que acometer una campaña vigorosa de opinión pública que demostrara que el impuesto encarece y limita el crédito e impide su extensión a sectores populares y que recae en mínima parte sobre las utilidades de los bancos, habida cuenta de que la creencia popular (y en algunos sectores políticos) es la de que este impuesto recae principalmente sobre las utilidades de los bancos.

Es probable que la mayoría de los gremios del sector agropecuario se oponga a la reforma tributaria estructural propuesta o a sus alternativas parciales, porque

consideran que sus agremiados se benefician más del status quo, así esto no siempre sea cierto. En particular, se beneficiarían de manera especial de la reforma a los parafiscales, de la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y de la simplificación general propuesta. Además, como se indicó atrás, la exclusión de un amplio número de productos agropecuarios del IVA ha tenido efectos contrarios a los esperados en varios sectores, en particular en el agropecuario. Buena parte del sector agropecuario se beneficiaría de poder descontar plenamente el IVA pagado en todos los insumos y bienes de capital que utiliza. Las empresas más modernas del sector, entre las que se incluyen las exportadoras, serían probablemente beneficiarias netas del cambio propuesto. De otra parte, algunos subsectores se opondrían al gravamen de bienes, hoy día exceptuado o exento.

Por su parte, Acopi debería, en principio, apoyar la reforma dado que la gran mayoría de los pequeños empresarios que representa son claros beneficiarios de la reducción de la tasa al impuesto a la renta, de la drástica simplificación del sistema, de la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y, especialmente, de la reducción de los parafiscales, tramitada simultáneamente como parte de una reforma laboral. Algo parecido debería suceder con Fenalco, aun cuando la historia sugiere que este gremio siempre se opone al aumento en las tasas del IVA y su posición con respecto a modificaciones en la estructura del IVA son difíciles de prever dado que podría haber intereses contrapuestos al interior del gremio.

V. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y RIESGOS JURÍDICOS

A. El aumento en tasas del IVA a productos de consumo popular

En lo que hace al IVA, en Sentencia C-776 de 2003 la Corte declaró inexecutable el artículo 116 de la Ley 788 de 2002 que gravaba algunos productos exceptuados o exentos, argumentando, entre otras razones⁴⁰, que afectaba el ingreso “mínimo vital” de las familias de bajos ingresos y que no encontraba compensaciones adecuadas, habida cuenta del comportamiento del gasto público social en los años previos de

⁴⁰ *La otra razón fue la de la falta de debate abierto. Ver Restrepo, J.C. (2010) ¿Y de equidad qué? Reflexiones sobre el sistema tributario durante la administración Uribe Vélez.*

crisis fiscal⁴¹. Por esta razón, algunas propuestas posteriores de reforma al IVA⁴² contemplaban algún tipo de compensación para estos sectores. Podría argumentarse que, al contrario de lo que sucedía en el 2002, la ampliación reciente del programa Familias en Acción permite compensar adecuadamente a las familias en niveles de ingreso cercanos al mínimo vital del impacto potencial del efecto de un aumento en el gravamen de bienes de primera necesidad antes exceptuados. No obstante lo anterior, para facilitar tanto la aprobación en el Congreso como por parte de la Corte se sugiere comprometerse con un aumento adicional del subsidio focalizados a familias en SISBEN 1 y 2. Sin embargo, se debe tener cuidado de no atar en la ley en forma mecánica el ajuste de las tasas y el nivel de compensación, por cuanto se crearía un precedente peligroso para cualquier ajuste tributario en el futuro.

B. La inflexibilidad creada por los Contratos de Estabilidad Jurídica: propuestas de manejo

La reciente proliferación de Contratos de Estabilidad Jurídica dificulta la aplicación de las recomendaciones de las propuestas previas con respecto a la eliminación o

⁴¹ Sentencia C-776/03: “Cuando se extiende la base del IVA para gravar bienes y servicios, que antes habían sido excluidos para promover la igualdad real y efectiva (art. 13 de la C.P.) en un Estado Social de Derecho (art. 1° de la C.P.), el legislador tributario vulnera los principios de progresividad y equidad que rigen el sistema tributario (art. 363 de la C.P. y art. 95-9 de la C.P.), interpretados en consonancia con el derecho fundamental al mínimo vital (arts. 1° y 13 de la C.P. en concordancia con el artículo 334 C.P.), si i) de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario, ii) con graves falencias tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como iii) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos, iv) mediante la ampliación de la base del IVA a todos los bienes y servicios de primera necesidad v) de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país, dadas las insuficiencias de la red de protección social”.

⁴² El Proyecto de Ley 039 de 2006 (Cámara) se propuso una reforma del IVA teniendo en cuenta mecanismos de compensación, para evitar los problemas encontrados por la Ley 788/02 en términos de la implementación del 2% de IVA para productos excluidos. La propuesta consistía en “ampliar la base gravable del IVA gravando a la tarifa de 10% los bienes y servicios actualmente excluidos y exentos, excepto los servicios de educación, salud (incluidas las medicinas), servicios públicos de energía, gas y agua, transporte de pasajeros, alquiler de vivienda y la intermediación financiera, los cuales mantendrían su carácter de excluidos. Realizar una política compensatoria para los hogares que integran los niveles 1 y 2 del SISBEN (aproximadamente 5 millones) en la que se entregue una suma de dinero equivalente al aumento promedio del IVA por hogar, derivado de la aplicación de esta reforma. Esta política compensatoria implicaría un pago mensual de \$233 mil por hogar”.

reducción de tarifas y privilegios tributarios en los impuestos a la renta. Como se observa en Cuadro 10, la mayoría de estos contratos han tenido el buen cuidado de “estabilizar” las ventajas concedidas por exenciones y deducciones especiales a las empresas respectivas y, en muchos casos, a sus accionistas. Por demás, algunas de las empresas más grandes del país han suscrito este tipo de contratos, de modo que una parte sustancial de los activos totales en algunos sectores se encuentran cubiertos por este tipo de protección como se observa en Cuadro 11. Si se permitiera que estas empresas se beneficien de la reducción propuesta a la tasa del impuesto a la renta de las empresas y de la unificación de la contabilidad comercial y tributaria, y, al mismo tiempo, conserven los beneficios actuales en materia de rentas exentas y deducción por adquisición de activos fijos, se mantendrían grandes inequidades entre empresas y la reforma al impuesto a la renta de las empresas tendría un costo fiscal tan alto que se haría necesario subir la tasa básica del IVA por encima del 20% o abandonar las propuestas de eliminación o reducción de alguno de los gravámenes más distorsionantes (al patrimonio empresarial, a las transacciones financieras o a los parafiscales).

Los fallos de la Corte ante demandas por inexecutable de la ley que autorizó los CEJ hacen explícito el hecho de que el Congreso no puede enajenar su capacidad de establecer un régimen tributario integral y aplicarlo a todos los contribuyentes, eliminando o reduciendo los privilegios “estabilizados” en los contratos. Sin embargo, según el fallo de la Corte, el Estado tendría que compensar a las empresas contratantes en tal eventualidad⁴³. La Ley de Reforma podría determinar los criterios para

CUADRO 10. CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA: NORMAS ESTABILIZADAS

	% de Empresas con CEJ
(Art. 48) Dividendos y Participaciones de Socios no Gravables	84,1
(Art. 49) Determinación de los Dividendos y las Participaciones	90,9
(Art. 240) 33% Tarifa Imporrenta Empresarial	75,0
(Art. 240-1) 15% Imporrenta usuarios Zonas Francas	13,6
CEJ con cláusula de mejoramiento de normatividad	16,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de MCIT.

⁴³ Sentencias C-242, C-320 y C-961 de 2006.

CUADRO 11. EMPRESAS CON CEJ, ACTIVOS/ACTIVOS DEL SECTOR, INVERSIONES/PATRIMONIO

Sectores	Porcentaje en los activos del sector	Inversión como % del patrimonio	Número de empresas
Comercio al por mayor	0,4	11,0	2
Transporte por tubería	1,1	-	2
Fabricación de Maquinaria y Equipo	2,1	-	2
Construcción de Obras Civiles	2,4	28,3	1
Servicios sociales y de salud	3,3	211,5	1
Fabricación de prendas de vestir	6,5	3,5	1
Expendio de alimentos y bebidas	8,5	53,5	1
Productos Químicos	9,7	6,8	1
Productos Alimenticios	11,1	26,4	1
Derivados de petróleo y gas	12,0	13,8	2
Comercio de combustibles y lubricantes	17,2	63,4	4
Actividades Diversas de Inversión	17,2	7,9	7
Fabricación de vehículos automotores	19,4	13,3	2
Servicios Públicos	26,2	13,1	5
Comercio al por menor	28,9	74,7	1
Cervezas, gaseosas y otras bebidas suaves	40,1	5,9	4
Otras Actividades de Servicios	58,5	49,6	1
Aerolíneas Comerciales	78,1	116,8	1
Fabricación de productos de cemento	85,6	28,4	1

Nota: Activos correspondientes al año 2007. No fueron incluidas las siguientes empresas: Hotelería Internacional S. A., Inversiones Inmobiliarias de Colombia S.A., Arcelormittal Stainless Service Andino S.A., Leasing Bancolombia S.A. Paneltec S.A., Alfacer del Caribe, Biocombustibles Sostenibles de Caribe S.A.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Superintendencia de Sociedades y MCIT, corte octubre de 2009.

establecer la compensación, por ejemplo, disponiendo que ésta sea equivalente a la prima pagada por dichos contribuyentes y a cualquier costo adicional ya incurrido en razón de las modificaciones legales posteriores a la firma de los CEJ, y los intereses correspondientes, como es la práctica en el derecho administrativo colombiano. Si bien esta norma probablemente sería demandada, la Corte podría o bien afirmar estos criterios o modificarlos parcialmente, pero en todo caso la fijación no quedaría enteramente en manos de árbitros o jueces individuales, reduciendo significativamente el riesgo jurídico para el Estado y los contribuyentes.

Sin embargo, debe reconocerse que esta opción, además de un riesgo jurídico alto, podría afectar la reputación internacional de Colombia en relación con su observancia de los contratos suscritos con empresas multinacionales. Si bien los beneficiarios de los CEJ conocen los riesgos que se derivan de la sentencia transcrita de la Corte y decidieron continuar con sus inversiones a pesar de conocerlos, algunas empresas extranjeras posiblemente alegarían que invirtieron bajo la expectativa de que el Estado mantendría la estabilidad de las normas tributarias objeto del Contrato y que la nueva legislación, así se ajuste a la jurisprudencia ya conocida, equivale en la práctica a un incumplimiento.

Una alternativa, que reduciría estos riesgos jurídicos y reputacionales, consistiría en terminar los CEJ hacia el futuro y permitir a los actuales o bien continuar operando bajo las normas estabilizadas y con la tarifa base actual del 33% (excepto en los casos de CEJ que hayan estabilizado las tarifas de impuesto a la renta de los usuarios de Zona Franca⁴⁴) o bien terminar los CEJ de mutuo acuerdo, con la devolución de la prima pagada, y acogerse al nuevo régimen simplificado de tasa más baja. En efecto, no sería razonable ni equitativo permitir a los actuales signatarios gozar simultáneamente del beneficio de la reducción de la tasa base al 20%, el uso de la contabilidad comercial y adicionalmente los beneficios anteriores (en particular, la deducción del 40% por inversión en activos fijos), con lo que la tasa efectiva se situaría muy por debajo de la que hoy pagan. El régimen de CEJ se estableció para proteger a las empresas firmantes contra aumentos de su tasa efectiva, pero no para garantizarles una tasa efectiva más baja que para las demás empresas en la eventualidad de que la tasa general se redujera. Desde un punto de vista jurídico, ni la Ley que estableció los CEJ ni la mayoría de los contratos suscritos establecen que los firmantes se beneficiarían automáticamente de reducciones en la tasa general u otros cambios en el régimen tributario⁴⁵.

Una tercera alternativa consistiría en establecer el impuesto a la utilidad contable propuesto como un tributo nuevo, diferente al de renta, el cual se mantendría sin alteración. Este último (y el de patrimonio a las empresas, en caso de subsistir) daría

⁴⁴ *Seis empresas con CEJ han estabilizado tarifas del nuevo régimen de Zonas Francas.*

⁴⁵ *Solamente 7 de los 44 contratos firmados revisados contienen una cláusula referente a la aplicación de nuevas normas tributarias favorables.*

origen a un crédito tributario contra el nuevo impuesto hasta llevarlo a cero⁴⁶. Este crédito garantizaría que no se incremente la carga tributaria a quienes hoy pagan tasas efectivas superiores al 20% bajo el impuesto a la renta (y al patrimonio). En esta opción se mantendrían en su integridad los beneficios estabilizados en el impuesto a la renta bajo los CEJ, reduciendo significativamente los riesgos jurídicos y reputacionales⁴⁷. Sin embargo, se perdería el objetivo deseado de simplificar el régimen tributario, puesto que subsistirían dos regímenes para todos los contribuyentes, y quienes hoy pagan tasas efectivas mayores al 20% (hasta de 33%) no obtendrían ninguna reducción en su carga tributaria total. Para reducir estos inconvenientes podría complementarse con la opción de pagar el nuevo impuesto de tasa más baja sin descontar el pago de otros impuestos, y en consecuencia liberarse de la obligación de presentar declaración de impuesto de renta bajo el régimen previo. Probablemente la mayoría de las empresas se acogería a esta opción (Cuadro 12).

De la discusión previa resulta claro que, en cualquier caso, sería necesario proceder a un análisis más detallado de los riesgos jurídicos y de reputación de estas

CUADRO 12. ALTERNATIVAS FRENTE A LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA

Alternativa	Beneficio por simplificación	Beneficio por mayor equidad	Riesgo jurídico	Riesgo reputacional
Aplicar el nuevo impuesto a la utilidad comercial a todas las empresas y compensar los CEJ bajo criterios incluidos en la Ley	Alto	Alto	Alto	Alto
Mantener el impuesto de renta (y los beneficios de la CEJ) y descontarlo del nuevo impuesto a la utilidad comercial	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Opción de acogerse a nuevo impuesto o mantener los CEJ con el régimen anterior	Medio	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁶ De modo que las empresas que tributan más del 20% de sus utilidades por concepto del impuesto a la renta (y al patrimonio) no tendrían que pagar nada por el nuevo impuesto y aquellas que tributan menos, en razón de los privilegios que detentan, tendrían que pagar la diferencia.

⁴⁷ No pueden descartarse algunos riesgos de pérdida de reputación e incluso jurídicos, si bien seguramente menores, derivados de alegatos de que el nuevo impuesto constituye una forma indirecta de burlar la estabilidad pactada.

alternativas, antes de inclinarse por una de ellas. En cualquier caso, como se dijo atrás, el Gobierno debería invocar los principios constitucionales de “equidad, eficiencia y progresividad” como la motivación fundamental de la reforma propuesta. La exposición de motivos y el debate público debe insistir en que el sistema tributario actual y, en particular, la proliferación de beneficios particulares amparados por los CEJ, no cumple con ninguno de estos principios constitucionales, como se demostró en la sección segunda. Esta argumentación facilitaría que la Corte acepte las normas incluidas con respecto al tratamiento de los CEJ y obtener un amplio apoyo político y de opinión a favor de la reforma.

Finalmente, habida cuenta de antecedentes jurisprudenciales alrededor del principio de confianza legítima⁴⁸, es posible que sea necesario establecer que el nuevo régimen de impuesto a la renta de las empresas se aplique sólo después de algunos años para contribuyentes con rentas exentas y que la tarifa para zonas francas se eleve gradualmente para equipararla a la tarifa general.

⁴⁸ *Principio de confianza legítima: consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. La Corte ha utilizado este principio para declarar inexecutable acciones que harían desaparecer de forma inmediata beneficios tributarios (por ejemplo, terminar de tajo una exención) que presumiblemente habían sido tenidos en cuenta cuando sus beneficiarios efectuaron inversiones.*

BIBLIOGRAFÍA

- Arbeláez, María Angélica y Camila Salamanca (2008). *Estimación del tamaño de la banca privada en Colombia*. Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre. Mimeo
- Banco de la República y Fedesarrollo (2006). *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Richard Bird, James Poterba y Joel Slemrod (eds.) Compilación de Juan José Echavarría. Banco de la República. Fedesarrollo. Bogotá.
- Bernal, Raquel, *et al.* (2009). “Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF”. Universidad de los Andes. *Documento CEDE. 2009/16 de julio*. Bogotá.
- Bird, Richard (1989). “The administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries”, In: Gillis, M. (ed.) *Tax reform in Developing Countries*. Duke University Press. Durham.
- _____ and Eric Zolt (2005). “Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries”. *International Tax Program Papers No. 0508*, International Tax Program, Institute for International Business, University of Toronto.
- Bosch, Mariano (2006). “Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Labour Markets”. Center of Economic Performance. *Discussion Paper No. 761*, LSE, Londres.
- Cárdenas, Mauricio y Valerie Mercer-Blackman (2006). *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad*. Fedesarrollo. Bogotá. *Cuadernos de Fedesarrollo. No. 19*.
- Consejo Privado de Competitividad Colombia (2009). *Informe Nacional de Competitividad 2009-2010: Ruta a la Prosperidad Colectiva*. Capítulo 2. CPC. Bogotá.
- Contraloría General de la Nación (2002). *Reasignación de la carga tributaria en Colombia propuestas y alternativas*. Alfaomega Colombiana, CGN. Bogotá.
- Cruz, Ángela (2009). “Evasión del impuesto al valor Agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008”. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. DIAN. *Cuaderno de Trabajo*. Bogotá
- Engel, Eduardo, Alexander Galetovic and Claudio Raddatz (1997). “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic”. Department of Applied Economics. *Working Paper 41*. University of Chile, Santiago.
- Galindo, Arturo J. and Marcela Meléndez (2010). “Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia”. Research Department, IADB. *Working Papers*. Washington, DC.
- Gaviria, Alejandro y Felipe Barrera (2003). *Efficiency of Colombian Schools*. Fedesarrollo. Bogotá. Mimeo.
- Goñi, Edwin, Humberto López and Luis Servén (2006). “Getting real about inequality”. World Bank. Policy Research *Working Paper No. 3815, January*. Washington, DC.
- Gordon, Roger and Wei Li (2005). “Tax structure in developing countries: many puzzles and possible explanation”. NBER. *Working Paper No. 11267*. Washington, DC.

- Kaplow, Louis (2006). "Taxation". NBER. *Working Paper No. 12061*. Washington, DC.
- López, Cecilia, Alberto Bayona, Yesid Castro (1979). *Mercado de alojamiento turístico de las cajas de compensación familiar*. Fedesarrollo, Corporación Nacional de Turismo – CNT. Bogotá
- Lora, Eduardo (2007). "Trends and Outcomes of tax Reform" In: Lora, E. (ed.) *The state of state reform in Latin America*. Inter-American Development Bank - IADB. Washington, DC.
- Lozano, Ignacio y Jorge Ramos (2000). Análisis sobre incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Banco de la República. *Borradores Semanales de Economía No. 143*. Bogotá.
- Marulanda, Beatriz, Mariana Paredes y Lizbeth Fajury (2010). Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrenio. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento-CAF. Debates Presidenciales. Disponible en: <http://www.caf.com/attach/17/default/Bancarizaci%C3%B3n.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2009. Ministerio, Bogotá.
- Mondragón-Vélez, Camilo, Ximena Peña y Daniel Wills (2009). "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia". Universidad de los Andes. *Documento CEDE. 2010/7*. Bogotá.
- Olivera, Mauricio, Mónica Pachón y Guillermo Perry (2009). *La economía política de las reformas fiscales en Colombia*. Fedesarrollo. Mimeo.
- Perry, Guillermo, *et al.* (2007). Informality Exit and Exclusion. World Bank, The World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC.
- Restrepo, Juan Camilo (2010). *¿Y de la equidad qué? Reflexiones sobre el sistema tributario durante la administración Uribe Vélez*. Biblioteca Jurídica Diké. Bogotá.
- Santa María, Mauricio, Fabián García y Ana Virginia Mujica (2009). "Los costos no salariales y el mercado laboral: Impacto de la reforma a la salud en Colombia". Fedesarrollo. *Working Paper No. 43 agosto*. Bogotá.
- ____ Steiner y Erika Schutt (2010). *Hacia un mercado laboral más incluyente: el camino para superar la pobreza*. Fedesarrollo. Bogotá. Mimeo.
- Shome, Parthasarathi (1999). "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration". International Monetary Fund – IMF. Fiscal Affairs Department. *Working Paper No. 99/19*. Washington, DC.
- Unidad de Planeación Minero Energética-UPME (2009). *Cadena del petróleo 2009*. Ministerio de Minas y Energía. UPME. Bogotá.
- Vargas Lleras, Germán (2009). Plataforma política candidatura presidencial. Bogotá. Mimeo.
- Zee, Howell (2005). "Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Developments". International Monetary Fund – IMF. Fiscal Affairs Department. *Working Paper No. 05/87*. Washington, DC.

LAS FINANZAS TERRITORIALES EN COLOMBIA*

JUAN GONZALO ZAPATA**

* *Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a Fedesarrollo, CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.*

** *Investigador Asociado de Fedesarrollo. Este trabajo contó con la colaboración de José Luis González y Carlos Felipe Reyes. Se agradecen los comentarios a los participantes del seminario celebrado en la CAF en febrero del presente año y en especial a Antonio Hernández y Guillermo Perry. Igualmente a Jorge Humberto Botero y Roberto Steiner por su aporte para definir su alcance y límites.*

RESUMEN EJECUTIVO

Las fuentes de recursos de departamentos y municipios muestran que el sector público colombiano tuvo la capacidad de generar recursos para financiar el alto nivel de gasto que demandó el proceso de autonomía territorial. Los ingresos propios de los territorios, las transferencias, la principal fuente de recursos, y las regalías muestran resultados positivos en términos de recaudo a lo largo de la última década. En Colombia la descentralización no generó pereza fiscal, lo que se refleja en el hecho de que entre 2005 y 2008 los ingresos corrientes fueron más dinámicos que las mismas transferencias intergubernamentales. Este buen comportamiento de las finanzas de los entes territoriales no debe dejar de lado que hay problemas importantes en cada una de las tres áreas mencionadas y que es necesario adelantar reformas con el fin consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas departamentales en el largo plazo y hacer más justa y eficiente la distribución de los recursos de los territorios.

Desde la Constitución de 1991, y en especial durante la presente década los ingresos de los territorios crecieron en términos reales y ganaron participación como porcentaje del PIB. En términos reales estos se duplicaron y en el año 2008 representaron el 4,3% del PIB, una cifra muy alta si se compara con el promedio de la región. Debe recordarse que si bien hubo desorden fiscal a finales de los años noventa, la situación fue corregida rápidamente y durante la década actual las finanzas territoriales fueron superavitarias y compensaron en parte el déficit del gobierno nacional. Los niveles de endeudamiento territorial disminuyeron y se ajustó el gasto de funcionamiento. El gobierno nacional construyó el marco normativo para hacer realidad este ajuste en pocos años.

Durante la década de los años ochenta los municipios grandes profundizaron su tributación primero con las principales rentas, ICA y predial, y seguidamente con los impuestos a la propiedad inmueble, durante los años noventa. Una década más tarde, los municipios medianos iniciaron este mismo proceso, inclusive en sus cobros sobre la propiedad inmueble. De otra parte, se encontró que en los departamentos su desempeño fiscal ha sido bueno pero menor que el de los municipios; en especial por el discreto desempeño de los ingresos tributarios departamentales en el último

quinquenio. Bogotá, por su parte, tiene un muy buen comportamiento en materia de recaudo, el cual se explica en gran parte por la expedición de su estatuto orgánico en 1993. Hay que recordar que aún está pendiente la expedición del Estatuto Tributario Territorial y que este se considera básico para fortalecer el recaudo de departamentos y municipios en el largo plazo.

Las transferencias intergubernamentales, a pesar de las dos reformas constitucionales de 2001 y 2007, muestran un crecimiento real y positivo a lo largo de los últimos 18 años. Esta aún es la principal fuente de recursos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, su peso dentro del total de los ingresos es ligeramente menor dado el buen comportamiento, tanto de los ingresos propios como de las regalías. Los problemas de las transferencias en Colombia se relacionan más con la dificultad de las finanzas nacionales para financiar el monto de las mismas de acuerdo con la Constitución Nacional de 1991 y, con problemas de diseño que impiden hacer más eficiente su distribución y uso por parte de las entidades territoriales. Sobre estos problemas se hacen recomendaciones.

Así mismo, las regalías se han convertido en una muy importante fuente de recursos de los territorios. Inicialmente esta bonanza favoreció a los municipios y especialmente a los departamentos petroleros; sin embargo, durante la presente década esta se ha extendido a los grandes productores de carbón, gas y minerales y por su distribución se han visto favorecidos nuevos municipios. Baste mencionar que las regalías directas se duplicaron alcanzando más de \$4 billones anuales en el 2008 y que las previsiones apuntan a un aumento de la producción del sector minero energético. Las regalías continuarán al alza en el mediano plazo. Actualmente estas regalías representan el 10% de los recursos territoriales y el 40% del total de los ingresos corrientes departamentales. Sin embargo, el gran problema de las regalías se centra en el mal uso que se les da, en especial en los territorios en donde llega una gran bonanza para sus finanzas públicas. Entidades de control y expertos están de acuerdo en la necesidad de imponer controles al monto de las regalías directas recibidas y compartirlas con el resto de entidades territoriales, ajustar más el control sobre su uso y en la necesidad de promover el ahorro de las regalías durante las bonanzas para financiar gasto futuro de los territorios. Dado que estos recursos de regalías tienen problemas estructurales, tanto en su diseño como en su utilización, necesita modificarse su marco normativo, igualmente se hacen recomendaciones en tal sentido.

Dado el anterior diagnóstico se concluye que las finanzas territoriales se encuentran en su mejor situación desde que comenzó el proceso de descentralización en Colombia. La anterior situación no es óbice para mejorar la gestión de los recursos territoriales. Hay problemas de eficiencia, mal uso de los recursos y los criterios utilizados para definir el monto y la distribución de las transferencias y regalías pueden y deber ser mejorados.

RECOMENDACIONES

Con el fin de mejorar los ingresos territoriales en el largo plazo se proponen las siguientes medidas. La expedición del Estatuto Tributario Territorial es prioritaria para lograr la consolidación de las finanzas territoriales. Otro punto importante es aumentar los impuestos al consumo de licores y tabaco, desmontar los monopolios de loterías y licores, y fomentar una estructura de mercado competitiva que redunde en mayores beneficios para los fiscos territoriales. En esta misma línea y complementando lo anterior, se propone impulsar la creación de una lotería nacional cuya gerencia sea llevada a cabo por las más grandes y exitosas de manera colegiada; mientras ésta se consolida completamente, el gobierno puede garantizar unos ingresos mínimos base a cada departamento por un tiempo prudente. Para el chance, que a pesar de sus problemas de corrupción e ilegalidad es uno de los sectores del juego más dinámico, la solución apunta hacia una modernización que permita un mayor control sobre el juego ilegal. El chance electrónico es la solución. Finalmente, se debe reemplazar en forma urgente a ETESA con una nueva entidad que debe contar con representación importante de los departamentos y municipios en su junta.

En segundo lugar, para mejorar el sistema de transferencias se propone terminar con el amarre constitucional a los ingresos corrientes de la nación, pero sin dejar de lado que éstas deben ser crecientes y que no disminuyan en términos reales. Por otro lado, se debe modificar la distribución de estos recursos, incluyendo como principal criterio el poblacional, por lo menos 80% del total y, el 20% restante a partir de la capacidad o desempeño fiscal de los territorios. Finalmente, se propone incluir dentro del Sistema General de Participaciones (SGP) parte de las regalías directas por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Para mejorar la administración de las regalías, se proponen dos medidas. La primera es alternativa a la inclusión de las regalías directas en el SGP. Limitar el máximo

de ingresos anuales por regalías directas de cada gobierno territorial hasta el 100% del promedio de sus ingresos corrientes anuales en los últimos tres años, o el 40% de las transferencias del SGP en la vigencia. El excedente de las regalías se debe ahorrar en un fondo estatal de ahorro y estabilización. Segundo, se propone la creación de un fondo de ahorro y estabilización macroeconómico por parte del gobierno, coadyuvado con la implementación de una regla fiscal. Este nuevo fondo debe reemplazar al Fondo Nacional de Regalías, capitalizarse durante cinco años y que sus rendimientos futuros sean solo para departamentos y municipios. Por último, se propone que el Fondo Nacional de Regalías solamente financie proyectos de inversión regionales, presentados en forma conjunta por varios entes territoriales, y recuperar así la intención original de la Constitución Nacional de 1991.

Finalmente, debe mencionarse que estas recomendaciones no transfieren recursos al gobierno nacional y que solo hacen ajustes entre los gobiernos territoriales. Algunos disminuirán los ingresos por regalías, pero la gran mayoría aumentaría los ingresos por el SGP. Además, se dispondría de más recursos para financiar proyectos regionales con el Fondo Nacional de Regalías.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización colombiano dio su primer gran paso con la elección popular de alcaldes a mediados de la década de los años ochenta. Posterior a esta decisión, el proceso de delegación de funciones y recursos entre niveles de gobierno ha continuado su profundización mediante distintos cambios legales. La Constitución Política de 1991 es el más importante de ellos pues no sólo decidió involucrar un alto volumen de recursos mediante un generoso modelo de transferencias o participaciones de los ingresos nacionales a los niveles de gobierno subnacionales, sino que también ordenó que el nivel intermedio de gobierno, la gobernación, fuera elegida por voto popular. Es importante resaltar la integralidad del proceso pues las decisiones a favor de los territorios, departamentos y municipios, comprenden temas políticos, económicos y administrativos¹.

El tema de las finanzas territoriales es muy amplio, por lo que el alcance de este trabajo se concentra en forma prioritaria en identificar las tendencias generales de las principales fuentes de recursos de los gobiernos subnacionales. En general, los procesos de entrega de funciones y recursos a los territorios van acompañados de una gran prevención sobre los efectos negativos que de estos se derivan. Si bien se defiende que la descentralización política y fiscal fortalece la democracia, al acercar las decisiones estatales al ámbito local, se puede hacer más eficiente el uso de los recursos públicos puesto que los mandatarios locales tienen una mayor capacidad para *leer* las preferencias de sus ciudadanos, entre otras razones. Así, de obtenerse buenos resultados con los programas sociales ejecutados por los gobiernos territoriales, estos, además, tendrán un mayor reconocimiento social y apropiación por parte de las comunidades, profundizándose así la autonomía territorial. Igualmente, se argumenta que un acelerado proceso de descentralización puede generar problemas como pereza fiscal, un aumento de la dependencia de las transferencias intergubernamentales, un aumento desbordado del gasto público, malos resultados fiscales de departamentos y municipios con el consecuente aumento del endeudamiento y del

¹ *En este trabajo la palabra territorio se refiere tanto a departamentos como municipios, igualmente se utiliza gobiernos subnacionales para diferenciarlos del gobierno nacional. Así mismo, se utiliza la palabra transferencia en vez de participación que es la utilizada legalmente.*

déficit fiscal territorial, entre otros efectos. Como veremos, a lo largo de los últimos veinte años algunos de estos efectos se han presentado en tanto que otros no.

En primer lugar, se analizarán los recursos propios de departamentos y municipios. Seguidamente, se hace una reflexión sobre las transferencias intergubernamentales. En tercer lugar, frente al tema de las regalías, se concentrará el análisis de las regalías directas. Debe mencionarse que si bien las regalías han sido muy criticadas por su uso, el análisis se centrará más en el diseño de este modelo paralelo de transferencias que, a diferencia del anterior, es más inequitativo, no tiene los incentivos apropiados para hacer un buen uso de estos recursos o con el fin de favorecer el ahorro para financiar gasto en el largo plazo. En último lugar, se presentan las conclusiones del trabajo y se hacen propuestas de reforma de las finanzas territoriales.

Antes de comenzar con el análisis, es necesario hacer dos advertencias sobre el desarrollo de fortalecimiento de los gobiernos territoriales que deben ser tenidas en cuenta a pesar de que por los límites de este trabajo no se profundiza en ellas. La primera es que en Colombia el modelo de financiamiento de los gobiernos territoriales se acerca más a lo que en la teoría económica se conoce como federalismo fiscal, pues muchas de sus características así lo confirman. Hay un alto volumen de recursos involucrados, tanto de los propios de departamentos y municipios como del sistema de transferencias que asigna gran parte de los recursos nacionales a los territorios. Con lo cual los dos gobiernos subnacionales tienen una alta autonomía política y fiscal y la defienden en forma permanente frente al gobierno nacional. En nuestro país las transferencias son automáticas e inclusive tienen un fuerte amarre legal pues están mencionadas en forma expresa en el articulado de la Constitución Nacional de 1991. Una prueba más de la fortaleza de las finanzas territoriales se encuentra en la capacidad del estado para aumentar los recursos de los territorios cuando ha sido necesario. Un buen ejemplo es lo sucedido recientemente en el sector salud, en donde se arbitraron nuevos recursos mediante el decreto 127 de 2010. Este decreto ley aumentó las tasas de los impuestos a los cigarrillos y licores y, al mismo tiempo, incrementó el IVA para la cerveza y los juegos de azar. Con estos nuevos recursos se aumentará, de una parte, el recaudo de fiscos departamentales y, de otra, los recursos adicionales por el IVA, que alimentarán el Fondo de Prestaciones Excepcionales en Salud -Fonpres- creado dentro de la emergencia social, que se encargará de financiar igualmente el gasto del sector.

La segunda, se refiere a que aún está pendiente por desarrollar gran parte del marco normativo que creó la Constitución de 1991 para consolidar la gestión y autonomía de los gobiernos subnacionales. Esta Constitución profundizó en forma integral la descentralización, para lo cual obliga al legislativo a expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y el Estatuto Tributario Territorial (ETT)². La discusión sobre la pertinencia de la LOOT después de cerca de 20 años de expedida la Constitución está aún abierta, y si bien los diferentes gobiernos nacionales presentan el respectivo proyecto de ley casi todos los años, su debate en el Congreso ha sido poco importante, y ninguno de los proyectos presentados han tenido posibilidades objetivas de convertirse en ley. Con la LOOT sería más fácil el desarrollo de provincias y regiones, niveles de gobierno creados con la Constitución de 1991, pero esto no ha sido posible. Esta ley marco armonizaría las funciones de los diferentes sectores (salud, educación saneamiento básico, vivienda, etc.) entre niveles de gobierno y permitiría una coordinación entre ellos. Esto tampoco ha sido posible y, por el contrario, su ausencia hizo que cada sector definiera su propio ordenamiento territorial en los últimos años. Por supuesto, estos se contradicen entre ellos y tienen su propia interpretación del alcance de la autonomía de departamentos y municipios, esto solo por mencionar uno de los problemas por la carencia de la ley orgánica.

Así mismo, la ausencia de un estatuto tributario territorial ha tenido un impacto negativo en las finanzas de departamentos y municipios. Su no expedición ha impedido que se fortalezcan los fiscos territoriales en forma debida. Esto, porque el actual marco legal es obsoleto y deja de lado nuevos conceptos sobre la tributación territorial y sus posibilidades de gestión. El caso de Bogotá es un buen ejemplo de cómo las finanzas territoriales mejoran por efecto de la expedición de un nuevo marco legal en los temas fiscales. A partir del decreto Ley 1421 de 1993, el régimen especial para el distrito capital, las finanzas de Bogotá lograron su mejor comportamiento en

² El artículo 151 de la Constitución discute sobre la necesidad de legislar “las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”. El artículo 306 menciona que dos o más departamentos podrán constituirse regiones administrativas y planificación -RAP- y que su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Igualmente el art. 288 de la Constitución dice que la LOT “establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales... y que las competencias asignadas deben sujetarse a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. Sin embargo, todo este marco normativo constitucional está aún pendiente en su desarrollo.

su historia reciente. De acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, entre los años 2000 y 2008 los ingresos corrientes de la ciudad crecieron a una tasa real superior al 10% anual. Al mismo tiempo, se encuentra que sus ingresos per cápita son los más altos entre las grandes ciudades capitales. Al ser distrito, igualmente cobra tributos típicamente departamentales, lo que explica en parte su buen desempeño. El crecimiento de los impuestos locales como el ICA y el predial también ha sido muy positivo. Sin este estatuto orgánico las finanzas de la capital no hubieran logrado el muy buen desempeño que tienen.

Los ingresos territoriales han mejorado a través de varias reformas parciales que se han adelantado con la expedición de reformas tributarias nacionales. Las mismas además han tenido impactos positivos en la mejora del recaudo, como lo muestran los trabajos de Frank y González (2007), Zapata (2003 y 2009), las evaluaciones periódicas del DNP sobre la descentralización y las finanzas de municipios y departamentos, así como los informes de la Dirección de Apoyo fiscal -DAF-. A su vez, la Visión 2019, liderada por el Departamento Nacional de Planeación, propone reformas para mejorar la descentralización y, de manera específica, las finanzas territoriales bajo el supuesto que los recaudos aún pueden mejorar³. Dados los anteriores resultados, la necesidad de la expedición del ETT obedece más a no desperdiciar una potencialidad de recaudo que no se ha realizado, a la modernización del marco tributario que en muchos casos es obsoleto, y al diseño de un marco normativo que permita acotar el cobro de tributos como los de la propiedad inmueble, que presentan desarrollos en algunos municipios no esperados, entre otras razones.

A lo largo de las últimas dos décadas Colombia vivió una revolución fiscal y gran parte de esta se explica por la descentralización y el buen desempeño que tuvieron sus principales fuentes de recursos: ingresos propios de departamentos y municipios, las regalías directas y, la más importante de todas, las transferencias intergubernamentales. Este trabajo busca adelantar recomendaciones para reformar los

³ Ver Jonas F. y González C. *Colombia Decentralization: Options and Incentives for Efficiency. Vols. I - II Main Report. World Bank. June. 2007. DNP. 2019 VISIÓN COLOMBIA II CENTENARIO - Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial (Propuesta para discusión). 2007. Zapata J. G. Chaparro J. C. Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios de menos de 30.000 habitantes. Informes 2 y 3 para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Fedesarrollo. Bogotá. 2003.*

recursos propios y transferidos de departamentos y municipios, de tal forma que se puedan obtener mejores resultados en su recaudo como en su distribución entre gobiernos. Su importancia está fuera de toda discusión, el monto de estos recursos es muy alto y ha sido y será creciente en el largo plazo. La única y mejor opción para las finanzas territoriales es fortalecerlas aún más y hacer una mejor asignación de estos recursos.

A. Marco normativo de las finanzas territoriales

En Colombia, la descentralización inició en 1985 como un proceso que trasladó responsabilidades, competencias y recursos a los municipios. De hecho, puede afirmarse que hasta 1991 el país operó con dos niveles territoriales, la nación y los municipios. En sus comienzos este proceso fue más fiscal y administrativo que político⁴. En este contexto, desde la década de los años ochenta y a lo largo de la década siguiente se expidió un amplio paquete normativo con objetivos diversos⁵. De nuestro interés, el desarrollo de esta legislación se ha concentrado en cuatro temas: el fortalecimiento de los fiscos territoriales, las reglas de juego de las transferencias intergubernamentales, las regalías directas y, controles al desempeño fiscal de los territorios a lo largo de las últimas dos décadas. En primer lugar, se quería fortalecer las finanzas subnacionales; en segundo lugar, a la vez que aumentaron las transferencias intergubernamentales, se decidió no solo su monto sino su forma de distribución entre gobiernos y la utilización de los recursos transferidos. En tercer lugar, ya en la década de los años noventa se reguló el desempeño fiscal de departamentos y municipios en temas como límites al gasto, la obligatoriedad en la generación de ahorro corriente y control al endeudamiento. Seguidamente se legisló sobre las regalías, con

⁴ Jaime Castro menciona que “de 46 decisiones que se tomaron entre 1992 y 2002, 42 tuvieron alcance fiscal y/o administrativo y sólo 4 fueron políticas”. Ver *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Editor: Darío I. Restrepo B. Bogotá. Octubre de 2007.

⁵ Las leyes 12, 13 y 14 de 1984, el Estatuto Orgánico de Bogotá, decreto 1421 de 1993 y las leyes 86 de 1989 y 788 regulan los ingresos territoriales. Dos actos legislativos de 2001 y 2007 junto con las leyes 60, 715, 1122 y 1176 son el marco actual que define la normatividad de las transferencias intergubernamentales. Finalmente, las leyes 358 y 795, 617, 550 y 819 son el marco normativo del ajuste de las finanzas territoriales. A su vez, los artículos 360 y 361 de la Constitución junto con las leyes 141, 715 y 756, cumplen el mismo papel para las regalías.

lo cual se decidieron la forma de liquidación de las mismas, la manera como estas se distribuyen entre gobiernos subnacionales y agencias estatales y, qué gasto pueden financiar. Igualmente, se prestó especial atención a los mecanismos para garantizar el ahorro forzoso de los excedentes de regalías en los territorios en donde se presentaran bonanzas en la explotación de recursos naturales renovables (RNNR), así como la destinación de estos para el pago futuro de sus obligaciones.

En Colombia la misma Constitución define funciones y recursos delegados a los gobiernos subnacionales e incluye, además, las transferencias intergubernamentales y las regalías en su articulado. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 358, las transferencias a las entidades territoriales serían, a partir del 2002, el 42,5% de los ingresos corrientes de la nación. Además de considerarse un porcentaje alto en el contexto internacional, son pocos los países en donde se haya fijado este porcentaje directamente en la Constitución⁶. Con este amarre constitucional quedó en claro que la única forma de modificar el sistema de transferencias en lo sustancial era a través de reformas constitucionales mediante la aprobación de actos legislativos.

B. Una reflexión sobre la descentralización

Desde la misma Constitución se buscaron varios objetivos complementarios para el fortalecimiento de los fiscos territoriales. El estatuto tributario fortalecería los recursos propios, las transferencias intergubernamentales complementarían estos recursos y extenderían el gasto a otros sectores de la actividad pública además de educación y salud y, las regalías financiarían de manera directa e indirecta las inversiones en equipamiento urbano local e infraestructura regional. Esta orientación en las finanzas territoriales y el compromiso del gobierno nacional en aumentar los recursos transferidos le auguraba buenos resultados al proceso de descentralización colombiano. Sin embargo, ¿este modelo profundizado con la Constitución de 1991 era el apropiado o comprometía un alto volumen de recursos a favor de los gobiernos nacionales después de más de cien años de centralización?

⁶ Ver Zapata J. Chaparro J. (2003) *Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios de menos de 30.000 habitantes. Consultoría para la Misión del Ingreso Público. Mimeo. Fedesarrollo. Bogotá.*

Las ventajas de adelantar un proceso de descentralización son reconocidas por los expertos; sin embargo, la discusión se hace más difusa cuando se debate sobre hasta dónde se deben delegar funciones, los límites de la gestión entre los gobiernos que conforman el Estado, y cuáles son los recursos, propios de los territorios y transferidos, que se necesitan para financiar el gasto que se ha descentralizado. De acuerdo con Bird (2003), las principales fuentes locales de ingresos, para el caso colombiano el predial y el ICA, por muy bien que se administren son insuficientes para financiar el gasto que estas administraciones ejecutan, por lo que las transferencias intergubernamentales son inevitables y necesarias⁷. Sin embargo, Bird afirma que hay una fuerte evidencia internacional que muestra que los gobiernos subnacionales son más prudentes y eficientes con los recursos que ellos recaudan frente a los que reciben por transferencias. Por esto, la principal tarea que deben enfrentar los gobiernos locales es hacer el mejor uso posible de todas las fuentes locales de recursos de que disponen. El trabajo que aquí se menciona hace una lista extensa de posibilidades en este campo.

En general, entre más alta sea la capacidad fiscal de los territorios para financiar su gasto, más fuerte y autónomos serán estos gobiernos. Así, en muchos casos los recursos propios son inclusive más importantes que las transferencias intergubernamentales. En Colombia, Bogotá es un buen ejemplo, pues las transferencias pesan menos del 30% del total de sus ingresos. En este trabajo se estiman, tanto para municipios como para departamentos, la capacidad de los territorios para financiar inversiones con recursos propios y la dependencia de las transferencias para financiar el gasto territorial. A partir de este análisis se hacen recomendaciones para mejorar el desempeño fiscal de los territorios.

De otra parte, las transferencias permiten igualar o equiparar el gasto público entre regiones e inclusive entre municipios. Se busca una convergencia en la prestación de los servicios por parte de los territorios. Dado que no todos tienen la misma potencialidad tributaria; por ejemplo, la base económica para cobrar tributos es muy

⁷ Bird R. (2003) *Local and Regional Revenues: Realities and Prospects*. Universidad de Toronto. Canadá. Una versión previa se publicó como "Subnational Revenues: Potentials and Problems" por el Banco Mundial. Ver S.J. Burki and G.E. Perry (eds.) *Decentralization and accountability of the public sector*, Washington: World Bank, 2000.

diferente en Colombia por regiones o tamaño poblacional del municipio. Debe mencionarse que en las fórmulas de liquidación de las transferencias se tienen en cuenta igualmente criterios como autonomía regional, niveles de pobreza por regiones o municipios y, el más importante de todos, la población. La mayoría de estos criterios se han utilizado en Colombia al momento de diseñar el marco normativo de la descentralización. Más adelante, se hace un análisis de las características de nuestro sistema de transferencias y recomendaciones para su mejora.

De lo anterior se concluye que el desarrollo de la normatividad sobre las finanzas territoriales ha sido muy amplio y que en lo relacionado con definición del monto de los recursos y la distribución de estos entre gobiernos subnacionales se ha dado un gran activismo. Infortunadamente no sucede lo mismo con la ley de ordenamiento territorial y con el estatuto tributario territorial, piezas claves para el definitivo fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales. A continuación se analiza cómo ha sido la evolución de las finanzas territoriales en los últimos años. En primer lugar del consolidado territorial y, a continuación, de las finanzas municipales y departamentales por separado.

II. CONSOLIDADO DE LAS FINANZAS TERRITORIALES 2000-2008

El Cuadro 1 nos presenta un resumen de los principales ingresos de los departamentos y municipios entre el año 2002 y el 2008. La información de los ingresos utilizada es la del DNP y se presentan las principales fuentes de ingreso para departamentos y municipios: ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, los ingresos por transferencias, que en su mayoría son provenientes del Sistema General de Participaciones, y las regalías directas. Igualmente se presenta un consolidado de los territorios, ingresos departamentales y municipales y se estiman como porcentaje del PIB. En general se encuentra que a lo largo de estos siete años los ingresos propios de los territorios se consolidaron. Estos crecieron en términos reales, ganaron participación como porcentaje del PIB y, tienen un mayor peso dentro del total de los ingresos territoriales. Si bien las transferencias aún son la principal fuente de recursos, los ingresos propios de los territorios cada vez representan un mayor porcentaje dentro del total. Igualmente, las regalías representan un monto considerable de los recursos y fueron muy importantes en los últimos cuatro años. Las principales tendencias de las finanzas territoriales en Colombia son las siguientes.

CUADRO 1. CONSOLIDADO PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES (2002-2008, MILES DE MILLONES - \$2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Municipios							
Ingresos corrientes	7.109	8.395	9.443	10.441	11.834	11.389	11.673
Tributarios	5,19	5.896	6.547	7.205	8.424	8.675	9.007
No tributarios	1.255	1.722	2.187	2.488	2.607	1.914	1.771
Transferencias	7.774	9.788	10.354	11.063	11.444	11.981	13.32
Regalías	803	910	960	969	1.261	1.333	1.787
Ingresos totales	15.023	18.317	20.049	21.725	23.736	23.903	25.886
Departamentos							
Ingresos corrientes	3.333	3.789	4.629	5.214	4.695	5.011	4.782
Tributarios	3.044	3.245	3.45	4.016	3.963	4.167	4.078
No tributarios	219	480	930	941	826	966	799
Transferencias	6.954	6.021	7.303	7.286	7,73	7.666	7.726
Regalías directas	1.243	1.488	1.384	1.663	1.802	1.953	2.132
Ingresos totales	11.461	11.233	13.067	13.908	14.328	14.753	14.735
Entes territoriales consolidado							
Ingresos corrientes	10.441	12.184	14.072	15.656	16.529	16,4	16.456
Tributarios	8.235	9.142	9.998	11.221	12.387	12.842	13.086
No tributarios	1.474	2.202	3.117	3,43	3.433	2,88	2,57
Ingresos corrientes (% del PIB)	3,20	3,51	3,77	3,92	3,79	3,53	3,44
Transferencias	14.728	15.809	17.658	18.349	19.173	19.648	21.046
Transferencias (% del PIB)	4,51	4,55	4,74	4,60	4,40	4,23	4,40
Regalías directas	2.047	2.398	2.343	2.632	3.063	3.287	3.919
Regalías directas (% del PIB)	0,63	0,69	0,63	0,66	0,70	0,71	0,82
Ingresos totales	26.484	29,55	33.116	35.633	38.056	38.656	40.621
Ingresos Territoriales Totales (%del PIB)	8,12	8,51	8,88	8,93	8,72	8,31	8,49

Fuente: DNP. Estimaciones del autor.

- Los municipios fueron los que tuvieron un mejor desempeño en materia tributaria. En especial sus ingresos tributarios crecieron a lo largo de todo el periodo y lo hicieron en un 80%. Los ingresos no tributarios, por el contrario, crecieron sólo el 30%. En los departamentos los ingresos tributarios crecen los primeros tres años en un 30% y después se estancan en los cuatro años siguientes. Así mismo, los ingresos no tributarios crecen y se multiplican por tres en el periodo. Si bien en el consolidado territorial los departamentos y municipios mantienen el mismo porcentaje, los departamentos son el 30% del total, la composición de sus ingresos entre tributarios y no tributarios se modificó sustancialmente.

- ❑ Las transferencias se mantienen como la principal fuente de recursos de los territorios; aunque pierden ligeramente participación al pasar del 56% en el 2002 al 51% en el 2008. Las transferencias a los departamentos crecen en solo el 11,09% en los siete años, en tanto que las transferencias a los municipios se incrementan en un 90%. Esto se explica en gran parte por el mayor destino de los recursos de salud a la expansión del aseguramiento que es administrado por los municipios.
- ❑ Como era de esperarse, las regalías directas se incrementan en forma notable y se duplican entre el 2002 y el 2007. El aumento no sólo se da en los departamentos, principales beneficiarios de las regalías de hidrocarburos, sino también en los municipios, lo cual refleja el aumento de las regalías mineras, carbón y níquel, que favorecen en su distribución a los municipios. Las regalías llegan a representar el 10% del total de los ingresos territoriales, una cifra muy alta en la medida en que esta se destina en su mayoría a inversión. En el periodo pasan de poco más de \$2 billones en el 2002 a cerca de \$4 billones en el 2008.
- ❑ Como porcentaje del PIB se encuentra que tanto los ingresos corrientes como las regalías muestran un incremento a lo largo de los siete años. Por el contrario, vemos cómo las transferencias presentan una leve disminución en el periodo. Lo anterior también nos muestra que el buen comportamiento de la economía del año 2004 en adelante se reflejó en los ingresos tributarios municipales.
- ❑ Por último preocupa que para los departamentos, el marchitamiento de sus ingresos tributarios y de las transferencias recibidas, los lleva a una posición de desventaja relativa frente a los municipios. Máxime si las responsabilidades que estos gobiernos asumen son cada vez mayores.

En resumen, las principales fuentes de recursos de los territorios muestran que el sector público colombiano tuvo la capacidad de generar los recursos para financiar el alto nivel de gasto que demandó el proceso de autonomía territorial. La descentralización no generó pereza fiscal y, por el contrario, en los últimos cuatro años se encuentra que los ingresos corrientes fueron más dinámicos que las mismas transferencias, si bien se encuentran importantes diferencias cuando se analiza cada nivel territorial por separado. Los ingresos territoriales en Colombia son 3,5% del PIB, cifra muy alta si se la compara con la de otros países de la región. Si a lo anterior se

suman las regalías directas que están en 0,8% del PIB, se encuentra que el total de los recursos de los territorios colombianos, sin tener en cuenta las transferencias intergubernamentales, es del 4,3% del PIB (Ver Cuadro 1). A pesar de lo anterior, las cifras fiscales muestran que el aumento del gasto público se disparó y esto generó desorden fiscal a finales de la década de los años noventa. Baste mencionar que 15 departamentos y cerca de 70 municipios estuvieron en ley 550 o en proceso de ajuste con la DAF durante la última década y muchos de ellos aún no consolidan su situación financiera⁸. Si bien el anterior desorden generó un aumento del déficit de las finanzas territoriales, esto rápidamente se corrigió y durante toda la década actual las finanzas territoriales fueron superavitarias. Un muy buen resumen de las condiciones de desajuste fiscal de los territorios, de las medidas para su control y del impacto obtenido se encuentra en DAF (2009)⁹.

III. LAS FINANZAS MUNICIPALES

Metodología. Para el análisis de las finanzas territoriales se revisaron las ejecuciones presupuestales de departamentos y municipios entre los años 2000 y 2008. Los ingresos se desagregaron hasta donde la información de la dirección de Desarrollo Territorial -DDT- del DNP lo permitió. Infortunadamente no se consiguió el detalle de la información de los ingresos a la propiedad inmueble, pues se tiene evidencia reiterada de su buen comportamiento en los últimos años. Sin embargo, sí se dispone de información de regalías y de las transferencias recibidas y pagadas por los territorios. Las ejecuciones presupuestales incluyen, además, los gastos de funcionamiento desglosados en sus rubros principales.

Igualmente, se estimaron indicadores que permiten efectuar una evaluación del desempeño fiscal de una entidad territorial, mediante el análisis de los principales resultados fiscales, por medio del examen de conceptos económicos y legales del ahorro, los ingresos y el gasto de los territorios (Ver Cuadro 2). Los indicadores de

⁸ Los informes anuales de la Dirección de Apoyo Fiscal -DAF- del Ministerio de Hacienda y Crédito Público son muy ilustrativos al respecto. Consultar la página web del Ministerio.

⁹ Dirección de Apoyo Fiscal -DAF- 10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998 - 2008. DAF- Minhacienda. Bogotá. Mayo de 2009.

CUADRO 2. DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES FISCALES

Indicadores de ahorro	
Ahorro primario	Ingreso corriente - Gastos funcionamiento - Otros gastos*
Ahorro operacional	Ahorro primario - intereses
Capacidad de ahorro	Ahorro operacional / ingreso corriente
Ahorro total	Ingreso total - Gastos funcionamiento - Intereses - Otros gastos
Indicadores de ingreso	
Capacidad generación ingresos permanentes	Ingresos corrientes / ingresos totales
Importancia Industria y Comercio	Impuesto de industria y comercio / ingreso corriente
Importancia del impuesto predial	Impuesto predial / ingreso corriente
Dependencia de las transferencias	Transferencias / ingreso total
Importancia de los ingresos de capital	Ingresos de capital / ingreso total
Indicadores de gasto	
% Gastos funcionamiento en total gasto	Gastos funcionamiento / Gasto total
% Gastos de personal en gastos funcionamiento	Gastos personal / Gastos funcionamiento
Capacidad financiación gastos funcionamiento	Gastos funcionamiento / Ingresos corrientes
% Inversión en total del gasto	Gastos de inversión / Gasto total
Autofinanciación de la inversión	(Ahorro total – Transferencias nacionales) / Gastos inversión
Inversión financiada transferencias	Transferencias nacionales / Inversión
% intereses deuda en total gasto	Intereses / Gasto total

* Otros gastos: de funcionamiento como Fonpet (Fondo de Pensiones Territoriales), bonos pensionales, pasivos contingentes, entre otros.

Fuente: Elaboración del autor.

ahorro miden la capacidad de generación de recursos para la inversión, mientras que los indicadores de ingreso analizan la estructura de las fuentes de ingreso así como el peso de las transferencias del nivel central en las finanzas de departamentos y municipios. Los indicadores de gasto examinan su composición y sus fuentes de financiación. Se busca estimar la dependencia de los fiscos territoriales frente a las transferencias para financiar su gasto y la capacidad de los territorios para financiar inversiones con recursos propios.

Los cuadros 3 y 4 nos muestran el consolidado de las ejecuciones presupuestales municipales entre el 2000 y el 2008 y una serie de indicadores fiscales de ahorro, ingresos, gastos y endeudamiento. Se identifican las siguientes tendencias:

- El gran crecimiento de la actividad pública municipal. Tanto los ingresos como los gastos crecen a lo largo de los nueve años analizados y prácticamente se doblan a lo largo de la década. En general se ratifica el crecimiento de las prin-

CUADRO 3. CONSOLIDADO EJECUCIONES PRESUPUESTALES MUNICIPALES 2000-2008
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2008)

Municipios (pesos de 2008)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos totales	16.500	15.496	18.475	20.276	21.547	24.556	27.723	26.964	30.126
Ingresos corrientes	6.186	6.502	7.109	8.395	9.443	10.442	11.834	11.389	11.673
Ingresos tributarios	4.630	4.909	5.190	5.896	6.547	7.205	8.424	8.675	9.008
Predial	1.599	1.648	1.756	1.925	2.152	2.347	2.507	2.475	2.533
Industria y comercio	1.839	1.928	2.053	2.481	2.705	2.980	3.464	3.804	4.010
Sobretasa a la gasolina	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	1.177	n.d	n.d	1.081
Otros	n.d	n.d	n.d	534	623	700	n.d	n.d	1.384
Ingresos no tributarios	940	978	1.255	1.722	2.188	2.488	2.607	1.915	1.771
Transferencias	616	615	663	777	708	748	804	800	895
Gastos totales	18.433	16.532	19.325	20.687	20.862	24.108	28.033	30.208	28.327
Gastos corrientes	5.419	4.805	5.088	4.489	4.530	4.708	5.041	5.120	5.180
Funcionamiento	4.685	4.137	4.294	4.107	4.020	4.237	4.521	4.679	4.542
Servicios personales	2.128	2.078	1.735	2.040	1.985	2.119	2.158	2.189	2.177
Gastos generales	976	794	810	789	770	773	803	930	732
Transferencias pagadas (nominas)	1.581	1.264	1.748	1.278	1.265	1.346	1.561	1.561	1.620
Intereses deuda pública	693	579	794	300	510	470	499	428	638
Otros gastos corrientes	41	89	-	82	-	-	21	12	12
Déficit o ahorro corriente (1-2)	767	1.698	2.020	3.906	4.913	5.734	6.794	6.269	6.493
Ingresos de capital	10.314	8.993	11.366	11.881	12.103	14.115	15.889	15.575	18.452
Regalías	677	758	803	910	960	969	1.261	1.333	1.787
Transferencias nacionales (SGP, otros)	6.807	5.982	7.774	9.788	10.354	11.063	11.444	11.981	13.320
Cofinanciación	178	195	329	115	63	110	493	809	410
Otros	2.652	2.057	2.460	1.067	727	1.972	2.691	1.453	2.935
Resto inversiones	6.867	7.945	8.991	10.199	11.496	12.746	14.769	15.033	16.619

Fuente: DNP.

CUADRO 4. CONSOLIDADO EJECUCIONES PRESUPUESTALES MUNICIPALES 2000-2008
(MILLONES DE PESOS DICIEMBRE DE 2008)

Municipios	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indicadores de ahorro									
Ahorro primario	1,5	2,3	2,8	4,3	5,4	6,2	7,3	6,7	7,1
Ahorro operacional	0,8	1,7	2,0	3,9	4,9	5,7	6,8	6,2	6,4
Capacidad de ahorro (%)	13,1	27,4	28,4	47,5	52,0	54,9	57,6	55,1	55,6
Ahorro total	11,0	10,7	13,4	15,8	17,0	19,8	22,7	21,8	24,9
Indicadores de ingreso									
Importancia del impuesto de ICA (%)	29,7	29,6	28,8	29,6	28,6	28,5	29,4	33,4	34,3
Importancia del impuesto predial (%)	25,8	25,3	24,7	22,9	22,8	22,5	21,2	21,7	21,7
Dependencia de las transferencias (%)	41,2	38,6	42,1	48,3	48,1	45,0	41,3	44,4	44,2
Indicadores de gasto									
% gastos de funcionamiento en el total de gasto	25,4	25,0	22,2	19,8	19,3	17,6	16,1	15,5	16,0
% gastos de personal en funcionamiento	39,2	43,2	34,1	45,4	43,8	45,0	42,8	42,7	42,0
Grado de dependencia corriente (%)	33,7	30,5	40,7	31,1	31,5	31,7	34,5	33,4	35,6
Capacidad financiación gastos de funcion. (%)	75,7	63,6	60,4	48,9	42,6	40,6	38,2	41,1	38,9
Participación inversión en el total del gasto (%)	70,6	70,9	73,6	78,3	78,3	80,5	82,0	83,0	81,7
Autofinanciación de la inversión (%)	32,8	40,1	39,4	37,0	40,8	45,3	48,9	39,3	50,1
Inversión financiada con transferencias (%)	52,3	51,0	54,6	60,4	63,4	57,0	49,8	47,7	57,5
Participación intereses en el total de gasto (%)	3,7	3,5	4,1	1,4	2,4	1,9	1,8	1,4	2,2
Indicadores de endeudamiento									
Superávit primario	-1,93	-1,03	-0,85	-0,41	0,68	0,44	-0,31	-3,24	1,79

Fuente: DNP. Estimaciones del autor.

cipales fuentes de recursos de los municipios. Los ingresos corrientes pasan de \$6,1 billones a \$11,7 billones. Este crecimiento no se explica solamente por los impuestos predial e ICA, el más dinámico, sino también por las demás fuentes de recursos como la sobretasa a la gasolina, los ingresos no tributarios y otros (que incluyen los impuestos a la propiedad inmueble). Mención especial tienen las regalías directas que se incrementan notablemente al pasar de \$677 mil millones en el 2000 a cerca de \$1,8 billones en el 2008.

- ❑ El control sobre el gasto corriente municipal. A lo largo de la década este permanece constante e inclusive disminuye ligeramente. El gasto en servicios personales de los municipios se mantiene alrededor de \$2,2 billones anuales, en tanto que los gastos generales y los pagos de intereses de la deuda disminuyen en un 20% en términos reales entre 2000 y 2008. Con lo anterior se ratifica que el control del gasto público municipal y del endeudamiento se mantiene a lo largo de la década y que las leyes controlan el desempeño fiscal, en especial las leyes 617 y 550 cumplen con sus objetivos.
- ❑ Dado lo anterior, se encuentra que el ahorro corriente, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, crece en forma sostenida al pasar de \$680 mil millones en el 2000 a \$6,4 billones en el 2008. Este incremento es del 900% y explica en gran parte que las finanzas subnacionales sean positivas y crecientes en el consolidado de las finanzas públicas estatales a lo largo de la presente década.
- ❑ La suma de las dos tendencias anteriores hace que se encuentren indicadores fiscales positivos. En ingresos vemos cómo a pesar del buen comportamiento del ICA y del predial en el periodo analizado, la dependencia de estos ingresos no ha aumentado, pues los demás ingresos municipales han tenido el mismo comportamiento. Así, a pesar del gran crecimiento de las transferencias intergubernamentales que reciben los municipios, pasan de \$6,8 billones a \$13,2 en el periodo analizado, la dependencia de las mismas se aumenta ligeramente al pasar de 42% a 44%. En otras palabras, el gran aumento de las transferencias no se tradujo en pereza fiscal municipal, por el contrario, las fiscos municipales fueron igual de dinámicos.
- ❑ El mejor resumen de la evolución del consolidado de las finanzas municipales se encuentra en el aumento de los recursos totales destinados a la inversión y, a su

vez, la manera como esta se financia. La mayoría de estos se destinan a inversión, pasan del 70% al 80%, y esta se financia cada vez más con recursos propios o de regalías.

Estos resultados fiscales son coincidentes con algunas evaluaciones sobre las finanzas municipales. Zapata y Chaparro (2003) concluyen que los malos efectos esperados del aumento de las transferencias intergubernamentales sobre las finanzas de los territorios no se dieron y que el desorden fiscal se presentó entre 1992 y 1996 pero que fue rápidamente corregido ya desde finales de la década anterior:

El gran crecimiento de la economía pública local. La cual es una expresión no solo del creciente nivel de transferencias, sino también de la dinámica de los ingresos locales, de los gastos de funcionamiento y en especial de la inversión. Los ingresos crecen sostenidamente en términos reales y estamos muy lejos de pereza fiscal... Las transferencias crecen desde los años 80 y con ello aumenta el gasto local, en particular la inversión por medio de un “fly paper effect” o efecto adherencia. Esto ocurre tanto en municipios grandes como pequeños. El mayor desequilibrio fiscal ocurre entre 1992 y 1996, pero se corrige en los cuatro años siguientes. En otras palabras, los alcaldes elegidos popularmente cobraron más impuestos pero además aumentaron sus gastos. (pág. 40)¹⁰.

Así mismo, los resultados anteriores deben asumirse con cuidado, puesto que igualmente hay municipios con graves problemas fiscales y un grupo importante de ellos no son sostenibles en sus finanzas públicas. En Colombia hay grupos de municipios con comportamientos diferenciados en el recaudo de sus ingresos propios, Zapata (2009) encuentra dos periodos bien definidos¹¹. Durante la década de los años noventa los municipios mayores de 50.000 habitantes incrementaron notablemente el recaudo del predial y el ICA y en la presente década se encuentra un mejor desempeño de los impuestos a la propiedad inmueble (delineación urbana, valoriza-

¹⁰ Ver Zapata J. Chaparro J. (2003) *Ibid.*

¹¹ Zapata J. (2009). *Los impuestos a la propiedad inmueble en Colombia y los beneficios fiscales del sector de la construcción 1990-2008. Informe final preliminar - Consultoría para Camacol. Mimeo. Bogotá.*

ción y contribución), sobretasa a la gasolina y otras fuentes menores. Los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes tuvieron el mismo comportamiento pero iniciaron la mejoría en la presente década. Se encontró, además, que el cobro de los impuestos a la propiedad inmueble se ha incrementado notablemente en este segundo grupo de municipios, estos impuestos a la propiedad inmueble anteriormente eran cobrados sólo por los municipios grandes. Este trabajo demostró cómo los ingresos municipales provenientes de los impuestos a la propiedad inmueble son cada vez más importantes dentro del total de los ingresos propios.

A su vez, se identifica un último grupo de alrededor de cien municipios que no ha tenido mayor impacto en sus finanzas con la descentralización. La mayoría de ellos se encuentra en Córdoba y Chocó y algunos más en Boyacá, Cauca y los departamentos que anteriormente eran territorios nacionales. Estos municipios tienen de facto poca autonomía y se convierten en ejecutores de los programas nacionales y departamentales. Por su naturaleza, dependen de las transferencias para funcionamiento pues prácticamente no tienen base gravable para mejorar su cobro.

Finalmente Bogotá, cuya ejecución presupuestal representa aproximadamente el 25% de la del total de municipios, muestra buenos resultados. Los ingresos se incrementaron 2,4 veces entre 2000 y 2008, pasando de \$1,9 billones en 2000 a \$4,6 billones en 2008, con una tasa de crecimiento anual promedio de 12,6% en términos reales. Los principales ingresos crecieron en forma sostenida y en especial los ingresos por ICA que en sólo nueve años casi triplican en su tamaño al impuesto predial, cuando en el 2000 era apenas un 60 % mayor. En cuanto a los gastos, éstos pasaron de \$1,3 billones a \$1,4 billones con un crecimiento promedio anual de 1,7% en términos reales (Ver Cuadro 5).

Es importante anotar que entre 2001 y 2004 hubo una estabilización de los gastos de funcionamiento, pero estos crecieron de nuevo a partir de 2005. Desde 2001 los ingresos corrientes duplicaron los gastos de funcionamiento, y en 2008 la relación ascendió a más del triple, lo que pone de manifiesto la capacidad de Bogotá para lograr su autosostenimiento y generar ahorro corriente.

En efecto, sus indicadores fiscales muestran un comportamiento saludable durante la última década; resultado que ha promovido el fortalecimiento de las finanzas distritales. Por ejemplo, para 2008, su capacidad de ahorro, medida como la relación

del ahorro operacional y el ingreso corriente fue de 62%, en tanto que sus ingresos corrientes se han estabilizado en alrededor del 60% de los ingresos totales y la dependencia de las transferencias en un 25%.

CUADRO 5. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2000-2008 DE BOGOTÁ
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos	4.142	4.055	4.865	4.992	5.113	6.649	8.261	6.212	7.697
Ingresos corrientes	1.911	2.101	2.325	3.103	3.448	3.844	4.705	3.921	4.637
Tributarios	1.802	1.786	1.831	2.26	2.504	2.665	3.446	3.468	3.601
Predial	552	522	587	613	668	699	728	793	761
ICA	852	867	970	1.323	1.462	1.592	1.771	1.93	2.011
Otros	398	397	273	324	374	373	947	745	828
No tributarios	109	315	494	843	944	1.179	1.258	452	962
Transferencias nacionales	1.028	1.016	1.551	1.544	1.539	1.634	1.69	1.717	1.898
Gastos	6.685	5.42	5.41	5.353	5.342	6.301	7.685	7.452	6.763
Gastos de funcionamiento	1.256	1.163	1.056	1.014	1.049	1.204	1.412	1.333	1.395
Intereses	198	237	240	24	213	215	237	178	360
Gastos de inversión	5.231	3.99	4.114	4.315	4.08	4.881	6.035	5.94	5.007

Fuente: DNP.

IV. LAS FINANZAS DEPARTAMENTALES

Los cuadros 6 y 7 nos muestran el consolidado de las ejecuciones presupuestales departamentales para el periodo 2000-2008 y una serie de indicadores fiscales de ahorro, ingresos y gastos. Se identificaron las siguientes tendencias:

- Gran crecimiento de las finanzas departamentales. Tanto los ingresos como los gastos crecen un 70% en términos reales a lo largo de la presente década. En general se ratifica el crecimiento de las principales fuentes de recursos departamentales. Los ingresos corrientes pasan de \$2,5 billones a \$4,2 billones. De los impuestos departamentales los de mejor comportamiento son cerveza, registro y anotación y timbre de vehículos que crecen durante el periodo más del 50%. Los otros dos impuestos importantes, licores y cigarrillos y tabaco, tienen un comportamiento más discreto, el primero crece el 40% y el segundo el 8% entre el 2000 y el 2008.

CUADRO 6. CONSOLIDADO EJECUCIONES PRESUPUESTALES DEPARTAMENTALES 2000-2008
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2008)

Departamentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos totales	10.379	11.068	12.279	12.065	13.881	15.082	13.868	14.265	14.857
Ingresos corrientes	3.419	3.428	3.333	3.789	4.629	5.214	4.695	5.011	4.782
Tributarios	2.555	2.571	3.045	3.245	3.451	4.016	3.963	4.167	4.078
Cerveza	802	789	839	889	1.004	1.102	1.150	1.307	1.304
Licores	688	765	952	798	709	976	996	927	963
Cigarrillos y tabaco	346	339	376	365	350	347	371	351	363
Registro y anotación	263	223	252	292	352	353	453	474	512
Timbre de vehículos	211	222	234	271	293	331	390	418	379
Otros	245	233	391	632	743	907	1.863	2.071	1.962
No tributarios	797	774	219	480	930	942	826	966	799
Transferencias corrientes	68	83	69	64	249	287	98	102	155
Del nivel nacional	47	74	62	54	189	195	56	34	72
Otras	21	9	7	10	60	93	21	25	26
Gastos totales	10.378	9.993	12.004	11.575	12.048	14.405	14.367	16.159	15.001
Gastos corrientes	2.748	2.353	2.717	2.932	2.721	2.344	2.287	2.882	2.886
Funcionamiento	2.242	1.996	2.363	2.655	2.489	2.199	2.123	2.714	2.672
Servicios personales	1.171	1.158	578	716	732	727	401	399	393
Gastos generales	323	287	277	353	355	361	364	362	319
Transferencias (fórmula y a entidades)	748	551	1.508	1.586	1.402	1.111	2.143	2.784	2.959
Intereses de deuda pública	506	356	354	277	233	145	519	548	607
Externa	5	7	2	2	0	0	296	482	528
Interna	501	349	352	275	233	145	174	27	32
Deficit/ahorro corriente	671	1.075	616	857	1.908	1.921	2.346	2.064	1.869
Ingresos de capital	6.959	7.640	8.946	8.276	9.252	9.868	9.666	9.736	10.724
Transferencias	4.883	5.836	6.977	6.031	7.310	7.291	7.354	7.320	7.433
Del nivel nacional	4.643	5.732	6.954	6.021	7.303	7.286	7.730	7.666	7.726
Otras	240	103	6	11	7	4	1.705	2.010	1.768
Cofinanciación	103	179	90	55	56	73	563	632	634
Regalías	1.228	1.188	1.244	1.488	1.384	1.663	1.802	1.953	2.132
Otros	745	437	636	702	502	841	673	819	592
Gastos de capital	7.630	7.641	9.287	8.643	9.326	12.061	12.039	13.229	12.078
(Deficit)/ahorro total	1	1.074	275	490	1.833	678	-339	-1.704	4.682

Fuente: DNP.

CUADRO 7. INDICADORES FISCALES DEPARTAMENTALES
(MILLONES DE PESOS DICIEMBRE DE 2008)

Departamentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indicadores de ahorro									
Ahorro primario	1,2	1,4	1,0	1,1	2,1	3,0	2,6	2,3	2,1
Ahorro operacional	0,7	1,1	0,6	0,9	1,9	2,9	2,1	1,7	1,5
Capacidad de ahorro (%)	19,6	31,3	18,4	22,6	41,2	55,0	43,7	34,9	31,4
Ahorro total	7,6	8,7	9,6	9,1	11,2	12,7	11,2	11,0	11,6
Indicadores de ingreso									
Importancia del impuesto de cerveza (%)	23,4	23,0	25,2	23,4	21,7	21,1	24,5	26,1	27,3
Importancia del impuesto de licores (%)	20,1	22,3	28,6	21,0	15,3	18,7	21,2	18,5	20,1
Importancia impuesto cigarrillos y tabaco (%)	10,1	9,9	11,3	9,6	7,5	6,7	7,9	7,0	7,6
Importancia impuesto de registro y anotación (%)	7,7	6,5	7,6	7,7	7,6	6,8	9,6	9,5	10,7
Importancia del impuesto de timbre (%)	6,2	6,5	7,0	7,1	6,3	6,3	8,3	8,3	7,9
Dependencia de las transferencias (%)	44,7	51,8	56,6	49,9	52,6	48,3	55,7	53,7	52,0
Indicadores de gasto									
% gastos de funcionamiento en el total de gasto	21,6	20,0	19,7	22,9	20,7	15,3	14,8	16,8	17,8
% gastos de personal en funcionamiento	52,2	58,0	24,5	27,0	29,4	33,0	18,9	14,7	14,7
Capacidad financ. gastos funcionamiento (%)	65,5	58,2	70,9	70,0	53,8	42,2	45,2	54,2	55,9
Participación inversión en el total del gasto (%)	73,5	76,4	77,4	74,6	77,4	83,7	83,8	81,9	80,5
Autofinanciación de la inversión (%)	39,1	39,0	28,1	36,0	41,3	45,2	29,0	25,2	31,9
Inversión financiada con transferencias (%)	60,9	75,0	74,9	69,6	78,3	60,4	64,2	57,9	64,0
Participación intereses en el total de gasto (%)	4,9	3,5	2,9	2,4	1,9	1,0	3,6	3,4	4,0
Indicadores de endeudamiento									
Superávit primario	0,0	1,1	0,3	0,5	1,8	0,7	0,0	-1,4	0,5

Fuente: DNP. Estimaciones del autor.

Mención especial tienen las regalías directas que se incrementan notablemente al pasar de \$1,2 billones en el 2000 a cerca de \$2,1 billones en el 2008. Las regalías representan el 50% del total de los ingresos corrientes departamentales.

- ❑ Buen control sobre el gasto corriente departamental. A lo largo de la década este permanece constante e inclusive disminuye ligeramente. El total del gasto corriente se incrementa en un 15% al pasar de \$2,2 billones anuales en el 2000 a \$2,6 billones en el 2008. Los gastos generales se mantienen estables y el pago de intereses de la deuda aumenta en 20% entre 2000 y 2008 al pasar de \$500 mil millones a \$600 mil millones. Con lo anterior se ratifica que el control del gasto público de los departamentos y sobre el endeudamiento se mantiene a lo largo de la década. Estos incrementos en el gasto corriente están por debajo del crecimiento que tuvieron los ingresos. Se ratifica que las leyes de control de desempeño fiscal, en especial las leyes 617 y 550, tuvieron un efecto positivo.
- ❑ Dado lo anterior se encuentra que el ahorro corriente, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, crece en forma sostenida al pasar de \$680 mil millones en el 2000 a \$1,8 billones en el 2008 con un incremento del 300% en los nueve años. Aunque en menor medida que los municipios, las finanzas departamentales aportan en el resultado de las finanzas públicas territoriales en los últimos años.
- ❑ La suma de las dos tendencias anteriores hace que se encuentren indicadores fiscales positivos. En ingresos vemos cómo el buen comportamiento de cerveza, vehículos y registro y anotación hace que se aumente la dependencia de estos ingresos y a su vez de las transferencias intergubernamentales. Así, estas transferencias pasan de \$4,8 billones a \$7,4 billones en el periodo analizado, con lo que la dependencia de las mismas se aumenta ligeramente al pasar de 44% al 52%. El aumento de las transferencias fue mayor que el de los ingresos corrientes, si bien los fiscos departamentales fueron dinámicos.
- ❑ En el consolidado de las finanzas departamentales, se encuentra un aumento de los recursos totales destinados a la inversión que pasan del 70% al 80% entre el 2000 y el 2008, y esta se financia cada vez más con regalías y transferencias. Los departamentos disminuyen su autonomía fiscal pues la autofinanciación de la inversión pasa del 44% al 30% en los nueve años analizados y la dependencia de las transferencias para financiar la inversión aumenta ligeramente.

- Finalmente, hay que mencionar que el consolidado departamental es equivalente a poco más del 50% del consolidado municipal. Dado que las finanzas municipales han sido más dinámicas que las departamentales en ingresos propios y transferencias, los departamentos han perdido participación dentro del consolidado fiscal en Colombia. La excepción se encuentra en las regalías que crecieron muy por encima de las demás fuentes departamentales.

Debe mencionarse que, en forma similar a lo encontrado en los municipios, el consolidado no deja ver las grandes diferencias que hay entre departamentos, no solo en el monto de los recursos sino también en los resultados obtenidos. Hay un grupo de departamentos que a lo largo de los últimos quince años muestran malos resultados financieros y poco avance en el camino de ser sostenibles financieramente. Los informes periódicos de la DAF son muy ilustrativos al respecto.

De otra parte, hay que tener en cuenta que a diferencia de los municipios, los departamentos no tienen autonomía fiscal para crear nuevos impuestos o modificar los que ya cobran; por tanto, están limitados para mejorar su desempeño fiscal por sí mismos. Para fortalecer este nivel de gobierno se requiere una decisión política clara y sólida de la nación que apoye la expedición del esperado estatuto tributario territorial, entre otras medidas. Recientemente, una comisión sobre el tema concluyó que el marco actual de los gravámenes, tributarios y no tributarios, de los departamentos es el apropiado y que es una buena base para lograr un mayor recaudo con ligeros ajustes¹². Dice la comisión:

Contrario a lo que se piensa actualmente en Colombia, los impuestos selectivos al consumo se justifican con fundamentos de economía fiscal que los reconocen como métodos idóneos de tributación vinculados a objetivos de salud y protección del medio ambiente. Este Informe adhiere a dichos postulados modernos y encuentra que los principales impuestos departamentales son en general conceptualmente idóneos y pueden permitir elevados niveles de recaudación¹³.

¹² Las rentas departamentales son: i) movilidad y contaminación ambiental: vehículos, gasolina motor y ACPM y derechos de tránsito y transporte; ii) consumos con efectos nocivos sobre la salud y medio ambiente: tabaco, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, mezclas, licores, vinos y aperitivos; iii) relacionados con la tierra: valorización y registro; iv) arbitrios fiscales: estampillas departamentales y degüello de ganado y v) monopolios rentísticos: licores, loterías y juegos de suerte y azar.

En el informe mencionado se adelantan una serie amplia de propuestas para mejorar el recaudo de los departamentos. Se hicieron estimaciones de las propuestas y se concluye que el recaudo departamental podría aumentarse hasta entre \$2 billones y \$2,5 billones de pesos anuales, es decir, un aumento de cerca del 40% del recaudo actual.

Así mismo, hay que tener presente que tradicionalmente las finanzas de los departamentos dependían en gran medida del monopolio de licores y de las loterías, y que estas fuentes vienen en franco deterioro desde hace varios años. La exposición de motivos de un proyecto de ley de 2009 del Ministerio de Hacienda que buscaba principalmente incentivar las asociaciones de loterías, deja ver que a partir del año 2004 los ingresos brutos por venta de chance, juegos administrados por ETESA y, loterías departamentales cayeron al pasar de \$3,2 billones a \$3 billones entre el año 2007 y el 2008¹⁴. Se encontró, además, que en ese año las ventas del chance superaron en un 140% a las ventas de las loterías y en un 50% a los juegos administrados por ETESA. Las transferencias a la salud por juegos de azar se explican en un 80% por ETESA y el chance, y el 20% proviene de las loterías. Sin embargo, lo que más preocupa es que las ventas de lotería caen en términos reales y, por lo tanto, su participación en las transferencias a la salud será cada vez menor. A su vez, la exposición de motivos deja en claro que el juego ilegal de chance se ha incrementado y puede alcanzar el 25% del total de lo facturado. El monopolio de las loterías sólo produce \$90 mil millones de ingresos al sector público, lo que representa solo el 2% del total de los ingresos corrientes departamentales¹⁵.

Mantener el monopolio de las loterías en estas condiciones es un despropósito. Sin embargo, a pesar del interés de varios departamentos, por diferentes razones no ha sido posible la conformación de una única lotería nacional que posibilite

¹³ Perry G., Hernández, A. et ál. (2009) *Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos*, Federación Nacional de Departamentos. Bogotá.

¹⁴ Anteriormente el gobierno nacional presentó el proyecto ley 194 de 2007 con el fin de mejorar los ingresos de ETESA para su funcionamiento.

¹⁵ Ver Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). *Exposición de motivos proyecto de ley "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar"*.

recuperar los ingresos públicos por este concepto. La disminución en el recaudo responde más a problemas de gestión y a la necesidad de modernizar el diseño de estos impuestos. En economías globalizadas mantener este tipo de monopolios no es rentable y si, además, se mantiene la mala administración de las mismas el efecto sobre los gobiernos departamentales es negativo. Al respecto, este trabajo está de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión para el Fortalecimiento Fiscal de los departamentos que propone *fixar los derechos de explotación y los cargos de administración idénticos para todos los juegos, así como los mismos impuestos para los ganadores de cualquier juego*¹⁶. Igualmente suscribe la propuesta de impulsar la creación de una única lotería nacional administrada por los departamentos.

De otra parte, se conoce que de las 22 licoreras departamentales que existían en el país hace menos de dos décadas, funcionan actualmente seis y solo cuatro de ellas son rentables. En la práctica el monopolio de los licores ya no existe, pues entre el contrabando, la venta de licores importados y el aumento del consumo de la cerveza, las licoreras departamentales pierden cada vez más participación dentro del mercado de los licores. Igualmente, en este caso se acepta la propuesta de la mencionada Comisión de *la apertura de las fronteras interdepartamentales como un primer paso hacia la liberación del mercado de licores en el país*¹⁷.

V. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Como vimos, en Colombia el consolidado de las finanzas departamentales muestra que más del 50% del total de los ingresos lo explican las transferencias y que este porcentaje es menor, 42%, para el total de ingresos municipales. El sistema de transferencias intergubernamentales -SGP-, es, por lo tanto, aún la principal fuente de recursos territorial, y la definición de las reglas del juego para su administración es muy importante para el conjunto de las finanzas estatales¹⁸. Hay un consenso en la necesidad de ajustar el sistema de transferencias; diversos trabajos concluyen que el

¹⁶ Ver Federación Nacional de Departamentos. *Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos*. Bogotá. Noviembre de 2009. Página 52.

¹⁷ Federación Nacional de Departamentos. *Ibid.*

mismo presenta problemas que deben solucionarse en el corto y mediano plazo. Las críticas y recomendaciones son de distinto orden, veamos algunas de ellas.

Zapata y Chaparro (2003) al analizar el impacto de las transferencias encuentran que estas hacen converger el gasto público en los municipios¹⁹. Concluyen los autores:

Las transferencias se ajustaron apropiadamente a los desequilibrios de recursos entre municipios, se encontró que en efecto lo hacen pero no lo suficiente. Por medio de las transferencias municipales se logra un acercamiento muy importante, más no completo, al objetivo de equiparación fiscal. Si bien es cierto que los municipios con menos población obtienen la mayor capacidad fiscal igualada per cápita, la asignación de estas más favoreció a los municipios con mayores recursos.

Este trabajo también estima y compara la eficiencia del gasto municipal y concluye que la eficiencia del gasto financiado con transferencias, tanto en municipios grandes como en pequeños es baja y que además hay una alta dispersión entre municipios. Para tal fin se adelantaron ejercicios DEA para el gasto y la inversión municipal, los cuales mostraron una gran dispersión en el gasto e indican una ineficiencia relativa para los municipios con menos de 30.000 habitantes entre el 43% y el 56%²⁰. Así, de lograr que los municipios pequeños menos eficientes se acerquen a

¹⁸ Debe mencionarse que hay otras fuentes nacionales de recursos para los territorios como el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) que transfiere recursos a los entes territoriales para financiar el gasto en salud, y la Empresa Territorial para la Salud (ETESA) que también transfiere recursos, en su mayoría, a los departamentos. Estas fuentes, sin embargo, no se analizan en este trabajo pero sí están incluidas las ejecuciones presupuestales de departamentos y municipios.

¹⁹ Ver Zapata y Chaparro (2003). *Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios de menos de 30.000 habitantes. Consultoría para la Misión del Ingreso Público. Mimeo. Fedesarrollo. Bogotá. "Transferencias Intergubernamentales y finanzas municipales en Colombia". En: Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia. R. Bird, J. Poterba y J. Slemrod (eds). Fedesarrollo - Banco de la República. Bogotá.*

²⁰ La estimación no paramétrica Data Envelopment Analysis -DEA- consiste en determinar los niveles de eficiencia al compararlas con las observaciones en la muestra entre sí. Las observaciones que logran el mayor nivel de producto con los menores niveles de insumo son consideradas como las más eficientes. A las demás observaciones se les asigna un grado de ineficiencia dependiendo de lo "alejadas" que se encuentren de las observaciones eficientes. A esta medida se le denomina eficiencia relativa.

los municipios pequeños más eficientes, el ahorro en el gasto público podría llegar al 20% del total de lo transferido. El análisis se hizo por sectores del gasto (educación, salud y agua potable) y se encuentra que la ineficiencia relativa estaba entre el 31% y el 20%. La ineficiencia relativa de los gastos en funcionamiento es aún mayor.

Chaparro, Smart y Zapata (2005) adelantaron una estimación del impacto de las transferencias en la equiparación del gasto público y encontraron que nuestro sistema de transferencias sí logra el objetivo de equiparación, pero que se podrían obtener mejores resultados²¹. El análisis lo adelantaron agrupando una muestra de más de 600 municipios por quintiles, estiman los ingresos per cápita de cada grupo de municipios, antes y después de transferencias, y encuentran que, en efecto, se logra equiparación o igualación fiscal, pues los municipios con menos ingresos propios reciben un mayor volumen per cápita de transferencias. La mayoría de la equiparación que se logra es a favor del quintil más pobre, aunque en el siguiente quintil el efecto sigue siendo positivo pero mucho menor. Por esto, este trabajo propuso diseñar nuevos mecanismos para medir la capacidad fiscal propia y las necesidades locales, así como limitar las condicionalidades legales para el uso de las transferencias y así reducir los porcentajes mínimos destinados a salud, educación y agua potable. Con la primera medida se debería tener una mayor relación entre el desempeño fiscal local y el monto a transferir y, con la segunda, se fortalecería la autonomía territorial y se lograría una mayor eficiencia en la utilización de los recursos. En general, estas conclusiones y recomendaciones son aún vigentes.

Es bueno tener presente que en los países federales, las transferencias para un sector del gasto, por ejemplo, educación, son en efecto un complemento de los ingresos propios de los municipios destinados para tal fin. Así el gobierno con la transferencia garantiza la prestación universal del servicio o el cumplimiento de una meta fijada con anterioridad. Esta transferencia no debe ser automática y se mantiene solo si el municipio cumple con el esfuerzo fiscal que se le asigna para ese sector. Por esto es central estimar de la mejor manera posible los ingresos propios potenciales de los territorios y su desempeño frente a los municipios de similar tamaño y

²¹ Ver Chaparro J., Smart M. y Zapata J. "Transferencias intergubernamentales y finanzas municipales en Colombia". En: *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República - Fedesarrollo. Bogotá. 2005.

condiciones fiscales. Infortunadamente, en Colombia la lógica de las transferencias es inversa pues en nuestro modelo o sistema se garantizan primero los recursos y luego se discute su destino y utilización. En todo caso, hay que estimar el monto de las transferencias en relación al gasto que financian y su eficiencia y, el buen uso de la capacidad fiscal local. Por último, Acosta y Bird (2005) coinciden en la recomendación de premiar con más transferencias a aquellos que logren mejores resultados en términos de recaudo, es decir, a los entes territoriales que utilicen mejor su capacidad fiscal²².

Los trabajos resumidos anteriormente sirven para responder a las preguntas sobre la pertinencia de los tres elementos centrales que componen cualquier sistema de transferencias intergubernamentales: ¿Cuál es el monto de recursos a transferir? ¿Cómo se repartirán las transferencias entre los gobiernos subnacionales y agencias beneficiadas? ¿Qué gasto puede financiarse con las transferencias? Aunque cada uno de los tres elementos se puede y debe analizarse en forma separada, debe igualmente consultar los otros dos elementos para lograr tener una visión integral del modelo o sistema de transferencias. De lo contrario, se podrían tomar decisiones contradictorias en el diseño de las transferencias. A continuación se adelanta una reflexión sobre estos tres elementos.

Los actos legislativos de 2001 y 2007 modificaron la liquidación del monto de las transferencias por periodos de ocho años. Esta modificación se enfrentó con uno de los temas de mayor debate: el amarre constitucional de las transferencias a los Ingresos Corrientes de la Nación. Como vimos, este amarre constitucional se explica por la dinámica del gasto de décadas atrás, en una primera parte para financiar las nóminas de salud y educación y, en una segunda, con transferencias libres para municipios con el fin de apoyar la descentralización y los mandatarios locales elegidos por voto popular. Infortunadamente este no es un criterio técnico como la capacidad y la potencialidad tributaria local o territorial o la eficiencia del gasto financiado con estos recursos transferidos. La mala noticia es que es difícil estimar la potencialidad tributaria pues los proxys utilizados, como el catastro base para el cobro del impuesto predial, en Colombia no han dado buenos resultados.

²² Ver Acosta O. y Bird R. "El dilema de la descentralización en Colombia". En: *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República - Fedesarrollo. Bogotá. 2005.

Se recomienda que el monto de las transferencias no vuelva a ser un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación. En su defecto, se deben hacer permanentes los criterios de los actos legislativos que reformaron el monto de las transferencias, crecimiento real de la inflación más algunos puntos adicionales, tal y como sucede desde el 2001.

Se propone que el principal criterio para tener en cuenta sea el de población, con esto evitan que se den grandes diferencias cuando se estiman las transferencias per cápita, tal y como sucede en Colombia. En los países federales este criterio pesa alrededor del 80% y en Colombia es de menos del 50%. Por ejemplo, con el criterio de dispersión geográfica las transferencias per cápita en salud son hasta cuatro veces más grandes en algunos departamentos frente a otros. En Colombia el criterio poblacional debe pesar un 80% para la distribución de las transferencias entre los territorios.

Así mismo, tener en cuenta como criterio para estimar el monto de las transferencias la capacidad y/o desempeño fiscal local y departamental. Actualmente se utiliza el promedio del recaudo de los últimos años y su peso es del 10%, cuando este porcentaje debería ser el 20%. Una buena opción puede ser utilizar la calificación del desempeño fiscal que hace el Departamento Nacional de Planeación, la cual incluye además del recaudo tributario, indicadores de ahorro, endeudamiento y gasto corriente. Ya se dispone de la experiencia y de un sistema de información territorial apropiado para ser tenido en cuenta para la liquidación del SGP.

De otra parte, no es defendible la utilización de los criterios de pobreza para asignar transferencias en salud, educación y saneamiento básico. Las coberturas, el porcentaje de las poblaciones atendidas y por atender, y la mejora relativa para llegar a la universalización en cada uno de estos tres sectores deberían ser utilizados para efectos de distribución de los recursos entre los gobiernos subnacionales. Además, el financiamiento de los programas sociales de atención de la pobreza no se hace con transferencias sino, en su mayoría, con recursos del presupuesto nacional y en menor medida con recursos de municipios y departamentos.

Por último, para la distribución de las transferencias no se debe utilizar el criterio de eficiencia administrativa. La existencia de la Ley 617 garantiza un buen manejo de los recursos destinados a gasto corriente y, por cierto, esta Ley ha dado muy buenos resultados.

VI. REGALÍAS DIRECTAS

Es indudable que Colombia se ha convertido en un país exportador de recursos minero-energéticos. La producción de hidrocarburos ha aumentado en los últimos tres años después de que las reservas cayeron por más de diez años; a su vez, la producción de carbón aumenta y las perspectivas son igualmente optimistas. En recursos como oro y níquel las perspectivas son también positivas máxime si por efecto de la bonanza de precios de los RNNR, la exploración de todos estos bienes aumenta en Colombia.

El impacto del sector sobre las principales variables macro es amplio y diverso. De una parte tiene un mayor peso en el PIB, de otra la inversión extranjera es alta. Las exportaciones actuales se explican por el sector y en un futuro próximo será aún mayor. El alto volumen de las exportaciones tiene impacto sobre la tasa de cambio y otras variables macro, por lo que en el gobierno hay una preocupación legítima por regular y controlar los impactos negativos que el sector produce en la economía nacional²³. Además, el sector es tal vez el que más recursos le genera a los fiscos nacionales y territoriales. No sólo por los impuestos que estas empresas pagan a todos los niveles de gobierno, sino también por las regalías que se producen por la explotación de los recursos naturales como por las ganancias de Ecopetrol. Baste mencionar que la suma de las anteriores fuentes, en un año de bonanza de precios, puede superar los \$15 billones, es decir más de tres puntos del PIB²⁴.

En este acápite se analizará el impacto de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre las finanzas territoriales a través de las regalías directas, dejando de lado los demás debates. Si bien el pago de las regalías es reciente, desde finales de la década de los años treinta del siglo pasado comenzaron los pagos a los gobiernos territoriales por la explotación de hidrocarburos, estos pagos se llamaron compensaciones. Veamos una breve reseña sobre las regalías y su evolución legal.

²³ Ver Fedesarrollo - CIPE. *Economía y Política - Análisis de Coyuntura Legislativa No. 34. Octubre 2007.*

²⁴ *Un trabajo previo de González y Zapata (2005) estimó de manera integral el impacto del sector sobre la economía. Ver Gonzalez J. y Zapata J. El manejo de los recursos naturales no renovables: sus efectos fiscales y macroeconómicos. Fedesarrollo - CID. Bogotá.*

Con la Constitución de 1991 se ratificó el derecho de los entes territoriales a participar en la distribución de ingresos, producto de la explotación de recursos naturales no renovables como el petróleo; como contraprestación económica a la realización de esta actividad en su jurisdicción. Asimismo, estableció cuáles entes territoriales pueden participar en la distribución de las regalías y la forma como pueden recibirlas:

De manera directa, lo pueden hacer municipios y departamentos productores y municipios portuarios. De manera indirecta y a través del Fondo Nacional de Regalías, pueden recibirlas todas las entidades territoriales del país; es decir, departamentos, municipios, distritos y resguardos indígenas del país, así como las corporaciones autónomas regionales. Este fondo, creado con la Constitución de 1991 y reglamentado posteriormente con la Ley 141 de 1994, conocida como la Ley de Regalías y, la Ley 756 de 2002, es encargado de recibir los ingresos de las regalías que no son asignados directamente a los departamentos y municipios, los cuales son destinados para financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Actualmente, el marco legal que define la liquidación y distribución de las regalías entre los entes territoriales es el de la Ley 756 de 2002, en la cual se modifica la Ley 141 de 1994 y se establecen nuevos criterios de distribución de dichos recursos. En el Cuadro 8 se muestran las tasas que definen la liquidación de regalías para cada recurso natural y en el Cuadro 9 la distribución que se hace de este a cada uno de los entes favorecidos con la asignación directa o indirecta de la misma.

De acuerdo con los porcentajes presentados en el Cuadro 9, entre el 68% y el 90% de las regalías se giran de forma directa a los territorios (municipios o distritos portuarios, municipios y departamentos productores) y de forma indirecta, el porcentaje restante a zonas no productoras, a través del Fondo Nacional de Regalías. Asimismo, cuando se exceden los límites de producción fijados por ley, las regalías se distribuyen también entre departamentos y municipios no relacionados con la explotación o el transporte de dichos recursos.

De acuerdo con estimaciones del DNP, para el año 2010 las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos crecerán en un 20%, llegando a 4,1 billones de pesos; tomando como referencia un precio del petróleo cercano a los 75 dólares por barril, cifra superior al promedio del WTI de 2009 de 61,7 dólares por barril, y que la produc-

CUADRO 8. TASAS DE LIQUIDACIÓN DE REGALÍAS LEY 756 DE 2002*

Recurso Natural	Tasa (% del valor de producto)
Carbón (extracción de más de 3 millones de toneladas)	10%
Carbón (extracción de más de 3 millones de toneladas)	5%
Níquel	12%
Hierro y Cobre	5%
Oro y plata	4%
Oro de Aluvión	6%
Platino	5%
Sal	12%
Piedra Caliza	1%
Minerales radioactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no-metálicos	3%
Materiales de construcción	1%
Petróleo y otros hidrocarburos (menos de 5 KBPD, miles de barriles por día)	8%
Petróleo y otros hidrocarburos (menos de 5-125 KBPD, miles de barriles por día)	$8+(producción \text{ en KBPD}-5KBPD)*0.1\%$
Petróleo y otros hidrocarburos (menos de 125-400 KBPD, miles de barriles por día)	20%
Petróleo y otros hidrocarburos (menos de 400-600 KBPD, miles de barriles por día)	$20+(producción \text{ en KBPD}-400KBPD)*0.1\%$
Petróleo y otros hidrocarburos (más de 600 KBPD, miles de barriles por día)	25%

* Se entenderá por "producción KBPD" la producción promedio mes de un campo, expresada en miles de barriles por día.

Fuente: Ley 756 de 2002.

ción de crudo pase de 670.000 barriles promedio día (bpd) de 2009 a 800.000 bpd en 2010. De acuerdo con esta entidad, con estos supuestos los departamentos que presentarán mayores incrementos de recursos provenientes de regalías son Meta con un 58%, seguido de Huila con 30%, Tolima con 25% y Santander con 24% (Gráfico 1).

Otras razones que permiten ser optimistas sobre las regalías directas del 2010 son:

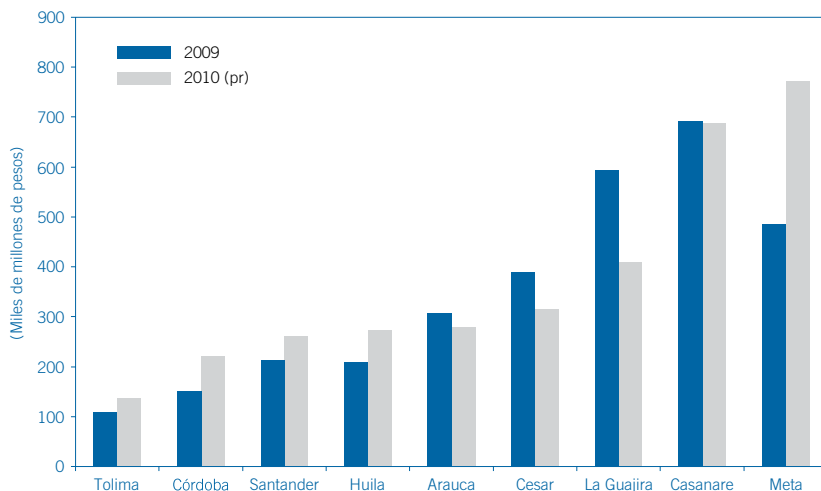
- ❑ Aumento de la producción de carbón de 72,3 millones de toneladas en 2009 a 78 millones de toneladas en el 2010.
- ❑ Aumento de los precios del níquel base para liquidar regalías por este recurso. Se estima en 8,0 dólares por libra cuando fue de 6,8 dólares por libra en 2009.
- ❑ Igualmente, el DNP estima que las regalías derivadas de la explotación de oro aumentarán en un 22% por efecto del alto precio que tiene hasta el momento la onza troy en el mercado internacional superior a los 1.000 dólares.

CUADRO 9. DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS - LEY 756 DE 2002
(COMO % DEL VALOR DE PRODUCCIÓN)

Departamentos productores	47%	52%	48%	48%
Municipios/Distritos productores	13%	32%	25%	13%
Municipios o distritos portuarios	8%	8%	8%	8%
Fondo Nacional de Regalías	32%	8%	20%	32%
Carbón (más de 3 millones de toneladas)				
Carbón (menos de 3 millones de toneladas)				
Departamentos productores				
Municipios/Distritos productores	42%	45%	55%	50%
Municipios o distritos portuarios	32%	45%	37%	40%
Fondo Nacional de Regalías	10%	10%	1%	2%
	16%	0%	7%	8%
Cobre				
Oro, plata y platino				
Departamentos productores				
Municipios/Distritos productores	20%	10%	20%	20%
Municipios o distritos portuarios	70%	87%	60%	67%
Fondo Nacional de Regalías	2%	0%	5%	3%
	8%	3%	15%	10%
Minerales radioactivos				
Esmeraldas y otras piedras preciosas				
Departamentos productores				
Municipios/Distritos productores	17%	Segue porcentajes específicos en cada municipios y departamento		
Municipios o distritos portuarios	63%			
Fondo Nacional de Regalías	5%			
	15%			

Fuente: Ley 756 de 2002.

GRÁFICO 1. INGRESOS POR REGALÍAS DE LOS PRINCIPALES DEPARTAMENTOS RECEPTORES



Fuente: DNP.

- ❑ Por último, estima que las regalías generadas por recursos como sal, hierro, materiales de construcción y otros, aumentarán en un 10% en 2010.

De acuerdo con el Banco Mundial (2009), en el más reciente reporte hecho para Colombia en materia de finanzas territoriales y descentralización, las regalías directas se distribuyen en forma inequitativa, con lo cual se generan efectos perversos negativos de todo orden que limita el desarrollo armónico de los gobiernos subnacionales. Veamos algunos de ellos:

- ❑ Las bonanzas de RNNR hacen que en muchos departamentos se viva un bienestar fiscal que no guarda relación alguna con el ritmo de gasto público de ellos, con el tamaño de la economía regional ni con los ingresos propios del ente territorial.
- ❑ Por ejemplo, en el Casanare los ingresos por regalías multiplicaban en un 700% el ingreso fiscal del departamento y los dos municipios productores, Tauramena y Aguazul, se encontraban en situación similar. En estas condiciones de bonanza no se puede esperar un buen manejo del *boom* de gasto público. Este departa-

mento tiene un PIB per cápita casi cuatro veces más grande que el promedio nacional²⁵.

- La distribución de las regalías directas va en contravía del objetivo del sistema de transferencias. Esta concentra los recursos en pocos gobiernos territoriales y deja por fuera de su repartición a un alto número de gobiernos subnacionales. Así, los efectos positivos de equiparación fiscal del sistema de transferencias intergubernamentales se ven limitados por los negativos de las transferencias. Este efecto se compensa en parte con los recursos de inversión del FNR; sin embargo, entre los territorios beneficiados se encuentran gran parte de los mismos que reciben regalías directas.

En total 17 de los 32 departamentos y alrededor de 300 municipios reciben regalías directas, pero sólo un pequeño grupo de estas entidades territoriales, seis departamentos y 20 municipios concentran los beneficios de las regalías directas^{26 27}. En tanto que de las regalías indirectas entre 1998 y 2007, 630 entidades recibieron recursos para financiar proyectos presentados al FNR. Igualmente hay que mencionar que no todas las regalías provienen de hidrocarburos y carbón, puesto que muchos de ellos reciben recursos por oro, esmeraldas, níquel, sal y piedras semipreciosas, entre otros.

- Los mecanismos diseñados para ahorrar las bonanzas de RNNR, a pesar de sus buenas intenciones, no han sido apropiados. Los fondos de ahorro no se han consolidado, entre otras razones por su mal diseño, y además el gobierno nacional impulsa el desorden fiscal al apropiarse de los recursos del FAEP e incluirlos en el presupuesto nacional desde el año 2007.

²⁵ Ver Gaviria A., Zapata J. y González A. *Petróleo y región: el caso del Casanare. Cuadernos Fedesarrollo No. 8. Bogotá. Marzo, 2002.*

²⁶ Rentería, C. *Gaceta del Congreso 638 de 12/09/2008. 2008- Acta de Plenaria 94 del 05 de agosto de 2008 Senado.* <http://www.secretariasenado.gov.co/gacetadelcongreso.htm>

²⁷ *De acuerdo con la Contraloría General de la Nación del total de las regalías directas giradas entre 1995 y 2008, \$28 billones, un 30% fueron giradas a solo seis departamentos: Casanare, Meta, Huila, Arauca, Guajira y Cesar.*

- ❑ Otros trabajos muestran que las regalías son criticadas por la ineficacia del gasto financiado con ellas y por la corrupción y desgüeño administrativo que hay alrededor de su manejo.

Frente a lo primero, de acuerdo con el DNP, la mayoría de los departamentos y municipios que reciben regalías aún no cumplen con las metas de cobertura por servicios estipuladas en el decreto 1747 de 1995, a pesar de llevar muchos años percibiendo regalía directas²⁸. Según el informe del DNP, en el año 2006, de las 710 entidades territoriales que recibieron regalías, solamente seis habían cumplido las coberturas mínimas. Estos eran Aguazul, Yopal, Castilla la Nueva, Albania, San Antero y Yaguara. De estos 710 municipios, 550 tienen tasas de mortalidad infantil superiores a 25 por mil, y 26 municipios por encima de 50 por mil (la tasa nacional es 24 por mil y se tiene una meta de 10 por mil).

Situación similar se encuentra en las coberturas del régimen subsidiado de salud, que se financia en muchos casos con regalías departamentales, en donde las coberturas de los territorios con regalías no tienen una mayor diferencia con el resto de territorios. Así, Arauca con siete municipios, solo tiene tres con una cobertura de entre 80% y 90%; Meta con 28 municipios, tiene cinco con cobertura de menos del 60% y dos están por debajo de este porcentaje. Huila con 37 municipios, tiene 25 con coberturas entre el 90% y el 100% y tres que están entre el 70% y el 80% y los restantes nueve tienen coberturas aún menores. Santander con 87 municipios, tiene aún ocho municipios con coberturas por debajo del 50%. La excepción es Casanare, que tiene 17 municipios con cobertura entre 90 y el 100% y sólo tres municipios entre el 80 y el 90% de cobertura.

A las discusiones referidas a la eficacia de las inversiones realizadas con cargo a las regalías, se suman los cuestionamientos sobre corrupción. Seis tipos diferentes de irregularidades ha señalado la Procuraduría en el manejo de estos recursos: i) Desvío de las inversiones a renglones no prioritarios; ii) Incumplimiento reiterado y generalizado de la Ley de Contratación; iii) Utilización de figuras jurídicas no per-

²⁸ Las metas son mortalidad 1%, salud a la población más pobre 100%, educación básica 90%, agua potable 70%, y alcantarillado 70%. Ver, DNP. Actualización de la cartilla: "Las regalías en Colombia" Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Regalías Bogotá D.C. noviembre de 2007.

mitidas o inconvenientes como la contratación con cooperativas de municipios y la realización de convenios interadministrativos²⁹; iv) Excesiva atomización de recursos en pequeños proyectos con muy bajo impacto social y económico que, además, dificulta su control y seguimiento; v) Despilfarro de las regalías en obras suntuarias sin utilizar o, en el peor de los casos, sin terminar y, vi) Apropiación ilícita de los recursos por parte de funcionarios públicos en asocio con particulares, amparándose en figuras jurídicas como los denominados Patrimonios Autónomos. De otra parte, de acuerdo con la División de Regalías de Planeación Nacional, hoy se tienen 289.000 millones de pesos retenidos por malos manejos. Así, de las 763 entidades beneficiarias, 234 se encuentran con los giros suspendidos, correspondientes al 6,3% del total de recursos girados por este concepto.

La experiencia en el manejo de las regalías directas en Colombia ha sido negativa y esta conclusión la confirman trabajos de años anteriores. Hay evidencia de por lo menos diez trabajos e informes de control que concluyen que el gasto de las regalías ha sido, por decir lo menos, ineficiente. El DNP (2002) encuentra errores en la distribución de las regalías indirectas y propone cambios importantes³⁰. Zapata *et ál.* (2002) encuentra que las regalías utilizadas entre los años 1998 y 2001 se atomizaron en una gran cantidad de proyectos y contratos pequeños y de poco alcance. Además, muchos de estos proyectos no se encontraban terminados y/o se financiaban durante varias vigencias presupuestales. Así mismo, el trabajo identificó diferencias importantes entre los municipios con un alto volumen de regalías y los que reciben un menor monto por este concepto. En general, los que reciben menos hacen un mejor manejo de las regalías puesto que las destinan a financiar proyectos específicos o inversiones en un sector, educación el más utilizado y, el mal manejo se relaciona más con los territorios con bonanzas de regalías³¹. Las recomendaciones para mejorar el manejo de las regalías son:

²⁹ De acuerdo con el Contralor General de la República “Aproximadamente un 50% de los recursos de regalías se ejecuta a través de convenios con instituciones, fundaciones, universidades, asociaciones o empresas de servicios públicos”. Julio César Turbay Quintero. Rueda de prensa 10 de Junio de 2009. www.contraloriagen.gov.co. Esta figura permite a los entes territoriales invertir recursos públicos por intermedio de contratos denominados “Cesión de Derechos de Beneficio con Pacto de Readquisición”.

³⁰ Ver DNP (2002). *Evaluación de la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías 1998 - 2001 y Nueva propuesta para la distribución de los recursos*. Documento Conpes No. 3170. Bogotá.

En primer lugar, dado que las finanzas nacionales y territoriales serán cada vez más dependientes de las regalías, es necesario, por lo tanto, rediseñar el manejo de estas últimas y hacer una asignación eficiente entre niveles de gobierno. Las regalías deben ayudar a compensar el gasto público entre niveles de gobierno como lo hace todo sistema de transferencias. Liquidar como una fuente de recursos más del SGP y respetar los criterios de distribución y asignación del sistema de transferencias es una buena posibilidad.

En segundo lugar, y como alternativa a la anterior recomendación, se propone disminuir los techos de las regalías que pueden recibir departamentos y municipios por regalías directas. El monto transferido debe guardar relación con el monto de los recursos propios recaudados o con las transferencias intergubernamentales que reciban. Por ejemplo, las regalías directas anuales transferidas a un municipio o departamento no pueden superar el 40% del total de las transferencias por SGP. El excedente de las regalías directas, la bonanza por la explotación de los recursos naturales, queda aún en cabeza de los territorios pero se debe ahorrar en el fondo de ahorro y estabilización que se propone mas adelante. Su utilización o desahorro solo podría hacerse cuando el monto de las regalías directas recibidas sea menor al porcentaje del SGP, que se propuso anteriormente.

Igualmente hay que mencionar que el espíritu con el que el constituyente de 1991 diseñó el Fondo Nacional de Regalías se perdió a lo largo del tiempo. Inicialmente se creó este fondo para financiar los proyectos regionales que en su momento atendieron los desaparecidos Corpes. Las regalías eran la fuente de financiamiento de estos proyectos; sin embargo, estos finalmente se destinaron en su mayoría a financiar proyectos de departamentos y municipios y se dejaron de lado los de impacto regional. Es necesario recuperar el financiamiento de proyectos regionales o, por lo menos, provinciales con estos recursos. Para llegar a esta solución se propone que las regalías indirectas alimenten un fondo de ahorro y estabilización administrado por el gobierno nacional. Con el fondo se logran dos objetivos. El primero minimizar los

³¹ Ver Zapata Giraldo, J. García, L. Chaparro, J. Londoño, L. (2002) *¿Puede un municipio pequeño administrar una bonanza de recursos naturales no renovables? Definición de una línea de base social del municipio de Paya y descripción de su situación fiscal. Consultoría para la BP. FEDESARROLLO. Bogotá.* Benavides, J. Carrasquilla, A. Zapata, J. Velasco, A. Link, M. (2000) *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. Consultoría para la UPME. FEDESARROLLO. Bogotá.*

efectos negativos macroeconómicos potenciales por las exportaciones de RNNR y, segundo ordenar el gasto que se financia con estos recursos. Los recursos del fondo propuesto, se utilizarán exclusivamente para financiar proyectos regionales o provinciales de los territorios; pero sólo con los intereses que produzca el fondo.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las transferencias intergubernamentales han sido una herramienta útil para una mejor gestión de los recursos públicos en Colombia. Los indicadores sociales y las coberturas de servicios públicos sociales y domiciliarios así lo muestran. Los recursos involucrados por todos los niveles de gobierno han crecido en forma permanente, con pocas excepciones; con lo cual el gasto social ha mostrado una gran capacidad de expansión y cada nuevo gobierno incluye nuevos grupos poblacionales o define sectores prioritarios que demandan recursos.

Como vimos, durante la década de los años ochenta los municipios grandes profundizaron su tributación primero con las principales rentas, ICA y predial, y seguidamente con los impuestos a la propiedad inmueble, durante los años noventa. Una década más tarde, los municipios medianos iniciaron este mismo proceso inclusive en sus cobros sobre la propiedad inmueble. De otra parte, se encontró que en los departamentos su desempeño fiscal ha sido bueno pero menor que el de los municipios; en especial por el anquilosamiento de los ingresos tributarios departamentales en el último quinquenio. Además, las regalías se han convertido en una muy importante fuente de recursos y esta bonanza desde la presente década incluye a los municipios. Estos recursos, sin embargo, tienen problemas estructurales, tanto en su diseño como en su utilización, y necesitan modificarse. Además estos cada vez son más importantes para las finanzas territoriales.

Así mismo, es importante hacer una reforma del sistema colombiano de transferencias intergubernamentales. Desde su diseño inicial en la Constitución de 1991 quedó en evidencia su debilidad futura dado el alto monto de recursos involucrado y los criterios utilizados para asignarlos entre sectores y gobiernos territoriales. Los actos legislativos de 2001 y 2007 y sus leyes reglamentarias han mejorado la asignación de los recursos y limitado el monto transferido pero se requiere igualmente modificaciones sustanciales.

La revisión de las ejecuciones presupuestales departamentales y municipales nos muestra que en Colombia el problema de la descentralización no es de recursos; por el contrario, estos han aumentado en forma sostenida desde la Constitución de 1991. Sin embargo, aún se encuentran problemas de gestión de los ingresos propios territoriales. Gran parte de los problemas actuales de gestión de los recursos propios de los territorios se hubieran evitado con la expedición del ETT³².

En general, la modificación de un proceso de descentralización tiene un espacio institucional en donde en forma permanente se discuten las reformas necesarias para hacer ajustes periódicos. En Colombia, a pesar de haber diseñado espacios para tal fin, estos han fracasado³³. Esto significa que a pesar del lobby permanente que hacen las federaciones de departamentos y municipios, miembros del Congreso y expertos, los ajustes de la descentralización son episódicos y se han centrado en la discusión de la reforma del monto de las transferencias y la posterior discusión de sus leyes reglamentarias. Una posible explicación de lo anterior se encuentra en la ausencia de la Ley de Ordenamiento Territorial, que casi dos décadas después de la Constitución de 1991 aún no se ha expedido y, más preocupante aún, ya no se discute en el Congreso. Estas dos leyes son los espacios institucionales idóneos para ajustar la descentralización y el manejo de los recursos transferidos y los recursos propios de los gobiernos subnacionales.

Un interesante proceso de fortalecimiento regional es el voto Caribe de las anteriores elecciones en donde más de 2 millones de votos aprobaron esta propuesta política. Seguramente esta base electoral respaldará un proyecto de ley para la creación de una región. En el mismo sentido Galvis y Meisel (2009) proponen la creación de un Fondo de Compensación Regional -FCR- que tendría como fin compensar las mayores desigualdades sociales que se encuentran en los departamentos del norte del país. Los autores estiman los recursos necesarios para hacer converger a la Costa

³² *Los problemas se encuentran más en la mala ejecución de las transferencias en sectores como saneamiento básico o vivienda. Otro ejemplo, es la declaratoria de emergencia social en salud de fines del 2009 y la álgida discusión de los decretos expedidos recientemente. Sin embargo, el análisis del gasto por sectores supera el alcance de este trabajo.*

³³ *El Ministerio del Interior tiene una Unidad Administrativa Territorial que se debe encargar de esta tarea, pero hasta el presente su papel ha sido muy discreto.*

Atlántica con el resto de Colombia; sin embargo son muy tímidos a la hora de hacer propuestas para la financiación del FCR. En todo caso el debate está abierto y es bienvenido³⁴.

La descentralización no tiene reversa y la única opción es su mejora permanente para consolidar la autonomía de departamentos y municipios. La Ley de Ordenamiento Territorial traza el camino para lograr este objetivo. Por ejemplo, en esta ley marco se debe reconocer la capacidad política, administrativa y fiscal diferencial entre departamentos y municipios. Colombia necesita categorías de municipios y departamentos con responsabilidades y autonomías diferenciadas para cada una de ellas, precisar los procedimientos para la creación de regiones y provincias y las funciones tributarias de cada uno de sus niveles de gobierno, entre los más importantes. Estos temas centrales, sin embargo, superan el alcance de este trabajo.

A continuación se presentan propuestas de reforma para las transferencias, regalías directas y los fiscos territoriales. Sobre el sistema de transferencias intergubernamentales son necesarias las siguientes medidas:

- ❑ Terminar con el amarre constitucional de las mismas a los ingresos corrientes de la nación. Se propone volver regla general criterios similares a los de los actos legislativos de 2001 y 2007. Las transferencias deben ser crecientes, garantizar que las mismas no disminuyan en términos reales, pero no deben ser un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación.
- ❑ La distribución de las transferencias debe modificarse y, para tal fin, se debe incluir como principal criterio el poblacional, por lo menos el 80% del total, y el 20% restante se debe distribuir a partir de la capacidad o el desempeño fiscal de los territorios. Así mismo, mientras se logra la universalización en las coberturas, el criterio poblacional debe estar ajustado por la relación entre la población atendida y por atender en cada departamento o municipio. A su vez, la calificación del desempeño fiscal de los territorios del DNP es una buena opción para estimar el segundo criterio.

³⁴ Galvis, L. y Meisel A. (2009). *Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana. Documento de trabajo sobre Economía Regional - Banco de la República. Cartagena.*

- ❑ Se debe abandonar el criterio de eficiencia administrativa pues con el obligatorio cumplimiento de la Ley 617 es suficiente.
- ❑ Una vez cumplidas las metas de universalización en salud y educación y un mínimo de cobertura en saneamiento básico, las transferencias destinadas a estos sectores podrán ser manejadas en forma autónoma por los territorios.
- ❑ Incluir en la liquidación de las transferencias intergubernamentales -SGP- las regalías directas por la explotación de los recursos naturales no renovables. Estas deberían liquidarse y distribuirse con los mismos criterios del SGP.

Dada la propuesta anterior de incorporar en las transferencias intergubernamentales las regalías directas se proponen dos medidas, una alternativa y otra complementaria, para ser tenidas en cuenta.

- ❑ Se propone como alternativa a la anterior propuesta, que el máximo de ingresos anuales por regalías directas de cada gobierno territorial sea hasta el 100% del promedio de sus ingresos corrientes anuales en los últimos tres años o el 40% de las transferencias del SGP en la vigencia. El excedente de las regalías se debe ahorrar en un fondo estatal de ahorro y estabilización.
- ❑ Se propone que el gobierno nacional cree un fondo de ahorro y estabilización macroeconómica con los recursos de las regalías indirectas. Este fondo reemplazaría al Fondo Nacional de Regalías. La capitalización del fondo debe hacerse sin retirar recursos del mismo durante un plazo de cinco años. Más adelante, los intereses que produzca servirán para financiar proyectos regionales, o por lo menos provinciales, presentados por los territorios. Por último, cuando la situación macro lo amerite el fondo podría descapitalizarse cuando sea necesaria una política de gasto público anticíclica.

El marco normativo del fondo debe incluir una regla clara para su descapitalización, tanto de los recursos de los territorios como de los anteriores del Fondo Nacional de Regalías; por ejemplo, que el fondo no pueda descapitalizarse más del 10% en un año. Para los territorios, estos solo pueden retirar recursos cuando la bonanza comience a decaer.

Para mejorar los ingresos propios de departamentos y municipios se propone:

- ❑ Es prioritaria la expedición del Estatuto Tributario Territorial. La implementación de esta medida será uno de los pasos finales para la definitiva consolidación de las finanzas territoriales. Una revisión de proyectos de ley de gobiernos anteriores puede ser el primer paso en este largo camino.

Recientemente la Misión para la Federación Nacional de Departamentos (2009) propuso un estatuto tributario territorial que tiene muchas ventajas. Entre ellas se encuentra que simplifica la parte procedimental, las sanciones y las multas, mejora las bases de los impuestos, moderniza la gestión tributaria con la inclusión del manejo electrónico de los tributos; entre muchos cambios más propuestos. En el mismo sentido Zarama (2009) hizo propuestas similares para mejorar la parte procedimental de la tributación local³⁵.

- ❑ Se propone acabar con los monopolios de loterías y licores. Esto tendría como efecto que varias licoreras y loterías departamentales se cerrarían en el corto plazo y solo unas pocas funcionarían. Sin embargo, la baja eficiencia de los monopolios y los malos manejos de tiempo atrás hacen pensar que la mejor solución es desmontar los monopolios y fomentar una estructura de mercado competitiva, que finalmente redundará en mayores beneficios para los fiscos territoriales.
- ❑ En forma complementaria se propone impulsar la creación de una lotería nacional. El gobierno podría proponer una garantía de unos ingresos mínimos base a cada departamento por un periodo prudente, unos tres años, mientras esta nueva lotería se consolida. Para su gerencia, se propone que las más grandes y exitosas lo hagan en forma colegiada.
- ❑ Chance. El chance, a pesar de sus graves problemas de corrupción e ilegalidad, es uno de los sectores del juego más dinámicos. La solución apunta más a su modernización; por ejemplo, vender solo chance electrónico pues la tecnología es

³⁵ Ver Perry et ál. (2009) *Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos. Federación Nacional de Departamentos. Bogotá. Ver también, Federación Colombiana de Municipios (2009). Tributación municipal para la equidad y el desarrollo. Memorias Foro nacional de autoridades locales sept. 2008. GTZ- Federación Colombiana de Municipios. Bogotá.*

cada vez más barata y de fácil acceso, y permite un control en línea de las ventas y lo que le produce y transfiere al sector salud. El aumento de la venta de chance ilegal no debe ser óbice para esta reforma. El juego ilegal siempre existirá, pero debe ser controlado por la autoridad y esta es ETESA.

- Es necesario, además, reemplazar en forma urgente a ETESA con una nueva entidad. En todo caso es necesaria una gerencia de temas como máquinas tragamonedas y casinos, el baloto y el control de los juegos ilegales, entre otros, que necesitan una gestión permanente. La interinidad actual empeorará los problemas. La junta de la nueva entidad debe tener una representación importante de los departamentos y municipios, pues son interesados directos en la gestión de la entidad.

REFERENCIAS

- Acosta O. y Bird R. (2005). "El dilema de la descentralización en Colombia". En: *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Bogotá: Banco de la República - Fedesarrollo.
- Benavides, J. Carrasquilla, A. Zapata, J. Velasco, A. Link, M. (2000). *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*. Bogotá: Consultoría para la UPME. Fedesarrollo.
- Bonet J. (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. No. 77 Octubre.
- Chaparro J., Smart M. y Zapata J. (2005). "Transferencias intergubernamentales y finanzas municipales en Colombia". En: *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Bogotá: Banco de la República - Fedesarrollo.
- Cuervo N. y Jaramillo S. (2009). "Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado". Documentos CEDE No. 31. Uniandes. Noviembre.
- DNP (2002). Evaluación de la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías 1998 - 2001 y Nueva propuesta para la distribución de los recursos. Documento Conpes No. 3170. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2002). *Evaluación de la descentralización: balance de una década*. Tomos I y II. DNP, PNUD, GTZ, Bogotá: Fonade, ACCI.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial, propuesta para discusión*. 2019 Visión Colombia II Centenario. DDTS - DDNP. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Actualización de la cartilla: "Las Regalías en Colombia"*. Bogotá D.C. DNP -Dirección de Regalías, noviembre.
- Dirección de Apoyo Fiscal -DAF- (2009). 10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008. Bogotá: DAF- Minhacienda. Mayo.
- Faguet J. y Sánchez F. (2009). *Decentralization and access to social services in Colombia*. Documento CEDE No. 6. Bogotá: Uniandes.
- González J. y Zapata J. (2005). *El manejo de los recursos naturales no renovables: sus efectos fiscales y macroeconómicos*. Bogotá: Fedesarrollo - CID - Universidad Nacional.
- González C. Frank. J. (2009). *Colombia decentralization - options and incentives for efficiency*. Washington: World Bank. August.
- Federación Nacional de Departamentos (2009). *Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos*. Bogotá. Noviembre.
- Fedesarrollo (2010). *El sistema de salud, la equidad, las finanzas públicas y la emergencia social: ¿vamos por el camino correcto?* Bogotá: Tendencia Económica No. 93.
- Galvis, L. y Meisel A. (2009). *Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana*. Documento de trabajo sobre Economía Regional - Banco de la República. Cartagena.

- González, J. (2007). *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Editor: Darío I. Restrepo B. Bogotá. Octubre.
- Luna Sánchez, D. (2006). *Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 011 de Senado y 169 de Cámara, 2006*. Bogotá, noviembre.
- Pedraza, B. y Restrepo, D. (2009). *Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada - Limitaciones y posibilidades frente al Estado de Cosas Inconstitucional*. Bogotá: CODHES.
- Piza J. (2009). "Futuro de la Hacienda Municipal. ¿Hacia dónde deben ir los impuestos municipales? ¿Qué debe cambiar?". En: *Tributación municipal para la equidad y el desarrollo*. Memorias foro nacional de autoridades locales Bogotá: GTZ- Federación Colombiana de Municipios, sept. 2008.
- Rentería, C. (2008). *Gaceta del Congreso 638 de 12/09/2008*. 2008- Acta de Plenaria 94 del 05 de agosto de 2008, Senado. Disponible en la pagina: <http://www.secretariassenado.gov.co/gacetadelcongreso.htm>
- Restrepo, D. (2007) (editor). *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá: Universidad Nacional. Octubre.
- Santa María M., Zapata J., Arteaga C y Reyes C. (2009). *Descentralización, el financiamiento de la salud y la educación y los departamentos: ¿cuáles son las alternativas?* Bogotá: Consultoría para la Federación Nacional de Departamentos. Fedesarrollo.
- Turbay Quintero, J. (2009). Contralor General de la República. Rueda de prensa 10 de junio de 2009. Disponible en la página: www.contraloriagen.gov.co.
- Universidad Nacional a Distancia (2008), *Informe del Convenio Interadministrativo No 168*. Bogotá: SuperSalud. 2008.
- Zapata, J.G., O.L. Acosta y A. González (2001). "¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?". En: *Evaluación de la descentralización en Colombia: balance de una década*, págs. 189 -229, tomo II: Análisis y resultados sectoriales. Bogotá: DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI, 2002.
- Zapata Giraldo, J. García, L. Chaparro, J. Londoño, L. (2002). *¿Puede un municipio pequeño administrar una bonanza de recursos naturales no renovables?: definición de una línea de base social del municipio de Paya y descripción de su situación fiscal*. Bogotá: Consultoría para la BP. Fedesarrollo.
- Zapata J. Chaparro J. (2003). *Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios de menos de 30 000 habitantes*. Bogotá: Consultoría para la Misión del Ingreso Público. Mimeo. Fedesarrollo.
- Zapata, Juan Gonzalo (2009). *Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia*. Bogotá: CEPAL - ASDI. Serie políticas sociales.
- Zapata J. (2009). Coordinador mesa. "Tributos vinculados al desarrollo urbano y usos del suelo (delineación urbana, plusvalía, valorización)". En: *Tributación municipal para la equidad y el desarrollo*. Bogotá: Memorias foro nacional de autoridades locales GTZ- Federación Colombiana de Municipios. Septiembre. 2008.

CAPÍTULO DOS

POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL

¿CÓMO DERROTAR EL DESEMPLEO Y LA INFORMALIDAD?*

Mauricio Santa María**
Roberto Steiner
Erika Schutt

* *Este documento hace parte de una serie de estudios financiados por el Consejo Directivo de Fedesarrollo a través del Fondo Germán Botero de los Ríos en su convocatoria 2009. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores.*

** *Los autores son respectivamente Investigador Asociado, Director Ejecutivo y Asistente de Investigación de Fedesarrollo. Agradecemos los comentarios de Armando Montenegro, Mauricio Reina, Guillermo Perry, Hernando José Gómez, Santiago Montenegro, Jorge Humberto Botero, Cecilia López, Paula Acosta, Javier Gamboa, Alberto Carrasquilla, Juan Benavides y Rodrigo Uprimny.*

RESUMEN EJECUTIVO

El desempleo bordea el 12%, la informalidad alcanza 58% y cerca del 35% de los trabajadores urbanos devengan menos de un salario mínimo. Si bien estos números responden, en parte, a la desaceleración económica reciente, incluso en 2007, cuando la economía creció 7,5%, el desempleo se ubicó en 11,2% y la informalidad en 57%. Los altos niveles de desempleo e informalidad son problemas *estructurales* que afectan el bienestar de los hogares, sobre todo de los más pobres, y son el principal obstáculo para reducir la pobreza y la desigualdad. En este documento se hacen propuestas para mejorar el acceso de los jóvenes y de los más pobres al mercado laboral formal, en el entendido de que importantes reformas a éste son condición *necesaria*, más no *suficiente*, para promover la generación de empleo formal.

El desempleo y la informalidad están íntimamente vinculados a políticas relacionadas con el mercado laboral y la financiación de parte de la política social. Se destacan medidas que han encarecido la generación de empleo formal como los gravámenes al trabajo (o costos no salariales, CNS); un salario mínimo (SML) elevado en relación con la productividad media del trabajo e inflexible al ciclo económico; medidas que han abaratado el costo relativo del capital respecto del trabajo; y políticas asistencialistas que generan incentivos a permanecer en la informalidad.

Dentro de los CNS hay componentes que denominamos *impuestos puros*, que no necesariamente están vinculados con un beneficio para el trabajador. Se incluyen allí los aportes parafiscales, las contribuciones de solidaridad en pensiones y salud y la contribución destinada al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Esos cargos han aumentado notablemente, hasta representar en 2008 el 14% del salario, monto similar a la tarifa general del IVA. De otra parte, en América Latina Colombia tiene el segundo SML más alto como proporción del PIB per cápita (52%). En Chile esa relación es 32%, en Brasil 28%, en Uruguay 20% y en México 11%. Mientras Estados Unidos tiene un PIB per cápita aproximadamente 11 veces más alto que el de Colombia, el salario mínimo es solo cinco veces mayor. La evidencia más clara del desfase entre el nivel del SML y la capacidad de la economía para sostenerlo es que mientras a principios de los años 90 un 26% de los trabajadores urbanos ganaban

menos de un SML, en 2008 ese porcentaje se había incrementado a 35, y la situación es mucho más preocupante en el sector rural.

Para recomponer el costo relativo del trabajo respecto al capital, urge reducir los gravámenes al trabajo formal. Dicha reducción debe hacerse de forma tal que se cumpla con dos principios: i) viabilidad fiscal; ii) focalización en aquellas personas cuya permanencia en el empleo formal se ve más comprometida por la presencia de dichos gravámenes. Proponemos eliminar 13 puntos de CNS *solamente* a los trabajadores que devenguen menos de 1,3 salarios mínimos. Se entienden como gravámenes los 13 puntos de parafiscales (aportes al SENA, ICBF y CCF), los aportes a solidaridad en salud y parte de la destinación al FGPM. Esta propuesta no busca eliminar el ICBF, el SENA o las CCF, sino cambiar su forma de financiación, trasladando una parte del costo de estos programas al Presupuesto General de la Nación. El impacto fiscal de la propuesta es de 0,4 del PIB, nivel sorprendentemente bajo para una medida que traería enormes beneficios en cuanto a generación de empleo formal. A manera de ejemplo, todo lo demás constante si una iniciativa similar se hubiese puesto en práctica en 1984, el desempleo para finales de 2006 no hubiera sido 11,7% sino 9,1%.

Respecto al salario mínimo, se propone diferenciarlo por grupos de edad, ampliando la limitada figura del contrato de aprendizaje. La diferenciación del SML por edades se ha dado, entre otros, en Chile, México, Panamá y Uruguay. Serían beneficiarias las personas de los 16 hasta los 24 años de edad que ingresan al mercado laboral formal por primera vez, a partir de la entrada en vigencia de la norma. Los aprendices podrán estar bajo el régimen del contrato de aprendizaje durante seis años, y su salario de enganche sería el 70% del SML del resto de trabajadores. A los tres años de estar bajo este contrato, y a medida que ganan experiencia, devengarían el 80% del SML. A los cinco años ganarían el 90% y a los seis el 100%. Los aprendices recibirían los beneficios de los regímenes de pensiones y de salud y no pagarían 13 puntos de CNS, de acuerdo con la propuesta descrita más arriba.

Se sugiere, además, diferenciar el SML entre zonas urbana y rural, como se hizo hasta principios de los años ochenta, de forma que se reflejen las diferencias en productividades típicas entre éstas. Finalmente, se hace un llamado al Gobierno a actuar de manera prudente al momento de llevar a la práctica lo dispuesto por la Corte Constitucional respecto al SML. Se propone que durante por lo menos cinco

años el SML se ajuste únicamente con la inflación del año anterior. Así, se atenuaría el problema de que en los últimos años el SML haya subido más rápidamente que el salario medio y que la productividad laboral. Si desde 1996 se hubiese obrado de tal manera, a finales de 2006 el desempleo habría sido 6% en lugar de 10,7%.

Las políticas sociales basadas en subsidios masivos a la población informal están distorsionando aún más el mercado laboral. Resulta indispensable, por lo tanto: i) focalizar los subsidios en la población realmente pobre o en pobreza extrema. Esto es fundamental para que los incentivos negativos que siempre van a existir, no se generalicen como actualmente está sucediendo. El SISBEN clasifica como pobres a 28 millones de personas; de ellos 8 millones no son pobres, recibiendo subsidios que *no* les corresponden; ii) tener criterios claros para que los subsidios y cualquier programa contra la pobreza extrema que los contemple sea temporal. Deben, por lo tanto, existir reglas transparentes de entrada y salida de estos programas.

I. INTRODUCCIÓN

La tasa de desempleo bordea el 12%, la de informalidad alcanza 58% y cerca del 35% de los trabajadores urbanos devengan menos de un salario mínimo. Si bien estos números responden, en parte, a la desaceleración económica reciente, incluso en 2007, cuando la economía se expandió 7,5%, el desempleo se ubicó en 11,2% y la informalidad en 57%. Los altos niveles de desempleo e informalidad son problemas *estructurales* que inciden negativamente sobre el bienestar de los hogares, sobre todo de los más pobres, y son el principal obstáculo para reducir la pobreza y la desigualdad.

No cabe duda que uno de los principales retos que enfrenta nuestro país es la generación de empleo formal de buena calidad. Para ello es urgente avanzar en el tema educativo para que la fuerza de trabajo sea más productiva; es necesario mejorar la infraestructura para asegurar que el aparato productivo sea más competitivo; se debe hacer una revisión profunda del tema agrícola para asegurar que el campo desarrolle todo su potencial; se requiere disciplina fiscal para evitar que la riqueza minero-energética continúe comprometiendo la productividad de las exportaciones no tradicionales altamente intensivas en empleo; y se debe buscar que la producción colombiana incorpore cada vez más innovación de manera de poder generar mayor valor agregado.

Este documento no se ocupa de estos temas estructurales. Se concentra en aspectos del mercado laboral, en el entendido de que importantes reformas a éste son condición necesaria, más no *suficiente*, para promover la generación de empleo formal. Al mismo tiempo que sería ingenuo pensar que los cambios que acá se proponen para el mercado laboral solucionarán, por sí solos, los problemas de desempleo e informalidad, estamos convencidos de que de no adelantarse las reformas que acá se proponen, los esfuerzos en frentes como los mencionados en el párrafo anterior no darán importantes frutos en cuanto a generación de empleo formal. A lo largo del documento se reseñan estudios de diversos autores, nacionales e internacionales, que apoyan esta afirmación.

Los problemas de desempleo e informalidad están íntimamente vinculados a las políticas relacionadas con el mercado laboral y a la financiación de parte de la política

social. Se destacan medidas que han encarecido la generación de empleo formal como los gravámenes al trabajo (o costos no salariales, CNS); un salario mínimo (SML) elevado en relación con la productividad media de la economía e inflexible al ciclo económico; medidas que han abaratado el costo de uso del capital, posiblemente desincentivando la generación de empleo formal; y políticas asistencialistas que generan incentivos a permanecer en la informalidad. Mientras que la evolución de los CNS y del SML encarece el empleo formal en relación a la productividad del trabajo y al costo del capital, subsidios pobremente diseñados e inadecuadamente focalizados estimulan la permanencia en la informalidad. Esta situación tiene otros impactos negativos, en particular sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y salud.

Sucesivos gobiernos han reconocido que el mercado laboral no funciona bien y se han propuesto reformas que, al enfrentar una compleja negociación política, no han atacado los problemas de fondo, a saber, los CNS, el SML, el costo relativo capital-trabajo y el diseño de algunos programas de protección social. No es de sorprender que los cambios no hayan dado los resultados esperados, pero sí hayan alentado un discurso efectista en contra de las reformas laborales. Cabe resaltar la Ley 789 de 2002 que removió las obligaciones contractuales entre empleadores y aprendices, quedando exentos de los pagos parafiscales y permitiendo remunerar con un salario menor al SML. Como consecuencia, aumentó el empleo de los jóvenes¹. Sin embargo, se impusieron tantas restricciones a esta figura², que su impacto fue reducido.

Si el país continúa por el camino de mantener elevados CNS y un SML que no se compadece con la productividad del trabajo, compensando los efectos negativos que ello produce sobre los más pobres con subsidios costosos que generan un serio problema de incentivos, se genera un círculo vicioso que no es financieramente sostenible. El principal argumento para defender las políticas vigentes respecto a los CNS, al SML y a algunos programas de protección social es que las mismas supues-

¹ Según Gaviria (2004), el número de contratos de aprendizaje se incrementó 89% entre 2002 y 2003. De acuerdo con Santa María (2005), como resultado de la reforma la posibilidad de ser empleado aumentó levemente en general y de manera importante entre los más jóvenes (entre 18 y 24 años).

² El contrato de aprendizaje tiene carácter temporal; solo se pueden contratar aprendices pertenecientes a algunas instituciones aprobadas; y el empresario puede contratar practicantes universitarios siempre y cuando no superen el 25% del total de aprendices.

tamente generan equidad y son fundamentales para el bienestar de las clases menos favorecidas. Aportaremos evidencia que apunta a que, por el contrario, su impacto sobre la distribución del ingreso es negativo puesto que condena a la población más pobre al desempleo o a la informalidad, mientras que los beneficios llegan a una porción muy baja de la población que, además, no siempre es la más pobre.

En este documento se hacen propuestas para mejorar el acceso de los jóvenes y de los más pobres al mercado laboral formal, con los beneficios que ello conlleva para esos individuos y para la sociedad en su conjunto. Aunque se reconoce su alto grado de dificultad política, creemos que son las únicas medidas que llevarían a que el mercado laboral esté compuesto en su mayoría por empleo formal, brindándole a los trabajadores, especialmente a los más vulnerables, una adecuada protección mediante un buen empleo y adecuado acceso a la seguridad social. Después de esta introducción, en la segunda sección se presenta un diagnóstico que refleja la gravedad de la situación. En la tercera se plantean las alternativas de reforma, las cuales persiguen el objetivo de generar equidad a través de la inclusión de los más pobres al mercado laboral formal.

II. DIAGNÓSTICO

Los CNS, un SML inflexible y elevado respecto a la productividad media de la economía y programas sociales que generan incentivos a permanecer en la informalidad, son las principales causas del alto desempleo y la elevada informalidad, concepto que se define en el Recuadro 1.

A. ¿Qué muestran las cifras?

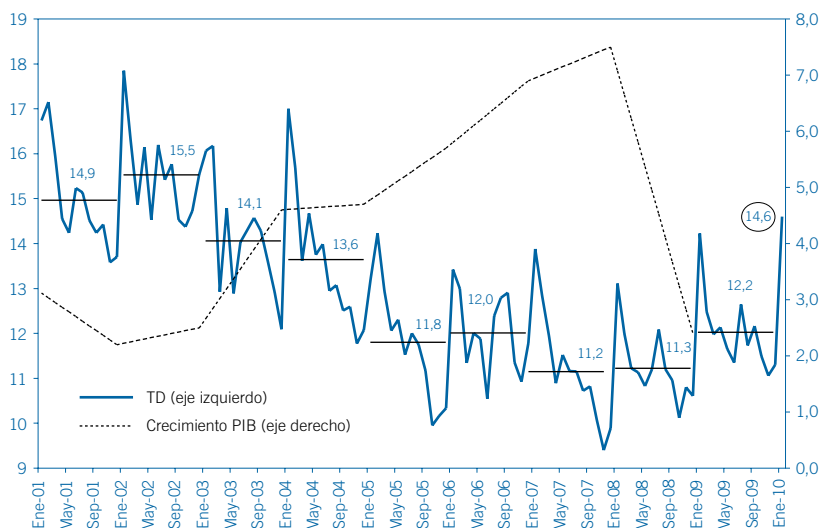
El desempleo en Colombia es un fenómeno estructural. A pesar de que el país entró en fase de expansión durante el periodo 2003-2007 (crecimiento promedio del 6%), la tasa de desempleo nunca se redujo por debajo de la barrera de los dos dígitos. Colombia fue, detrás de Perú, el segundo país de América Latina que más creció entre 2002 y 2007, pero tuvo la mayor tasa de desempleo. Esta se sitúa actualmente en niveles similares a los de comienzos de la década (Gráfico 1). Algo parecido sucede con la informalidad laboral, que en la actualidad bordea el 58% (Gráfico 2).

RECUADRO 1. ¿QUÉ ES LA INFORMALIDAD LABORAL?

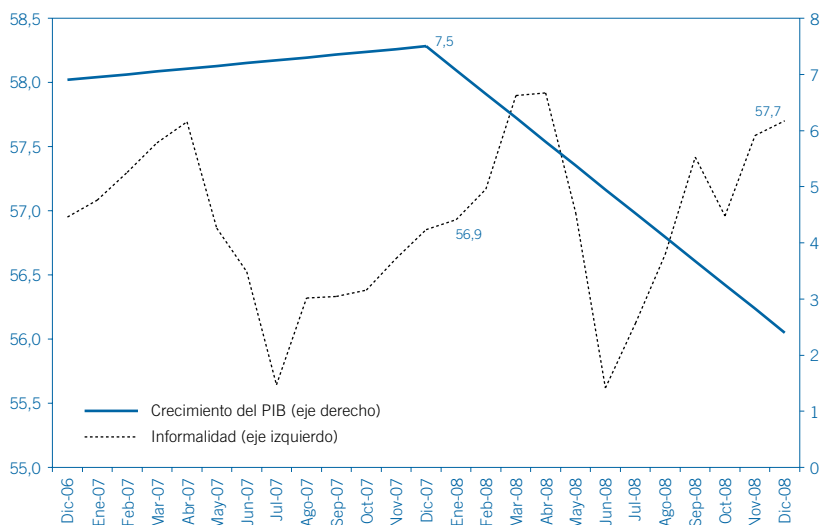
Se utilizan diversas definiciones de informalidad para captar distintos enfoques del fenómeno. Gasparini y Tornarolli (2007) sugieren dos alternativas: una definición “productiva”, en la cual se captura a los individuos empleados en sectores marginales, poco productivos y que demandan poca habilidad; o una definición “legalista” que captura las actividades laborales que no tienen protección laboral ni beneficios de seguridad social. Levy (2008) plantea una definición en la cual la informalidad i) no está asociada a trabajadores cuenta propia o microempresarios; ii) asocia directamente la existencia de trabajo ilegal asalariado con políticas sociales para resaltar la discriminación entre trabajadores y las implicaciones fiscales y productivas que tiene este trabajo; iii) asociada a las implicaciones que tiene sobre la productividad y el crecimiento y no a la calidad de la ocupación; iv) es una característica tanto de los trabajadores como de las empresas; y v) no asume que las empresas grandes o medianas son más eficientes que las empresas pequeñas.

Según la definición del DANE, en la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) el sector informal está compuesto por los trabajadores familiares sin remuneración, los empleados domésticos, los obreros y los empleados privados pertenecientes a empresas con diez o menos trabajadores, los trabajadores por cuenta propia que no sean ni profesionales ni técnicos, y los patrones o empleadores de empresas con diez o menos trabajadores que no sean ni profesionales ni técnicos. Esta medida, que es la utilizada en este documento, está relacionada con la definición “productiva” de Gasparini y Tornarolli (2007).

GRÁFICO 1. TASA DE DESEMPLEO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: DANE.

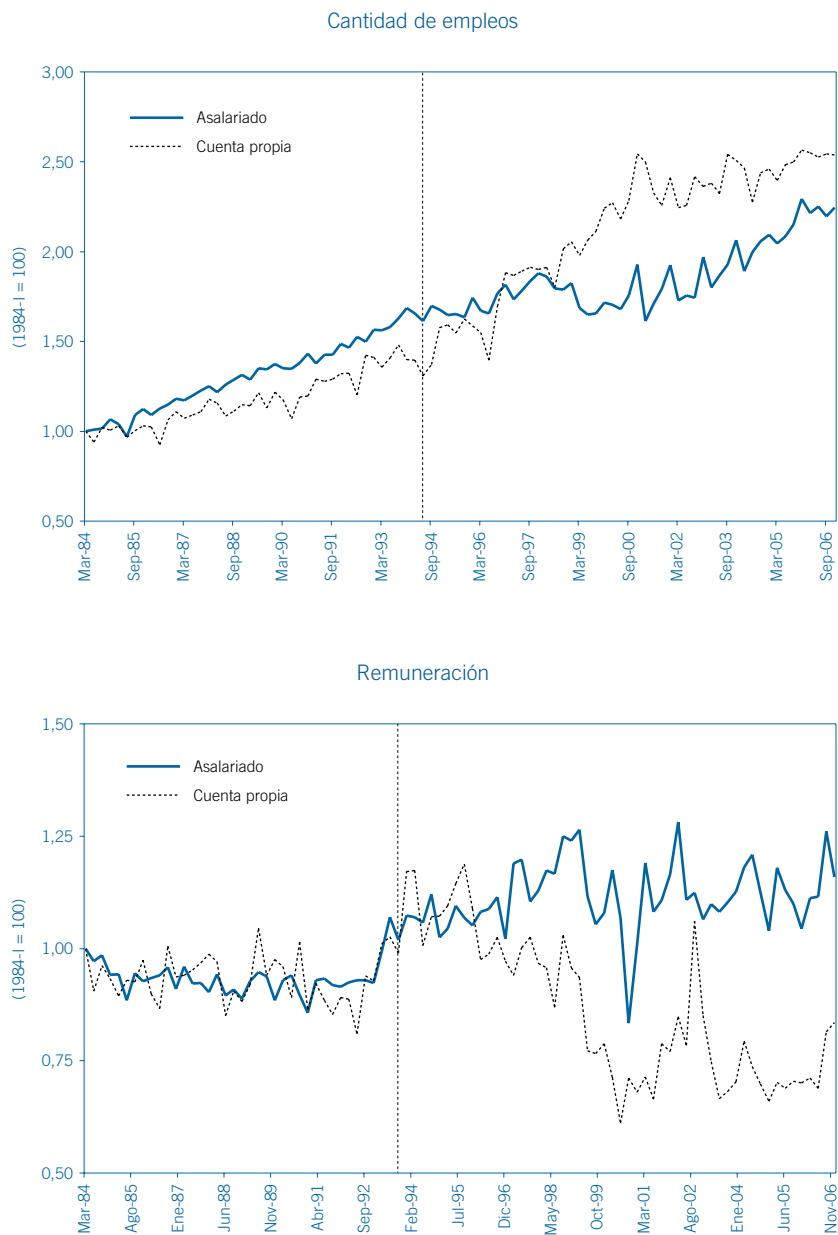
GRÁFICO 2. TASA DE INFORMALIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Fuente: DANE.

Por mucho, el empleo que más ha aumentado es aquel por cuenta propia, que ha crecido persistentemente desde 1994, especialmente a partir de 2000 (Gráfico 3). Se ha sustituido trabajo asalariado por trabajo por cuenta propia, que contiene una alta proporción de informalidad. Fue tal el incremento de esa ocupación, 82% entre 1994 y 2006, que se dio un desplome en los salarios de esos trabajadores (Gráfico 3).

El trabajo por cuenta propia no es malo por definición. Alguien puede optar a él por razones voluntarias: considera que percibe un ingreso más alto, tiene un horario más flexible, prefiere no tener jefe, por tradición familiar o porque desea tener su propia empresa. El empleo por cuenta propia se asimila a una opción adecuada cuando actúa como *complemento* del trabajo asalariado. Por el contrario, es problemático cuando se da por razones de exclusión; cuando es el único trabajo que se puede conseguir. En tal caso, el mercado laboral está “segmentado”: coexisten dos mercados sustitutos (asalariado y cuenta propia), y el segundo se convierte en refugio para quienes no pueden acceder al primero. La segmentación se refleja en menores salarios para los trabajadores por cuenta propia, con un mayor impacto sobre los menos educados y los más pobres. El Cuadro 1 muestra que en una encuesta de 2008 el 48% de los independientes en los estratos 1 y 2 citaron razones de exclusión

GRÁFICO 3. TRABAJO ASALARIADO, POR CUENTA PROPIA Y SU REMUNERACIÓN



Fuente: Santa María *et ál.* (2008).

CUADRO 1. RAZONES POR LAS CUALES LOS TRABAJADORES SON CUENTA PROPIA

	Bajo	Medio	Alto
Exclusión	48,1	36,7	21,9
Es el único trabajo que ha conseguido	34,4	22,2	11,7
Lo despidieron y no ha encontrado otro empleo	5,6	2,8	4,7
Los empleadores lo consideran muy joven/viejo	8,1	11,6	5,5
Salida	51,9	63,4	78,1
Se gana más como independiente	14,6	17,7	16,5
Horario más flexible	11,7	11,6	12,1
Quiere tener su propia empresa	3,0	5,2	18,7
Más posibilidad de progresar	2,6	4,2	6,3
No quiere tener jefe	4,5	3,4	3,9
Mayor estabilidad / mejor futuro	1,7	2,4	4,2
Por tradición familiar	1,5	2,3	5,2
Está acostumbrado a ser independiente	5,7	10,0	9,4
Otra	1,8	1,8	1,4
Tiene menor responsabilidad	1,4	0,5	0,0
Se considera muy joven / viejo	3,1	3,5	0,6
Heredó el negocio	0,3	0,8	0,0
Total	100	-	-

Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2008.

para trabajar por cuenta propia, mientras que en los estratos altos tan sólo el 22% lo hicieron. Del Recuadro 2 se desprende que en el contexto latinoamericano, el trabajo por cuenta propia en Colombia se destaca por no ser de carácter voluntario³.

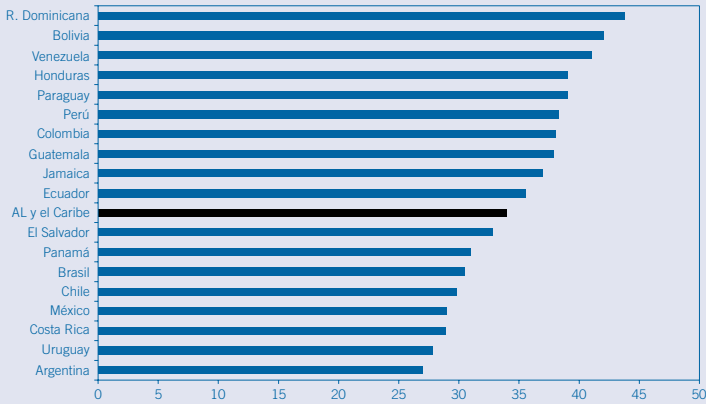
En síntesis, aun en periodos de alto crecimiento la evolución del empleo y la formalidad ha sido decepcionante, afectando particularmente el bienestar de los hogares más pobres. En la siguiente sección se exploran las causas detrás de este pobre desempeño.

³ Peña y Mondragón (2009) señalan que desde 1995 el trabajo por cuenta propia se asocia a una actividad de subsistencia, con bajos requerimientos de capital humano. Contrario a otros países, en Colombia el trabajo por cuenta propia no es la fase inicial de la creación de empresa sino una actividad de “rebusque”.

RECUADRO 2. TRABAJO POR CUENTA PROPIA EN OTROS PAÍSES

Perry *et ál.* (2007) encuentran que en Colombia un 38% de la fuerza laboral urbana trabaja como cuenta propia mientras que el promedio latinoamericano y del Caribe se ubica en el 34%. Países como Argentina, Brasil y Chile tienen un nivel de trabajo por cuenta propia no mayor al 30%.

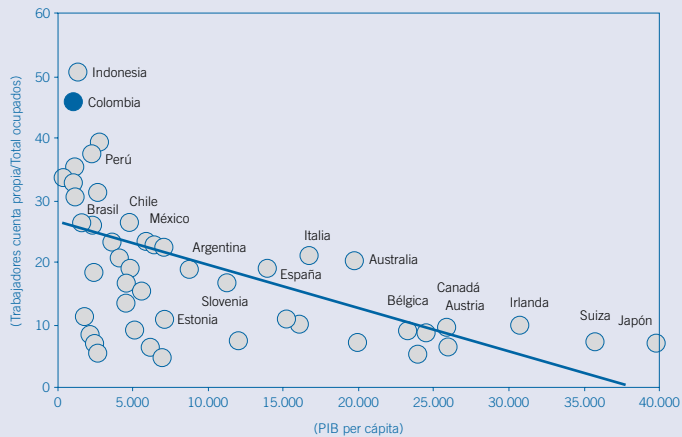
GRÁFICO 2.1. PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL CUENTA PROPIA



Fuente: Perry *et ál.* (2007).

Al realizar un análisis del nivel de empleo por cuenta propia según el nivel de desarrollo de una multitud de países, se encuentra que Colombia tiene una tasa mucho más alta que la esperada dado su PIB per cápita. Este hecho se refleja en el Gráfico 2.2, donde también se puede ver que

GRÁFICO 2.2. TRABAJADORES CUENTA PROPIA VS. PIB PER CÁPITA



Fuente: Jaramillo (2004). "La Regulación del Mercado Laboral en Perú." GRADE y Proyecto CRECER, OIT; WDI 2007, y LABORSTAT Internet, OIT.

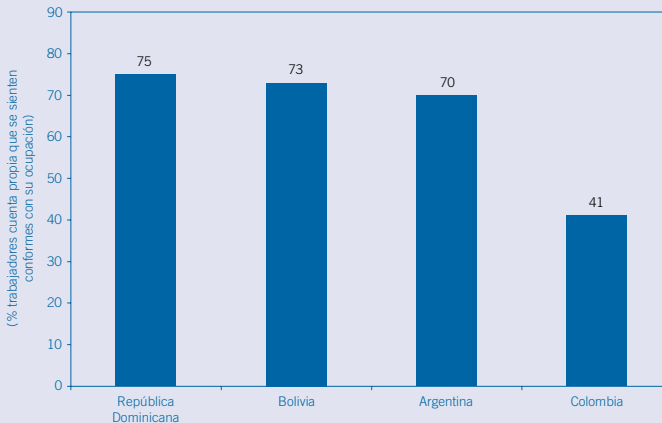
Continúa →

RECUADRO 2. (CONTINUACIÓN)

países como Chile tienen un nivel de trabajo por cuenta propia mucho más cercano al esperado, dado su nivel de desarrollo. También vale notar que son los países que tienen altos impuestos al trabajo los que muestran un nivel de empleo por cuenta propia superior al que indicaría su nivel de desarrollo.

En países como República Dominicana, Argentina e incluso Bolivia, más de un 70% de los trabajadores por cuenta propia se sienten conformes con su ocupación, lo cual es evidencia de una elección voluntaria (Gráfico 2.3). Por el contrario, en Colombia sólo el 41% de esos trabajadores está allí por elección propia, lo que refleja el alto grado de segmentación del mercado laboral colombiano.

GRÁFICO 2.3. CUENTA PROPIA CONFORMES CON SU OCUPACIÓN



Fuente: Perry *et al.* (2007).

B. Principales explicaciones del persistente desempleo y de la alta informalidad

A continuación mostraremos cómo la coexistencia de altos CNS y un SML elevado comparado con la productividad de la economía ha tenido efectos negativos sobre el mercado laboral y, por esta vía, sobre la equidad. También señalaremos que estos problemas han sido exacerbados por elementos de la política social que generan incentivos perversos a permanecer en la informalidad.

1. Los gravámenes al trabajo limitan la creación de empleo formal

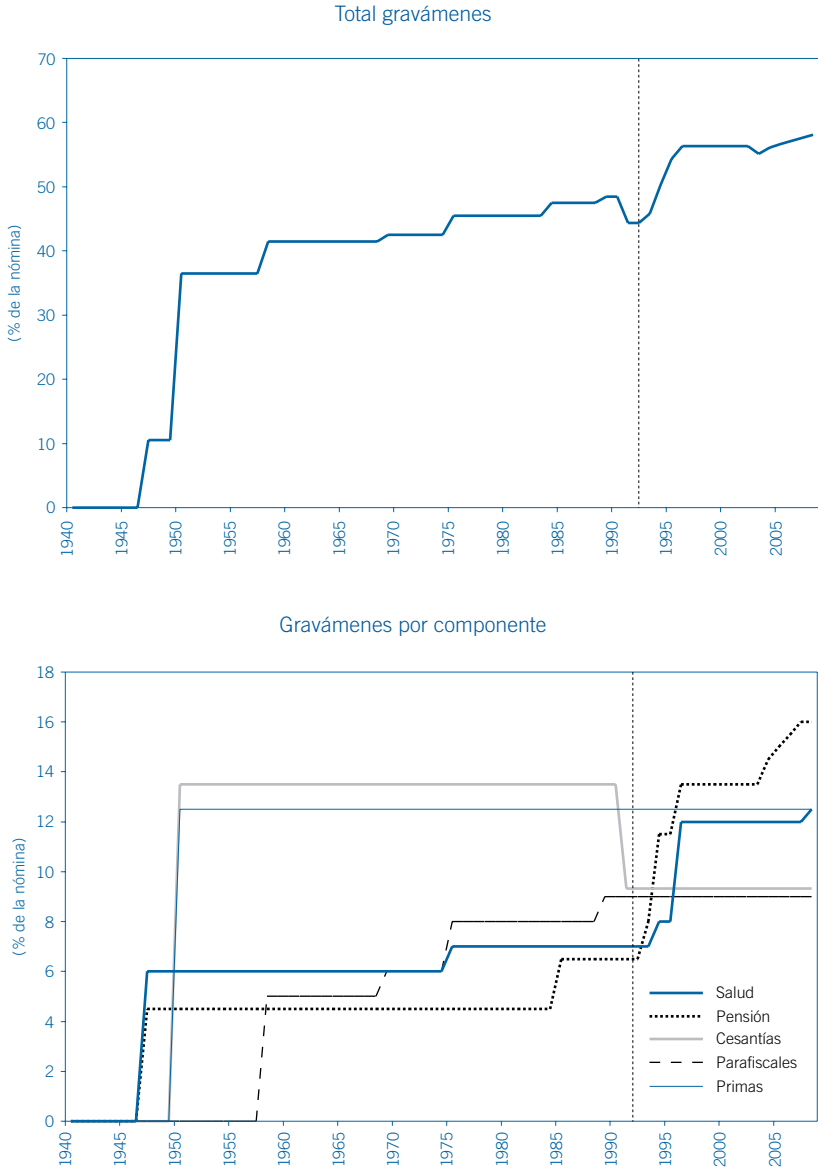
Los gravámenes al trabajo (CNS) son los costos en los que incurre un empleador por cuenta de sus empleados, distintos a la remuneración directa. Entre ellos están los aportes para salud, pensiones, cesantías, primas y los llamados “parafiscales” -los aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y a las Cajas de Compensación Familiar (CCF)-. Desde 1994 los CNS han subido más de 14 puntos porcentuales, principalmente como resultado de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (Gráfico 4)⁴. Gran parte de la protección social se financia con CNS, que llegan a representar 60% del salario (70% para los trabajadores de menores ingresos).

Dentro de los CNS hay componentes que denominamos *impuestos puros*, que no necesariamente están vinculados con un beneficio para el trabajador. Se incluyen allí los aportes parafiscales, las contribuciones de solidaridad en pensiones y salud y la destinada al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Esos cargos han aumentado notablemente, hasta representar en 2008 el 14% del salario, monto similar a la tarifa general del IVA. Los CNS afectan tanto la oferta como la demanda de trabajo: se le crean costos a las empresas para contratar y a los trabajadores les puede resultar más beneficioso ser informales y evadir dichos cargos⁵. La informalidad puede verse como el resultado de un proceso de *exclusión* y de *escape*. En el primer caso, la segmentación del mercado laboral actúa como una trampa que impide a los trabajadores transitar hacia la formalidad. Igualmente, la informalidad es el resultado de un proceso de *escape* en el cual los individuos y las pequeñas empresas escogen su nivel óptimo de adherencia a las instituciones y mandatos del Estado, incluyendo los gravámenes. Los agentes realizan un análisis costo-beneficio relacionado con la formalidad y la capacidad de fiscalización del Estado. El Recuadro 3 resume importantes estudios que confirman esta idea.

⁴ *Los CNS están compuestos por contribuciones para salud, pensiones y riesgos profesionales. Adicionalmente, hay i) cesantías, equivalentes a un salario al año; ii) vacaciones (medio salario por año); iii) parafiscales, que equivalen al 9% del salario; iv) prima de vacaciones y prima legal, que corresponden a un 4,2 y 8,3% del salario mensual, respectivamente. La reforma de 1993 aumentó las contribuciones a salud de 7% a 12% y a pensiones de 4,5% a 13,5%. La reforma pensional de 2002 volvió a aumentar los aportes en 2%. Los aportes de solidaridad en salud y pensiones también subieron en 2002-2003.*

⁵ *Cárdenas y Bernal (2003) y Kugler y Kugler (2008) encuentran que aumentos en los CNS resultan en una notoria reducción de la demanda por trabajo, con una elasticidad de -0,5. Así, por ejemplo, un aumento de 10% en los impuestos al trabajo reduce el empleo formal entre 4% y 5%.*

GRÁFICO 4. TOTAL GRAVÁMENES AL TRABAJO Y GRAVÁMENES POR COMPONENTE



Fuente: Santa María *et ál.* (2008).

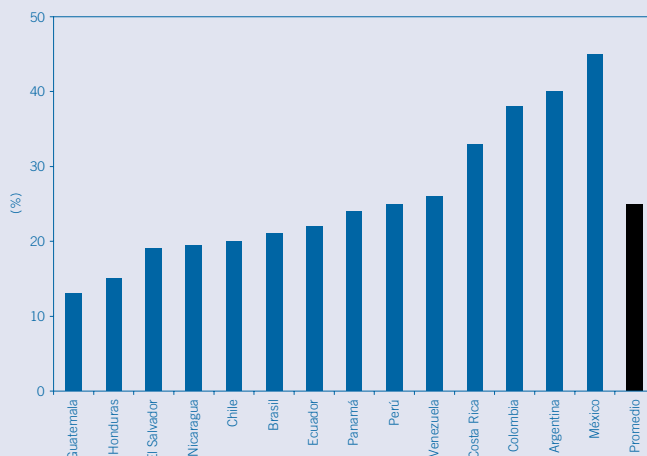
RECUADRO 3. IMPACTO DE LOS GRAVÁMENES AL TRABAJO SOBRE EL MERCADO LABORAL

Al analizar el impacto de las regulaciones del mercado laboral en la demanda de trabajo en Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago, Downes *et ál.* (2004) encuentran que la existencia de gravámenes al trabajo convierte a este factor en uno fijo, modificando la demanda de trabajo y la elección de la firma entre el número de trabajadores y el número de horas trabajadas por empleado. Mondino y Montoya (2004), al evaluar el impacto de las regulaciones en Argentina, concluyen que los costos no salariales han conducido a una segmentación del mercado laboral, perjudicando en especial a las personas con un menor nivel educativo. Los autores estiman que un aumento de 1% en los costos reduce el empleo en 0,02%. En el largo plazo se predice un impacto negativo en la demanda de trabajo, pues las firmas sustituyen al número de trabajadores por un aumento en las horas.

Al analizar el caso chileno, Montenegro y Pagés (2004) encuentran que tanto el salario mínimo como los impuestos al trabajo reducen el empleo de los jóvenes y de los individuos menos capacitados. Se estima que un incremento de 10% en los impuestos al trabajo reduce la probabilidad de empleo en 6,6 puntos porcentuales para los jóvenes menos educados en relación con los trabajadores entre los 26 y 50 años de edad. Así mismo, estas regulaciones desincentivan la contratación de mujeres. Por tanto, los trabajadores menos capacitados y las mujeres tienen una mayor probabilidad de emplearse como cuenta propia. Saavedra y Torero (2004), al evaluar el caso de la reforma laboral en Perú, encuentran que un aumento de 1% en los impuestos al trabajo reduce la demanda de mano de obra en 0,19%.

Después de México y Argentina, Colombia es el país que presenta los mayores gravámenes asociados al trabajo (Gráfico 3.1). Esta situación es aún más grave en el caso colombiano puesto que, al incluir las cesantías, las vacaciones y las primas, los impuestos al trabajo representan aproximadamente el 60% del salario. Cabe anotar que Colombia es el país de Latinoamérica con los mayores costos al trabajo no asociados con la seguridad social. Este costo representa el 9%, nivel muy superior al de Venezuela, Nicaragua, Ecuador o Perú, donde este tipo de cargos oscilan entre 1% y 3%.

GRÁFICO 3.1. GRAVÁMENES A LA NÓMINA Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL*

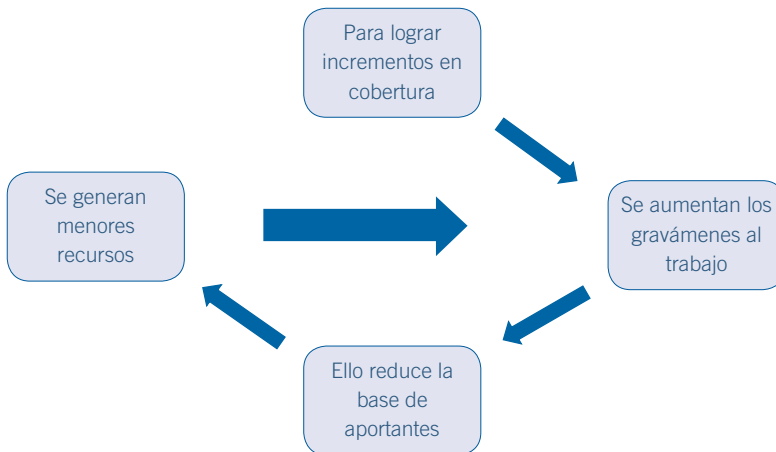


* No incluye otros gravámenes al salario como son los seguros al desempleo, las vacaciones y los bonos obligatorios

Fuente: International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD). Alm & López (2006).

La financiación de diversos programas sociales a través de CNS ha conducido a un círculo vicioso como el que muestra la Figura 1: i) con el fin de recaudar los recursos necesarios para incrementar cobertura en salud o pensiones, se aumentan los CNS (sobre todo su componente solidario); ii) este aumento hace que se reduzca la base de aportantes (el empleo asalariado formal) por lo que, efectivamente, no aumenta el recaudo; iii) como se requieren recursos adicionales para las políticas sociales, una vez más se aumentan los gravámenes, comenzando nuevamente el proceso.

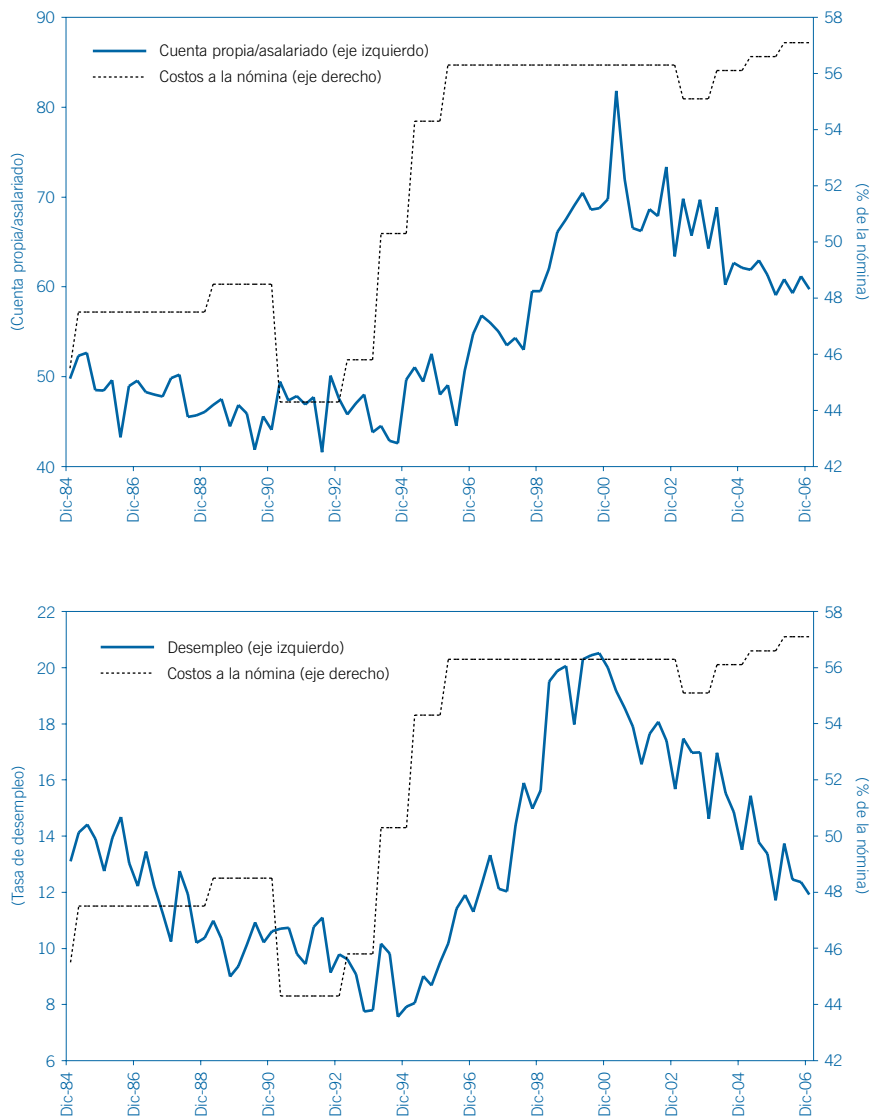
FIGURA 1. CÍRCULO VICIOSO DE LA INFORMALIDAD



Fuente: Elaboración de los autores.

Algunos ejercicios estadísticos muestran que el trabajo por cuenta propia y el desempleo siguen muy de cerca la evolución de los CNS. Antes de los años 90, cuando los CNS no superaban el 45% del salario (y los impuestos puros eran del orden de 8%), el porcentaje de trabajo por cuenta propia dentro de los ocupados era relativamente bajo y, lo que es más importante, estable (Gráfico 5). Desde que la Ley 100 de 1993 incrementó los CNS, el trabajo por cuenta propia aumentó considerablemente y alcanzó un máximo de 80% del empleo asalariado en 2000. Desde 2002, cuando la economía empezó a crecer a tasas altas, la proporción de trabajadores por cuenta propia disminuyó, pero no alcanzó los niveles observados antes de 1993. Lo mismo sucede con la tasa de desempleo; pasó del 8% antes de la Ley 100 a 20% a principios de la década y aún supera los dos dígitos.

GRÁFICO 5. EMPLEO POR CUENTA PROPIA, GRAVÁMENES Y DESEMPLEO



Fuente: Santa María *et ál.* (2008).

Los CNS fueron concebidos para financiar la seguridad social. Con el tiempo, se han utilizado también para otros programas sociales (CCF, SENA, ICBF). Si bien su introducción se justificaba porque mejorarían la cobertura y la equidad, no hay evidencia de que esos resultados se hayan dado. El Recuadro 4 muestra que la cobertura de esos programas es baja, especialmente entre los más vulnerables. Dos razones explican este resultado. Primero, los beneficios se encuentran ligados a la existencia de un contrato laboral y los trabajadores y empleadores enfrentan una decisión todo-o-nada sobre el cumplimiento de la legislación. Ante la decisión de las empresas de incrementar los costos en cerca de 60% y de los trabajadores de ver reducido su ingreso neto (ya sea porque les toca pagar parte del aporte o porque se les transmite parte del gravamen a través de un menor salario), o no incrementar ese costo y operar informalmente, no resulta difícil entender la prevalencia de empleos informales. Segundo, pareciera que la legislación tiene costos tan altos que una alta proporción de trabajadores y firmas no son capaces de financiarlos.

2. El salario mínimo: “el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones”

El segundo problema, que interactúa con el de los CNS para producir resultados particularmente negativos en el mercado laboral, es la presencia de un SML elevado con respecto a la productividad media del trabajo o al PIB per cápita, excluyendo de esta manera a los más pobres del mercado laboral formal, condenándolos al desempleo o a la informalidad. En Latinoamérica, Colombia tiene el segundo SML más alto como proporción del PIB per cápita (52%), superado solamente por Nicaragua. En Chile esa relación es 32%, en Brasil 28%, en Uruguay 20% y en México 11% (Gráfico 6). Mientras Estados Unidos tiene un PIB per cápita aproximadamente 11 veces más alto que el de Colombia, el salario mínimo (promedio) es solamente 5 veces mayor.

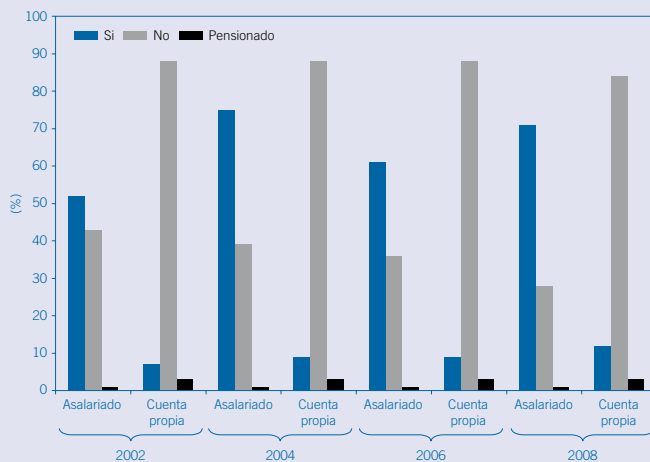
Adicionalmente, desde la segunda mitad de los años 90 el SML ha aumentado considerablemente como proporción del salario medio, quizás la mejor medida de la productividad del trabajo. Mientras que a principios de 1996 el SML representaba el 39% del salario medio, para finales del 2006 equivalía al 54%, un aumento del 40% (Gráfico 7).

El Gráfico 8 muestra la otra cara de la misma moneda. Durante 1997-2006, década que recoge la peor recesión en Colombia en 70 años, el salario medio creció a tasas similares a la inflación, sugiriendo que, en promedio, no hubo incrementos

RECUADRO 4. COBERTURA EN SALUD, PENSIONES Y PROGRAMAS FINANCIADOS CON PARAFISCALES

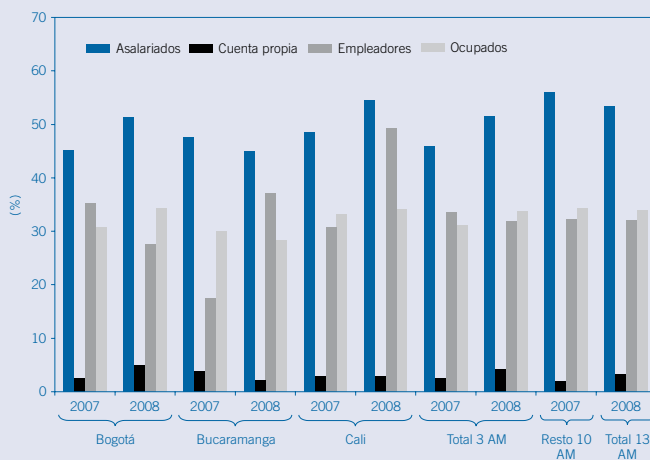
El Gráfico 4.1 señala que la cobertura pensional es deficiente en general, y deplorable entre trabajadores por cuenta propia. Así mismo, el Gráfico 4.2 muestra que la cobertura de las CCF no supera el 34% para el total de ocupados y es apenas del 4% entre los trabajadores por cuenta propia. Peor aún, tan solo el 28% de los ocupados de los estratos bajos está afiliado a las cajas (Gráfico 4.3).

GRÁFICO 4.1. AFILIADOS AL SISTEMA PENSIONAL POR TIPO DE TRABAJO



Fuente: Santa María *et ál.* (2010).

GRÁFICO 4.2. AFILIADOS A CCF POR TIPO DE TRABAJO Y CIUDAD

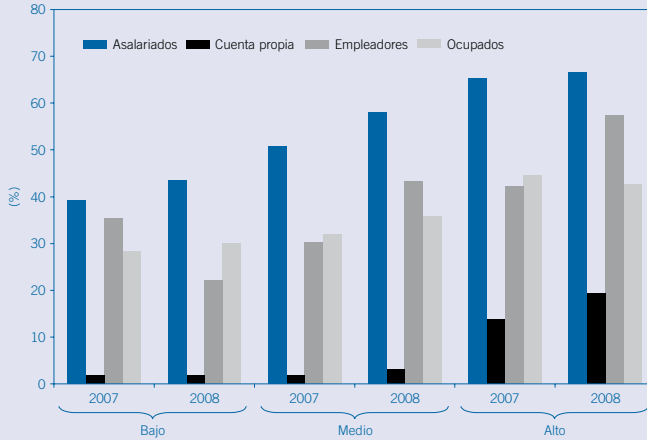


Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2007 y 2008.

Continúa →

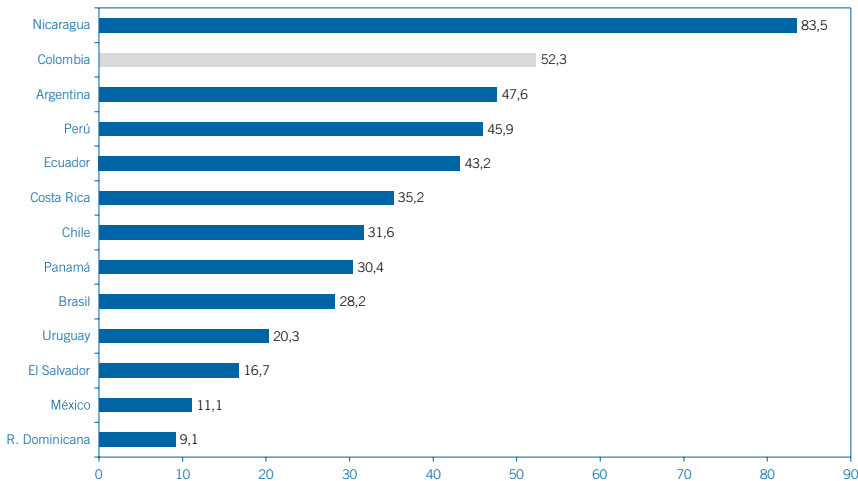
RECUADRO 4. (CONTINUACIÓN)

GRÁFICO 4.3. AFILIADOS A CCF POR TIPO DE TRABAJO Y ESTRATO



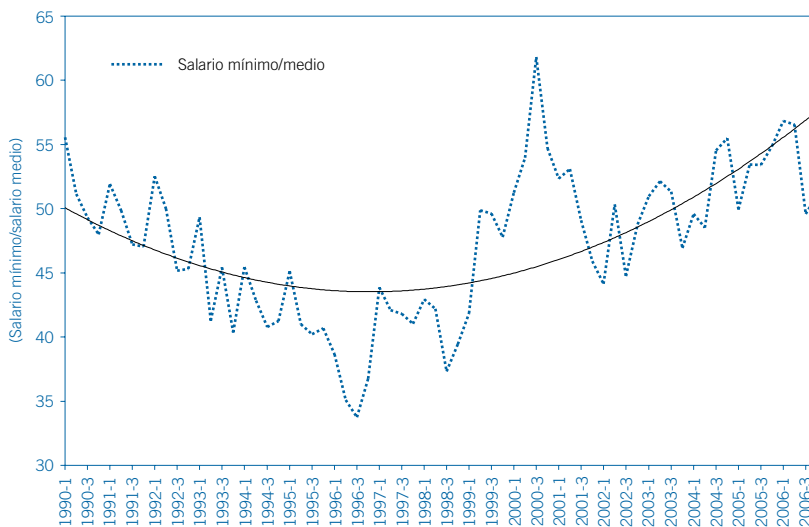
Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2007 y 2008.

GRÁFICO 6. SALARIO MÍNIMO COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA



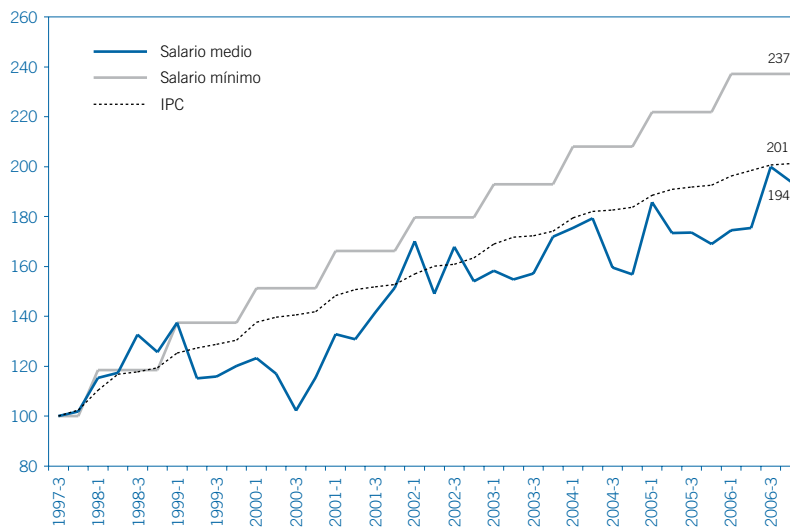
Fuente: Organización Internacional del Trabajo (2006). FMI. World Economic Outlook Database (2009).

GRÁFICO 7. SALARIO MÍNIMO COMO PORCENTAJE DEL SALARIO MEDIO



Fuente: Santa María *et ál.* (2008).

GRÁFICO 8. SALARIO MEDIO, SALARIO MÍNIMO E IPC
(1997 = 100)



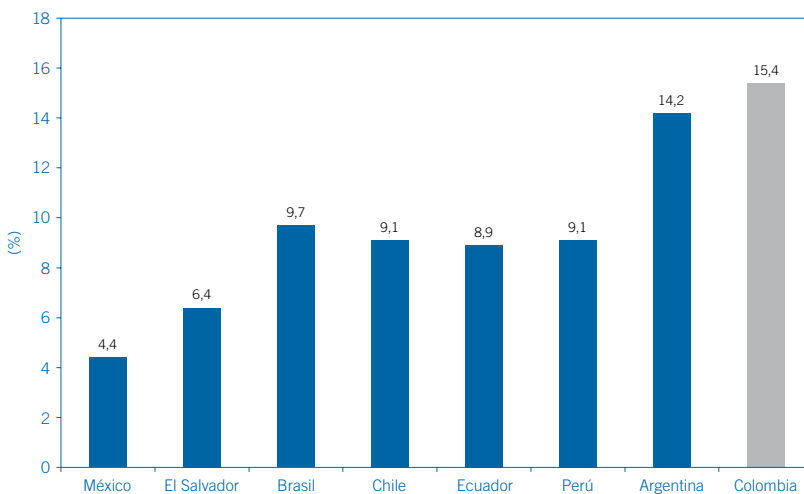
Fuente: Santa María *et ál.* (2008).

en productividad laboral. Durante el mismo periodo, sin embargo, el SML creció 36 puntos porcentuales por encima de la inflación. Estos puntos son ganancias en productividad que se le incorporaron al SML, pero que en la realidad nunca ocurrieron. Países cuya relación SML/PIB per cápita es alta -Colombia, Argentina, Brasil y Perú- suelen ser los que experimentan tasas de desempleo más elevadas (Gráfico 9).

La evidencia más clara del desfase entre el nivel del SML y la capacidad de la economía para sostenerlo es que mientras a principios de los años 90 un 26% de los trabajadores urbanos ganaba menos de 1 SML, en 2008 ese porcentaje se había incrementado a 35, y la situación es mucho más preocupante en el sector rural. Como lo muestra el Gráfico 10, cuando aumenta la relación entre el SML y el salario medio, el porcentaje de personas que ganan por debajo del SML aumenta prácticamente en igual proporción. Dicho problema se concentra en los trabajadores por cuenta propia; en 2008 el 60% de ellos ganaba menos de 1SML, porcentaje que se reduce a 18% en el caso de los asalariados, aunque la tendencia es similar en ambos casos.

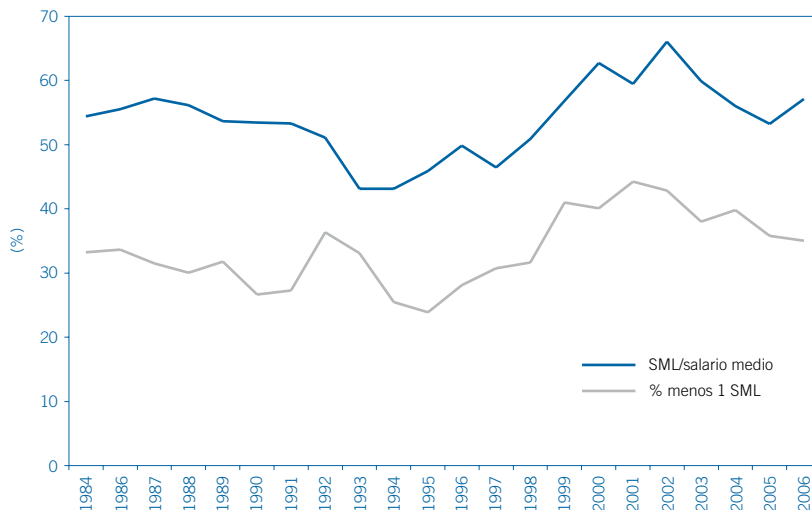
En conclusión, el SML es alto comparado con la productividad laboral media y tiene una tendencia creciente. Adicionalmente, los CNS han llegado a representar el 60% del salario. Como resultado, cada vez más personas ganan un salario inferior

GRÁFICO 9. DESEMPLEO PROMEDIO
(2000-2007)



Fuente: Fedesarrollo. *Tendencia Económica* No. 84.

GRÁFICO 10. SML RESPECTO AL SALARIO MEDIO Y TRABAJADORES URBANOS GANANDO \leq 1 SML



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en DANE: ENH, ECH, GEIH.

al mínimo. Esta es la definición más pura de informalidad ya que estas personas no suelen tener acceso a la seguridad social ni a la protección que brinda el mercado laboral. Como veremos en seguida, el problema se agrava cuando estos dos problemas interactúan el uno con el otro.

3. Interacción entre los gravámenes al trabajo y el salario mínimo

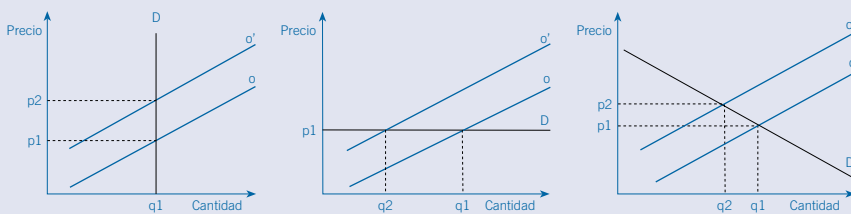
Estimaciones de Santa María *et al.* (2008) muestran que un aumento de un punto porcentual en los CNS está asociado con una caída de 2,9% en el empleo relativo (asalariado/cuenta propia). También se encuentra que el efecto conjunto de los CNS y el SML es significativo y más fuerte que el individual de los CNS. Aumentos de un 1% en los CNS en presencia de un SML que equivale casi al 60% del medio, como el vigente en Colombia, generan una disminución del empleo relativo de más de 4 puntos porcentuales.

¿Cuál es la razón de este comportamiento? Es claro que, en presencia de un impuesto, éste se refleja en el precio del bien. En el caso del mercado laboral, el impues-

to se debería reflejar en un menor salario. Esta situación se explica en el Recuadro 5. Puesto que a las personas que ganan alrededor del SML no se les puede reducir su salario, la consecuencia de aumentos en los CNS es mayor desempleo y/o mayor informalidad. Como se verá más adelante (en el Gráfico 13) la población en extrema pobreza es la que ha sufrido las consecuencias, con un traslado al sector informal que es alarmante. El trabajo por cuenta propia ha aumentado de manera desproporcionada entre la población más vulnerable. El Recuadro 6 muestra cómo opera la financiación de la protección social en otros países latinoamericanos y cómo el salario mínimo tiene implicaciones adversas en algunos de ellos.

RECUADRO 5. CÓMO UN IMPUESTO REDUCE EL CONSUMO

Al poner un impuesto a un bien específico, alguna de las partes (oferta o demanda) tiene que pagarlo, dependiendo de la elasticidad precio de la demanda. Cuando la demanda es perfectamente inelástica (es decir, cuando la demanda es insensible a cambios en el precio), el precio aumenta en el monto total en que la curva de oferta se desplaza hacia arriba (es decir, en el valor del impuesto). Los consumidores pagan la totalidad del impuesto y terminan consumiendo la misma cantidad, como se muestra en la primera gráfica. Cuando la demanda es totalmente elástica, el precio de mercado no responde a un desplazamiento provocado por un impuesto en la curva de oferta, de modo que los vendedores pagan todo el impuesto y la cantidad consumida se reduce, tal y como lo muestra la segunda gráfica. En el caso intermedio, el valor del impuesto es pagado por vendedores y compradores y la cantidad demandada se ve reducida como se muestra en la última gráfica.

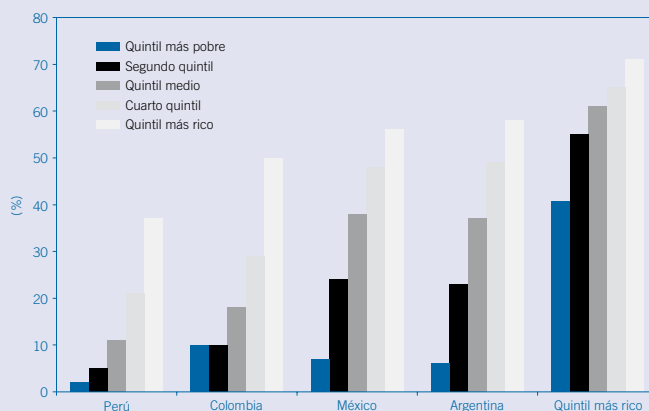


En el caso del mercado de trabajo sucede igual. Si se está alrededor del SML, al imponer un impuesto sobre el “trabajo” su demanda se ve reducida ya que el impuesto no se puede transmitir a un menor salario. Los trabajadores asumen todo el impuesto con desempleo o trabajo informal (panel intermedio). A medida que el salario es mayor al mínimo va cambiando el escenario, pasando por el caso donde el impuesto es asumido tanto por oferentes como por demandantes (panel derecho), hasta el caso extremo en donde los salarios son muy altos y el costo del impuesto se puede traducir totalmente en menor salario y la cantidad de empleo no se ve afectada (panel izquierdo). En términos de empleo, los que más se ven afectados por los CNS son las personas de menores salarios.

RECUADRO 6. INFORMALIDAD Y FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Como lo mencionan Perry *et ál.* (2007) y Levy (2008), en la mayoría de los países latinoamericanos la seguridad social en salud y pensiones está ligada con impuestos al empleo formal que incentivan la informalidad, con graves consecuencias para la productividad laboral y el crecimiento. En esos países se han creado programas sociales para la población vulnerable que se encuentra en el sector informal, con la consecuencia de incentivar aún más la informalidad (Seguro Popular en México, Jefes de Hogar en Argentina y el régimen subsidiado en salud en Colombia). Así mismo, Brasil y Perú han contado con incrementos recientes en el salario mínimo y regulaciones laborales más restrictivas, que conllevaron incrementos en la tasa de informalidad. Como se puede observar en el Gráfico 6.1, entre las consecuencias de ligar el empleo a la protección social se encuentra una baja cobertura en pensiones, en especial entre la población más vulnerable.

GRÁFICO 6.1. COBERTURA DE PENSIONES POR QUINTIL DE INGRESO (% DE LA PEA)



Fuente: Perry *et ál.* (2007).

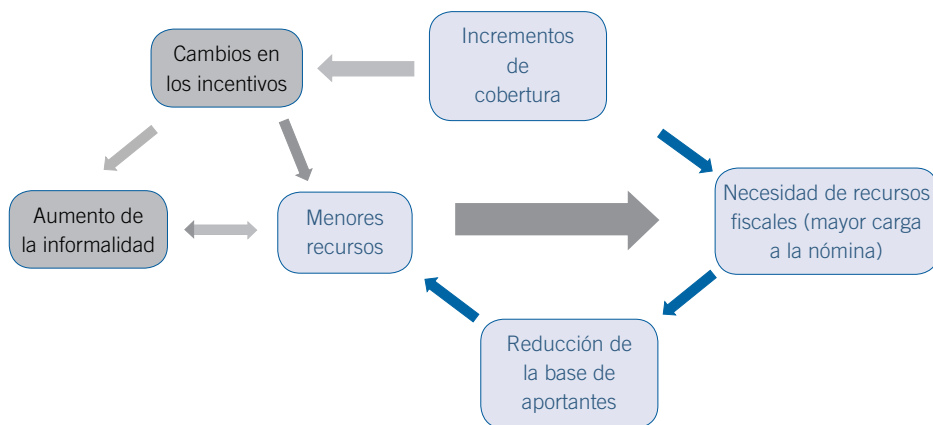
La conclusión de diversos investigadores con respecto a los sistemas de protección social en América Latina es que su financiación no debe estar ligada al empleo formal, como tampoco lo debe estar la elegibilidad de los beneficiarios. El acceso a seguridad social en salud y pensiones se debe ligar al hecho de ser ciudadano y la financiación se debe llevar a cabo a través de impuestos generales.

4. Algunos aspectos de la política social agravan la situación del mercado laboral

Con el fin de atenuar algunos problemas asociados a la informalidad, se ha optado por una política de subsidios que profundiza el círculo vicioso de la informalidad presentado en la Figura 1, al incentivar a las personas a permanecer en ella. Ante los beneficios que el Estado le ofrece a la población informal, paradójicamente muchas personas prefieren evitar la formalidad. La Figura 2 muestra cómo estas políticas están afectando el mercado laboral, fortaleciendo aún más el círculo vicioso ya mencionado.

Un ejemplo de lo anterior tiene que ver con el sector salud, donde ocho millones de contribuyentes subsidian a 23 millones de personas que pertenecen al régimen subsidiado (RS). Según la Encuesta Social de Fedesarrollo, cerca de un tercio de las personas no está dispuesta a perder los beneficios del RS a cambio de un trabajo asalariado con el mismo salario. El Gráfico 11 es elocuente al respecto. Santa María . (2009) realizan unas estimaciones que sugieren que i) el impacto de la afiliación al RS ha sido negativo para la población en pobreza extrema: el RS ha disminuido entre 7 y 9 puntos porcentuales la probabilidad de preferir un empleo asalariado; ii) el RS ha aumentado el trabajo por cuenta propia en la población en pobreza extrema en más de 4 puntos porcentuales en relación con la población pobre; y iii) la afiliación al RS ha tenido un impacto negativo en la formalidad, más significativo entre la

FIGURA 2. SUBSIDIOS QUE PROFUNDIZAN EL CÍRCULO VICIOSO DE LA INFORMALIDAD



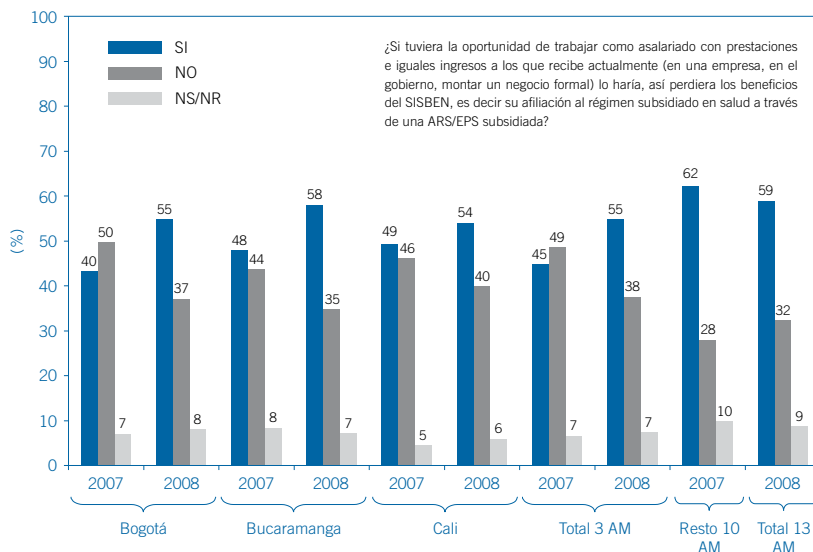
Fuente: Elaboración de los autores.

población en situación de pobreza extrema. Para la población en pobreza extrema, el RS disminuye entre 2 y 9 puntos porcentuales la probabilidad de tener un empleo formal. Evidentemente, se ha conformado un equilibrio, cuya insostenibilidad fiscal es evidente, en el que la política pública no se diseña para confrontar el flagelo de la informalidad, sino más bien para subsidiarla.

5. El creciente costo del trabajo y el abaratamiento del capital

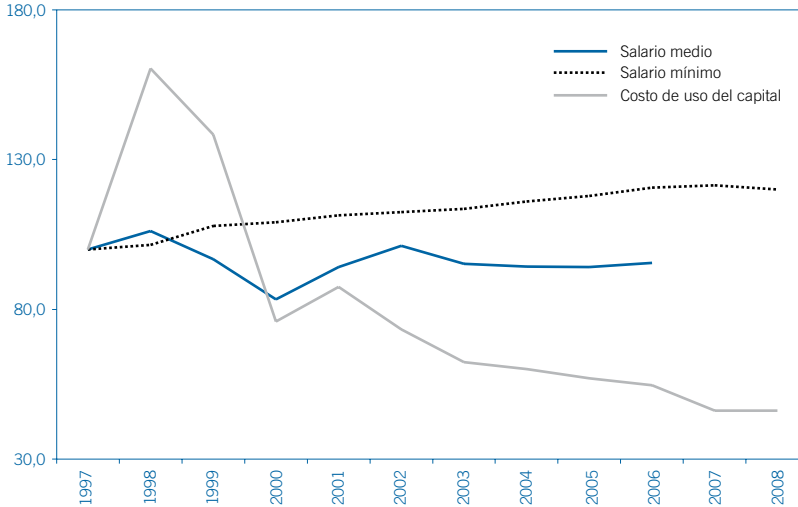
El aumento en el costo relativo del trabajo con relación al del capital también disminuye la demanda por trabajo, especialmente por trabajo formal. Mientras que entre 1997 y 2008 el salario mínimo (real) se incrementó cerca de 20%, el costo de uso del capital cayó más de 55% (Gráfico 12). Tres razones explican la reducción del costo de uso del capital: i) el descenso de las tasas reales de interés; ii) la apreciación del peso, que reduce el costo de maquinaria importada; y iii) deducciones tributarias a la compra de activos fijos productivos. Mientras que el primer factor es muy positivo, los otros dos

GRÁFICO 11. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE PERDERÍAN LOS BENEFICIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD POR UN TRABAJO FORMAL*



* Las tres áreas metropolitanas (3AM) son Bogotá, Bucaramanga y Cali
Fuente: Encuesta Social Longitudinal 2007-2008, Fedesarrollo.

GRÁFICO 12. SML, SALARIO MEDIO Y COSTO DE USO DEL CAPITAL
(1977 = 100)



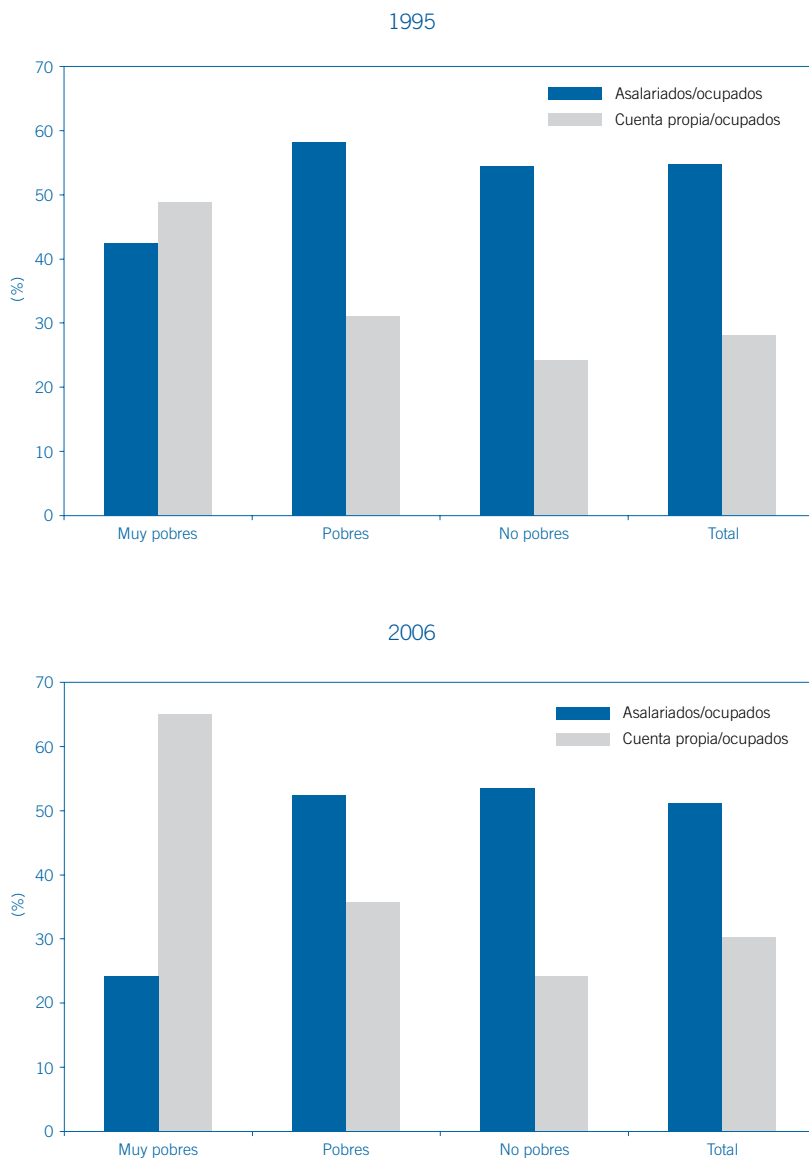
Fuente: DANE, XM, EAFIT (2007) y cálculos de Fedesarrollo.

son preocupantes. La revaluación de las tasas de cambio realza la importancia de una política macroeconómica, particularmente en el frente fiscal, que procure evitar que la riqueza minero-energética comprometa la sostenibilidad de sectores transables altamente intensivos en mano de obra. En cuanto a la política tributaria, y como se discute en otro capítulo de este libro, es imperativo racionalizar los subsidios a la inversión que han proliferado en los últimos años.

C. Los más afectados han sido los más pobres

El Gráfico 13 muestra que los impactos de las políticas que se han descrito a lo largo de este documento han sido más graves entre los trabajadores de hogares de menores recursos. En 1995 un poco menos del 50% de los ocupados pertenecientes a la población en pobreza extrema era trabajador por cuenta propia; en 2006 esta cifra bordeaba el 70%. En el mismo periodo, los asalariados pertenecientes a la población en pobreza extrema pasaron de representar el 40% de los ocupados a cerca de 20%. Entre la población no pobre, por el contrario, el número de ocupados por cuenta propia se mantuvo cerca del 30%.

GRÁFICO 13. ASALARIADOS Y CUENTA PROPIA POR NIVEL DE POBREZA

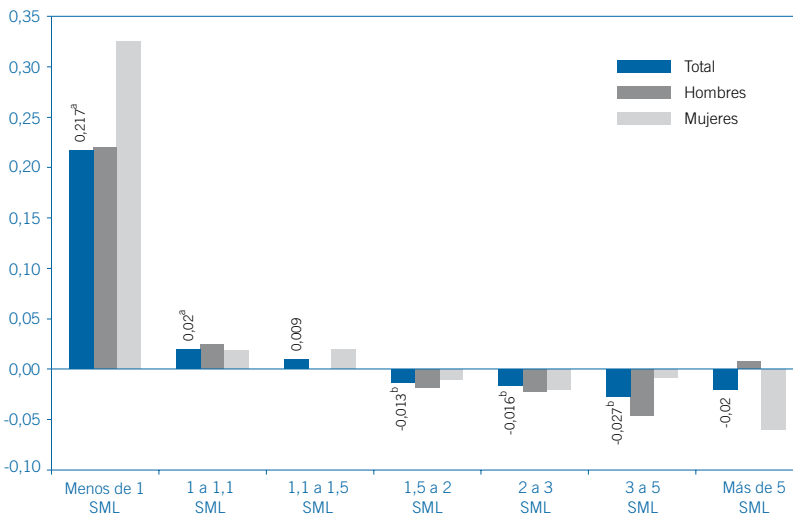


Fuente: ECH, DANE.

Los trabajadores por cuenta propia tienen la menor cobertura en seguridad social. En 2006 el 73% de ellos tenía cobertura en salud, mientras que entre los asalariados este número era 89%. En 2008 el 84% de los trabajadores por cuenta propia no cotizaba a pensiones; de los asalariados, tan sólo el 28% estaba fuera del sistema. Valga decir, en la etapa productiva la población pobre tiene trabajo de mala calidad, mientras que en la edad de retiro no puede acceder a una pensión para enfrentar la contingencia de la vejez. Se realizaron algunos ejercicios que ratifican el impacto negativo de la dinámica del mercado laboral sobre la equidad. Por ejemplo, aumentar en diez puntos los CNS incrementa la tasa de desempleo de los pobres en cuatro puntos porcentuales. Santa María (2009) señalan que ante aumentos en los CNS, el ajuste del mercado laboral para quienes devengan menos de 1,1 SML se da a través del empleo y no por medio de los salarios. En cambio, para los trabajadores de mayores salarios el ajuste se da más por recorte de salarios que por mayor desempleo o informalidad (Gráfico 14).

Los impactos sobre la inequidad agregada son aún más fuertes. Por ejemplo, un incremento de 20% del SML sobre el salario medio (como el que se dio entre 1997

GRÁFICO 14. IMPACTO DE LOS CNS EN NÚMERO DE EMPLEOS
POR RANGO SALARIAL



^a Significativo al 1%; ^b Significativo al 5%.

Fuente: Santa María *et ál.* (2009).

y 2006) genera un *incremento* del coeficiente de Gini del orden de 7 puntos (de 0,5 a 0,57), reflejando un importante *deterioro* en la distribución del ingreso. Si se tiene en cuenta que a cualquier país le suele tomar décadas reducir este coeficiente en cinco o diez puntos, se entiende el fracaso que implica este resultado. Cuando se piensa que Colombia ha sido uno de los países más desiguales en términos de ingreso de Latinoamérica, se hace evidente que bien intencionadas disposiciones en el mercado laboral, en particular los elevados CNS y un SML que no se compadece con la productividad del trabajo, han producido efectos opuestos a los esperados. Al excluir a los más pobres del mercado laboral formal, esas políticas han terminado por deteriorar la distribución del ingreso.

Para cerrar esta sección, el Recuadro 7 muestra otras posibles causas que se han esgrimido para explicar la precaria situación del mercado laboral. Se argumenta allí que éstas han tenido un impacto pequeño o, en todo caso, temporal. Los factores allí mencionados con seguridad *acentúan* los problemas que sobre el mercado laboral generan los CNS, el SML y los incentivos perversos del régimen subsidiado de salud, pero por sí solos no los generan.

III. PROPUESTAS PARA REDUCIR LA EXCLUSIÓN Y MEJORAR LA EQUIDAD

A. ¿Qué hacer con los gravámenes al trabajo formal?

Para recomponer el costo relativo del trabajo respecto al capital, urge reducir los gravámenes al trabajo formal. Dicha reducción debe hacerse de forma tal que se cumpla con dos principios: i) viabilidad fiscal; ii) focalización en aquellas personas cuya permanencia en el empleo formal se ve más comprometida por la presencia de dichos gravámenes. Afortunadamente, estos dos principios no compiten entre sí. Por el contrario, al focalizar la reducción de gravámenes al trabajo solamente en quienes están en mayor riesgo de caer en la informalidad, se disminuye de manera significativa el costo fiscal de esta propuesta. De otra parte, la focalización en los más necesitados vuelve la propuesta políticamente mucho más viable.

Proponemos eliminar 13 puntos de CNS solamente a los trabajadores que deven-guen menos de 1,3 salarios mínimos. Se entienden como gravámenes los 13 puntos de parafiscales (aportes al SENA, ICBF y CCF), los aportes a solidaridad en salud y

RECUADRO 7. OTRAS POSIBLES EXPLICACIONES DE DETERIORO DEL MERCADO LABORAL

Se podría pensar que son otras las razones que explican la prevalencia de altas tasas de desempleo e informalidad: i) el ciclo económico; ii) la apertura económica y un cambio tecnológico que favorecieron la demanda por trabajo calificado, incrementando el desempleo y la informalidad entre los menos calificados; iii) el aumento en la participación laboral femenina; y iv) el desplazamiento forzoso. Cabe examinar cada punto para entender las razones por las cuales este documento no las considera como las principales causas de la situación actual del mercado laboral.

Hay tres razones por las cuales se puede pensar que el ciclo económico no es una explicación de las altas y persistentes tasas de desempleo e informalidad: i) en todos los ejercicios econométricos realizados para este documento se controló por el crecimiento de la economía y los resultados señalan que el impacto más fuerte proviene de los CNS, el SML y la interacción entre los dos; ii) a pesar de las altas tasas de crecimiento que se experimentaron en la última década, la tasa de desempleo se mantuvo en niveles altos; iii) como lo muestra Santa María (2005), si durante la recesión de finales de los años 90 el SML se hubiera mantenido en los niveles de 1995, el desempleo para los hombres en 2003 hubiera sido 6,7 puntos porcentuales menor (8% en vez de 14,7%). En conclusión, se podría decir que el ciclo económico sí tuvo un efecto sobre el empleo pero éste fue, como era de esperarse, temporal y lo que lo hizo atípicamente fuerte fue la presencia de un SML alto e inflexible y los elevados CNS.

Segundo, el aumento en la demanda de trabajo calificado producido por la apertura económica y el cambio tecnológico podría explicar parcialmente algunos problemas en el frente laboral. Sin embargo, aunque el cambio tecnológico y los insuficientes esfuerzos en cuanto a ampliación de cobertura en educación superior afectaron en alguna medida el desempleo entre los trabajadores de educación secundaria, el principal efecto de estos procesos se dio en los salarios relativos. Así por ejemplo, los salarios relativos de los trabajadores con mayor educación tuvieron un incremento significativo de 30% entre 1978-98. El empeoramiento de la posición relativa de los individuos con apenas educación secundaria es explicado por el mal comportamiento de la demanda, combinado con un aumento en la oferta relativa. Los cambios en ofertas relativas, combinado con un aumento en las capacidades en la población más educada, aumentan los salarios relativos de este grupo de trabajadores.

Tercero, en 2006 la tasa de participación laboral femenina fue de 56,1%, mientras que en 1950 era de apenas el 19%. Los ejercicios estadísticos que se han realizado controlan por esta variable y arrojan los mismos resultados: el impacto más fuerte sobre el mercado laboral proviene de los impuestos al trabajo y del alto e inflexible salario mínimo. Adicionalmente, el coeficiente de interés (digamos, la interacción entre SML y CNS) no cambia cuando se controla por participación laboral femenina.

Por último, entre 1998 y 2008 aproximadamente 4,2 millones de personas, el 10% de la población, se vio forzada al desplazamiento (Ibáñez, 2009). Ello equivale a unas 400 mil personas por año, de las cuales únicamente una porción está en edad de trabajar. Anualmente, aproximadamente 200 mil personas desplazadas presionaron el mercado laboral. En el agregado esta cifra no es tan grande como para causar los cambios que se describen en este documento, ni tan persistente como para explicar su permanencia en el tiempo. Adicionalmente, los desplazados se focalizan en ciertos lugares, y si ésta fuera una razón para explicar las altas tasas de desempleo e informalidad, estas serían más altas en las regiones donde se acentúan más desplazados y no existe evidencia que apoye esta afirmación.

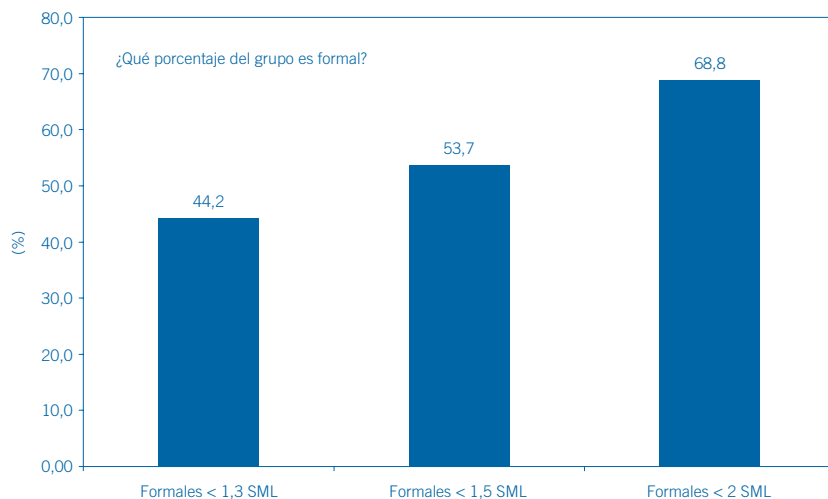
parte de la destinación al FGPM (no se incluye la contribución al Fondo de Solidaridad Pensional, que sólo la realizan los trabajadores que ganan más de 4 SML). Esta propuesta no busca eliminar el ICBF, el SENA o las CCF, sino cambiar su forma de financiación, trasladando una parte del gasto al Presupuesto General de la Nación. Para evitar problemas asociados con un salto grande y abrupto entre las personas que no pagarían y las que sí estarían sujetas a los gravámenes puros, la propuesta se basa en un esquema en donde el monto a pagar aumenta acorde con el salario. Es conveniente que a partir de los 1,3 SML se empiece a contribuir con incrementos graduales, de tal forma que se minimice el incentivo adverso a contratar solamente empleados de ingresos ligeramente menores o a reportar salarios más bajos. Este esquema se describe en el Cuadro 2, donde se presenta el ejemplo del incremento gradual hasta los 4 SML. La persona que gana 1,3 SML (\$650.000) no paga CNS; quien devengue entre 1,3 SML y 1,5 SML (entre \$650.000 y \$750.000) paga el 10% de los 13 puntos, es decir, 1,3%, que equivale a \$1.300 pesos en el caso de quien gana \$750.000. Se repite el cálculo para cada rango salarial. Como lo muestra la tabla, una persona que devenga 4 SML (\$2.000.000) terminaría pagando el 75% de gravámenes al trabajo, es decir, \$90.625 pesos y no los \$260.000 que paga hoy día. A partir de los 4 SML, se paga el 100% de los 13 puntos.

CUADRO 2. ESQUEMA DE PAGO DE GRAVÁMENES AL TRABAJO

Rango salarial	Porcentaje a pagar de los 13 puntos de gravámenes	Valor del aporte (\$)
650.000	0%	0
650.000 - 750.000	10%	0-1.300
750.000 - 1.000.000	25%	1.300-9.425
1.000.000 - 1.500.000	50%	9.425-41.925
1.500.000 - 2.000.000	75%	41.925-90.625

Fuente: Cálculos propios. En este ejercicio se supone un salario mínimo de \$500.000 pesos mensuales.

Esta alternativa está bien focalizada; se concentra en los más afectados por la existencia de los CNS, que concentran la mayor parte de la fuerza de trabajo y que actualmente observan mayores tasas de desempleo e informalidad (Gráfico 15). El impacto fiscal de esta propuesta, que pasa la prueba de una buena focalización, se ubica en 0,4 del PIB, nivel sorprendentemente bajo para una medida que traería

GRÁFICO 15. FORMALIDAD POR RANGO SALARIAL

Fuente: Cálculos propios con base en ECH, GEIH. DANE (2008).

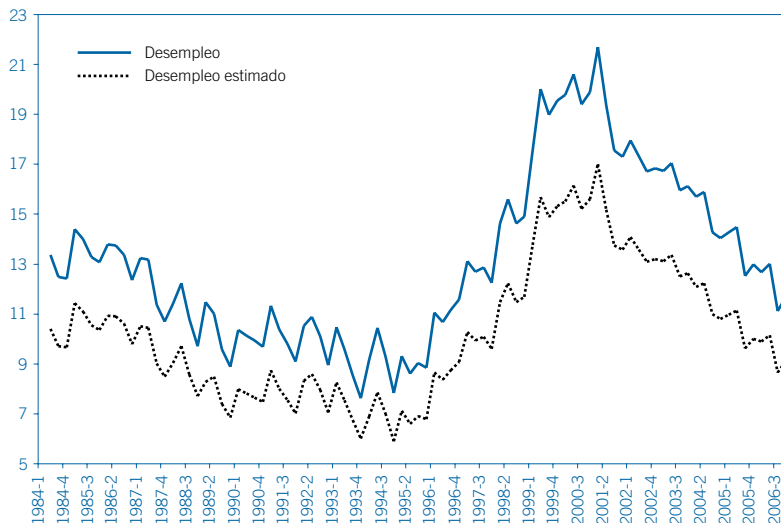
enormes beneficios en cuanto a generación de empleo formal y equidad⁶. A manera de comparación, el impacto fiscal de eliminar los 13 puntos de gravámenes a toda la población sería de 2,1% del PIB. La medida propuesta no sólo está bien focalizada y conlleva un costo fiscal moderado. Más importante aún, tendría efectos significativos en el mercado laboral. A manera de ejemplo, todo lo demás constante si una iniciativa similar se hubiese puesto en práctica en 1984, el desempleo para finales de 2006 no hubiera sido 11,7% sino 9,1% (Gráfico 16).

B. ¿Cómo fijar el salario mínimo?

- Lo primero que se propone es diferenciar el SML por grupos de edad, ampliando la limitada figura del contrato de aprendizaje. El SML para los jóvenes es muy alto respecto a su productividad, por la cual este grupo poblacional es el más excluido

⁶ Hay que tener en cuenta que si se incluye el sector rural en estos cálculos, los costos podrían subir hasta en un 20%.

GRÁFICO 16. DIFERENCIA ENTRE EL DESEMPLEO ESTIMADO (REDUCIENDO 13 PUNTOS DE CNS) Y EL OBSERVADO

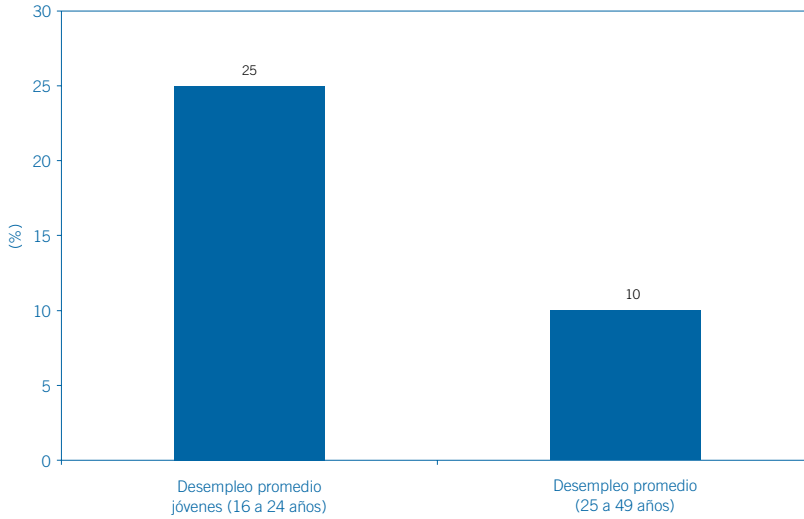


Fuente: Cálculos propios con base en ECH, GEIH. DANE (2008).

del mercado laboral. En Colombia la desocupación promedio de las personas entre 16 y 24 años es de 25%, mientras que para la población entre 25 y 49 años es de 10% (Gráfico 17). En 2008 el salario promedio de los jóvenes entre los 16 y 24 años era de \$460 mil pesos, mientras que el de las personas entre 25 y 49 años era de \$820 mil pesos (Gráfico 18). Un SML que no refleje esas diferencias en productividad no hará sino profundizar el problema de exclusión de los jóvenes del mercado laboral formal.

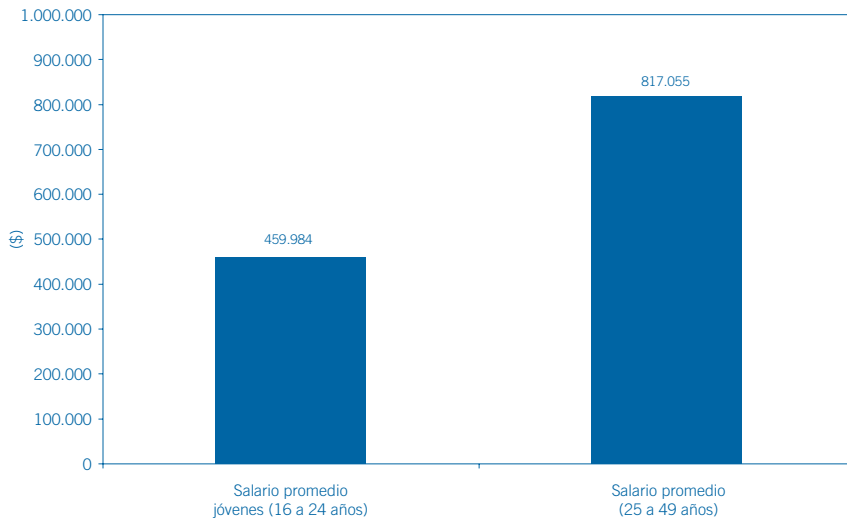
La diferenciación del SML por edades se ha dado, entre otros, en Chile, México, Panamá y Uruguay. Aprovechando que esta medida ya se aplicó en Colombia de manera indirecta con la implementación del contrato de aprendizaje introducido en la reforma de 2002 y que dio positivos resultados en cuanto a generación de empleo para los jóvenes (Recuadro 8), se podría comenzar por profundizar el contrato de aprendizaje permitiendo un rango más amplio de acción y un mayor tiempo de aplicación. Un primer paso sería revisar su carácter temporal; luego se debería permitir contratar un mayor porcentaje de aprendices de instituciones diferentes al SENA. Según resultados reportados por Santa María (2005), una

GRÁFICO 17. TASA DE DESEMPLEO PROMEDIO POR GRUPO DE EDAD (2008)



Fuente: Cálculos propios con base en ECH, GEIH. DANE (2008).

GRÁFICO 18. SALARIO PROMEDIO POR GRUPO DE EDAD



Fuente: Cálculos propios con base en ECH, GEIH. DANE (2008).

RECUADRO 8. ¿QUÉ LOGRÓ LA REFORMA LABORAL DE 2002 (LEY 789)?

Medidas para crear y formalizar el empleo: i) la reforma amplió la jornada de trabajo diurno de 6 am a 10 pm (anteriormente era de 6 am a 6 pm). Esta medida redujo el pago por horas extras nocturnas (40% del salario); ii) se flexibilizó la jornada laboral para empresas de los sectores de comercio y servicios, la cual podría variar entre 4 y 10 horas al día sin exceder las 48 semanales; estas horas de trabajo pueden estar repartidas de manera variable durante la semana; iii) se redujo el costo del trabajo durante dominicales y festivos; iv) se reformó el contrato de aprendizaje, en el cual se removieron las obligaciones contractuales entre empleadores y aprendices, los contratos quedaron exentos de los pagos parafiscales y se permitió remunerar con un salario menor al salario mínimo legal vigente (en la fase lectiva el 50% de un SML, en la fase de práctica hasta 75% del SML). Adicionalmente, se estableció una cuota de aprendices para las empresas de más de 15 trabajadores, determinada por la Regional del SENA; v) se disminuyeron los costos de la indemnización para trabajadores despedidos unilateralmente, en mayor proporción a los trabajadores con diez o más años de permanencia; vii) permitió el reembolso de parafiscales a las empresas que tuvieran practicantes.

Medidas de protección social: i) se estableció un plan de seguro de desempleo con recursos provenientes de un punto de parafiscales, en particular, los administrados por las cajas de compensación familiar. Los subsidios deben ser focalizados a los desempleados que eran miembros de las cajas de compensación familiar (en cualquier momento en los últimos tres años) La reforma estableció que se podría ir ampliando la cobertura a otros grupos poblacionales con el paso del tiempo.

Empleo para grupos difíciles de emplear: se crearon incentivos para aumentar el empleo dentro de la población más vulnerable, a través de exenciones de los parafiscales a firmas que emplearan: i) cabezas de familia pobre; ii) ex guerrilleros bajo el programa de reinsertados; iii) incapacitados; iv) personas entre 16 y 15 años y mayores a 50; y v) ex convictos.

Resultados: según Gaviria (2004) la reforma no afectó adversamente la calidad del empleo pero tampoco resultó eficaz en impulsar la demanda por empleo formal y en potenciar los efectos de la recuperación económica. Sin embargo, encuentra que la reforma i) tuvo un efecto sustancial sobre la contratación de aprendices; ii) pudo haber ayudado a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas; iii) no tuvo efecto sustancial sobre la generación de empleo ni sobre su formalización y; iv) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no han funcionado como se previó inicialmente. Santa María (2005) encuentra que la reforma aumentó levemente la posibilidad de ser empleado, y el efecto estuvo concentrado en los más jóvenes (entre 18 y 24 años).

disminución del 10% en el SML de los jóvenes aumenta el empleo de éstos en un punto porcentual.

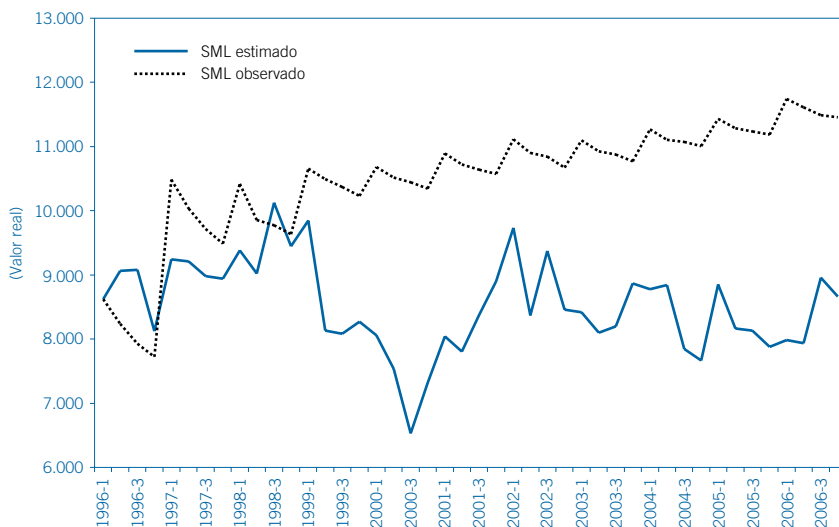
Para ampliar el contrato de aprendizaje vigente, se propone lo siguiente:

- Serán beneficiarias las personas de los 16 hasta los 24 años de edad que ingresan al mercado laboral formal por primera vez, a partir de la entrada en vigencia de la norma.
 - Los aprendices podrán estar bajo el régimen del contrato de aprendizaje durante 6 años.
 - El salario de los aprendices será el 70% del SML del resto de trabajadores. A los 3 años de estar bajo este contrato, y a medida que ganan experiencia, devengarán el 80% del SML. A los 5 años ganarán el 90% y a los 6 el 100%. No sobra aclarar que los jóvenes que llegan por primera vez al mercado laboral suelen ser solteros y la mitad de ellos (49,7%) vive con sus padres.
 - Los empleadores, el SENA y el sistema educativo establecerán mecanismos flexibles para contribuir a la formación de los aprendices.
 - Los aprendices recibirán los beneficios de los regímenes de pensiones y de salud y no pagarán 13 puntos de CNS, de acuerdo con la propuesta descrita más arriba.
- Diferenciar el SML entre zonas urbana y rural, como se hizo hasta principios de los años ochenta, de forma que se reflejen las diferencias en productividades típicas entre éstas. En la región urbana el salario medio para 2008 era más de un millón de pesos, cuando en la zona rural era de alrededor de \$600 mil. La manera de empezar esta diferenciación es con los jóvenes que comienzan su vida laboral en el campo, sin afectar la remuneración de quienes hoy día ya devengan el mínimo.
 - Se hace un llamado al Gobierno a actuar de manera prudente al momento de llevar a la práctica lo dispuesto por la Corte Constitucional respecto al SML. El ajuste anual de éste debe dejar de realizarse utilizando la inflación del periodo anterior como piso

del incremento, al cual usualmente se le agregan algunos puntos adicionales con el argumento de reconocer supuestas mejoras en productividad. Se propone que durante por lo menos cinco años el SML se ajuste únicamente con la inflación del año anterior. Así, se atenuaría el problema de que en los últimos años el SML haya subido más rápidamente que el salario medio y que la productividad laboral⁷.

En el largo plazo, el escenario ideal es que el SML crezca con la productividad de la economía, y la mejor aproximación de ésta es el salario medio. Para medir el impacto que traería esta medida, se construyó un escenario para determinar qué hubiese sucedido si a partir de 1996 el ajuste del SML hubiese sido igual al aumento del salario medio. Como lo muestra el Gráfico 19, hoy día el SML sería 24% más bajo. Ese es el monto acumulado de “ganancias en productividad” que, aunque nunca se dieron en la realidad, sí le fueron incorporadas al SML por decreto.

GRÁFICO 19. SML OBSERVADO VS. SML ESTIMADO

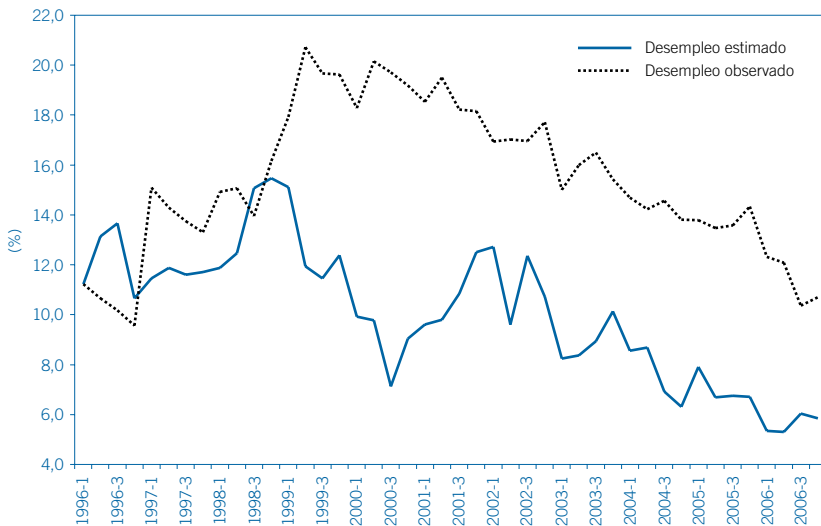


Fuente: Cálculos propios con base en ECH, GEIH. DANE (2008).

⁷ De acuerdo con los conceptos de la Corte Constitucional, las reformas relacionadas con el SML podrían ser sujetas de una evaluación después de un tiempo prudencial (por ejemplo, cinco años), de manera que se determine si cumplieron sus objetivos en términos de generación de empleo y reducción de la informalidad.

Con este salario estimado se calculó el impacto sobre el empleo. Los efectos serían de gran magnitud. Así, por ejemplo, a finales de 2006 el desempleo habría sido 6% en lugar de 10,7% (Gráfico 20). Es decir, aún teniendo en cuenta la evolución de factores como la educación, los CNS, el crecimiento económico y el aumento en la tasa de participación, el cambio en la forma de determinación del SML tendría efectos mayúsculos sobre la tasa de desempleo. Del gráfico también se desprende que las trayectorias del desempleo son bastante diferentes bajo los dos escenarios de fijación del SML, especialmente durante la recesión de finales de los años 90, lo que muestra que esta propuesta traería, además, los beneficios de una mayor adaptabilidad al ciclo económico y, por tanto, un menor impacto de las recesiones sobre el bienestar y los ingresos de los hogares.

GRÁFICO 20. TASA DE DESEMPLEO OBSERVADA VS. TASA DE DESEMPLEO ESTIMADA



Fuente: Cálculos propios con base en ECH, GEIH. DANE (2008).

C. Otras propuestas

Las políticas sociales basadas en subsidios masivos a la población informal están distorsionando aún más el mercado laboral. Resulta indispensable, por lo tanto:

- ❑ Focalizar los subsidios en la población realmente pobre o en pobreza extrema. Esto es fundamental para que los incentivos negativos, que siempre van a existir, no se generalicen como actualmente está sucediendo. El SISBEN clasifica como pobres a 28 millones de personas; de ellos 8 millones *no* son pobres, recibiendo subsidios que *no* les corresponden.
- ❑ Tener criterios claros para que los subsidios y cualquier programa contra la pobreza extrema que contemple subsidios sea temporal. Deben por lo tanto existir reglas transparentes de entrada y salida de estos programas.

REFERENCIAS

- Cárdenas, M. y Bernal, R. (2003). "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996" NBER Working Papers 10077, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Cunningham, W. (2007). *Minimum wages and social policy: lessons from developing countries*. The World Bank.
- Edwards, S. y Cox Edwards, A. (2000). "Economic Reforms and Labor Markets: Policy Issues and Lessons from Chile". NBER Working Papers 7646, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Farné, S. (2002-2007). "Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: balance de la política gubernamental". *Revista de Economía Institucional*.
- Ibañez, A. (2009). "Labor Market Effects of Migration-Related Supply Shocks: Evidence from internally displaced populations in Colombia". MICROCON Research Working Paper 14.
- Kugler, A. y Kugler, M. (2008). "Labour Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia," Working Papers eg0056, Wilfrid Laurier University, Department of Economics, revised 2008.
- López, H. (2001). *Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo*. Documento presentado en el Seminario sobre aspectos teóricos y experiencias internacionales en materia de empleo y desempleo. Banco de la República. Bogotá.
- Maloney, W. y Bosch, M. (2005). *Labor market dynamics in developing countries: comparative analysis using continuous time Markov processes*. The World Bank.
- Maloney, W. Fiess, Norbert. y Fugazza, M. (2005). *Informal Labor Markets and Macroeconomic Fluctuations*. The World Bank.
- Medina, C. y Posso, C. (2009). "Colombian and South American Immigrants in the United States of America: Education Levels, Job Qualifications and the Decision to Go Back Home". Borradores de economía. Banco de la República.
- Peña, X. y Mondragón, C. (2008). "Business Ownership and Self-Employment in Developing Economies: The Colombian Case" Documentos CEDE 004672, Universidad de la Andes-CEDE.
- Perry, G. (2010). *Hacia una reforma tributaria estructural*. Fedesarrollo.
- Perry, Guillermo E.; Maloney, William F.; Arias, Omar S.; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew D. y Saavedra-Chanduvi, Jaime (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. The World Bank.
- Santa María, M. et ál. (2005). *Labor Market Adjustment, Reform and Productivity in Colombia: What are the Factors that Matter?* Volume I. Document of the World Bank.

Santa María, M. *et ál.* (2005). *Labor Market Adjustment, Reform and Productivity in Colombia: What are the Factors that Matter?* Volume II. Document of the World Bank.

Santa María, M. García, F. Rozo, S. y Uribe, M. (2008). *Un diagnóstico general del sector salud en Colombia: evolución, contexto y principales retos de un sistema en transformación.* Capítulo 1. Premio Germán Botero de los Ríos.

Santa María, M. García, F. Prada, C. Uribe, M. y Vásquez, T. (2008). *El sector salud en Colombia: impacto del SGSSS después de más de una década de reforma.* Capítulo 2. Premio Germán Botero de los Ríos.

Santa María, M. García, F. Vásquez, y T. (2008). *El sector salud en Colombia: riesgo moral y selección adversa en el sistema general de seguridad social en salud (SGSSS).* Capítulo 3. Premio Germán Botero de los Ríos 2008.

Santa María, M. García, F. y Mujica, A. (2008). *Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia.* Capítulo 4. Premio Germán Botero de los Ríos 2008.

ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS EN COLOMBIA: RETOS PARA EL SIGUIENTE CUATRIENIO*

Beatriz Marulanda**
Mariana Paredes
Lizbeth Fajury

* *Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a Fedesarrollo, CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.*

** *Consultoras particulares.*

RESUMEN EJECUTIVO

La inclusión financiera, entendida como el acceso y la utilización de los servicios financieros formales por parte de la población excluida, se traduce en un mayor crecimiento económico por la expansión de la capacidad de consumo y por el incremento en el potencial de inversión. En materia de lucha contra la pobreza, el acceso a toda la gama de servicios financieros, es decir, ahorro, crédito, transferencias, pagos y seguros, permite a los hogares y microempresas compensar los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y deterioran su calidad de vida.

Las causas que explican la falta de acceso a servicios financieros van desde información inadecuada, carencia de canales y tecnologías apropiadas que permitan diluir el costo de operaciones de bajo valor, los cuales tienen costos fijos muy elevados por peso movilizado (ya sea de ahorro o de crédito), hasta normas y regulaciones expedidas por la necesidad de resguardar el ahorro del público. Las imperfecciones del mercado financiero justifican una intervención desde lo público.

En Colombia se han realizado importantes esfuerzos dirigidos a entender y resolver la falta de acceso a los servicios financieros, en general; desde su inclusión dentro de las estrategias de erradicación de la pobreza extrema, hasta el diseño de una política pública de largo plazo, dirigida a lograr el acceso a servicios financieros por parte de la población en general y las actividades sin acceso, denominada Banca de las Oportunidades. Como resultado de ello y según las cifras calculadas por Asobancaria, el porcentaje de población adulta con algún tipo de producto financiero se incrementó del 51,1% en diciembre de 2006 al 56,6% en marzo de 2009. Las cuentas de ahorro han sido y continúan siendo el producto principal a través del cual se vincula la población al sector financiero. La cuenta de ahorros, como producto exclusivo, vinculó a 1,3 millones de personas de las 3,5 millones que han entrado al sistema financiero. La bancarización se produjo, además, mediante el ofrecimiento de productos de crédito a través de los cuales 1,7 millones de clientes se vincularon con tarjetas de crédito y 1.275.000 personas accedieron por primera vez a un crédito formal a través de microcrédito. De éstas, un 66% se vinculó a través de ONG, un 30% a través de entidades financieras y el resto por cooperativas.

Aún hay mucho camino por recorrer como lo demuestran los resultados de la Encuesta de Mercado de Crédito Informal en la cual se estableció que el acceso al crédito formal (incluyendo bancos, cooperativas y ONG microfinancieras) según cuartiles de gasto (como proxy de ingresos) solo abarca en el cuartil más pobre un poco más del 20% de los hogares que reportan que alguna vez habían accedido a un crédito a través de este tipo de entidades. Mientras tanto, en el cuartil más alto de gastos de estos hogares, que solo incluía hasta estrato 3, el porcentaje con acceso fue superior al 60%.

RETOS HACIA EL FUTURO

- Consolidación de la política de promoción de acceso a servicios financieros, la cual deberá ser acompañada no solo con su fortalecimiento patrimonial sino con su ampliación hacia otros sectores, como es el caso del agropecuario y el de vivienda, así como otros segmentos de población (emprendedores).

En este sentido, es necesario explorar las limitantes de acceso al crédito que todavía afectan a los campesinos de nuestro país, en donde los principales instrumentos de política pública que se han utilizado hasta el momento (garantías públicas y redescuento a través de Finagro), no han sido suficientes como facilitadores del acceso.

En el caso de la vivienda, persiste un enorme déficit, explicado principalmente por las dificultades para evaluar el riesgo de largo plazo al ofrecerle un crédito a una persona que obtiene sus recursos de una actividad informal o microempresarial, lo cual representan el 50% del empleo en el país. En este caso no solo sería necesario apoyar a las instituciones microfinancieras con asistentes técnicos para desarrollar el microcrédito de vivienda progresiva, sino además se debería complementar con fondeo ya que créditos de plazos de 5 años como son los típicos de este tipo de producto, comprometen la liquidez típica de una microfinanciera no regulada.

El país debe continuar avanzando en la adopción de metodologías de evaluación y mitigación de riesgo en otros sectores y segmentos, diferentes a los de microempresarios urbanos, y es necesario continuar utilizando instrumentos como los que se han desarrollado dentro de la Banca de las Oportunidades, programa que ha demostrado ser una manera eficaz y eficiente de intervención del sector público en esta materia, dejando la prestación del servicio directo a quienes lo saben administrar, las instituciones financieras de primer piso.

- ❑ En términos de cobertura, el reto es masificar el uso de los nuevos canales con el fin de que sean sostenibles para promover el acceso a largo plazo.

Para ello se requiere estimular a nivel nacional y municipal el uso de medios electrónicos de pago, y la realización de un mayor volumen de transacciones a través de estos canales novedosos, desestimulando el uso del efectivo, el cual, entre otras razones, constituye uno de los elementos que propician y promueven la informalidad. En este caso, el Estado debe ser el gran aliado pues puede asegurar una base amplia de transacciones, lo que facilita el logro de economías de escala, y lo puede lograr si adopta la decisión de realizar todos sus pagos a través de los canales disponibles en el sistema financiero, por ejemplo, el pago de la nómina de los empleados públicos a través del abono en cuentas de ahorro.

- ❑ Para la población vulnerable en situación de pobreza (Familias en Acción y Red Juntos, entre otros) se debe focalizar la intervención hacia la promoción del acceso hacia ahorro y microseguros, los cuales sirven como puerta de entrada de esta población al sistema financiero. Para ello deberán privilegiarse canales novedosos como los de banca móvil, como prerrequisito para lograr la sostenibilidad de este tipo de iniciativas.

Se propone aprovechar y apalancar la utilización de cuentas de ahorro que el programa de Familias en Acción está usando para el pago de los subsidios, y diseñar una “puerta de salida” del programa. En este sentido, se propone diseñar un incentivo al ahorro, que ofrezca dos tipos de premios: uno por el esfuerzo de ahorrar mientras dura el periodo de recepción del subsidio, el cual no debería exceder de 5 años, y otro al final del periodo, el cual debería estar definido en proporción al esfuerzo realizado, y que sirva a la familia como activo líquido para incrementar sus activos y mantenerlos como ahorros que la protejan ante riesgos en un futuro, o que puedan utilizarlos como capital inicial para desarrollar una actividad productiva. El esfuerzo fiscal que esto implica debería ser inferior al que se está incurriendo en la actualidad, pues se podría realizar una redistribución de los subsidios que las familias reciben, y además se reduciría el plazo promedio de mantenimiento de cada familia dentro del programa.

El ahorro debe ser complementado con el acceso a seguros, para lo cual se requiere que las compañías aseguradoras adapten un producto en el que, además de precisar las coberturas (protección contra la muerte del principal generador de

ingresos y contra enfermedades que reduzcan la capacidad de generar ingresos, (así como la protección de los activos), se contemple el rediseño en términos de exclusiones, preexistencias, procesos y canales de venta, recaudo de primas y pago de siniestros, de tal forma que no solo se logren vender sino que sean verdaderamente útiles para la población de bajos ingresos. También sería necesario diseñar un incentivo que motive a las familias a comprarlos, para lo cual se podría iniciar cubriendo un 70% de la prima el primer año, un 50% el segundo y un 25% en el tercero. El esfuerzo fiscal en que se incurra en esta materia claramente está compensado con la cobertura que se obtendría en caso de una catástrofe natural o de índole familiar, previniendo además la recaída de estas familias en mayores niveles de pobreza ante la ocurrencia de cualquier siniestro.

La promoción del acceso a servicios financieros de familias en pobreza resulta indispensable complementarla con campañas de educación financiera desde los colegios, y desarrollando programas específicos para población adulta de bajos ingresos e incorporando campañas en medios masivos de comunicación. Dado el costo de este tipo de proyectos, resulta indispensable la colaboración y cofinanciación público-privada con el fin de mejorar el éxito y sostenibilidad de los programas.

- ❑ Con el fin de reducir el costo para la población de acudir a los prestamistas informales y de provocar en las instituciones formales una mayor oferta de recursos a esta población, se propone eliminar el límite impuesto por la tasa de interés de usura por las consecuencias adversas que este tiene, en especial para los microempresarios de menores ingresos del país.

Se considera necesario dar una discusión abierta y clara sobre los efectos que ha tenido en el país los límites impuestos por la tasa de interés de usura. En las investigaciones realizadas, los grandes perdedores de esta medida han sido las personas de menores ingresos, pues le ha impuesto un mínimo al valor de los créditos que pueden otorgar las instituciones formales, dejando a estas personas en manos de prestamistas informales que cobran tasas de interés efectivas superiores al 200% anual. Se propone eliminar esta restricción para lo cual se sugieren varias alternativas. La primera sería eliminar el límite de la usura solo para las tasas que cobran instituciones reguladas, y las ONG microcrediticias, teniendo como sustento el hecho de que autoridades como la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Industria y Comercio tendrían la facultad de exigir la transparencia en la información

hacia los usuarios, así como juzgar la “razonabilidad” de los costos que se involucran en la tasa de interés a ser cobrada. Esta alternativa fue la adoptada en Brasil en los años noventa. Debería buscarse amortiguar el impacto inicial de dicha decisión adoptando normas transitorias para un desmonte gradual, por ejemplo, acordando, u obligando de ser necesario, a que las entidades financieras solo puedan aplicar las nuevas tasas de interés a los clientes que acuden por primera vez a un crédito en el mercado formal.

La segunda sería hacer uso de la certificación diferencial de tasas de interés, aprobada en la reforma financiera del 2002, pero permitiendo, como estuvo concebido en su inicio, la certificación de tres tipos de tasas, la de microcrédito, la de consumo y la comercial, ya que a través del crédito de consumo también ha sido posible darle acceso a un volumen importante de asalariados de bajos ingresos del país. Alternativamente la certificación se podría hacer en función del tamaño del crédito, como opera en la actualidad en el mercado chileno, dado que el mayor componente diferenciador no es el del riesgo sino el de los costos operativos.

La eliminación del límite debería traer como consecuencia una mayor oferta de crédito a segmentos de menores ingresos, que son los que tienen como única alternativa a los oferentes informales, permitiendo que las entidades financieras alcancen las economías de escala típicas de este producto; pero además dándole cabida a un mayor porcentaje de la población para que pueda contar con historial e información crediticia, haciendo posible reducir los costos de la creación de cada crédito. La mayor oferta de fondos claramente genera competencia con las consecuencias favorables de la misma, no solo dentro del mercado formal sino también frente a los prestamistas informales, todos los cuales en conjunto y con el paso del tiempo, deben tender a reducir sus costos y, por ende, las tasas promedio de interés. Esto ha sido ya demostrado claramente en los mercados que registran la mayor profundidad en materia de microcrédito como es el caso de Perú, Bolivia y Ecuador.

- Información y derechos de acreedores son cruciales para facilitar el acceso al crédito.

Información sobre la *moralidad* y la *capacidad* de pago de un posible deudor, a través de las centrales de información es uno de los instrumentos más importantes y eficientes con que cuenta una economía ya que permite reducir la incertidumbre

de los acreedores frente a los deudores, en especial de aquellos cuya actividad es de carácter informal, pero también de aquellos que puedan, por ejemplo, ser asalariados pero que nunca han accedido a un crédito formal.

Es indispensable abordar la tarea de mejorar el poblamiento de las centrales de riesgo con el historial de pagos de los servicios públicos por parte de las familias, pero, adicionalmente, buscar mecanismos para mejorar y enriquecer la información disponible, por ejemplo, creando incentivos para que los grandes vendedores y comercializadores de bienes de consumo masivo contribuyan con la información positiva sobre sus compradores y proveedores, la cual constituiría una fuente invaluable de información, no solo para estimar la moralidad de pago de una persona sino también facilitaría contar con información que permita estimar los ingresos de una parte importante del sector informal de la economía, con un sistema mucho menos costoso.

- Es necesario mejorar el régimen legal que ampara los derechos de los acreedores, especialmente para el sector de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

Aun cuando estas empresas hoy en día pueden acceder a crédito, éste normalmente requiere ser garantizado por activos que, dadas las debilidades en materia de derechos de los acreedores del régimen legal colombiano, se limita a bienes inmuebles, cuando la mayor parte de los activos de las pymes son bienes muebles tales como inventarios y cuentas por cobrar.

La reforma en este aspecto debe ir encaminada, entre otras metas, a i) facilitar el uso de activos diversos tales como activos circulantes (inventarios y cuentas por cobrar, por ejemplo) y cosechas futuras, para que pueden ser utilizados como garantía real de crédito; ii) agilizar los procedimientos y reducir los costos para la constitución de garantías reales; iii) mejorar la calidad y el acceso a la información de los registros respecto a las garantías que recaen sobre un bien y iv) establecer procedimientos judiciales y extrajudiciales expeditos para que un acreedor obtenga la satisfacción del crédito con el producto de la garantía.

- La mayor penetración de microcrédito requiere instituciones reguladas y fortalecidas y supervisión adecuada para las que ofrecen productos a segmentos del mercado diferentes a los de la banca tradicional.

Como lo han demostrado los países que mayor penetración han logrado en materia de microcrédito, una vez las ONG evidenciaron que era factible prestarle a los microempresarios de forma segura y rentable, la siguiente fase de las instituciones y de los clientes requiere que las mismas pasen a ser reguladas y se fortalezcan. Para ello la regulación en términos de normas prudenciales no se ha flexibilizado sino que se ha adecuado, logrando armonizar normas que buscan proteger el ahorro del público, con las adecuaciones necesarias para permitir que operen las instituciones con procesos y con clientes diferentes a los de la banca tradicional, para lo cual se han modificado sobre todo los requerimientos en materia de documentación y de supervisión. En este campo se debe buscar que la Superintendencia Financiera adapte las mejores prácticas en esta materia.

- Generar mecanismos de transición de la informalidad a la formalidad que desestimulen las estrategias de evasión y elusión tributaria, y eliminar el impuesto a las transacciones financieras (4 x 1000).

Este impuesto ha sido un elemento que claramente explica el alejamiento de la población del sistema financiero y la mayor utilización de efectivo para la realización de transacciones. La reducción en el recaudo por efecto de la eliminación del 4 x 1000, se compensaría con el mayor recaudo proveniente de la progresiva formalización de las transacciones en la economía y de la mejoría en el control de la evasión resultante de la formalización. Medidas como otorgar estímulos a la formalización que involucren una simplificación del régimen tributario y una transición en esta materia, con el fin de ampliar en forma radical la base tributaria que permita en todo caso aumentar la profundidad tributaria del país redundarían en un mayor recaudo y contribuirían a una mayor formalización de la economía.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es realizar un diagnóstico de la situación actual de Colombia en materia de acceso a servicios financieros, incluyendo los avances recientes y el estado de la regulación enfocada a las microfinanzas. Con base en el diagnóstico inicial y los resultados logrados hasta ahora, en el último capítulo se formulan una serie de recomendaciones concretas de política pública dirigidas a ampliar y profundizar la cobertura de los servicios financieros formales hacia la población sin acceso y fortalecer el esquema regulatorio vigente para el efecto.

Teniendo esto en cuenta, se propone identificar las principales acciones de política que debería impulsar el próximo gobierno para continuar con el proceso de profundización financiera, haciendo énfasis en aquellos aspectos más críticos y sensibles de ejecución.

Este estudio se enmarca dentro del trabajo realizado por la Corporación Andina de Fomento y Fedesarrollo con el fin de brindar espacios entre los principales candidatos presidenciales y sus equipos programáticos, a través de los cuales se analicen y debatan temas estratégicos de la agenda pública nacional. Para ello, la Oficina de Colombia planteó la realización de una serie de foros cerrados entre los principales candidatos y sus equipos donde se consideren cada uno de los temas seleccionados, se discutan soluciones a los planteamientos y se identifiquen puntos de convergencia y divergencia sobre las recomendaciones y acciones que se propongan en la mesa.

II. EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN COLOMBIA

Antes de entrar a analizar los resultados específicos alcanzados en esta materia en el país, es necesario detenerse a entender la necesidad de generar una política pública que busque desarrollar un sistema financiero más inclusivo.

La inclusión financiera, entendida como el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de las actividades y de la población excluida, es indispensable para lograr un mayor crecimiento económico del país por la expansión de la capacidad de consumo y por el incremento en el potencial de inversión. No

solo tiene un efecto sobre la capacidad de acumulación de los hogares y empresas sino también sobre el volumen de recursos disponibles para financiar las actividades productivas de la economía¹.

En materia de crecimiento económico, y dado el importante grado de informalidad que enfrentan las economías en desarrollo como la colombiana, un reto importante que se enfrentaba era el de poder facilitar el acceso al crédito a este importante sector de la economía que en los años 80 recibió la denominación de “microempresarios”, con el fin de dinamizar su actividad y facilitar su crecimiento, pero también con el fin de lograr su incorporación a la formalidad, prerequisite fundamental para consolidar un sector productivo que le permita al país generar un desarrollo equitativo e incluyente a largo plazo. Este movimiento, liderado por organizaciones sin ánimo de lucro (ONG) en Latinoamérica, se inició en los años 80 con un enfoque asistencialista, adquirió auge en los años 90 y en el nuevo siglo se consolidó, dando paso a instituciones financieras autosostenibles que constituyeron la visión “comercial” de las microfinanzas. Esta visión caracteriza este movimiento en Latinoamérica², representado todavía por ONG pero en forma creciente y preponderante por instituciones reguladas a las cuales genéricamente se les denomina “microfinancieras”, dentro de las cuales se incluyen bancos comerciales que han incursionado en forma exitosa en la atención al segmento de microempresarios.

En materia de lucha contra la pobreza, el acceso a toda la gama de servicios financieros, es decir, ahorro, crédito, transferencias, pagos y seguros, permite a los hogares y microempresas compensar los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y deterioran su calidad de vida. En efecto, la población de bajos ingresos y/o en situación de pobreza está expuesta a distintos tipos de choques adversos³ que reducen su capacidad de generar ingresos y afectan negativamente los ingresos disponibles, dado que no cuentan con las herramientas adecuadas para compensar su

¹ Barr, et.al. 2007.

² Ver una descripción de dicha evolución en Otero, M. y Marulanda, B. “Perfil de las microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y características”. Acción Internacional, 2005.

³ Desempleo, enfermedad o muerte de algún integrante, incapacidad o aquellos que afectan a varios miembros de una comunidad como pueden ser las crisis macroeconómicas o los desastres naturales.

efecto y/o restablecer la situación económica anterior. Debido a la precariedad de la infraestructura disponible para la población de bajos ingresos y a la mala calidad de vida, estos riesgos tienen un impacto más fuerte sobre esta población que al carecer de acceso a servicios financieros formales⁴, se ve obligada a adoptar estrategias de prevención y de atención de la emergencia que por lo general deterioran sus condiciones de vida y la dejan en niveles mayores de pobreza. Más aún, los riesgos a que están expuestas y su impacto devastador sobre los ingresos y su calidad de vida, conduce a las personas a realizar actividades productivas de subsistencia, de bajo riesgo y, por lo tanto, de baja rentabilidad, evitando que desarrollen emprendimientos productivos más rentables y generen así un ciclo de acumulación creciente⁵.

La Encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia realizada en el 2007⁶ permitió identificar la utilización de mecanismos de compensación y protección contra los choques adversos disponibles en el mercado informal tanto en ahorro como en crédito y mecanismos colectivos de prevención como se ha documentado para muchos otros países.

Los resultados de la encuesta indican que la población de bajos ingresos utiliza el ahorro informal como instrumento preventivo para el cubrimiento de riesgos, lo mismo que para pagar deudas y realizar inversiones productivas. La desacumulación de ahorros en efectivo como en activos de fácil realización (ahorro líquido y no líquido) se mostró como la principal fuente de recursos para enfrentar las emergencias: 40% de los hogares y microempresas utilizan ahorros líquidos y entre 10% y 15% de microempresas y hogares utilizan ahorros no líquidos. También acuden a las fuentes de crédito disponibles como son los préstamos de amigos, vecinos o familiares, que son la segunda fuente de financiación más utilizada ante una emergencia, y finalmente a los agiotistas y casas de empeño.

⁴ *El acceso a servicios financieros les permitiría asegurarse y/o desacumular solo parte del ahorro.*

⁵ *Holzman y Joergenson, 2000.*

⁶ *Estudio realizado por Econometría S.A. para el Programa MIDAS-USAID. Esta encuesta fue realizada durante el segundo trimestre del 2007 y tiene representatividad nacional para el total de hogares del país que residen en estratos 1, 2 y 3 (aproximadamente 7 millones), y microempresas representativas de cerca de 1 600 000 microempresas ubicadas en estratos 1, 2 y 3, lo que se estima que es el universo a nivel nacional de microempresas con letrado a la vista.*

De acuerdo con el mismo estudio, tanto el ahorro como el crédito informal se utilizan para realizar una inversión planeada, cubrir gastos elevados como puede ser la celebración de una primera comunión, un grado, etc., y también para atender todo tipo de emergencias inesperadas como enfermedad, muerte o desempleo. Si tuvieran acceso a la gama de servicios financieros formales podrían atender estas necesidades mediante el desahorro, pero solo de los recursos necesarios para atender la emergencia: si el ahorro está en un bien, la necesidad de desacumular solo una parte conduce a la venta de todo el bien o sea a la desacumulación de la totalidad del ahorro. El acceso al crédito facilita la realización de inversiones lo mismo que el cubrimiento de ciertos gastos grandes, al tiempo que el acceso a productos adecuados de seguros permite la compensación de las consecuencias de los riesgos asegurable, restableciendo así la situación económica inicial y evitando la perpetuación de la pobreza.

Es necesario puntualizar que el acceso a un solo servicio financiero formal, como puede ser el crédito, no permite la compensación adecuada de los choques, pues su utilización permanente para todos los efectos puede conducir a las familias a condiciones de mayor pobreza. Un ejemplo de ello es la compensación de la pérdida de ingresos o el pago de siniestros mediante el uso de crédito, pues este requiere un aumento de la capacidad de pago posterior que finalmente conduce a una situación de mayor pobreza por la necesidad de generar mayores ingresos. Por su parte, el ahorro y el crédito no son los instrumentos apropiados para atender todo tipo de situación, pues no permiten restablecer la situación económica de la familia ante una emergencia inesperada, ni el acceso a actividades que mejoran el potencial de generación de ingresos. Todo lo anterior ilustra la necesidad de poner a disposición de la población de bajos ingresos toda la gama de servicios financieros formales.

Dado lo anterior, es necesario analizar y tratar de resolver las razones por las cuales ciertas actividades y grupos de población como la de bajos ingresos, no tiene acceso a servicios financieros formales. Parte de las causas radican en las fallas estructurales de los mercados financieros que los hacen esencialmente imperfectos. Estas van desde la falta de información adecuada, hasta la falta de canales y tecnologías apropiadas que permitan diluir el costo de operaciones de bajo valor que tienen costos fijos muy elevados por peso movilizado (ya sea de ahorro o de crédito).

Estas imperfecciones del mercado financiero, agravadas en muchos casos por normas y regulaciones expedidas por la necesidad de resguardar el ahorro del público, son las que justifican una intervención desde lo público. Diversos estudios recientes destacan el papel que juega el acceso de la población a toda la gama de servicios financieros, pues permite desde realizar las transacciones básicas por medios electrónicos, hasta asegurar los ingresos para la vejez, pasando por la diversificación del portafolio de productos disponibles para las pequeñas y medianas empresas, dado su impacto sobre el desarrollo equitativo y armónico de cualquier país. Este enfoque más integral busca la generación y promoción de un sistema financiero inclusivo, y éste es el sentido con el cual en el presente documento se abordarán el análisis y las recomendaciones de política pública.

A. ¿Cómo estamos en Colombia en esta materia?

En Colombia se han realizado importantes esfuerzos dirigidos a entender y resolver la falta de acceso a servicios financieros en general, desde su inclusión dentro de las estrategias de erradicación de la pobreza extrema, hasta el diseño de una política pública de largo plazo dirigida a lograr el acceso a servicios financieros por parte de la población en general y las actividades sin acceso, como es la política Banca de las Oportunidades creada en el 2006.

Como resultado, actualmente se tiene no solo mayor y mejor información sobre el tema, sino que se han realizado importantes cambios en todos los niveles dirigidos a lograr el acceso de la población a servicios financieros, desde el aumento de la cobertura física como prerrequisito para el acceso, pasando por la promoción del uso de canales novedosos, hasta el desarrollo de productos adecuados de ahorro, crédito y seguros, y el fortalecimiento de la oferta regional de servicios, representada por las cooperativas con actividad financiera y las ONG microcrediticias.

1. Bancarización

Si bien desde el punto de vista del acceso real de la población a los servicios financieros formales, se han logrado avances muy significativos en los últimos 4 años, aún falta bastante terreno por recorrer.

Según las cifras calculadas por Asobancaria, el porcentaje de población adulta con algún tipo de producto financiero⁷ se incrementó del 51,1% en diciembre de 2006 al 56,6% en marzo de 2009⁸. Sin embargo, al analizar los datos regionales, se encuentran departamentos como Nariño, Cauca, Choco, Bolívar y Sucre con índices inferiores al 35% destacando la importancia de desarrollar estrategias con claro foco regional para resolver estas diferencias.

Como se observa en el Cuadro 1, las cuentas de ahorro han sido y continúan siendo el producto principal a través del cual se vincula la población al sector financiero: la cuenta de ahorros como producto exclusivo vinculó a 1,3 millones de personas de las 3,5 millones que han entrado al sistema financiero. El pago de los subsidios condicionados de Familias en Acción a través del abono en cuenta de ahorros condujo a la bancarización de aproximadamente 1,5 millones de familias en el último año.

Más interesante aún es que la bancarización se produjo además a través del ofrecimiento de productos de crédito. Específicamente, 1,7 millones de clientes se vincularon a partir de una tarjeta de crédito, u otro crédito además de la cuenta de ahorros, y otras 240.000 se vincularon a través de un crédito (seguramente microcrédito) y una cuenta de ahorros. Es importante anotar que las tarjetas de crédito han sido ofrecidas en los últimos años agresivamente a segmentos asalariados de menores ingresos (que antes tampoco tenían acceso) pero también fueron en muchos casos ofrecidas a microempresarios.

Reviste especial importancia el hecho de que a través de instituciones financieras y ONG entre agosto 2006 a junio de 2009, 1.275.000 personas se vincularon a través de microcrédito por primera vez a un crédito formal. De éstas un 66% se vinculó a través de ONG, un 30% a través de entidades financieras y el resto por cooperativas⁹.

Por otra parte, para agosto de 2009 las ONG microfinancieras reportaron estar atendiendo 736.000 clientes, mientras las cooperativas de ahorro y crédito a diciembre de 2008 tenían asociadas a 1 876 000 personas, atendidas a través de 202 cooperativas. Estas últimas entidades juegan un papel fundamental pues tienen una presencia

⁷ Ofrecidos por la Superintendencia Financiera (establecimientos de crédito).

⁸ Última cifra disponible a la fecha.

⁹ Según información reportada a la Banca de las Oportunidades.

CUADRO 1. NÚMERO DE PERSONAS CON ALGÚN PRODUCTO FINANCIERO

Producto	Cédulas						Diferencia		% población mayor de edad		
	Julio 2006	Diciembre 2006	Diciembre 2007	Diciembre 2008	Marzo 2008	Marzo 2009	Absoluta	Porcentual	Marzo 2008*	Diciembre 2006	Marzo 2010
Cuenta de Ahorro	12.296.741	13.438.110	14.896.214	15.223.956	15.066.331	15.573.126	3.276.385	26,64	53,3	48,77	54,1
Cuenta Corriente	1.340.128	1.388.016	1.479.985	1.514.820	1.500.063	1.503.490	163.362	12,19	5,3	5,04	5,2
Cartera Total**	3.230.992	3.638.448	4.626.824	5.298.739	4.797.325	4.639.841	1.408.849	43,60	17,0	13,20	16,1
Cartera Comercial	290.323	322.639	364.290	417.929	381.446	388.637	98.314	33,86	1,4	1,17	1,3
Cartera Consumo	2.335.399	2.704.508	3.692.860	4.273.141	3.861.758	3.567.339	1.231.940	52,75	13,7	9,82	12,4
Cartera Vivienda	543.536	541.790	511.620	600.821	504.016	598.838	55.302	10,17	1,8	1,97	2,1
Microcrédito	482.836	536.395	612.509	712.099	629.907	732.690	249.854	51,75	2,2	1,95	2,5
Tarjeta de Crédito	2.774.361	3.282.369	3.653.150	3.889.043	3.684.408	4.540.054	1.765.693	63,64	13,0	11,91	15,8
Al menos un producto financiero	12.842.325	14.078.846	15.514.127	15.921.080	15.680.326	16.294.848	3.452.523	26,88	55,5	51,10	56,6

Fuente: Asobancaria.

regional diversificada y atienden a la población con una gama de servicios financieros que les posibilita asegurar una oferta integral. Dado que no se conoce el nivel de clientes compartidos entre unos y otros no es posible obtener un indicador global de acceso a servicios financieros, pero sí se puede concluir que las cifras de acceso estarían subestimadas si solo se tienen en cuenta los datos calculados por Asobancaria.

Aunque este nivel de penetración de la bancarización muestra avances, también ilustra el largo camino que falta por recorrer, en especial si se tiene en cuenta que el acceso es muy diferente si el análisis se hace discriminando por nivel de ingresos. En efecto, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Mercado de Crédito Informal mencionada, se estableció que el acceso al crédito formal (incluyendo bancos, cooperativas y ONG microfinancieras) según cuartiles de gasto (como proxy de ingresos) solo abarca un poco más del 20% de los hogares que reportan que alguna vez habían accedido a un crédito a través de este tipo de entidades. Mientras tanto, en el cuartil más alto de gastos de estos hogares, que solo incluía hasta estrato 3, el porcentaje con acceso fue superior al 60%.

2. Política pública

Como se mencionó anteriormente, desde el punto de vista de la política pública, se han registrado avances muy importantes en el caso colombiano, puesto que el Estado tomó la decisión de adoptar una estrategia de política de largo plazo dirigida a lograr el acceso a los servicios financieros formales por parte de la población que no lo tiene. Si bien inicialmente se consideró la posibilidad de crear una nueva entidad financiera pública para el efecto, la complejidad de las restricciones identificadas y el tipo de acciones requeridas para resolverlas, hicieron necesario el diseño de una estrategia de intervención pública en varios niveles que incorpora desde reformas al marco regulatorio hasta el ofrecimiento de incentivos a los diversos oferentes de servicios financieros, desde bancos hasta ONG microfinancieras, pasando por cooperativas. La complejidad de la intervención requirió además la creación de una institucionalidad en el interior de Bancoldex. La importancia que se le dio al tema se concretó además en la asignación de recursos del Presupuesto Nacional para el efecto¹⁰.

Uno de los principales resultados de este proceso fue la creación de un organismo que centralizara y organizara la discusión alrededor de la promoción del acceso a

servicios financieros, mediante la gestión y apoyo a las autoridades regulatorias y de supervisión y demás instancias privadas y públicas de los cambios requeridos para lograr los objetivos. Los avances logrados en este proceso han sido significativos y sientan las bases para el éxito de futuras intervenciones que se dirijan a profundizar el acceso a servicios financieros.

La intervención del Programa ha logrado la creación de condiciones más adecuadas para proporcionar acceso a servicios financieros a la población a través de un marco regulatorio más favorable que permite utilizar canales de distribución novedosos y menos costosos como los Corresponsales No Bancarios (CNB)¹¹ para ampliar la cobertura física del sistema financiero. En materia de tasas de interés se buscó reglamentar en su totalidad la certificación de tasas de interés por modalidad inicialmente contenida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, de tal forma que cada tipo de crédito contara con un límite máximo de usura consistente con las características propias de cada mercado, facilitando la recuperación del costo de otorgamiento de las operaciones de muy bajo monto (microcréditos y créditos de consumo). Sin embargo, este objetivo no se logró a cabalidad pues lo que ocurrió en la práctica fue la fijación de la tasa de microcrédito a partir de marzo de 2007, lo cual implica una intervención de las tasas de interés por vía de la no certificación, y ha impedido que las entidades dedicadas a este segmento logren profundizar hacia créditos de menor tamaño y por ende hacia microempresarios de menores ingresos. En materia de productos adecuados, se introdujeron cambios en la definición de microcrédito para efectos de calificación y clasificación de cartera para permitir el registro adecuado de todos aquellos créditos otorgados a un microempresario cuya fuente de pago es el negocio de la microempresa.

Por el lado de los productos de ahorro, se realizaron intentos sucesivos¹² para promover el desarrollo de un producto de bajo costo para la oferta y la demanda, sin

¹⁰ Como resultado del mandato del Conpes 3424 de 2006, se expidió el Decreto 3078 del mismo año que creó el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, asignó un presupuesto y determinó su administración por parte de Bancoldex. El decreto definió con precisión las actividades a ser realizadas con los recursos y creó la Comisión Intersectorial como órgano rector del Programa.

¹¹ Decreto 2233 de 2006, y Decreto 1121 de 2009.

¹² Artículo 70 de la Ley 1151 de 2007 (Plan de Desarrollo), Decreto 1119 de 2008, Decreto 4590 de 2008 y 1349 de 2009.

que hasta el momento se pueda afirmar que se ha tenido éxito. Si bien las Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE) están exentas de inversiones forzosas y tienen procedimientos simplificados de vinculación de clientes para reducir los costos de la oferta, para la demanda están exentas de 4 x 1000 y algunas transacciones sin costo; hasta ahora solo un banco (Procredit) las ha desarrollado. La cuenta utilizada bajo la iniciativa de bancarización promovida a través del programa de Familias en Acción para 1,8 millones de familias, aun cuando reúne las características de costos y transaccionalidad mencionados, no han sido clasificadas como CAE ya que el banco no implementó el proceso simplificado de apertura.

Es importante destacar que el programa de la Banca de las Oportunidades también ha diseñado instrumentos novedosos de intervención que empiezan a mostrar sus frutos como se verá más adelante. Ha desarrollado esquemas de incentivos directos con los cuales ha promovido la ampliación de cobertura de los diversos tipos de intermediarios, se ha logrado la prestación de asistencia técnica para el desarrollo de metodologías y productos adecuados a la población sin acceso, así como el fortalecimiento de instituciones que tienen vocación clara para ampliar su ámbito de acción como son las cooperativas y ONG con presencia regional diversa. Ante el límite a las tasas de interés, también fue necesario desarrollar una estrategia que buscara atraer recursos de los entes territoriales para facilitar el acceso a las microempresas muy pequeñas y que solo necesitan créditos de pequeña cuantía, inferiores a 1 SMLV. Este proyecto tendrá su desarrollo durante el 2010, una vez las limitaciones impuestas por la ley de garantías permitan la suscripción de los contratos con los entes regionales para iniciar las convocatorias respectivas.

En resumen, la institucionalidad con que cuenta el país en este momento, con los recursos y el personal administrado por Bancoldex, constituyen un avance indiscutible en materia de promoción del acceso a servicios financieros, la cual es vital preservar como política de Estado hasta tanto se logren los niveles deseados de acceso y penetración que demanda el desarrollo del país.

3. ¿Qué otros avances se han dado?

Además de los cambios regulatorios descritos que permiten la creación de las condiciones favorables para la promoción de acceso a servicios financieros, se han dado

avances adicionales en los cuales la intervención del Gobierno Nacional, a través del Programa Banca de las Oportunidades, ha sido muy significativa, indispensables para lograr superar las imperfecciones que caracterizan a este mercado.

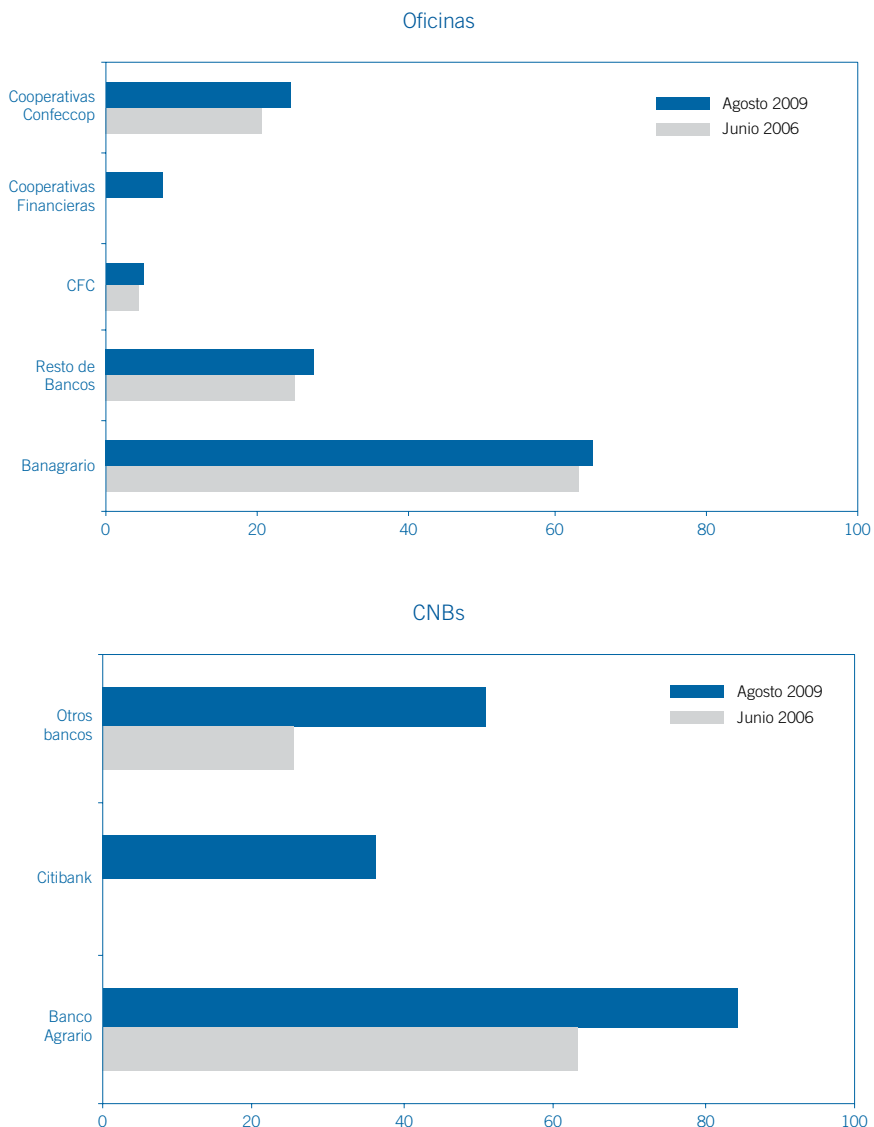
a. La cobertura es esencial

Para lograr un mayor acceso es claro que se debe fortalecer la presencia de los establecimientos que ofrecen los productos lo más cerca posible a la población, como condición necesaria pero no suficiente. Es por ello que en los últimos años se le ha dado tanto énfasis a este aspecto buscando ampliar la cobertura física del sistema financiero formal, incluyendo no solo a los establecimientos de crédito sino también a las cooperativas con actividad financiera y a las ONG microcrediticias. Dentro de los avances logrados, es de destacar no solo la autorización para utilizar CNB sino también la posibilidad de utilizar los teléfonos móviles como canales de distribución y prestación de los servicios. Estos dos canales son precisamente aquellos que han tenido un mayor dinamismo en el último año.

La ampliación de la cobertura lograda en los últimos años por el sistema financiero colombiano se logró gracias a los CNB siendo la excepción las cooperativas que aumentaron en un 4% su extensión de municipios atendidos a través de sucursales, como lo muestra el Gráfico 1.

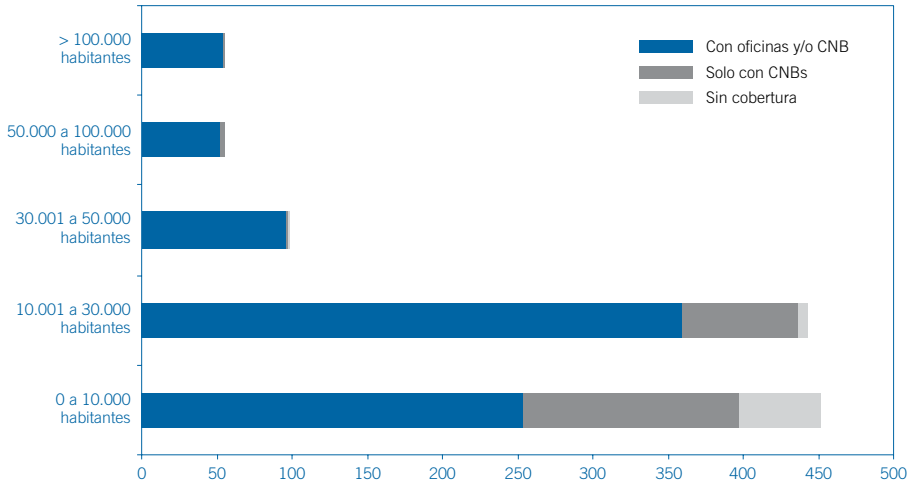
Para octubre de 2009 había 5.577 CNB abiertos por 10 bancos con cobertura en 765 municipios de los 1.102 que hay en Colombia. Estas cifras sumadas a la cobertura de oficinas de los establecimientos de crédito daban como resultado que el 94% de los municipios contaba con presencia financiera. La ampliación de cobertura lograda a través de CNB se ha dado de forma importante en municipios de menor tamaño (ver Gráfico 2), al tiempo que en los municipios más grandes los CNB contribuyeron a profundizar los servicios hacia segmentos desatendidos (barrios marginales) y para descongestionar oficinas. El 70% del total de CNB realiza operaciones, las cuales han aumentado gradualmente tanto en monto como en número, con lo cual se confirma la confianza de la población en el canal y ratifica para los bancos su nueva estrategia de atención. El número de transacciones realizadas a través de CNB en octubre de 2009 fue de 1.392.134 por un monto de \$266 mil millones. El valor promedio de las transacciones fue de \$190.000.

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CON COBERTURA DE OFICINAS + CNBs



Fuente: Superfinanciera y Banca de las Oportunidades. Cifras de cooperativas a diciembre del 2008, bancos y CFC a junio del 2009. Cálculos sobre la base de 1.102 municipios.

GRÁFICO 2. COBERTURA FÍSICA POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: Superfinanciera oficinas a junio de 2009 y CNB a agosto de 2009.

Si bien es cierto que para 2010 ya se habrá logrado la cobertura en todos los municipios, aún la transaccionalidad es muy baja en los municipios pequeños al punto de que aún algunos CNB no son sostenibles. El número de CNB no garantiza su utilización, pues esta depende de la bancarización y de las transacciones autorizadas por cada entidad financiera dentro de su estrategia individual. Por otra parte, debido a que es un canal aún en vía de consolidación, los procesos de bancarización no han sido muy activos al punto que solo dos bancos (Banco Agrario y BCSC) han reportado haber vinculado clientes a través del canal, tanto por ahorro como por crédito¹³. La consolidación futura del canal de CNB, sobretodo en municipios de menor tamaño, va a depender de la masificación de transacciones a través del mismo, como ha ocurrido en Brasil. Sin embargo, a diferencia de este país, Colombia no cuenta con las condiciones de ese mercado, en el cual las operaciones que generan cobros con periodicidad mensual son facturadas y recaudadas a través de los bancos. Lograr generar un volumen de transacciones que le brinde a este novedoso canal una masa

¹³ En noviembre de 2009 se autorizó a los CNB desarrollar las funciones necesarias para la apertura de cuentas de ahorro.

crítica que entonces permita que se mantengan y logren ser utilizados como canal para bancarizar, ofrece a la política pública un campo de reflexión y de actuación que se desarrolla más adelante.

Otro de los efectos importantes de la promoción de nuevos canales para ampliación de cobertura como los CNB, ha sido el aumento de la competencia entre establecimientos de crédito, pues ahora es menos costoso iniciar la atención de nuevos municipios. A lo largo de estos cuatro años, el Banco Agrario junto con otros bancos han llegado con oficina a 14 nuevos municipios, mientras que en 44 municipios tienen CNB. De los 513 municipios en donde el Banco Agrario estaba solo en junio de 2006, en 17 de ellos la banca privada instaló sucursales y en 228 había llegado con CNB hasta mayo de 2009.

Banca móvil

La utilización de los aparatos celulares para que los clientes de los bancos realicen sus transacciones es un modelo cada vez más conocido a nivel internacional (el más avanzado es el caso japonés). En Colombia se ha desarrollado inicialmente a través de una plataforma de pagos de banca móvil implementada por Redebán, a la cual están conectados los tres operadores de telefonía celular y cinco bancos. Esta es una experiencia muy interesante y única a nivel mundial por ser la primera que permite conectar a todos los bancos con todos los operadores celulares, lo cual ofrece muchas ventajas desde el punto de vista de interoperabilidad.

En el primer semestre de 2009, última cifra disponible, a través de este canal se realizaron 540 000 transacciones frente a 6,3 millones en los CNB un canal igualmente novedoso, mostrando lo incipiente del modelo implementado.

La utilización de este canal para vincular nuevos clientes (bancarizar) no ha sido implementada, como ya viene ocurriendo en países como Filipinas (G Cash y Smart), o Kenya (M-Pesa). Por ello, Banca de las Oportunidades, ha venido promoviendo reformas al marco regulatorio ante la Superintendencia Financiera, dando lugar a la reciente expedición de nuevas normas de simplificación de trámites de conocimiento del cliente, por medio de las cuales las instituciones financieras quedan autorizadas a la apertura de cuentas de ahorro, inclusive en CNB, exigiendo exclusivamente la

presentación de la cédula para el efecto. Este tipo de productos se podrá ofrecer a las personas que transen mensualmente un valor inferior a los 2 SMLV, cifra que permite bancarizar sin restricciones a la población de menores recursos del país sin inconvenientes.

Una vez expedida la regulación correspondiente, el uso del canal celular para brindar acceso a servicios financieros dependerá del interés que los intermediarios financieros tengan por desarrollar productos adecuados para la población de menores ingresos y la facilidad que se les brinde en la plataforma escogida. En todo caso, el “modelo de negocio” que debe ser rentable para los bancos debe basarse en alta transaccionalidad, lo cual se convierte en un reto para la política pública. Cualquier gestión pública en este sentido se justifica plenamente pues no solo es un canal que permite llegar a zonas muy apartadas con pocos habitantes, sino que además tiene el gran beneficio a largo plazo de disminuir progresivamente el uso del efectivo y de formalizar las transacciones financieras. El gran enemigo de este esfuerzo, que representaría un gran ahorro de costos para la economía, es el alto grado de informalidad y los costos tributarios que implica la formalización de las transacciones de pequeños negocios.

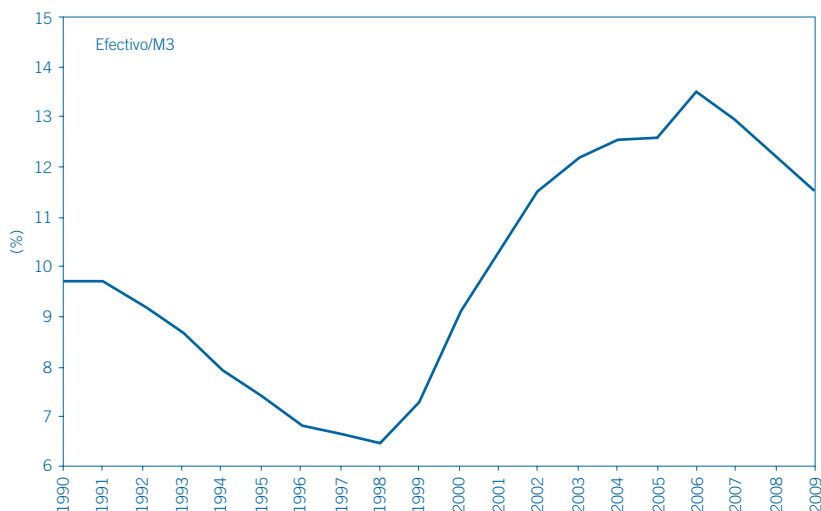
b. Los productos adecuados logran asegurar el acceso

Ahorro, transferencias y remesas

Aun cuando históricamente los gobiernos han intervenido para favorecer el acceso a crédito, es cada vez más clara la importancia de asegurar el acceso al ahorro y a las transacciones por medios electrónicos y seguros. En efecto, cada vez es más evidente que dentro de las estrategias de erradicación de la pobreza es crucial promover el acceso a los servicios financieros integrales para dotar a la población de herramientas más adecuadas para enfrentar los choques adversos sin deteriorar su situación económica y caer en mayores niveles de pobreza.

Esto motivó la simplificación de trámites para la apertura de las cuentas de ahorro. Adicionalmente, se logró la ampliación de la exención del 4 x 1000 a todas las cuentas de ahorro con retiros por debajo de \$8 millones, dentro de la Reforma Tributaria expedida a finales del 2006, exención que solo puede aplicarse a una sola cuenta por persona.

GRÁFICO 3. PREFERENCIA POR EFECTIVO EN COLOMBIA



Fuente: Cálculos con base en datos del Banco de la República.

Los efectos de esta medida ya se han empezado a hacer evidentes en el comportamiento de la preferencia por efectivo, pues permitió revertir la tendencia preocupante que se venía presentando desde finales de 1998. Sin embargo, todavía están lejos los niveles alcanzados en 1998 con las consecuencias adversas en materia de costos y de informalidad para la economía en general.

El 4 x 1000 ha sido uno de los factores identificados como muy costoso por la población de bajos ingresos y que la alejó del sistema financiero. En efecto, en la Encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia, ya mencionada¹⁴, se encontró que si bien cerca de la mitad de las microempresas y hogares afirmaron que al sobrarles dinero lo guardan en su mayor parte en la casa, no es lo que prefieren hacer. De acuerdo con los resultados, para el 60% de las microempresas y 46% de los hogares, el banco es la mejor alternativa para guardar el dinero. De acuerdo con las entrevistas realizadas, aunque esta población confía más en los bancos para guardar el dinero y reconoce que es un mecanismo para contar con crédito y obtener otros

¹⁴ *Econometría, óp.cit.*

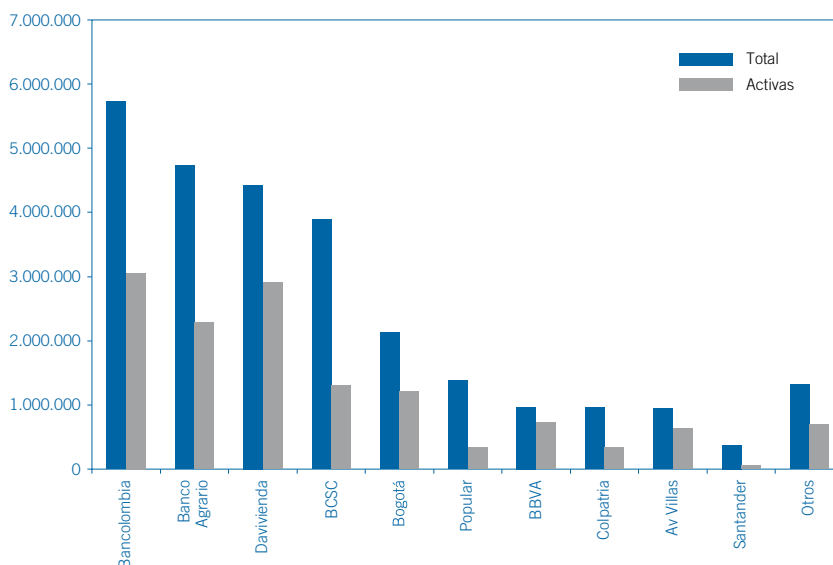
servicios, considera que el interés que pagan las entidades bancarias es muy bajo frente a los altos costos fijos de administración, además del 4x1000, y por eso es mejor manejar la plata en efectivo.

Por otra parte, aun cuando las normas desarrolladas en materia de la creación de la Cuenta de Ahorro Electrónica todavía no muestran resultados, la expansión del acceso a través de las cuentas de ahorro en el país es evidente. Después de que en los objetivos acordados por las instituciones financieras con la Banca de las Oportunidades se estableció una meta de vincular 3 millones de personas en los cuatro años de gobierno, la realidad es que a marzo de 2009 ya se había superado la meta con 3,3 millones de personas adicionales con cuentas de ahorro frente a las registradas a julio de 2006 cuando se realizó la primera medición.

En septiembre de 2009 había un total de 27 millones de cuentas de ahorro ofrecidas por los establecimientos de crédito. Concentrándose en aquellas de menor valor, que para propósito de este estudio definimos como de un saldo inferior a 5 SMLM, éstas representaban el 93% del total de cuentas de ahorro en volumen de recursos, pero correspondientes apenas al 5,5% del total de los recursos captados a través de cuentas de ahorro. Esto ilustra el costo elevado por peso captado en estas cuentas de menor valor, y demanda esfuerzos coordinados para lograr reducir los costos de los intermediarios financieros para que esta reducción a su vez se pueda trasladar a los clientes. El esfuerzo realizado por el programa de Familias en Acción, en un contrato adjudicado por Acción Social al Banco Agrario, el cual ha permitido vincular hasta el momento a 1,5 millones de beneficiarias ofreciéndoles una cuenta de ahorro, es un avance en este sentido y sugiere que como estrategia de bancarización ésta sea reforzada en el futuro, promoviendo el ahorro de los beneficiarios en dichas cuentas, no solo para sus necesidades de corto plazo, sino previendo una “salida” del programa de subsidios condicionados, como se verá más adelante (Gráfico 4).

Para ello seguramente los grandes aliados serán los bancos, pues estos siguen siendo los principales oferentes de cuentas de ahorro de todos los montos, al representar el 97% del total de cuentas reportadas por los establecimientos de crédito. Los primeros cuatro bancos tienen casi el 70% de las cuentas de ahorro, y el 67% de los recursos acumulados en ellas, lo cual refleja su cobertura geográfica y además su estrategia de negocio, siendo claramente los bancos multisegmento que desean masificar clientes.

GRÁFICO 4. CUENTAS CON SALDO INFERIOR A \$5 MILLONES, AGOSTO DE 2009



Fuente: Superfinanciera, agosto 2009.

En cuanto al saldo promedio calculado sobre las cuentas activas inferiores a 5 SMLM de los principales bancos, aun cuando el valor promedio es de \$240.000 para todas las instituciones, éste tiene amplias diferencias desde un máximo de \$483.000 hasta un mínimo de \$4.200. Tanto el bajo nivel promedio como las diferencias marcadas pueden estar relacionados con el alto porcentaje de las cuentas inactivas presentes en el caso colombiano. De hecho, en el grupo de cuentas de ahorro inferiores a 5 SMLM, el 50% está activo, frente al total de cuentas en las cuales el 46% está inactivo. Esto puede estar relacionado con los costos de las mismas (basado en forma creciente en el cobro de cuotas mensuales de administración), lo mismo que con el 4 x 1000 porque el límite de las cuentas que están exentas (hasta aproximadamente \$8 millones) claramente es inferior a las ventas mensuales típicas de cualquier microempresa. Con esto, la mayor parte de los negocios de carácter informal continúan privilegiando el uso del efectivo, no solo para evitar el 4 x 1000 sino para evitar los demás impuestos.

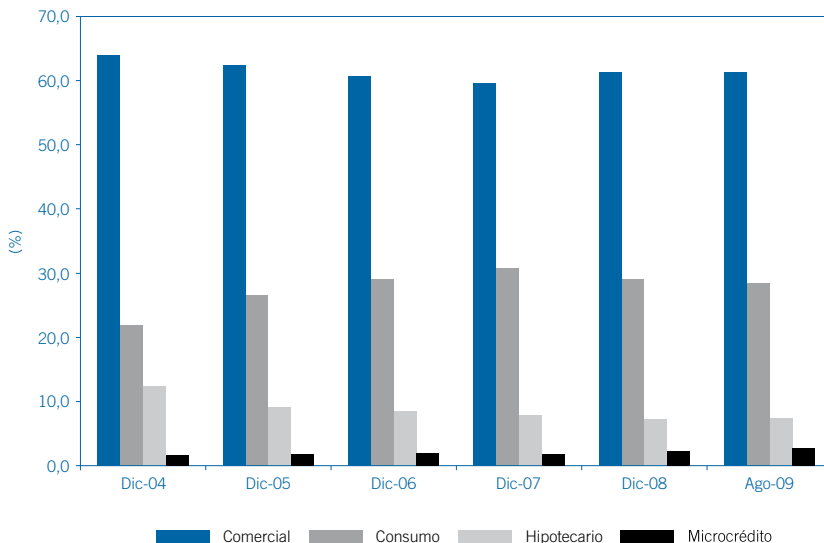
Esto ilustra la enorme dificultad que efectivamente representa para el sistema financiero la masificación de este producto pues tiene unos costos fijos importantes, dado el acceso que se le tiene que garantizar a los clientes en términos de redes de

puntos de atención así como de plataformas tecnológicas para realizar sus transacciones de forma rápida y segura, con una movilización de recursos por cliente muy baja, es decir, con un costo por peso captado muy elevado. Por ello es que es vital reducir el costo de los canales que pueden usar las instituciones financieras para ofrecer este producto, así como masificar su uso ya que es bien conocido que las inversiones tecnológicas generan economías de escala, las cuales deberían ser utilizadas en forma creciente para generar una estructura de tarifas por transacción y no por comisiones fijas, como lo logró hacer la industria de los celulares a través de sus modelos de venta de telefonía prepago.

c. Crédito

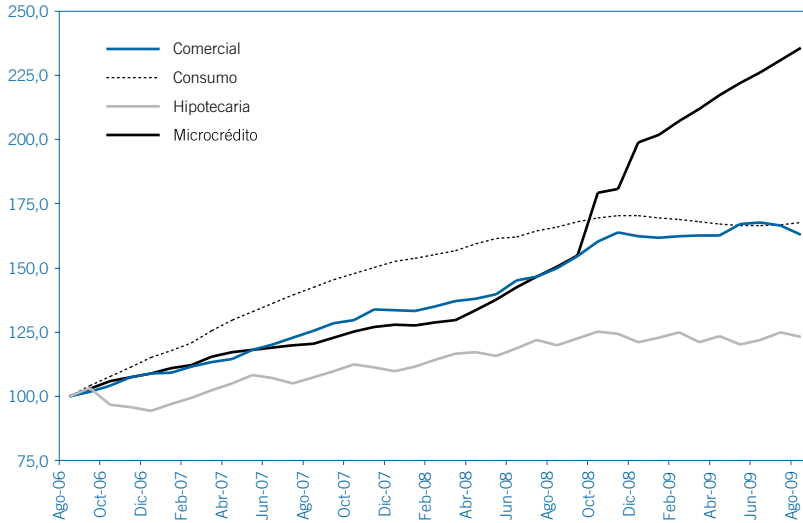
En los últimos 4 años se han dado avances muy importantes en materia de ampliación del crédito de consumo y el microcrédito, como productos claves para la financiación de las necesidades de la población. Como prueba de ello, en este periodo las carteras que registran el mayor crecimiento son precisamente las de estos dos productos y

GRÁFICO 5. COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DEL SISTEMA FINANCIERO COLOMBIANO POR TIPO DE CRÉDITO



Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Superintendencia Financiera.

**GRÁFICO 6. CRECIMIENTO DE LA CARTERA 2006/2009 POR TIPO DE CRÉDITO
ENERO 2006 BASE 100**



Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Superintendencia Financiera.

dada la participación del primero es indudable que es a través del crédito de consumo como se le ha brindado el mayor acceso a la población colombiana a un crédito.

El crédito de consumo tuvo un importante crecimiento a través del otorgamiento de tarjetas de crédito. Entre diciembre de 2005 a septiembre de 2009 crecieron en un 88%, siendo interesante el hecho de que las tarjetas que mayor crecimiento han mostrado son aquellas no afiliadas a la franquicia de Visa ni a la de Mastercard. En efecto, estas han sido ofrecidas principalmente a través de Sufinanciamiento en la alianza con Almacenes Éxito, y CMR Falabella utilizando la red de distribución de sus almacenes. Estas dos entidades acumulan a la fecha 1,6 millones de plásticos emitidos. A su vez, han surgido otras iniciativas de crédito a segmentos no bancarizados a través de instituciones no financieras, siendo el caso más importante el de Codensa, el cual había acumulado una cartera de \$600.000 millones y contaba con 600.000 clientes. Esta situación precisamente llevó a la empresa de energía a vender este negocio al Banco Colpatría en octubre de 2009.

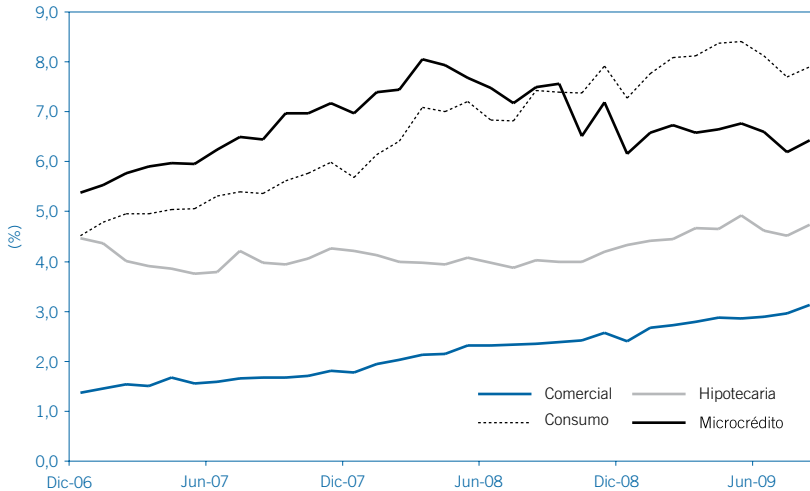
Por su parte, la cartera de microcrédito, según los datos reportados a la Superintendencia Financiera, aun cuando solo representa un 3% del saldo de la cartera del

sistema financiero, es la que mayor crecimiento presenta, específicamente a partir de marzo de 2008. Esta tendencia coincide con la redefinición de la modalidad de microcrédito y de crédito de consumo, donde este último se desaceleró al mismo tiempo, demostrando que a través de tarjetas de crédito el sistema financiero había bancarizado a microempresarios (Gráfico 7).

Es de anotar que a partir de la desaceleración de la economía, la cartera en mora del sistema financiero registró un incremento importante, en especial en las modalidades de crédito de consumo y de microcrédito. Esto en parte explica también la desaceleración posterior del crecimiento de las dos modalidades, logrando el sistema financiero controlar más rápidamente la mora en el caso del microcrédito que en el crédito de consumo.

La serie de la cartera de crédito otorgado a microempresas¹⁵, permite concluir que el valor de la misma prestada por todo tipo de instituciones, tanto bancos, financieras

GRÁFICO 7. CALIDAD DE LA CARTERA 2006/2009 POR TIPO DE CRÉDITO POR MORA



Fuente: Cálculos con base en datos de la Superfinanciera.

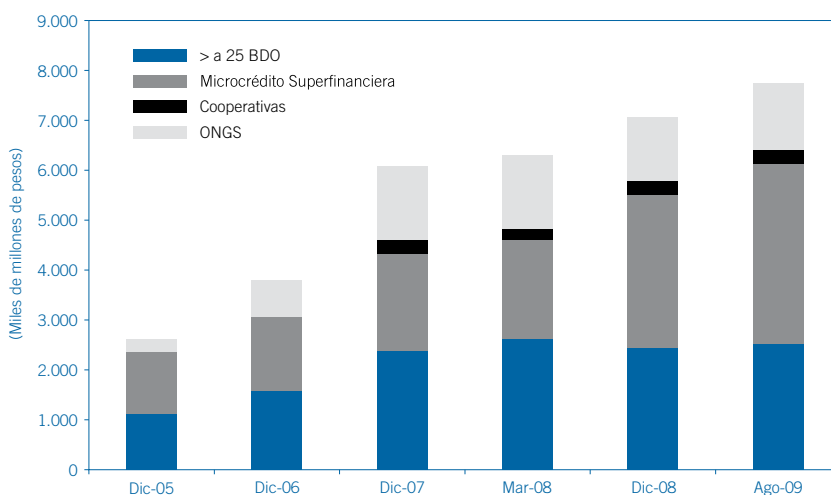
¹⁵ Es aquella que incluye los créditos otorgados a microempresarios sin diferenciar el monto, lo que implica que en el caso de los intermediarios regulados se incluyen préstamos que pueden estar catalogados como créditos comerciales por exceder el monto de 25 SMLM, límite que definía esta modalidad hasta marzo de 2008. Calculada con base en reportes enviados a Banca de las Oportunidades.

como ONG y cooperativas ha aumentado de \$2.650.000 millones en diciembre de 2005 a \$7.724.000 millones en agosto de 2009, con un incremento del 95%. De esta, la cartera de microcrédito de valor superior a los 25 SMLM de los bancos representa un 32% y su vez está concentrada en el Banco Agrario (87%), puesto que en esta modalidad se registran los préstamos del pequeño productor agropecuario.

Por su parte, la cartera exclusivamente de “microcrédito” reportada a la Superintendencia Financiera pasó de \$1.254 miles de millones a \$3.624 miles de millones con un incremento del 189%, mientras que la de las ONG pasó de \$723 miles de millones a \$1.324 miles de millones en el mismo periodo, representada principalmente por créditos de un valor inferior a los 25 SMLV evidenciando un crecimiento del 425% (Gráfico 8).

En términos de clientes atendidos, el número de créditos de las ONG reportados a agosto de 2009 a la Banca de las Oportunidades asciende a 736.000. Por su parte, los clientes reportados por los bancos, a marzo de 2009 son 732.000, lo cual arrojaría un total de 1.450.000 microempresarios atendidos, suponiendo que las ONG tuviesen solo un crédito por microempresario y no compartieran clientes con bancos. En principio esto arroja un crédito promedio por valor de \$5,3 millones,

GRÁFICO 8. CARTERA DE MICROCRÉDITO POR TIPO DE INSTITUCIÓN

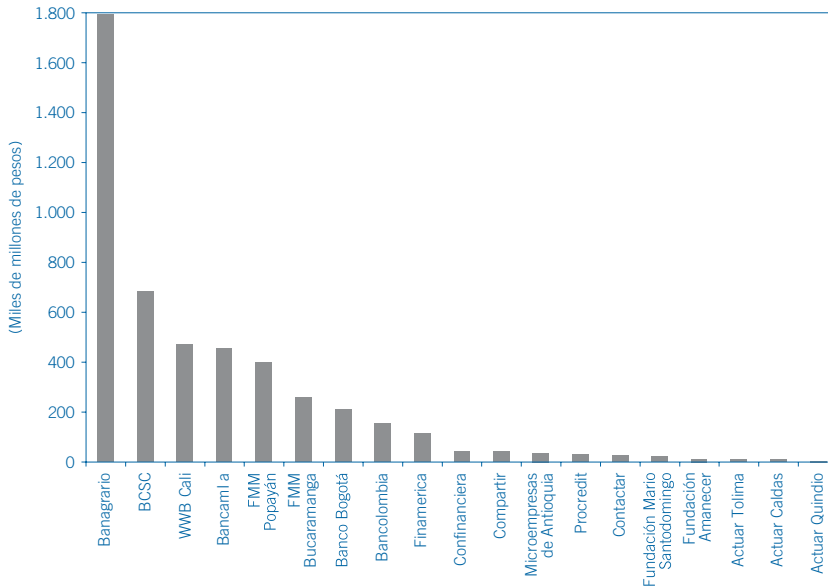


Fuente: Cálculos con base en datos de Superfinanciera y de Banca de Oportunidades.

muy por encima de los comparativos internacionales para países de similar ingreso como es el caso peruano con un promedio de US\$900, y resalta una característica del mercado de microcrédito colombiano y es su concentración en el segmento del mercado informal de mayor tamaño, dada la imposibilidad de recuperar costos en créditos de menor cuantía por los límites impuestos a las tasas de interés, como se discute más adelante (Gráfico 9).

Los avances logrados en estos cuatro años son producto, entre otras razones, de la implementación de programas de microcrédito en varios bancos, como consecuencia de la Asistencia Técnica del Programa MIDAS-USAID y a través del cual entre enero del 2007 y septiembre del 2009, se logró capacitar a 14 instituciones financieras en la metodología de microcrédito: tres bancos, tres CFC, tres cooperativas y cinco ONG, consolidando los departamentos especializados en el otorgamiento de microcrédito en bancos como Banco Agrario, Bancolombia, y Banco de Bogotá así como en varias cooperativas. Además, se han consolidado programas que ya venían en marcha como el del Banco Caja Social y se han aumentado las entidades

GRÁFICO 9. CARTERA DE PRINCIPALES INSTITUCIONES QUE OTORGAN MICROCRÉDITO (AGOSTO DE 2009)



Fuente: Cálculos con base en datos de Superfinanciera y de Banca de Oportunidades.

que ofrecen microcrédito en forma especializada como son los dos bancos nuevos Procredit y Bancamía. Los principales otorgantes de microcrédito en valor de cartera se aprecian en la gráfica siguiente.

Vale la pena mencionar que así como las afiliadas a la red de “Bancos de la Mujer” (WWB) de Bogotá y Medellín en el 2008 se transformaron en banco (Bancamía), las dos principales ONG (Cali y Popayán) ya han anunciado su intención de regularse, con lo cual el mercado de microcrédito en Colombia quedaría dominado por instituciones reguladas. Esto hace de suma importancia que tanto el entorno regulatorio como el de supervisión les permita continuar atendiendo a este segmento de forma adecuada logrando un mayor alcance, al poder movilizar ahorro del público.

De las ONG que quedarían después de estos procesos de formalización, solo en siete de ellas se registran más de 5000 clientes, y en total atienden algo más de 160.000. En varios casos, estas ONG tienen una importancia grande dada la ubicación geográfica de su intervención, pero en la mayoría de los casos hacia el futuro se requiere una estrategia de reingeniería para enfrentar los retos, en especial el de poder incursionar hacia segmentos de menores ingresos de los que están atendiendo, para lo cual será necesaria una reforma a las tasas de interés si es que ellas han de ser sostenibles en el futuro.

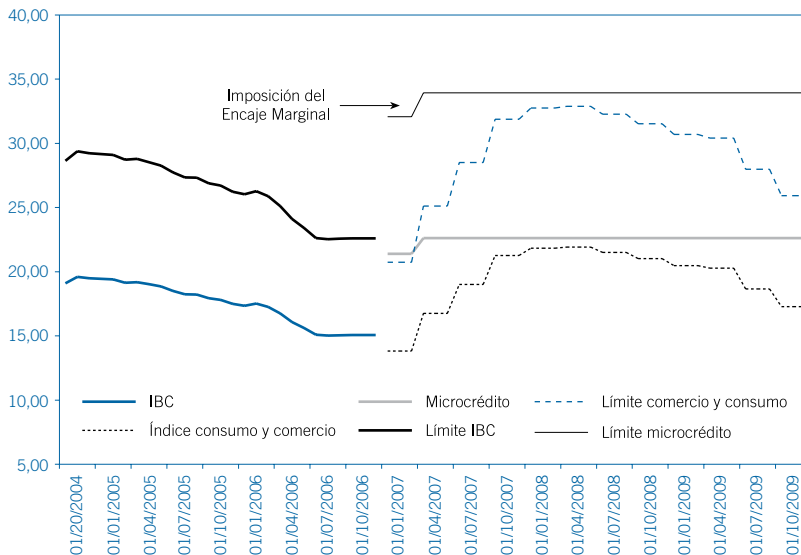
Todas las anteriores cifras evidencian un indudable avance en materia de acceso de los hogares y las microempresas a crédito en el país. Sin embargo, el valor del crédito promedio no ha descendido en este periodo y se ubica muy por encima de los promedios que se registran en esta modalidad en países como Ecuador o Perú. Esa situación confirma que todavía hay un amplio sector de hogares y microempresas, en especial aquellos de menores ingresos dentro de este segmento, que todavía no acceden a un crédito formal. Ante la falta de acceso, estas personas se ven obligadas a utilizar las fuentes informales de crédito como son los prestamistas y las casas de empeño.

Por ejemplo, para lograr una mayor penetración hacia segmentos desatendidos que solo pueden pagar un crédito de menor cuantía, las instituciones financieras a nivel internacional vienen utilizando metodologías como la de la “banca comunal”¹⁶ que han demostrado ser exitosas en otros países de Latinoamérica. Para ello es necesario revisar las normas que regulan las tasas de interés de usura y la definición del interés bancario corriente, como se explica a continuación.

En efecto, aunque la certificación de tasas de interés por modalidad, que se promulgó en el 2007, permitió liberar en parte el límite de usura que limitaba el otorgamiento de crédito de bajo valor, permitiendo además la reducción de la comisión Mipyme creada por la Ley 590 de 2000 y que representa una manera de cobrar costos financieros poco transparente, a partir de marzo de dicho año la tasa de interés se ha mantenido fija, independientemente de los movimientos de las tasas en el mercado, dado que se han expedido sucesivos decretos extendiendo el régimen de transición y que no han permitido el cálculo de la nueva tasa de referencia, como se observa en el Gráfico 10.

Esta situación no permitió el ajuste de tasas para esta modalidad cuando la autoridad monetaria incrementó las tasas del Banco de la República y estableció un en-

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DEL LÍMITE A LA TASA DE INTERÉS



Fuente: Cálculos con base en información de la Superintendencia Financiera.

¹⁶ Son créditos otorgados a un grupo, normalmente de entre 15 a 20 personas, el cual elige sus órganos directivos, los créditos son aprobados por mayoría por el grupo y todos sirven de codeudores de los demás. Adicionalmente en la cuota del crédito, que se recauda normalmente en forma quincenal reuniendo otra vez al grupo, se adiciona un monto que es depositado en una cuenta de ahorros grupal, que además sirve de colateral en caso de mora que no pueda ser subsanada por el grupo.

caje marginal sobre las captaciones incrementales a los establecimientos de crédito, por lo que el margen que se había ganado con la primera certificación por modalidad se perdió, y nuevamente fue muy difícil lograr la recuperación de los costos operativos de los créditos de bajo monto. Además de representar una inseguridad jurídica muy difícil de administrar en un negocio financiero, impide que los intermediarios financieros logren recuperar los costos fijos del otorgamiento del crédito de menor cuantía, siendo una restricción grande para la profundización del acceso a servicios financieros. Es así como el desembolso mínimo otorgado por las entidades no baja de \$500.000, pues por debajo de ese valor los créditos otorgados arrojan pérdidas, aún con el valor de la comisión establecida por la Ley 590 de 2000 que se aplica a microcréditos por debajo de 25 SMLM.

Lo que sucede en el mercado colombiano no es distinto de lo que se da en otros países. Por ejemplo, en el caso de Ecuador y Perú Microfinance Transparency, (ONG dedicada a buscar la transparencia en materia de tasas de interés a nivel mundial como mecanismo de protección al consumidor), hizo un análisis de los costos operativos de 31 y 39 entidades microfinancieras, respectivamente, para calcular la relación entre costos operativos y monto del microcrédito, con base en información publicada por MIX market¹⁷.

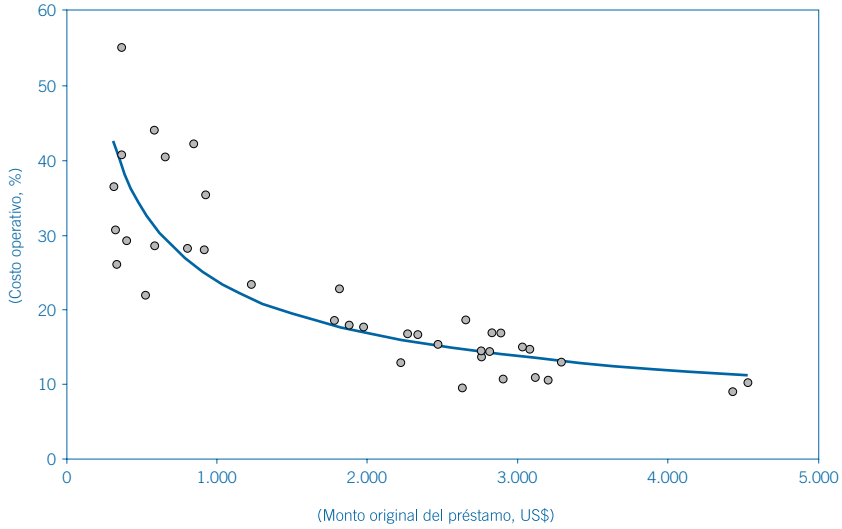
En el Gráfico 11 se observa cómo el costo operativo por dólar prestado se acerca al 50% en créditos muy cercanos a los US\$500 en el caso de Ecuador, mientras que en el Perú está alrededor del 40%. En contraposición, el costo operativo por dólar desembolsado está entre 15% y 20% para desembolsos de más de US\$1000. Esto sin tener en cuenta el costo financiero de fondear la operación ni la prima de riesgo, ni la utilidad de quienes se dedican a esta actividad.

La razón de esta relación tiene que ver con las denominadas “tecnologías de microcrédito” desarrolladas por las ONG durante los años 80 y 90, por medio de las cuales la metodología de evaluación de riesgo es altamente intensiva en mano de obra, pues requiere visitar al cliente en el lugar de su negocio y reconstruir ahí mismo los ingresos y egresos tanto de la actividad productiva como del hogar (los microempresarios no separan bolsillos). Luego de resultar positiva la operación, se hacen

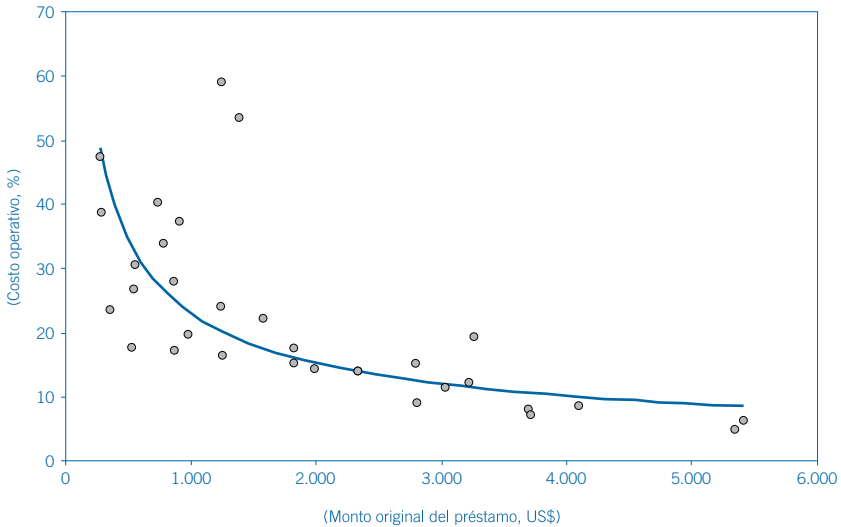
¹⁷ MIX market.

GRÁFICO 11. MONTO PRESTADO Y COSTO OPERATIVO

39 IMFI en Perú



31 IMFI en Ecuador



Fuente: Chuck Waterfield, "Sistemas Financieros para los Demás: El Costo y la Asignación de Precios para los Productos de Crédito", Microfinance Transparency, Microcredit Summit, Cartagena, junio 2009.

visitas periódicas para asegurar la recuperación de la obligación, sobre todo en los casos en los cuales el cliente acude por primera vez a la institución y no cuenta con historial crediticio, lo cual generalmente obliga al analista a recomendar un crédito de menor valor para ser pagado en un corto tiempo (típicamente 4 a 6 meses), momento a partir del cual se reinicia el proceso de otorgar el segundo crédito por un valor un poco mayor y con un plazo un poco más amplio.

Para ilustrar el impacto de esta metodología sobre el costo de un crédito, y aplicando la desagregación de costos sugerida por Waterfield (óp.cit.), se puede reconstruir el costo por peso prestado, diferenciando por tamaño de operación tanto los costos operativos como financieros, como se presenta a continuación, con base en los promedios de instituciones financieras que Waterfield ha podido analizar alrededor del mundo (Cuadro 2).

Al discriminar los costos en función del valor original de una operación, y aceptando inclusive que a medida que aumenta el valor de un préstamo los costos operativos se incrementan, aunque no proporcionalmente, se puede ver cómo en el caso de un crédito de US\$50 éstos llegan a representar un 130% del valor prestado, y solo repre-

CUADRO 2. ESTIMACIONES DEL COSTO RELATIVO DE UN CRÉDITO

Condiciones del préstamo	Valores en US\$				
	50	200	500	1.000	2.000
Cantidad original del préstamo	50	200	500	1.000	2.000
Plazo del préstamo (meses)	12	12	12	12	12
Saldo promedio del préstamo	25	100	250	500	1.000
Costos operativos	30	55	80	110	165
Costo de originar el préstamo	10	25	40	50	75
Costos anual de supervisar el préstamo	20	30	40	60	90
Costos financieros y riesgo	2,5	10	25	50	100
Provisión por incobrables (2%)	0,5	2	5	10	20
Costo financiero (8%)	2	8	20	40	80
Costo total (US\$)	32,5	65	105	160	265
Costo por US\$ de saldo promedio (%)	130	65	42	32	27
Costo operativo por US\$ de saldo promedio (%)	120	55	32	22	17
Costo financiero por US\$ de saldo promedio (%)	10	10	10	10	10

Fuente: Cálculos propios con base en metodología de Waterfield, óp.cit.

sentan un 17% de un crédito de US\$2000. Por su parte, la prima de riesgo y el costo financiero no se diferencian en función de los recursos prestados, y son más significativos proporcionalmente en la medida en que el valor del préstamo aumenta.

Lo anterior demuestra que si se quiere lograr que las entidades microfinancieras canalicen crédito de manera sostenible hacia la población de bajos ingresos que requiere montos pequeños, es necesario que la tasa de interés permita recuperar los costos operativos fijos que son proporcionalmente más altos en el caso de las operaciones de bajo monto. En efecto, si en el caso de Perú y Ecuador, ilustrado arriba, se incluyera un límite a la tasa de interés equivalente al existente en Colombia (línea roja en las gráficas de la página anterior), todos los créditos de bajo monto con costos por encima de la línea roja serían inviables, sobretodo teniendo en cuenta que a los costos operativos se debe agregar el costo del fondeo, el costo de provisiones y la rentabilidad del patrimonio.

Esta situación conduce a que las personas que requieren créditos de muy bajo valor se queden por fuera del acceso al crédito formal, pues la oferta no les puede brindar productos sin incurrir en pérdidas que en últimas afectan la capacidad de recuperación del ahorro del público. Es así como esta población se ve obligada a acudir a las fuentes informales de financiación y ante la falta de alternativas deben aceptar unas condiciones financieras mucho más onerosas que las que podrían tener en el sector financiero formal. Esta situación fue demostrada en detalle con los resultados del estudio de crédito informal¹⁸ que indagó por las tasas de interés cobradas a la demanda por los distintos oferentes.

Con base en la información de la demanda acerca de la tasa y la relacionada con las condiciones financieras de los créditos, se calcularon las tasas de interés cobradas por cada uno de los oferentes, arrojando los siguientes resultados para el caso colombiano:

Según la Encuesta de Crédito y Ahorro Informal, los prestamistas informales cobran tasas efectivas equivalentes al 213% al 279% dependiendo de si se trata de casas de empeño o prestamistas informales (gota a gota), las cuales están muy por encima de

¹⁸ *Econometría*, 2007.

las formales (21% a 25%) y muy superiores también al límite de usura, a pesar de que este límite se aplica a todos los préstamos de la economía. Esto demuestra además cómo el control de usura solo es observado en la práctica por los oferentes formales, evitando que la población tenga acceso a su crédito y dejándola expuesta a los prestamistas informales que no respetan el límite de usura. Por ende la revisión de esta traba regulatoria debe ser abordada de forma prioritaria si es que efectivamente se desea que los segmentos más pobres de la población accedan a un crédito formal, que les representaría un ahorro muy grande frente a la única alternativa que tienen hoy en día.

d. Microseguros

El instrumento financiero ideal diseñado para proteger a las familias de siniestros son los seguros. Según la encuesta de demanda de Fasecolda realizada en el 2008 se encontró que la penetración de los productos de seguros actuales es muy baja en el grupo de población de menores ingresos, al punto que solo el 8,2% de los encuestados manifestó tener un seguro de vida o accidentes personales, seguido de un 5,2% que dijo tener un seguro de exequias y un 2,7% un seguro de hogar. Se estima, sin embargo, que en seguros exequiales se registra un acceso del 46%, pero con cargo a mutuales de seguros que hasta la última reforma financiera se consideraban informales. Durante el 2009, se incrementaron las ventas de microseguros de manera importante de acuerdo con la información de Fasecolda. Entre 2008 y 2009 el número de primas emitidas como microseguros aumentó muy por encima del crecimiento de las primas en el total de la industria, puesto que en microseguros el aumento fue de 28,4% en el año frente a 9,2% en el resto de la industria. Esto implicó un aumento de la importancia de las primas emitidas acumuladas de los microseguros frente al resto de los seguros, pues pasaron a representar el 4,1% en el 2009 frente a 3,5% en el 2008. En términos de número de personas aseguradas, estas pasaron de 2.465.000 a 2.935.056, destacándose el hecho de que aunque las cooperativas siguen siendo un canal de distribución muy importante de estos productos, para el 2009 el 44% de estas personas fue asegurada a través de Empresas de Servicios Públicos, demostrando el potencial de usar canales alternativos para facilitar el acceso de la población no bancarizada a seguros.

Esta encuesta también identificó una conciencia muy clara de los riesgos asegurables a que está expuesta la población de bajos ingresos. De hecho, las perso-

nas desarrollan estrategias de protección a través de mecanismos informales como son las acciones colectivas para aumentar la seguridad y ayudarse entre vecinos y amigos, además de los servicios financieros informales que se han mostrado anteriormente.

Se ha observado un gran interés en varias iniciativas por penetrar el mercado de bajos ingresos con productos de “microseguros”, en los cuales es necesario no solo diseñar seguros con primas de muy bajo valor sino además evitar exclusiones, así como simplificar los procesos de reclamos para asegurar una atención fácil y oportuna ante la ocurrencia del siniestro, condiciones esenciales para consolidar una cultura de seguros en estos segmentos de la población. Este esfuerzo ha sido promovido de forma importante por compañías de seguros y entidades como Bancoldex, Oportunidades Rurales, Acción Social y Banco Agrario, lo cual se evidencia en el avance en los últimos años.

Si bien no se puede desconocer el interés de la industria en el desarrollo de productos de microseguros como lo evidencian las cifras mencionadas, estos avances serán aún mayores logrando que en todos estos productos se eviten las exclusiones al máximo, se cuente con una póliza sencilla en términos de lenguaje y contenido, se simplifiquen los procedimientos de reclamación para lograr una respuesta efectiva y oportuna al momento de los pagos, a cambio evidentemente de la limitación de la cobertura a niveles acordes con las necesidades de estos segmentos, con el fin de que estos productos sean sostenibles para la oferta en el largo plazo.

Un área en donde se evidencia aún menos desarrollo es en seguros agropecuarios, específicamente los de cosecha y riesgos climáticos, e inclusive los contratos a futuro que aseguren precios para los agricultores. Finagro, en asocio con el Banco Agrario, ha venido desarrollando algunas iniciativas las cuales deben ser promovidas hacia el futuro con el fin de asegurar su utilización, en especial por parte de los pequeños agricultores que de esta manera verían mejoradas sus posibilidades de acceder al crédito sin depender de garantías estatales como sucede hoy en día.

Es indudable que en materia de cobertura de riesgos el país debe avanzar rápidamente y allí la labor conjunta del gobierno con las entidades aseguradoras será crucial, en especial con campañas de educación financiera que profundicen la cultura del aseguramiento.

III. RETOS HACIA EL FUTURO

El país ha mostrado avances en estos últimos años en materia del acceso a servicios financieros por parte de la población de menores recursos, pero igualmente queda un largo camino por recorrer para lograr alcanzar efectivamente una verdadera inclusión financiera. Frente a los retos que se avizoran, a continuación se destacan aquellas reformas que se consideran prioritarias y que constituirían una agenda de largo plazo ineludible para cualquier nueva administración.

A. ¿Cuál debe ser el enfoque de la política pública?

Es indudable que parte del éxito alcanzado se debe al enfoque de política pública hasta ahora adoptado, a través del cual se reconoció que era necesaria una intervención integral por parte del Estado en el funcionamiento del mercado financiero, por naturaleza imperfecto, pero donde se evitó la tentación de adoptar salidas populistas, como crear una institución financiera pública (algunas voces alcanzaron a recomendar crear un “banco de los pobres”), recordando la experiencia funesta del país en esta materia. A cambio, se optó por crear un programa con autonomía presupuestal, administrado por una entidad técnica como es Bancoldex, el cual se ha convertido en referencia obligada a nivel internacional como ejemplo de política pública en materia de servicios financieros. Esto ha permitido contar con un equipo humano dedicado a profundizar y estudiar los factores que limitan, tanto el acceso al crédito como a otra diversidad de servicios financieros que deben recibir tanta atención como la que ha recibido el crédito hasta el momento. El programa basó su estrategia en una alianza con el sector privado, representado por las instituciones financieras reguladas y no reguladas de primer piso, para impulsar tanto la ampliación de la cobertura geográfica, prerequisite para que exista acceso, como también para promover el uso de metodologías, procesos y diseño de productos adecuados para atender a la población de menores ingresos. Con esta estrategia se logra además que los resultados alcanzados sean sostenibles a largo plazo pues se basa en lograr un caso de negocio que sea interesante desde el punto de vista de la rentabilidad que debe guiar a los intermediarios financieros.

En esta alianza el gobierno no solo ofreció modificaciones al régimen legal, de tal manera que se eliminaran restricciones indebidas al acceso, siempre y cuando no representaran un riesgo en términos de la protección del ahorro del público, sino que adicionalmente se ofrecieron incentivos monetarios a las instituciones oferentes, cofinanciando diversas iniciativas que conllevaban ampliar el acceso a poblaciones específicas y en general compartir los costos de iniciativas cuyo punto de equilibrio los intermediarios financieros ven difícil o muy difícil de lograr, o donde efectivamente la actividad específica no logra cubrir costos, pero donde claramente existe una justificación en términos de la rentabilidad social de una iniciativa y por ello se justifica su subsidio.

El ejemplo más claro lo constituye la ampliación de la presencia financiera hacia los 366 municipios que en el 2006 no contaban con un intermediario financiero y por ende la comunidad debía realizar todas sus transacciones en efectivo, obligando a sus pobladores a desplazarse al siguiente municipio que tuviera una oficina bancaria para realizar cualquier tipo de transacción financiera, aun para recibir subsidios del Estado, como de Familias en Acción.

También se contrataron asistentes técnicos internacionales que han trabajado con estas instituciones para asesorarlas en la adopción de las mejores prácticas en esta materia, sin menospreciar la presión que se ha ejercido sobre ellas al darle tanta visibilidad pública al tema del acceso al crédito. Instituciones financieras de diversa índole han respondido, tanto ONG, bancos, compañías de financiamiento comercial y cooperativas con actividad financiera, demostrando que sí es posible romper los paradigmas que existen a nivel de las instituciones financieras, que van desde considerar que no hay manera de controlar el riesgo al otorgar crédito a los segmentos informales de la economía, o que no es posible ofrecer productos financieros en forma rentable a la base de la pirámide poblacional.

El programa denominado Banca de las Oportunidades está en una fase de consolidación que deberá ser acompañada hacia el futuro no solo con su fortalecimiento patrimonial sino con su ampliación hacia otros sectores, para poder aprovechar el conocimiento adquirido en su beneficio como puede ser el caso del agropecuario y el de vivienda, así como otros segmentos de población (emprendedores).

En este sentido, es necesario explorar las limitantes de acceso al crédito que todavía afectan a los campesinos de nuestro país, en donde el principal instrumento de política pública que se ha utilizado hasta el momento ha sido el de las garantías públicas, con resultados muy desalentadores ya que con cargo a haber garantizado el 100% del capital de los créditos, no solo se propició un mal análisis de riesgo por parte de los intermediarios financieros, sino que se generó un desestímulo al pago por parte de los deudores ante la creencia muy difundida de que los créditos pueden ser condonados por parte del Estado, como efectivamente ha ocurrido tantas veces para los productores agropecuarios. El otro instrumento utilizado ha sido el redescuento a través de Finagro, el cual puede ser útil para resolver el problema de transformación de plazos, que existe al financiar cultivos a largo tiempo, pero es inadecuado cuando el problema de acceso se debe a una imposibilidad de medir, o mitigar el riesgo de crédito de una operación.

Lo mismo ocurre en el caso de la vivienda, donde a pesar de los enormes esfuerzos que ha realizado el país en materia de subsidios a la demanda para la compra de vivienda nueva, persiste un enorme déficit, explicado principalmente por las dificultades que existen para evaluar el riesgo de largo plazo de ofrecerle un crédito a una persona que obtiene sus recursos de una actividad informal o microempresarial, los cuales representan el 50% del empleo en el país, habiendo avanzado enormemente en lo que se refiere al acceso a la población asalariada a crédito de vivienda a largo plazo. En otros países se ha rescatado el potencial que ofrece la alternativa de la construcción por etapas y el mejoramiento de las viviendas por parte de los mismos dueños como solución parcial al problema que enfrentan los microempresarios, y por ello se ha impulsado el microcrédito de vivienda, que no es nada diferente a créditos de hasta 5 años para la construcción inicial, el mejoramiento y la ampliación de las viviendas. En este caso no solo sería necesario apoyar a las instituciones microfinancieras con asistentes técnicos para desarrollar este producto, sino que sí necesita el complemento del fondeo ya que créditos de este plazo comprometen la liquidez típica de una microfinanciera no regulada.

El país debe continuar avanzando en la adopción de metodologías de evaluación y mitigación de riesgo en otros sectores y segmentos diferentes a los de microempresarios urbanos, y es necesario continuar utilizando instrumentos como los que se han desarrollado dentro de la Banca de las Oportunidades, programa que ha demostrado ser una manera eficaz y eficiente de intervención del sector público en esta

materia, dejando la prestación del servicio directo a quienes lo saben administrar, las instituciones financieras de primer piso.

B. El uso de canales novedosos debe ser potenciado por el Estado para lograr promover el acceso

La utilización de canales novedosos como son los corresponsales no bancarios o la banca móvil a través de aparatos celulares rompe un paradigma de costos fijos elevados para la prestación de servicios financieros, pero demanda enfrentar el reto de masificar su uso o de lo contrario no será posible desarrollar un modelo que permita utilizarlos de manera efectiva y sostenible para promover el acceso a largo plazo. Para ello se requiere estimular el uso de medios electrónicos de pago, y la realización de un mayor volumen de transacciones a través de estos canales novedosos, desestimulando el uso del efectivo, el cual, entre otras causas, constituye uno de los elementos que propicia y promueve la informalidad en la economía, con todas las consecuencias adversas que ello conlleva.

Las reformas al marco regulatorio en términos de simplificar los trámites requeridos para efectos del debido conocimiento del cliente fueron adoptados por la Superintendencia Financiera al finalizar el 2009. Las instituciones financieras están en el proceso de adecuar productos y procesos pero, en general, existe consenso en el sentido de que el ofrecimiento de productos financieros, en especial de ahorro, a personas de menores ingresos, aun con las reformas ya introducidas, solo será factible si se logra masificar el uso de estos instrumentos.

Es claro que el Estado es el único que tiene la capacidad para romper el círculo vicioso con el fin de dotar estos canales novedosos con una base amplia de transacciones que faciliten el logro de economías de escala, rápidamente, y lo puede lograr si adopta la decisión de realizar todos sus pagos a través de los canales disponibles en el sistema financiero. Con el fin de ilustrar el poder del Estado en esta materia vale la pena considerar un estimativo realizado recientemente para el Banco Mundial/CGAP¹⁹ el cual destaca cómo a través del Estado se pueden estar realizando 7,5 millones de transacciones mensuales.

¹⁹ *Pickens, Porteous y Rottman, CGAP 2009.*

CUADRO 3. ESTIMACIÓN DE PAGOS POR TRANSACCIONES DEL ESTADO

Tipo de pago	Valor promedio por pago	Frecuencia (No. trans/mes)	Número de beneficiarios	Valor anual de los Pagos ⁶
Subsidios Condicionados de Familias en Acción ¹	\$88	Bi-mensual	1,5 millones de familias	\$792 millones
Subsidio de Cajas de Compensación Familiar ²	\$87	Mensual	3,9 millones de familias	\$4,07 billones
Pagos de Pensiones ³	\$400	Mensual	800.440	\$3,84 billones
Pensiones al Adulto Mayor (Prosperar) ⁴	\$57	Bi-mensual	380.961	\$130 millones
Salarios Públicos ⁵	\$993 (\$496,50 por pago)	Quincenal	985.602	\$11,74 billones
Total			7.567.003	\$20,58 billones

¹ Fuente: Entrevistas con funcionarios de Acción Social en Colombia, y documentos publicados por Accion Social.

² Fuente: Estadísticas publicadas por Asociación de Cajas de Compensación Familiar, ASOCAJAS. <http://www.asocajas.com.co/>.

³ Fuente: ISS - Informe de Gestión de la Administradora de Pensiones a Noviembre de 2008; Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Seguimiento presupuestal mensual al ISS; y entrevistas con funcionarios de la Dirección de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda.

⁴ Fuente: Entrevistas con funcionarios de la Dirección de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda.

⁵ Fuente: Presupuesto General de la Nación para 2009: <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/programacion/proyecto/ProyectedeLeyPGN2009>.

⁶ Calculado con base en: Valor Total = Valor Prom. x No. beneficiarios x Frecuencia).

1. Estimación de pagos por transacciones del Estado

Dado que el pago de los subsidios de Familias en Acción ya se está efectuando a partir del 2009 por medio del abono a las cuentas de ahorro abiertas por parte del Banco Agrario a las madres beneficiarias, el instrumento más potente con que cuenta el Estado es el del pago de la nómina de los empleados públicos a través del abono en cuentas de ahorro. Evidentemente esto se debe acompañar con acuerdos con la banca para que esta decisión redunde en beneficio de los cuenta habientes a través del ofrecimiento de un producto que represente menores costos por su manejo a los que operan en la actualidad, y con incentivos para que las personas hagan uso de los medios de pago electrónicos, como puede ser la devolución del IVA ya implementada, y además con una ampliación de los puntos de recepción de estos medios, ya sea por la ampliación de los POS (datáfonos) o por la implementación

de una plataforma sólida de banca móvil, evitando que el producto abonado a las cuentas sea rápidamente transformado en efectivo. Países como Argentina y Estados Unidos adoptaron esta medida con resultados muy positivos en términos del nivel de bancarización y formalización de transacciones en el país.

Adicionalmente, es importante que se desarrolle una fuerte campaña con los entes territoriales, en particular los municipios, con el fin de promover la utilización de los CNB para recaudar los pagos, pero también para que sus empleados sean pagados con abono en cuentas, en lugar de efectivo.

C. La atención a la población vulnerable debe estar focalizada y concentrarse en ahorro y seguros

Es necesario continuar con la promoción del diseño e implementación de productos financieros adecuados para la población de bajos ingresos que realmente le permitan resolver sus necesidades. El microcrédito ofrecido por las entidades microfinancieras siguiendo las mejores prácticas internacionales en la materia, es esencialmente de corto plazo y para capital de trabajo, y se otorga a microempresarios que como mínimo lleven 6 meses desempeñando la actividad. La financiación de activos fijos con crédito de mayor plazo (sin exceder normalmente de 5 años) se ofrece solo cuando el microempresario ha construido un historial crediticio sano. En este sentido, la imagen romántica de ofrecerle un crédito a un pobre para que inicie una actividad con la cual genere ingresos para sostener una familia no corresponde a la realidad y por el contrario puede generar falsas ilusiones que conducen a un modelo no sostenible.

Un enfoque más efectivo y certero, es el de ofrecerle a las personas en situación de pobreza instrumentos para enfrentar situaciones adversas y choques no anticipados, como enfermedades o muerte de un familiar, desastres naturales como un terremoto, los cuales están representados principalmente por ahorro y seguros. Son estos los servicios financieros primordiales que deben servir como puerta de entrada de estas familias al sistema financiero. Desarrollar instrumentos adecuados y a la vez que sean rentables para las instituciones que los ofrezcan es un reto por resolver. La autorización para operar a través de canales novedosos como los de banca móvil, constituyen un prerrequisito para su implementación. Sin embargo,

es necesario reconocer que en el país todavía no se han desarrollado los productos con las características requeridas y adecuadas para esta población, excepción hecha de las cuentas electrónicas a través de las cuales se pagan los subsidios de Familias en Acción, pero donde el costo de administración en este momento está siendo asumido por parte del mismo programa de Acción Social. Precisamente por las dificultades enfrentadas, es necesario focalizar muy bien la intervención buscando abarcar el mayor número de personas, al menor costo fiscal posible. El programa de los subsidios condicionados de Familias en Acción, o la estrategia de combate contra la pobreza de Red Juntos cumplen esa condición, generando el mayor impacto social.

En términos de ahorro, en la actualidad el programa reconoce subsidios promedio por madre de aproximadamente \$190 000. Aun cuando están condicionados a la asistencia a los controles de salud de los hijos de menores de 4 años y a la asistencia escolar para los de menores de 18 años, en la práctica una madre con hijos muy pequeños puede mantenerse en el programa por 10 años, con las consecuencias adversas que han sido señaladas por varios autores en el sentido de fomentar una cultura de mendicidad, en vez de proponer una intervención transitoria que incentive la incorporación de estas familias a actividades productivas formales y de esta manera su efectiva salida de la pobreza. Partiendo de los favorables resultados obtenidos por Familias en Acción²⁰, se propone aprovecharlos y apalancar la utilización de cuentas de ahorro que el programa está haciendo para el pago de los subsidios para diseñar una “puerta de salida” del Programa. En este sentido, se propone diseñar un incentivo al ahorro de las subsidios, que ofrezca dos tipos de premios: uno por el esfuerzo de ahorrar mientras dura el periodo de recepción del subsidio, el cual no debería exceder de 5 años²¹, y otro al final del periodo, el cual debería estar definido en proporción al esfuerzo realizado, y que le debería servir a la familia como activo líquido para incrementar sus activos y mantenerlos como ahorros que los protejan

²⁰ Ver al respecto Unión Temporal Ifs Econometria Sei, “Evaluación del impacto del Programa Familias en Acción subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social”, diciembre, 2006.

²¹ El incentivo lo que busca es premiar el ahorro en el sistema financiero, pues como se ha demostrado en varios estudios, tanto a nivel nacional como internacional, las familias más pobres sí ahorran, pero en instrumentos informales de diversos niveles de liquidez (desde la caja en la casa hasta los animales de engorde) sujetos a robo, pérdida y con baja o nula rentabilidad.

ante riesgos en un futuro, o que pueden utilizar como capital inicial para desarrollar una actividad productiva. El esfuerzo fiscal que esto implica debería ser inferior al que se está incurriendo en la actualidad, pues se podría realizar una redistribución de los subsidios que las familias reciben, y porque se reduciría el plazo promedio de mantenimiento de cada familia dentro del programa.

El ahorro debe ser complementado con el acceso a seguros por parte de estas familias. Dada la inexistencia en el mercado de un microseguro apropiado, se requiere en primer lugar adelantar un esfuerzo con las compañías aseguradoras para que adapten un producto específico, en el que además de precisar las coberturas, que en principio deberían ser para proteger a las familias contra la muerte del principal generador de ingresos, así como contra enfermedades que reduzcan la capacidad de generar los mismos y la protección de los activos, debería contemplar el rediseño en términos de exclusiones, preexistencias, procesos y canales de venta, recaudo de primas y pago de siniestros, de tal forma que no solo se logren vender sino que sean verdaderamente útiles para la población de bajos ingresos. Una vez se cuente con el producto adecuado, sería necesario también diseñar un incentivo que motive a las familias a comprarlo. Si se considera que un microseguro a nivel internacional, con las coberturas limitadas a los siniestros mencionados arriba y acotado en montos, en promedio paga una prima entre US\$1 y US\$3 al mes y por costos operativos lo recomendable sería recaudarla en forma anticipada, se podría iniciar cubriendo un 70% de la prima el primer año, un 50% el segundo y un 25% en el tercero. El esfuerzo fiscal en que se incurra en esta materia claramente está compensado con la cobertura que se obtendría en caso de una catástrofe natural, pero también porque de esta manera se estaría previniendo la recaída de estas familias en mayores niveles de pobreza ante la ocurrencia de cualquier siniestro.

Ahora bien, es poco factible que se logre cambiar la cultura financiera de personas con las restricciones en términos de capital humano y físico exclusivamente con el otorgamiento de incentivos monetarios. Resulta indispensable complementarlos con campañas de educación financiera iniciando desde los colegios, pero además desarrollando programas específicos para población adulta de bajos ingresos, seguramente incorporando campañas en medios masivos de comunicación, dado el costo de este tipo de proyectos. En este campo resulta indispensable la colaboración y cofinanciación público-privada con el fin de mejorar el éxito y sostenibilidad de los programas.

D. Para lograr incrementar el acceso al crédito para microempresarios y pequeñas empresas se requiere remover varias barreras

Es claro que el país ha avanzado en materia del acceso al crédito por parte de los microempresarios, en especial para los segmentos que demandan créditos por encima de US\$500. Sin embargo, es necesario desarrollar estrategias novedosas para lograr que la oferta formal llegue a la población de menores ingresos con necesidades de financiación inferiores, pues continúan teniendo como única alternativa para financiar sus necesidades a los prestamistas del mercado informal, con costos varias veces superiores, pero además en condiciones de montos y plazos inadecuadas.

Adicionalmente se deben abordar otras reformas que posibiliten a las pequeñas y medianas empresas del país mejorar las condiciones en las cuales puedan obtener financiación, elemento fundamental para impulsar un desarrollo más desconcentrado de la actividad productiva.

1. *Tasas de interés*

Para lograr promover el acceso hacia sectores de menores ingresos, es necesario eliminar el límite impuesto por la usura por las consecuencias adversas que este tiene, en especial para los microempresarios de menores ingresos del país, como se explicó anteriormente.

Las normas expedidas al finalizar el 2006, las cuales permitían la certificación diferencial de la tasa de interés bancario corriente fueron un intento que buscaba resolver el problema sin eliminar el límite de la usura, pero permitiendo que el indicador que se usa como referencia fuese válido y acorde con el producto y el segmento atendido. Aparentemente, el costo político de asumir las consecuencias de dicha decisión fue igual de grave al que se habría asumido al enfrentar una decisión definitiva acerca de la eliminación del delito de la usura. Por ello, hacia el futuro sería recomendable dar una discusión abierta y clara, haciendo evidente que los grandes beneficiados de esta medida serían las poblaciones de menores ingresos, dejando a la competencia entre instituciones la reducción del costo financiero una vez se logren los volúmenes críticos, como ha sucedido en los demás países de la región donde se ha logrado una verdadera penetración del microcrédito.

Para lograr esto habría varias alternativas²². La primera sería eliminar el límite de la usura solo para las tasas que cobran instituciones reguladas, y las ONG microcrediticias, teniendo como sustento el hecho de que autoridades como la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Industria y Comercio tendrían la facultad de exigir la transparencia en la información hacia los usuarios así como juzgar la “razonabilidad” de los costos que se involucran en la tasa de interés a ser cobrada. Esta alternativa fue la adoptada por Brasil en los años noventa. Para ello se debería buscar amortiguar el impacto inicial de dicha decisión para evitar que un movimiento abrupto como el que se tuvo en el 2007 cuando se implementó la certificación diferencial de tasas²³, haga políticamente inviable el mantenimiento de la decisión. Ello implica adoptar normas transitorias para un desmonte gradual, por ejemplo acordando, u obligando de ser necesario, a que las entidades financieras solo puedan aplicar las nuevas tasas de interés a los clientes “nuevos” al sistema financiero formal (incluidas las ONG microfinancieras).

La segunda sería hacer uso de la certificación diferencial de tasas, pero permitiendo, como estuvo concebido en su inicio, la certificación de tres tipos de tasas, la de microcrédito, la de consumo y la comercial, ya que a través del crédito de consumo, como se demostró en el capítulo anterior, también ha sido posible darle acceso a un volumen importante de asalariados de bajos ingresos del país. Alternativamente, la certificación se podría hacer pero en función del tamaño del crédito, como opera en la actualidad en el mercado chileno, dado que el mayor componente diferenciador no es el del riesgo sino el de los costos operativos.

La eliminación del límite debería traer como consecuencia una mayor oferta de crédito a segmentos de menores ingresos que son los que tienen como única alternativa a los oferentes informales, permitiendo que las entidades financieras logren alcanzar las economías de escala existentes en este producto, pero además dándole cabida a un mayor porcentaje de la población para que pueda contar con historial e información crediticia haciendo posible reducir los costos de la creación de cada crédito. La mayor

²² Dentro de estas, no se considera la de aumentar la “Comisión Mipyme” autorizada en la Ley 510 pues se considera que estos cobros por fuera de la tasa de interés le restan transparencia a los usuarios sobre los costos que asumen y hacen complejo para ellos comparar entre fuentes alternativas de crédito.

²³ En esa oportunidad, al día siguiente de adoptarse la medida varias entidades financieras enviaron comunicaciones a sus clientes de tarjetas de crédito incrementando de un solo golpe la tasa en más de 10 puntos.

oferta de fondos claramente genera competencia con las consecuencias favorables de la misma, no solo dentro del mercado informal sino también frente a los prestamistas informales, los cuales en conjunto y con el paso del tiempo, deben tender a reducir sus costos. Esto ha sido ya demostrado claramente en los mercados que registran la mayor profundidad en materia de microcrédito como es el caso de Perú, Bolivia y Ecuador.

De ser imposible adoptar alguna de estas medidas, y dada la importancia económica y social de lograr una mayor penetración hacia segmentos hoy no atendidos por la oferta informal, se podría implementar un subsidio de costos para microcréditos otorgados por primera vez por debajo de cierto valor. Para su asignación se podría implementar una subasta, donde las entidades financieras (incluyendo ONG y cooperativas) ofertarían un valor por microcrédito a ser otorgado, y la ganadora sería aquella que solicite el menor subsidio, con el fin de promover eficiencia en los procesos. Un piloto en este sentido se está implementado en asocio con algunas regiones del país y podría servir de base para desarrollarlo a una mayor escala.

2. Información y derechos de acreedores son cruciales para facilitar el acceso al crédito

En general la mayor dificultad que enfrenta una institución financiera al originar un crédito es la de poder obtener información sobre la moralidad y la capacidad de pago de un posible deudor. Las metodologías de microcrédito precisamente enfrentaron este reto y lo resolvieron a través de un procedimiento altamente intensivo en mano de obra, por ende costoso. La moralidad de pago es mucho más subjetiva y cada vez más se ha logrado estimarla a partir del historial de pagos que presenta cada persona. Este historial de pagos se consulta en centrales de información que en la medida en que tengan más y mejor calidad de información no solo facilitan el acceso sino que reducen los costos de originar una nueva operación de crédito.

Dicho de otra manera, las centrales de información son uno de los instrumentos más importantes y eficientes con que cuenta una economía ya que permiten reducir la incertidumbre de los acreedores frente a los deudores, en especial de aquellos cuya actividad es de carácter informal pero también de aquellos que puedan, por ejemplo, ser asalariados pero que nunca han accedido a un crédito formal. El potencial que ofrece este instrumento queda claramente evidenciado con una experiencia

tan exitosa como la presentada en el caso de la Empresa de Energía de Bogotá, Codensa, la cual pudo establecer un modelo revolucionario de otorgamiento de crédito basado en el historial de pago de energía de una persona, información a la cual lastimosamente solo puede acudir la empresa ya que la información acerca del historial de pago de los servicios públicos en el país no está siendo reportada a las centrales de información (centrales de riesgo) por falta de una identificación individual de las cuentas, ya que las facturas de los servicios públicos están ligadas a un predio no a una cédula de identidad personal.

Es indispensable abordar la tarea de mejorar el poblamiento de las centrales de riesgo con el historial de pagos de los servicios públicos por parte de las familias, pero adicionalmente buscar mecanismos para mejorar y enriquecer la información disponible, por ejemplo, creando incentivos para que los grandes vendedores y comercializadores de bienes de consumo masivo contribuyan con la información positiva sobre sus compradores y proveedores, la cual constituiría una fuente invaluable de información no solo para estimar la moralidad de pago de una persona sino también facilitaría contar con información que permita estimar los ingresos de una parte importante del sector informal de la economía, con un sistema mucho menos costoso.

Así mismo, para que el país pueda lograr avanzar en forma importante en materia de acceso a crédito, es necesario mejorar el régimen legal que ampara los derechos de los acreedores.

Esto resulta especialmente importante para el sector de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Aun cuando estas empresas hoy en día pueden acceder a crédito, éste normalmente requiere ser garantizado por activos que, dadas las debilidades en materia de derechos de los acreedores del régimen legal colombiano, se limita a bienes inmuebles, cuando la mayor parte de los activos de las pymes son bienes muebles tales como inventarios y cuentas por cobrar.

Resulta ilustrativo comparar en general la situación de Colombia en materia de derechos de acreedores. En el estudio realizado por el BID en el 2005²⁴, Colombia

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Desencadenando el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca, 2005.*

estaba ranqueada, inclusive dentro de América Latina, como uno de los países con menor índice de los Derechos Efectivos de los Acreedores²⁵, el cual fluctúa entre 0 y 1, obteniendo un valor de cero cuando el promedio de América Latina era de 0,12 y donde al país con mayor penetración financiera en el continente como es Chile presentaba un indicador de 0,38. En el Informe Anual de Doing Business del 2009 la situación del país en esta materia también fue catalogada como una de las debilidades para la promoción de los negocios, encontrando que el índice de derechos legales, que varía entre 0 y 10 e indica el grado en el cual las leyes están bien diseñadas para aumentar el acceso al crédito, Colombia obtiene una calificación de 5, e inclusive para el 2010 muestra un descenso en el ranking mundial de 2 puestos en esta materia.

Las mejoras que el país pueda hacer en esta materia son cruciales para dinamizar el crecimiento del sector productivo. En el estudio ya mencionado del BID, y con base en estadísticas a nivel mundial, se estimaba el impacto que pueden llegar a tener reformas que conduzcan a mejorar estos derechos, concluyendo que reformas en este sentido conducirían a aumentar en un 15% la profundización financiera del país.

Un aspecto fundamental dentro de este capítulo lo constituye la dificultad que existe en el país para usar bienes muebles ya sea como colateral o garantía para respaldar un crédito. Esta situación se da no porque las pymes no tengan activos, sino porque éstos no se consideran adecuados en términos de solvencia y liquidez en vista del régimen vigente de constitución, registro y ejecución de garantías muebles e inmuebles.

En Colombia la reforma en este aspecto debe ir encaminada, entre otras metas, a: i) facilitar el uso de activos diversos, tales como activos circulantes (inventarios y cuentas por cobrar, por ejemplo) y cosechas futuras, para que pueden ser utilizados como garantía real de crédito; ii) agilizar los procedimientos y reducir los costos para la constitución de garantías reales; iii) mejorar la calidad y el acceso a la información de los registros respecto a las garantías que recaen sobre un bien y iv) establecer procedimientos judiciales y extrajudiciales expeditos para que un acreedor obtenga la satisfacción del crédito con el producto de la garantía.

²⁵ El índice mide la protección legal a los acreedores y su grado de cumplimiento.

3. La oferta institucional debe fortalecerse

Como lo han demostrado los países que mayor penetración han logrado en materia de microcrédito, una vez las ONG demostraron que era factible prestarle a los microempresarios de forma segura y rentable, la siguiente fase de las instituciones y de los clientes requiere que las mismas pasen a ser reguladas y se fortalezcan. Para ello, la regulación en términos de normas prudenciales no se ha flexibilizado sino que se ha adecuado, logrando armonizar normas que buscan proteger el ahorro del público, con las adecuaciones necesarias para permitir que operen las instituciones con procesos y con clientes diferentes a los de la banca tradicional, para lo cual se han modificado sobre todo los requerimientos en materia de documentación y de supervisión.

Como ya se comentó atrás, en Colombia se han adelantado varias reformas que posibilitan que ONG como las de la red de WWB que existe en el país, se puedan transformar ya sea en una compañía de financiamiento comercial o en banco. Así mismo la categoría de microcrédito ya ha sido normada y recientemente adecuada para permitir que dentro de la misma modalidad de crédito se puedan atender las empresas hasta el tamaño que dispone la Ley Mipyme, es decir definir un microcrédito como una operación hasta de 125 SMLM, que sería el crédito que podría demandar una microempresa si se ubica en el rango más amplio que permite la norma que las define como microempresas en el país, es decir, aquellas que cuentan con activos hasta de 500 SMLM.

Lo que sí se requiere es mejorar el sistema de supervisión, tanto de las microfinancieras como de las cooperativas con actividad financiera, sector de indudable importancia para generar una institucionalidad diversa y democrática. En este sentido, se considera necesario impulsar actualizaciones de los funcionarios de las dos Superintendencias (la Financiera y la de Economía Solidaria) a través de pasantías en Bolivia y Perú, los dos países que cuentan con el sistema de supervisión de mayor reconocimiento en esta materia.

E. Profundización financiera y formalización: ¿cómo compatibilizarlas?

La masificación de las transacciones financieras a través de los canales novedosos y la reducción del uso del efectivo conducen también a la formalización de las activida-

des de la economía, lo cual obliga a las personas a formalizar su actividad productiva. Esta situación tiene implicaciones desde el punto de vista tributario pues las ventas que antes permanecían por fuera de los registros tributarios, serían inmediatamente afectadas por el pago de impuestos. Si bien este puede ser un objetivo importante en el largo plazo, es necesario generar mecanismos de transición de la informalidad a la formalidad que desestimulen las estrategias de evasión y elusión tributaria, que afecten negativamente la masificación de las transacciones a través del sector financiero. En este sentido vale la pena transcribir la frase del Informe sobre la Informalidad del Banco Mundial que dice: “La informalidad ha suscitado una atención cada vez mayor como una posible barrera al crecimiento económico y al bienestar social, y como una fuerza que corroe la integridad de las sociedades latinoamericanas”²⁶.

Propuestas como las formuladas por el Consejo Nacional de Competitividad para generar un impuesto único, con tarifas incrementales en un periodo determinado que progresivamente se ajusten a la escala promedio son de indudable importancia para facilitar la transición.

En materia tributaria también es muy importante abordar la importancia de eliminar el impuesto a las transacciones financieras (4 x 1000) pues desde que fue introducido en 1998, la reducción en la intermediación financiera ha sido notoria al igual que el aumento en la preferencia por efectivo de la población. Este impuesto ha sido un elemento que claramente explica el alejamiento del sistema financiero y la mayor utilización de efectivo para la realización de transacciones. Estas medidas que adopta la población para eludir el pago del impuesto conducen además a la pérdida de efectividad del tributo sin hablar del efecto perverso sobre el proceso de intermediación del ahorro hacia la inversión.

Una de las medidas que ha permitido amortiguar los efectos adversos del impuesto es la ampliación de la exención a todas las cuentas de ahorro con retiros por debajo de cierto valor. Sin embargo, cada persona solo puede tener una cuenta exenta lo cual implica la necesidad de realizar un registro escrito cuyo proceso es costoso, tanto para la oferta como para la demanda. Adicionalmente, aún a pesar de que el

²⁶ Banco Mundial, “*Informalidad: escape o exclusión*”, *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe*, 2007.

monto de retiros exentos parece alto, en el caso de los tenderos pequeños los pagos a proveedores podrían exceder con facilidad este monto y para evitar el cobro del impuesto preferirían mantenerse en la informalidad utilizando efectivo. Esto es un incentivo para continuar en la informalidad e impide el aumento de la base de contribuyentes y el recaudo de impuestos, por lo que es necesario considerar la eliminación del impuesto y la sustitución del recaudo con una mayor base de contribuyentes.

La reducción en el recaudo por efecto de la eliminación del 4 x 1000, se compensaría con el mayor recaudo proveniente de la progresiva formalización de las transacciones en la economía y de la mejoría en el control de la evasión resultante de la formalización. Para ello debe complementarse con estímulos a la formalización que involucren una simplificación del régimen tributario y una transición en esta materia, con el fin de ampliar en forma radical la base tributaria que permita en todo caso aumentar la profundidad tributaria del país. Esto es necesario evidentemente dado que el 4 x 1000 representó en el 2008 el 4,8% del recaudo tributario nacional, aun cuando su importancia relativa ha disminuido frente al 2004 (cuando representaba el 5,9% del recaudo total), entre otras por la pérdida de efectividad ocasionada por la creciente desintermediación financiera generada por el mismo tributo. Dada la importancia que este impuesto tiene, su eliminación requiere de un proceso gradual de ajuste que permita de la misma manera como se incrementó el tributo, volver a reducirlo hasta que desaparezca sustituyéndolo paulatinamente con otros recaudos, en la medida en que la formalización de la economía se vaya logrando.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Desencadenando el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca*.
- Banco Mundial (2007). "Informalidad: escape o exclusión", *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe*.
- Barr, Michael, Anjali Kumar and Robert E. Litan, eds. (2007). *Building Inclusive Financial Systems: A Framework for Financial Access Financial Services*. Financial Markets , Brookings Institution Press 2007c. 198pp.
- Campos, P. (2005). *El ahorro popular en México: acumulando activos para superar la pobreza*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Econometría S.A. (2007). "Encuesta de Mercado de Crédito Informal en Colombia", Programa MIDAS-USAID. <http://www.midas.org/policy/documentos>.
- Holzman, R. and Jorgensen, S. (2000). "A new Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond". Social Protection Discussion Paper No.0006, febrero.
- Marulanda, B. (2005). "Microfinanzas y pobreza en Colombia", septiembre. <http://www.dnp.gov.co/PortaWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/MICROFINANZAS.pdf>.
- Marulanda B., Paredes M. (2006). "Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlo a través de instituciones formales". THE SERVICES GROUP USAID, febrero.
- Marulanda Consultores Ltda. (2003). y Econometría S.A. "Servicios financieros rurales en Colombia". Documento elaborado para el Banco Mundial, julio.
- Marulanda Consultores (2004). "La bancarización en Colombia". Ministerio de Hacienda de Colombia, septiembre.
- Otero, M. y Marulanda, B. (2005). "Perfil de las microfinanzas en Latinoamérica en 10 Años: visión y características". Acción Internacional.
- Pickens, M.; Porteous, D. and Rotman, S. (2009). "Banking the poor through G2P payments." Focus Note. Washington, D.C. CGAP and DFID. 2009.
- Unión Temporal Ifs_ Econometría Sei (2206). "Evaluación del impacto del programa familias en acción_ subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social", diciembre.
- Waterfield Chuck (2009). "Sistemas financieros para los demás: el costo y la asignación de precios para los productos de crédito". Microfinance Transparency, Microcredit Summit, Cartagena, junio.

CAPÍTULO TRES

COMPETITIVIDAD, APUESTA DE LARGO PLAZO

INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA: COMERCIO E INVERSIÓN*

MAURICIO REINA**

* *Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a Fedesarrollo, CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.*

* *Investigador Asociado de Fedesarrollo. El autor agradece los comentarios de Pilar Esguerra, Marcela Meléndez, Jorge Humberto Botero, Víctor Traverso, Rodrigo Parot, Leonardo Villar, Martín Gustavo Ibarra y Álvaro Concha. A pesar de esas generosas observaciones, el texto final es responsabilidad exclusiva del autor.*

DIAGNÓSTICO

El análisis que se presenta en este documento arroja un balance deficiente sobre el estado actual del proceso de internacionalización de la economía colombiana. A pesar del dinamismo que han tenido las exportaciones en los últimos años, la economía colombiana no tiene una apertura exportadora significativa y no está muy abierta a las importaciones, comparada con otros países medianos y grandes de América Latina. La oferta exportable colombiana está cada vez más concentrada en productos primarios y sus exportaciones no tradicionales se orientan a pocos mercados marcados por la inestabilidad. Además, el país se ha quedado rezagado en el proceso de fortalecer sus vínculos comerciales con los países asiáticos, que están llamados a ser el motor de la economía mundial en el siglo XXI. Adicionalmente, el notable dinamismo que se ha registrado recientemente en la atracción de inversión extranjera se debilitó en 2009, dejando interrogantes sobre la sostenibilidad de esos flujos y su concentración en el sector de minas e hidrocarburos.

Lo más preocupante de este balance es que el retraso del proceso de internacionalización de la economía colombiana ha generado dos situaciones lamentables. La primera es que de esta manera Colombia ha desaprovechado importantes oportunidades de acceder a mayores niveles de crecimiento económico y bienestar social. Los países más dinámicos de las últimas décadas, tanto en el mundo como en la región, han apoyado su modelo de desarrollo en una decidida inserción en la economía mundial. La segunda situación lamentable es que el rezago de la internacionalización de la economía colombiana ha sido el resultado de la aplicación de políticas públicas que han restringido la productividad del país y han generado ingentes beneficios para sectores poco competitivos, como lo muestra el caso de la excesiva protección del sector agropecuario y la frustración generada por la aplicación del Programa Agro Ingreso Seguro. Casos como este ilustran cómo la preservación de los privilegios de unos pocos ha terminado perjudicando a toda la economía colombiana, minando su competitividad y sacrificando oportunidades de mayor crecimiento y empleo.

RECOMENDACIONES

El gobierno colombiano debe trabajar simultáneamente en las tres áreas en que se requiere avanzar para lograr una inserción efectiva de Colombia en la economía global: i) la búsqueda de un mayor acceso a más mercados, ii) la eliminación del sesgo antiexportador y iii) la superación de obstáculos básicos a la competitividad de la economía colombiana.

A. Para lograr mayor acceso a más mercados

El acceso a mercados es la dimensión en la que el país más ha avanzado en los últimos años, de las tres áreas fundamentales para avanzar en la internacionalización de la economía. Sin embargo, es evidente el rezago frente a lo que han hecho otros países de la región en la negociación de acuerdos de libre comercio. En este sentido, es prioritario avanzar en iniciativas como las que se mencionan a continuación.

1. Establecer la búsqueda de la ratificación del TLC con Estados Unidos como una prioridad en el corto plazo

Este acuerdo es fundamental en sí mismo, por la garantía de acceso que ofrece al mercado más importante de los productos colombianos, y además es un paso esencial en la búsqueda de otros propósitos. La concreción de este acuerdo permitiría que Colombia allanara la brecha de competitividad que se ha abierto con otros países latinoamericanos que ya tienen un tratado con Estados Unidos, y sería un paso fundamental en la eliminación del sesgo antiexportador de la economía y en la búsqueda de una mayor inserción en la Cuenca del Pacífico, tanto americano como asiático. Como se menciona más adelante, un TLC con Estados Unidos es una condición necesaria para que los países asiáticos decidan estrechar lazos con una economía latinoamericana.

2. Lograr una diversificación efectiva de mercados para las principales exportaciones colombianas a Venezuela y Ecuador

Las ventas externas más afectadas por la inestabilidad de estos dos mercados son las de algunos de los principales sectores manufactureros colombianos: textiles y

confecciones, productos alimenticios, productos de la petroquímica, cuero y sus manufacturas, la industria gráfica y el sector automotor y de maquinaria. Estos productos tienen buenas posibilidades en varios países de la región (con algunos de los cuales Colombia ha negociado acuerdos comerciales recientemente), como Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Canadá y algunos mercados del Caribe.

3. Desarrollar una agresiva estrategia para desarrollar los lazos comerciales y financieros con Asia

El país ya lleva más de una década perdida en la labor de conectarse con el nuevo motor de la economía mundial y debe trabajar a marchas forzadas para recuperar el tiempo perdido. La iniciación de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur es un buen comienzo, pero el camino por recorrer es largo y exigente.

- ❑ Aparte de desarrollar una agenda más amplia de negociaciones similares, que deberían seguir con Japón (que ha manifestado su interés en ese sentido) y con Singapur, Colombia debe confirmar con hechos que tiene un genuino interés en la región y para ello debe fortalecer su presencia diplomática en la misma, que en la actualidad es pobrísima.
- ❑ Lograr la ratificación del TLC con Estados Unidos es condición esencial para que los países asiáticos decidan estrechar lazos con la economía colombiana.
- ❑ Adicionalmente, el gobierno debe desarrollar un plan consistente de mediano plazo de misiones comerciales, ruedas de negocios y eventos de acercamiento cultural, que ayuden a encontrar aliados en la región que apoyen su propósito de ingresar al APEC (Corea del Sur puede jugar el papel de padrino en ese propósito, como Malasia lo jugó en el caso de Chile).

Esta iniciativa de inserción de Colombia en la Cuenca del Pacífico es uno de los proyectos más importantes que puede adelantar el país para profundizar su inserción internacional en el siglo XXI, y exige una labor coordinada de largo aliento en los campos diplomático, comercial, cultural y político.

4. Mantener y profundizar la estrategia de penetración de mercados adelantada por Proexport

Proexport ha hecho un importante proceso de aprendizaje en la identificación de oportunidades comerciales y la realización de ruedas de negocios, que ya ha empezado a rendir frutos. Sería un error introducir un viraje en esa estrategia, en estos momentos en que se inicia una nueva administración en esa entidad. Estas estrategias deben orientarse hacia los mercados mencionados, sin alterar sus lineamientos fundamentales, para lo cual es esencial garantizar la solidez financiera de Proexport que se ha visto amenazada por el debilitamiento del fideicomiso que lo respalda.

B. Para eliminar el sesgo antiexportador de la economía

La economía colombiana reúne condiciones que hacen más atractivo para muchos productores nacionales concentrarse en el mercado doméstico que buscar oportunidades en otros países, lo que puede hacer nugatoria la estrategia de acceso a mercados ya mencionada. Entre esas condiciones sobresale la existencia de unos aranceles demasiado altos, así como de un régimen arancelario especial para una parte importante del sector agropecuario (las Franjas de Precios) que protege sectores poco competitivos en detrimento de sectores competitivos y eleva los costos de varios otros sectores de la economía. En este contexto, el gobierno debe avanzar en los siguientes frentes:

1. Eliminar el sistema de Franjas de Precios y evitar la implementación de cualquier otro instrumento de política comercial que genere una protección especial y excesiva para sectores agropecuarios que no tienen buenas posibilidades de competir en los mercados mundiales

- ❑ La ratificación del TLC con Estados Unidos garantizaría el logro de este propósito, pero ante su probable dilación el gobierno debe adelantar una estrategia alternativa para alcanzarlo.

Aunque el Sistema de Franjas se está negociando en acuerdos como el adelantado con la Unión Europea, es necesario que el gobierno avance en su desmonte

unilateral. Hay que tener en cuenta que este sistema beneficia más a productores grandes que pequeños, lo que tiende a perpetuar las diferencias económicas y sociales en el campo. Además se debe tener en consideración que la mayoría de los países que han usado esquemas arancelarios similares para el sector agrícola ya los han abandonado. Este desmonte no debe estar acompañado de la fijación de altos aranceles fijos para los productos en cuestión, como ha sucedido en los casos de la leche y el maíz, pues ello implicaría reemplazar un instrumento proteccionista por otro.

Es indispensable diseñar un plan de transición de la protección de sectores agropecuarios ineficientes a la promoción real y efectiva de sectores promisorios. En este sentido, es prioritario desmontar el programa Agro Ingreso Seguro, que estaba concebido para apoyar la reconversión de sectores agropecuarios.

Ese programa debe ser reemplazado por otro que canalice sus recursos hacia el fomento de actividades agropecuarias en que Colombia tenga competitividad internacional. Estas actividades abarcan cultivos de clima tropical y no los productos de clima templado que tradicionalmente han sido beneficiarios de la protección del Estado colombiano. El nuevo programa debería concentrarse en la provisión de bienes públicos al sector rural y el apoyo a la población campesina para que fortalezca sus capacidades productivas, y puede abarcar elementos como el desarrollo de caminos vecinales, infraestructura de riego, seguros de cosecha, mecanismos de acopio, difusión de tecnología, asesoría en mercadeo y creación de cooperativas de productores.

2. Reformar la estructura arancelaria del país, para alcanzar un sistema con menos niveles tarifarios, menos dispersos y con una tarifa promedio menor a la actual

La estructura arancelaria colombiana adolece de deficiencias como la existencia de un alto promedio arancelario, demasiados niveles de tarifas con una gran dispersión, y la ausencia de criterios idóneos para la fijación de los mismos. En ese sentido, el nuevo gobierno debe adelantar una reforma que simplifique la estructura arancelaria y reduzca los niveles de protección.

La reforma ideal debería alcanzar un único nivel arancelario para todos los sectores con una tarifa relativamente baja. De esta manera se evitaría la existencia de inequidades entre sectores, se reduciría el sesgo antiexportador de la economía y se eliminarían las protecciones efectivas negativas que puedan existir en algunos sectores. Sin embargo, una reforma tan drástica como esa conllevaría muchas dificultades de economía política que podrían llevar al traste con la iniciativa.

Por ello se propone una estructura con tres niveles básicos, con criterios orientados a elevar la competitividad de la economía: 2% para los bienes de capital, 5% para las materias primas y 10% para los bienes de consumo. Esta reforma no debe tener un costo fiscal importante, teniendo en cuenta que el recaudo actual por concepto de aranceles ronda el 5% del valor de las importaciones.

C. Para mejorar la competitividad del sector exportador

Para aprovechar el mayor acceso a mercados y la eliminación del sesgo antiexportador de la economía colombiana, es necesario que las autoridades trabajen para eliminar algunos importantes cuellos de botella de la competitividad del aparato productivo. Aunque cada sector tiene obstáculos específicos cuyo análisis trasciende los alcances de este documento, hay algunos que son comunes a todos y que deben ser superados mediante acciones como las que se mencionan a continuación.

1. Superar cuanto antes el inmenso rezago que tiene el país en vías terrestres

Mientras sea más costoso llevar las mercancías de las fábricas a los puertos del país que de ellos a los mercados de destino, será inútil cualquier esfuerzo por avanzar en la internacionalización de la economía colombiana. El sector de infraestructura vial es uno de los que más oportunidades de crecimiento tiene en el país, teniendo en cuenta el acelerado dinamismo de la economía colombiana en los últimos años, y es inaudito que sea una de las áreas en las que mayor retraso hay en el Estado colombiano. Sin un revolcón en la institucionalidad difícilmente habrá internacionalización.

Aunque una revisión completa de las medidas necesarias para superar el cuello de botella de la infraestructura vial en Colombia desborda los alcances de este documento, a continuación se enuncian los ámbitos en los que es necesario avanzar.

- ❑ Se debe diseñar un Plan Maestro de Transporte que establezca prioridades en los proyectos de infraestructura vial, con criterios claros de rentabilidad económica y social.
- ❑ Antes de abrir una licitación, las entidades rectoras deben conocer características fundamentales de los proyectos a través de estudios de factibilidad. En los proyectos que presenten un alto riesgo de imprevistos es necesario contar con estudios de ingeniería de detalle, antes de abrirlos a licitación.
- ❑ Antes de otorgar una licitación de una obra pública o de una concesión, las entidades rectoras deben haber adelantado la adquisición de predios y la gestión de las licencias ambientales requeridas.
- ❑ Es necesario homogenizar los procesos de licitación, con la construcción uniforme de los pliegos, la institucionalización de audiencias previas para consultas y sugerencias, y la aplicación de instancias de precalificación que permitan detectar empresas poco idóneas.
- ❑ Dada la debilidad y la politización de las entidades del sector, sus labores deben estar coordinadas por instituciones con reconocida idoneidad técnica como el Departamento Nacional de Planeación.

2. Diseñar y aplicar instrumentos de política económica que permitan evitar los efectos nocivos que el auge de la economía minera puede tener sobre el resto de sectores transables de la economía

Colombia requiere una política fiscal anticíclica que aminore las presiones revaloristas del auge minero. La iniciativa oficial de diseñar una regla fiscal va en el sentido correcto, pero ha perdido credibilidad ante el hecho de que el país está en una compleja situación fiscal por cuenta de la escasa disciplina del gobierno para controlar sus gastos y su proclividad a expandir programas paternalistas.

La aplicación de una regla fiscal bien diseñada debe ser prioridad del próximo gobierno, no sólo en la retórica sino también en la práctica. El diseño y la aplicación de esa regla fiscal deben tener en cuenta, por lo menos, las siguientes condiciones.

- ❑ La regla debe buscar que el gasto público esté programado en función de los ingresos fiscales de largo plazo y no de los ingresos corrientes. Esto implica que en las épocas de auge exportador y fiscal se deben ahorrar recursos que se gastarían en las épocas de desaceleración.
- ❑ Es prioritario que los ahorros de épocas de auge se preserven en un fondo en el exterior. Aunque la política fiscal anticíclica por sí misma alivia las presiones revaluacionistas (al reducir las necesidades de endeudamiento externo e interno del gobierno), este alivio es mucho mayor si se garantiza que una parte importante de los ingresos externos estacionales se mantiene en el exterior.
- ❑ Es preciso definir los parámetros cuantitativos que han de determinar la magnitud del ahorro fiscal en el auge y los límites del gasto en la desaceleración. Para tal fin es prioritario que exista una Comisión de Expertos, independiente del gobierno, que estime las proyecciones de crecimiento económico, de indicadores fiscales de mediano plazo, y de precios y cantidades de exportación de los productos básicos. Las desviaciones de esas proyecciones serían las que activarían el ahorro y el desahorro fiscal, según sea el caso, y las magnitudes de ese ahorro y ese desahorro deben ser consistentes con el propósito de mantener la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y el largo plazo.
- ❑ Hay que garantizar que el gobierno cumpla la regla. Para ello debe tener estatus de Ley Orgánica a la cual deben sujetarse la Ley de Presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y su acatamiento debe recaer sobre el Ministerio de Hacienda. La Ley debe contemplar la posibilidad de hacer una revisión periódica de los parámetros de la regla por parte del Congreso (no del Ejecutivo) a partir de las conclusiones del seguimiento adelantado por la Comisión de Expertos.

3. Garantizar igualdad de oportunidades y equidad en la competencia para todos los sectores de la economía

La selección arbitraria de sectores ganadores es una mala política económica desde el punto de vista de la competitividad y se presta para favoritismos y corrupción.

- ❑ Es necesario corregir los aspectos de la política de Zonas Francas y de los contratos de estabilidad jurídica que han dado pie a grandes inequidades en las condiciones de competencia del aparato productivo colombiano.

En el caso de las Zonas Francas la corrección no implica su desmonte como instrumento para promover las exportaciones. Varias de las economías emergentes más dinámicas del pasado reciente tienen Zonas Francas con condiciones similares o más favorables que las colombianas, lo que implica que su desmonte significaría que el país quede en una evidente desventaja frente a ellas en la atracción de inversión extranjera. Lo que sí es imperativo es eliminar dos de las ventajas que ofrece la política actual: la opción que tiene una empresa establecida en Zona Franca de vender en el mercado nacional y la posibilidad de establecer Zonas Francas uniempresariales.

De cualquier manera, la mejor política para cerrar la brecha en las condiciones de competencia entre las Zonas Francas y el resto de la economía es la aplicación de una reforma tributaria que dé lugar a una estructura impositiva simplificada, con tarifas más bajas que las vigentes y que no tenga excepciones, así como una reforma arancelaria con las mismas características como la ya mencionada.

- Es esencial extender los beneficios del programa de transformación productiva de los llamados sectores de clase mundial a la mayor parte del aparato productivo. No es razonable, desde el punto de vista económico ni justo desde el punto de vista político, que sólo unos pocos se puedan beneficiar de un programa que parece estar dando buenos resultados para elevar la competitividad. Es fundamental hacer una evaluación de ese programa, identificar sus herramientas más efectivas y ponerlas a disposición de todos los sectores productivos.
- En ese sentido, es fundamental frenar la proliferación de incentivos a sectores específicos. Estos instrumentos generan distorsiones en las condiciones de competencia empresarial y en la búsqueda de la verdadera ventaja comparativa del país, y fomentan el clientelismo empresarial.

4. Anticipar las tendencias de los mercados internacionales para evitar potenciales restricciones comerciales por motivos ambientales y mejorar la competitividad de los productos colombianos por las mismas causas

Fenómenos como el calentamiento global y el agotamiento de recursos no renovables han vuelto a poner las preocupaciones ambientales en los primeros lugares de

la agenda internacional. Las tendencias de los mercados internacionales ya reflejan esas preocupaciones, ya sea mediante la reducción de la demanda por productos hechos con tecnologías contaminantes o a través del pago de primas por bienes producidos con tecnologías limpias. En su condición de país megadiverso, Colombia tiene un gran potencial que aprovechar en este frente, pero para lograrlo debe avanzar en la investigación y aplicación de tecnologías limpias para la explotación de productos tan importantes para el país en el mediano plazo como el carbón y el petróleo. Además es prioritario avanzar de manera audaz y concienzuda en la explotación de las posibilidades que ofrece el biocomercio para el país.

I. INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la internacionalización de la economía colombiana ha pasado a un segundo plano en el debate público, recientemente. Temas como las negociaciones comerciales, las modificaciones a la estructura arancelaria o el desempeño de la inversión extranjera no generan hoy la polémica que produjeron en su momento los dos procesos más significativos que ha abordado el país en este frente: la apertura económica de comienzos de los años noventa y la negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos en la primera administración del presidente Uribe.

¿Qué explica que una dimensión de la política económica que en el pasado generó tantos debates haya perdido interés público? Entre las principales hipótesis sobresalen dos. La primera suele ser esgrimida por voceros de algunos gremios productivos y por ciertos sectores políticos, y afirma que la apertura económica implementada hace dos décadas fue tan drástica que expuso por completo a la economía colombiana a la competencia internacional, lo que implicaría que cualquier desarrollo posterior tendría una relevancia menor. Una muestra de la fuerza que ha tenido esta hipótesis es que muchos aseguran que los efectos de esa apertura económica significaron una herida mortal en la carrera política del presidente de ese entonces, César Gaviria.

Sin embargo, otros hechos revelan la debilidad de esa hipótesis. Si fuera cierto que la economía colombiana se internacionalizó hace dos décadas, ¿por qué generó tanta sensibilidad la negociación del TLC con Estados Unidos hace unos años? Hechos como éste dan sustento a otra interpretación. La segunda hipótesis sugiere que los efectos de la apertura económica no habrían sido tan grandes como muchos afirman, pero sí habrían revelado los efectos que una mayor internacionalización de la economía podría tener sobre las rentas y los privilegios de algunos sectores. Ante este llamado de atención, sectores con gran influencia política (como algunas actividades agrícolas y pecuarias) habrían usado su poder para generar mecanismos que en el futuro los mantuvieran al margen de cualquier nueva iniciativa aperturista.

De acuerdo con esta hipótesis, varios sectores productivos colombianos se mantendrían actualmente muy protegidos en términos relativos, mientras que los que sí se abrieron a la competencia internacional lo habrían hecho en menor proporción que la observada en otros países de América Latina. Unos y otros mantendrían la

guardia en alto ante negociaciones que podrían amenazar ese status quo, como la del TLC con Estados Unidos, pero mantendrían un perfil bajo en otros procesos que les representaran menos riesgos, como otras negociaciones que ha adelantado el país en el pasado reciente.

En este documento se mostrará que la segunda hipótesis es muchísimo más plausible que la primera y que la economía colombiana sobresale entre sus pares de América Latina como una de las de menor nivel de internacionalización. Este rezago ha representado el sacrificio de una importante oportunidad de crecimiento económico, y debe ser revertido con urgencia por cualquier gobierno que pretenda que la economía colombiana tenga mayores niveles de competitividad, productividad y empleo.

II. DIAGNÓSTICO

Colombia se encuentra en una situación paradójica: aunque existe la percepción de que la nuestra es una economía abierta, lo cierto es que sigue siendo bastante cerrada. Esto ha hecho que el país esté perdiendo una inmensa oportunidad de alcanzar un mayor crecimiento económico y crear más empleo, y de paso terminar con una perniciosa generación de rentas que benefician a actores poco competitivos apertrechados en la intrincada economía política nacional.

A. La internacionalización económica es fuente de crecimiento

El rezago de Colombia en el proceso de internacionalización de su economía ha significado el sacrificio de oportunidades para alcanzar mayores niveles de crecimiento, bienestar y empleo.

Hace medio siglo existía un debate acerca de los efectos del comercio internacional sobre el crecimiento económico. Por un lado estaba la tradición de los economistas clásicos y neoclásicos, quienes planteaban que el libre mercado genera la asignación más eficiente posible de los recursos productivos. En ese contexto, el comercio internacional sin distorsiones sería el mejor camino que podría seguir un país para dinamizar su crecimiento económico. Por otro lado había diversos detractores, como Raúl Prebisch y la CEPAL, que tuvieron gran impacto en el modelo de desarrollo de

América Latina. Esta vertiente proponía que el libre comercio genera empobrecimiento en los países menos desarrollados, pues encaran un intercambio desigual con los países avanzados. De ahí se desprende un nuevo modelo de desarrollo basado en el proteccionismo, que con el tiempo derivó en problemas que aún subsisten en cierta medida en países como Colombia relacionados con la ineficiencia productiva.

Hoy el debate sobre el efecto del comercio internacional en el crecimiento económico sólo subsiste en pocos países. En la mayor parte del mundo se reconoce que la internacionalización de la economía es condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo. Más allá de discusiones ideológicas, la evidencia empírica sustenta esa idea. A modo de ilustración, conviene mencionar un estudio liderado por el premio Nobel de Economía Michael Spence, en el marco de la Comisión sobre el Crecimiento y el Desarrollo patrocinada por el Banco Mundial, para identificar los rasgos comunes de los países que habían alcanzado altas tasas de crecimiento durante largos periodos. Spence identificó once economías que tuvieron un crecimiento sostenido superior a 7% anual durante los últimos 25 años del siglo pasado, y encontró que todas ellas reunían condiciones como la libertad de mercado, altas tasas de ahorro e inversión, y una apertura a la economía mundial (Cuadro 1-A). La revisión de las cifras de varios de esos países (Cuadro 1-B) muestra que tienen una mayor inserción internacional que Colombia, tanto desde el punto de vista de sus exportaciones como de sus importaciones.

Claro que la internacionalización de una economía por sí sola no garantiza su desarrollo sostenido. En ese sentido, corresponde a las autoridades corregir las distorsiones que la libertad de mercados puede traer. La reciente crisis internacional es muestra de ello. La libertad absoluta del mercado en sectores como las hipotecas y los derivados financieros terminó generando las burbujas que detonaron la crisis, en un proceso en que la globalización fue mecanismo de difusión de los problemas y no causa de los mismos. Incluso severos críticos de la globalización, como el también premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, advierten que un país que quiera desarrollarse no lo puede hacer a partir de una economía cerrada.

La evidencia acerca del efecto positivo que tiene el comercio internacional sobre el crecimiento adquiere más relevancia teniendo en cuenta que la crisis internacional no erosionó la globalización económica. A diferencia de lo sucedido durante la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, en la crisis reciente no se generó una

CUADRO 1A. RASGOS DE LOS PAÍSES CON CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO

11 países con crecimiento superior a 7% anual sostenido durante 25 años	Rasgos comunes
<ul style="list-style-type: none"> • Botswana • China • Corea • Hong Kong • Indonesia • Malasia • Malta • Omán • Singapur • Taiwan • Tailandia 	<ul style="list-style-type: none"> • Economía de mercado • Altas tasas de ahorro • Altas tasas de inversión • Factores de producción móviles • Apertura a la economía mundial
	Papel de la economía mundial
	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda casi ilimitada • Inversión extranjera: tecnología, <i>know-how</i> y acceso a mercados externos

Fuente: Spence, Michael.

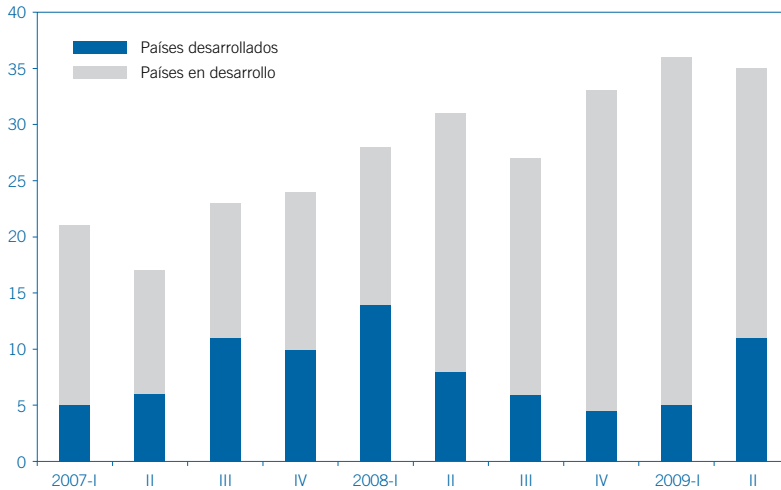
CUADRO 1B. APERTURA INTERNACIONAL DE ALGUNOS DE LOS PAÍSES MÁS DINÁMICOS DEL MUNDO COMPARADA CON LA DE COLOMBIA

	Exportaciones/PIB (%)		Importaciones/PIB (%)	
	2002	2008	2002	2008
Colombia	12,8	15,6	14,2	16,5
China	22,4	33,1	20,3	26,2
Malasia	93,3	89,7	78	70,5
Malta	50,1	35,6	67	59,9
Oman	55,5	62,9	30	38,2
República de Corea	28,2	26,4	46,8	
Singapur	141,7	185,9	131,8	175,8
Tailandia	53,7	64,4	51	65,4

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y FMI.

espiral proteccionista que arrasara con los flujos internacionales de comercio. Aunque en efecto aumentaron las medidas proteccionistas (Gráfico 1) y cayó el comercio, fueron fenómenos circunstanciales que ya empezaron a revertirse. El caso de América Latina es ilustrativo: la CEPAL estima que las exportaciones de la región cayeron 24% en 2009, con una recuperación paulatina a partir del último trimestre de ese año.

GRÁFICO 1. APLICACIÓN DE MEDIDAS DE RESTRICCIÓN DE IMPORTACIONES



Fuente: Banco Mundial.

El impacto positivo de la internacionalización de una economía sobre su crecimiento se magnifica en el caso de países pequeños o medianos como Colombia. Una de las condiciones clave del desarrollo productivo radica en la capacidad que tengan las empresas de explotar economías de escala que permitan reducir costos mediante altos volúmenes de producción, para lo cual se requiere contar con acceso a mercados amplios. Mientras países como Brasil (cuya economía tiene un tamaño seis veces mayor que la nuestra) se pueden dar el lujo de desarrollar líneas de producción sofisticadas e innovadoras explotando su mercado interno, Colombia no puede contar con procesos productivos innovadores y eficientes apoyada en las bajas escalas de producción que permite un mercado local limitado y con poco poder adquisitivo.

1. A pesar del auge exportador registrado entre 2002 y 2008, la economía colombiana sigue teniendo un bajo nivel de apertura e internacionalización

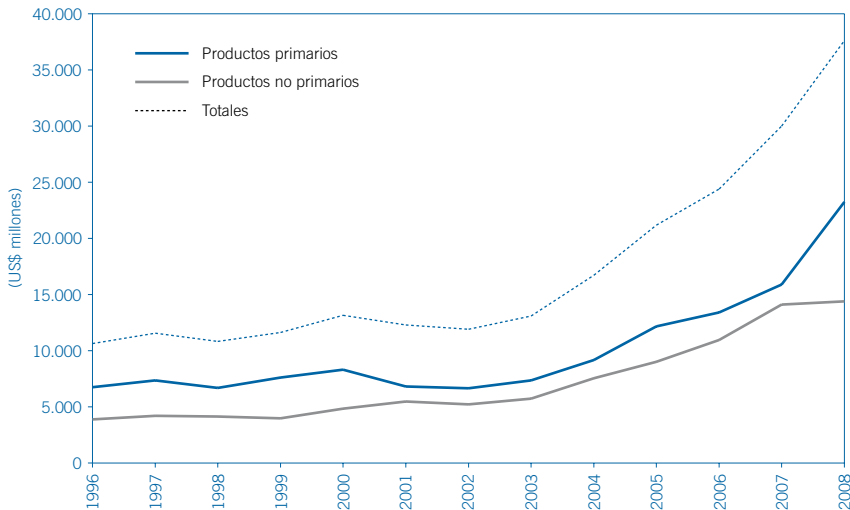
Colombia es uno de los países de América Latina que menos se han insertado en la economía mundial. Esta apreciación puede sorprender a la luz del desempeño reciente del sector exportador colombiano en los últimos años. Como se observa en el Gráfico 2, entre 2001 y 2008 se triplicaron las exportaciones colombianas. Este des-

empeño es notable, pero no es un logro de la estrategia de internacionalización del país sino más bien de un crecimiento inusitado de la demanda, teniendo en cuenta que se dio en el marco de la mayor expansión del comercio internacional que se ha dado en varias décadas. Como muestra el Gráfico 3, el crecimiento de las exportaciones colombianas en el periodo es prácticamente idéntico al del comercio mundial.

Para hacer una evaluación precisa del avance de las exportaciones colombianas en los últimos años, conviene comparar su desempeño con el de otros países latinoamericanos. Dos indicadores utilizados generalmente al hacer este tipo de comparaciones son la relación entre el valor de las exportaciones y el Producto Interno Bruto (PIB), y el valor exportado por habitante en cada país. En ambos casos el desempeño de Colombia en el contexto latinoamericano es pobre.

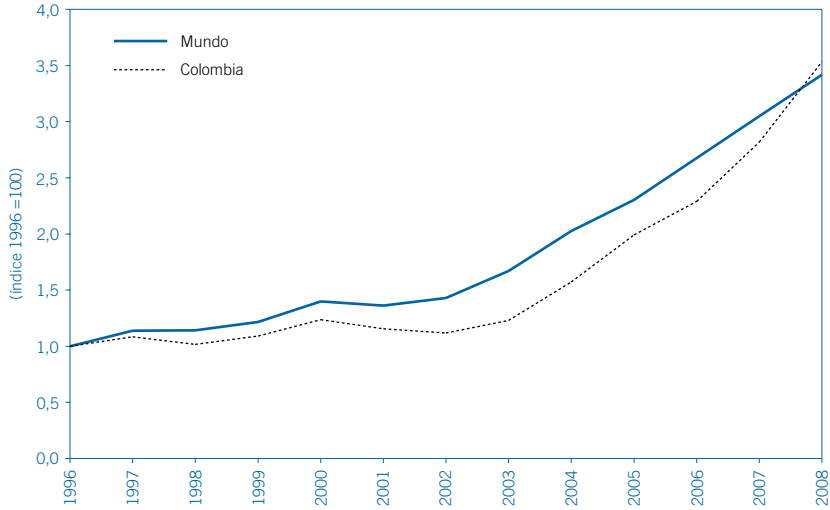
El Gráfico 4 muestra que en 2008 (último año del reciente auge exportador del país) Colombia ocupaba el undécimo lugar entre los países latinoamericanos en cuanto a la relación entre el valor de las exportaciones y el PIB. Cabe destacar que este indicador en el caso de Colombia ascendió a menos de la tercera parte de los de Bolivia y Chile, y a menos de la mitad de los de Ecuador, Costa Rica, México, Venezuela y Perú.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS, 1996-2008



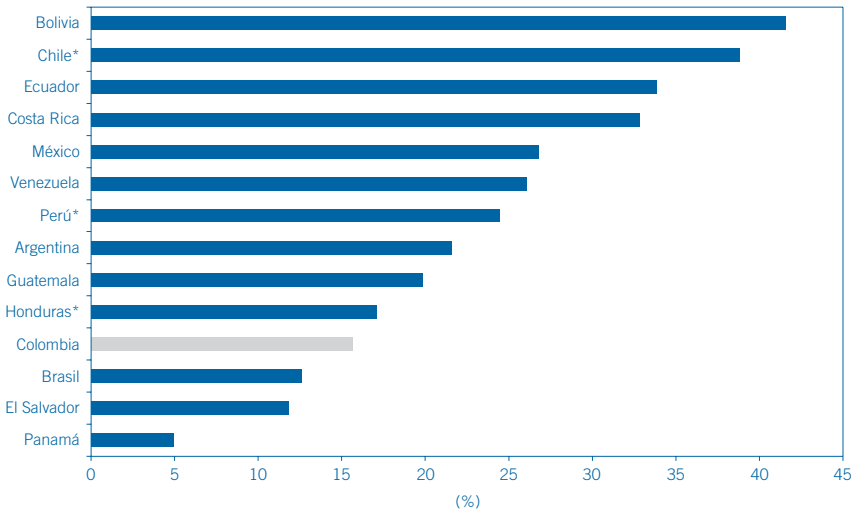
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA Y EL MUNDO



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

GRÁFICO 4. RELACIÓN ENTRE LAS EXPORTACIONES Y EL PIB DE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2008

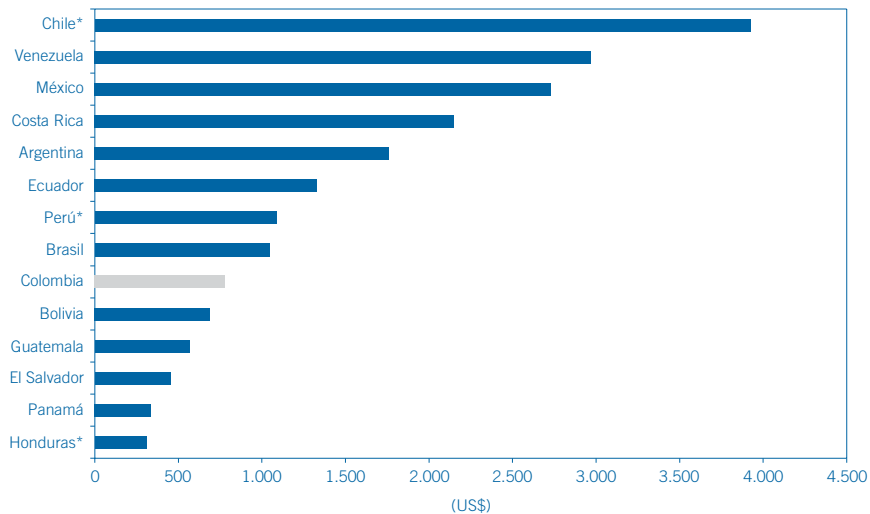


* Valores de 2007.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

Entre tanto, el Gráfico 5 muestra que Colombia ocupa la novena posición en América Latina en cuanto a exportaciones por habitante, con un valor que es menos de la tercera parte del de Chile, y menos de la mitad de los de Venezuela, México, Costa Rica, Argentina y Ecuador. Conviene destacar que el desempeño exportador de América Latina, frente al cual Colombia muestra un comportamiento pobre, es a su vez mediocre comparado con los de algunos países asiáticos como Singapur y Corea del Sur, que en las últimas décadas han dado un salto inmenso en su desarrollo gracias a la internacionalización de sus economías.

GRÁFICO 5. EXPORTACIONES POR HABITANTE DE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2008



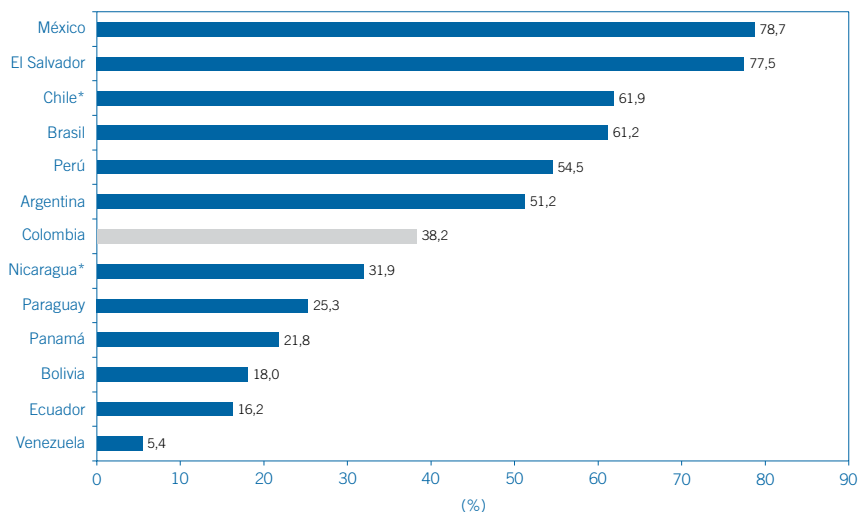
* Valores de 2007.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade - UN y FMI.

Se podría pensar que la ventaja de otros países latinoamericanos sobre Colombia en su desempeño exportador no es reflejo de mejores condiciones competitivas sino de abundancia de materias primas. Esta apreciación podría surgir del hecho de que uno de los rasgos del auge reciente de la economía mundial es que se elevó sustancialmente la demanda global por materias primas, lo que benefició a los países latinoamericanos exportadores de esos productos. Sin embargo, esa no es la causa del rezaño exportador de Colombia en el entorno regional. De hecho, varias de las economías de la región que superan a Colombia en su desempeño exportador tienen en su oferta

exportable una mayor proporción de productos elaborados que la nuestra. Como se ve en el Gráfico 6, la proporción de exportaciones que no son de sectores primarios es mayor en países como México, Chile, Perú Brasil y Argentina que en Colombia.

GRÁFICO 6. EXPORTACIONES NO PRIMARIAS COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 2008



* Valores de 2007. No primarias excluyendo agrícolas, petróleo y minería.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade - UN.

2. Las exportaciones colombianas se concentran cada vez más en productos primarios, especialmente del sector de la minería y los hidrocarburos

Mientras en varios países latinoamericanos la participación de las exportaciones manufacturadas en las totales es mayor que en Colombia, los productos primarios han ganado una importancia cada vez mayor en la oferta exportable nacional. Este fenómeno se debe especialmente al gran dinamismo que ha tenido en el pasado reciente el sector de la minería y los hidrocarburos en el país. El valor de las exportaciones del sector de minas e hidrocarburos se ha multiplicado más de cuatro veces en los últimos siete años, al pasar de menos de 4.000 millones de dólares en 2001 a más de 16.000 millones de dólares en 2008. Gracias a ese dinamismo, la participación de las ventas externas del sector en las exportaciones totales colombianas saltó de 25% a comienzos del siglo a 45% en 2008.

En caso de mantenerse este desempeño, como es previsible que suceda teniendo en cuenta el gran dinamismo de la inversión foránea en actividades de exploración en minería e hidrocarburos, el país estaría abocado a enfrentar los riesgos que conlleva el auge súbito y desmedido de cualquier sector primario. Por una parte, los mayores ingresos de divisas debidos a las nuevas exportaciones mineras y a los flujos de inversión para el sector presionan hacia abajo la tasa de cambio, lo que resta competitividad al resto de sectores transables de la economía, es decir, a los exportadores y a los que compiten con las importaciones. Esta situación es particularmente delicada teniendo en cuenta que por lo general los sectores primarios generan menos empleo y valor agregado que el resto de la economía.

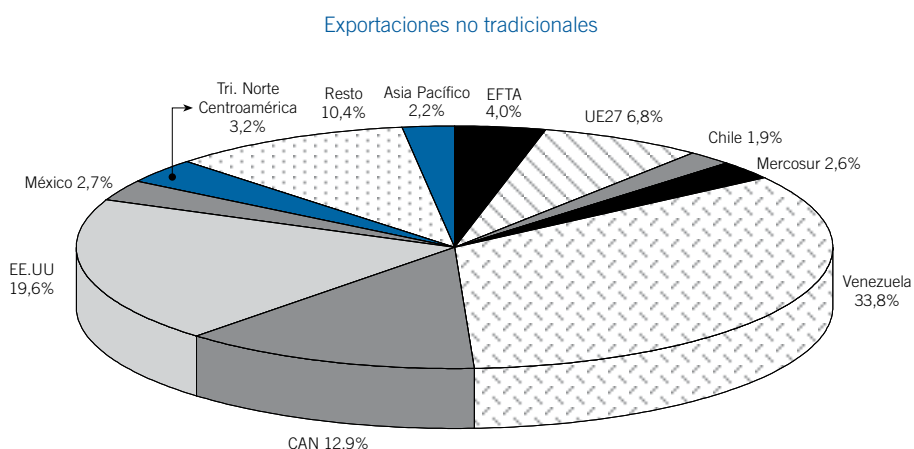
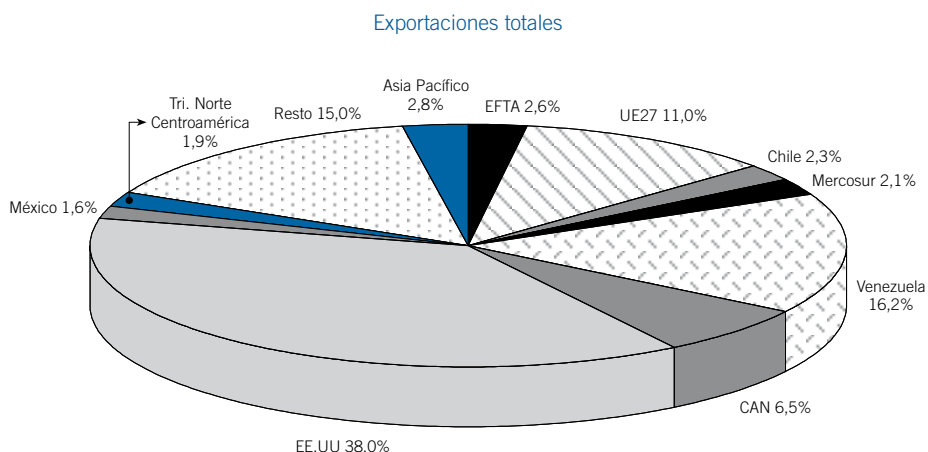
Por otra parte, los mayores ingresos destinados a diversas entidades públicas por concepto de impuestos y regalías pueden incrementar la corrupción que ya se ha presentado en el manejo de estos recursos en el país. Esto no significa que se deba estigmatizar ni restringir la actividad minera en el país, sino que se deben aplicar oportunamente los correctivos necesarios. Ambos problemas han sido resueltos satisfactoriamente por otros países que han construido modelos de desarrollo idóneos y efectivos sobre la base de los recursos que generan actividades mineras dinámicas.

3. Las exportaciones con valor agregado pesan cada vez menos y están concentradas en mercados difíciles

La creciente importancia de la minería y los hidrocarburos no es el único rasgo preocupante de la composición de las exportaciones colombianas. El resto de las ventas externas del país tiene un bajo nivel de sofisticación, y los pocos productos que escapan a esta condición se han orientado tradicionalmente a los mercados andinos (en los cuales las empresas colombianas han contado con la doble ventaja de la cercanía geográfica y las preferencias arancelarias otorgadas en el marco de la Comunidad Andina) y en menor medida al mercado estadounidense.

Como se ve en el Gráfico 7, más de la mitad de las exportaciones totales de Colombia se destinaron a esos mercados en 2008, cifra que es aún mayor para las exportaciones no tradicionales. Estas cifras son sorprendentemente altas, teniendo en cuenta que en ese año los tres mercados tuvieron problemas: Estados Unidos por la recesión, y Ecuador y Venezuela por el impacto comercial de las crecientes tensiones políticas con Colombia.

GRÁFICO 7. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE COLOMBIA, 2008

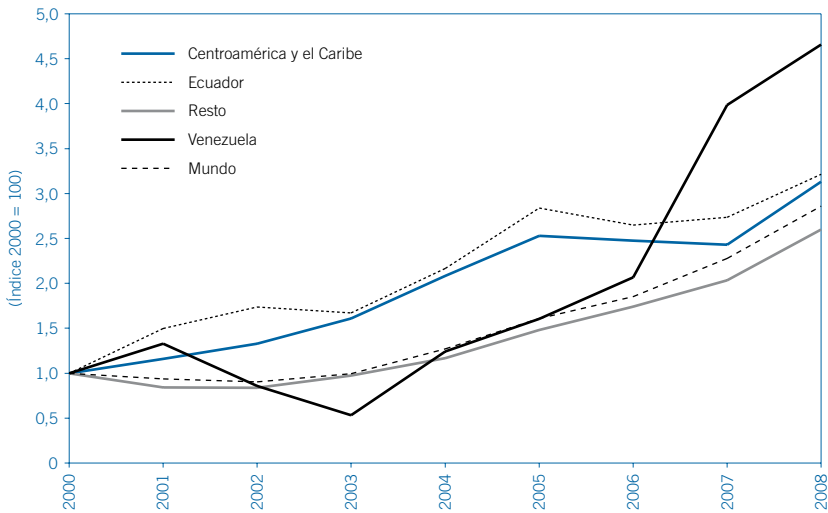


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

En este contexto, el caso de las ventas a Venezuela es el más preocupante. En los últimos años las exportaciones colombianas a ese mercado se beneficiaron de las ventajas arancelarias ya mencionadas, además de las que brinda el creciente desabastecimiento que ha generado el modelo económico de la revolución bolivariana. Gracias a esas ventajas, en sólo cinco años, entre 2003 y 2008, las exportaciones colombianas al mercado vecino se multiplicaron casi por cinco, un dinamismo mayor que el de las ventas al mundo que se triplicaron en el periodo (Gráfico 8). Esta

situación es muy relevante para las exportaciones distintas de los productos tradicionales, que son las que tienen cierto valor agregado, pues hasta comienzos de 2009 el mercado venezolano absorbía la tercera parte de las exportaciones colombianas no tradicionales.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LA EXPORTACIONES COLOMBIANAS SEGÚN DESTINO, 2008



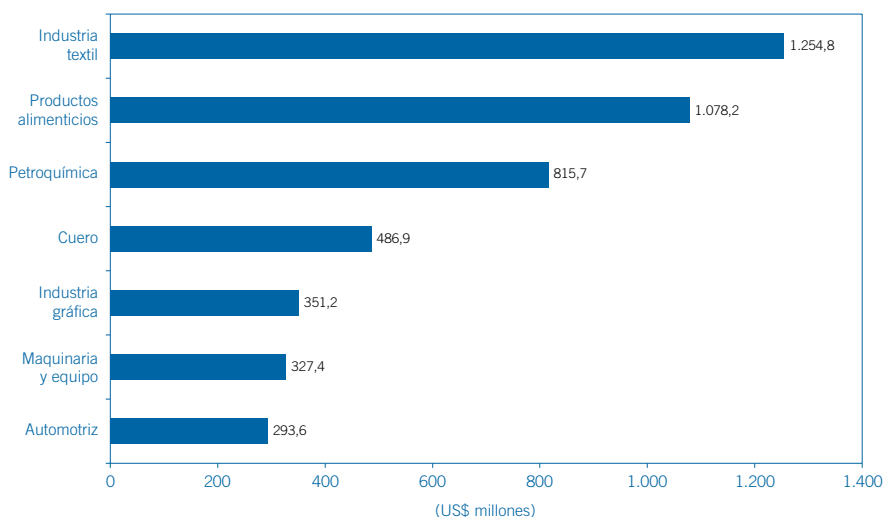
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

La concentración de las ventas de productos colombianos con cierta sofisticación en los mercados vecinos significó que durante varios años se subrayara la importancia de diversificar los mercados de estos productos. Este llamado se convirtió en una necesidad inminente ante el impacto que han tenido en el comercio las tensiones políticas con los vecinos. A la imposición de salvaguardias a las exportaciones colombianas por parte del gobierno ecuatoriano, medida que llegó a su fin en febrero de este año, se sumó la hostilidad del gobierno venezolano contra las ventas nacionales. Esta actitud se había manifestado en hechos como la restricción a las compras de vehículos automotores y un manejo sesgado en la autorización de entrega de dólares para importar desde el país. Recientemente las restricciones a las ventas colombianas se han hecho más explícitas con la suspensión de la entrega de certificados fitosanitarios indispensables para la importación de productos colombianos, lo que en

la práctica ha significado el bloqueo de las exportaciones agropecuarias nacionales desde octubre de 2009.

La creciente inestabilidad de los mercados regionales ha afectado especialmente a los sectores productivos cuyas exportaciones dependen más de los mercados de Venezuela y Ecuador. En el caso de Venezuela los principales sectores afectados son textiles y confecciones, productos alimenticios, productos de la petroquímica, cuero y sus manufacturas, la industria gráfica y el sector automotor y de maquinaria, que en 2008 representaron tres cuartas partes de las ventas colombianas a ese mercado (Gráfico 9).

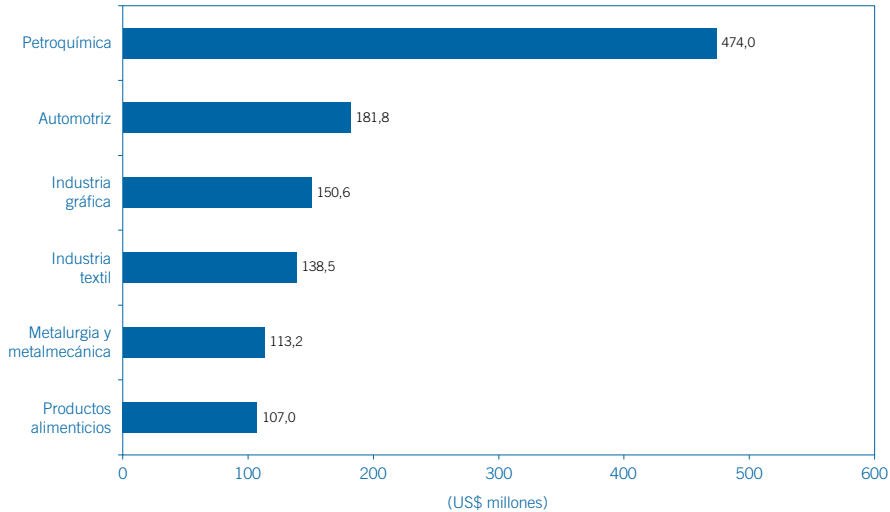
GRÁFICO 9. PRINCIPALES SECTORES EXPORTADORES COLOMBIANOS A VENEZUELA, 2008



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

En el caso de Ecuador los sectores más afectados son el de la petroquímica, el automotor, la industria gráfica, los textiles y las confecciones, la metalurgia y la metalmeccánica, y los productos alimenticios, que sumados representaron en 2008 casi 80% de las ventas colombianas a ese mercado (Gráfico 10). Los sectores afectados coinciden en gran medida en ambos casos, representan una parte importante de la industria manufacturera colombiana y son grandes generadores de empleo, lo que confirma la urgencia de encontrar mercados alternativos para estos productos.

GRÁFICO 10. PRINCIPALES SECTORES EXPORTADORES COLOMBIANOS A ECUADOR, 2008



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

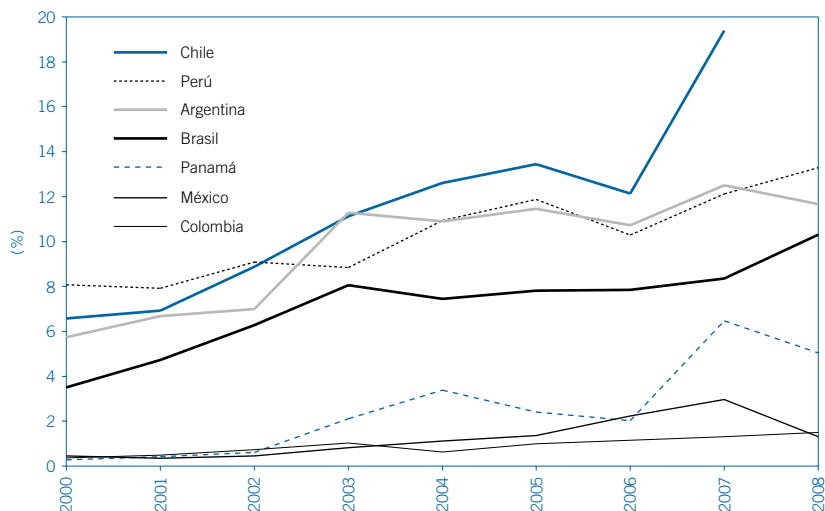
4. Colombia está rezagada en sus vínculos con Asia, motor del crecimiento mundial en el siglo XXI

La necesidad de conquistar nuevos mercados para las exportaciones colombianas va más allá de la importancia de superar la concentración de las ventas no tradicionales en Venezuela, Ecuador y Estados Unidos. El gobierno y el sector privado colombianos han ignorado uno de los rasgos más importantes de la transformación de la economía mundial en el siglo XXI: la creciente importancia de Asia. Estimativos del premio Nobel de Economía Robert Fogel dan una idea del papel dominante que jugarán las economías asiáticas: mientras a comienzos de este siglo éstas representaban una tercera parte del Producto Bruto mundial, en el año 2040 esa proporción ascenderá a dos terceras partes. Esto significa que el motor económico global en esta centuria estará en Asia y que los países que no estén vinculados con esa región del mundo en términos comerciales y de inversión estarán abocados a un entorno de menor crecimiento.

En este frente el desempeño de las exportaciones colombianas es lamentable. En 2008 Colombia orientó menos de 2% de sus exportaciones a los mercados asiáticos,

mientras que esa cifra fue de casi 20% para Chile, 13% para Perú, 11% para Argentina y 10% para Brasil (Gráfico 11). Si bien esta situación es reflejo en parte del gran dinamismo de las ventas de materias primas que han hecho países latinoamericanos a China en los últimos años, allí no radica toda la explicación. Al dejar de lado las materias primas y concentrar el análisis en las demás exportaciones, Colombia vuelve a tener un desempeño muy deficiente en el contexto regional (Gráfico 12). Como se verá más adelante, el conocimiento y la posterior colonización de los mercados asiáticos debe ser una prioridad para la política de comercio exterior de Colombia.

GRÁFICO 11. PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES A ASIA EN EL TOTAL EXPORTADO POR PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 2000-2008

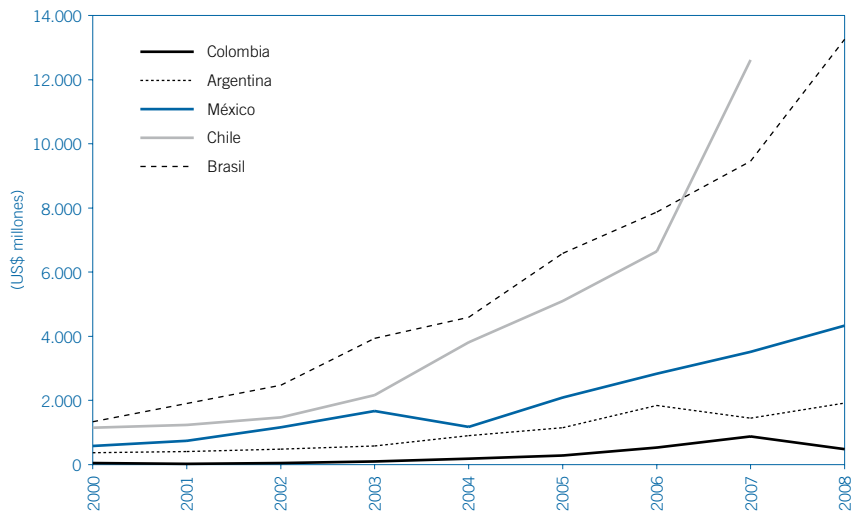


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

5. La economía colombiana no está muy abierta a las importaciones

La internacionalización de una economía no sólo se refleja en su desempeño exportador: las importaciones juegan un papel fundamental en la generación de mayor eficiencia debida al libre comercio. Una mayor apertura a las importaciones permite que un país identifique en qué actividades productivas no es eficiente, y reasigne recursos de ellas hacia otras en que tiene ventajas competitivas. Además, la apertura a las importaciones permite a un país abastecerse de las materias primas y los bienes

GRÁFICO 12. EXPORTACIONES NO PRIMARIAS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS A ASIA, 2000-2008

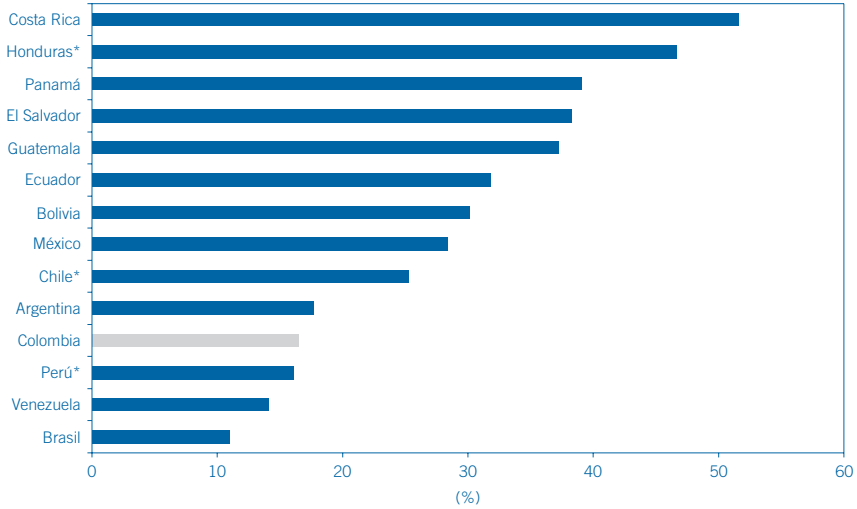


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

de capital que requiere para desarrollar sus exportaciones de forma competitiva. En este sentido, la coexistencia en un país de políticas que promueven exportaciones con otras que restringen las importaciones, combinación que suele dar grandes réditos políticos, constituye un absurdo conceptual y una mala política económica. Como se verá más adelante, el caso de una parte importante del sector agropecuario colombiano es una muestra de ello.

En este contexto, resulta muy dicente que Colombia ocupe el undécimo lugar en América Latina en cuanto a la participación de las importaciones en el PIB (Gráfico 13), y el doceavo en el valor de las importaciones por habitante, superada en este caso por países como Chile, México, Costa Rica, Perú, Argentina y Brasil (Gráfico 14). Ambos indicadores muestran la baja penetración relativa de las importaciones en el mercado doméstico, lo que revela que la economía colombiana no está tan expuesta a la competencia internacional como varios de sus pares regionales y como algunos observadores domésticos sugieren. De hecho, el desempeño de las importaciones colombianas es risible comparado con el de otros países que han encarado con éxito el reto de avanzar en su proceso de desarrollo abriendo sus mercados al mundo.

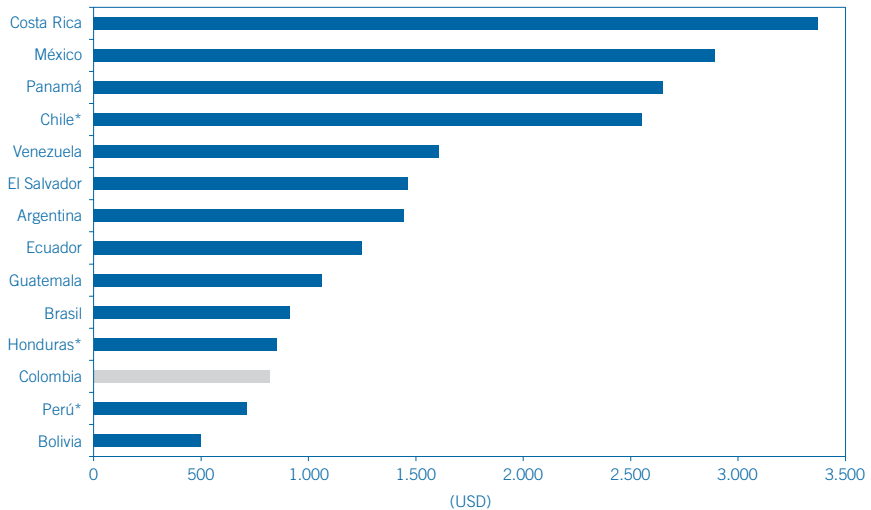
GRÁFICO 13. RELACIÓN ENTRE EL VALOR DE LAS IMPORTACIONES Y EL PIB EN PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2000-2008



* Valores de 2007.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y FMI.

GRÁFICO 14. IMPORTACIONES POR HABITANTE EN PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2008



* Valores de 2007.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade y FMI.

Como en el caso de las exportaciones, los índices de penetración de importaciones de América Latina son bastante modestos frente a los de la región asiática como Hong Kong y Singapur, frente a los que Colombia presenta un rezago aún mayor.

6. La inversión extranjera: un desempeño notable que plantea interrogantes

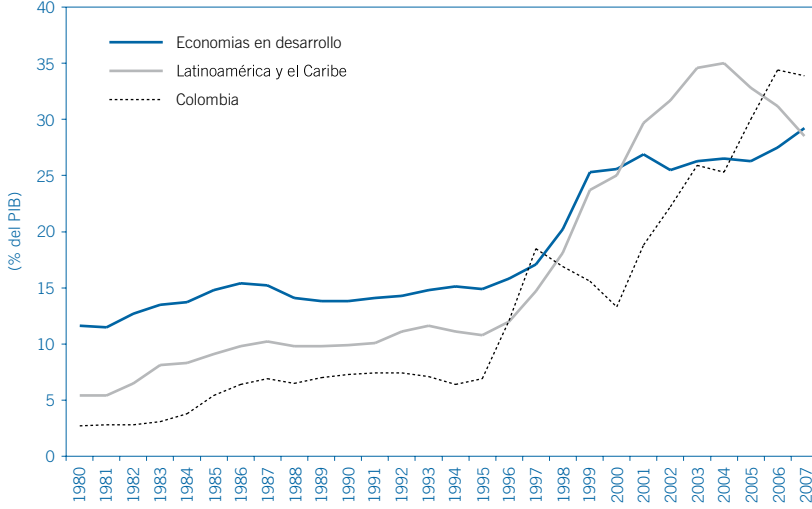
Además del desempeño de las exportaciones y las importaciones, otro aspecto fundamental de la internacionalización de una economía es la atracción de inversión extranjera. La inversión foránea ofrece ventajas a la economía receptora como la transferencia de tecnología y el acceso a canales de comercialización internacional, lo que a la vez puede elevar la competitividad de las exportaciones en el mercado global. Estas ventajas por lo general son más evidentes cuando se trata de inversión que genera nuevas estructuras productivas (llamada inversión *greenfield*) que cuando se trata de capitales que compran empresas ya existentes. Sin embargo, incluso en este último caso los capitales extranjeros suelen aplicar nuevas estrategias productivas y empresariales que elevan la competitividad de la empresa adquirida.

Colombia ha tenido un desempeño notable en la atracción de inversión extranjera en los últimos años, lo que contrasta con el pobre comportamiento de esa variable hasta fines del siglo pasado. Como se observa en el Gráfico 15, hasta mediados de la década pasada el acervo de inversión extranjera en Colombia como porcentaje del PIB era menor que los del promedio de los países latinoamericanos y no llegaba a la mitad de los del promedio de los países en desarrollo. Esta situación empezó cambiar al comienzo de este siglo, de modo que en 2004 el indicador de Colombia superó el del promedio de los países en desarrollo y en 2006 el del promedio de los países latinoamericanos.

El Gráfico 16 muestra con mayor detalle la magnitud del cambio registrado en esos años. Mientras en 2003 Colombia estaba muy por debajo del promedio de América Latina en cuanto a los flujos de inversión extranjera como porcentaje del PIB, en 2007 no sólo había superado ese promedio sino que fue el segundo destino más apetecido por los inversionistas foráneos en la región, al lado de Perú y detrás de Chile.

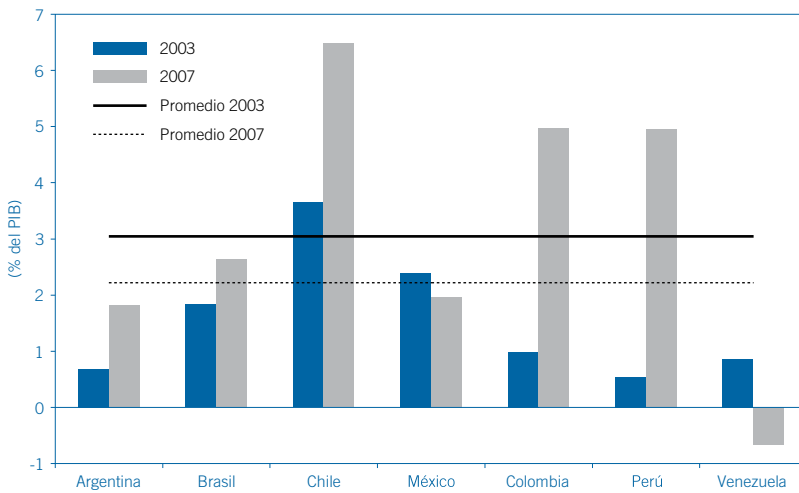
En 2009 se revirtió la tendencia creciente de la inversión extranjera en Colombia, como sucedió en toda América Latina y en el mundo como resultado de la crisis económica internacional. De acuerdo con la UNCTAD, entre 2008 y 2009 la inversión

GRÁFICO 15. BALANCE DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1980-2007



Fuente: Segura, Boris.

GRÁFICO 16. FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Segura, Boris (2008). "Colombia: abundance of FDI Continues" Morgan Stanley.

foránea se contrajo 39% alrededor del mundo, caída que fue ligeramente mayor en América Latina: 41%. En ese contexto, Colombia salió relativamente bien librada, con una caída de 19%, frente a descensos de 49% en Brasil, 41% en Argentina y 39% en México.

A pesar de ese desempeño relativamente favorable, hay que hacer dos observaciones. La primera es que ese comportamiento es bastante deficiente comparado con el de Perú, que en 2009 registró un crecimiento de la inversión extranjera de 28%. Ese no es un dato menor teniendo en cuenta que Perú y Colombia siguieron hasta hace poco caminos similares que los llevaron a convertirse en los casos más exitosos de desempeño económico regional (fueron los dos países latinoamericanos que más crecieron entre 2002 y 2007), lo que los condujo en cierta forma a convertirse en competidores directos por la atracción de inversión extranjera. En los últimos dos años esos caminos han tomado cursos divergentes y hoy Perú ha dejado atrás a Colombia tanto en crecimiento económico como en atracción de capitales extranjeros.

La segunda observación sobre las cifras recientes es que la gran mayoría de la inversión foránea que llegó a Colombia en 2009 tuvo como destino la minería y los hidrocarburos, que de hecho fue el único sector de la economía que registró un crecimiento positivo en atracción de capitales en ese año. Este dinamismo del sector de minas e hidrocarburos, tanto en la atracción de inversión foránea como en el crecimiento de sus exportaciones, es el resultado natural de una realidad histórica: durante muchos años la inseguridad en Colombia limitó el desarrollo de la minería, lo que redundó en que el subsuelo colombiano esté hoy relativamente inexplorado comparado con los de países vecinos. Ahora que las condiciones de seguridad han mejorado, Colombia está recuperando el tiempo perdido en las labores de exploración minera.

Esta situación da pie a dos interrogantes sobre las perspectivas de la inversión extranjera en el país. ¿La caída de los flujos de capital hacia sectores distintos de la minería y los hidrocarburos en 2009 es sólo el resultado de la crisis económica internacional, o significa que Colombia está siendo desplazada por Perú en el interés de los inversionistas foráneos? ¿Se mantendrá el dinamismo de los capitales extranjeros hacia el sector de minas e hidrocarburos, si las actuales actividades de exploración no arrojan pronto un hallazgo importante?

7. La internacionalización de la economía colombiana: un balance deficiente

Las cifras analizadas hasta este momento arrojan un balance deficiente sobre la internacionalización de la economía colombiana. Los datos muestran que Colombia no tiene una apertura exportadora significativa, que la oferta exportable está cada vez más concentrada en productos primarios, que las exportaciones no tradicionales se orientan a pocos mercados marcados por la inestabilidad y que el país se ha quedado rezagado en el proceso de fortalecer sus vínculos comerciales con los países asiáticos, motor de la economía mundial en el siglo XXI. Además la economía colombiana registra un bajo nivel de penetración de las importaciones, lo que muestra que muchos sectores del aparato productivo doméstico están poco expuestos a la competencia internacional, y que otros deben pagar sobrecostos en los insumos y bienes de capital importados o que compiten con las importaciones. Adicionalmente, el notable dinamismo que se ha registrado en cuanto a la atracción de inversión extranjera se debilitó en 2009, dejando en el aire interrogantes acerca de la sostenibilidad de esos flujos hacia el futuro y su concentración en el sector de minas e hidrocarburos.

Lo más preocupante de este balance es que el rezago de la internacionalización de la economía colombiana ha generado dos situaciones lamentables. La primera es que de esta manera Colombia ha desaprovechado importantes oportunidades de acceder a mayores niveles de crecimiento económico y bienestar social. Aunque ya se ilustró la importancia que tiene la internacionalización de una economía para su crecimiento, conviene hacer una comparación simple entre Chile y Colombia, dos países que han tenido actitudes muy distintas frente al reto de la globalización. En las últimas décadas Chile ha tenido una estructura arancelaria mucho más baja y simplificada que la colombiana, ha tenido una agresiva política de suscripción de acuerdos comerciales y ha mantenido un entorno estable y atractivo para la inversión extranjera.

Las cifras ya mencionadas reflejan parte de los resultados de esa política afín a los procesos de internacionalización. La participación de las exportaciones en el PIB chileno triplica el valor de ese mismo indicador para el caso colombiano, las ventas externas por habitante de Chile quintuplican las colombianas y Chile ha sido el líder indiscutido en la atracción de inversión foránea en la región. Lo más importante es que esta estrategia también ha arrojado resultados muy favorables en otras dimen-

siones económicas y sociales. Desde 1990 Chile ha crecido a un ritmo promedio anual de 5,3%, mientras el promedio de Colombia ha sido inferior a 3,5%. En ese mismo periodo el ingreso por habitante en Chile se triplicó, mientras que el de Colombia apenas se duplicó. Como si eso fuera poco, la proporción de pobres en Chile es de 14% y la colombiana es de 45%. Es destacable además que todo esto se ha logrado en el marco de un mayor equilibrio macroeconómico: la deuda pública de Chile como porcentaje del PIB es menos de la mitad que la colombiana.

8. La otra cara del rezago de la internacionalización: las rentas y los beneficios de pocos sectores en detrimento del bienestar general

La segunda situación lamentable que ha acompañado el rezago de la internacionalización de la economía colombiana es que ha sido el resultado de políticas públicas que han restringido la productividad del país y han generado ingentes beneficios para sectores poco competitivos. El caso más grave y más elocuente es el del sector agropecuario colombiano, que se ha mantenido en gran medida al margen de los procesos de internacionalización, con una política sectorial que combina una elevada protección para subsectores que no son competitivos con tímidos apoyos para subsectores que sí lo son.

Como ya se mencionó, una porción significativa del sector agropecuario colombiano se mantuvo al margen de la apertura económica de hace dos décadas gracias a la aplicación de un instrumento denominado las Franjas de Precios. Este instrumento se justificó en el momento de su concepción como un mecanismo que buscaba atenuar los efectos de las grandes oscilaciones de los precios internacionales de ciertos productos sobre el mercado doméstico. Con el fin de lograr este objetivo, las Franjas de Precios establecieron la existencia de un arancel variable para un conjunto de productos agropecuarios (únicos bienes de toda la economía colombiana que cuentan con esa clase de mecanismo) que se elevaría cuando los precios internacionales estuvieran muy bajos y se reduciría cuando las cotizaciones internacionales aumentaran.

Con el paso del tiempo quedó claro que el diseño de las Franjas de Precios iba mucho más allá de la simple atenuación de los efectos de las oscilaciones de las cotizaciones internacionales en el mercado doméstico, y que su resultado efectivo ha sido

la generación de aranceles consistentemente más altos para los productos beneficiados que los que tiene el resto del sector agropecuario y la economía como un todo.

De esta manera, las Franjas de Precios terminaron convertidas en un instrumento de protección de un conjunto de productos que reúnen dos condiciones interesantes: la primera es que se trata, en su mayoría, de productos de clima templado en los cuales Colombia no tiene una ventaja competitiva potencial que valiera la pena desarrollar. Dicho de otra manera, la mayoría de estos productos no tienen posibilidades presentes ni futuras en el mercado mundial. La segunda característica interesante de los productos que se benefician de las Franjas de Precios es que muchos de ellos corresponden a grandes explotaciones latifundistas que han dominado vastas regiones del país desde hace muchas décadas, y que tienen un gran poder político regional y nacional, expresado entre otras cosas a través de su representación en el Congreso.

Esta situación del sector agropecuario es negativa desde el punto de vista económico en dos sentidos. Por un lado, constituye una mala política económica. La aplicación de instrumentos de protección para ciertos subsectores contrarresta cualquier intento de promover otros sectores que compiten con los primeros en la asignación de recursos productivos. Mientras se sigan protegiendo actividades agrícolas de clima templado en las que el país no es competitivo, serán inocuos los esfuerzos para fomentar otros productos tropicales en los que Colombia sí tiene mucho potencial. De esta manera el país está perpetuando la baja competitividad de buena parte de su sector agropecuario, mientras malgasta recursos de promoción de exportaciones del sector que no tendrán el efecto deseado mientras subsista la protección. Cabe anotar que en el pasado reciente las autoridades han sacado algunos productos del Sistema de Franjas de Precios, como la leche en polvo, el arroz y el maíz blanco, y les ha asignado aranceles fijos supremamente altos, manteniendo así el problema generado por la excesiva protección.

Esta situación se da en uno de los sectores en que Colombia podría desarrollar un sólido sector exportador, por el gran dinamismo de la demanda internacional y los recursos domésticos ociosos o mal utilizados. Hay que recordar que la mayor inserción a la economía mundial de países de rápido desarrollo como China e India ha significado un aumento estructural de la demanda por alimentos y materias primas agrícolas. A modo de ejemplo, mientras en 1985 China tenía 980 millones de

habitantes que tenían un consumo de carne de 20 kilogramos per cápita, hoy en día la población asciende a 1400 millones de personas y el consumo per cápita ha aumentado a 50 kilogramos. Mientras esas tendencias de la demanda global por alimentos se acentúan, se estima que Colombia explota en la agricultura menos de la mitad de sus áreas cultivables.

Este fenómeno perverso se denomina ‘sesgo antiexportador’ y se encuentra en la base de la estructura productiva colombiana. Ese es el segundo problema que se genera con la anacrónica política comercial del sector agrícola: al perpetuar la ineficiencia de actividades con poco potencial competitivo con aranceles elevados, no sólo se está evitando que los recursos agropecuarios se destinen a actividades con mayor competitividad internacional, sino que se le está restando competitividad a todas las actividades que usan esos productos como insumos de sus propios procesos productivos. De esta manera, los estragos de la mala política se extienden a otros sectores de la economía como la agroindustria, los alimentos, los textiles y las confecciones, por poner sólo algunos ejemplos.

Una muestra del poder político de los sectores beneficiarios de las Franjas de Precios es que este instrumento de política ha salido indemne de todas las negociaciones comerciales del país, con una única excepción: la negociación del TLC con Estados Unidos. A pesar de que esta histórica negociación podría haber significado un viraje en la política comercial del sector agropecuario colombiano y en la competitividad de varias industrias que dependen de él, por el momento se ha convertido en otra fuente de frustración.

Uno de los motivos por los cuales el sector agropecuario al fin accedió a que las Franjas de Precios fueran parte de la negociación del TLC fue la promesa del gobierno de entregar cuantiosos recursos que hipotéticamente se destinarían a su reconversión. Esos recursos superaban los 500.000 millones de pesos anuales y adoptaron la forma del Programa Agro Ingreso Seguro. Con el paso del tiempo el país se ha quedado con el costo de esa decisión y sin su beneficio. El TLC aún no ha sido ratificado en el Congreso de Estados Unidos, las Franjas de Precios siguen vigentes con la consecuente conservación del sesgo antiexportador para el sector agropecuario colombiano, y el Programa Agro Ingreso Seguro está en plena aplicación suscitando uno de los episodios de controversia más sonados de la historia reciente del país.

9. Una estructura arancelaria deficiente

La existencia del Sistema de Franjas de Precios para el sector agropecuario no es el único elemento que introduce distorsiones a la política arancelaria colombiana. La estructura arancelaria del país adolece de otras deficiencias como la existencia de un alto promedio arancelario, un elevado número de tarifas, una gran dispersión de las mismas y unos criterios inadecuados para su fijación.

La estructura arancelaria de Colombia en la actualidad es un híbrido entre el esquema arancelario que se estableció en los años noventa tras la apertura económica, las perforaciones a ese esquema generadas por las negociaciones comerciales, las condiciones especiales inherentes a mecanismos como las Zonas Francas y el Plan Vallejo, y las medidas puntuales propiciadas por las presiones del sector privado. El resultado es una estructura arancelaria con demasiados niveles de tarifas (más de diez) y una gran dispersión de los mismos, que tiende a proteger los bienes producidos en el país (lo que profundiza el sesgo antiexportador) y que genera en muchos casos protecciones efectivas negativas en cadenas productivas específicas (en la medida en que un insumo o una maquinaria pueda tener un arancel mayor que el producto final). El Cuadro 2 muestra los niveles de protección efectiva vigentes en 2007 para los sectores según uso o actividad económica.

Una muestra de la complejidad que ha adquirido la estructura arancelaria colombiana es la diferencia que existe entre el arancel nominal promedio y el recaudo efectivo por concepto arancelario. Hace un par de años, cuando tuvo lugar un intento fallido del gobierno de hacer una reforma arancelaria, los cálculos oficiales

CUADRO 2. NIVELES DE PROTECCIÓN EFECTIVA EN COLOMBIA
(2007)

Bienes	Promedio simple	Promedio ponderado
Consumo	31,30	33,10
Intermedios	11,50	11,90
Capital	6,80	7,54
Promedio protección	16,16	17,10

Fuente: Esguerra, María del Pilar, *et ál.*

señalaban que mientras el promedio del arancel nominal en Colombia en 2007 era 11,5%, la tasa de recaudo efectivo era de sólo 5,4%. La diferencia entre una y otra cifra es el resultado de las perforaciones generadas por las negociaciones comerciales, las condiciones especiales inherentes a mecanismos como las Zonas Francas y el Plan Vallejo, y las medidas puntuales propiciadas por las presiones del sector privado, y muestra que la fuerza de los hechos ha impulsado las transformaciones arancelarias que no se han podido hacer por la vía formal. Ante esta situación, es prioritario hacer una reforma técnica y transparente a la estructura arancelaria colombiana.

10. Avances recientes y camino por recorrer

El gobierno de Álvaro Uribe en sus dos administraciones ha avanzado más que los dos gobiernos anteriores en el impulso de las negociaciones comerciales internacionales del país. Sin embargo, esos avances aún son modestos comparados con lo que requiere la economía colombiana y lo que han hecho otras economías de la región. Adicionalmente, los avances del gobierno se han concentrado sólo en una de las tres áreas en que se requiere trabajar para lograr una inserción efectiva de Colombia en la economía global: i) la búsqueda de un mayor acceso a más mercados, ii) la eliminación del sesgo antiexportador y iii) la elevación sustancial de la competitividad de la economía colombiana. Es fundamental trabajar en las tres áreas simultáneamente, pues de lo contrario el progreso que se logre en una de ellas se verá frustrado por el atraso de las otras dos y no se conseguirá una mayor inserción global de la economía colombiana.

Los avances recientes en la búsqueda de un mayor acceso de las exportaciones colombianas a más mercados son evidentes. Después de la ya mencionada negociación del TLC con Estados Unidos, que como se dijo aún no ha sido ratificado por el Congreso de ese país, el gobierno ha abordado una nutrida agenda de negociaciones en el campo comercial, así como en temas concomitantes como acuerdos de protección a la inversión y tratados de doble tributación.

Como muestra en el Cuadro 3, el gobierno ha actualizado y consolidado viejos acuerdos que existían con México (antes el marco del G-3 y ahora sólo en el ámbito bilateral) y con Chile, y ha negociado nuevos acuerdos con el Triángulo Norte de Centroamérica, Canadá y los países miembros de EFTA y la Unión Europea. Además a fines de 2009 se inició otra con Corea del Sur, primera negociación de tal calado que

CUADRO 3. NEGOCIACIONES EN COLOMBIA A JUNIO DE 2010

	Vigentes	Suscritos	Negociados	En negociación
TLC's	CAN G-2 Chile	EE.UU Triangulo Norte Canadá EFTA	Unión Europea	
APPRI's (BIT's)	Perú España	Suiza China Bélgica-Luxemburgo Perú (profundización)	India Reino Unido Corea del Sur	Alemania Francia Japón Rep. Dominicana
ADT's	CAN España	Suiza Chile Canadá México		Estados Unidos Alemania Países Bajos India República Checa Bélgica Corea Venezuela (suspendido)

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

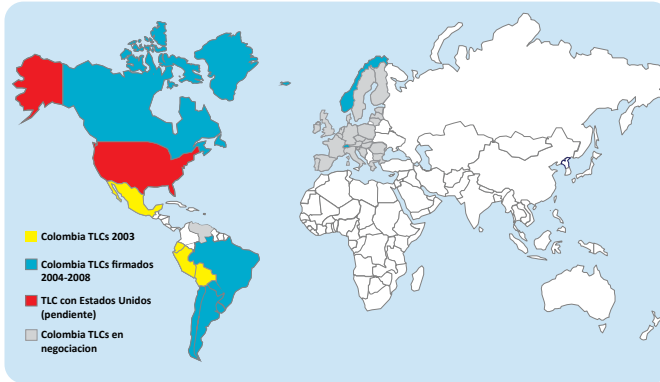
se inicia con un país asiático. En el ámbito de la protección a la inversión (BITs) hay dos acuerdos vigentes, cuatro suscritos, tres más negociados y cuatro en proceso de negociación. Finalmente, están vigentes dos acuerdos de doble tributación, y hay cuatro suscritos y seis en negociación.

A pesar de la gran importancia de estos avances, Colombia tiene un largo camino por recorrer si quiere ubicarse en el nivel de otros países de la región que han avanzado más en su proceso de internacionalización. A modo de ejemplo, los siguientes mapas muestran el gran trecho que aún existe entre los acuerdos negociados por Colombia y por Chile (Ilustración 1).

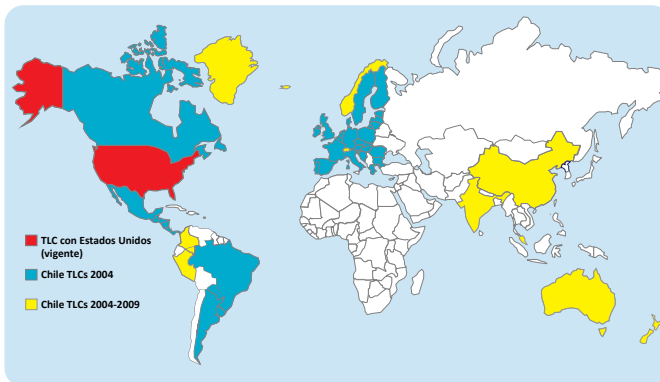
Estos esfuerzos no rendirán muchos frutos si no se avanza de manera decidida en la eliminación del sesgo antiexportador mencionado. En la medida en que existan incentivos para vender en un mercado doméstico protegido, es difícil que un empresario colombiano que no ha tenido una cultura exportadora decida explorar mercados desconocidos de Europa o Asia. Incluso si el TLC con Estados Unidos no fuera ratificado en el Congreso de ese país, el gobierno debería avanzar en la racio-

ILUSTRACIÓN 1. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Colombia 2009



Chile 2009



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

nalización de la estructura arancelaria colombiana: menos niveles de tarifas, menor dispersión de los mismos, un promedio arancelario más bajo y la eliminación de tratamientos excepcionales con sesgos proteccionistas como el del sector agrícola.

Adicionalmente, para poder aprovechar los beneficios de un mayor acceso a más mercados y la eliminación del sesgo antiexportador, las empresas colombianas deben contar con un entorno competitivo más favorable que el actual. Para mencionar sólo un ejemplo ilustrativo, vale la pena mencionar el caso de la infraestructura vial.

Los estudios que se adelantaron durante la negociación del TLC con Estados Unidos mostraron que para muchas empresas es más costoso sacar sus productos desde sus plantas hasta los puertos colombianos, que transportarlos desde ahí hasta la costa oeste estadounidense, para no hablar de mercados más distantes. Esta situación es particularmente grave para las regiones céntricas del país, donde históricamente se desarrolló una parte importante de la base productiva nacional.

Por supuesto que una revisión de los obstáculos que enfrenta la competitividad de las empresas colombianas excede por mucho los límites de este documento. Sin embargo, es importante mencionar uno de ellos por las distorsiones que ha conllevado la estrategia gubernamental para superarlo. Una empresa colombiana tiene unas tarifas impositivas comparativamente altas frente a sus pares de otros países de la región y del mundo, así como una estructura arancelaria más alta que la de muchos de sus competidores, lo que eleva sus costos y hace perder competitividad a sus productos. Aunque esta situación está suficientemente diagnosticada, los intentos de distintos gobiernos por alcanzar una estructura tributaria y arancelaria más racional y competitiva se han visto frustrados, generalmente en su tránsito legislativo.

Ante esa situación, el actual gobierno optó por profundizar agresivamente la política de Zonas Francas, que ofrecen diversos beneficios para empresas que cumplan metas específicas de inversión y generación de empleo, entre ellos unas tarifas tributarias mucho más razonables que las vigentes en el resto de la economía. Las empresas en Zona Franca tienen una tarifa de impuesto de renta de sólo 15% (frente a una superior a 30% vigente para el resto de las empresas), exención de los impuestos de remesas de utilidades y desgravación de insumos desde el territorio nacional. En la medida en que estos beneficios no están atados a la actividad exportadora sino a metas de inversión y generación de empleo, dos empresas que tengan tamaño y actividad económica similares pueden terminar sujetas a condiciones tributarias y arancelarias muy distintas dependiendo de si están o no en Zonas Francas, con las distorsiones de competencia que ello conlleva.

Algo similar sucede con los convenios de estabilidad jurídica creados por el gobierno con el propósito de garantizar un entorno normativo estable para las empresas que los suscribieran. Ante la inminencia de cambios normativos asociados con la política económica, como por ejemplo la elevación de ciertas tarifas impositivas o su extensión

en el tiempo, estos convenios han generado un agujero en la política económica y redundarán en nuevas condiciones de inequidad competitiva entre las empresas.

Las medidas mencionadas no son las únicas que generan inequidad en las reglas de juego de la gestión empresarial. A la posibilidad de que las empresas establecidas en Zonas Francas puedan vender en el mercado nacional, pagando un impuesto de renta menor que sus pares, y a la opción de suscribir contratos de estabilidad jurídica se suman otros instrumentos que también distorsionan las condiciones de competencia entre las firmas en el país. Entre ellos vale la pena mencionar la existencia de incentivos sectoriales para actividades como la hotelería, el ecoturismo, el desarrollo de software, los biocombustibles, el sector forestal y los productos médicos, entre otros. La existencia de estos tratamientos excepcionales no sólo distorsiona las condiciones de competencia entre empresas y dificulta la búsqueda de la verdadera ventaja comparativa del país, sino que además se presta para el desarrollo de una especie de clientelismo empresarial en que puede ser más rentable para una industria hacer lobby ante el gobierno que elevar su productividad.

III. RECOMENDACIONES

El gobierno debe trabajar simultáneamente en las tres áreas en que se requiere avanzar para lograr una inserción efectiva de Colombia en la economía global: i) la búsqueda de un mayor acceso a más mercados, ii) la eliminación del sesgo antiexportador y iii) la superación de obstáculos básicos a la competitividad de la economía colombiana.

A. Para lograr mayor acceso a más mercados

El acceso a mercados es la dimensión en que el país más ha evolucionado en los últimos años, de las tres áreas fundamentales para avanzar en la internacionalización de la economía. Sin embargo, es evidente el rezago frente a lo que han hecho otros países de la región en la negociación de acuerdos de libre comercio. En este sentido, es prioritario avanzar en iniciativas como las que se mencionan a continuación.

1. Establecer la búsqueda de la ratificación del TLC con Estados Unidos como una prioridad en el corto plazo

Este acuerdo es fundamental en sí mismo, por la garantía de acceso que ofrece al mercado más importante de los productos colombianos, y además es un paso esencial en la búsqueda de otros propósitos. La concreción de este acuerdo permitiría que Colombia allanara la brecha de competitividad que se ha abierto con otros países latinoamericanos que ya tienen un tratado con Estados Unidos, y sería un paso fundamental en la eliminación del sesgo antiexportador de la economía y en la búsqueda de una mayor inserción en la Cuenca del Pacífico, tanto americano como asiático. Un TLC con Estados Unidos es una condición necesaria para que los países asiáticos decidan estrechar lazos con una economía latinoamericana.

2. Lograr una diversificación efectiva de mercados para las principales exportaciones colombianas a Venezuela y Ecuador

Las ventas externas más afectadas por la inestabilidad de estos dos mercados son las de algunos de los principales sectores manufactureros colombianos: textiles y confecciones, productos alimenticios, productos de la petroquímica, cuero y sus manufacturas, la industria gráfica y el sector automotor y de maquinaria. Esos productos tienen buenas posibilidades en varios países de la región (con algunos de los cuales Colombia ha negociado acuerdos comerciales), como Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Canadá y algunos mercados del Caribe.

3. Desarrollar una agresiva estrategia para desarrollar los lazos comerciales y financieros con Asia

El país ya lleva más de una década perdida en la labor de conectarse con el nuevo motor de la economía mundial y debe trabajar a marchas forzadas para recuperar el tiempo perdido. La iniciación de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur es un buen comienzo, pero el camino por recorrer es largo y exigente.

- ❑ Aparte de desarrollar una agenda más amplia de negociaciones similares, que deberían seguir con Japón (que ha manifestado su interés en ese sentido) y con Singapur, Colombia debe confirmar con hechos que tiene un genuino interés en la región y para ello debe fortalecer su presencia diplomática en la misma, que en la actualidad es postrísima.
- ❑ Lograr la ratificación del TLC con Estados Unidos es condición esencial para que los países asiáticos decidan estrechar lazos con la economía colombiana.
- ❑ Adicionalmente, el gobierno debe desarrollar un plan consistente de mediano plazo de misiones comerciales, ruedas de negocios y eventos de acercamiento cultural, que ayuden a encontrar aliados en la región que apoyen su propósito de ingresar al APEC (Corea del Sur puede jugar el papel de padrino en ese propósito, como Malasia lo jugó en el caso de Chile).

Esta iniciativa de inserción de Colombia en la Cuenca del Pacífico es uno de los proyectos más importantes que puede adelantar el país para profundizar su inserción internacional en el siglo XXI, y exige una labor coordinada de largo aliento en los campos diplomático, comercial, cultural y político.

4. Mantener y profundizar la estrategia de penetración de mercados adelantada por Proexport

Proexport ha hecho un importante proceso de aprendizaje en la identificación de oportunidades comerciales y la realización de ruedas de negocios, que ya ha empezado a rendir frutos. Sería un error introducir un viraje en esa estrategia, en estos momentos en que se inicia una nueva administración en esa entidad. Estas estrategias deben orientarse hacia los mercados mencionados, sin alterar sus lineamientos fundamentales, para lo cual es esencial garantizar la solidez financiera de Proexport que se ha visto amenazada por el debilitamiento del fideicomiso que lo respalda.

B. Para eliminar el sesgo antiexportador de la economía

La economía colombiana reúne condiciones que hacen más atractivo para muchos productores nacionales concentrarse en el mercado doméstico que buscar oportunidades en otros países, lo que puede hacer nugatoria la estrategia de acceso a mercados ya mencionada. Entre esas condiciones sobresale la existencia de unos aranceles demasiado altos, así como de un régimen arancelario especial para una parte importante del sector agropecuario (las Franjas de Precios) que protege sectores poco competitivos en detrimento de sectores competitivos y eleva los costos de varios otros sectores de la economía. En este contexto, el gobierno debe avanzar en los siguientes frentes:

- ❑ Eliminar el sistema de Franjas de Precios y evitar la implementación de cualquier otro instrumento de política comercial que genere una protección especial y excesiva para sectores agropecuarios que no tienen buenas posibilidades de competir en los mercados mundiales.
- ❑ La ratificación del TLC con Estados Unidos garantizaría el logro de este propósito, pero ante su probable dilación el gobierno debe adelantar una estrategia alternativa para alcanzarlo.

Aunque el Sistema de Franjas se está negociando en acuerdos como el adelantado con la Unión Europea, es necesario que el Gobierno avance en su desmonte unilateral. Hay que tener en cuenta que este sistema beneficia más a productores grandes que pequeños, lo que tiende a perpetuar las diferencias económicas y sociales en el campo. Además, se debe tener en consideración que la mayoría de los países que han usado esquemas arancelarios similares para el sector agrícola ya los han abandonado. Este desmonte no debe estar acompañado de la fijación de altos aranceles fijos para los productos en cuestión, como ha sucedido en los casos de la leche y el maíz, pues ello implicaría reemplazar un instrumento proteccionista por otro.

Es indispensable diseñar un plan de transición de la protección de sectores agropecuarios ineficientes a la promoción real y efectiva de sectores promisorios. En

este sentido, es prioritario desmontar el programa Agro Ingreso Seguro, que estaba concebido para apoyar la reconversión de sectores agropecuarios.

Ese programa debe ser reemplazado por otro que canalice sus recursos hacia el fomento de actividades agropecuarias en que Colombia tenga competitividad internacional. Estas actividades abarcan cultivos de clima tropical y no los productos de clima templado que tradicionalmente han sido beneficiarios de la protección del Estado colombiano. El nuevo programa debería concentrarse en la provisión de bienes públicos al sector rural y el apoyo a la población campesina para que fortalezca sus capacidades productivas, y puede abarcar elementos como el desarrollo de caminos vecinales, infraestructura de riego, seguros de cosecha, mecanismos de acopio difusión de tecnología, asesoría en mercadeo y creación de cooperativas de productores.

1. Reformar la estructura arancelaria del país, para alcanzar un sistema con menos niveles tarifarios, menos dispersos y con una tarifa promedio menor a la actual

La estructura arancelaria colombiana adolece de deficiencias como la existencia de un alto promedio arancelario, demasiados niveles de tarifas con una gran dispersión, y la ausencia de criterios idóneos para la fijación de los mismos. En ese sentido, el nuevo gobierno debe adelantar una reforma que simplifique la estructura arancelaria y reduzca los niveles de protección.

La reforma ideal debería alcanzar un único nivel arancelario para todos los sectores con una tarifa relativamente baja. De esta manera se evitaría la existencia de inequidades entre sectores, se reduciría el sesgo antiexportador de la economía y se eliminarían las protecciones efectivas negativas que puedan existir en algunos sectores. Sin embargo, una reforma tan drástica como esa conllevaría muchas dificultades de economía política que podrían llevar al traste con la iniciativa.

Por ello se propone una estructura con tres niveles básicos, con criterios orientados a elevar la competitividad de la economía: 2% para los bienes de capital, 5% para las materias primas y 10% para los bienes de consumo. Esta reforma no debe tener un costo fiscal importante, teniendo en cuenta que el recaudo actual por concepto de aranceles ronda el 5% del valor de las importaciones.

C. Para mejorar la competitividad del sector exportador

Para aprovechar el mayor acceso a mercados y la eliminación del sesgo antiexportador de la economía colombiana, es necesario que las autoridades trabajen para eliminar algunos importantes cuellos de botella de la competitividad del aparato productivo. Aunque cada sector tiene obstáculos específicos cuyo análisis trasciende los alcances de este documento, hay algunos que son comunes a todos y que deben ser superados mediante acciones como las que se mencionan a continuación.

1. Superar cuanto antes el inmenso rezago que tiene el país en vías terrestres

Mientras sea más costoso llevar las mercancías de las fábricas a los puertos del país que de ellos a los mercados de destino, será inútil cualquier esfuerzo por avanzar en la internacionalización de la economía colombiana. El sector de infraestructura vial es uno de los que más oportunidades de crecimiento tiene en el país, teniendo en cuenta el acelerado dinamismo de la economía colombiana en los últimos años, y es inaudito que sea una de las áreas en las que mayor retraso hay en el Estado colombiano. Sin un revolcón en la institucionalidad difícilmente habrá internacionalización.

Aunque una revisión completa de las medidas necesarias para superar el cuello de botella de la infraestructura vial en Colombia desborda los alcances de este documento, a continuación se enuncian los ámbitos en los que es necesario avanzar.

- ❑ Se debe diseñar un Plan Maestro de Transporte que establezca prioridades en los proyectos de infraestructura vial, con criterios claros de rentabilidad económica y social.
- ❑ Antes de abrir una licitación, las entidades rectoras deben conocer características fundamentales de los proyectos a través de estudios de factibilidad. En los proyectos que presenten un alto riesgo de imprevistos es necesario contar con estudios de ingeniería de detalle, antes de abrirlos a licitación.
- ❑ Antes de otorgar una licitación de una obra pública o de una concesión, las entidades rectoras deben haber adelantado la adquisición de predios y la gestión de las licencias ambientales requeridas.

- ❑ Es necesario homogenizar los procesos de licitación, con la construcción uniforme de los pliegos, la institucionalización de audiencias previas para consultas y sugerencias, y la aplicación de instancias de precalificación que permitan detectar empresas poco idóneas.
- ❑ Dada la debilidad y la politización de las entidades del sector, sus labores deben estar coordinadas por instituciones con reconocida idoneidad técnica como el Departamento Nacional de Planeación.

2. Diseñar y aplicar instrumentos de política económica que permitan evitar los efectos nocivos que el auge de la economía minera puede tener sobre el resto de sectores transables de la economía

Colombia requiere una política fiscal anticíclica que aminore las presiones revaluacionistas del auge minero. La iniciativa oficial de diseñar una regla fiscal va en el sentido correcto, pero ha perdido credibilidad ante el hecho que el país está en una compleja situación fiscal por cuenta de la escasa disciplina del gobierno para controlar sus gastos y su proclividad a expandir algunos programas paternalistas.

La aplicación de una regla fiscal bien diseñada debe ser prioridad del próximo gobierno, no sólo en la retórica sino también en la práctica. El diseño y la aplicación de esa regla fiscal deben tener en cuenta, por lo menos, las siguientes condiciones.

- ❑ La regla debe buscar que el gasto público esté programado en función de los ingresos fiscales de largo plazo y no de los ingresos corrientes. Esto implica que en las épocas de auge exportador y fiscal se deben ahorrar recursos que se gastarían en las épocas de desaceleración.
- ❑ Es prioritario que los ahorros de épocas de auge se preserven en un fondo en el exterior. Aunque la política fiscal anticíclica por sí misma alivia las presiones revaluacionistas (al reducir las necesidades de endeudamiento externo e interno del gobierno), este alivio es mucho mayor si se garantiza que una parte importante de los ingresos externos estacionales se mantienen en el exterior.

- ❑ Es preciso definir los parámetros cuantitativos que han de determinar la magnitud del ahorro fiscal en el auge y los límites del gasto en la desaceleración. Para tal fin es prioritario que exista una Comisión de Expertos, independiente del gobierno, que estime las proyecciones de crecimiento económico, de indicadores fiscales de mediano plazo, y de precios y cantidades de exportación de los productos básicos. Las desviaciones de esas proyecciones serían las que activarían el ahorro y el desahorro fiscal, según sea el caso, y las magnitudes de ese ahorro y ese desahorro deben ser consistentes con el propósito de mantener la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y el largo plazo.
- ❑ Hay que garantizar que el gobierno cumpla la regla. Para ello debe tener estatus de Ley Orgánica a la cual deben sujetarse la Ley de Presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y su acatamiento debe recaer sobre el Ministerio de Hacienda. La Ley debe contemplar la posibilidad de hacer una revisión periódica de los parámetros de la regla por parte del Congreso (no del Ejecutivo) a partir de las conclusiones del seguimiento adelantado por la Comisión de Expertos.

3. Garantizar igualdad de oportunidades y equidad en la competencia para todos los sectores de la economía

La selección arbitraria de sectores ganadores es una mala política económica desde el punto de vista de la competitividad y se presta para favoritismos y corrupción.

- ❑ Es necesario corregir los aspectos de la política de Zonas Francas y de los contratos de estabilidad jurídica que han dado pie a grandes inequidades en las condiciones de competencia del aparato productivo colombiano.

En el caso de las Zonas Francas la corrección no implica su desmonte como instrumento para promover las exportaciones. Varias de las economías emergentes más dinámicas del pasado reciente tienen Zonas Francas con condiciones similares o más favorables que las colombianas, lo que implica que su desmonte significaría que el país quedaría en una evidente desventaja frente a ellas en la atracción de inversión extranjera. Lo que sí es imperativo es eliminar dos de las ventajas que ofrece la política actual: la opción que tiene una empresa estableci-

da en Zona Franca de vender en el mercado nacional y la posibilidad de establecer Zonas Francas uniempresariales.

De cualquier manera, la mejor política para cerrar la brecha en las condiciones de competencia entre las Zonas Francas y el resto de la economía es la aplicación de una reforma tributaria que dé lugar a una estructura impositiva simplificada, con tarifas más bajas que las vigentes y que no tenga excepciones, así como una reforma arancelaria con las mismas características como la ya mencionada.

- ❑ Es esencial extender los beneficios del programa de transformación productiva de los llamados sectores de clase mundial a la mayor parte del aparato productivo. No es razonable, desde el punto de vista económico ni justo desde el punto de vista político, que sólo unos pocos se puedan beneficiar de un programa que parece estar dando buenos resultados para elevar la competitividad. Es fundamental hacer una evaluación de ese programa, identificar sus herramientas más efectivas y ponerlas a disposición de todos los sectores productivos.
- ❑ En ese sentido, es fundamental frenar la proliferación de incentivos a sectores específicos. Estos instrumentos generan distorsiones en las condiciones de competencia empresarial y en la búsqueda de la verdadera ventaja comparativa del país, y fomentan el clientelismo empresarial.

4. Anticipar las tendencias de los mercados internacionales para evitar potenciales restricciones comerciales por motivos ambientales y mejorar la competitividad de los productos colombianos por las mismas causas

Fenómenos como el calentamiento global y el agotamiento de recursos no renovables han vuelto a poner las preocupaciones ambientales en los primeros lugares de la agenda internacional. Las tendencias de los mercados internacionales ya reflejan esas preocupaciones, ya sea mediante la reducción de la demanda por productos hechos con tecnologías contaminantes o a través del pago de primas por bienes producidos con tecnologías limpias. En su condición de país megadiverso, Colombia tiene un gran potencial que aprovechar en este frente, pero para lograrlo debe avanzar en la investigación y aplicación de tecnologías limpias para la explotación de productos tan importantes para el país en el mediano plazo como el carbón y el petróleo. Además es prioritario avanzar de manera audaz y concienzuda en la explotación de las posibilidades que ofrece el biocomercio para el país.

REFERENCIAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal (2009). *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: Crisis y recuperación*. Chile.

Esguerra, María del Pilar, Enrique Montes, Aaron Garavito, Carolina Pulido (2010). "El comercio Colombo-Venezolano: características y evolución reciente". Banco de la República. *Borradores de Economía No. 602*. Bogotá.

Fogel, Robert (2009). "The Impact of the Asian Miracle on the Theory of Economic Growth". *NBER Working Papers 14967*. Washington D.C.

Segura, Boris (2008). *Colombia: abundance of FDI Continues*. Morgan Stanley.

Spence, Michael, et ál. (2008). *Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente*. Comisión sobre el crecimiento y desarrollo. Colombia.

Stiglitz, Joseph (2003). *Globalization and its discontents*. W.W. Norton, New York.

_____(2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus, Madrid.

REFORMAS PARA ATRAER LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA VIAL*

JUAN BENAVIDES**

* Este documento hace parte de una serie de estudios financiados por el Consejo Directivo de Fedesarrollo a través del Fondo Germán Botero de los Ríos en su convocatoria 2009. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen ni a Fedesarrollo ni a la CAF.

** Profesor Asociado de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: jbenavid@uniandes.edu.co. El autor agradece especialmente a Roberto Steiner, Armando Montenegro, Mauricio Santa María, Alejandro Linares, Álvaro Durán, Rafael Rivas, Ricardo Fandiño, el DNP, la CCI, los miembros del Consejo Directivo de Fedesarrollo y los participantes en los seminarios de Fedesarrollo del 15 de diciembre de 2009, 15 de enero y 19 de marzo de 2010 por sus comentarios y sugerencias.

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia tiene una red vial rezagada con respecto a sus necesidades de crecimiento y exportación. En presencia de evidentes restricciones fiscales, se requiere un modelo capaz de atraer capital privado en gran escala para financiar y construir la columna vertebral de la red vial principal. En este segmento de la red, la inversión tiene mayores retornos públicos y privados porque elimina restricciones de capacidad para el comercio y reduce los tiempos de transporte de carga y pasajeros.

Las concesiones son instrumentos financieros ideales para lograr este propósito, a través de la financiación privada de infraestructura vial. La experiencia del país en el uso de concesiones desde 1993 sugiere que hay un inmenso camino por recorrer, especialmente cuando se comparan los resultados obtenidos con los de países de similar origen legal como México y Chile, que empezaron sus programas al tiempo.

Los hechos estilizados de las concesiones colombianas reflejan la ausencia de un plan maestro de transporte: muchas de las veintidós concesiones vigentes son vías locales o regionales que no conectan los grandes centros industriales entre sí ni con los puertos; puesto que no se exigen aportes patrimoniales mínimos a los concesionarios, las obras se construyen muy lentamente; la renegociación de los contratos se ha vuelto endémica y se ha vuelto común el uso de comportamientos anticompetitivos en las licitaciones; el sector público aprovecha los contratos firmados para adicionar nuevas obras de acuerdo con las solicitudes de las comunidades y prórroga las concesiones masivamente, sin nuevos concursos y comprometiendo vigencias futuras.

Esta preocupante situación aparece por debilidades del sector público en preparación de proyectos, selección de operadores adecuados, estructuración financiera y validez de los contratos. Las presiones redistributivas son muy fuertes en el sector de transporte y la actual institucionalidad (INCO) no está en capacidad de mitigarlas. Puesto que las concesiones sufren cambios permanentes de alcance, los operadores financieros tienden a no participar en los concursos y su espacio es llenado por firmas constructoras. Por su naturaleza, estas firmas tienen objetivos y restricciones

de financiación que no coinciden con la lógica del negocio de concesión (financiar con recursos frescos y remunerarse en un largo plazo). A su vez, la adición permanente de nuevas obras hace errática la calidad crediticia de la deuda, por lo que los inversionistas institucionales se inhiben de participar en este sector.

Las soluciones exigen: i) cambios en la conducción del sector de concesiones y en la capacidad de hacer valer los contratos; ii) planificación de la red de transporte; iii) mejoras en la adjudicación y preparación de proyectos; y iv) estructuración financiera por los mercados financieros.

No es necesario crear instituciones nuevas para enfrentar los problemas de las concesiones; basta con rescatar experiencias positivas de la década de los noventa, dando al Ministerio de Hacienda y a Planeación Nacional el liderazgo de los procesos de ingeniería financiera, estructuración y adjudicación; y dar a esta última un peso mayor en la planificación de la red y en la priorización de proyectos.

Sobre la base de un buen diseño y una buena preselección de firmas, la adjudicación debe hacerse mediante variables sencillas y transparentes, evitando las complicaciones de adjudicación que en vano se impusieron para tratar de impedir el comportamiento anticompetitivo y las ofertas artificialmente bajas. La estructuración financiera debe usar la práctica internacional (*project financing*) con obligaciones de aportes mínimos de patrimonio y construcción en plazos cortos. Las garantías de ingreso mínimo deben tener un papel catalizador en la atracción de inversionistas institucionales, que necesitan que la deuda tenga grado de inversión.

Las consecuencias esperadas de estas medidas incluyen una mejor selección y priorización de proyectos, estabilidad de los contratos, entrada en operación de los proyectos en un plazo breve, dinamización de los mercados de bonos de infraestructura, mejor defensa del interés público y mejor uso de los limitados fondos públicos.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo propone ajustes al marco institucional y a los arreglos contractuales de concesiones viales en Colombia. Las propuestas se apoyan en un diagnóstico de los incentivos públicos y privados existentes en el sector transporte y sus consecuencias sobre el desempeño de las concesiones.

Colombia inició su esquema de concesiones a mediados de los años noventa, al tiempo que Chile y México, países con quienes comparte la misma tradición jurídica. Si bien estos dos países incurrieron inicialmente en errores similares a los de Colombia, producto de la inexperiencia, en gran medida los corrigieron. Varios hechos, que contrastan con los avances de Chile y México resumidos en la penúltima sección, llevan a concluir que este no ha sido el caso en Colombia:

- ❑ Las concesiones no han construido la columna vertebral de una red terrestre moderna y competitiva; muchas de ellas corresponden a mallas viales regionales o pequeños segmentos de alcance local y sin peso estratégico.
- ❑ Las obras se construyen a la velocidad de las vigencias futuras y de los peajes, desviándose de la necesidad de construirse en un periodo breve.
- ❑ El diseño y la calidad de muchas obras son bajos.
- ❑ Los aportes patrimoniales de los concesionarios son reducidos. En muchas ocasiones se usan fondos públicos para financiar obras que no los requieren. Los fondos públicos no se usan para multiplicar la inversión privada, desperdiándose la oportunidad de financiación por parte de los inversionistas institucionales (ej. aseguradoras, fondos de pensiones).
- ❑ Las concesiones frecuentemente reciben adiciones de obra o se prorrogan sin concurso.
- ❑ Los incentivos de la adjudicación y supervisión alientan comportamientos no competitivos.

Puesto que en Colombia los fondos públicos tienen un alto costo de oportunidad, su asignación en el sector de transporte terrestre debe centrarse en apalancar inversiones privadas que consoliden la red vial primaria (ver Recuadro 1), que está rezagada y sobre la que descansa la competitividad del país.

RECUADRO 1. INFRAESTRUCTURA VIAL Y CONCESIONES

La modestia del acervo de infraestructura y calidad de la red vial en Colombia ha sido advertida ampliamente. El porcentaje pavimentado es 10% (de un total de 166.233 km; Fay y Morrison 2007), cuando la mediana de ese porcentaje en América Latina, en una muestra de 19 países, era 20% en 2001 (Calderón y Servén 2004a). La densidad por área de vías pavimentadas (km/1.000 km²) de Colombia es 14,6, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe es 36, y el promedio de países de ingreso mediano es 82 (Calderón y Servén 2004b). Aunque la mitad del territorio del país no fuera “carreteable”, una densidad de 29,2 estaría todavía por debajo de la media de la región. La densidad por población de vías pavimentadas (km/millón de habitantes) de Colombia en 2008 era de 287, mientras que la de Chile en 2001 era de 1.044, según el Consejo Privado de Competitividad de Colombia (2009).

Los costos de transporte y distribución (logísticos) de bienes en Colombia (21% del costo total del producto final) están cerca del promedio latinoamericano, pero los competidores próximos tienen costos cinco puntos porcentuales menores. Ecuador, Perú y Venezuela tienen un promedio de 13,9% y Centroamérica un promedio de 14% (Banco Mundial 2006). La inversión privada en transporte, que empezó en 1991, no ha sido suficiente para compensar las reducciones de la inversión privada, dado que no ha subido del 0,3% del PIB (Calderón y Servén 2004a). Algunos autores han calculado que se necesitan inversiones superiores al 2% del PIB durante una década para lograr dotaciones y calidades de infraestructura de transporte consistentes con las de países como Corea del Sur, expuestos al comercio exterior.

Las concesiones pueden apalancar los fondos públicos escasos para modernizar la red troncal de transporte. El nivel de deuda financiada por inversionistas institucionales sintetiza la funcionalidad de un sistema de concesiones. La comparación con Chile es preocupante. En Chile, a diciembre de 2007, 12 concesiones viales habían emitido un total de US\$4.113 millones en bonos de infraestructura, de los cuales US\$2.208 millones habían sido comprados por los fondos de pensiones (Asociación AFP 2008). Estas inversiones equivalen al 2,3% del portafolio de los fondos chilenos.

En Colombia, a diciembre de 2008, los fondos de pensiones habían invertido \$446.053 millones (US\$226,85 millones) en bonos y \$41.490 millones (US\$21,1 millones) en patrimonio en concesiones viales, el 0,8% de su portafolio (Montenegro 2009). Como se discute en este documento, el bajo nivel de inversión institucional en concesiones viales en Colombia se puede explicar por la ausencia de estructuras financieras y patrocinadores idóneos, resultado de la debilidad pública en preparación y cambios frecuentes en el objeto de los contratos.

Particularmente, la política de concesiones viales debe concentrarse en interconectar los tres grandes centros productores del interior (Bogotá, Medellín y Cali) con los puertos marítimos sobre el Pacífico (Buenaventura) y el Atlántico (Cartagena, Barranquilla, Santa Marta) y los pasos fronterizos con Ecuador y Venezuela. Las concesiones son el instrumento idóneo para financiar, construir y administrar la columna vertebral de la red vial del país. El efecto multiplicador de las inversiones privadas en concesiones sólo se logrará con el cumplimiento y la estabilidad de los contratos, y estructurando los proyectos con la disciplina de los mercados de deuda, condiciones que no están presentes actualmente en Colombia.

El diagnóstico que sigue se desarrolla en cuatro secciones. En la primera sección se comparan las concesiones y los contratos de obra pública; y se discute la financiación por el mercado. La segunda y tercera secciones revisan las experiencias de las concesiones antes y después de las prórrogas masivas del plazo. La cuarta sección hace el balance y discute la economía política sectorial. Las recomendaciones se presentarán en el documento completo.

II. CONCESIONES, CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Y FINANCIACIÓN POR EL MERCADO

A. Concesiones y contratos de obra pública

El Gobierno puede financiar las redes viales con impuestos o con recursos del sector privado, a través de concesiones. Por las características del transporte terrestre (externalidades de red), sólo una fracción de los corredores viales de cualquier país tiene tráfico capaz de proveer una rentabilidad privada atractiva sobre la base exclusiva del cobro de peajes. En general, los contratos de obra pública son la alternativa básica para construir la mayoría de proyectos de transporte terrestre.

Una concesión es un instrumento financiero para atraer capital y habilidades gerenciales privadas al desarrollo de proyectos públicos. Un concesionario hace aportes patrimoniales frescos y consigue deuda; encarga la construcción a una firma que generalmente es distinta de la concesionaria; y opera y mantiene un activo bien definido por un periodo finito. El activo revierte al estado al finalizar la vigencia del contrato. La inversión privada en una concesión se efectúa ante la expectativa de

recibir flujos de caja que remuneren el costo del capital y el desempeño eficaz del operador durante el periodo de la misma. Un concesionario puede gestionar y retener riesgos razonables de costos y mercado, pero sólo estará dispuesto a hacer un aporte patrimonial sustancial por un plazo largo si existen condiciones de estabilidad contractual, institucional y en el objeto del contrato.

La profundidad de la participación privada en infraestructura vial depende de la capacidad pública de diseñar estructuras financieras con perfiles de repago que puedan remunerar los riesgos asumidos por todos los financiadores privados. Este perfil de repago podría incluir no sólo peajes, aportes, garantías, sino también la cesión de derechos exclusivos de desarrollo de finca raíz en las vías aledañas, si fuere necesario. En países con amplio espacio fiscal la vinculación del capital privado se busca ante todo para obtener ganancias de eficiencia; los pagos periódicos por parte del sector público al concesionario (“peajes sombra”) para lograr la rentabilidad privada pueden reducir la presión sobre los pagos de los usuarios. Por el contrario, en países con reducido espacio fiscal, la inversión privada en infraestructura resuelve en primer término un problema de restricción presupuestal y los peajes tienen un alto peso en el repago financiero.

En contraste con una firma convencional, cuya existencia legal no depende de la vida útil de los activos que posee actualmente, las concesiones tienen una vida finita y la obligación de revertir los activos al Estado. Estas dos restricciones aumentan los riesgos del concesionario y ejercen presiones para reducir el esfuerzo y las obligaciones de inversión cuando se acerca la expiración del contrato. La operación de una concesión puede coincidir con un periodo de baja rentabilidad, que una firma ordinaria compensa en el largo plazo. Esta posibilidad no existe para el concesionario. Una concesión puede requerir apoyos financieros públicos con el fin de cubrir riesgos para los que no haya mercado.

El contrato de obra pública cumple un papel distinto al de la concesión. A diferencia de ésta, el contrato de obra pública necesita el reembolso inmediato de los costos incurridos porque no se trata de un operador financiero. La obra pública es la alternativa básica cuando el tamaño de los proyectos no justifica los costos de estructuración con agentes privados, o cuando el riesgo constructivo no es asegurable. Los contratos de obra pública deben optimizar el valor de la maquinaria y equipos de los constructores mediante una tasa de ocupación alta. Los constructores no pueden mantener

ociosa su maquinaria durante los 20 o más años que pueda durar una concesión; generalmente no pueden comprometer aportes patrimoniales ni apoyos contingentes de liquidez en negocios de plazo distinto a los constructivos sin entrar en estrés financiero; y la operación moderna de una red vial muy probablemente tampoco es parte de sus habilidades centrales. De ahí la usual renuencia de las firmas constructoras a efectuar aportes patrimoniales cuando salen favorecidas con una concesión.

Los grandes concesionarios internacionales tienen su origen en firmas de construcción y han integrado verticalmente las actividades de construcción y los servicios financieros. Las prácticas internacionales de estructuración financiera y mitigación de riesgos establecen condiciones draconianas de responsabilidad del concesionario por sobrecostos y retrasos cuando es práctico que la construcción la efectúe una firma afiliada. Estos sobrecostos y retrasos pueden surgir del conflicto de interés entre construcción y concesión. Como se argumenta a continuación, la debilidad pública para diseñar, estructurar, licitar y supervisar proyectos de concesión en Colombia ha permitido que los constructores sean los líderes de las concesiones, sin que se hayan “graduado” como operadores financieros y de servicios. Por su naturaleza empresarial y por los incentivos que enfrentan, el resultado visible ha sido que las obras avanzan lentamente porque se financian por los flujos recaudados y recibidos y no por aportes iniciales.

B. Problemas de las estructuras financieras de las concesiones de Colombia

La financiación de concesiones en Colombia presenta los siguientes problemas:

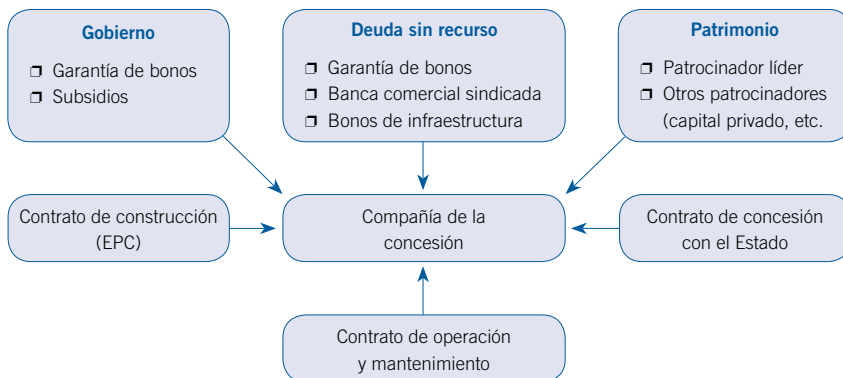
- ❑ Los mitigantes de los conflictos de interés entre construcción, por un lado, y operación y mantenimiento, por el otro, son insuficientes. Cuando la concesión es otorgada a un constructor, sus aportes patrimoniales al proyecto tienden a ser muy bajos. Esto aumenta el riesgo de la deuda, reduce la posibilidad de emitir bonos con grado de inversión y hace que las obras se financien con los ingresos por peajes y con vigencias futuras, por lo que las obras avanzan lentamente.
- ❑ La deuda no se contrata en razón a las características del proyecto, sino contra el balance del operador. Este tipo de financiación genera reducida información verosímil sobre la calidad de un proyecto porque hace parte de una relación de

largo plazo entre un banco comercial y un cliente, que exige menos debida diligencia. El ingreso de deuda a los fondos generales del patrocinador facilita su uso en otros proyectos, lo que aumenta el riesgo de no concluir las obras a tiempo.

- ❑ El Gobierno financia obras adicionales dentro de una concesión ya otorgada exclusivamente con vigencias futuras, cuando lo correcto técnicamente es relanzar de nuevo la concesión y exigir aportes proporcionales al operador.

En contraste, la estructuración de concesiones comúnmente usada en otros países se efectúa con considerables aportes patrimoniales de operadores financieros (patrocinadores) y con deuda obtenida en los mercados. Para ello se forma una nueva firma separada, basada en la rentabilidad privada del nuevo proyecto, con aportes de deuda basados únicamente en la solidez de los flujos de caja del proyecto en aislamiento del resto de actividades del patrocinador. Esta deuda no se respalda con colateral, no resta capacidad de deuda del balance del patrocinador y, en caso de insolvencia, los acreedores no tienen recurso contra los activos del patrocinador, sino sólo contra los activos del proyecto. La ausencia de recurso obliga a firmar una colección de contratos para hacer valer la transferencia de riesgos. Los contratos más importantes son i) los contratos de construcción (*Engineering Procurement Contract; EPC*), en los que los patrocinadores transfieren los riesgos de sobrecostos y retrasos a las firmas constructoras; ii) los contratos de operación y mantenimiento con firmas

FIGURA 1. ESTRUCTURA CONVENCIONAL DE PROJECT FINANCING PARA CONCESIONES VIALES



Fuente: Elaboración del autor.

especializadas; iii) los contratos de gestión fiduciaria de ingresos y egresos, para asegurar que los flujos estén protegidos de los riesgos de desvío a otras actividades del patrocinador; que los egresos se efectúen contra hitos predefinidos y auditados por ingenieros independientes; y que los tenedores de deuda tengan prioridad en el uso de los flujos de caja libre. Estos contratos reducen la discrecionalidad del patrocinador, para beneficio del interés de los tenedores de deuda y del interés público.

El uso de la estructura discutida (esquemática en la Figura 1) reduce el conflicto de interés que aparece cuando el conjunto de patrocinadores incluye a los constructores de la obra civil, quienes deben estar sujetos a las usuales transferencias de riesgo de los contratos EPC. El porcentaje de aporte patrimonial (30%) es comúnmente usado en proyectos de transporte terrestre a nivel internacional, y está asociado a la meta de otorgar grado de inversión a la deuda, lo que reduce el costo del capital del proyecto. Los constructores cumplen su papel en el periodo inicial y dan paso al período de operación rápidamente. Si la promoción del proyecto y la precalificación han sido adecuadas, la firma ganadora estará liderada por patrocinadores sofisticados y con solvencia para apoyar las contingencias del proyecto.

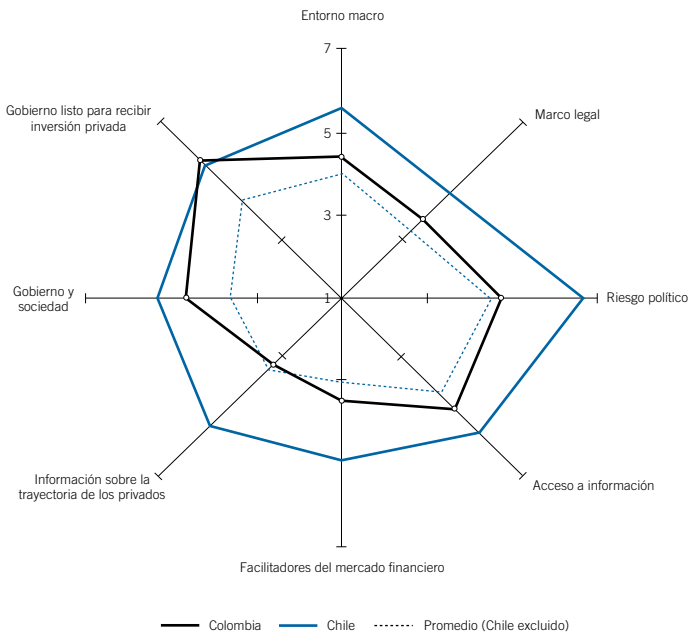
Por la ausencia de recurso, los mercados financieros introducen una disciplina que no se encuentra en la financiación contra balance. La presencia de deuda sin recurso es una señal positiva al mercado sobre la suficiencia financiera del proyecto y de consenso entre banqueros de inversión, patrocinadores y prestamistas sobre la solidez de los aportes patrimoniales para que los compromisos de repago de deuda se cumplan en una firma nueva que no tiene trayectoria crediticia. Los tenedores de deuda harán su debida diligencia y establecerán cláusulas restrictivas para que, en caso de presiones de cualquier origen para cambiar el objeto de la concesión, puedan acelerar el repago de la misma.

Cuando el nivel de aportes patrimoniales es suficientemente alto, la deuda puede tener grado de inversión y se pueden emitir bonos atractivos a los inversionistas institucionales. Esto introduce una forma de “regulación de la concesión por los mercados financieros” incertando en el esquema de concesiones a un nuevo grupo de actores con intereses en la buena selección de proyectos, operadores y desempeño de los mismos.

Hay que anotar que el número y monto de proyectos de infraestructura estructurados a través de *project financing* son indicadores comúnmente usados para eva-

luar la calidad de las instituciones y el nivel de desarrollo de los mercados financieros de un país. El World Economic Forum WEF (2007; pp. 22-23) ha producido un Índice de Atracción para la Inversión Privada en Infraestructura (Infrastructure Private Investment Attractiveness Gap, IPIAI) para una muestra de doce países de América Latina. El Gráfico 1 muestra los resultados para Colombia, en comparación con la referencia de Chile y el promedio de los doce países. Colombia presenta un pobre desempeño en dos variables críticas del IPIAI: marco legal y número de negocios estructurados dentro del marco de *project financing* (representado por la variable *private investment track records* en el gráfico de la izquierda) y (sin mostrar en las gráficas), uno de los más bajos índices de desarrollo del mercado de capitales (séptimo en la muestra), del mercado accionario (octavo en la muestra) y de desarrollo de los fondos de pensiones. La calificación colombiana en el uso de *project financing* es muestra inequívoca de que el esquema de participación privada en infraestructura, fuera de los sectores de servicios públicos, no está funcionando.

GRÁFICO 1. COLOMBIA: ÍNDICE DE ATRACCIÓN PARA LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA (IPIAI)



Fuente: World Economic Forum (2007; p.23).

III. LAS CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA HASTA EL AÑO 2007

Acosta, Rozas y Silva (2008) presentan un detallado recuento de la institucionalidad del sector transporte en Colombia, que se resume a continuación. En 1992 se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Fondo Vial Nacional, creándose el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), con el objetivo de ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial. Posteriormente se dictó el Decreto 101 de 2000 para reestructurar las entidades del sector transporte, y se crearon la Comisión de Regulación del Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte (la primera nunca se estableció por razones legales). Las concesiones estuvieron a cargo del INVIAS hasta el año 2003, cuando se creó el Instituto Nacional de Concesiones (INCO). INVIAS quedó responsabilizado de las redes secundarias y terciarias. INCO, entidad subordinada al Ministerio de Transporte, reúne en una sola entidad la estructuración, contratación, ejecución, administración y supervisión de los contratos de concesión de infraestructura de transporte (carreteras, puertos y vías férreas) y la vinculación de capital privado en la red primaria.

La contratación estatal está regulada por la Ley 80 de 1993 y sus extensiones. La Ley 80 dificulta la asignación competitiva de riesgos por la inadecuada interpretación de la noción de “equilibrio económico de los contratos” como reconocimiento de sobrecostos. La Ley 1150 de 2007, además de exigir una asignación explícita de los riesgos, trata al contrato de concesión como una forma de contratación pública abierta a la que se le pueden adjuntar “órdenes de trabajo adicional”. La Ley 448 de 1998 (“Ley de contingencias”) establece la política de riesgos en contratación estatal. El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) autoriza las obligaciones que involucren vigencias futuras de acuerdo con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) define los lineamientos de política de manejo de riesgo del Estado en procesos de participación privada en infraestructura y declara el carácter estratégico de las inversiones para comprometer vigencias futuras.

Entre 1994 y 2007, Colombia concesionó 3.700 km (el 22% del total de la red pavimentada). En este momento hay 22 concesiones vigentes, que se han otorgado en “tres generaciones y media” de concesiones. El recuento que sigue cubre cronológicamente las principales experiencias en asignación de riesgo, variables de adjudicación, ilustrando la evolución de lo que empezó como una falla del servicio y empeoró en desempeño.

La *primera generación* de concesiones (ver Cuadro 1) incluyó once proyectos con contratos suscritos entre 1994 y 1997, preparados por el INVIAS. La duración promedio de los contratos fue de 17 años. Las concesiones se otorgaron a los concursantes con una fórmula fácilmente manipulable¹. Los procesos de contratación

CUADRO 1. PRIMERA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES (1994-1997)

Proyecto	Fecha de adjudicación	Longitud (km)	Inversión inicial (millones)	
			Pesos	Dólares
Santa Marta-Riohacha-Paraguachón	02-08-94	250	92.471	39
Malla vial del Meta	02-08-94	190	107.611	45
Los Patios-La Calera-Guasca y El Salitre-Sopó-Briceño	02-08-94	50	21.254	9
Bogotá-Cáqueza-Villavicencio	02-08-94	90	252.728	106
Bogotá (El Cortijo)-Siberia-La Punta-El Vino	02-08-94	31	107.341	45
Cartagena-Barranquilla	24-08-94	109	35.055	15
Desarrollo vial del norte de Bogotá	24-11-94	48	225.530	94
Fontibón-Facatativá-LosAlpes	30-06-95	41	96.967	41
Girardot-Espinal-Neiva	10-07-95	150	101.605	43
Desarrollo vial del Oriente de Medellín y Valle del Río Negro	23-05-96	349	263.421	110
Armenia-Pereira-Manizales (Autopistas del Café)	21-04-97	219	469.967	197
Subtotal		1.527	1.773.950	742
Departamentales				
Barranquilla-Ciénaga (Atlántico)		62	73.858	31
Buga-Tuluá-La Paila	12-11-93	60	229.320	96
Subtotal		122	303.178	127
Total concesiones primera generación		1.649	2.077.128	869

Fuente: Acosta, Rozas y Silva (2008), usando información de Cárdenas, Gaviria y Meléndez (2005).

¹ La fórmula incluyó la tarifa de peaje, que multiplicaba la suma de estos factores: i) factor de ajuste de las tarifas, ii) porcentaje de ingresos mínimos garantizados, iii) sobre costos asumidos, iv) plazo de construcción, v) plazo de operación; a esta suma se le agregaba un factor que mejoraba el puntaje si el proponente se comprometía con obras adicionales. Los proyectos se adjudicaban al menor puntaje posible. Está por fuera del alcance de este trabajo discutir todos los aspectos anti técnicos de la fórmula. Benavides (2008) demuestra la manera de “manipular óptimamente” la fórmula para ganarse primero el concurso (con tarifas artificialmente bajas), asegurar contractualmente valores ventajosos en garantías de ingreso mínimo y sobre costos, y alegar desequilibrio económico después de firmado el contrato.

de siete proyectos de concesión fueron declarados desiertos y luego se asignaron directamente sin concurso. Como se observa en el Cuadro 1, las concesiones de la primera generación son inconexas y dispersas. Este patrón de dispersión espacial de esfuerzos de inversión se repite en las siguientes generaciones de concesiones y sigue la lógica de la economía política sectorial discutida en la cuarta sección.

En los proyectos de la primera generación se dieron garantías de ingreso mínimo muy generosas y mal valoradas durante toda la vida útil del proyecto para cubrir la diferencia entre el ingreso real y el garantizado contractualmente. Además, la Nación asumió riesgos que normalmente deben asumir los operadores (sobrecostos). El contrato de concesión obligaba al INVIAS a asumir la totalidad del 30% inicial de los sobrecostos de construcción y el 75% de los sobrecostos entre el 30% y el 50%. Esta asignación no estimula la eficiencia constructiva. Además, los mecanismos de compensación en caso de activación de las contingencias incluían el aumento del plazo de la concesión, el aumento del peaje y, por último, compensaciones directas con recursos del INVIAS.

Por una combinación de factores (proyecciones de tráfico optimistas y choques macroeconómicos negativos), el tráfico se redujo entre el 74% y el 85% del pactado (1999-2001; Reyes 2002) y las contingencias se activaron. Cálculos recientes muestran que, por concepto de las concesiones del modo carretero de la primera generación, durante la década pasada se han causado a la Nación deudas del orden del 0,4-0,5% del PIB por año. Después de la activación de las garantías en la primera generación, el Estado traslada más riesgos al concesionario en el contrato (constructivo, de tráfico, trámites de predios y licencias ambientales). Sin embargo, el efecto de este traslado sobre el desempeño del contrato podría ser negativo por la incertidumbre en diseños y proyecciones de tránsito, así como por el surgimiento de obras adicionales y la inadecuada interpretación del principio de “equilibrio económico” como reconocimiento de sobrecostos.

Las principales dificultades de la primera generación de concesiones, comunes a los países que empezaron este sistema de concesiones al mismo tiempo, son atribuibles a la inexperiencia del Gobierno, la premura y la limitada preparación del esquema². Los

² Ver Contraloría General de la República de Colombia (2001).

predios no estaban totalmente adquiridos al comenzar la construcción y se presentaron retrasos y sobrecostos no previstos, dado que no se contaba con licencias ambientales previas. La solvencia financiera de las firmas no fue adecuadamente evaluada. Algunas de ellas no pudieron obtener financiación y por ello se produjeron retrasos en el inicio de las obras. Los contratos no tenían definidos los mecanismos para resolución de disputas ni las reglas para el pago de garantías). Tampoco se hicieron *road shows* para vincular concursantes internacionales³.

La *segunda generación* de concesiones constó de dos contratos firmados entre 1997 y 1999 (ver Cuadro 2). Actualmente sólo uno de los contratos está activo, pues se declaró el incumplimiento del contrato de la concesión El Vino-Tobiagrande-Puerto Salgar (otorgado a la firma COMMSA). La duración estimada del contrato vigente (malla vial del Valle) es 20 años. En reconocimiento de los errores en asignación de riesgos y en generosidad en los montos de las garantías de la primera generación, el CONPES 3945 de 1999 impuso límites a las garantías de ingreso (aportes contingentes del Gobierno si el tráfico baja de un punto predefinido) y se eliminaron las garantías de riesgo

CUADRO 2. SEGUNDA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES
(1999-2001)

Proyecto	Fecha de adjudicación	Longitud (km)	Inversión inicial (millones)	
			Pesos	Dólares
El Vino-Tobiagrande-Puerto Salgar-San Alberto	24-12-97	571	906.746	379
Malla vial del Valle del Cauca y Cauca	29-01-99	470	705.920	295
Total concesiones segunda generación		1.041	1.612.666	675

Fuente: Acosta, Rozas y Silva (2008), usando información de Cárdenas, Gaviria y Meléndez (2005).

³ Estas limitaciones hicieron que la primera generación (Engel, Fischer y Galetovic 2003, p. 8) “estuviera plagada de renegociaciones de contratos, retrasos, grandes pagos por garantías de tráfico y de sobrecostos, y sobrecostos en la compra de predios. En promedio, el tráfico fue un 40% más bajo que el pronosticado por INVIAS, mientras que, en promedio, los costos estuvieron un 40% más altos que los firmados en los contratos iniciales. Un 58% de sobrecostos adicionales se debió a los cambios de diseño y la adición de trabajos adicionales”. El nivel y grado de modificaciones de los contratos ha sido muy grande. Por ejemplo, en la concesión Bogotá Villavicencio, el contrato ha sido sujeto de 33 adiciones o enmiendas hasta 2008, con un costo 51,3% más alto que el inicial y un aumento del plazo del 81% (Acero 2008), en parte por el bajo nivel de diseño de esta compleja obra.

constructivo de la primera generación. En su lugar se propusieron soportes de ingreso para el cubrimiento del servicio de deuda, cambiario y de riesgo geológico. Estas decisiones son una mejora formal en comparación con la primera generación. Las concesiones de segunda generación se adjudicaron con una nueva fórmula que, como en la primera generación, era fácilmente manipulable, como se presenta en el Recuadro 2.

El caso de COMMSA, ilustrado en el Recuadro 2, muestra que la debilidad de preparación y estructuración de proyectos, de la gestión y del cumplimiento de los contratos fue explotada para buscar ganancias financieras una vez otorgado el con-

RECUADRO 2. LA APUESTA DE LA CONCESIÓN EL VINO-TOBIAGRANDE-PUERTO SALGAR

Los contratos de segunda generación se adjudicaron por el mínimo valor de la suma ponderada de cuatro cantidades: solicitud de cobertura de liquidez, garantía de ingreso, ingreso esperado (con alta ponderación) y obras complementarias (esta última cantidad con signo negativo y alta ponderación). En el caso de la concesión El Vino-Tobiagrande-Puerto Salgar, el contrato obligaba a aceptar los diseños de la autoridad concedente, que incluían la construcción de túneles, obras con alto riesgo de sobrecostos.

La firma COMMSA ganó la concesión mencionada solicitando un valor de ingreso esperado muy bajo, sin solicitar mecanismos de liquidez ni garantías de ingreso y maximizando las obras complementarias. Según estimaciones de orden de magnitud, los valores propuestos en ingreso esperado fueron notablemente inferiores a los necesarios para remunerarse construyendo el proyecto exigido por la Nación. Puesto que tampoco se solicitaron garantías de ingreso mínimo ni apoyos de liquidez a la Nación y se prometió construir obra adicional, es claro que se estaba en presencia de una oferta depredadora para hacerse a la titularidad del contrato asumiendo costos e ingresos inferiores, y riesgos superiores a los que asumiría una firma eficiente.

Lo sucedido con esta concesión muestra no sólo un comportamiento anticompetitivo, sino la intención de doblegar la institucionalidad: una vez ganado el concurso, COMMSA anunció que había pujado por un proyecto distinto del definido en los pliegos, con un trazado diferente y sin túneles. El trazado propuesto por COMMSA requería menos inversión y tenía menos riesgo constructivo (a costa de mayor tiempo de viaje), por lo que obtendría un valor esperado positivo antes de costos de renegociación, que seguramente la firma subestimó.

Adicionalmente, el sector público repite el error de considerar a la obra adicional como un elemento positivo dentro de un contrato de concesión. La apuesta de los concesionarios, aunque falló en su aceptación jurídica (el contrato no prosperó por la flagrancia de su incumplimiento y por fallas de documentación legal), sembró la percepción de que era posible sacar ventaja de la debilidad técnica y jurídica del Estado. Este caso fue documentado en detalle por Benavides y Fainboim (2002).

trato. La percepción de debilidad del sector público observada en la primera generación, a pesar de los avances en la asignación de *jure* del riesgo en la segunda generación, puede haber alentado esta actitud. Lo perturbador en este caso fue la apuesta del concesionario a que su comportamiento sería valorado incluso como un aporte al bienestar social.

La *tercera generación* de concesiones estuvo compuesta por cuatro contratos suscritos entre 2001 y 2004. Se observa en el Cuadro 3 que las obras, como en las anteriores generaciones, no conforman rutas estratégicas que conecten grandes centros urbanos con puertos o sin ellos. En la tercera generación se redujeron las variables de adjudicación a una sola: Ingreso Esperado. Esta modalidad fue propuesta por Engel, Fischer y Galetovic (2003) para gestionar el riesgo de demanda, extendiendo el plazo de la concesión hasta que se recaude la cifra solicitada. En este formato, un proyecto se asigna al proponente que solicite el mínimo valor presente de los ingresos por peajes. Este modelo contrasta con los formatos clásicos de concesión, de plazo fijo, que tiene los problemas descritos en la primera sección. La clave de la aplicación consiste en usar una tasa de descuento apropiada para calcular el valor presente de los ingresos futuros, en aplicar el método sólo para proyectos rentables y en no modificar el alcance del proyecto después de firmado el contrato.

Con excepción del proyecto recientemente asignado de Ruta de Sol, la adjudicación de concesiones con la variable Ingreso Esperado se ha aplicado sin descontar los flujos (dado que, en su momento, no hubo consenso sobre el valor del costo promedio ponderado del capital de estos proyectos) y con plazo máximo por restricciones legales⁴. Cuando los ingresos no se descuentan, se trabaja por fuera de la lógica financiera elemental. Además, la ausencia de descuento incentiva la renegociación pues el concesionario asume riesgos de demanda exacerbados. Los cuatro proyectos de la tercera generación han sufrido modificaciones a las condiciones iniciales (modificaciones en el alcance de las obras), aceptadas a cambio de aumentos en el valor del Ingreso Esperado ofertado por el concesionario, que oscilan entre un 50% y un 400%⁵.

⁴ *Las normas de contratación pública en Colombia obligan a tener plazos máximos.*

⁵ *La estructuración original de la concesión Briceño-Tunja-Sogamoso de mediados de 2002, contemplaba como novedad un alcance básico y un alcance progresivo.*

CUADRO 3. TERCERA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES (2001-2007)

Proyecto	Fecha de adjudicación	Longitud (Km)	Inversión inicial (millones)	
			Pesos	Dólares
Tercera generación				
Zipaquirá-Palenque	27-12-01	371	34.981	15
Briceño-Tunja-Sogamoso	15-07-02	219	305.299	128
Bogotá-Girardot	01-07-04	283	470.027	197
Pereira-La Victoria	02-08-04	57	100.000	42
Subtotal tercera generación		930	910.307	382
Tercera generación y media				
Rumichaca-Pasto-Chachagüí	21-11-06	116	277.900	116
Área metropolitana de Bucaramanga	06-12-06	47	109.878	46
Córdoba-Sucre	02-02-07	125	205.460	86
Área metropolitana de Cúcuta	22-06-07	131	158.466	66
Girardot-Ibagué	13-07-07	131	333.200	139
Ruta Caribe	28-07-07	293	234.201	98
Subtotal "tercera generación y media"		843	1319.105	551
Total concesiones 3ª y 3,5 generaciones		1.772	2.229.392	933

Fuente: Acosta, Rozas y Silva (2008), usando información de Cárdenas, Gaviria y Meléndez (2005).

Los nuevos contratos de concesión firmados entre 2006 y 2007 (Cuadro 3) incluyen seis proyectos. Los proyectos tienen un alcance básico y un alcance progresivo. El progresivo corresponde a obras complementarias a las del alcance básico que se desarrollarán siempre y cuando se activen unos hitos relacionados, entre otros, con el nivel de tráfico y la disponibilidad de recursos adicionales. Los contratos de esta generación se adjudicaron ponderando los valores de Ingreso Esperado, sin descuento, con Aportes Estatales solicitados y participación plural (se adjudica puntaje positivo en función del número de integrantes del consorcio). Este cambio en la adjudicación combina el intento de detener comportamientos anticompetitivos observados en las anteriores generaciones, con criterios de equidad en el mercado de concesionarios. La pluralidad de participantes en el consorcio es inútil en proyectos de alta complejidad, donde se requiere un patrocinador fuerte con capacidad técnica. La pluralidad no necesariamente aumenta la capacidad de financiación bajo el esquema de deuda con recurso y aumenta los costos de coordinación del líder de los patrocinadores. El

balance de las concesiones hasta 2007 muestra unos pecados originales de primera generación (proyectos que no corresponden a prioridades de competitividad, diseños insuficientes, garantías excesivas y mal valoradas, uso de variables de adjudicación problemáticas, adjudicación sin concurso) que trataron de remediarse con el único instrumento de los mayores traslados de riesgos al concesionario. El resultado de COMMSA en la segunda generación no prendió las alarmas en el sector público para evitar la generalización del efecto demostración de incumplir flagrantemente las condiciones de la licitación y de la manipulación del proceso de adjudicación con pujas depredadoras. La tercera y tercera generación y media se desarrollaron bajo la percepción de manipulación de las licitaciones y del intento público de mitigarla por prueba y error, ensayando diversas variables de adjudicación (lo que se ilustra en la cuarta sección). Estos esfuerzos no dieron resultado porque se generalizó la renegociación, primero individual y ahora de manera masiva, como se discute en la tercera sección. El INCO no destinó esfuerzos a fortalecer los fundamentos de la preparación y adjudicación, llegándose además a los problemas identificados en la segunda sección: predominio de constructores como concesionarios sin mitigantes de conflicto de interés, bajos aportes patrimoniales, baja velocidad de construcción, uso ineficiente de los recursos públicos y ausencia de inversión institucional y extranjera.

IV. LAS CONCESIONES EN COLOMBIA DESPUÉS DEL AÑO 2007

A. Renegociación masiva desde 2008

El documento CONPES 3535 de julio de 2008 invoca el Artículo 28 de la Ley 1150 de 2007 para justificar la prórroga (para construir más obras) o adiciones a todos los contratos de concesiones vigentes; y promueve la declaración de importancia estratégica de 17 de las 21 concesiones existentes en esa fecha⁶. El documento CONPES

⁶ El Artículo 28 de la Ley 1150 establece que el CONPES debe dar concepto favorable como requisito para la celebración de prórroga o adiciones a los contratos de concesión de obra pública. Este Artículo dice: “En los contratos de concesión de obra pública podrá haber prórroga o adición hasta por el sesenta por ciento (60%) del plazo estimado, independientemente del monto de la inversión, siempre que se trate de obras adicionales directamente relacionadas con el objeto concesionado o de la recuperación de la inversión debidamente soportada en estudios técnicos y económicos. Respecto de concesiones viales deberá referirse al mismo corredor vial”.

3562 de diciembre de 2008 invoca de nuevo este artículo para justificar más obras adicionales en seis de los contratos anteriormente prorrogados por el documento CONPES 3535. Los documentos CONPES 3584 de abril de 2009 y 3593 de julio de 2009 son aplicaciones idénticas del mismo artículo.

Las mencionadas decisiones del CONPES hacen ineficaz el esfuerzo de estructurar técnicamente las concesiones. Estas no deben ser un sujeto cambiante ex post, entre otras razones porque los cambios imprevistos alteran la calidad crediticia de la deuda, impidiendo la atracción de inversionistas institucionales. Los cambios frecuentes de la concesión hacen que el objeto subastado quede imperfectamente definido. El sesenta por ciento de prórroga o adición se está aplicando de manera recurrente; en la práctica no hay límite al número de veces en que se puede recurrir a la norma, perpetuando al concesionario. En contraste, la práctica internacional de las concesiones consiste en reconocer los gastos excepcionales necesarios por fuera del contrato de concesión (con costos unitarios prefijados), sin que entren a formar parte de la base de activos a remunerar ni que sirvan de soporte a la ampliación de los plazos.

La extensión automática del término de una sola concesión solo puede darse en condiciones de excepcionalidad justificadas y con criterios de evaluación económica positiva. La renegociación automática de todas las concesiones sin choques exógenos o emergencias económicas ha llamado la atención de analistas internacionales en infraestructura. La literatura de organización industrial y contratos no recomienda las prórrogas automáticas porque reducen la competencia potencial y la innovación. El Recuadro 3 resume un caso de cambio frecuente del objeto del contrato antes y después de la renegociación masiva.

B. El último proyecto adjudicado en Colombia (2009): Ruta del Sol

El Proyecto de Ruta del Sol incluye la rehabilitación y expansión de 993 km de carretera existente y la construcción de un nuevo tramo de 78 km, entre Bogotá y Santa Marta. El proyecto tiene tres sectores y recibe tráfico de los departamentos situados a ambas orillas del río Magdalena. El sector 1 (Villeta-El Korán) es un corredor nuevo de 78.3 km en una zona topográficamente difícil que no tiene diseño e incluye la construcción de seis túneles. Este sector se desarrolla a través de un contrato de

RECUADRO 3. LA CONCESIÓN BOSA-GRANADA-GIRARDOR (BGG) Y LAS RENEGOCIACIONES

Esta vía tiene uno de los Tráficos Promedio Diarios (TPD) más altos del país (14.496 en Chusacá y 12.154 en Chinauta; cifras que pueden triplicarse en los días festivos), lo que la convierte en una obra rentable sin necesidad de dineros de los contribuyentes. El valor inicial del contrato (Ingreso Esperado) fue de \$882 mil millones; el aporte patrimonial inicialmente pactado fue del 17,7% del valor del contrato. En agosto de 2005, INCO extendió el alcance del contrato con obras adicionales cuyo costo fue estimado por el concesionario en \$164 mil millones; para remunerar estas obras, se incrementó el valor del contrato a \$2.953,7 millones (un aumento del 235% con respecto al valor inicial). En 2007, INCO ejerció la opción contractual de optar por los pagos de las obras adicionales y mantenimiento causados hasta diciembre de 2007, valorados en \$199,9 mil millones. Por mantener tales obras se determinó una remuneración de \$421,8 mil millones, sufragadas por un nuevo incremento del valor del contrato hasta por \$1.202,7 millones. Además de estos incrementos posteriores del valor del contrato, el concesionario fue favorecido además en 2006 con un préstamo público por \$25,8 mil millones.

El documento CONPES 3535 de julio de 2008 declaró 17 concesiones de importancia estratégica, incluyendo la BGG, para la que se aprobaron recursos del presupuesto nacional entre 2010 y 2013 por un total de \$178 mil millones corrientes (\$164 mil de 2010 al 5%) para cubrir sobrecostos, obras adicionales y las intersecciones y puentes peatonales de Soacha; asimismo, aprobó aportes públicos por \$118,2 mil millones corrientes (\$92,2 mil millones de 2010 al 5%). El documento CONPES 3632 de diciembre de 2009 ratificó el plan de inversiones del CONPES 3535 y efectuó incrementos de aproximadamente \$12 mil millones corrientes para operación y mantenimiento en 2011 y 2012.

A pesar de la rentabilidad de la concesión BGG, de los aportes públicos en vigencias y de los préstamos, la concesionaria ha enfrentado problemas de liquidez en esta y otras obras de los mismos patrocinadores. Esto puede suceder cuando los ingresos llegan para libre disposición y uso del concesionario, a diferencia de los manejos fiduciarios de las estructuras que se financian con deuda sin recurso. INCO no ha confirmado si estos problemas de liquidez han afectado el cronograma de construcción, de por sí muy lento en el contrato.

siete años, en los que el contratista está obligado al diseño y la gestión de precios durante los primeros cuatro años, la obtención de licencias ambientales, la financiación y construcción de la vía en doble calzada y la operación y mantenimiento rutinario de las obras. Los sectores 2 (Puerto Salgar-San Roque; 528 km existentes) y 3 (San Roque-Ye de Ciénaga y Carmen de Bolívar-Bosconia-Valledupar; 465 km existentes) se ejecutarán con contratos de concesión que usan como criterio de adjudicación el Valor Presente Neto de Ingresos combinados de peajes y aportes estatales con cargo a vigencias futuras. La duración de las concesiones es de 20 años e incluye la obligación del diseño definitivo, la gestión de predios, la obtención de licencias, la financiación, rehabilitación y mejoramiento de la vía existente, la construcción de

la segunda calzada (donde aplica) y la operación y mantenimiento rutinario y periódico del tramo. Este proyecto es importante para estructurar la conectividad entre el centro del país y la costa Atlántica a través del valle del río Magdalena. Lo que no queda claro es lo siguiente: i) si la magnitud de las inversiones y el tipo de vía son consistentes con la relocalización de la industria nacional en las costas, como se debe esperar si el comercio exterior se dinamiza; ii) si el proyecto era “concesionable”. Los niveles de tráfico inicial y previsto son demasiado bajos para la longitud de la vía y la magnitud de las inversiones, lo que obliga a la financiación pública ante la insuficiencia de un esquema de peajes. Según el documento CONPES 3571 de marzo de 2009, los Tráficos Promedios Diarios Anualizados (TPDA) en 2008 alcanzaron un máximo de 4.832 en una de las diez estaciones de peaje existentes. Los TPDA en el sector cercano a Santa Marta no pasan de 2.000. Este proyecto se hará con el apoyo de sustanciales vigencias futuras (se han programado aportes totales de \$ 7.514 mil millones constantes de 2008, que se desembolsarían durante 15 años a partir del año 2011; CONFIS 027 de 2009) y se otorgó con base en la variable de Ingreso Esperado.

Sin desconocer las restricciones que la IFC debió enfrentar en la estructuración, se encuentran los siguientes asuntos que merecen mayor claridad y análisis: i) las altas especificaciones de diseño en su relación con el bajo tráfico podrían hacer que los costos sociales fueran superiores a los beneficios sociales; la necesidad de efectuar aportes públicos muy elevados es un indicio en este sentido; ii) los proponentes del método del Valor Presente de los Ingresos solicitados (Engel, Fischer y Galetovic 2003) insisten en que esta modalidad sólo puede aplicarse cuando el proyecto sea rentable financieramente y recomiendan vigorosamente que los gobiernos no efectúen aportes al proyecto porque facilitan la aparición de proyectos no rentables; iii) el sector 1 no parece ser “concesionable” por su tamaño, riesgos constructivos y ausencia de historia de tráfico. En realidad, este sector es un proyecto de obra pública tramitado a través de la figura de concesión, lo que permitirá la extensión del plazo mediante la figura aplicada a partir del CONPES 3535 con base en el Artículo 28 de la Ley 1150; lo cual hace que la idea de lanzar una concesión nueva a un plazo más largo después del año 7 sea irreal; iv) no hay evidencia de que se hayan solicitado aportes patrimoniales mínimos a los proponentes; v) en un país con cortes débiles y donde el efecto reputación no es fuerte, no es aconsejable entregar a las firmas el diseño de los proyectos (otra cosa es el Reino Unido, donde este esquema se ha aplicado) ni la gestión de predios ni la obtención de licencias.

¿Era posible una mejor estructuración? Los siguientes temas podrían haberse incorporado en este proyecto: lanzamiento con diseños detallados, predios liberados y licencias ambientales tramitadas, uso contratos de obra pública en segmentos que de todas formas serían financiados con el presupuesto, uso de una mejor variable de adjudicación para el contexto del proyecto (menores aportes solicitados a la Nación). La estructuración de Ruta del Sol sólo revierte en parte los problemas de estructuración antes discutidos. El 15 de diciembre de 2009, los sectores 1 y 2 fueron otorgados, y el sector 3 fue declarado desierto.

V. BALANCE SUMARIO Y ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS CONCESIONES

A. Renegociaciones y desempeño de la concesiones

Se ha mostrado que la acumulación de experiencias no ha mejorado el desempeño de las concesiones viales, medido en tres dimensiones: i) efecto multiplicador sobre la inversión privada y uso eficiente de los fondos públicos; ii) velocidad de ingreso de las obras; iii) fortalecimiento de la red vial principal.

Existe una cuarta dimensión del desempeño de las concesiones viales de Colombia: la frecuencia y profundidad de la renegociación de contratos. Una renegociación es eficiente si los riesgos del proyecto se materializan y la mejor gestión del concesionario no evita las pérdidas financieras. Las dos mayores fuentes de riesgo en concesiones son la geología durante la construcción, y el tráfico durante la operación. El diseño detallado mitiga el primer tipo de riesgo y los estudios de demanda y las garantías de ingreso mínimo mitigan el segundo. Cuando ambas incertidumbres son altas por falta de preparación, se multiplican las excusas para renegociar ineficientemente. La renegociación ineficiente se refleja en extensión de plazos (reduciendo la entrada al mercado de operadores) acompañada del otorgamiento de obra adicional y uso de los fondos públicos para financiar obras adicionales no priorizadas.

La incertidumbre dificulta separar las renegociaciones eficientes de las ineficientes. Con esta aclaración, se encuentra que hasta la fecha, cada una de las 22 concesiones vigentes ha sido modificada, sumando en total 311 cambios de diversa índole, excluyendo los originados después de la emisión de la Ley 1150 de 2007

(Acero 2008; Benavides 2008a). El atributo modificado con mayor frecuencia fue los Requerimientos de Inversión (57% en la primera generación, 56% en la segunda generación, y 45% en la tercera generación). Los atributos Valor del Contrato y Modificación de Tarifas han cambiado poco en las renegociaciones. Hay que anotar que el atributo Extensión del Periodo se ha utilizado con mayor frecuencia (47%) en la tercera generación (cuando se usó el Valor Esperado de Ingresos sin descontar) que en la primera (21%) y en la segunda (41%). Como resultado, el costo inicial de los proyectos de las tres primeras generaciones aumentó en 27%; las inversiones adicionales se han multiplicado por 1,5, y el Ingreso Esperado que los operadores solicitan se ha multiplicado por 3,4 (Meléndez 2009). Todo esto sin que las obras entren en operación en plazos cortos para aportar sus beneficios.

Hasta el año 2008, los atributos que definen la rentabilidad *ex ante* (incrementos tarifarios y extensión del contrato, por ejemplo) se han renegociado menos en Colombia que en el resto de América Latina. En Colombia, el atributo modificado con mayor frecuencia es el incremento de inversión (55%), en contraste con el promedio latinoamericano, en el cual el segundo atributo modificado con mayor frecuencia (62%) es precisamente el contrario: reducción de las obligaciones de inversión (Guasch 2007). Estas cifras confirman el predominio en Colombia de los intereses constructivos en las concesiones.

Las renegociaciones pueden ser contenciosas o amigables (este segundo caso formalizado por Engel, Fischer y Galetovic 2006). Las negociaciones amistosas suceden cuando un gobierno decide usar las concesiones como instrumento de inversión permanente en la red vial, en parte para evadir los costos de transacción de relanzar nuevas licitaciones. Esta es la característica del esquema colombiano después de 2007, con la llegada de las renegociaciones masivas aprobadas por documentos CONPES, que aprueban vigencias futuras para reconocer algunos sobrecostos y financiar obras adicionales y mantenimiento sin análisis de costo beneficio ni priorización.

Cuando es habitual que se presenten renegociaciones, la concesión, como cuidadoso arreglo de gestión de riesgo, se desvirtúa. La competencia por ganar una concesión se separa de los costos y beneficios del objeto licitado y se convierte en instrumento para asegurar la firma del contrato. Los cambios inesperados en el alcance de las inversiones sólo son mitigables a través de los litigios o por negociación

entre contratistas y administración pública. Las implicaciones de la renegociación como práctica corriente son preocupantes para el futuro de la industria. Se facilitaría la organización de una industria de concesiones donde se compite por rentas de renegociación y las firmas con reputación en otros mercados tenderían a sustraerse de participar (Benavides 2008c).

B. ¿Por qué Colombia tiene un arreglo ineficaz en concesiones?

La figura de la concesión en Colombia se ha convertido en una extensión de la obra pública con la que se pueden extraer rentabilidades exorbitantes sin aportes patrimoniales. Las inversiones se han multiplicado por 1,5, el ingreso esperado que los operadores solicitan se ha multiplicado por 3,4 (Meléndez 2009) y las nuevas inversiones se financian con préstamos y aportes del Estado y con peajes⁷. Las diferencias de avance entre los sistemas de concesiones de Colombia y las de Chile y México (ver Recuadro 4), países todos con sistemas jurídicos de la misma tradición romano-germánico, descartan la hipótesis de que las concesiones solamente pueden funcionar bien dentro del marco del “derecho común” de los países anglosajones. Los notorios avances de desempeño en electricidad y telecomunicaciones en Colombia también descartan el factor país en la explicación del atraso del transporte.

En el sector de generación eléctrica y de telecomunicaciones de Colombia, la quiebra del modelo estatista y el retroceso de los intereses políticos fue aprovechado por un liderazgo político para introducir mecanismos de mercado y la función de la regulación económica. Desde siempre habían existido fuertes tradiciones tecnocráticas en estos dos sectores, lo que facilitó la introducción de innovaciones comerciales, tecnológicas y de la competencia. La privatización de firmas produjo una nueva coalición interesada en defender el nuevo esquema. Las ganancias de bienestar tangibles a los consumidores y contribuyentes han consolidado el apoyo tácito de la mayoría de la población en estos dos sectores.

⁷ *En varias respuestas públicas a este trabajo, la CCI plantea la hipótesis del “vaso medio lleno” con respecto a los avances logrados en mejora de la red vial y resalta el papel de los constructores en este proceso. En el primer caso, el problema es el marco de comparación: no es lo mismo comparar el país con sí mismo hace tres décadas, que compararlo hoy con países competidores durante la globalización. En el segundo caso, la evidencia empírica es que se requiere que el patrocinador de una concesión sea un estructurador financiero para evitar los problemas argumentados en este trabajo.*

RECUADRO 4. LAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO Y CHILE EN CONCESIONES DESDE LOS AÑOS 90

México fracasó en su primera fase de concesiones por la ocurrencia simultánea de costos superiores e ingresos inferiores a los esperados. Sin embargo, el “rescate carretero” ocurrió cuando los activos ya estaban construidos. Chile tuvo contratiempos en su primer intento por el uso de variables de adjudicación múltiples y contradictorias y la toma de riesgos gestionables por los operadores.

México asumió las lecciones de su fracaso con un esquema de Concesiones Carreteras (CC) que incluye: diseño detallado; proyecto consistente con los planes viales federales; posibilidad de revisión y sugerencias de cambio de los proyectos por los licitantes; los licitantes asumen totalmente los riesgos de retraso y sobrecosto con garantías exigibles; se entregan los derechos de vía liberados; se precalifica por solvencia financiera, técnica y estructura de capital (dando lugar a descalificación, si es del caso); se adjudica con variables simples (mínimos aportes solicitados o máximos pagos al Gobierno); el Gobierno asegura recursos públicos para hacer viable la financiación del sector privado (subsidios y garantías); se exige usar *project financing* y manejo fiduciario de los flujos; los aportes públicos se hacen en proporción a los aportes del operador; se exige un mínimo de 25% de patrimonio; si hay obra adicional conveniente para el concesionario, se debe hacer por su cuenta y riesgo, sin aportes públicos; las expansiones se activan por hitos predefinidos como opciones que pueden ser ejercidas por el operador (sin aportes del Gobierno) o por relanzamiento de la concesión si no las desea ejercer. (Secretaría de Comunicaciones y Transporte 2006).

La Ley de Concesiones de Chile exige que los proyectos tengan rentabilidad social mínima (8%); se precalifica a las empresas o consorcios licitantes con base en la propuesta técnica, el enfoque operacional y el sistema de peajes (se descalifican propuestas que no logran puntaje mínimo); las propuestas técnicas incluyen la aceptación de los diseños, después de un periodo de revisión; en todo el proceso de adjudicación interviene el Ministerio de Finanzas; el contrato adquiere estado de Decreto firmado por los Ministros de Obras Públicas, Finanzas y el Presidente de la República; se exige usar *project financing* y manejo fiduciario de los fondos; los patrocinadores deben aportar al menos un 30% de patrimonio; se usan mejoras crediticias (“monolines”) para atraer a tenedores de deuda institucionales. La mayoría de los concesionarios en Chile son extranjeros que traen innovación al sector (Benavides 2008a).

Las instituciones y arreglos del sector de transporte reflejan la interacción de los siguientes factores:

Las características de los servicios sectoriales. Los beneficios privados de las redes de transporte se concentran en las troncales de alto tráfico, lo que dificulta constituir firmas y mercados de infraestructura de manera generalizada. Además, es políticamente inviable privatizar las carreteras. Esto contrasta con la generación eléctrica, donde se pueden constituir firmas y organizar mercados físicos y financieros sofisticados.

Las tradiciones tecnocráticas. En energía eléctrica y telecomunicaciones se valora el papel de los técnicos y hay grandes necesidades de coordinación de la expansión y operación de las redes troncales. Sin planeación, las redes de transporte se expanden desorganizadamente y con sesgo hacia las redes secundarias y terciarias. Sin embargo, y en contraste con las redes de electricidad y comunicaciones, la ausencia de coordinación no es crítica para la operación de tramos aislados. Se pueden construir mallas viales y vías no vinculadas al comercio exterior sin oposición inmediata del resto de usuarios de la red.

Las leyes de contratación pública y su interpretación. La codificación de reglas facilita la transferencia de riesgos al Estado, con independencia de la asignación inicial en los contratos, como lo son el Artículo 27 y el numeral 14 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993 (“equilibrio económico”). Estas medidas alientan el uso de la influencia y/o de recursos legales para alegar desequilibrios en los ingresos que deben reconocerse por parte del sector público o para lograr obras adicionales.

La forma como se resuelven las presiones redistributivas dentro del sector. La asignación de gasto público tiene cada vez menos procesos que controlen su bondad y consistencia con objetivos generales de país. La infraestructura vial aparece en el juego político como señal de redistribución creíble y de poder político. Las transferencias a los ciudadanos en forma de flujos pagados por el presupuesto son fácilmente reversibles con la rotación política, mientras que las carreteras prestan servicios por periodos superiores a los de la rotación política a un grupo bien definido de electores (Robinson y Torvik 2005). Las administraciones públicas entienden a las concesiones como una herramienta de ejecución de gasto público en infraestructura. Las obras adicionales pequeñas son más efectivas que las vías troncales para aumentar la influencia.

La débil influencia de los sectores modernos de la economía sobre el desempeño del sector transporte. Colombia no siguió un patrón histórico de integración mediante la infraestructura física y la apuesta a la industrialización. La localización de buena parte de la producción en el interior, acompañada de una baja conectividad entre regiones, refleja que Colombia es un exportador reticente. Como resultado, la industria y los agentes asociados al comercio exterior son todavía incipientes y no han tenido la posibilidad de abogar por una buena red primaria. Este factor fue decisivo para el desarrollo del sistema de concesiones en México y Chile; el primero necesita buenos

corredores por su participación en NAFTA y Chile por su apuesta a la economía de mercado y la apertura económica a todos los capitales.

El capital social. En Colombia se ha abierto paso un arreglo en el que un porcentaje significativo de la población encuentra aceptable incumplir las normas sociales e invertir recursos en codificar reglas favorables (lo que explica la “inflación” legal y reglamentaria, generalmente contradictoria). Este ambiente alienta el uso de tecnologías de extracción de rentas y las firmas cumplidoras de las normas quedan en desventaja estratégica (Gintis 2009). El efecto reputación no ha sido disuasivo suficiente para detener el comportamiento observado en concesiones.

Los factores planteados delimitan las posibilidades de acción de los siguientes actores: los intereses políticos; el Ministerio de Transporte y el INCO; DNP y el Ministerio de Hacienda; los constructores; los concesionarios; los usuarios de la red en cercanías de las vías; los agentes económicos que exportan o importan; y los contribuyentes. El equilibrio existente se puede originar de la siguiente forma:

En medio de las presiones redistributivas del sector: i) INCO está en desventaja para imponer orden en el gasto por su debilidad técnica y su papel subordinado en el Ministerio de Transporte; ii) DNP y Minhacienda pierden influencia en el esquema de pesos y contrapesos públicos, si no han tenido un control fuerte en la estructuración de proyectos; iii) los usuarios favorecidos por las obras adicionales apoyan el uso discrecional de las concesiones; y iv) los contribuyentes, los exportadores e importadores enfrentan problemas de coordinación (“acción colectiva”) o de motivación para impulsar un mejor arreglo en concesiones.

Finalmente, las leyes de contratación, la mala gestión contractual y el débil cumplimiento de los contratos favorecen el predominio de las firmas constructivas. La renegociación se ha vuelto frecuente en parte porque el espíritu o la aplicación de las leyes de contratación pública asumen que el Estado es financiador de última instancia de sus contratistas y tiene la obligación de resarcirlos cada vez que se desequilibra la “ecuación contractual.” La expectativa de indemnización con independencia del esfuerzo incentiva el alegato de pérdidas para solicitar compensación posterior en forma de obra adicional. En consecuencia, la renegociación en masa favorece los intereses políticos, las firmas y los usuarios de las obras, en perjuicio de los contribuyentes.

VI. CÓMO LICITAR BIEN EN COLOMBIA: RECOMENDACIONES

El mayor aporte de una política pública en concesiones consiste en hacer que el esquema colombiano se ajuste a las prácticas internacionales exitosas⁸, que incluyen la priorización y planificación de la red vial, diseños detallados, estabilidad legal y del objeto de la concesión, adecuada selección de operadores que aporten nuevos recursos, financiación con deuda sin recurso y apoyos públicos para cubrir contingencias no gestionables ni asegurables. Estas buenas prácticas de ingeniería financiera, que no son nuevas en Colombia, requieren ante todo decisiones institucionales que las apoyen.

Se recomiendan cuatro grupos de medidas conducentes a: lograr un arreglo favorable al buen desempeño de las concesiones; seleccionar los mejores proyectos; elegir operadores competentes; y asegurar una financiación que apalanque los recursos públicos. A continuación se discuten las propuestas respectivas.

A. Arquitectura del sistema de concesiones: cómo llegar a un nuevo equilibrio

Se requiere un liderazgo político que acepte la prioridad de remediar las deficiencias en infraestructura, una alianza de intereses suficientemente amplia de afectados por el mal estado de la infraestructura vial, y salvaguardias. Las medidas propuestas incluyen:

- ❑ Liquidar el INCO. El análisis económico-político muestra que el desempeño de las concesiones depende de muchos factores y sería un error atribuirlo a fallas exclusivas de INCO. Sin embargo, por riesgo de captura, en Colombia no es razonable que la organización y gestión de proyectos que impliquen subsidios o garantías públicas esté en manos de un Ministerio que ejecute gasto. Las funciones de preparación técnica de proyectos, adquisición de predios y trámite de licencias y permisos deben pasar al Ministerio de Transporte.
- ❑ Delegar el liderazgo del proceso de estructuración, otorgamiento y seguimiento de concesiones al Ministerio de Hacienda y a Planeación Nacional. Debe aprenderse

⁸ Ver por ejemplo Strong, Guasch y Benavides (2004).

de los errores del pasado, aumentando la capacidad del grupo en estructuración financiera. Se deben programar *road shows* de grandes proyectos en el exterior en foros especializados.

- ❑ Promover la conversión de las constructoras fuertes en operadores financieros y de servicios y asegurando a firmas constructoras competitivas su papel, necesariamente restringido a la rápida construcción de las obras encomendadas, dentro del esquema de concesiones (posiblemente aceptando un nivel mínimo de protección a la ingeniería nacional). Esta propuesta no sustituye la necesidad de usar contratos de transferencia de riesgo para gestionar el conflicto de interés cuando el operador es al tiempo constructor.
- ❑ Estructurar concesiones o paquetes de concesiones viales de tamaño y rentabilidad atractivas para atraer operadores internacionales, para oxigenar la industria y permitir la introducción de nuevas técnicas de gestión, siguiendo la experiencia chilena. Las concesiones pequeñas y/o desarticuladas de planes integrales de transporte tienen el riesgo de terminar en manos de constructores y de perpetuar las tendencias negativas que se han discutido.
- ❑ Conformar un Comité Asesor en Infraestructura y Logística integrado por empresarios exportadores e importadores, centros universitarios y cámaras de comercio, que interactúe de manera regular con el Ministerio de Transporte para discutir los planes de infraestructura y su adecuación a las necesidades de competitividad y comercio exterior. Este Comité encomendaría estudios técnicos de alto nivel para sustentar sus opiniones y recomendaciones y los debatiría en eventos públicos regulares.
- ❑ Implantar la práctica de gestión de activos en el Ministerio de Transporte. Este es un enfoque gerencial que exige hacer un inventario de activos, valorarlos, definir estándares y medidas de desempeño, definir procesos cuantitativos de evaluación, desarrollar sistemas de planeación y administración del mantenimiento de las redes viales, desarrollar metodologías de ingeniería económica para calcular costos y optimizar la vida útil de los activos (Dornan 2002; Kim 1998). Esta práctica, administrada a través de contratos por desempeño, le daría norte a la programación del gasto ordinario y recurrente, crearía un mercado más calificado de firmas en mantenimiento, ayudaría a calibrar la necesidad de nuevas concesiones y mejoraría la ingeniería de concesiones.

- ❑ Lanzar campañas educativas contra la corrupción y sobre el alto costo de los fondos públicos, coordinadas por el Ministerio de Hacienda. Exigencia a las empresas operadoras y constructoras de firmar un pacto de integridad en el sector de transporte, instrumento diseñado por Transparencia Internacional, siguiendo los Principios de Negocios para Contrarrestar el Soborno en la Industria de la Ingeniería y la Construcción (*Business Principles for Countering Bribery in the Engineering and Construction Industry*) diseñados conjuntamente con el Foro de Desarrollo Económico de Davos. Un pacto de este tipo se ha implantado en Corea desde 2001 (Paterson y Chauhduri 2007) y hoy en día existe de manera formal en Colombia. El pacto compromete públicamente a las empresas a comportarse con altos estándares de ética de negocios y a apoyar campañas anticorrupción. La negativa a firmar el pacto de integridad, o su violación, conducen a la caducidad del contrato. Esta sanción puede ayudar a restituir el efecto reputación en la industria de la construcción y las concesiones.

B. Planificación de la red y evaluación de proyectos

Además de lograr un buen uso de los recursos escasos, la planificación de la red vial reduce la incertidumbre de las predicciones de tráfico en las decisiones de inversión privada. La evaluación económica de proyectos de infraestructura tuvo un pico durante los años 80 en América Latina y en Colombia. Puesto que algunos proyectos que terminaron siendo obras faraónicas por sus sobrecostos o subutilización crónica fueron justificados con el aval de voluminosos estudios de análisis costo-beneficio, el esquema perdió reputación y peso dentro del ciclo de aprobación de proyectos, reduciéndose a trámite rutinario para cubrir las espaldas de los decisores con las entidades de control de gasto público. En el caso del sector de transporte de Colombia, se propone:

- ❑ Poner en cabeza del Ministerio de Transporte y del DNP la responsabilidad de elaborar un Plan Maestro Sectorial de Transporte que defina la naturaleza modal de los proyectos requeridos, los priorice y establezca el orden de magnitud de las inversiones. Las técnicas de análisis y diseño de planes de transporte son bien conocidas (Goodman y Hastak 2006 es uno de los mejores textos); se necesita el apoyo de alto nivel para implantarlas y mantenerlas. Estas metodologías no se han usado para definir el llamado Programa Estratégico de Autopistas - PROESA I, que son listas de peticiones definidas por influencia, tanto así que la prensa menciona la formación de un paquete adicional llamado PROESA II.

- ❑ Reglamentar la Ley 819 de 2003 sobre uso de vigencias futuras, introduciendo la exigencia de priorización sectorial y evaluación económica positiva, y eliminando la figura de “declaración estratégica.” Algunos observadores consideran que el uso de los documentos CONPES para tal declaratoria es susceptible de captura y puede producir problemas de sostenibilidad fiscal. Esto se evidencia porque las declaratorias en concesiones viales (ver documentos CONPES 3413 de 2006, y 3571, 3584, 3593 y 3612 de 2009) se basa en la existencia previa y no en priorizaciones de impacto sobre el bienestar. Con la elaboración de un Plan Maestro Sectorial de Transporte estable, los proyectos prioritarios deben recibir financiación y la declaratoria no es necesaria.

- ❑ Poner en cabeza del Ministerio de Hacienda y de Planeación Nacional la responsabilidad de evaluar los proyectos de transporte vial, con el apoyo técnico del Ministerio de Transporte. Adoptar un enfoque pragmático de evaluación, orientado a separar proyectos buenos de malos (de Rus, Betancor y Campos (2006)), a cambio de buscar precisiones aritméticas en el cálculo de tasa interna de retorno económica, reconociendo las limitaciones en información y la incertidumbre de costos y beneficios futuros. Esto se logra con dos herramientas, la preselección y la calibración de esfuerzos de evaluación. La preselección tiene como meta descartar proyectos que no se ajustan estratégicamente. Los proyectos sometidos a la preselección deben ajustarse en tamaño, oportunidad y prioridad dentro de la red. Para proyectos de gran calado, es recomendable tomarse el tiempo necesario para efectuar evaluaciones económicas detalladas. De Rus, Betancor y Campos (2006) desarrollaron una metodología simplificada de evaluación de proyectos de transporte para aplicar en condiciones de limitaciones de información e incertidumbre, que ya ha sido probada con éxito en varios países de América Latina.

C. Adjudicación de proyectos

Con respecto a las variables de adjudicación, se debe evitar, en lo posible, convocar licitaciones con variables múltiples de adjudicación porque son las que están más distantes de revelar información verosímil y las más manipulables. El uso simultáneo de Ingreso Esperado y subsidios tiende a convertir las concesiones en proyectos de obra pública al reducir el periodo de recuperación de los ingresos. En Colombia se

han ensayado medidas aparatosas y antitécnicas con la esperanza de atajar las pujas depredadoras⁹. Estas medidas aumentaron la opacidad de la asignación y se alejaron del objetivo de elegir a los operadores más eficientes. Lo importante en cualquier licitación para una concesión es que compitan operadores financieros idóneos con atributos transparentes como el menor costo fiscal o el mayor aporte al Estado, de acuerdo con su rentabilidad privada.

Por otra parte, los proyectos financieramente rentables por sí mismos son los primeros candidatos para convertirse en concesiones. Luego siguen los proyectos que requieran aportes públicos para complementar los ingresos por peajes con el fin de lograr la rentabilidad privada y, por último, los proyectos cuyos flujos de pagos provienen en su totalidad del sector público. En consonancia, las propuestas de adjudicación son:

- ❑ Adjudicar con la variable Mínimos aportes del Gobierno (mdG) en proyectos que no son rentables financieramente con peajes de manera exclusiva. A estos aportes deben sumarse las garantías solicitadas (que deben cobrarse en caso de realización de las contingencias). El sector público puede aportar, si es factible, derechos exclusivos de desarrollo de finca raíz en la vía para que el concesionario suplemente sus ingresos por peajes con ingresos comerciales, de manera análoga a las prácticas de financiación de aeropuertos (alquiler de centros comerciales, parqueaderos, etc.), que en algunos casos son superiores a los operacionales.
- ❑ Adjudicar con la variable Máximos pagos al Gobierno en proyectos rentables financieramente, netos de las garantías solicitadas. Cuando la experiencia de estructuración se haya consolidado y las instituciones sean más sólidas, usar Ingreso Esperado, modalidad que exige que la defensa del interés público haya mejorado sustancialmente para evitar que lo descrito en el caso del Recuadro 3 se repita.

⁹ Por ejemplo, en el proyecto Rumichaca-Pasto-Chachagüí se eliminó la mitad de las propuestas admisibles (que cumplieran con requisitos de experiencia e idoneidad) con mayor Aporte Estatal Solicitado. A las propuestas seleccionadas con el anterior filtro se les adjudicó un puntaje entre 1 y 100 (100 es el mayor puntaje posible), de la siguiente forma: i) se tomó el menor valor del Ingreso Esperado de las propuestas como base; este valor se dividió entre el valor del Ingreso Esperado propuesto por cada proponente y se multiplicó por 90; ii) a este valor se le sumó 1 punto por cada participante (sea persona natural o jurídica) dentro del consorcio proponente, hasta 10 puntos.

Con el fin de escoger los mejores operadores y reducir el margen de renegociación, se recoge ampliamente la experiencia chilena y la mexicana. Las recomendaciones incluyen:

- ❑ Concesionar solamente obras con diseños avanzados y derechos de vía liberados. En Colombia no se pueden usar todavía los esquemas basados en confianza y reputación que se han ensayado en el esquema PFI británico, donde los diseños son libres y no hay concurso formal sino negociaciones abiertas para seleccionar al socio privado del Estado en un esquema de alianza público-privada. Tampoco hay condiciones para entregar a un privado la gestión de predios y es más ágil que el Estado diligencie los permisos ambientales.
- ❑ Permitir una ronda de opiniones y clarificaciones del diseño propuesto por el Estado antes de recibir propuestas. Una vez definido el diseño, las firmas deben adherir contractualmente a construir y gestionar el proyecto de manera costo-eficiente. Esto debe ayudar a prevenir los incidentes como los observados en Colombia en la concesión vial de COMMSA.
- ❑ Usar precalificación para eliminar firmas que no tienen las características financieras y de experiencia en operación de servicios de transporte. La experiencia constructiva debería tener un peso reducido en la evaluación de las firmas concursantes, ya que este servicio se puede contratar competitivamente por los patrocinadores. Eliminar toda referencia a la pluralidad en la formación de consorcios como atributo que otorgue puntos en las evaluaciones técnicas.
- ❑ Establecer mecanismos de salida expeditos para proteger el interés público de i) incumplimiento de aportes patrimoniales exigidos, que deben ser superiores al 30% de la financiación; ii) imposibilidad de cierre financiero dentro de los plazos definidos; iii) incumplimiento de los cronogramas de construcción. La amenaza de caducidad cuando la obra está en construcción sólo parece operar en casos de iliquidez del operador.
- ❑ La evaluación de propuestas debe disponer de un mecanismo de descalificación de propuestas temerarias. Los precios unitarios de construcción y de gestión deben conformarse a los precios de mercado, como los casos de México y Chile.

D. Estructuración financiera y arreglos de seguridad

Siguiendo la práctica internacional, las concesiones se deben estructurar para ser financiados privadamente mediante la modalidad de *project financing* discutida en la primera sección, con exigencia de aportes patrimoniales mínimos y construcción totalmente financiada por el operador en un plazo perentorio. El uso de *project financing* implica la codificación de una gran cantidad de cláusulas positivas y restrictivas, incluyendo los arreglos de seguridad para garantizar que una obra iniciada se termina y gestiona adecuadamente en toda contingencia. Se resaltan los siguientes asuntos importantes para concesiones viales:

- ❑ El sector público no debe efectuar aportes patrimoniales ni de deuda cuando las concesiones son rentables privadamente.
- ❑ Los ingresos por peajes no deben contabilizarse como aportes financieros de los patrocinadores, sino como repagos de sus aportes patrimoniales.
- ❑ Los ingresos y egresos de todo tipo deben ingresar a una fiducia en la cuál tengan voto preferencial los acreedores y el Estado, en el caso que haya aportes de fondos públicos.
- ❑ Los soportes crediticios deben estar a cargo del inversionista.
- ❑ Las necesidades de ajuste de construcción deben absorberse en su totalidad por el concesionario. Las obras adicionales solamente deben considerarse en caso de ampliación de la vía por niveles de tráfico. Como en México, el concesionario tiene la opción de ampliar la vía sin aportes del Gobierno. En caso de que decida no ejercer la opción, el Estado puede terminar anticipadamente la concesión.

La incorporación de deuda institucional requiere grado de inversión y las garantías logran este objetivo, siempre y cuando los aportes y apoyos patrimoniales contingentes estén bien estructurados. Las garantías tienen objetivos diferentes a los subsidios. Las primeras reducen el riesgo de la deuda y los segundos hacen que la rentabilidad de los patrocinadores sea atractiva en proyectos que no son financieramente viables, pero que deben tener un impacto socioeconómico positivo. Las garantías no deben usarse para proteger el patrimonio de los patrocinadores. El objetivo

de las garantías es facilitar el logro del grado de inversión de la deuda en proyectos bancables para así fomentar la extensión y profundización de los mercados de deuda, como lo muestra la positiva experiencia de Chile.

Algunos observadores opinan, basados en la negativa experiencia de la primera generación de concesiones, que usar garantías es negativo porque pueden reducir los incentivos de los patrocinadores y aportantes de deuda a determinar si el proyecto es financieramente sostenible. Si estas garantías se ofrecieran en el mercado (lo que actualmente no sucede), no habría cabida para que el Estado las ofreciera o asumiera. Las garantías de ingreso mínimo son inconvenientes cuando no tienen efecto catalizador en la movilización de recursos de deuda; o cuando se aplican a proyectos no rentables o “especulativos”¹⁰.

Las garantías públicas para concesiones deben diseñarse de acuerdo con los siguientes principios:

- ❑ Deben estar desligadas de la modalidad de adjudicación y dedicarse exclusivamente a cubrir los riesgos de liquidez de los tenedores de deuda.
- ❑ El diseño y la proyección de tráfico deben contar con estudios auditados por expertos independientes, para evitar la conversión de garantías contingentes en subsidios permanentes.
- ❑ No deben usarse para aumentar la rentabilidad de un proyecto financieramente deficitario pero socialmente positivo (para ello existen los subsidios a suma alzada).
- ❑ Deben cobrarse al concesionario al costo de oportunidad de los fondos públicos para que no se conviertan en subsidio de los contribuyentes al concesionario.

Las propuestas de este documento, el estado actual y sus resultados esperados se resumen en los Cuadros 4 a 7.

¹⁰ *Los proyectos “especulativos” poseen incertidumbre estructural (por ejemplo, el promedio de tráfico futuro será o inmenso, o cercano a cero), a diferencia de proyectos en los cuales se conoce razonablemente el promedio de tráfico y la cobertura se reduciría a problemas temporales de liquidez. Los proyectos especulativos no son bancables, y, en caso de que tuvieran rentabilidades esperadas muy altas, podrían hipotéticamente financiarse por fondos de capital privado.*

CUADRO 4. CAMBIO DE EQUILIBRIO EN EL SECTOR DE CONCESIONES VIALES

Actual	Propuestas	Resultado esperado
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Sector transporte débil sin peso en definición de la red troncal ❑ Operadores financieros en desventaja ❑ Simbiosis entre gasto público discrecional y concesionarios interesados en obra adicional ❑ Leyes consolidan la simbiosis y no defienden el interés público ❑ Baja velocidad constructiva y desempeño de las vías 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Cambio basado en liderazgo político y coaliciones interesadas en buen desempeño ❑ Liderazgo de Hacienda y Planeación en estructuración y seguimiento de concesiones ❑ Liquidación de INCO ❑ Introducción de metodologías de gestión moderna de activos ❑ Debate público, transparencia y pactos sectoriales de integridad 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Concesiones menos influidas por el proceso político ❑ Defensa del interés público por pesos y contrapesos ❑ Efecto reputación en firmas sectoriales ❑ Responsabilidad por uso de fondos públicos ❑ Gestión eficiente de la red genera información y mejora estándares de ingeniería

Fuente: Elaboración del autor.

CUADRO 5. PLANIFICACIÓN DE LA RED Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

Actual	Propuestas	Resultado esperado
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Ausencia de marco sectorial para evaluar oportunidad de proyectos ❑ Red definida por competencia política sin armonización ❑ Imposibilidad de detener construcción de “elefantes blancos”* ❑ Riesgos no gestionables sin renegociación ❑ Proyectos de tamaño heterogéneo 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Elaboración de un Plan Maestro de la Red Vial ❑ Restricción del uso discrecional de vigencias futuras y de la noción de proyecto “estratégico” ❑ Restauración de la práctica de evaluación de proyectos ❑ Uso de la evaluación para rediseñar ❑ Proyectos de suficiente tamaño para atraer operadores internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Proyectos construyen la columna vertebral de la red vial nacional ❑ Estabilidad y predictibilidad atraen operadores serios y facilitan entrada de inversionistas institucionales

* El DNP plantea reparos a la posición del autor en varios aspectos. Estamos de acuerdo en que la presencia de aportes públicos no implica que un proyecto no sea concesionable ni que sea un “elefante blanco” en la acepción de Robinson y Torvik (2005). Pero en la medida en que i) se hubiera podido proponer una obra menos costosa, desarrollada en fases activadas por hitos de tráfico y ii) los aportes públicos dominan sobre la financiación privada, la probabilidad de que sí lo sea es muy alta.

Fuente: Elaboración del autor.

CUADRO 6. ADJUDICACIÓN DE PROYECTOS

Actual	Propuestas	Resultado esperado
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Adjudicación aparatosa y errática capturada por firmas expertas en renegociar ❑ Libre entrada en nuevas concesiones sin calificación de idoneidad ❑ Se premia consorcios de muchas firmas pequeñas ❑ Propuestas imprudentes o depredadoras no se excluyen ❑ Renegociaciones recurrentes 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Concursos lanzados con diseño avanzado y vías liberadas ❑ Preselección para descartar firmas por falta de idoneidad, aportes patrimoniales insuficientes o costos irreales ❑ Uso de variables de adjudicación sencillas de acuerdo con el contexto del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Operadores idóneos lideran las concesiones ❑ Restricción de firmas constructoras a su papel natural ❑ Reducción de las excusas y oportunidades de renegociación

Fuente: Elaboración del autor.

CUADRO 7. ESTRUCTURACIÓN FINANCIERA Y ARREGLOS DE SEGURIDAD

Actual	Propuestas	Resultado esperado
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Rechazo a efectuar aportes patrimoniales ❑ Deuda bancaria contra balance ❑ Financiación de obra por peajes y construcción lenta ❑ Estado financia concesiones rentables y desplaza a los mercados de capitales ❑ Prórrogas automáticas sin relanzamiento de concurso que generan rentas exorbitantes 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Uso de estructuras financieras que disciplinen a los operadores ❑ Exigencias de aportes patrimoniales mínimos y plazos perentorios de ejecución de obra ❑ Gestión fiduciaria de los flujos financieros del proyecto ❑ Prohibición a la financiación por peajes y del Gobierno a concesiones rentables ❑ Desligar la prórroga de las obras adicionales ❑ Uso de garantías públicas para proteger deuda y llevar proyecto a grado de inversión 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Proyectos entregan servicios rápidamente después de un breve periodo constructivo ❑ Confianza para desarrollar bonos de infraestructura ❑ Regulación de las concesiones por mercados financieros ❑ Mejor uso de los fondos públicos y renovación de la competencia al finalizar plazos ❑ Eliminación de rentas injustificadas por prórroga

Fuente: Elaboración del autor.

REFERENCIAS

- Acero, José Luis (2008). *Las concesiones viales en Colombia: renegociaciones y sobrecostos*. Tesis de maestría. Programa de Economía para Gradados (PEG). Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Acosta, Olga Lucía, Patricio Rozas y Alejandro Silva (2008). *Desarrollo vial e impacto fiscal del sistema de concesiones en Colombia*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 138. CEPAL, Santiago de Chile.
- Asociación AFP (2008). *Experiencia de los Fondos de Pensiones en Inversiones en Infraestructura – El Caso Chileno*. AFP, Santiago de Chile. Presentación ppt.
- Banco Mundial (2006). *Infraestructura Logística y de Calidad para la Competitividad de Colombia*. Reporte No. 35061-CO. Enero 25. Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura. Región de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- Benavides, Juan (2008a). *Alternativas de adjudicación de proyectos de concesión vial en Colombia*. Consultoría desarrollada para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia con financiación de la Corporación Andina de Fomento (CAF), 190 p.
- ____ (2008b). “Cuatro microensayos sobre infraestructura y geografía en Colombia. Artículo de Trabajo. Centro de Estrategia y Competitividad. Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Bogotá. Disponible en: <http://cec.uniandes.edu.co/pdf/articulo2.pdf>. 17 p.
- ____ (2008c). *Contract renegotiation with and without hold up*. Artículo de trabajo. Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Bogotá.
- ____ e Israel Fainboim (2002). “Private Participation in Infrastructure in Colombia - Renegotiation and Disputes.” In: F. Basañes and R. Willig (Eds.) *Second-Generation Reforms in Infrastructure Services*, Chapter 4, pp. 89-132. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Calderón, César y Luis Servén (2004a). *Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001*. Documento de Trabajo, No. 269. Central Bank of Chile, Santiago de Chile.
- ____ (2004b). *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. Policy Research Working Paper No. 3400. World Bank, Washington, D.C.
- ____ (2003). *Macroeconomic Dimensions of Infrastructure in Latin America*. Mimeo. October.
- Cárdenas, Mauricio, Alejandro Gaviria y Marcela Meléndez (2005). *La Infraestructura de Transporte en Colombia. Documento de Trabajo*. Fedesarrollo, Bogotá.
- Contraloría General de la República de Colombia (2001). “Evaluación de las concesiones viales en Colombia: una aproximación a sus pasivos contingentes”. CGR, *Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas Informe 2*. Bogotá.

- Dornan, Daniel L. (2002). "Asset management: remedy for addressing the fiscal challenges facing highway infrastructure." *International Journal of Transport Management*. Vol. 1, No. 1, pp. 41-54.
- Engel, Eduardo, Ronald Fischer and Alexander Galetovic (2006). *Renegotiation without hold up: Anticipating Infrastructure Spending and Infrastructure Concessions*. Cowles Foundation Discussion Paper Number 1567. Yale University, New Haven, CT.
- _____. (2003). *Privatizing Highways in Latin America: Is it Possible to Fix What Went Wrong?* Economic Growth Center. Discussion Paper Number 866. Yale University, New Haven, CT.
- Fay, Marianne and Mary Morrison (2007). *Infrastructure in Latin America and the Caribbean – Recent Developments and key Challenges*. World Bank, Washington, D.C.
- Garcia, Alfredo, James Reitzes and Juan Benavides (2005). "Incentive Contracts for Infrastructure, Litigation and Weak Institutions." *Journal of Regulatory Economics*. Vol. 27, No. 1, pp. 5-24. ISSN 1573-0468 (Online).
- Gintis, Herbert (2009). *The Bounds of Reason - Game Theory and the Unification of the Behavioral Sciences*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Goodman, Alvin and Makarand Hastak (2006). *Infrastructure Planning Handbook: Planning, Engineering, and Economics*. McGraw-Hill Professional. American Society of Civil Engineers, Reston, VA.
- Guasch, José Luis (2007). "Negotiating and Renegotiating Infrastructure PPPs and Concessions: Key Issues for Policy Makers." Presentación en Power Point. *Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks for PPPs Seminar*. Budapest, Marzo 7-8.
- _____. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions - Doing it Right*. World Bank, Washington, D.C.
- Kim, K. (1998). *A Transportation Planning Model for State Highway Management - A Decision Support System Methodology to Achieve Sustainable Development*. Ph. D, Thesis. Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, VA.
- La República (2009). "Adjudican sectores uno y dos de la Ruta del Sol". Disponible en: http://www.la-republica.com.co/archivos/ACTUALIDADECONOMICA/2009-12-16/adjudican-sectores-uno-y-dos-de-la-ruta-del-sol_89606.php. Recuperado el 8 de enero de 2009. Bogotá.
- Meléndez, Marcela (2009). *Costos y beneficios de las concesiones de transporte de Colombia*. Presentación ppt. Bogotá, 25 de agosto.
- Montenegro, Santiago (2009). *Infraestructura y la experiencia internacional en financiamiento*. Presentación ppt. Abril 21. Asofondos.
- Paterson, William D. O. and Pinki Chaudhuri (2007). "Making Inroads on Corruption in the Transport Sector through Control and Prevention." Capítulo 5. In: Campos, J. E. y S. Pradhan (Eds.) *The Many Faces of Corruption – Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. World Bank. Washington, D.C.
- Perry, Guillermo (2009). *Retos del sector de infraestructura: 'Historia de dos ciudades'*. Ponencia en el 6º Congreso Nacional de la Infraestructura. CCI. Cartagena, Colombia, noviembre.

Robinson, James A. and Ragnar Torvik (2005). "White Elephants." *Journal of Public Economics*, Vol. 89, pp. 197-210.

Rus, Ginés de, Ofelia Betancor y J. Campos (2006). *Evaluación Económica de Proyectos de Transporte*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) (2006). *Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo carretero de México*. SCT, México, D.F. Noviembre.

Strong, John, José Luis Guasch and Juan Benavides (2004). "Managing Risks of Infrastructure Investment in Latin America: Lessons, Issues, and Prescriptions." In: J. Benavides (Ed.) *Recouping Infrastructure Investment in Latin America and the Caribbean – Selected Papers from the 2004 IDB Infrastructure Conference Series*. IDB. Washington, D.C. Felipe Herrera Library, IDB.

Unianandes (2004). Compreg. Recuperado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://compreg.unianandes.edu.co/noticias/nacionales.php?id=1335> Bogotá.

World Economic Forum (2007). *Benchmarking National Attractiveness for Private Investment in Latin American Infrastructure*. WEF, Geneva, Switzerland.

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CT+I)*

JUAN JOSÉ PERFETTI**

* *Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a Fedesarrollo, CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.*

** *Consultor particular.*

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio de consultoría tiene como objetivos realizar un diagnóstico de la situación actual de Colombia en materia de ciencia, tecnología e innovación, CT+I, y presentar una serie de recomendaciones concretas sobre las principales acciones que deberá impulsar el próximo gobierno nacional para fomentar y fortalecer la generación, la difusión y el uso del conocimiento como motor del crecimiento y el desarrollo económico y social del país.

Diversos estudios y análisis realizados desde diferentes perspectivas teóricas y conceptuales dejan en claro que tanto el desarrollo científico y tecnológico como la innovación, están directa e íntimamente relacionados con el crecimiento y el desarrollo económico. De tiempo atrás, las distintas escuelas económicas han reconocido la importancia del cambio técnico en el crecimiento económico y el bienestar de la población. Por tanto, para que un país avance por una senda de crecimiento sostenido, resulta indispensable y necesario impulsar, a nivel nacional y regional, las actividades relacionadas con la CT+I.

Sin embargo, para alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad, la acción del Estado en diversos campos es, sino determinante, fundamental. El gasto privado en I+D así como el nivel de actividad científico-tecnológica serán subóptimas, relativo al nivel socialmente deseable, si se deja al mercado actuar por su cuenta. Existen diversas fallas de mercado asociadas al fenómeno del desarrollo científico y tecnológico y de la innovación que hacen necesaria la intervención del Estado.

El análisis que se hace de la situación actual de las actividades de CT+I en Colombia muestra que, no obstante la tendencia creciente que a través de la anterior década exhibe el indicador de gasto en CT+I respecto al PIB, el mismo se encuentra prácticamente estancado desde el año 2004. Sin embargo, las cifras de financiamiento indican que el sector privado aporta alrededor de la mitad de los recursos para la CT+I, lo que evidencia la importancia estratégica que este sector tiene para las políticas públicas. Igualmente, Colombia, de manera pausada, ha venido construyendo una serie de activos y capacidades para la CT+I, activos que representan

una fortaleza de cara a la construcción de una economía-sociedad del conocimiento. De otra parte, aunque el número de grupos de investigación reconocidos por Colciencias muestra un ritmo acelerado de crecimiento, se encuentra que casi la mitad de los mismos se hallan inactivos. La formación del recurso humano especializado, doctorados y maestrías, ha avanzado, a través del tiempo, a un ritmo vacilante y discontinuo, lo que no permite la construcción de una base sólida de capital humano de alto nivel que soporte los avances científicos y tecnológicos que la transformación social y productiva demanda. En materia de patentes, los logros que el país ha alcanzado en los últimos años son bastante magros y representan una evidencia clara del atraso que Colombia exhibe en materia de innovación.

Al compararse a Colombia con los demás países latinoamericanos y del mundo se encuentra que, no obstante los esfuerzos adelantados y los resultados obtenidos, los logros del país en materia de CT+I se muestran insuficientes pues, en la gran mayoría de indicadores, se encuentra en los últimos lugares o se destaca muy poco. Si Colombia quiere, como lo han alcanzado otros países desarrollados y en desarrollo, avanzar en la conformación de unas bases sólidas de crecimiento y desarrollo económico y social sustentadas en el conocimiento, debe seguir el ejemplo de países que, como Corea del Sur, China, Irlanda, Brasil y Finlandia, dedican ingentes recursos en las actividades de CT+I.

La nueva Ley de CT+I, 1286 de 2009, aunque eleva a Colciencias a la condición de departamento administrativo y crea algunas instancias institucionales como el nuevo Sistema de CT+I, no representa mayor avance en materia institucional y financiera ni con ella se crean las bases necesarias para hacer de Colombia una sociedad-economía del conocimiento pues dicha Ley deja algunos vacíos en la estructura institucional pública de la CT+I y no garantiza el financiamiento de dichas actividades.

En materia de CT+I en Colombia, las empresas, las universidades y los centros de investigación y desarrollo tecnológico actúan como compartimentos estancos con muy bajos niveles de articulación entre ellos. Igualmente, mientras las universidades y los centros se dedican a la I+D, las empresas lo hacen en innovación. Finalmente, las universidades y los centros tienen una alta dependencia financiera de los recursos públicos y en especial de Colciencias. El presupuesto de Colciencias, aunque a través del tiempo crece, lo hace de manera vacilante y cíclica llevando a que sólo a

finales de la presente década haya recuperado los niveles de presupuesto vigentes a finales del siglo pasado, es decir, por el manejo dado en el pasado a la política pública y a los recursos financieros para la CT+I, el país perdió una década de avance científico, tecnológico y de innovación. En la asignación de su presupuesto de inversión, Colciencias ha priorizado el área de I+D y más recientemente el de innovación, todo ello en contra de la formación del recurso humano especializado y de la apropiación social de la CT+I.

Con el propósito de avanzar de manera más firme y virtuosa hacia el fortalecimiento de la CT+I, el presente estudio de consultoría propone poner en ejecución las siguientes iniciativas de políticas públicas:

- ❑ *Creación de la Comisión Nacional para la CT+I.* Este nuevo órgano será el encargado de aconsejar al Presidente de la República en todo lo relacionado con las políticas de CT+I en Colombia. Entre sus funciones está definir los lineamientos de la política nacional de CT+I; ejercer la coordinación de las actividades de CT+I a nivel nacional; hacer seguimiento de las políticas de CT+I; y proponer nuevos enfoques y desarrollos de la política nacional de CT+I. La Comisión estará integrada por el Presidente de la República quien la presidirá, por cuatro de los ministros relacionados con el tema de la CT+I, dos representantes de la comunidad científica y de las universidades, tres representantes del sector empresarial, un representante de los trabajadores, y uno de la sociedad civil.
- ❑ *Formulación del Programa Nacional de Innovación.* Considerando la importancia estratégica que para el desarrollo de la CT+I tiene la innovación como factor dinamizador de las actividades científicas y tecnológicas, se propone la formulación del Programa Nacional de Innovación que, a la manera como lo han hecho muchos otros países en el mundo, como Estados Unidos y Chile, sea una alianza público-privada liderada por Colciencias, pero ejecutada por el Consejo Privado de Competitividad.
- ❑ *Especialización institucional.* Para asegurar un avance cierto y sólido en materia de CT+I, existe la necesidad de acabar con el paralelismo que en materia de iniciativas y programas se viene presentando entre el SENA y Colciencias. Ello, además de duplicar esfuerzos, genera dudas y cuestionamientos acerca de qué quiere el país en CT+I. Cada entidad se debe dedicar a cumplir con su misión

y objetivos, y en ello el gobierno nacional debería formular claros lineamientos y tomar medidas que aseguren que éstos se cumplan.

- ❑ *Creación de comités regionales y locales Universidad-Empresa-Estado.* Con el propósito de impulsar la innovación y el uso creciente de conocimiento, una tarea fundamental que debe adelantar el país es la creación, a nivel local y regional, de comités Universidad-Empresa-Estado con los cuales, entre otras cosas, se impulse la integración entre los actores, se dinamice la investigación aplicada y la innovación, y se identifiquen oportunidades de spin off en las investigaciones de la universidad.
- ❑ *Proyecto de Ley para la explotación comercial de los resultados de la investigación por parte de las universidades públicas y de sus docentes.* Con el propósito de que las universidades, los grupos de investigación y los propios investigadores tengan incentivos para adelantar actividades de innovación, Colciencias debe promover dentro del gobierno nacional y del Legislativo un acto de ley que le permita a las universidades públicas, y a sus docentes, crear unidades comerciales o empresas o participar como socios en empresas de base tecnológica o que sean *spin off* de la investigación.
- ❑ *Trasladar a Colciencias el 50 por ciento del monto de los parafiscales del SENA.* Para garantizar el financiamiento permanente y adecuado de la CT+I, y en especial el de las actividades de innovación, se considera que, de subsistir los parafiscales a la nómina, una posible fuente de financiamiento de Colciencias y del Fondo Caldas consiste en destinar una parte, el 50%, de los parafiscales que anualmente recibe el SENA. Es necesario que el proceso de reasignación de recursos se haga de manera progresiva de tal forma que ambas entidades ajusten sus capacidades y programas a sus nuevos niveles de recursos de financiamiento. Un proceso de ajuste lineal de no más de cinco años se considera adecuado. Una fuente alterna de recursos para financiar las actividades de CT+I es la de las regalías. Las transferencias de recursos financieros de esta fuente deberán equivaler, anualmente, a la magnitud que se conseguiría del 50% del parafiscal del SENA.
- ❑ *Los esfuerzos y los recursos en materia de CT+I deben dirigirse prioritariamente hacia la innovación.* Entre los instrumentos de política para la innovación se aboga por

la conformación de fondos de capital de riesgo y de cofinanciamiento a nivel regional, pero con el apoyo de Colciencias; el cofinanciamiento de pasantías de doctores en empresas; la creación de una especie de servicio civil en materia de CT+I para las universidades y sus docentes; y el manejo flexible, especializado y ajustado a la realidad empresarial del tema de la innovación dentro de Colciencias.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio de consultoría tiene como objeto “realizar un diagnóstico de la situación actual de Colombia en materia de ciencia, tecnología e innovación” así como proponer “una serie de recomendaciones concretas sobre las principales acciones que debería impulsar el próximo gobierno para continuar con el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación como motor del desarrollo económico”.

Para alcanzar el objetivo propuesto y considerando la importancia creciente que el conocimiento tiene para la competitividad y el desarrollo de los países, el presente informe se organiza en cuatro partes incluida esta introducción que es la primera. En la segunda parte se ilustra cómo, de acuerdo con la literatura económica internacional, existe una clara relación positiva entre las actividades de CT+I, en especial la innovación, y el crecimiento económico de los países. En la tercera parte se presenta el análisis de los principales logros y resultados obtenidos por Colombia en materia de CT+I, se comparan éstos con los avances que han conseguido otros países de América Latina y el mundo, se presentan y discuten los principales contenidos y propuestas de la nueva Ley de CT+I, se realiza un análisis de la problemática que enfrenta la CT+I en el país, y se termina con una explicación del reto que implica proyectarse hacia la conformación de una economía-sociedad del conocimiento. En la cuarta parte se explican y detallan las recomendaciones de política tendientes a impulsar y fortalecer la innovación como el dinamizador de las actividades de CT+I en Colombia.

II. CT+I, CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Diversos estudios y análisis realizados desde diferentes perspectivas teóricas y conceptuales dejan en claro que el desarrollo científico y tecnológico, así como la innovación, están directa e íntimamente relacionados con el crecimiento y el desarrollo económico. Desde los escritores clásicos de los siglos XVIII y XIX ha habido un reconocimiento general acerca de la importancia del cambio técnico en el crecimiento económico y el bienestar (Perfetti, 2008). De otra parte, desde la perspectiva neoschumpeteriana y evolucionista, el cambio técnico es visto como la principal fuerza, *driving force*, detrás de las mejoras en competitividad, al tiempo que constituye un

factor importante para el comercio internacional. Por tal razón, se considera que el cambio técnico es un factor clave en cualquier tipo de explicación tendiente a entender el desarrollo económico. Desde esta perspectiva se establece que el progreso tecnológico ha sido, en las épocas modernas, la principal fuerza impulsora del crecimiento económico. En la economía moderna el conocimiento es considerado como el recurso fundamental y el aprendizaje como el más importante proceso.

En un estudio de consultoría para Colciencias (2005), luego de una amplia revisión de la literatura internacional acerca de la relación entre el conocimiento y el crecimiento, se encuentra que “desde hace un par de décadas, la estrecha relación existente entre la ciencia, la tecnología y el desarrollo [económico y social] se ha venido haciendo más clara (...) parece evidente que la diferencia en los niveles de producto per cápita entre los países está fuertemente asociada a la brecha en su capacidad de producir, adaptar y utilizar el conocimiento científico y tecnológico”. Más adelante, este estudio señala que “siguiendo la preocupación por alcanzar un crecimiento per cápita sostenido resultado de las externalidades positivas de la inversión en capital, el conocimiento científico, el cambio tecnológico y la innovación se ubican dentro de la literatura como los principales determinantes del desarrollo”.

Por su parte, la CEPAL (2008) sostiene que “hay consenso general en que la innovación es el motor del desarrollo, capaz de generar y sostener en el tiempo ciclos prolongados de crecimiento. Los nuevos productos, nuevos procesos, nuevos medios de transporte y nuevas formas de organizar la producción van cambiando cuantitativa y cualitativamente el paisaje de la economía y de la sociedad. Ahora bien, la innovación se materializa en la expansión o creación de sectores y actividades específicas, impulsando así la transformación estructural; a medida que la estructura cambia, se refuerzan los estímulos favorables a la innovación, en un proceso virtuoso de crecimiento económico”. Más adelante se afirma que “la innovación depende de la interacción entre las actividades públicas y privadas de investigación y desarrollo y de la capacidad de las empresas de generar, adoptar y difundir nuevos procesos y productos. Gracias a los esfuerzos públicos en este ámbito se crean las bases para que la ciencia aporte y se relacione con las actividades productivas. A su vez, los laboratorios de investigación y desarrollo de las empresas se orientan a buscar nuevas ventajas competitivas (...) La actual economía del conocimiento abre nuevas oportunidades para la transformación productiva de los países iberoamericanos”.

Es indiscutible, entonces, que el tema de la ciencia, la tecnología y la innovación por su manifiesta y directa relación con el cambio técnico se torna, a través del conocimiento, en un factor fundamental del crecimiento y el desarrollo de los países. En la medida que a nivel planetario se consolidan los procesos de globalización y apertura de las economías así como la tendencia a la conformación de las economías-sociedades del conocimiento, se hace más innegable que, para que los países puedan avanzar por una senda de crecimiento sostenido, resulta indispensable y necesario impulsar las actividades relacionadas con la CT+I.

Sin embargo, para alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad, la acción del Estado en diversos campos es, sino determinante, fundamental. Igualmente, desde diversos enfoques conceptuales (Perfetti, 2008) el Estado no sólo es un actor de gran importancia sino que el entorno para la generación, la difusión y el uso del conocimiento está afectado, directamente, por el accionar gubernamental. De allí que para promover e impulsar el desarrollo de la CT+I en los países, el Estado debe adoptar un conjunto de políticas, poner en práctica diversos instrumentos y adelantar distintas acciones.

De acuerdo con la literatura económica (Benavente, 2006), es claro que el gasto privado en I+D así como el nivel de actividad científico-tecnológica serán subóptimas, relativo al nivel socialmente deseable, si se deja al mercado actuar por su cuenta. Existen diversas fallas de mercado asociadas al fenómeno de la innovación que explican esta diferencia. Entre dichas fallas está la insuficiente apropiabilidad de los beneficios derivados de la actividad innovativa que hace que los agentes privados no tengan los incentivos necesarios para invertir en innovación.

Otra falla tiene que ver con la alta incertidumbre que caracteriza a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Las fallas del mercado financiero, los costos de transacción y las fallas en los sistemas nacionales de innovación constituyen otros factores que hacen necesaria la intervención del Estado. En este sentido, Maloney y Perry (2005) sostienen que los “importantes efectos indirectos (secundarios) a los que podría dar lugar la innovación implican que la rentabilidad social es muy superior a la privada y, por lo tanto, que las actividades innovadoras de las empresas, libradas a sus propios medios, serían subóptimas desde el punto de vista social, incluso si se eliminan las barreras y los desincentivos artificiales”.

III. LA SITUACIÓN DE COLOMBIA EN MATERIA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CT+I)

Desde hace unas pocas décadas, el país viene creando y desarrollando instituciones, capacidades y recursos en CT+I. En la década de los noventa del siglo pasado los avances en estas materias fueron meritorios pero, debido a las dificultades económicas que atravesó el país al final de dicha década y al principio de la siguiente, se presentó un quiebre en los desarrollos que se venían adelantando de manera progresiva en materia científica y tecnológica. De otra parte, desde mediados de la pasada década tanto el tema de la competitividad como el de la CT+I han venido recibiendo una atención especial por parte de la política pública. La definición de una visión de largo plazo para la sociedad colombiana, como es el caso de la Visión Colombia 2019- II Centenario, de una visión al 2032 (DNP, 2008)¹, de lo que se quiere lograr en materia de competitividad y nivel de desarrollo económico del país y de la conformación de una alianza pública-privada para lograr esta meta, constituyen hechos claros de los cambios de política e institucionales que se vienen adelantando. De igual manera, en materia de CT+I, no sólo ambas visiones destacan la importancia fundamental que el conocimiento tiene para el logro de las mismas, sino que se aprobó una nueva ley de CT+I, se formuló una política nacional de CT+I y se han venido disponiendo, de manera creciente, recursos financieros para estas actividades. De esta forma, Colombia, en las actividades de CT+I, se ha fijado la meta de que en el 2019 “tendrá un desarrollo humano, social y económico cimentado en la producción, difusión y uso del conocimiento, que será un elemento fundamental para la productividad y la competitividad” (DNP, 2005). En este marco, la política de CT+I tiene como objetivo “incrementar la capacidad del país en identificar, producir, difundir, usar e integrar el conocimiento científico y tecnológico, con el propósito de mejorar la competitividad, y contribuir a la transformación productiva del país” (DNP, 2009).

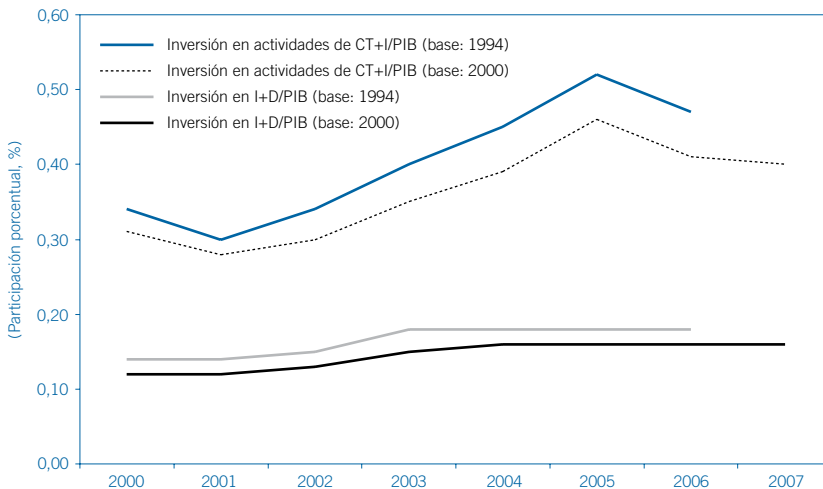
A. Resultados, avances y capacidades

El principal indicador, y el más utilizado a nivel mundial, acerca de la importancia que un país le confiere a las actividades de CT+I, es el del gasto en dichas actividades

¹ Entre los pilares de la política de competitividad, se encuentra la promoción de la CT+I.

como proporción del PIB total. En el Gráfico 1 se presenta la evolución registrada durante la presente década de dicho indicador para las actividades de CT+I y de I+D² en Colombia. El gráfico, que discrimina el gasto teniendo como base los años 1994 y 2000, muestra que la inversión que el país hace en actividades de CT+I aunque presenta tendencia creciente a través del tiempo, en los últimos cuatro años tiende a estancarse. Por su parte, la inversión nacional en I+D está prácticamente estancada desde hace unos años. Aunque el cambio en la base de precios con que se mide el PIB no afecta las tendencias de ambas curvas, sí lo hace en los niveles pues los indicadores en base 2000 se ubican sistemáticamente por debajo de los correspondientes al indicador en base 1994. Esta corrección implica que, para el año 2007, las inversiones en ACTI y en I+D en Colombia eran, respectivamente, de sólo 0,40% y 0,16%.

GRÁFICO 1. COLOMBIA: INVERSIÓN EN ACTIVIDADES DE CT+I E I+D (2000-2007)



Fuente: OCyT. Indicadores de Ciencia y Tecnología 2008.

² Según el Manual de Frascati (OCDE, 2003), la Investigación y el Desarrollo experimental (I+D) abarca el trabajo creativo que se realiza de manera sistemática y que incrementa el volumen de conocimiento del hombre, cultural y social y mejora la aplicación de dichos conocimientos. Los autores señalan que la I+D engloba la investigación básica, la aplicada y el desarrollo experimental. No obstante, la I+D es una de las actividades que conforman la CT+I, pues esta última considera el conjunto global de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación que lleva a cabo un país.

En el Cuadro 1 se presenta el estado de las capacidades de CT+I con las que actualmente cuenta Colombia³. Así, en el país hay 2.439 grupos de investigación reconocidos los que, en un lapso de 10 años, han crecido de manera acelerada, pues en 1998 eran sólo 881. De acuerdo con el Cuadro 1, en la creación de grupos de investigación es donde más se hacen evidentes los logros de las políticas públicas en CT+I, además que dicha actividad enfatiza la importancia que la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico ha tenido tanto en las políticas como en los recursos asignados por Colciencias.

El surgimiento y el reconocimiento de centros de excelencia es una actividad reciente en el país y hoy en día se cuenta con siete de ellos. Por su parte, los centros de desarrollo tecnológico han sido, por parte de Colciencias, objeto permanente de promoción y apoyo. De acuerdo con el Cuadro 1, a finales de la anterior década había 33 de ellos y hoy en día el número ha aumentado a 42, permitiendo así, al menos desde el punto de vista formal⁴, una mayor cobertura en términos de sectores y actividades atendidas. Los centros regionales de productividad y los parques tecnológicos no presentan mayor dinámica en estos años y parecieran ser instituciones que, no obstante su importancia, no han logrado consolidarse ni convertirse en instrumentos estratégicos para el desarrollo de la CT+I en Colombia. Las incubadoras de empresas constituyen otra estructura que ha venido creciendo de manera importante en estos últimos diez años. De tres incubadoras que había en 1998 hoy en día hay 27 de ellas. Éste es un importante instrumento para impulsar el desarrollo de nuevas empresas de base tecnológica y que, junto con los grupos de investigación y los centros de desarrollo tecnológico, son servicios de apoyo vitales para la consolidación de sectores y de empresas intensivas en la incorporación y utilización del conocimiento. Finalmente, se puede decir que en todas las regiones del país se cuenta

³ La mayoría de las cifras acerca de la situación de la CT+I en Colombia que se registran en este informe provienen de la publicación “Indicadores de ciencia y tecnología COLOMBIA 2008” del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. En algunos casos el consultor, con base en estas cifras, ha hecho cálculos adicionales.

⁴ En razón al alcance del trabajo, en éste no se entra a analizar los niveles de actividad, cobertura, eficiencia y eficacia de los distintos tipos de instituciones o entidades contenidas en el Cuadro 1. Por tal motivo, debe tenerse en cuenta que estas cifras sólo revelan el número de instituciones o entes con que cuenta el país, pero no se indica sus niveles de actividad y los resultados que obtienen. Más adelante se ahondará, para algunos actores y de manera muy breve, en algunos de estos aspectos.

con comisiones o consejos departamentales de CT+I, lo que constituye un buena estructura institucional para conseguir el creciente involucramiento y compromiso de los diferentes actores regionales en las actividades científicas y tecnológicas.

De esta manera, los resultados del Cuadro 1 muestran cómo el país ha venido construyendo, progresivamente y de manera efectiva, unas capacidades e instituciones que hoy en día representan un importante activo sobre el cual construir un desarrollo económico y social cada vez más fundamentado en el conocimiento.

CUADRO 1. ENTIDADES DE APOYO A LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (1998-2000)

Tipo de Entidad	Número de entidades			
	1998	2001	2006	2008
Grupos de investigación reconocidos*	881	1.539	2.439	2.439
Centros de excelencia	0	0	6	7
Centros Desarrollo Tecnológico	33	43	37	42
Incubadoras de Empresa	3	14	31	27
Centros Regionales de Productividad	3	7	9	7
Parques Tecnológicos	1	3	3	3
Comisiones/Consejos Departamentales CyT	7	25	30	31

* Desde el 2002 se establece una diferenciación entre grupos registrados y reconocidos. Estos últimos tienen resultados concretos y voluntariamente se someten a una clasificación por parte de Colciencias.
Fuente: Colciencias.

Respecto a la formación del recurso humano, las cifras revelan (Perfetti, 2009b) que durante los últimos 15 años la evolución del número de profesionales que se han beneficiado de los apoyos institucionales⁵ para su formación en el exterior a tra-

⁵ Se debe destacar el importante papel que para el país ha representado Colfuturo pues, gracias a sus logros, en Colombia se ha mantenido, en las épocas en que las instituciones públicas han tenido dificultades económicas o decidieron no apoyar los programas de formación de recursos humanos especializados, un flujo mínimo de beneficiarios de doctorados y maestrías. Las cifras también revelan que, en la presente década, se presenta una cierta especialización institucional entre Colciencias y el Ictex pues el primero apoya más intensamente los programas de doctorado y el segundo los de maestría.

vés del financiamiento de programas de maestrías y doctorados⁶ ha sido vacilante y discontinua a través del tiempo.

Aunque, como se vio anteriormente, durante la actual década el número de grupos de investigación registrados en el país presenta un continuo proceso de crecimiento, la información disponible indica que el ritmo de aumento de los grupos que, aunque registrados, se encuentran activos, esto es, adelantando actividades de investigación de forma permanente, ha venido disminuyendo progresivamente y que, a finales de 2007, el número de éstos era inferior al número de grupos registrado en los dos años inmediatamente anteriores. Por tal razón, la proporción de grupos activos a grupos registrados presenta, desde el 2002, una caída. En el año 2007 dicha proporción llega a ser del 51,3% indicando que, del total de grupos de investigación registrados actualmente en el país, sólo la mitad de ellos están activos.

Un elemento fundamental del proceso de generación de conocimiento es la producción académica por parte de los grupos de investigación, que se expresa en la publicación de artículos, capítulos y libros. En Colombia, durante el periodo 2000-2007, se encuentra que durante la primera mitad de la década se registró un aumento progresivo e importante de la producción académica, aumento que se fue debilitando pausadamente hasta que en los años 2006 y 2007 cae abruptamente⁷ por parte de los grupos de investigación⁸.

Desde el punto de vista del impacto que tienen las actividades de CT+I en el aparato productivo, es importante conocer la dinámica de solicitudes de patentes por

⁶ *En Colombia existe, al menos para las áreas de ciencias naturales, las ciencias sociales y las ciencias de la ingeniería, un relativo equilibrio en el número de beneficiarios de programas de doctorados por área de CT+I. Con ello no sólo se construyen bases más sólidas y diversificadas de capital humano especializado sino que se abre espacio a más posibilidades de desarrollo de las actividades de CT+I.*

⁷ *Contrario a lo que acontece con la producción académica de los grupos de investigación, los artículos publicados por investigadores asociados a instituciones colombianas en revistas indexadas presenta un crecimiento continuo destacándose la aceleración del número de artículos a partir del año 2004.*

⁸ *En el documento de Indicadores de ciencia y tecnología, Colombia 2008, Charum, Daza, Lucio y Salazar (2009). señalan que “después del año 2005 el registro de productos con años de publicación reciente disminuye”. Respecto a las posibles explicaciones para esta situación se afirma “quizá la principal es que en 2007 no hubo convocatoria para la medición y clasificación de grupos” (pg. 58).*

parte de los países. En Colombia, la presentación de solicitudes de patentamiento es realizada, principalmente, por no residentes⁹ en el país (ver Cuadro 2). Igualmente, es claro que buena parte de estas solicitudes se realizan utilizando el Tratado de Cooperación de Patentes-PCT y esto es especialmente cierto en los últimos años. La evolución durante la presente década de las solicitudes de patentes presentadas por residentes en el país, no obstante representar una mínima parte de las solicitudes hechas por los no residentes, muestra un lento pero progresivo aumento a través del tiempo. En cuanto a las patentes concedidas, se repite el mismo patrón señalado para las solicitudes. En materia de patentes es claro que los logros que el país ha alcanzado en estos últimos años son bastante magros y son una evidencia del atraso que Colombia exhibe en materia de innovación.

Así las cosas, las cifras indican que, a través del tiempo, en materia de CT+I, Colombia ha venido desarrollando unas bases institucionales y legales así como unos marcos de política y unos instrumentos que le han permitido instituir, de manera creciente y progresiva, unas capacidades, unas instituciones y una infraestructura básica. Sin embargo, estos avances se han ido construyendo de manera vacilante pues las políticas públicas y los correspondientes recursos no han sido suficientemente contundentes como para establecer una senda de crecimiento y desarrollo virtuoso en materia de CT+I. De otra parte, las cifras presentadas muestran que los avances que el país ha alcanzado son más significativos en materia de investigación, -como es el caso de los grupos de investigación-, que en materia de innovación, como es el caso de la inversión en I+D y la aprobación de patentes. Respecto a ello, preocupa el hecho de que, en un país en desarrollo con altos niveles de pobreza y desigualdad, los esfuerzos en investigación no se traduzcan en mayores niveles de desarrollo.

Por su misma naturaleza y teniendo en cuenta la experiencia de otros países, especialmente la de los países desarrollados, Colombia comete un gran error al no

⁹ *Los indicadores relacionados con las patentes “contemplan los números de solicitudes presentadas y concedidas de patentes, modelos de utilidad y diseños industriales discriminados por el origen del solicitante, es decir, si son residentes o no en el país; para las solicitudes de patentes y de los modelos de utilidad se discrimina si éstas son presentadas utilizando o no el Tratado de Cooperación de Patentes -PCT-”. (Charum et ál., 2009, p. 86). Este Tratado, al crear un procedimiento único para solicitar las patentes, protege las invenciones en todos los países, garantizando que cada invención cumpla los requisitos de novedad, actividad inventiva y aplicabilidad industrial.*

definir un apoyo público permanente y creciente a las actividades de CT+I, pues dichas actividades se caracterizan por ser una construcción de largo plazo que requiere la continuidad y la contundencia de los esfuerzos, los recursos y las políticas. En materia de CT+I resulta, en muchos casos, muy difícil, por su alto costo, recuperar las capacidades y los recursos especializados que se destruyen como resultado de una política fluctuante y poco categórica.

CUADRO 2. SOLICITUDES DE PATENTES DE INVERSIÓN PRESENTADAS Y CONCEDIDAS (2001-2007)

Año	Presentadas Via Nacional (NAL)			Presentadas Via Nacional (PCT)		
	Residentes (NAL)	No residentes (NAL)	Total	Residentes (PCT)	No residentes (PCT)	Total
2000	75	1.694	1.769	n.d.	n.d.	0
2001	65	429	494	0	3	3
2002	52	198	250	1	330	331
2003	77	123	200	5	1.004	1.009
2004	71	132	203	5	1.233	1.238
2005	91	169	260	8	1.493	1.501
2006	141	133	274	2	1.727	1.729
2007	114	114	228	1	1.747	1.748
Total	686	2.992	3.678	22	7.537	7.559

Año	Concedidas Via Nacional (NAL)			Concedidas Via Nacional Via PCT		
	Residentes (NAL)	No residentes (NAL)	Total	Residentes (PCT)	No residentes (PCT)	Total
2000	21	574	595	n.d.	n.d.	0
2001	13	350	363	n.d.	n.d.	0
2002	12	360	372	n.d.	n.d.	0
2003	5	286	291	n.d.	n.d.	0
2004	11	283	294	n.d.	n.d.	0
2005	7	249	256	n.d.	n.d.	0
2006	10	206	216	1	6	7
2007	12	149	161	0	61	61
Total	91	2.457	2.548	1	67	68

Fuente: OCyT.

B. Situación de Colombia frente a América Latina y el mundo

El Gráfico 2 ilustra cómo, para el caso de Colombia, el gasto en I+D se ajusta al patrón internacional lo que quiere decir que el país gasta en CT+I en proporción a su grado de desarrollo, expresado éste en el nivel de PIB per cápita de la población¹⁰. La gráfica también muestra cómo el gasto de Colombia en actividades de CT+I está por debajo de países que como Panamá, Turquía o Rumanía tienen niveles de PIB per cápita muy similares al nuestro. Finalmente, vale la pena resaltar los grandes esfuerzos que hacen países que reconocen en la CT+I un factor determinante de su desarrollo y su progreso. Este es el caso de China, Corea del Sur, Japón, Finlandia, Suecia e Israel¹¹, en donde el gasto está muy por encima del patrón internacional.

Respecto al acervo de investigadores (número de investigadores por millón de habitantes) en Colombia y su relación con el resto del mundo, la situación del país es menos favorable que en el caso del gasto en ACTI pues Colombia está por fuera del patrón internacional indicando que el acervo de investigadores está por debajo del que le corresponde, dado el nivel de PIB per cápita del país (ver Gráfico 3).

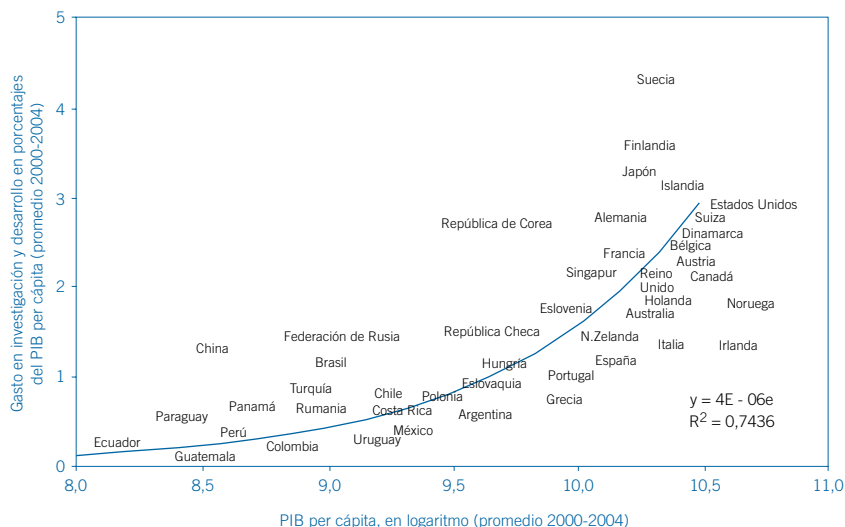
Igualmente, se encuentra que dicho acervo es uno de los más bajos del mundo. Al igual que con el indicador de gasto en ACTI como proporción del PIB, en materia de investigadores se encuentra que hay unos países que vienen creando capacidades muy por encima de lo que sus propias capacidades económicas actuales les demandan. Éste es el caso de China, Corea y Finlandia.

En cuanto a educación, al revisarse la distribución de las 500 mejores universidades del mundo, se evidencia que Colombia no tiene ni una sola universidad en este selecto grupo. En relación con los 500 mejores centros de investigación del mundo, se encuentra que Colombia sólo tiene un centro entre los mejores del mundo. La experiencia internacional revela que construir universidades de talla mundial no es

¹⁰ *Muy seguramente estos resultados se basan en el gasto valorado a precios de 1994. La nueva información en base 2000 probablemente lleve a que, como se vio en la gráfica 1 de este informe, el gasto sea menor y, por ende, Colombia se encuentre ligeramente por debajo del patrón internacional.*

¹¹ *Todos ellos gastan en CT+I mucho más de lo que el patrón internacional les determina. En otras palabras, desde hoy están construyendo la competitividad y el bienestar del futuro.*

GRÁFICO 2. PAÍSES SELECCIONADOS: PIB PER CÁPITA Y GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (2000-2004)

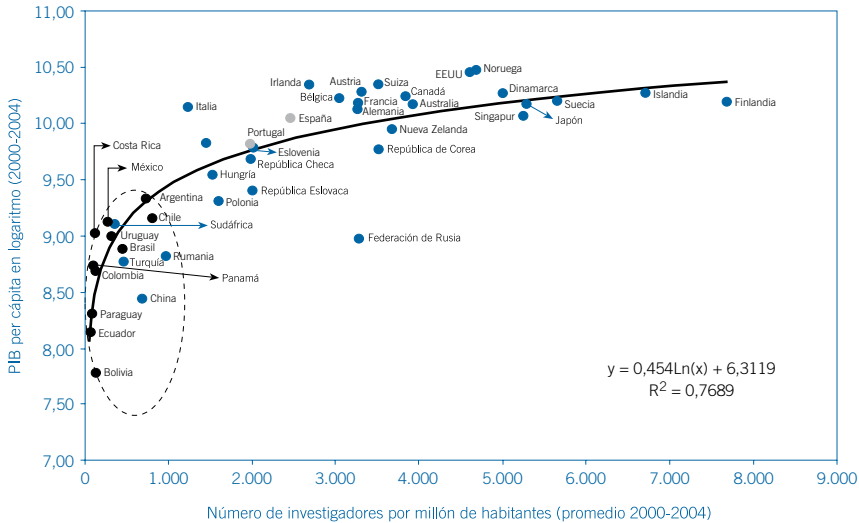


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades (LCVG.2367/SES/32/3). Santiago de Chile, mayo.

tarea fácil y requiere de un trabajo continuo, de recursos especializados y de tiempo, pues países que vienen haciendo grandes esfuerzos en CT+I como Corea, China e Irlanda sólo tienen, respectivamente, dos, seis y cinco universidades reconocidas. Igual de exigente y laborioso resulta poder disponer de centros de investigación que tengan reconocimiento internacional. Países como Corea, al que se ha visto hacer grandes inversiones en las actividades de CT+I, sólo tiene un centro de investigación con reconocimiento internacional. China, un jugador relativamente reciente en el escenario mundial de la CT+I, tiene el mismo número de centros reconocidos, cinco, que países con gran tradición en el desarrollo científico y tecnológico como Suiza y Suecia.

En relación a las publicaciones científicas, Colombia, aunque en mejor posición que algunos países latinoamericanos, está muy por debajo de los líderes de la región como Chile, Argentina, México y Brasil. Finalmente, en lo relacionado con la eficiencia en la producción de patentes, los países latinoamericanos, aún los mejor posicionados en materia de indicadores de CT+I como es el caso de Brasil, Argentina y México, se encuentran en el grupo de más baja eficiencia a nivel mundial. Colombia hace parte de este grupo.

GRÁFICO 3. PAÍSES SELECCIONADOS: ACERVO DE RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO E INGRESO PER CÁPITA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sobre la base de información del portal CyT-DES (Ciencia y tecnología para el desarrollo) [en línea] <http://www.cepal.org/lyd/> y Banco Mundial, “World Development Indicators” [base de datos en línea] <http://www.devdata.worldbank.org/dataonline/>

De esta forma, al comparar los resultados y la situación de Colombia con el resto de países de Latinoamérica y del mundo, sus logros se muestran insuficientes pues, en la gran mayoría de indicadores, nuestro país se encuentra en los últimos lugares o se destaca muy poco.

C. La base institucional de las actividades de CT+I, la Ley 1286 de 2009

Con el propósito de darle a la CT+I un impulso mayor, así como de crear unas bases más sólidas de crecimiento y desarrollo económico y social, el Congreso de la República de Colombia aprobó, a finales del año 2008, una nueva Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, la que fue firmada por el Presidente de la República a principios del 2009 como la Ley 1286 de Ciencia, Tecnología e Innovación, CT+I. Esta nueva Ley pretende “fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y a Colciencias para lograr un modelo productivo sustentado en la ciencia, la tecnología y la inno-

lación, para darle valor agregado a los productos y servicios de nuestra economía y propiciar el desarrollo productivo y una nueva industria nacional”. La nueva Ley consta de cinco capítulos y 35 artículos.

En los enunciados de la Ley, que corresponde a las disposiciones generales, quedan establecidos los elementos fundamentales de una concepción contemporánea del desarrollo de las actividades de CT+I en un país. Entre ellos se destacan, en el artículo segundo de dicha Ley, la inclusión, además de la ciencia y de la tecnología, de la innovación como parte fundamental del desarrollo del país, de la relación biunívoca que se tiene que dar entre la CT+I y la competitividad de las empresas y del país, de la necesidad fundamental de crear y fortalecer una cultura ciudadana y una apropiación social de la CT+I, y de la importancia que estas actividades tienen para el desarrollo de las regiones.

Sin lugar a dudas, las disposiciones generales que consigna la Ley 1286 representan un cambio fundamental frente a lo que ocurría en el pasado cuando el modelo de CT+I en Colombia giraba más en torno a la investigación que a la innovación. En virtud de la nueva Ley, ahora la innovación se considera como un eje fundamental de dicho modelo y se reconoce el énfasis productivo que tiene el objetivo, tanto de la misma Ley como del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Precisamente, respecto al Sistema, una modificación que trae la Ley y en el que se hace un reconocimiento explícito de la importancia que adquiere la innovación en el nuevo enfoque de la CT+I en Colombia, es el cambio en la denominación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que ahora es de Ciencia, Tecnología e Innovación. En concordancia, al Sistema se le asignan nuevos objetivos y actividades. El órgano coordinador del nuevo sistema, SNCTI, es Colciencias.

La Ley, en su artículo 5º, transforma a Colciencias en un departamento administrativo y lo convierte en el “organismo principal de la administración pública, rector del sector y del Sistema Nacional de CT+I”. En este orden de ideas, Colciencias es el encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política de Estado en las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

Es, por decir lo menos, lamentable que finalmente no se hubiese aprobado la creación de un Ministerio especializado en el manejo de la CT+I como era la idea de los ponentes de la Ley, de un sector de la opinión pública y de muchos expertos en el tema. Aunque algunos analistas y funcionarios públicos consideran como un logro la transformación de Colciencias en un departamento administrativo, la realidad es

que este hecho no constituye mayor avance de cara a la importancia y a la trascendencia que el tema de la CT+I tiene para el crecimiento y el desarrollo de los países, al tiempo que deja serios vacíos institucionales en materia de coordinación, los que deben ser cubiertos con la creación de nuevas instancias.

La Ley establece que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Colciencias, con el apoyo de las instituciones involucradas, elaborarán anualmente un marco de inversión en CT+I, y el Conpes determinará anualmente las entidades, la destinación, los mecanismos de transferencia y de ejecución y el monto de los recursos en programas estratégicos de CT+I para la siguiente vigencia fiscal. Esto pone de presente que, según la nueva Ley de CT+I, para efectos presupuestales, Colciencias sigue dependiendo del DNP y de MinHacienda y no tiene capacidad alguna de afectar los presupuestos y realizaciones de otros ministerios en materia de CT+I. Asimismo, y para agravar aún más la perspectiva de financiamiento de las actividades de CT+I en Colombia, la Ley 1286, aunque crea un nuevo fondo para el financiamiento de las actividades de CT+I, el Fondo Francisco José de Caldas, al que se le dotó con una eficaz figura de ejecución de recursos, infortunadamente, no se le asigna a una fuente fija de recursos que le permita algún nivel de independencia y discrecionalidad. De acuerdo con la Ley, los recursos del Fondo dependerán del Presupuesto de la Nación y de otros recursos de origen público y privado.

En este orden de ideas, no es posible afirmar que la nueva Ley 1286 de 2009 represente un gran avance en materia de CT+I ni que con ella se están creando las bases para hacer de Colombia una sociedad-economía del conocimiento. Más aún, y como se verá más adelante en la parte de recomendaciones, es fundamental adelantar algunas acciones de orden institucional y financiera que remedien los vacíos que en estas materias dejó la Ley.

D. Problemática de la CT+I en Colombia de cara a hacer del conocimiento un factor de crecimiento y desarrollo

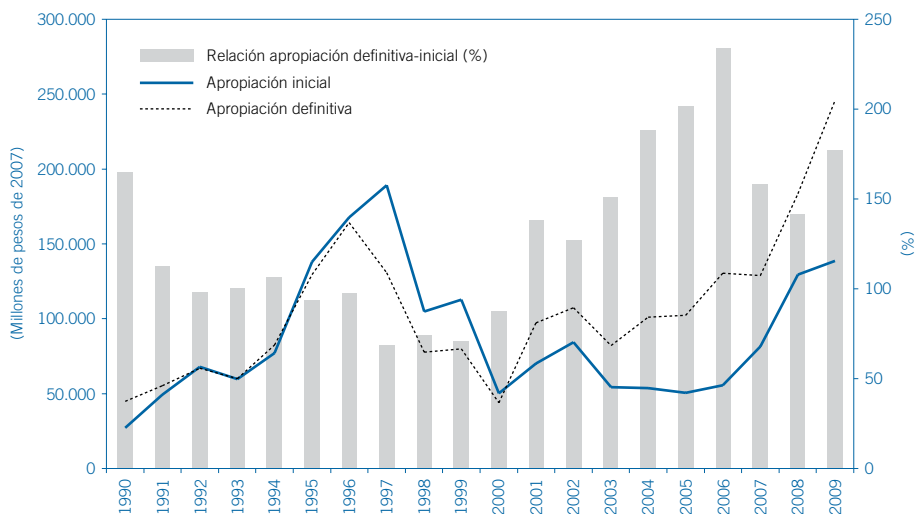
En el Gráfico 4 se presenta la evolución registrada del presupuesto¹² de Colciencias durante las dos últimas décadas. Por sus funciones y el papel en el desarrollo de

¹² Este valor incluye tanto el gasto de operación como el de inversión.

la CT+I, Colciencias representa para el país la institución distintiva de su desarrollo científico y tecnológico. Adicionalmente, en dicha institución se expresan las intenciones y los esfuerzos que el país hace en esta vital área del desarrollo de Colombia. Por tal motivo, y no obstante que el instituto no maneja ni arbitra la totalidad de recursos de origen público dirigidos al desarrollo de la CT+I, es de gran importancia conocer cuáles han sido, a nivel general, los niveles de apoyo que el gobierno nacional le ha brindado a esta institución y cómo se han aplicado los mismos.

Como lo ilustra el Gráfico 4, aunque la tendencia de largo plazo de las series de apropiación inicial y definitiva es a crecer, dicho crecimiento no se ha presentado de manera sostenida a través del tiempo. En particular, durante la década de los noventa del siglo pasado se registra un ciclo que, partiendo del año 1990, tiene su pico en los años 1996/1997 para luego descender hasta el año 2000. A partir del año 2000 comienza un nuevo ciclo de crecimiento en el presupuesto de Colciencias y que, en el caso de la apropiación definitiva, presenta un crecimiento permanente. Sin em-

GRÁFICO 4. COLCIENCIAS PRESUPUESTO 1990-2009
(MILLONES DE PESOS DE 2007)



Notas: El presupuesto en pesos corriente para 2009 corresponde al Dato estimado a partir del MGMP. El IPC utilizado para el 2008 es el correspondiente a noviembre. El IPC utilizado para el 2009 corresponde a un estimado a partir de la meta de inflación fijada por el Banco de la República para 2009.

Fuente: Colciencias. IPC DANE. Cálculos DNP.

bargo, tan sólo en los años 2008 y 2009 se supera el nivel presupuestal del pico del ciclo presupuestal de la década de los noventa. De alguna manera, ello muestra lo vacilante de las políticas y deja ver la poca importancia que la sociedad y el Estado colombiano le confieren a la CT+I.

De otra parte, es importante señalar que en varios de los indicadores de resultados y de logros del país en materia científica y tecnológica se observan unos ciclos de comportamiento ligados, probablemente, a las disponibilidades presupuestales y a las decisiones de política en materia de CT+I. Un ejemplo de dichos ciclos, además del presupuesto de Colciencias, es el del apoyo financiero a los programas de doctorados. Estos ciclos le quitan al país la posibilidad de generar procesos acumulativos crecientes que tan importantes son para las actividades de CT+I pues recuperar las capacidades que se destruyen en los periodos de baja en el ciclo toma bastante tiempo y se requiere de nuevos recursos financieros para volverlos a construir. Otra característica común de los indicadores de CT+I en Colombia es que en muchas de las actividades pareciera que se ha llegado a unos umbrales que no son sostenibles, al tiempo que comienzan a desvanecerse los resultados obtenidos hasta ahora. Este es el caso, por ejemplo, de los grupos de investigación activos, de los investigadores activos y de los investigadores activos vinculados a grupos de investigación.

En este orden de ideas, y dado que en los años 2008 y 2009 se registra un aumento significativo en el presupuesto asignado a Colciencias, cabe preguntarse si este nuevo impulso fiscal será capaz de darle un nuevo aire al desarrollo de la CT+I, aire que es de vital importancia si el país quiere hacer realidad sus aspiraciones futuras en materia de competitividad, de crecimiento y de desarrollo económico y social.

En cuanto a la asignación del presupuesto de inversión de Colciencias durante la presente década, se puede decir que éste se ha destinado a seis áreas estratégicas que son: promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico; el estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico; la formación del recurso humano para la CT+I; el fortalecimiento de la capacidad del Sistema Nacional de CT+I; el fortalecimiento de la capacidad regional en CT+I; y la apropiación social de la CT+I. En el Gráfico 5 se presenta la ejecución del presupuesto de inversión de Colciencias por áreas estratégicas.

De acuerdo con dicha gráfica, es claro que durante la presente década las prioridades de ejecución de Colciencias, que muy seguramente debieron responder a los

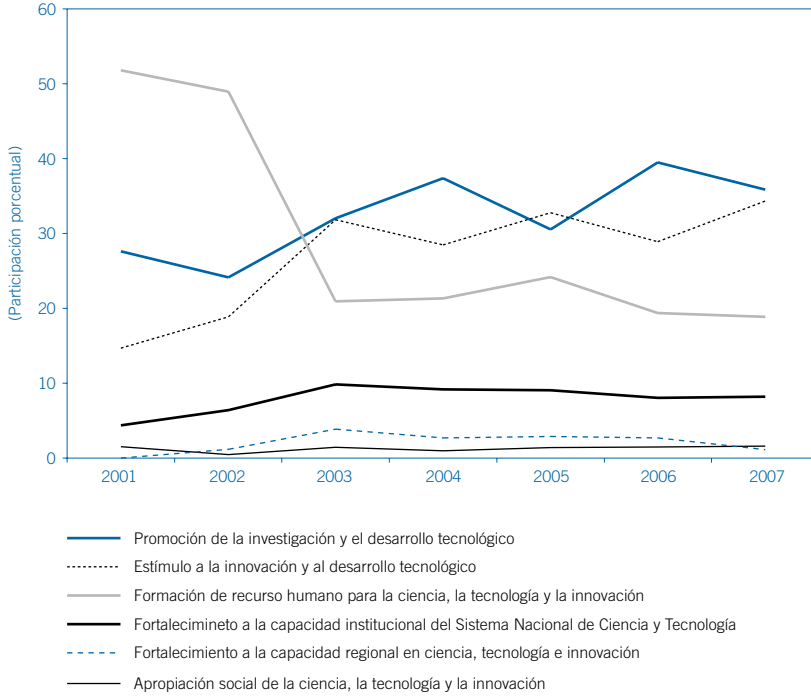
énfasis de la política pública de CT+I, han sufrido cambios de gran importancia en cuanto al tipo, el enfoque y las intenciones del desarrollo científico y tecnológico del país. En particular, mientras al principio de la actual década el grueso de los recursos se dirigía a las actividades de formación del recurso humano -con el 50% de la ejecución total-, y a la promoción de la investigación -con el 26% aproximadamente de dicha ejecución-, al finalizar la década la prioridad está centrada en la promoción de la investigación y el estímulo de la innovación ya que sus participaciones son ahora del 38% y el 32%, respectivamente.

La caída en la asignación de recursos destinados a la formación del recurso humano es dramática: hoy en día se ejecutan menos de la mitad de los recursos que se dedicaban a esta área a principios de la presente década.

De otra parte, mientras que para las áreas de fortalecimiento del Sistema y de la capacidad regional en CT+I aumentan los recursos y, por ende, su participación en el gasto de inversión, la apropiación social se convierte, paradójicamente, en la cenicienta de la ejecución de los recursos de Colciencias. Aunque importantes las dos primeras áreas -en especial el fortalecimiento de las capacidades alrededor de la conformación y el desarrollo de los sistemas regionales de innovación-, para las cuales las contrapartidas de Colciencias deberían responder a las iniciativas y los aportes regionales, no se puede concebir que un país que tenga como meta a mediano y largo plazo proyectarse hacia la conformación de una economía-sociedad del conocimiento pueda alcanzar ésta sin conseguir que la sociedad, como un todo, valore y apoye el desarrollo de las actividades de CT+I, y el fundamento de ello está en la promoción y el desarrollo de las actividades de apropiación social de la CT+I. En igual sentido, el país debe reflexionar y decidir si es adecuado que los recursos de formación del recurso humano deban recibir un recorte tan drástico pues la capacidad real de avanzar, tanto en las actividades de investigación y desarrollo tecnológico como en las de innovación, está determinada, en gran medida, por la magnitud y la calidad del recurso humano especializado con que cuente el país.

El Gráfico 5 también ilustra el cambio que se ha dado en las prioridades de asignación de los recursos de Colciencias entre I+D e innovación. En ese cambio de prioridades se debe resaltar la importancia creciente que progresivamente vienen recibiendo la innovación y el desarrollo tecnológico, lo que está muy en línea con la visión que se promueve e impulsa a través de la Ley 1286.

GRÁFICO 5. COLCIENCIAS EJECUCIÓN POR ÁREAS ESTRATÉGICAS 2001-2007
(MILLONES DE PESOS DE 2007)



Fuente: OCC y T. Indicadores de Ciencia y Tecnología 2008.

Lo que no deja de preocupar de la nueva estructura de prioridades en la asignación de recursos al interior de Colciencias es la falta de equilibrio de los destinados a la formación de los actores fundamentales¹³ de cualquier transformación que tenga como meta la conformación de una economía-sociedad del conocimiento. Hoy en día se está discriminando abiertamente en contra de dos actores fundamentales, el recurso humano especializado y la población formada en CT+I capaz de soportar la transformación social.

¹³ *Estos actores son: un Estado altamente comprometido con la CT+I y capaz de ejercer un liderazgo social eficaz; unos empresarios y unas empresas innovadoras; un amplio y sólido recurso humano formado para la CT+I; y una población con creciente educación y cultura en CT+I.*

Por su parte, los cuatro grupos de instituciones que constituyen el eje sobre el cual gira la ejecución y el financiamiento de las actividades de CT+I en Colombia son las Entidades del Gobierno Central-EGC; las Instituciones de Educación Superior o IES; las empresas; y los Centros de Investigación y de Desarrollo Tecnológico. Estos cuatro agentes están acompañados de otro grupo de instituciones¹⁴ que no tienen, en la actualidad, mayor peso en el desarrollo de la CT+I en Colombia.

En el Cuadro 3 se presenta el perfil financiero y de capacidades disponibles para cada uno de los cuatro agentes principales. Según el cuadro, en materia de CT+I, las empresas, las IES y los Centros actúan como compartimentos estancos con muy bajos niveles de articulación entre ellos. Esto pone de presente que, independientemente de los apoyos que reciben internamente y de los trabajos que adelantan algunas empresas con entes especializados del exterior, el tipo de innovación que éstas realizan no parece ser muy complejo y radical pues las empresas se distinguen por contar con bajos niveles de investigadores y con escasas relaciones con las IES (y los Centros) que son las instituciones que en Colombia adelantan las actividades de I+D y las que cuentan con los investigadores y los grupos de investigación.

De igual manera, del perfil de las IES surge la duda respecto a qué tan sostenible es mantener la actual situación de estas entidades que centran su tarea, esencialmente, en las actividades de I+D, que no tienen mayor relacionamiento con las empresas y que cada vez más dependen de recursos financieros externos a ellas, además de que éstos son mayoritariamente de origen público. Igualmente, y de gran importancia para el desarrollo futuro de la CT+I, se debe encontrar respuesta a la pregunta de cómo lograr que las empresas, las IES y los Centros trabajen mancomunadamente, compartan y optimicen los escasos recursos disponibles, al tiempo que, como fruto de dicho trabajo, le aporten positivamente al desarrollo del país.

De otra parte, los Centros replican a las universidades en su principal actividad, I+D, pero disponen de bajos niveles de capacidad para adelantarla. Ello debe llamar a reflexionar sobre el papel que los Centros deben jugar en el esquema nacional de CT+I pues se han convertido en una réplica innecesaria y poco eficiente de las uni-

¹⁴ De acuerdo con la información del Observatorio Colombiano de CT, el grupo de otros está integrado por las siguientes instituciones: hospitales y clínicas, asociaciones, agremiaciones profesionales y ONG, e IPSFL al servicio de las empresas y entidades internacionales (Charum et ál., 2009).

CUADRO 3. PERFIL INSTITUCIONAL PARA LOS CUATRO AGENTES PRINCIPALES DEL CT+I

Instituciones	Financiación Inversión ACTI (2007)	Actividades de Inversión de ACTI (2997)	Ejecución Inversión ACTI (2007)	Nivel de Relacionamento Financiero (2007)	Proyectos de investigación e Innovación Colciencia (2007) Millones de pesos	Grupos de Investigación (2007)	Investigadores Activos (2007)	Revistas Indexadas en PubIndex por Tipo de Institución Editora (2007)	No. Proyectos Colciencias por Tipo de Institución y Programas Normales de Ciencia y Tecnología 2000-2007
Empresas	Autofinanciador (94,1%) (principal financiador de ACTI)	* Innovación (80%) * I+D (20%)	Principal ejecutor de recursos ACTI (46,1%)	Financia a: * IES en: 3,2% de su ejecución * Centros en: 2,3%	\$28.165 (18,2%)	Activos: 11 No Activos: 28	0,29%	2	Desarrollo Tecnológico Industrial y Calidad: 106
IES	Creciente Dependencia de financiamiento externo	* I+D (88%) * Servicios C y T (12%)	Segundo en ejecución de ACTI (24,4%)	* Nivel de autofinanciamiento 48,8% * Financiamiento de las ECC: 40%	IES Públicas: \$49,386 (31,9%) IES Privadas: \$30,011 (19,4%)	IES Públicas: Activos: 1.674 No Activos: 1.399 IES Privadas: Activos: 1.416 No Activos: 1.370	IES Públicas: 49,98% IES Privadas: 39,50%	IES Públicas: 105 IES Privadas: 82	IES Públicas Ciencia y Tecnología de la Salud: 296 Ciencias Básicas: 183 IES Privadas: Ciencia y Tecnología de la Salud: 101 Ciencias Básicas: 183
Entidades Gobierno Central	Financiador neto (aumenta su participación) (Segundo financiador de ACTI)	Participan en todas las actividades: * Ad/mon + Otras actividades (35%) * Innovación (25%) * Apoyo Financiero (17%)	Tercero en ejecución de ACTI (17,0%)	El Gran financiador del Sistema. Apoya a Empresas: 12,5% a IES: 40% a Centros: 52,4%	\$1.405 (0,9%)	Activos: 24 No Activos: 52	-	2	Ciencia y Tecnología de la Salud: 50
Centros de Investigación y CDT's	Ejecutor neto de recursos externos (con creciente esfuerzo de autofinanciamiento)	* I + D (78%) * Ad/mon + Otras actividades (12,3%)	Cuarto en ejecución de ACTI (10,2%)	Nivel de autofinanciamiento: 31,4% Recibe recursos de: * Gobierno Central * Empresas	\$42,293 (27,3%)	Activos: 108 No Activos: 80	5,30%	7	Desarrollo Tecnológico Industrial y Calidad: 101 Ciencia y Tecnologías Agropecuarias: 89

Fuente: OC y T. Cálculos del autor.

versidades. En muchas partes del mundo los Centros Tecnológicos tienen un papel diferente al de las universidades y trabajan más estrechamente con las empresas.

Finalmente, frente a la magnitud de los recursos disponibles y los retos que el país tiene de cara al futuro cabe preguntarse si Colciencias¹⁵ debe ser un jugador más determinante de la CT+I que, como se señaló anteriormente, en la nueva Ley 1286 no aparece enteramente claro que ello sea así, excepto por el hecho de que se le otorgó mayor categoría en la estructura institucional del país. Pero si se hace caso de las motivaciones y de los principios de la nueva Ley, la respuesta es que efectivamente se espera un mayor protagonismo por parte de la entidad y cabe preguntarse, entonces, qué debe hacerse en materia institucional y financiera para hacer realidad dichas intenciones. De todas maneras, en el país debe abrirse la posibilidad de plantear otros esquemas o arreglos institucionales alternativos que ayuden a alcanzar los objetivos propuestos por la Ley.

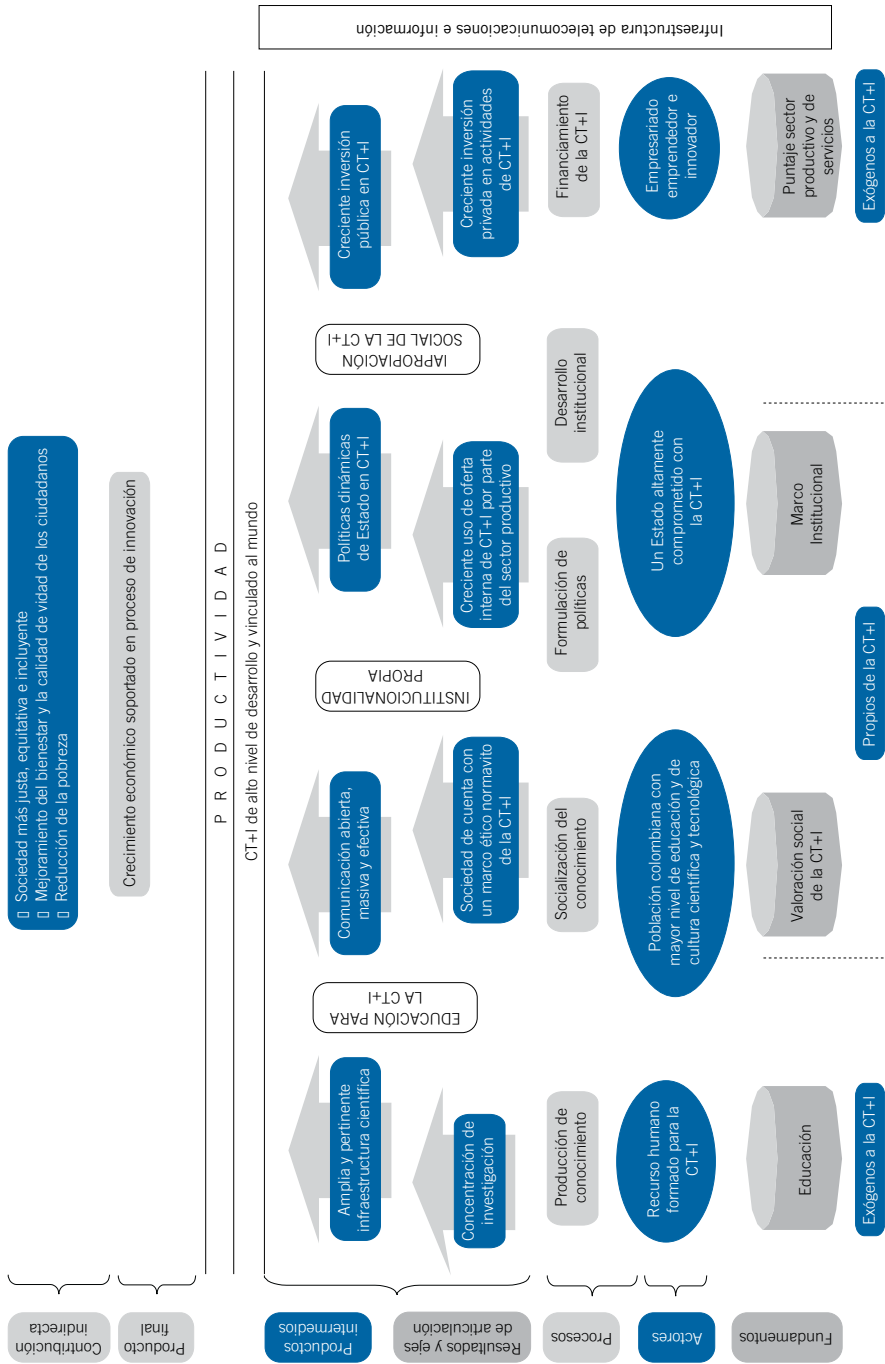
De otra parte, es importante señalar el hecho de que el financiamiento de las actividades de CT+I en Colombia se reparte proporcionalmente entre el sector público y el sector privado. Esto pone de presente que, en general, el sector privado colombiano juega un papel muy importante en el financiamiento del desarrollo científico y tecnológico del país y que debe ser tenido en cuenta como socio estratégico del sector público en el desarrollo de la CT+I en Colombia.

E. El reto de la sociedad del conocimiento

El Gráfico 6 ilustra, de manera detallada, los elementos y los componentes esenciales para hacer de un país como Colombia una sociedad-economía del conocimiento. La meta de la estructura de las capacidades, los actores, los procesos y los fundamentos que en materia de CT+I debe tener un país es lograr, de manera permanente y

¹⁵ *La magnitud de los recursos de Colciencias, en términos de su capacidad de apalancamiento financiero de las actividades de ACTI en el país, tiene un peso importante frente a las IES y los Centros de Investigación/CDT, y relativamente mucho menos peso frente a las empresas y las EGC. Frente al gasto de inversión de Colombia en ACTI, dichos recursos resultan de menor cuantía. Esto hace que Colciencias, hoy en día, tenga un significado importante en materia financiera para sólo dos actores, las universidades y, muy especialmente, los Centros. Para los otros dos actores, empresas e instituciones de gobierno, Colciencias no es un jugador determinante y menos lo es para las ACTI.*

GRÁFICO 6. ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA VISIÓN DE LA CT+I EN LA COLOMBIA DEL FUTURO



continua, importantes aumentos en su productividad y competitividad sobre la base de procesos de innovación sólidos y dinámicos. Es en estos procesos que se soporta la generación de círculos virtuosos de desarrollo. Estos círculos se manifiestan en un acelerado crecimiento económico y en un aumento en los niveles de bienestar y calidad de vida de los colombianos. De esta forma, la CT+I contribuye a lograr una sociedad más justa, equitativa e incluyente (Colciencias, 2005).

Los actores fundamentales de la CT+I hacen posible que, a través de su accionar coordinado y articulado, se construyan y utilicen los procesos y las capacidades necesarias para alcanzar la meta propuesta. En particular, el país deberá disponer de un recurso humano especializado en diversas áreas del conocimiento capaz de aprovechar las ventajas y los recursos disponibles en la generación de conocimiento pertinente para la solución de las necesidades de la sociedad y del aparato productivo nacional. Ese recurso humano deberá estar conformado por científicos de alta formación académica que deberán organizarse en grupos y centros de investigación que se caractericen, entre otras cosas, por sus estrechos vínculos con las redes científicas y los centros internacionales y que trabajen de manera interdisciplinaria y articulada con otros centros y grupos científicos y empresariales, y por los técnicos y los tecnólogos que deben hacer parte esencial de los procesos de innovación que lleven a cabo las unidades de producción. En este orden de ideas, las universidades deberán convertirse en el espacio excepcional para la generación de conocimiento y el aprendizaje para la construcción y el desarrollo de capacidades de investigación e innovación. Asimismo, el país deberá contar con unos procesos educativos de calidad que sean suficientes y pertinentes para soportar la generación, la difusión y el uso de conocimiento.

De otra parte, la población colombiana cada vez más deberá disponer de capacidades para reconocer el valor del conocimiento y aplicar éste en su vida como persona y agente social. Ello implica que los diversos sectores de la población se involucren, con base en una actitud reflexiva y crítica, en los procesos de generación, difusión y uso del conocimiento. Esto, a su vez, presupone que en el país se desarrollen capacidades y procesos de comunicación abierta y masiva acerca de las actividades de CT+I y se creen espacios de participación y democratización en la generación y el uso del conocimiento.

Estos logros reconocen la existencia de un Estado que, en materia de CT+I, cuenta con una institucionalidad propia, estable, sólida, flexible y dinámica que le permite

posicionar a la CT+I como una clara prioridad de la sociedad colombiana y que define un marco normativo pertinente; dispone y asigna recursos para el desarrollo de las actividades de CT+I; y que impulsa, desarrolla y fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Igualmente, es necesario contar con empresarios y empresas en capacidad de generar y adaptar conocimiento, el cual usen en los procesos productivos y de servicios para la generación de valor agregado en los bienes y servicios que ofrecen, y que utilicen las capacidades y las potencialidades del país en el marco del Sistema Nacional de CT+I. De esta forma, y por su exposición permanente a los flujos y las corrientes mundiales de comercio y de conocimiento, la innovación se convierte en una práctica común de la sociedad en la búsqueda de su bienestar.

El reto de convertir a Colombia en una sociedad-economía del conocimiento representa una gran transformación social pues el mismo implica llevar a cabo cambios estructurales que involucran a toda la sociedad y entrañan complejas dinámicas de orden económico, político y social. En dicho proceso de transformación es posible concebir a la innovación como el gran dinamizador y promotor de la CT+I así como del desarrollo productivo y social del país.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMPULSAR LAS ACTIVIDADES DE CT+I EN COLOMBIA

A. Consideraciones generales

Teniendo en cuenta el limitado e incipiente grado de desarrollo en que se encuentran las actividades de CT+I en Colombia, así como los inmensos retos que de cara al futuro tiene un país en desarrollo en estas materias y, en particular, considerando la importancia que para el crecimiento y el desarrollo del país tiene la innovación, se considera necesario que la política nacional de CT+I centre su tarea alrededor de cuatro grandes líneas de acción prioritarias. Estas líneas de acción son: el desarrollo y fortalecimiento de los actores fundamentales¹⁶; el desarrollo del Sistema Nacional

¹⁶ Como se dijo anteriormente, estos actores son: el recurso humano formado para la CT+I; un Estado altamente comprometido con la CT+I; la población colombiana con mayor nivel de educación y cultura en CT+I; y el empresariado (empresarios y empresas) emprendedoras e innovadores (Colciencias, 2005).

de CT+I-SNCTI; el fortalecimiento financiero de la CT+I; y el fortalecimiento institucional de estas actividades.

Dado el alcance del presente estudio de consultoría, en lo que sigue de este capítulo se discutirán algunos aspectos relacionados con las acciones que deberán emprenderse en ese marco amplio de políticas, sin pretender hacer un planteamiento exhaustivo y completo de dicho marco. Aunque las propuestas que aquí se hacen reconocen los logros y las capacidades desarrolladas hasta el presente en el país en materia científica y tecnológica, las mismas se estructuran buscando fortalecer y consolidar las bases de desarrollo futuro de la CT+I. En particular, y en línea con el énfasis que la nueva Ley de ciencia, tecnología e innovación le otorga al desarrollo productivo y a la competitividad de Colombia, basados en las actividades de generación, difusión y uso de conocimiento, y al enfoque central que se propone en este trabajo de hacer de la innovación el dinamizador de las actividades de CT+I, dichas propuestas se centran, fundamentalmente, en la innovación.

B. Fortalecimiento institucional de la CT+I

1. Política No. 1: creación de la Comisión Nacional para la CT+I

La nueva Ley 1286 de CT+I, al negar la posibilidad de que se creara un Ministerio de la CT+I y al dejar a Colciencias como un departamento administrativo sin capacidad real de afectar y coordinar al resto de las entidades gubernamentales que intervienen en las actividades de CT+I como es el caso de los distintos ministerios, dejó debilitada a dicha institución y acéfala de coordinación institucional a la CT+I. Para solucionar este grave problema se propone la creación, al más alto nivel del Gobierno Nacional, es decir, la Presidencia de la República, de la *Comisión Nacional para la CT+I*¹⁷ en la que participen, además del Presidente de la República quien la presidirá, cuatro de los ministros relacionados con el tema de la CT+I; dos representantes

¹⁷ En otros países como Estados Unidos (*National Science Board*, página web), se tiene, de tiempo atrás, este tipo de institución. En el caso de otros países se ha tenido que recurrir a esta figura como medio para lograr la coordinación de la CT+I a nivel gubernamental como es el caso de Corea del Sur, Finlandia e Irlanda. (Benavente, 2006).

de la comunidad científica y de las universidades; tres representantes del sector empresarial; un representante de los trabajadores; y uno de la sociedad civil. La Comisión deberá reunirse por lo menos seis veces al año y su principal función es la de aconsejar al Presidente de la República acerca de las políticas de CT+I en Colombia; determinar los lineamientos de la política nacional de CT+I; ejercer la coordinación de las actividades de CT+I a nivel nacional; hacer seguimiento de las políticas de CT+I; y proponer nuevos enfoques y desarrollos de la política nacional de CT+I. La secretaría técnica de la Comisión la ejercerá Colciencias. Las personas diferentes a los ministros que hagan parte de la Comisión deberán ser individuos idóneos y con conocimiento amplio en las actividades de CT+I y con suficiente trayectoria en las mismas; deberán ser seleccionados con base en sus propios méritos y logros, los que deben ser debidamente soportados; deben representar la visión y el sentir de sus respectivos sectores; y se debe buscar que entre el grupo de comisionados haya representación de las diferentes regiones del país. Los ministros que hagan parte de la Comisión se deberán rotar cada dos años y los demás miembros cada tres años. Para hacer más eficiente el trabajo de la Comisión, se deberán crear tres subcomités de trabajo: el subcomité de ciencia y tecnología; el subcomité de innovación; y el subcomité financiero¹⁸. La Comisión contará con un director de tiempo completo y dedicación exclusiva que tendrá la responsabilidad de preparar, conjuntamente con el grupo técnico de Colciencias, la documentación y los análisis que debe tratar la Comisión en sus reuniones. Igualmente, deberá hacer las gestiones necesarias para conseguir que las decisiones emanadas de la Comisión hagan su trámite y se conviertan en medidas y acciones.

2. Política No. 2: formulación del Programa Nacional de Innovación

Siguiendo el ejemplo de muchos países del mundo¹⁹, y ante la necesidad de definir una visión y unos acuerdos básicos sobre el desarrollo futuro de la CT+I en Colombia

¹⁸ Aunque la Comisión no toma decisiones de orden financiero, sí está en la obligación de considerar este tema y de aconsejar al respecto.

¹⁹ Es el caso de Estados Unidos con la National Innovation Initiative TM (Council on Competitiveness, 2005), de Chile con su Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2007 y 2008) y los de Australia y Nueva Zelandia (Moguillansky, 2006).

y en especial el desarrollo de la innovación como dinamizador de la CT+I y cimiento de la productividad y competitividad del país, se considera fundamental que el país aboque, a la mayor brevedad, la formulación del *Programa Nacional de Innovación*. Dicha formulación debe llevarse a cabo entre los diversos sectores económicos y sociales del país como una alianza público-privada liderada por Colciencias pero ejecutada por el Consejo Privado de Competitividad, lo que no sólo le daría más agilidad y eficacia a dicho proceso, sino que comprometería al sector empresarial, a otros sectoriales sociales y, en general, a toda la sociedad con el avance de la innovación como una prioridad de la CT+I y, por ende, del desarrollo del país. Dicho Programa debe formularse²⁰ sobre la base de una visión de largo plazo y enfatizar la creación de las bases que soporten, de manera sólida y dinámica, los procesos de innovación. En este sentido, es bueno tener en cuenta que, de acuerdo con Moguillansky (2006), la estrategia de crecimiento e inserción internacional de Australia y Nueva Zelanda, donde la innovación tiene un lugar central en dicha estrategia de desarrollo, explica, junto al buen manejo macroeconómico, los destacados resultados que estos países han tenido en materia económica. La autora señala, además, que el proceso de innovación de estos países está regido por una estrategia que se formaliza al más alto nivel de gobierno, que es revisada cada cierto tiempo y que cuenta con un importante financiamiento para su implementación. Adicionalmente, y es algo que se debe destacar, las estrategias de innovación y competitividad están estrechamente vinculadas entre sí. Este tipo de experiencias pueden ser de gran utilidad para el ejercicio que se propone para Colombia.

3. Política No. 3: especialización institucional en materia de CT+I

A medida que pasa el tiempo se hace más evidente que en materia de iniciativas y desarrollos en el campo de la CT+I se presenta un indeseable paralelismo institucional entre el SENA y Colciencias. El primero tiene una inmensa bolsa anual de recursos financieros pero una misión institucional limitada en alcance en cuanto

²⁰ *La formulación y la ejecución del Plan Nacional de Innovación deben convertirse en una oportunidad sin igual para definir, aclarar y desarrollar el papel y las actividades que debe adelantar cada uno de los actores; para impulsar y fortalecer la interacción entre estos; y, muy especialmente, para afianzar y consolidar el Sistema Nacional de CT+I, SNCTI.*

actividades de CT+I. El segundo, por su parte, para desarrollar su misión, depende enteramente del presupuesto nacional y, por ende, de las decisiones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación pero, misionalmente, es el eje central de la política de CT+I en Colombia. Para lograr una CT+I sólida y bien fundamentada, *el SENA deberá limitarse a adelantar su tarea de formación y capacitación laboral y Colciencias deberá retomar las iniciativas propias y las del SENA en CT+I y profundizarlas.*

4. Política No. 4: creación de Comités Regionales y Locales Universidad-Empresa-Estado

Con el propósito de impulsar la innovación y el uso creciente de conocimiento, una tarea fundamental que debe adelantar el país es *la creación, a nivel local y regional, de comités Universidad-Empresa-Estado con los cuales, entre otras cosas, se impulse la integración entre los actores, se dinamicen la investigación aplicada y la innovación y se identifiquen oportunidades de spin off²¹ en las investigaciones de la universidad.* En esta dinámica es muy importante que las universidades brinden soluciones eficaces a las necesidades que en materia de tecnología e innovación tienen las empresas y, al mismo tiempo, los empresarios deben poder descubrir las oportunidades comerciales que se derivan de las investigaciones realizadas por las universidades y los centros. Esta tarea debe ser impulsada por los entes locales y regionales, contar con el concurso del sector privado y de las respectivas universidades, y recibir el decidido apoyo financiero de Colciencias. En este sentido, dados los recursos limitados con que cuenta el país y considerando la necesidad de que la asignación de dichos recursos sea más eficiente, se requiere que en la asignación de recursos de origen público para apoyar el desarrollo de la I+D, se establezcan incentivos que aseguren que los grupos de investigación y las universidades se especialicen, relativamente, en líneas específicas de investigación, generando capacidades y fortalezas competitivas locales y a nivel de *cluster*, de tal forma que se facilite el desarrollo de mayores vínculos con el sector productivo y con los sectores sociales.

²¹ *Los spin off son empresas conformadas por los miembros de grupos de investigación cuyo interés es convertir los conocimientos académicos adquiridos en prácticas empresariales.*

5. Política No. 5: proyecto de Ley que permita la explotación comercial de los resultados de la investigación por parte de las universidades públicas y de sus docentes

Con el propósito de que las universidades, los grupos de investigación y los propios investigadores tengan incentivos para adelantar actividades de innovación, Colciencias debe promover dentro del gobierno nacional y del Legislativo *un acto de ley que le permita a las universidades públicas, y a sus docentes, crear unidades comerciales o empresas o participar como socios en empresas de base tecnológica o que sean spin off de la investigación*. En igual sentido, se deben crear incentivos, tipo bonos, que les permita a los profesores e investigadores universitarios aplicar parte de su tiempo al desarrollo de innovaciones en las que apliquen el conocimiento generado en sus investigaciones. Con ello se facilita, además, la vinculación de los investigadores como socios de empresas de *spin off*.

C. Fortalecimiento financiero de la CT+I

1. Política No. 6: trasladar el 50 por ciento de los parafiscales del SENA a Colciencias

Uno de los vacíos que en materia de financiamiento de las actividades CT+I tiene la Ley 1286 es que ni a Colciencias ni al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, se les dotaron de una fuente fija y suficiente de recursos para financiar los gastos de inversión de la entidad en el primer caso y, en el otro, de financiamiento de programas y proyectos puestos a consideración del Fondo. Con el propósito de remediar esta anomalía, se considera que, *de subsistir los parafiscales a la nómina, una posible fuente de financiamiento de Colciencias y del Fondo Caldas consiste en destinar a ellos una parte, el 50%, de los parafiscales que anualmente recibe el SENA*. Es claro que al igual que en las etapas iniciales de la industrialización se necesitaba capacitar y formar la mano de obra especializada en las nuevas actividades industriales, ahora, en el siglo del conocimiento, la innovación es vital para el accionar de las empresas y, por lo tanto, parte de los recursos que entregan los empresarios y las empresas

como parafiscal al SENA debe dedicarse a fortalecer las capacidades de innovación en las empresas y a adelantar sus actividades y sus proyectos de innovación, lo que incluiría el relacionamiento con las universidades y los centros, y la formación, a nivel de educación superior -maestrías y doctorados-, de capital humano especializado de las empresas. La otra parte de los recursos de los parafiscales que le corresponden al SENA, el restante 50%, la deberá dirigir esta entidad para formar la mano de obra capaz de participar activamente en los procesos de innovación y formar técnicos y tecnólogos para la innovación. Teniendo en cuenta la apropiación presupuestal para inversión que el SENA tiene para el presente año, 1.879.624 millones de pesos, y la de Colciencias, que es de 232.287 millones de pesos, es necesario que el proceso de reasignación de recursos se haga de manera progresiva de tal forma que ambas entidades ajusten sus capacidades y programas a sus nuevos niveles de recursos de financiamiento, pues para Colciencias la reasignación del parafiscal significa que su presupuesto anual se multiplicaría, sobre la base del actual, por cuatro. Un proceso de ajuste lineal de no más de cinco años se considera adecuado para evitar traumatismos operacionales y para reacomodar capacidades. Debería considerarse que los nuevos recursos para el financiamiento de proyectos, programas y actividades de CT+I provenientes del 50% de los parafiscales del SENA ingresen directamente al Fondo Caldas, de tal forma que Colciencias se dedique a cumplir con las funciones que le determina el artículo 7° de la Ley 1286 de 2009 y el Fondo se convierta en el mecanismo financiero de Colciencias. De esta forma se especializan las funciones y se hace más ágil y eficaz el proceso de asignación y ejecución de recursos financieros. Una fuente alterna de recursos para financiar las actividades de CT+I es la de las regalías pues si, como se ha sostenido en este estudio, la innovación y en general las actividades de CT+I, deben tener un claro carácter regional, de cara al futuro, un uso óptimo de las regalías sería aplicarlas en esas actividades para permitirle al país y a muchas de sus regiones pasar de la explotación de los recursos naturales -que en algún momento se agotarán-, como su principal fuente de crecimiento, a la creación y uso de conocimiento para impulsar y fortalecer la productividad y la competitividad de las regiones. Las transferencias de recursos financieros de esta fuente deberán equivaler, anualmente, a la magnitud que se conseguiría del 50% del parafiscal del SENA. Finalmente, valga decir que cabe la posibilidad de utilizar, en alguna proporción, ambas fuentes, parafiscal del SENA y las regalías, como mecanismo que asegure el financiamiento público de las actividades de CT+I en Colombia.

D. Políticas para la innovación

1. *Política No. 7: los esfuerzos y los recursos en materia de CT+I deben dirigirse prioritariamente hacia la innovación*

En consideración a que, como se ha dicho, la nueva Ley de CT+I enfatiza la necesidad de impulsar y fortalecer el desarrollo del sector productivo y de servicios del país con base en el conocimiento y la innovación, en esta parte y la siguiente el enfoque de políticas y de desarrollo de los instrumentos de política pública se centran en la innovación. En este sentido se considera que *la política de innovación debe tener como principal objetivo ayudarles a los empresarios a invertir y desarrollar la innovación, a la aplicación de nuevas tecnología en las empresas y a la creación de empresas de base tecnológica.*

a. Consideraciones y lineamientos generales

Antes de presentar las principales propuestas y recomendaciones de política para la innovación, se requiere exponer los lineamientos de política que los enmarcan. Estos lineamientos son:

- ❑ En línea con la experiencia de muchos países avanzados que cuentan con una sólida base de CT+I y teniendo en cuenta la recomendación que se hace en este documento de la pertinencia de formular un Programa Nacional de Innovación, se considera que un elemento esencial que debe caracterizar el diseño y ejecución de las políticas públicas en CT+I es que éstas respondan a una visión de futuro.
- ❑ De otra parte, para el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas es fundamental tener en cuenta que quienes mayoritariamente llevan a cabo la innovación son las empresas y que, además, ellas son las únicas generadoras de valor en la economía; por lo tanto, dada la estrecha relación que se da entre la innovación y la productividad, el Estado está en el deber de crear el ambiente y el marco institucional necesario para que la innovación sea, de manera creciente, una práctica corriente de las empresas y, en general, de los diferentes agentes de la economía. En el caso de Colciencias y dado su vital papel en el impulso, la promoción y el desarrollo de la innovación en las empresas, se propone confor-

mar un trabajo en equipo, sector público-sector privado, en el que ambas partes se tengan como aliados estratégicos y en el que el sector público juegue el papel de acompañante y facilitador de los procesos sin ser obstáculo para el avance del sector privado, respetando el principio que dicha relación sea un gana-gana que con el accionar del sector privado, ajustado a unas reglas de juego establecidas por el Estado, se debe beneficiar el resto de la sociedad. De especial significancia para los procesos de innovación es la relación que se tiene que dar entre las universidades y los Centros, y las empresas. Ambos actores se necesitan y, por lo tanto, deberían poder establecerse relaciones permanentes, dinámicas y fructíferas entre ellos. Para ello se requiere el fortalecimiento de las capacidades investigativas de las universidades enfatizando la necesidad de que estas capacidades se dirijan, además, a la investigación aplicada. Un resultado o externalidad de la dinámica de la relación Universidad-Empresa es que se abre el espacio y la oportunidad para que las medianas y pequeñas empresas puedan entrar en diálogo y trabajo mancomunado con las universidades y los Centros. De todas formas, las empresas deben mantener procesos de mejoramiento continuo en todos los aspectos de las organizaciones al tiempo que deben tener la capacidad y la flexibilidad para adaptarse y ajustarse a los cambios en el entorno y en las condiciones de los negocios.

- Siguiendo los ejemplos de varios países, regiones y localidades del mundo que dan su decidido sustento a la CT+I, los gobiernos locales deben estar muy activos promoviendo, impulsando y apoyando las actividades de CT+I y, en especial, generando los servicios y los activos necesarios para su desarrollo y creando los incentivos para la instalación y el desarrollo de empresas y *clusters* que utilicen el conocimiento. En igual sentido, es importante promover la creación de instituciones de interfaz a nivel local. Por tal razón, y como lo muestra el ejemplo de la ciudad de Medellín²², para el desarrollo de la innovación, los *clusters* y la competitividad debe darse un claro y decidido liderazgo público-privado a nivel local y regional de tal forma que el objetivo final de la intervención de la política pública sea fortalecer y madurar los *clusters* y los sistemas locales y regionales de innovación. En razón a los desarrollos dispares y a los desequilibrios que en

²² Ver: Centro de Innovación y Negocios (Periódico El Colombiano, jueves 12 de noviembre de 2009, página 1b).

materia de capacidades, activos, instituciones y procesos para la CT+I tienen las diversas regiones del país y con el propósito de que las políticas nacionales no acentúen dichos desequilibrios y que, por el contrario, se desarrollen y fortalezcan los sistemas regionales de innovación, los instrumentos de apoyo a los desarrollos regionales en CT+I que implemente Colciencias a través de los mecanismos de cofinanciación deben reconocer y ayudar a compensar las diferencias regionales, de tal forma que hacia el mediano y el largo plazo se logre un mayor equilibrio entre regiones en el desarrollo de las actividades básicas de CT+I. Igualmente, dichos apoyos deben reconocer los avances y el grado de madurez y de desarrollo en que se encuentren las distintas actividades, las capacidades, los activos y el entramado institucional en materia científica y tecnológica en cada región y la pertinencia y la eficacia del tipo de apoyos concedidos, dados unos recursos y unas bases para el desarrollo general de cada una de las regiones.

- ❑ Los análisis realizados anteriormente muestran cómo los Centros de Investigación y los CDT, al igual que las universidades, vienen adelantando sus actividades centrados en la I+D y alejados de la innovación y de las empresas. Es importante que los Centros/CDT se diferencien de las universidades y ayuden a las empresas y a las universidades a encontrarse en las actividades de innovación. Por tal motivo, los Centros deben trabajar más en innovación con las empresas y buscar la participación del sector privado, empresarios, empresas y gremios y de los entes locales y regionales en su capital, órganos de gobierno y financiamiento. En este orden de ideas, el apoyo de Colciencias a los Centros²³ se debe racionalizar y optimizar pensando, quizás, que se debe reducir su número y buscar espacios y entornos más propicios y ciertos para su desarrollo.
- ❑ Igualmente, debe tenerse en cuenta que los *clusters*, por su misma lógica y estructura, facilitan el desarrollo de la innovación en las empresas que los conforman pues los fenómenos de aglomeración o cercanía geográfica, de rivalidad y de competencia, constituyen poderosos incentivos para desatar los procesos de innovación. Adicionalmente, a través de la innovación las empresas que conforman

²³ Como lo señaló uno de los expertos entrevistado por el consultor, muchos Centros desarrollan su actividad bajo un modelo de “economía de subsistencia”.

los *clusters* generan ventajas competitivas. De igual manera, y por las razones anotadas, en un ambiente de cluster es más fácil y productivo para el Estado adelantar acciones de diverso orden en CT+I así como desarrollar activos que lleven a la puesta en marcha de sistemas locales y regionales de apoyo al desarrollo y el fortalecimiento de la innovación. Asimismo, la relación Universidad-Empresa-Estado también encuentra en los *clusters* unas condiciones más propicias para prosperar y alimentar los procesos de innovación de las empresas que hacen parte de estos. Por lo anterior, y de cara a la necesidad que se tiene de impulsar la innovación, la estrategia de *clusters* debería ser parte fundamental de la agenda que el país deberá implementar en los próximos años en materia de innovación. Esto hace que una recomendación de política consista en que para los diferentes instrumentos públicos de apoyo a la innovación los mismos deben ir, en lo posible, dirigidos a impulsar la innovación en un ambiente de “*clusters*”. Para ello, en la aplicación de los instrumentos de política pública deben privilegiarse cuando las actividades para los que se demandan hagan parte de *clusters*.

- ❑ De otra parte, debe tenerse muy en cuenta que un ambiente más abierto, competitivo y dinámico facilita el desarrollo de la innovación. La internacionalización y la apertura de mercados junto con una visión y concepción más global de los negocios por parte de las empresas y los empresarios, son factores que igualmente impulsan la innovación. De allí que sea tan importante que las políticas públicas favorezcan la creación y el desarrollo de estos ambientes (Nelson, Steil & Victor, 2002).
- ❑ Igualmente, y en consideración al nivel de desarrollo de los procesos de innovación en el país, para la aplicación de los instrumentos de la política pública, es necesario contar con una definición amplia y flexible de innovación dentro de claros parámetros técnicos.
- ❑ Dado que el país tiene una base importante de recursos naturales renovables en los sectores de agricultura, de petróleo, de minería, de energía, de biodiversidad, de agua, forestal, etc., una estrategia viable de fortalecimiento mutuo entre el sector productivo y las universidades y los Centros es la prioridad que estos sectores deben recibir en las actividades de investigación e innovación de las universidades y de los Centros de Investigación y CDT (de Ferranti, Maloney, Perry & Lederman, 2002; Tokman & Zahler, 2004). Asimismo, es importante el

desarrollo y el fortalecimiento de los *clusters* basados en los recursos naturales. Para este propósito, en Colombia se tienen algunos ejemplos palpables de la importancia que representan los centros de investigación para algunas actividades de recursos naturales. Este es el caso de lo que ha ocurrido con los centros de investigación en el sector agropecuario como Cenicafé y Cenicaña y con el Instituto Colombiano del Petróleo (ICP).

b. Componentes de políticas

Para impulsar el desarrollo de la innovación en el país, se propone que las políticas públicas giren alrededor de los siguientes cinco componentes.

- ❑ *Cultura de la innovación.* Para ello se deberán crear foros regionales públicos-privados de innovación para proponer y debatir iniciativas, desarrollar propuestas de acción e impulsar programas y proyectos regionales de innovación.
- ❑ *Divulgación y difusión de información.* Es necesario que a través de Colciencias se diseñen y pongan en marcha mecanismos que aseguren la difusión amplia -y de acceso universal-, de la información acerca de las políticas, las instituciones, las iniciativas, los instrumentos y los recursos para la innovación²⁴.
- ❑ *Capacitación para la innovación.* Con el propósito de desarrollar las capacidades de base amplia para la innovación, es importante adelantar programas de capacitación entre empresarios, empresas, funcionarios públicos, estudiantes universitarios, investigadores, profesores universitarios y público en general en temas relacionados con la innovación²⁵.

²⁴ Esto debería ir acompañado de sistemas de información que permitieran conocer acerca de la oferta de capacidades especializadas, de tecnologías disponibles, y de servicios de expertos en innovación.

²⁵ Algunos de estos temas son: *gestión del conocimiento; gestión tecnológica y gestión de la innovación; la concepción y la formulación de proyectos de innovación; propiedad intelectual, royalties y patentes; normas técnicas; creatividad; apertura mental; asociatividad, estrategia y liderazgo; creación, desarrollo y participación en redes; prospectiva y vigilancia tecnológica; y creación de empresas de base tecnológica y spin off.*

- ❑ *Redes y activos para la innovación.* El impulso y promoción a nivel local y regional de la innovación requiere de la creación y el desarrollo de activos²⁶ para la innovación. Igualmente, se debe promover la creación y el desarrollo de redes especializadas en innovación y su vinculación con redes, organizaciones e instituciones del exterior, especialmente con reconocimiento internacional.
- ❑ *Formación del recurso humano.* La generación y el desarrollo del recurso humano especializado en las actividades de CT+I es una tarea fundamental de cara al futuro. Por ello, a diversos niveles, y no sólo el nacional, se debe apoyar y financiar la formación del recurso humano especializado en CT+I. Esto se logra a través del respaldo a programas de becas para doctorados, programas de ingeniería y ciencias básicas, y la formación de técnicos y tecnólogos.
- ❑ *Financiamiento de la innovación.* De cara a hacer de la innovación una práctica común de la actividad productiva y de servicios del país, los hacedores de política deben diseñar y poner en práctica un conjunto de instrumentos de financiamiento que permitan el desarrollo de la innovación. En la siguiente sección se ahonda en estos instrumentos.

c. Instrumentos financieros para el desarrollo de la innovación

A continuación se señalan algunos de los principales instrumentos financieros que ayudan a promover y desarrollar la innovación. Aunque algunos de estos instrumentos ya están en operación en el país, resulta pertinente reiterar su importancia y detallar su nuevo enfoque como parte de un paquete amplio de instrumentos de política pública para la innovación. En este orden de ideas, los diferentes instrumentos de apoyo financiero a las actividades de CT+I no deben verse como alternativas mutuamente excluyentes pues el grado de heterogeneidad del sector productivo y de servicios del país junto al desigual nivel de desarrollo y madurez que se da entre ellos como al interior de las empresas, hace necesario disponer de un conjunto variado de instrumentos que responda a esa heterogeneidad y a esa desigualdad (Benavente, 2006).

²⁶ *Entre estos activos están los centros tecnológicos, los laboratorios especializados, los parques industriales, las incubadoras de empresas, etc., así como la conformación de redes de servicios para la innovación como la vigilancia tecnológica, la prospectiva tecnológica, etc.*

- ❑ *Fondos de capital de riesgo* como medio para promocionar e impulsar nuevos negocios fundamentados en la innovación o a empresas basadas en el conocimiento. Estos fondos deben ser de iniciativa local y regional en los que, para su fondeo, pueden también participar grupos privados de inversión en los que Colciencias debe considerarse como un aportante más pero, como parte de una política nacional de constitución de fondos de capital de riesgo para la innovación a nivel regional, es quien determina las condiciones que deberán tener los fondos regionales para que Colciencias participe en los mismos. Estas condiciones tienen que ver con el tipo de participantes en los fondos; los niveles de aporte de los socios; la estructura de los órganos de gobierno de los fondos; el tipo de proyectos a financiar; las condiciones de elegibilidad, y la estructura y la operabilidad de los mecanismos de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los proyectos del Fondo. Estos fondos deberán ser operados por entidades especializadas en el sector financiero o empresarial que cuenten con probada experiencia en el manejo de este tipo de mecanismos. La participación de Colciencias en estos fondos no debe superar el 51% de los aportes.

- ❑ *Fondos de cofinanciamiento*. Con el propósito de apoyar la investigación aplicada y facilitar su desarrollo en las empresas mediante la reducción del costo de sus actividades de I+D+i, se deben establecer fondos de cofinanciamiento regionales de estas actividades a los que puedan acceder empresarios o empresas individuales o grupos de empresas que hagan parte de un mismo sector o cluster. Estos fondos se podrán organizar de la misma forma y condiciones que los fondos de capital de riesgo en los que Colciencias hace unos aportes y determina las condiciones, pero en los que la iniciativa para su constitución corresponde al orden regional y local. En estos casos, cuando las empresas adelanten sus proyectos de innovación con las universidades y los Centros, debería darse una reducción en el valor de la contrapartida que tienen que aportar las empresas. En todos estos casos el líder y beneficiario de los proyectos deben ser las empresas y ellas deberán decidir con quién quieren interactuar en el desarrollo del proyecto.

- ❑ Se deben mantener y fortalecer las *exenciones o deducciones tributarias* a quienes inviertan en proyectos de innovación. A este respecto, debe tenerse en cuenta la recomendación que hace el Consejo Privado de Competitividad (CPC Colombia, 2009) en el sentido de que “la aprobación sobre la pertinencia de la inversión

que genera el descuento esté basada en el cumplimiento de criterios generales y no en estudios de caso específicos”.

- *Cofinanciamiento de pasantías de doctores.* Con el fin de fortalecer los procesos de innovación y elevar el nivel técnico de los mismos, se deben abrir líneas especiales de cofinanciamiento a las empresas para que contraten por períodos de entre seis meses y un año, doctores o en general profesores-investigadores de alto nivel de las universidades y los Centros. Estos trabajos-pasantías, además de ayudar a la solución de los problemas tecnológicos que enfrentan las empresas en sus procesos de innovación o al desarrollo de nuevos procesos de innovación, deberían utilizarse para estructurar la agenda tecnológica de las empresas, para la formulación de los proyectos de innovación a realizarse por parte de las empresas y de la priorización de los mismos. Algo similar se podría hacer con estudiantes de ingeniería y de otras carreras afines que se encuentren en los últimos semestres de pregrado y que, además de tener altos récords académicos, se muestren inclinados a trabajar en actividades empresariales de I+D+i. Igual se podría aplicar, en las empresas y para las actividades de innovación, un programa similar al de jóvenes investigadores²⁷ de Colciencias. Una alternativa al cofinanciamiento de pasantías es *otorgar exenciones tributarias* a las empresas que enganchen en sus nóminas de profesionales de I+D+i doctores especializados en el área de competencia de la empresa. Dichas exenciones deberían aplicarse tan solo durante los primeros años de la vinculación laboral (2/3 años).
- Líneas de crédito blando o de fomento se deberían utilizar para la adquisición o compra de equipos y de tecnologías nuevas para las empresas, en especial, para las empresas de base tecnológica. Alternativamente, y si como parte de un proyecto de innovación las empresas requieren la adquisición de equipos o la ampliación de instalaciones o el montaje de laboratorios, se debería considerar la utilización de incentivos a la innovación similares al Incentivo a la Capitalización Rural-ICR que se aplica en las actividades agropecuarias.

²⁷ *Colciencias fomenta, a través del programa Jóvenes Investigadores e Innovadores “Virginia Gutiérrez de Pineda”, la participación de jóvenes recién egresados con excelencia académica en grupos de investigación.*

d. El accionar de Colciencias en el marco de la innovación

De acuerdo con la nueva Ley de CT+I, Colciencias está en el deber de impulsar y desarrollar la innovación como un proceso determinante del desarrollo productivo y de la competitividad de Colombia. Para adelantar esta tarea de manera eficaz, al tiempo que lograr impactar en la actividad productiva y de servicios, la institución debe ajustar y fortalecer las actividades de innovación que viene desarrollando pues, como se vio anteriormente, su accionar y recursos tradicionalmente no se han dirigido de manera prioritaria hacia las actividades de innovación.

- ❑ Dada la actual situación de desarrollo de los sectores productivos y de servicios del país y de la necesidad de impulsar la innovación como práctica corriente de las empresas, para las actividades y programas de promoción, apoyo y financiamiento de la innovación, Colciencias debe asumir una actitud más flexible en la definición de innovación que aplique en las actividades y proyectos que se pongan a su consideración así como en el alcance, la estructura y el contenido de los mismos. En este sentido, una solicitud generalizada de diversos sectores empresariales es que, para facilitar el acceso y la utilización de los recursos de financiamiento de los proyectos de innovación, Colciencias debe ajustar, reducir y agilizar los procesos y trámites para la aprobación de dichos proyectos. El tratamiento que se les debe dar a los proyectos de innovación debe ser diferente al de los proyectos de I+D. Esto no implica hacerlos menos rigurosos en sus contenidos, metodologías y procedimientos sino facilitar su proceso de estudio, aprobación y ejecución reconociendo las diferencias implícitas y de carácter entre estos tipos de proyectos y actividades. De esta forma, el sector productivo puede avanzar de manera más rápida y efectiva en el logro de mayores niveles de innovación y de competitividad.
- ❑ De otra parte, la unidad o dependencia en Colciencias encargada del tema de la innovación²⁸ debe tener capacidades y enfoques de trabajo dirigidos hacia el mundo empresarial, pues esta es la única forma de lograr establecer un lenguaje común con el sector productivo y de servicios que le facilite a la entidad tener un diálogo fluido y eficaz al tiempo que responder a las verdaderas necesidades

²⁸ De acuerdo con la Ley 1286, dicha dependencia es la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación.

del sector. De igual manera, dicha dependencia debe contar con mecanismos y esquemas de seguimiento del comportamiento y la situación de los sectores productivos y de servicios que vayan más allá de las encuestas de innovación y que le permita conocer de manera más cierta la verdadera situación de los procesos de innovación en las empresas (OCDE, s.f.). Igualmente, es fundamental que, como parte de su tarea misional, Colciencias establezca mecanismos de evaluación de impacto de las acciones de CT+I en general y de la innovación en particular así como mecanismos de seguimiento de dichas acciones. Este es un insumo indispensable para el diseño y la ejecución de políticas públicas eficientes y eficaces.

- ❑ Le corresponde a Colciencias formular la Política Nacional de Innovación en la que se establezcan y definan objetivos, metas, institucionalidad, recursos, acciones y responsables. Esta política debe estar enmarcada en los objetivos y los énfasis de la nueva Ley de CT+I y responder a los planteamientos y propuestas que se consignan en el Programa Nacional de Innovación que en este documento se propone.
- ❑ En este sentido, la institución debe promover, en asocio con las autoridades regionales y locales y con el sector privado, foros de encuentro para la innovación y la formación de *clusters*. Las comisiones regionales de CT+I y de competitividad pueden ser mecanismos adecuados para alcanzar este fin. De forma paralela a la realización de estos foros, Colciencias debería apoyar, en cooperación con los entes locales y regionales, la formulación, en *clusters* regionales o locales, de agendas de CT+I con énfasis en la innovación al tiempo que promover, conjuntamente con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el desarrollo de las TIC en los *clusters*. En este mismo marco de políticas, Colciencias debe promover, conjuntamente con otras entidades del Estado como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA y con el sector privado -Consejo Privado de Competitividad, el Consejo Gremial y las Cámaras de Comercio-, mayores vínculos con países desarrollados y en desarrollo que hayan logrado avanzar aceleradamente en innovación. Estos vínculos se pueden lograr a través de diversas actividades como visitas a estos países, la creación de redes de trabajo, la firma de acuerdos de cooperación técnica especializada y la realización de foros a nivel regional y nacional donde participen expertos internacionales en innovación.
- ❑ Con el fin de que se logre una mayor apropiación social del conocimiento generado por la investigación financiada por Colciencias y como forma de conseguir que

dicha investigación soporte el desarrollo general de la nación, Colciencias debería crear incentivos para que las universidades, esto es, profesores, investigadores y estudiantes, apoyen el desarrollo de los municipios del país a través de asesorías, pasantías, diseño e instalación de soluciones tecnológicas a problemas concretos que se tienen a nivel colectivo. El propósito es la creación de una especie de “servicio social en CT+I” que le sirva a las universidades de contrapartida para el financiamiento de proyectos de investigación.

- ❑ En materia de protección de resultados a través de patentes, el país tiene toda una tarea por hacer. En su último informe, el Consejo Privado de Competitividad (2009) recomienda que Colciencias cree y difunda instrumentos informativos capaces de dar a conocer el objeto, el alcance y los beneficios de la propiedad intelectual y la manera de garantizar su propiedad. Asimismo, se propone que Colciencias diseñe un plan de cofinanciación para subvencionar algunos de los costos requeridos para solicitar o mantener la protección de un derecho de propiedad en Colombia, “e incluso para financiar la protección de dichos derechos en los principales mercados a nivel mundial”. Finalmente, se sugiere que Colciencias, entre otras entidades, promueva la investigación y la inversión de recursos en la creación y desarrollo de modelos de utilidad siguiendo el ejemplo de China.

- ❑ El liderazgo y la participación de los entes locales y regionales debe ser condición necesaria en los apoyos financieros y en los instrumentos de política para la innovación que apliquen el gobierno nacional y Colciencias. Como parte del ambiente que localmente se tiene que crear para la promoción de la CT+I y en especial de la innovación, se deben impulsar, simultáneamente, programas para el desarrollo de nuevos emprendimientos y de nuevas empresas basadas en el conocimiento²⁹. Los fondos de capital de riesgo, los fondos de inversión, etc., en donde participen el sector público y el privado, son mecanismos adecuados para alcanzar tales fines.

- ❑ Colciencias debería facilitar la financiación de programas o proyectos de innovación acerca de temas transversales o comunes para grupos de empresas asociadas a *clusters* productivos o de servicios. Estos programas deberían tener

²⁹ Una opción adicional no utilizada suficientemente en el país es la de las zonas francas tecnológicas.

el acompañamiento e involucramiento de universidades o centros tecnológicos especializados que les dieran el soporte científico y tecnológico que asegure su ejecución. Este tipo de proyectos o programas facilitarían la participación de las pymes en las actividades de innovación en los *clusters*. Así, estos programas podrían ser vistos como una especie de bienes públicos o semipúblicos que benefician a todas las empresas o a los empresarios que participan del cluster.

- Vale la pena insistir en que un criterio que debe prevalecer en los mecanismos de financiación de los proyectos de innovación por parte de Colciencias consiste en que la iniciativa de los mismos debe ser de las empresas y los empresarios y que éstos tienen que aportar recursos para el desarrollo de los proyectos, es decir, los recursos de Colciencias deben servir para cofinanciar los proyectos y los programas que se pongan a su consideración. Igualmente, se debe considerar la posibilidad de que en los proyectos de innovación empresarial, Colciencias financiara el recurso más escaso y limitado para las empresas, que es el capital humano especializado, y no sólo los gastos operativos.

- Finalmente, en varios países del mundo existe una institucionalidad especializada en investigación y tecnología y otra en innovación e investigación aplicada (Benavente, 2006). Con esta estructura institucional se quiere reconocer el hecho de que, para muchos efectos de política, operativos y financieros, ambos mundos, aunque en la práctica interactúan estrechamente, son diferentes (Lundvall & Borrás, 2006). Esta división del trabajo ha mostrado, en los distintos países, ser eficiente y eficaz. Para el caso colombiano, donde, como se ha visto a lo largo del documento, las capacidades institucionales de Colciencias y de buena parte de la institucionalidad de CT+I están más dirigidas hacia las actividades de investigación que de innovación, y teniendo en cuenta la importancia creciente que para el país tiene la innovación en un mundo cada vez más competido, se considera que la estructura organizacional de la CT+I debe adoptar el modelo institucional de división y especialización del trabajo. Para ello, Colciencias deberá dedicarse a la formulación y ejecución de las políticas y los instrumentos relacionados con las actividades de investigación (I+D) y una nueva institución³⁰ que deberá crearse y tener el mismo rango jerárquico que Colciencias, deberá cumplir con iguales

³⁰ La nueva institución podría denominarse el Instituto Colombiano para la Innovación-Colinnova.

funciones pero especializándose en innovación. Por su parte, el Fondo Francisco José de Caldas será el mecanismo financiero común para ambas instituciones ya que ninguna de ellas deberá financiar directamente las respectivas actividades de investigación e innovación.

REFERENCIAS

- Arias, F.J. (2009) "La innovación otra apuesta de ciudad". En: Periódico *El Colombiano*, jueves 12 de noviembre de 2009, página 1b.
- Asheim, B.T. & Gertler, M.S. (2006). "The geography of innovation Regional innovation systems". En: J. Fagerberg, D.C. Mowery & R.R. Nelson (Eds.), *The Oxford handbook of innovation*. United States of America: Oxford University Press Inc., New York. pp. 291-317.
- Banco Mundial (2006). *Incentivar la innovación agrícola*. Colombia: Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- Benavente, J.M. (2006). "Antecedentes para el diseño de una política tecnológica nacional". *Serie Documentos de Trabajo Facultad Economía y Negocios Universidad de Chile*. Consultado el 25 de noviembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.econ.uchile.cl/STD>
- Charum, J., Daza, S., Lucio, J. & Salazar, M. (2009). *Indicadores de ciencia y tecnología, Colombia 2008*. Colombia: Panamericana Formas e Impresiones.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2008). *Espacios iberoamericanos: La economía del conocimiento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2007). "Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad", Volumen I. Consultado el 25 de noviembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.cnic.cl/content/view/468181/Hacia-una-Estrategia.html>
- Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2008), "Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad", Volumen II. Consultado el 25 de noviembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.cnic.cl/content/view/472445/Presentacion.html>
- Consejo Privado de Competitividad Colombia (2009). *Informe nacional de competitividad 2009-2010 Ruta a la prosperidad colectiva*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad Colombia.
- Colciencias (2005). *Plan estratégico nacional de ciencia, tecnología e innovación 2005-2020 Visión futura de la CT+I en Colombia*. Informe de consultoría entregado en 2005.
- Council on Competitiveness (2005). *Innovate America*. United States of America: Council on Competitiveness.
- De Ferranti, D.M., Maloney, W.F., Perry, G.E. & Lederman, D. (2002). *From natural resources to knowledge economy: Trade and job quality*. Washington D.C. Banco Mundial.
- Departamento Nacional de Planeación (2005). "Una economía que garantice mayor nivel de bienestar". En: *Visión Colombia II centenario: 2019 Propuesta para discusión* (pp. 119-214). Bogotá D.C.: Ed. Planeta Colombiana S.A.
- Departamento Nacional de Planeación (2008). *Política nacional de competitividad y productividad (Documento CONPES 3527)*. Consultado el 28 de agosto de 2009. Disponible en la página web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/CONPES/ConpesEcon%C3%B3micos/2008/tabid/752/Default.aspx>

- Departamento Nacional de Planeación (2009). *Política nacional de ciencia, tecnología e innovación (Documento CONPES 3582)*. Consultado el 13 de abril de 2009. Disponible en la página web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/CONPES/ConpesEcon%C3%B3micos/2009/tabid/907/Default.aspx>
- Gobierno de Navarra & ANAID (s.f.). *Mapa sistema ciencia-tecnología empresa*. Consultado el 16 de noviembre de 2009. Disponible en la página web: <http://www.navarrainnova.com/es/navarra-i+d+i/directorio-mapa/>
- Gobierno de Navarra & ANAID (s.f.). *Tercer plan tecnológico de Navarra 2008-2011*. Consultado el 16 de noviembre de 2009. Disponible en la página web: <http://www.navarrainnova.com/es/navarra-i+d+i/plan-tecnologico/>
- Lundvall, B.A. & Borrás, S. (2006). Science, technology, and innovation policy. En J. Fagerberg, D.C. Mowery & R.R. Nelson (Eds.), *The Oxford handbook of innovation* (pp. 599-631). United States of America: Oxford University Press Inc., New York.
- Maloney, W.F. & Perry, G. (2005). "Hacia una política de innovación eficiente en América Latina". En: *Revista de la Cepal*, 87, 25-44.
- Moguillansky, G. (2006). Australia y Nueva Zelanda: La innovación como eje de la competitividad. *Serie Comercio Internacional CEPAL Naciones Unidas*, 72.
- National Science Board (s.f.). Consultado el 17 de noviembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.nsf.gov/nsb/>
- Nelson, R.R., Steil, B. & Victor, D.G. (2002). *Technical innovation & economic performance*. United States of America: Princeton University Press.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OCDE (s.f.). "OCDE Ciencia, tecnología e industria, perspectivas 2008". Consultado el 19 de noviembre de 2009. Disponible en la página web http://www.oei.es/noticias/spip.php?article3827&debut_5ultimasOEI=150
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos -OCDE (2003). *Manual de Frascati 2002*. Consultado el 23 de enero de 2010. Disponible en la página web [http://www.conacyt.gob.sv/Indicadores%20Sector%20Academico/Manual de Frascati 2002.pdf](http://www.conacyt.gob.sv/Indicadores%20Sector%20Academico/Manual%20de%20Frascati%202002.pdf)
- Perfetti, J.J. (2008). "Competitividad y políticas de ciencia, tecnología e innovación: hacia la construcción de un marco constitucional". Consultado el 15 de noviembre de 2009. Disponible en la página web <http://cec.uniandes.edu.co/pdf/articulo3.pdf>
- Perfetti, J.J. (2009a). *Instituciones, competitividad y desarrollo de la CT+I*. Presentación en *Power Point* para la Institución Universitaria ESUMER, presentada el 24 de febrero de 2009 y recuperada el 19 de noviembre de 2009 de la página web <http://74.125.47.132/search?q=cache:R8qPvFwM1FAJ:www.esumer.edu.co/eventos/Presentacion%2520ESUMER-Ley%2520de%2520Ciencia%2520y%2520Tecnologia.ppt+CT%2BI+nueva+ley+pocos+avances+perfetti&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>
- Perfetti, J.J. (2009b). *Competitividad e instituciones en Colombia: Balance y desafíos en áreas estratégicas-Componente: Ciencia, tecnología e innovación*. Primer informe de consultoría para la Universidad del Rosario, septiembre.

Perfetti, J.J. (2009c). *Competitividad e instituciones en Colombia: Balance y desafíos en áreas estratégicas-Componente: Ciencia, Tecnología e Innovación*. Informe final de consultoría presentado a la Universidad del Rosario, la CAF y el Consejo Privado de Competitividad, noviembre.

Porter, M.E. (1998). *On competition*. United States of America: HBS Press.

Tokman, M. & Zahler, A. (2004). “Innovación para un crecimiento sostenido: siete lecciones para Chile”. *En Foco, 17*, Fundación Expansiva.

EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA ORINOQUIA

COMO APRENDIZAJE Y
CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES*

JUAN BENAVIDES**

* *Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a Fedesarrollo, CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.*

** *Profesor Asociado de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. El autor agradece los comentarios y recomendaciones de Jorge Humberto Botero, Víctor Traverso, Gabriel Rosas, Carlos Gustavo Cano, Hernán Román, Sergio Clavijo, Rodrigo Parot, María Lorena Gutiérrez, Manuel Rodríguez, Germán Andrade, Luis Guillermo Castro, Armando Durán, Guillermo Rudas, Eduardo Uribe, María Alejandra Vélez y Eduardo Wills.*

RESUMEN EJECUTIVO

La Orinoquia es una vasta región que cubre aproximadamente un tercio del territorio nacional. Tiene una baja densidad poblacional y un producto interno bruto dominado por la producción de hidrocarburos. La producción agropecuaria, aunque altamente visible, es modesta con respecto al área regional y tiende al monocultivo en grandes zonas, con tendencia al enclave. La competitividad de los productos agropecuarios tradicionales es baja porque no se ha reducido el impacto de los factores geográfico-económicos débiles, tales como la distancia, localización, baja fertilidad de los suelos, ausencia de infraestructura para gestionar la disponibilidad estacional del agua y débiles economías de aglomeración. Algunas inversiones importantes en el agro están altamente subsidiadas y no son competitivas. La manufactura, la intermediación financiera y las exportaciones tienen escaso peso en el producto interno bruto de la región. Las regalías de los hidrocarburos no han generado crecimiento en el pasado ni se están convirtiendo en inversiones productivas o capacidades de investigación, desarrollo y emprendimiento. El crecimiento de la actividad en hidrocarburos está acompañado de tasas negativas o casi nulas del crecimiento de las actividades no mineras (síntoma de “enfermedad holandesa”).

La mayoría de la población vive en ciudades del piedemonte y muchos de los nuevos inversionistas en proyectos agropecuarios viven fuera de la región. La conjunción de los factores productivos, geográficos y sociales dificulta la construcción de capital social. La magnitud de los episodios de violencia y desplazamiento forzoso ocurridos en la región en los últimos quince años hace indispensable la restitución de tierras y la restauración del imperio de la ley como requisitos previos a imaginar cualquier futuro.

Las tres recomendaciones centrales de este trabajo son: i) orientar una mayor parte de las regalías directas a su conversión en activos productivos, ii) acelerar la definición de un estilo de desarrollo rural y regional y iii) crear la Región como institución de coordinación.

La labor coordinadora de la Región exige apoyarse en un sistema de monitoreo del estado de la economía y de la ocupación del territorio, los recursos y los ecosiste-

mas, basado en métodos de contabilidad económica que incorporan la dinámica del acervo de recursos naturales. Corporinoquia y la red de universidades de la región implantarían y mantendrían esta herramienta poderosa de análisis, concertación y toma de decisiones sostenibles.

En términos gruesos, una política de desarrollo innovador y sostenible podría tener el siguiente impacto. El río Meta profundizaría su papel de eje articulador de un sistema de transporte multimodal y del comercio de la región. La región del Ariari podría convertirse en un polo de desarrollo agrícola con posibilidades de exportación. Villavicencio fortalecería sus sectores agroindustrial y de servicios. Las ciudades de Yopal, Arauca y Puerto Carreño profundizarían su papel articulador de la red de ciudades de la región para aumentar el intercambio comercial. El Vichada requeriría esfuerzos adicionales de inversión en infraestructura y acceso al crédito para garantizar su integración económica y social al resto del país. La región diversificaría su oferta agrícola. El sector agropecuario aumentaría sosteniblemente el área utilizada y su productividad con base en investigación y desarrollo en genética y en optimización de los servicios ambientales. Se extendería la rotación de cultivos y las oleaginosas de ciclo corto tomarían un mayor peso en la economía. El ecoturismo, la producción forestal, agrícola, pecuaria, la acuicultura y la conservación de ecosistemas y biodiversidad serían actividades complementarias e interdependientes. Los cultivos de ciclo largo ajustarían sus expectativas de acuerdo con la realidad de suelos, agua, distancia, competitividad y un análisis integral por ecosistema.

Las pequeñas y medianas empresas recibirían crédito y apoyo para desarrollar un grupo de agroindustrias competitivas. Una parte de las regalías de los hidrocarburos se invertiría en fortalecer un sistema regional de investigación y desarrollo en biotecnología, bioprospección, conservación y en promover el capital de riesgo para crear nuevas industrias.

La aspiración de las medidas propuestas es lograr un crecimiento del PIB per cápita no minero de los departamentos de la Orinoquia por lo menos igual al 3% anual durante la próxima década, asumiendo la duplicación del PIB no minero en 2020 y una tasa de crecimiento poblacional del 4% anual. Estimaciones proporcionales sugieren que el empleo agropecuario directo y el empleo indirecto se incrementarían en 75.000 y 182.000 puestos adicionales, respectivamente.

ENFOQUE GENERAL Y GUÍA DE CONTENIDO

Este documento identifica elementos de política de desarrollo económico de la Orinoquia, integrando perspectivas institucionales, de la Nueva Economía Geográfica, sectoriales y de economía de recursos naturales con los planteamientos del estudio de Rodríguez, Andrade, Castro, Durán, Rudas, Uribe y Wills (Rodríguez *et ál.* 2009 en adelante) sobre sostenibilidad ambiental del desarrollo de la región. Por su papel precursor en la discusión sobre el futuro sostenible de la región, deben resaltarse dos aspectos del estudio mencionado:

- ❑ Se propone un marco de referencia para asegurar la sostenibilidad ambiental asociada a la acelerada transformación productiva que enfrenta la región. Hasta la fecha, esta gestión es desordenada y con frecuencia conlleva injustificados costos ambientales. Los autores presentan una visión macro del desarrollo de la Orinoquia, región de ecosistemas complejos, profundos conflictos sociales, instituciones débiles y baja densidad de la actividad económica.
- ❑ El elemento diferenciador del documento es la internalización de la gestión ambiental para construir posibilidades a partir de arreglos que refuercen mutuamente la producción y la conservación. La percepción de finitud de los recursos corresponde a una visión malthusiana del mundo. La innovación puede convertir las restricciones en abundancia. Este autor saluda el trabajo mencionado por apartarse de la política ambiental como expresión de la escasez, para dar paso a la liberación de opciones, de acuerdo con las nuevas tendencias en política ambiental (Nordhaus y Shellenberger 2007). Bleischwitz (2002) argumenta que las instituciones determinan la dirección del progreso técnico y la velocidad con que las sociedades se adaptan a nuevos retos y condiciones.

El presente documento pone las consideraciones ambientales en el contexto más general del desarrollo económico. La innovación y las prácticas productivas sostenibles en la Orinoquia sólo podrán implantarse consolidando el imperio de la ley y construyendo instituciones. Estas condiciones permiten acordar un estilo de desarrollo y ocupación, de acuerdo con la evolución de indicadores de sostenibilidad y el entendimiento del funcionamiento de los ecosistemas. La Orinoquia debe lograr la cohesión regional mediante nuevas modalidades de coordinación territorial, como la Región; usar mejor los factores de producción y los servicios de los ecosistemas na-

turales; y transformar las rentas de recursos no renovables en capital productivo. Las alternativas generadas deben evitar el surgimiento de nuevas inequidades, nuevas violencias y destrucción ambiental, como ha sido la historia de la colonización de la frontera agrícola del país.

El trabajo consta de dos capítulos, diagnóstico y propuestas. El capítulo de diagnóstico no recorre la rica historia de la ocupación y de los sectores productivos en la región. Presenta directamente la línea de base de la economía regional, su dotación de infraestructura de transporte, agua, paisajes y suelos, y discute retos y oportunidades. El capítulo de propuestas enuncia y desarrolla recomendaciones institucionales. El trabajo incluye una abundante lista de referencias para el interesado en profundizar en metodologías, modelos y cifras.

I. DIAGNÓSTICO

A. Línea de base de la economía regional

La Orinoquia es una extensa región natural compartida por Venezuela y Colombia. Su área total es de 991.587 km², de los cuales 347.165 km² se encuentran en Colombia, equivalentes al 30,4% del territorio nacional (Instituto Alexander von Humboldt; IAvH- Unidad SIG 2003). La descripción más gruesa posible de la Orinoquia colombiana es la de una vertiente de la cordillera de los Andes que, con un gradiente fuerte, llega rápidamente a un piedemonte fértil y luego a una llanura extensa, interrumpida en su costado sur por la Serranía de la Macarena. El territorio está compuesto por dos grandes regiones divididas por el río Meta. La margen occidental está compuesta por extensas llanuras inundables de mayor fertilidad relativa debido a los sedimentos aportados por la región andina; y la margen occidental (altillanura) está sometida a una prolongada estación seca, con suelos de menor fertilidad, y cuyos ríos llegan directamente a la gran cuenca del Orinoco. Los ecosistemas son generalmente frágiles, de un funcionamiento complejo que debe comprenderse mejor. Existe una rica dotación de paisajes de sabana, bosques, agua y biodiversidad. La región tiene 13 grandes cuencas hidrográficas.

En el resto del documento, el análisis se restringe a las divisiones políticas de los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada, que representan el 22,27% del territorio de Colombia. La población de estos cuatro departamentos es 1.478 millones de habitantes, que representan el 3,28% del total de la población del país. La región contribuye con el 5,5% del PIB de Colombia (2007).

Dentro de la región, el departamento del Meta tiene la mayor población, la mayor densidad, el mayor porcentaje de población urbana, la mayor tasa de crecimiento del PIB y peso dentro del PIB nacional, y una estructura de actividades económicas más balanceada y menos dependiente de los hidrocarburos. Estos indicadores son consistentes con la mejor dotación de tierras fértiles y la menor distancia a Bogotá. La capital del Meta es Villavicencio (384.131 habitantes según el censo de 2005), está a 95 km de Bogotá y actúa como el *hub* comercial de toda la región.

Los Cuadros 1 y 2 muestran la reducida participación de la región en el PIB colombiano, la escasa población y densidad regional, el elevado ingreso per cápita en

CUADRO 1. INDICADORES BÁSICOS DE LA ECONOMÍA DE LA ORINOQUIA

Indicador	Unidad	Meta	Casanare	Arauca	Vichada	Colombia
PIB (corrientes 2007 \$)	Millones \$	8.220.350	12.501.395	3.217.388	495.532	431.839.018
Población (censo 2005)	Millones habitantes	0,853	0,319	0,244	0,062	44,978
PIB/cápita (corrientes 2007\$)	Millones \$/año-habitante	10,05	40,67	13,50	8,41	9,83
Participación en PIB nacional 2007\$	(%)	1,9	2,8	0,7	0,1	100
Número de municipios	Número	29	19	7	4	1.101
Población urbana	(%)	74,30	71,28	61,72	41,18	75,38
Población rural	(%)	25,70	28,72	38,28	58,82	24,62
Crecimiento PIB (prom. 2000-2007\$)	(%)/año	1,22	-3,63	-2,70	3,20	3,01
Part. exportaciones en PIB departamental 2007 (Nal)	(%)	0,14	0,01	0,93	0,09*	10,86
Extensión territorial	km ²	85.635	44.640	23.818	100.242	1.141.748
Densidad poblacional	habitantes/km ²	10	7,1	10,1	0,6	39,4

* 2006; Colombia: 10,43.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009).

CUADRO 2. PORCENTAJES DEL PIB DE CADA GRAN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA POR DEPARTAMENTO EN LA ORINOQUIA (CORRIENTES 2007 \$)

Rama	Meta	Casanare	Arauca	Vichada	Colombia
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	15,91	6,57	23,25	49,11	10,32
Minería	16,94	73,80	38,84	0,16	6,34
Industria	6,75	2,17	4,55	6,53	14,58
Servicios públicos	9,16	2,62	5,13	4,98	11,33
Construcción	10,12	3,88	3,73	3,51	7,56
Comercio, hoteles y restaurantes	13,04	3,77	5,95	7,05	10,95
Intermediación financiera y actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	3,82	1,66	2,54	1,68	9,70
Administración pública e impuestos	15,87	2,76	8,06	13,48	10,45
Educación, salud, servicios comunitarios y domésticos	8,39	2,77	7,95	13,50	18,77

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP); Banco de la República (2010).

los departamentos petroleros y gasíferos (Casanare, Arauca y Meta), la reducción del crecimiento del PIB en los últimos siete años en los departamentos más productores de hidrocarburos (Casanare y Arauca) y la debilidad de las exportaciones, la industria y la intermediación financiera.

La actividad agropecuaria dominaba la economía de la Orinoquia hasta la década de 1980. A fines de la década de 1990, Casanare y Arauca se volvieron departamentos petroleros (Meta ya lo era); Casanare se volvió un departamento gasífero; y en Meta y Vichada el sector de servicios superó al sector agrícola (Viloria 2009). El área cultivada de la Orinoquia creció de 274.931 ha (1996) a 430.205 ha (2007), un 56%; mientras que en ese mismo periodo la producción creció en 51% (Viloria 2009). Meta y Casanare tienen el 63% y el 25%, respectivamente, del total del área cultivada (Viloria 2009).

De acuerdo con Rubio (2002; citando un informe de la Contraloría General de la República 2002), la Orinoquia tiene el 7,2% de las tierras agrícolas del país, de las que sólo están utilizadas 2,2%; la mayor parte de la tierra con vocación agrícola de esta región se usa en ganadería. La ganadería se efectúa en un 90% sobre tierras con esa vocación, mientras que las áreas cultivadas ocupan el 32% de las tierras con vocación agrícola. Rubio (2002) plantea que el uso inapropiado de la tierra se debe, entre otras cosas, a los fenómenos de violencia, a la concepción de la tierra como mecanismo de poder territorial y a las deficiencias e inequidades en la distribución del recurso. Por otra parte, el mismo autor propone la hipótesis de que la subutilización de las tierras puede explicarse por el uso de la propiedad predial para acceder a programas estatales de crédito subsidiado, subsidios, beneficios tributarios, lavado de activos e inseguridad.

La *ganadería* extensiva de carne ha sido una adaptación histórica a las condiciones de los ecosistemas regionales. En 2008, se usaron 9,75 millones de ha para sostener un inventario ganadero de 5.727.131 cabezas, equivalentes al 21,3% del total nacional (26.877.824 cabezas). En 2008, Meta pasó a ocupar el primer lugar del hato ganadero departamental. La ganadería extensiva genera 160 mil empleos directos en la Orinoquia (un empleo por cada 61 hectáreas de pastos; Viloria 2009). La ganadería usa el 87,38% del suelo disponible en el Meta (4,68 millones de ha) y el 88,97% del suelo disponible de Casanare (3,56 millones de ha). La capacidad de carga en el Meta entre 2001 y 2008 fue de 1,8 cabezas/ha; en 2008, la capacidad de

Casanare fue de 1,7 cabezas/ha, y la de Vichada 0,10 cabezas/ha; estas diferencias se deben, principalmente, a razones de tipo tecnológico.

En 2007, el arroz ocupó la mayoría del área cultivada de la Orinoquia (136.207 ha; FINAGRO 2010a). En ese año se produjeron 751.330 toneladas de arroz, equivalentes al 30% de la producción nacional (2.49.112 toneladas). La mayoría del arroz producido en la Orinoquia en 2007 fue seco mecanizado, variedad de siembra en la que Meta y Casanare conjuntamente representan el 57,9% del total nacional (FINAGRO 2010a). El rendimiento del arroz con riego en Meta en ese año fue de 5.642 ton/ha, y el del Casanare fue de 5.791 ton/ha, mientras que el promedio nacional fue de 6.682 ton/ha; los rendimientos del arroz seco mecanizado en Meta y en Casanare fueron muy similares a los del arroz con riego (5.636 ton/ha y 5.233 ton/ha, respectivamente, superiores al promedio nacional de 4.789 ton/ha (FINAGRO 2010a). Después del Tolima, Meta ocupa el segundo lugar y Casanare el tercer lugar en producción departamental de arroz. En Colombia, el arroz genera 0,14 empleos por hectárea (Viloria 2009).

En 2007, Meta y Casanare sembraron el 36% del área total, y produjeron el 30,1% del total nacional de *palma de aceite*, oleaginosa de ciclo largo (FINAGRO 2010b). Los rendimientos de Meta y Casanare fueron 2.675 kg/ha y 4.492 kg/ha, respectivamente. En este caso, las diferencias de productividad se originan principalmente en las diferencias de fertilidad natural de los suelos. El promedio nacional fue de 3.482 kg/ha. Meta es el primer productor nacional de palma de aceite (FINAGRO 2010b). En Colombia, la palma de aceite genera 0,16 empleos por hectárea (Viloria 2009). Ver También Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC; 2010). El Cuadro 3 resume las estadísticas de estos tres productos.

Además de los anteriores productos deben resaltarse, en datos para el 2007: la *soya* (23.529 ha y 42.725 t), para la que, en 2004, el Meta aportó el 80% de la producción nacional. El *maíz* (47.082 ha y 125.045 ton); el *plátano* (32.435 ha y 423.645 t), y la *yuca* (15.275 ha y 191.028 t). Viloria (2009) estima, con base en los índices de empleo para los principales productos agrícolas comerciales, que estos generan alrededor de 78.500 empleos directos y 182.000 indirectos (asumiendo que estos cultivos suman 391.000 hectáreas). Asimismo, Viloria (2009) plantea que la reducción del área sembrada en arroz en un 15% entre 2000 y 2007 es atribuible a la expansión de la producción de biocombustibles y que la producción de arroz

CUADRO 3. LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS MÁS IMPORTANTES DE LA ORINOQUIA

Producto	Meta	Casanare	Arauca	Vichada	Colombia	Producto
Ganadería*	Ha pastos	4.682.016	3.557.129	1.512.443	N.D	39.152.358
	Cabezas	2.656.570	2.135.561	800.000	135.000 aprox.	26.877.824
Arroz**	Hectáreas	Riego	Riego	Secano	Secano	Riego
		26.649	25.067	mecánico	manual	256.643
	Secano	Secano	3.595	22	Secano mecánico	
	mecánico 46	mecánico			143.533	
	100	34.774			Secano manual	
					60.591	
Toneladas	Riego	Riego	Secano	Secano	Riego	
	150.359	145.151	mecánico	manual	1.714.908	
	Secano	Secano	13.989	30	Secano mecánico	
	mecánico	mecánico			687.324	
	259.842	181.959			Secano manual	
				90.880		
Palma de aceite**	Hectáreas	83.000	11.870	N.D.	N.D.	262.742
	Toneladas	222.000	53.319	N.D.	N.D.	914.761

Fuente: * Viloría (2009); ** Finagro (2010a, 2010b).

cayó en un porcentaje inferior a la del área debido a innovación en semillas (apreciación que no es compartida por otros observadores).

Según Viloría (2009), aunque la Orinoquia tiene un área de 8,2 millones de hectáreas con aptitud *forestal*, en 2007 se tenían solamente 4.000 ha de reforestación comercial en el Meta y 12.500 ha en Vichada. Los proyectos de intención forestal en la Orinoquia, impulsados con un proceso acelerado de titulación de baldíos en 1996 (a raíz de la Resolución 041 del INCORA, que reglamentó el tamaño de las Unidades Agrícolas Familiares, UAF; ver subsección C), terminaron en su gran mayoría en usos distintos (agricultura de subsistencia, ganadería extensiva y cultivos ilícitos).

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2009) reporta que el área total de *cultivos ilícitos* (coca) se redujo en Colombia de 99.000 ha a 81.000 ha (-18%) entre 2007 y 2008. A pesar de la reducción del área sembrada, una cuarta parte de los lotes nuevos en 2008 en Colombia se originó por tala de bosques existentes en 2007. La presencia de cultivos está altamente correlacionada con la presencia de las guerrillas, paramilitares y bandas criminales al

servicio del narcotráfico. En Colombia, la producción total de hojas de coca fue de 389.571 toneladas métricas, y la producción potencial de cocaína pura fue de 430 toneladas métricas (51% de la producción mundial). La región Pacífico aumentó su área cultivada, mientras que las demás regiones redujeron su área cultivada en ese mismo periodo. En 2008, Meta tuvo un área cultivada de 5.525 ha, Arauca de 447 ha y Vichada de 3.174 ha¹. El municipio de Cumaribo (Vichada; el más extenso de Colombia) produjo 48 toneladas métricas de cocaína pura (11,2% del total nacional) y tuvo un área cultivada de 3.128 ha. El municipio de Mapiripán (Meta) produjo 12 toneladas métricas de cocaína pura y tuvo un área cultivada de 2.180 ha. Estos dos municipios están localizados en la altillanura de la Orinoquia.

El rendimiento en la región Meta-Guaviare en 2008 fue de 5,6 ton/ha de hojas de coca, y en Vichada de 7,9 ton/ha. El precio promedio nacional de la base de coca en el sitio de producción en 2008 fue US\$963/kg. El precio promedio de la cocaína en 2008 fue US\$2348/kg. El ingreso total anual de un hogar por producción de base de coca y sus derivados en 2008 fue US\$10.508 (equivalentes a 2000 US\$/cap; comparado con 5.500 US\$/cap promedio en Colombia en 2008). El tamaño promedio de un lote productor de coca es 0,66 ha. El total de población vinculada directamente a la producción de hoja de coca en la Orinoquia en 2008 fue de 31.431 personas. Los cultivos ilegales han dado lugar a procesos migratorios, desplazamientos forzados y procesos de aculturación de grupos indígenas.

El Cuadro 4 muestra que, en 2002, el coeficiente Gini de Meta fue el más alto de la región y cercano al promedio nacional, seguido por concentraciones inferiores en Casanare, Arauca y Vichada. El coeficiente Gini de tenencia de la tierra es del mismo orden de magnitud del encontrado en países con conflictos de tierras (tal como Perú, cuyo Gini de tierras fue 0,86 en 1996; Food and Agriculture Organization; FAO 2010)². En ausencia de seguros o de mercados de riesgo, la capacidad de absorber choques de sequías o restricción de los servicios ambientales depende del tamaño

¹ El pico de área de cultivos ilícitos en Meta se produjo en 2004, cuando llegó a 18.740 ha. El pico de área en Vichada ocurrió en 2001 (9.200 ha). El pico de área en Arauca ocurrió en 2001 (más de 2.000 ha). UNODC (2009).

² Los coeficientes Gini por encima de 60% en tierras o ingreso se encuentran en los países con la mayor desigualdad del mundo.

**CUADRO 4. COEFICIENTE GINI PARA LA TENENCIA DE TIERRA
2002 EN LA ORINOQUÍA**

	Meta	Casanare	Arauca	Vichada	Colombia
Basado en tierra	86,13	80,95	78,22	40,85	85,38
Basado en avalúo	78,22	75,93	67,86	52,77	81,63

Fuente: CEDE (2004). 0: propiedad homogénea; 100: propiedad totalmente concentrada.

de la propiedad. Cuando ocurre un choque, surgen ganadores y perdedores. Los más grandes pueden retener el riesgo y los más pequeños pueden quebrarse. Además, los mayores propietarios pueden invertir más y tienen mayores probabilidades de ganancias, y viceversa.

En 2009, la Orinoquia (área perteneciente a la cuenca sedimentaria de los Llanos Orientales) extrajo 425 mil barriles diarios de *petróleo*, equivalentes al 66,45% de la producción de Colombia (640 mil barriles diarios; Campetrol 2009). Esta cuenca tiene 118 campos activos, de un total de 257 campos en explotación en Colombia. El reciente ingreso en operación del campo Rubiales (Meta), con una producción de 100.000 barriles diarios (que podría subir a 170.000 barriles diarios en 2010, según declaraciones de la compañía), ha compensado en parte la declinación de los campos de Caño Limón (Arauca), y Cusiana y Cupiagua (Casanare). La producción nacional ha empezado a recuperarse a partir de 2005, gracias al dinamismo traído por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). La ANH fue creada en 2003, después de muchos años de inversiones modestas en exploración y extracción de crudo. La inversión extranjera directa en petróleo ascendió a US\$1.125 millones en 2005, US\$1.995 millones en 2006, US\$3.333 millones en 2007 y US\$3.409 en 2008 (ANH 2009). Una parte sustancial de esta inversión y la venidera corresponden a la cuenca de los Llanos Orientales. El crudo liviano representa 27,3% de la producción de la Orinoquia, el crudo mediano el 32,6%, y el crudo pesado el 44,2% del total de la producción.

La Orinoquia produjo el 81% del *gas natural* de Colombia en 2005 (el país produjo ese año un total de 3.540 millones de pies cúbicos diarios; UPME 2007) en los campos de Cusiana y Cupiagua (Casanare). Las regalías giradas a los municipios y departamentos productores de hidrocarburos de la Orinoquia en 2009 fueron (ANH 2010): Meta, \$486,4 mil millones; Casanare, \$693,5 mil millones; y Arauca, \$307,5 mil millones. Estas rentas confirman el alto ingreso per cápita de estos departamentos.

La Encuesta Anual Manufacturera de 2006 sólo incluye información sobre el Meta dentro de los departamentos de la Orinoquia. Meta tiene un total de 47 establecimientos que emplean a 3.338 personas. Los tres sectores reportados son Producción de productos alimenticios y de bebidas (División 15); Fabricación de otros productos minerales no metálicos (vidrio, cerámica, cemento, otros ncp); y Fabricación de muebles e industrias manufactureras ncp (joyas, instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos y juguetes, otras ncp; División 36). La mayor producción bruta proviene de alimentos y bebidas (88% del total departamental). Dado que las 23 empresas más pequeñas emplean 484 personas en total, la mayoría de las industrias del Meta son mipymes. Las empresas más grandes son los molinos de arroz.

B. Dotación de infraestructura, transporte, agua, paisajes y suelos

La red vial troncal de la Orinoquia recorre el piedemonte desde el Meta hasta Arauca, paralela a la cordillera Oriental. Existe un kilometraje reducido de transversales. La red primaria de Meta es de 721,41 km, la de Casanare es 770,65 km, la de Arauca es 320,3 km, y la de Vichada es 96,17 km (INVIAS 2010). Las bajas densidades productiva y poblacional, las grandes distancias y las inundaciones de grandes extensiones durante la estación de invierno indican que el modo carretero, aunque necesita lograr mayor cobertura, debe complementarse con el transporte fluvial. Casanare tiene un 61% de redes primarias en buen estado, y Meta tiene un 42% de redes primarias en buen estado, contra un promedio nacional del 45,27%.

De acuerdo con el sistema de información Sicompito del DNP (2009), los costos de flete por tonelada transportada por vía terrestre a Bogotá de Meta (2008) y Casanare (2007) son 408,32 \$/t y 145,28 \$/t, respectivamente. El promedio nacional de 2008 fue de 180,94 \$/t y el de 2007 fue 194,86 \$/t. Estos costos deben examinarse en el contexto de Colombia y sus competidores relevantes. Según el Banco Mundial (2006), “Colombia presenta una de las distancias más altas de los centros industriales a la costa en el contexto de América Latina. La distancia media (ponderada por población) en línea recta desde Bogotá, Medellín y Cali hasta el puerto más cercano es 271 km. Estas diferencias se transmitirían en diferenciales de costo de transporte, suponiendo la misma eficiencia logística. La distancia es 3,2 veces comparando con Chile; 3,6 veces con Brasil; 8 veces con Argentina; 5,3 veces con Malasia; 7,5 veces con China; y 18 veces con Tailandia.” (p. 13). “El promedio latinoamericano de cos-

tos de logística sobre ventas es bastante similar al de Colombia, pero los competidores geográficamente cercanos presentan niveles menores en cinco puntos porcentuales. La zona Andina (sin datos para Bolivia; incluye Ecuador, Perú y Venezuela) reporta los menores valores de la muestra, con 13,9%, México un valor cercano al de Colombia con un 21%, y las empresas de Centroamérica un 14%.” (p. 15).

La Orinoquia tiene el 37% de la longitud navegable de Colombia tanto en navegación mayor como menor. El río Meta, eje natural de la Orinoquia, tiene una longitud de 804 km (785 km navegables a partir de Puerto López). El río Meta tiene un trazo más regular que el resto de ríos de la Orinoquia (más meándricos). El río Meta se convierte en el único medio de transporte en su área de influencia durante el periodo de lluvias (entre marzo y noviembre; Viloria 2009). El río Arauca tiene una longitud de 700 km (296 en Colombia). El río Casanare tiene una longitud de 400 km (112 km navegables por embarcaciones menores a partir de Mapiripán; Viloria 2009). El río Vichada tiene 580 km. El río Guaviare (fusión de los ríos Guayabero y Ariari) tiene 947 km y es navegable en 775 km. El río Ariari tiene 290 km y es navegable en 79 km. Viloria (2009) anota que, sin obras de encauzamiento, el trayecto fluvial Puerto López - Puerto Carreño tarda cerca de 90 horas, movilizand o 500.000 toneladas de mercancía al año.

La Orinoquia contiene el 32,4% de las existencias de agua de Colombia, el 36% de los ríos con caudal superior a 10 m³/seg y 38,7% de las microcuencas (citado por Rodríguez *et ál.* 2009). Hay una sola estación de lluvias (entre abril y octubre), seguida de sequía en los meses restantes. La zona más húmeda es el piedemonte (con precipitaciones anuales entre 3.000 y 7.000 mm anuales). La zona más seca está en Arauca (entre 1.000 y 2.000 mm anuales). La gran mayoría de la Orinoquia tiene una precipitación entre 2.000 y 3.000 mm anuales. Nótese que el promedio de lluvias de Colombia es de 3.000 mm anuales, el de América del Sur es 1.600 mm anuales, y el mundial es 900 mm. Rodríguez *et ál.* (2009) discuten el amplio potencial del recurso hidrológico, su carácter marcadamente estacional y la necesidad de entender el papel de las inundaciones y los humedales desde una perspectiva amplia. Las inundaciones no son consecuencia del deterioro ambiental de la región Andina. Es incorrecto concebir las tierras inundables como un activo desperdiciado para la agricultura.

Por otra parte, Colombia cuenta con 6,6 millones de hectáreas irrigables, de las cuales 842.000 (13%) cuentan con algún sistema de riego y drenaje (DNP 2003).

En el año 2000, existían 26 distritos grandes y medianos que cubrían 247.000 ha, y 568 pequeños distritos con una superficie de 39.472 ha (DNP 2008). En 2008, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Decreto 732 de 2008) declaró como de importancia estratégica a once proyectos de riego, ninguno de los cuales está en la Orinoquia.

La Orinoquia alberga 156 tipos de ecosistemas, 94 de los cuales son naturales (Romero 1998). Hay 32 tipos de sabana, que se agrupan en dos grandes categorías: sabana de altillanura bien drenada del oriente del río Meta; y sabana inundable (húmeda estacional), que cubre la mayoría de Arauca y Casanare. Desde el punto de vista geomorfológico, Mejía (1998) describe a la cuenca de la Orinoquia (incluyendo a Boyacá, Cundinamarca y Guaviare) como una región de cinco grandes paisajes: piedemonte, aluviones recientes, Orinoquia mal drenada, Orinoquia bien drenada y andén orinocense.

El piedemonte reside entre los 200 y los 500 metros sobre el nivel del mar (msnm), tiene unos ecosistemas diferenciados y más fértiles que el resto de la región. Durante las crecientes naturales, de tipo torrencial, los ríos aportan nuevos materiales, con ventajas para la calidad de los suelos aluviales, inestabilidad de los terrenos y de los cauces una vez llegan a la llanura. El piedemonte posee un elevado nivel de endemismo de plantas y animales (Rivera 2005) y concentra la mayoría de la actividad económica y de la población de la Orinoquia.

La Orinoquia mal drenada (inundable estacionalmente) incluye las tierras en Arauca y Casanare, con suelos de fertilidad entre baja y moderada, con altitudes de 150 msnm, donde se practica la ganadería extensiva. Rivera (2005; p. 101) plantea que en la llanura inundable “los procesos ecológicos, los suelos, la flora, la fauna y el uso de la tierra están determinados por el comportamiento de las inundaciones y conforman conjuntos que involucran varios ecosistemas (...)”. Estos diversos ecosistemas incluyen la sabana húmeda, la sabana eólica (con suelos y paisajes modelados por el viento), los zurales (patrón de montículos inundados la mayor parte del año), esteros (ambientes acuáticos de poca profundidad), morichales (franjas angostas de bosque de galería), y selvas inundables. En Meta y Arauca el 80% del hato ganadero está en el piedemonte y el 20% en la sabana, mientras que en el Casanare el 20% está en el piedemonte y el 80% en la llanura baja (Viloria 2009).

La Orinoquia bien drenada incluye las terrazas aluviales y las altillanuras plana y disectada (Viloria 2009). La altillanura se extiende entre los ríos Meta y Vichada, con suelos de baja fertilidad con alturas entre los 150 y los 250 msnm. En esta región está aumentando la actividad agropecuaria tecnificada. El ecosistema más común en la altillanura es la sabana seca o estacional cruzada por bosques de galería (Rivera 2005). Las sabanas de pastizal albergan variedades de pastos que toleran máximas sequías y deficiencia de nutrientes. Otros ecosistemas de la altillanura son los bosques de galería inundables y no inundables y los bosques de mata de monte (Rivera 2005). El andén orinocense corresponde al Vichada e incluye paisajes de sabana y de la selva amazónica. Se practica la ganadería extensiva con quemas de las sabanas (que liberan nutrientes y controlan la dinámica de la biomasa y las especies).

La Sierra de la Macarena es una serranía aislada de 120 km por 40 km, situada a 30 km de la cordillera Oriental, considerada como una prolongación del escudo Guyanés y sitio de interacción entre las regiones de la Orinoquia y la Amazonia. Tiene elevaciones hasta de 2.500 msnm (Viloria 2009). La Macarena fue la primera reserva nacional de Colombia (ahora es parque nacional). La Macarena tiene sectores altamente intervenidos por la colonización y ha sido realinderada por presiones de los campesinos.

Los suelos de la Orinoquia son, en general, de baja fertilidad, ácidos y con niveles tóxicos de aluminio y hierro. Los investigadores en suelos (Spain 1993; Rippstein 1993, entre otros) encuentran además que estos suelos son muy propensos a la erosión y a la degradación estructural. La sabana estacional está sometida a estrés nutricional. La escasez de nitrógeno y fósforo ha dado paso a una vegetación achaparrada, de hojas duras de alta duración (Rivera 2005). Es instructivo examinar y comparar los mapas de monitoreo del recurso suelo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2010): vocación de uso, cobertura y uso actual y conflictos de uso; y el mapa de tendencia a la desertificación:

- ▣ La mayoría de la margen occidental del río Meta tiene vocación ganadera, mientras que la altillanura presenta un mosaico de zonas con vocación de conservación, forestal y agroforestal; existen importantes zonas de vocación agrícola en el piedemonte del Meta y la región del Ariari.

- ❑ La mayoría de la margen occidental del río Meta está cubierta por pastos y franjas de bosque; las zonas cultivadas se reducen a relativamente pequeñas áreas en el piedemonte del Meta y el Casanare; la margen oriental del río Meta (altillanura) está cubierta por vegetación herbácea.
- ❑ El mapa de conflictos de uso muestra que importantes áreas del piedemonte y en la franja entre el río Yucao y el río Meta están sobreutilizadas, pero que en general las áreas intervenidas no tienen conflicto o están subutilizadas.
- ❑ El mapa de desertificación muestra importantes áreas de la altillanura en Meta y el Vichada con degradación importante, con afectaciones por influencia antrópica.

Este examen de las diferentes dimensiones del suelo en la región confirma el diagnóstico de Reyes (2009) y Rubio (2002): existe potencial agrícola desperdiciado, con áreas que han sido tomadas por la ganadería extensiva o que están subutilizadas.

La restauración de suelos sobreutilizados requiere cambios importantes en las prácticas de cultivo. Rivas, Hoyos, Amézquita y Molina (2004; p. 8; basados en Amézquita 2000), investigadores del CIAT, advierten que “bajo condiciones naturales, los suelos de sabana del trópico colombiano, no ofrecen un medio apropiado para el desarrollo agrícola sostenible. En este ambiente, el monocultivo continuo presenta un pobre desempeño, debido al rápido deterioro de sus rendimientos, como resultado de la alta susceptibilidad a la degradación de los suelos, agravada (...) por el uso de maquinaria inadecuada”. Con respecto a las prácticas de arado, estos autores indican que (p. 7) “la labranza con rastra de discos está causando altos niveles de compactación en los primeros 10-20 cm de profundidad”. Por la alta precipitación, esta práctica (p. 8) “deriva en severos daños de la estructura física del suelo por sellamiento de la capa superficial, con lo que se reducen las tasas de infiltración, flujo de aire y agua, afectando la disponibilidad de nutrientes, de por sí bajos en estos suelos”.

La estrategia de construcción de capa arable propuesta por Rivas, Hoyos, Amézquita y Molina (que incluye la rotación de cultivos) es central para cambiar las actuales proporciones de cultivos y uso de los suelos en la altillanura. Esto confirma que las prácticas convencionales de gestión de suelo usadas en otras regiones y países no son aplicables directamente. En contraste con estas prácticas, varios observadores registran experiencias positivas en la introducción de sistemas agrícolas y pecuarios competitivos, basados en desarrollo tecnológico, que deben compilarse y difundirse.

C. Retos

1. Aseguramiento de los derechos de propiedad

La producción de hidrocarburos y de cultivos ilícitos ha atraído a la guerrilla, los paramilitares, las bandas criminales asociadas al narcotráfico y la delincuencia común. Se ha presentado el desplazamiento forzado de la población rural, probablemente con mayor intensidad en las regiones donde la tierra es más fértil y tiene más valor. Kalmanovitz y López (2006; pp. 366-367) plantean que “las administraciones locales influidas por los grandes propietarios no están en capacidad de fortalecer unos sistemas de seguridad que garanticen los derechos de propiedad de sus ciudadanos (...). Esto facilitó la depredación de muchas propiedades rurales por medio de la extorsión y el secuestro, primero por parte de los grupos insurgentes, lo que a su vez llevó a una tributación peculiar, en principio voluntaria, para financiar bandas locales que garantizaran los derechos de propiedad vulnerados. La consolidación de estas bandas en términos de organizaciones nacionales multiplicó su poder, aplicado de forma arbitraria contras las poblaciones sospechosas de auxiliar o tolerar la insurgencia, generando un acelerado proceso de desplazamiento e incluso volviéndose en contra de algunos de los propietarios que fueron igualmente víctimas de la extorsión y el secuestro”.

El Registro Único de Población Desplazada (RUPD; Acción Social 2010) informa que, a 31 de diciembre de 2009, se han desplazado en Colombia 750.881 hogares y 3.303.979 personas (7,34% de la población nacional). En el Meta, se han desplazado 29.947 hogares y 118.419 personas (13,88 % de la población departamental); en Casanare, 6.089 hogares y 24.900 personas (7,80% de la población departamental); en Arauca, 15.159 hogares y 59.878 personas (24,54% de la población departamental); y en Vichada, 3.019 hogares y 11.216 personas (14,50% de la población departamental). En la Orinoquia se han desplazado un total de 214.413 personas, equivalente al 6,49% del total de los desplazados de Colombia y al 14,50% de la población de la región. Las estadísticas del RUPD muestran que el número de desplazados residentes de la Orinoquia es del mismo orden de magnitud del número de desplazados de los departamentos de origen de la expulsión en la zona; sin mayor información, la primera hipótesis plausible es que la mayoría de la población desplazada se queda en la zona. Algunos observadores consideran que esto no está sucediendo. Los niveles de desplazados en la Orinoquia hacen urgente restituir sus tierras para evitar la degradación de la vida regional y desalentar la depredación. Los

sectores modernos, productivos y visibles, son muy vulnerables a la depredación (Azam, Bates y Biais 2009). Cuando esta se consolida, la economía se estanca pues no se invierte en los sectores modernos por temor a la expropiación.

Según Sánchez *et ál.* (2004), existen 146 resguardos indígenas en la Orinoquia, que cubren un territorio de 141.693 km² (40,9% del área de la cuenca). Según el DANE (2005; citado por Viloría 2009), la población indígena de la región es de 47.712 habitantes, de los que 26.838 están en Vichada, donde se concentra el 55% del territorio indígena de la región. Viloría (2009) insiste en que, junto a los desplazados, los indígenas son el grupo social más vulnerable de la región. Los indígenas tienen unas condiciones de vida de muy mala calidad. Rodríguez *et ál.* (2009) reseñan que los indígenas han internalizado prácticas ambientales en su estilo de vida, lo que los convierte en un grupo que, con un mecanismo de pago por servicios ambientales y acceso al crédito, pueden jugar un papel importante en la conservación y el ecoturismo, procesos que deben contar con un fuerte acompañamiento institucional.

El Acuerdo 140 de 2008 del INCODER define la Unidad Agrícola Familiar (UAF) como uno de los instrumentos de intervención del Estado para mejorar la productividad del sector agropecuario, pesquero y forestal en el medio rural. Las tierras adquiridas por el Estado para propósitos de reforma agraria se gestionarán bajo este vehículo legal. La UAF tiene una extensión máxima definida con el objetivo de generar como mínimo dos salarios mínimos mensuales. El promedio ponderado de la extensión máxima de las UAF para el Meta es 696,34 ha; para el Casanare, 347,64 ha; para el Arauca, 526,57 ha. El tamaño máximo promedio para la región Orinoquia es de 565 ha. Estas definiciones de tamaño máximo tienen por lo menos dos problemas: i) algunos cultivos requieren gran escala para alcanzar la rentabilidad: una propiedad de 5.000 ha en algunas partes de la Orinoquia no puede asociarse a riqueza; ii) la definición de UAF puede activar presiones oportunistas por hacerse a propiedades productivas que no han sido tituladas sobre terrenos colonizados hace varias décadas.

2. Reducción de las desventajas geográficas

La infraestructura de transporte y de irrigación de la Orinoquia es limitada. La región tiene una baja densidad poblacional y un mercado regional muy pequeño. La competitividad de los productos agropecuarios tradicionales es baja por la infertilidad y

fragilidad del suelo, la localización, la distancia, los altos costos logísticos y la marcada estacionalidad del recurso hídrico. La manufactura y la intermediación financiera son muy reducidas. Las exportaciones no tienen peso en el PIB regional. Los centros de atracción comercial y de inversión de los excedentes están por fuera de la región (Bogotá). Se debe evitar que Vichada se aisle de la economía (sus oportunidades de exportación a través de/hacia Venezuela pueden ser su motor), que Casanare y Arauca retrocedan en su producción agropecuaria, y que el Meta se estanque industrialmente.

La organización espacial de la economía depende del balance entre fuerzas que favorecen la aglomeración de negocios y las que favorecen su dispersión (Fujita, Krugman y Venables 1999). Las economías de aglomeración se favorecen por los encadenamientos industriales adelante y atrás (muy débiles para la producción agropecuaria regional), las regalías, y todas las actividades que necesiten compartir conocimientos, formar expectativas y establecer relaciones humanas para resolver problemas de coordinación. Estas “economías externas” se refuerzan por la proximidad y las economías de escala. Sin aglomeración, el capital social tiene dificultades para consolidarse.

La dispersión se favorece por la abundancia de factores inmóviles (tierra), la baja fertilidad y la expulsión forzosa. Si las fuerzas que favorecen la aglomeración están por fuera de la región o son muy débiles internamente, se producirá migración y las ciudades no prosperarán. La permanencia y prosperidad de un grupo de ciudades en el territorio, y la seguridad del mismo, requieren que ninguna de las dos fuerzas domine, pues de lo contrario toda la economía termina concentrada en un único centro (si predominan las fuerzas aglomerantes) o dispersa en una colección de pequeños asentamientos que se van despoblando (en el caso contrario).

La combinación de encadenamientos hacia atrás y hacia delante originados en la producción de conocimiento crea un proceso de acumulación de causas: la expansión de la agroindustria aumenta la demanda de los productos agropecuarios, lo que a su vez atrae la entrada de nuevas firmas y productos agropecuarios, mejorando la oferta de bienes intermedios, atrayendo entrada en la industria y los servicios, y así sucesivamente. La puesta en marcha de estos procesos virtuosos depende de una primera movida para aprovechar las economías de escala (Venables 2007). La falta de coordinación en políticas impedirá que el proceso se active. Por el pequeño

tamaño del mercado interno, las economías de escala en el sector agropecuario de la Orinoquia se lograrán buscando mercados por fuera de la región. Esto requiere producción competitiva. La competitividad se favorece con la reducción de los costos de transporte, la creación de una red sostenible de distritos de riego, el manejo del suelo y la mejora genética.

Para reducir al máximo las fugas de inversión, se requiere un esfuerzo agresivo en mejorar el capital humano, las capacidades gerenciales e introducir nuevas tecnologías. La agroindustria orinocense produciría principalmente para el mercado colombiano, incluyendo la posibilidad de formación de conglomerados si la concentración lo permitiera (Storper 2003) y eventualmente para el mercado venezolano o internacional, de llegarse a materializar la salida segura y económica de productos por el río Orinoco hasta Puerto Ordaz.

3. Definición de un estilo de desarrollo rural y regional

El estilo de desarrollo debe definir y volver coherentes cinco políticas regionalizadas: i) política agrícola y pecuaria; ii) política de tierras; iii) política de asentamientos y ordenamiento territorial; iv) ajuste entre producción y conservación; y v) política de innovación productiva y de servicios ambientales. A continuación se discuten algunos elementos que deben tenerse en cuenta como insumos para formular las cinco políticas regionalizadas, sin propósito comprensivo; estos elementos se retoman en la sección de propuestas, donde también se discuten los procesos de definición social del estilo de desarrollo.

Política agrícola y pecuaria: los agricultores se convertirán en operadores de alta tecnología, sin identidades de largo plazo asociadas a un cultivo peculiar. El mundo está migrando hacia la adopción de nuevos modelos de agricultura (Snapp y Pound 2008). La innovación en estos campos se viene dando en alguna medida por parte del capital de riesgo, con altas inversiones en mejora genética y prácticas de uso del suelo y el agua, por un lado; y, en el terreno de investigación, por el trabajo mancomunado de disciplinas como la economía ecológica, la biología de plantas, la ciencia del suelo, la antropología y las ciencias gerenciales, para diseñar nuevos sistemas agrícolas. La incertidumbre sobre la velocidad de innovación hace que la tierra adquiera un valor de opción.

Política de tierras: la concentración de la propiedad es riesgosa; las modalidades de utilización del suelo no deben frenar la innovación. La propiedad de la tierra en la Orinoquia está concentrada, en parte por la baja capacidad productiva de los suelos y en parte por la dinámica histórica del poblamiento. La concentración de activos corre el riesgo de polarizar la población. Los efectos de goteo de la riqueza a los pobres por estímulos a la inversión logrados por exención tributaria aumentan el grado de concentración, como demuestran Bouchaud y Mézard (2000).

La redistribución eficiente de activos -tierras e inversión en educación- refuerza la estabilidad social. Reduce el esfuerzo fiscal de los votantes decisivos, y alinea a la élite con las instituciones democráticas (Acemoglu y Robinson 2001). La reducción de la concentración también aumenta la productividad por trabajador. El aumento de productividad evita que la redistribución se convierta en una situación con ganadores y perdedores enfrentados.

El objetivo de la redistribución en la Orinoquia debe ser transformar pequeños en medianos propietarios, aprovechando baldíos o los mercados de tierras. Estos medianos propietarios pueden encontrar arreglos innovadores para lograr escala e incursionar en productos que la requieran. El resultado de esta política será la creación del necesario capital social que no surge de la pequeña ni la gran propiedad en el contexto regional

Política de asentamientos y ordenamiento territorial: el crecimiento de Villavicencio es vital para consolidar la jerarquía regional de ciudades; el modelo clásico de ordenamiento territorial por municipio es insuficiente en el contexto de la Orinoquia. El desarrollo de la Orinoquia necesita consolidar una jerarquía de ciudades, un hub regional y una red de ciudades que articulen el comercio y los servicios con la producción agropecuaria. Las tendencias históricas de concentración urbana pueden alterarse cuando una región se abre al comercio exterior. Gwynne, Klak y Shaw (2003) plantean que, al abrir las economías, el balance entre historia y expectativas reconfigura las regiones en cinco tipos: i) regiones antes orientadas a los mercados locales o domésticos que pierden toda competitividad; ii) regiones antes orientadas a los mercados locales o domésticos, que pueden mantener su vocación; iii) regiones antes orientadas a los mercados locales o domésticos, que pueden mantener su vocación y además exportar; iv) regiones en las que uno o más productos declinan, pero cuyo efecto puede contrarrestarse por la inversión en productos de exportación;

y (v) regiones antes improductivas que se convierten rápidamente en exportadoras como resultado de una fuerte inversión apoyada por políticas de Estado. En caso de un alto crecimiento de la producción agropecuaria, la variable decisiva para que Villavicencio profundice su papel de *hub* será su aumento de capacidades manufactureras y financieras. Una fuerte presencia nacional de Villavicencio ayudará a la consolidación regional de las ciudades del siguiente nivel en tamaño y actividad.

El esquema de ordenamiento territorial adoptado en Colombia para desarrollar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales se queda corto para articular un territorio bajamente poblado con retrasos históricos de infraestructura, baja productividad relativa y ciclos del agua específicos a la región. Las escalas que deben articularse en la Orinoquia son muy grandes, superan el alcance municipal y las competencias de decisiones estratégicas deben coincidir con las grandes cuencas hidrográficas. Los modelos de la Nueva Economía Geográfica pueden servir de guía para entender las relaciones entre localización, distancia, aglomeración y tipo de producción. Las implicaciones de la gestión de lo público en gran escala soportan la idea de establecer una Región, como se desarrolla en las propuestas.

Ajuste entre producción y conservación: la gestión productiva será un proceso continuo de adaptación a las capacidades de carga de los ecosistemas y diseño de procesos productivos alineados con la conservación. De acuerdo con Rodríguez *et ál.* (2009), el estilo de desarrollo de la Orinoquia debe ser adaptativo y prudente. Se debe fortalecer a Corporinoquia, evitar las transformaciones irreversibles y definir reglas del juego viables para garantizar el acceso al agua. Se necesitan sistemas de monitoreo de uso del suelo (Bindraban *et ál.* 2000), de los humedales y de la dinámica de las especies y de los ecosistemas para definir umbrales críticos y apoyar la toma de decisiones sobre políticas de uso y cambio de uso (Turner *et ál.* 2000; Metzger *et ál.* 2006) y hallar el balance óptimo entre uso y conservación (Borgerhoff y Coppelillo 2005). Las propuestas de transformación profunda del uso del suelo o del agua en la Orinoquia deben pasar por cuidadosos análisis institucionales (régimen de acceso a los recursos e incentivos para conservación) y de costo-beneficio integral, incorporando las taxonomías y métodos del Millennium Ecosystem Assessment (2005) con respecto a los diversos tipos de servicios ambientales.

La viabilidad financiera de cultivos debe lograrse a partir de la innovación y no de la subvaloración de los servicios ambientales. El efecto neto de las intervenciones

sustentadas en la subvaloración puede ser negativo para la sociedad (Chichilnisky 1996) y depende fundamentalmente del régimen de acceso a los recursos (Bulte y Barbier 2007). La ausencia de perspectivas de largo plazo ha producido presiones por eliminar o reducir los pagos por los servicios ambientales, como se ha observado preocupantemente con tasas de valor cero para el agua; el sistema de gestión deberá dedicar esfuerzos al diseño de incentivos para fomentar nuevas prácticas que armonicen uso y conservación.

Política de innovación productiva y servicios ambientales: la innovación deberá navegar entre los esfuerzos locales de investigación y desarrollo, diseño de soluciones socialmente viables, el aprendizaje de experiencias internacionales y la negociación con productores de semillas y germoplasma. La innovación requiere inversiones sustanciales en investigación y desarrollo. La investigación fundamental en variedades y mejoramiento genético tiene un componente público que se ha ido desvaneciendo en Colombia, a diferencia del Brasil, que potenció a la estatal Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) para producir especies resistentes a las difíciles condiciones del Cerrado³. Las alianzas de universidades locales con centros internacionales como el CIAT y con el sistema CGIAR (Grupo Consultivo de Recursos Agrícolas Internacionales) en cultivos de sabana pueden jugar un papel importante en el futuro. Se deben negociar condiciones favorables con los productores de semillas como Monsanto y Syngenta, y vincularse a las redes mundiales de acceso abierto en mejora genética vegetal, como CAMBIA (Australia), que ha lanzado la iniciativa

³ *Gabriel Rosas hace una excelente reseña de lo sucedido en el Cerrado: “Hace algunas décadas esa región era poco aprovechada y se consideraba que sus suelos no eran aptos para la agricultura. No obstante, los brasileños decidieron conquistar los “cerrados” -como se les denomina- y realizaron un intenso trabajo de investigación para adaptar la soya y otros cultivos a las condiciones climáticas y de suelos de la región. Construyeron infraestructura y ubicaron la nueva capital allí, como parte de un propósito nacional de aprovecharlos para el desarrollo del país. Hoy en día los “cerrados” son una próspera y pujante región agropecuaria, en la que se produce parte importante de la soya, el maíz y otros cultivos. Unos 30 millones de hectáreas en cultivos transitorios, grandes empresas avícolas y aceiteras, cultivos perennes y ganadería distinguen a la economía de esta vasta llanura. El “cerrado” tiene semejanzas y disparidades con la Orinoquia colombiana. Los suelos son parecidos, pero el clima es un poco menos tropical. La Orinoquia, empero, tiene tres ventajas sobre la región brasileña: en primer término, el acceso a grandes mercados es más fácil, en especial al de Bogotá, pero también a los venezolanos y caribeños; en segundo término, cuenta con ricos yacimientos petroleros que contribuyen a su desarrollo; y, en tercero, no requiere “desmontar” las tierras para cultivarlas, lo que disminuye los costos de preparación para la producción”.*

BIOS (Innovación Biológica para la Sociedad Abierta); ver Aoki (2008) y Murphy (2007). Adicionalmente, es vital profundizar la investigación y desarrollo en economía de los ecosistemas y transformación de uso del suelo (Barbier 2007; Nielsen y Müller 2009); y en técnicas de uso del suelo y del riego. Asimismo, se debe revisar y discutir la experiencia de Venezuela en gestión de su segmento de la Orinoquia, que en este país representa cerca del 70% del total territorial y en donde se realizan la mayoría de actividades agropecuarias.

La consolidación de buenas prácticas de uso de los recursos sólo es posible con visiones compartidas sobre el desarrollo de la Orinoquia y consistentes con la historia y cultura de la región (Romero 1998). Las alternativas de gestión deben estudiar las modalidades de manejo cooperativo de los recursos y las experiencias de manejo tradicional de vegas. Los arreglos comunitarios funcionan bien para el manejo de recursos hídricos en comunidades pequeñas que no están sometidas a las presiones del mercado y de la población flotante; Ostrom (1990). Estos mecanismos deben armonizarse con mecanismos de mercado para lograr el manejo sostenible de los servicios de los ecosistemas (Kroeger y Casey 2007). Kumar y Muradian (2009) compilan un valioso grupo de experiencias internacionales sobre las instituciones locales que pueden sostener el pago de servicios ambientales, que es una de las herramientas que pueden enviar mensajes sobre el valor de los recursos a los agricultores y ganaderos, para que ajusten sus decisiones productivas.

D. Oportunidades

Las oportunidades más importantes de la Orinoquia se originan en la transformación de las regalías en capital productivo; y el impulso a la producción agropecuaria basada en ventajas competitivas.

1. Transformación de las regalías directas en capital productivo

El ingreso de elevadas regalías per cápita pone en movimiento una dinámica de apreciación de la tasa de cambio que favorece al sector de hidrocarburos y al sector de bienes no transables a expensas de los sectores exportadores (Humphreys, Sachs y Stiglitz 2007). Este fenómeno se denomina “enfermedad holandesa”. El

decrecimiento del PIB en Casanare y Arauca, el escaso peso de la industria y las exportaciones en toda la región, así como la alta participación de la construcción en el PIB del Meta (superior al promedio nacional) indican que este fenómeno estaría pasando actualmente en la Orinoquia. Como problemas colaterales del gasto de las regalías directas aparecen el despilfarro, la corrupción, el enfrentamiento entre diferentes intereses por su control y el desincentivo en inversión en capital humano y en fortalecimiento de las instituciones. Estos problemas ya habían sido identificados largo tiempo atrás por Benavides, Carrasquilla, Zapata, Velasco y Link (2000), quienes encuentran que las regalías no han tenido efecto sobre la tasa de crecimiento de las regiones receptoras, han tenido un efecto negativo sobre las finanzas públicas, no se han orientado a inversiones de alta rentabilidad social, no ayudan a consolidar una visión de largo plazo en la región, y se perciben como un recurso más que puede utilizarse en función de las necesidades coyunturales del municipio o departamento.

El mal uso de las regalías directas se puede revertir con una combinación de presupuesto participativo, direccionamiento de recursos a formación de capital humano y nuevas industrias y una gestión más centralizada, como recomiendan los especialistas cuando hay debilidad institucional local (Humphreys y Sandhu 2007; Ross 2007).

2. Impulso a la producción agropecuaria basada en ventajas competitivas

El sector agrícola ha venido perdiendo participación en el PIB, pasando del 12% en 1990 a 9,5% en 2005. Leibovich, Estrada y Vásquez (2009) analizan los determinantes de la producción agrícola departamental de Colombia. La conclusión más relevante de estos autores es que “el precio relativo de la agricultura departamental respecto al deflactor del PIB departamental ha sido decreciente en el largo plazo, pese a los subsidios que algunos productos reciben de los consumidores como el arroz, el maíz, el azúcar, la palma, etc., ceteris paribus, por esta vía no hay futuro para incrementar el valor agregado bruto de la agricultura. La única salida estructural a esta situación es que el cambio técnico y el mejoramiento del capital humano neutralicen esta señal negativa, generando aumentos de productividad que pueden más que compensar la caída en rentabilidad por los menores precios. La agricultura colombiana podría seguir creciendo con un uso más intensivo en trabajo (...). Tiene sentido aumentar el uso de la tierra. El aporte del capital al valor agregado agrícola es positivo pero menor (...).

Se concluye que el Estado debe promover el mayor uso del trabajo y de la tierra con políticas específicas para ello y dejar de subsidiar el capital”.

Al abrir los mercados, hay dos políticas inviables: apostar al crecimiento basándose en la producción agropecuaria subsidiada y al monocultivo; o apostar exclusivamente a la economía urbana moderna en anticipación a las tendencias universales de reducción del peso del agro dentro del PIB (política de choque). Sin ventajas absolutas en factores clave, la sostenibilidad de los productos subsidiados en gran escala es efímera y el monocultivo genera ecosistemas vulnerables física y socialmente. Con respecto a la segunda política, con una distribución concentrada de tierras e inseguridad, el vacío dejado por el debilitamiento de la agricultura puede llevar a la fragmentación territorial. La política agraria para la Orinoquia debe basarse en generar ventajas competitivas mediante investigación y desarrollo; construir suelo; eliminar subsidios a productos inviables y usar más los factores abundantes. Se debe apoyar la producción agropecuaria compatible con la realidad del comercio internacional, asegurando que el territorio quede integrado física, económica y legalmente.

Aunque un análisis de la viabilidad del cultivo de palma de aceite en la Orinoquia está por fuera del alcance de este trabajo, es importante anotar que la producción de biocombustibles no es competitiva actualmente a pesar de recibir estímulos fiscales. La producción de aceite de palma tiene efectos modestos sobre el empleo local y su principal impacto de encadenamiento productivo es sobre los fertilizantes (producidos fuera de la región; Pinzón 2010). Por otra parte, las mejores prácticas de gestión de los cultivos de palma, que deberían generalizarse y extenderse para otros cultivos y como herramienta de cohesión social, incluyen el apoyo de grandes industriales a la formación de cooperativas de pequeños productores, lo que logra un sentido de comunidad y de rumbo compartido, como busca Indupalma en Cesar; Lizarralde (2009).

II. PROPUESTAS

Se proponen decisiones para sentar las bases del crecimiento; e instituciones para resolver problemas de coordinación general de la región. Esta agrupación de las recomendaciones sigue de manera libre el vocabulario del Informe sobre el desarrollo mundial (Banco Mundial 2009).

A. Decisiones para sentar las bases del crecimiento

1. *Mejoramiento del clima de convivencia ciudadana y seguridad*

La guerrilla, los paramilitares y las bandas criminales al servicio del narcotráfico deben tener un radio de acción cada vez más reducido. El crecimiento de la población, la densidad y el PIB deben recibirse con entusiasmo porque mejoran la seguridad, el capital social y mitigan choques externos. La apuesta a regirse por el imperio de la ley y empeñarse en la innovación debe estar respaldada por la conectividad, la presencia del Estado y la fuerza pública. El Ejército Nacional puede optimizar su gestión de seguridad en el área de la Orinoquia con base en tecnología, inteligencia, incentivos eficientes y consistentes con los derechos humanos, ganancia de confianza de la población y uso de modelos matemáticos de estrategia y logística. Al tiempo, se debe consolidar el retroceso regional de los cultivos ilegales con un fortalecimiento agresivo de los programas orientados a que la población dedicada a estos cultivos retorne a productos legales.

2. *Restitución y redistribución de tierras, y aseguramiento de derechos consuetudinarios*

El catastro debe actualizarse y mantenerse como instrumento de gestión territorial, de formalización de los derechos de los propietarios rurales y para lograr una mayor tributación⁴. Las propiedades consuetudinarias que lleven un periodo probado suficientemente largo de actividad productiva deben titularse mediante procedimientos expeditos, evitando que entren en un proceso de redistribución por motivos formales (ausencia de títulos) y no reales (presencia de producción).

Se debe acelerar el proceso de restitución de los derechos de propiedad de la tierra a los desplazados. Ibáñez y Querubín (2004) han propuesto un programa integral para ayudar a la población desplazada que incluye ayuda humanitaria, prevención y gestión de la restitución de tierras, incluyendo la solicitud de titular tierras en zonas

⁴ En enero de 2009, el IGAC tenía actualizado sólo el 52,8% de los predios del país, y la actualización se hace cada 5 años.

riesgosas o de ocurrencia. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y la Mesa Interinstitucional de Tierras (MIT) deben concretar en el corto plazo el Plan de Restitución de Bienes ordenado por la Corte Constitucional para los desplazados (Auto 008 de 2009 - Sentencia T-025 de 2004). Debe buscarse mayor apoyo externo para agilizar los procesos de restitución, como el que se recibe del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ por sus siglas en inglés) y el PNUD. La sociedad civil y las autoridades deben velar porque las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (Ley 975 de 2005) en la Orinoquia cumplan su función facilitadora. Estos programas deben acompañarse con aproximaciones integrales de reconstrucción de posibilidades sociales y económicas para impedir que el desplazamiento forzoso se convierta en un camino sin retorno hacia la pobreza, como lo registra el título del libro de Ibáñez (2009). Como discute esta autora, el alcance de una política de restitución está limitado por la voluntad y la capacidad de retorno (ver capítulo VII).

En cuanto a los programas de redistribución, FINDETER debe organizar su labor con la lógica de los mercados de tierras y de formación de capital social. No debe confundirse tamaño de las propiedades con concentración. Las características productivas de los suelos de la Orinoquia y la necesidad de formar capital social hacen recomendable que la redistribución de tierra se oriente a convertir a los agricultores pequeños en una clase media rural; los nuevos propietarios no deben recibir tierras marginales y de baja productividad (Rubio 2002). La redistribución debe aumentar la eficiencia productiva.

Se debe revisar la política de definición de las extensiones máximas de las UAF. Hay que hacer un inventario cuidadoso de tierras, cotejar usos y vocaciones, determinar escalas mínimas, y estudiar la historia de los conflictos y las costumbres regionales. La construcción de un plan de redistribución debe recoger las investigaciones de expertos en la materia como Rosas (2005) y Reyes (2009). La redistribución debe comenzar con los baldíos con potencial productivo y otros activos que hayan pasado a propiedad pública; en segundo lugar, con la compra y posterior subasta de propiedades en bancarrota o en estrés financiero, y por último, con la adjudicación de parcelas ofrecidas voluntariamente por propietarios. Por supuesto, si la redistribución no viene acompañada de aumento de la seguridad y de acceso al crédito, estará destinada al fracaso.

Se debe aprender de las experiencias internacionales relevantes. Binswanger-Mkhize, Bourguignon y van den Brink (2009) compilan experiencias internacionales sobre redistribución y mercado de tierras. De Janvry y Sadoulet (2001) y de Janvry *et ál.* (1999) también revisan experiencias de mercados y arriendo de tierras; y van Zyl *et ál.* (1996) examinan el papel de las donaciones parciales y la financiación externa para comprar tierras evitando relaciones deuda-patrimonio inviables.

3. Recuperación de la navegabilidad del río Meta y plan multimodal de transporte y logística para la Orinoquia

La infraestructura de transporte reduce la distancia a los centros urbanos más densos y a los centros de exportación, favoreciendo la aglomeración; y expande las posibilidades de transacción, ayudando a evadir las relaciones de intercambio desventajosas del medio aislado. El proyecto central de infraestructura en la Orinoquia es la recuperación de la navegabilidad del río Meta. Según INVIAS (2009), el río Meta podría transformar seis millones de toneladas de mercancías en 2015, doce veces más que la cifra actual. El documento Conpes 3393 de 2005 declaró estratégico el proyecto de recuperación de la navegabilidad del río Meta y aprobó USD19 millones para realizar una serie de estudios y obras iniciales. Hasta el momento, los estudios y obras están concentrados en el tramo entre Puerto Texas (Casanare) y Cabuyaro (Meta). Las estimaciones sobre el costo del proyecto entre Villavicencio y Puerto Carreño (Vichada), donde el río Meta desemboca en el Orinoco, son de USD108 millones (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA 2009).

El proyecto es un reto de ingeniería sostenible. La elección de la tecnología del proyecto es vital para asegurar que el encauzamiento, el dragado y la rectificación no tengan consecuencias inesperadas sobre los costos y la funcionalidad de los servicios ambientales del río aguas abajo. La construcción de una red mínima de ríos navegables puede requerir una inversión adicional del mismo orden de magnitud de la estimada para el río Meta, y los costos anuales de operación y mantenimiento pueden ser del orden del 5% anual de la inversión. Se necesita de una combinación de peajes y apoyos públicos que podrían ascender a los USD20 millones anuales para mantener la funcionalidad de la red de ríos navegables.

Dado el régimen de inundaciones de la región, se requiere desarrollar en detalle un plan multimodal de transporte y logística que articule los principales centros urbanos, las zonas productivas, las troncales viales paralelas del piedemonte, estableciendo además una red de muelles, centros de acopio y puertos sobre el río Meta y demás ríos navegables. Este plan necesita el apoyo de talento internacional. También hay que anticipar la estructura de la industria de transporte fluvial. El costo de una red multimodal es difícil de estimar, en parte porque las propuestas del Plan 2500 están mediadas por la urgencia y no por las necesidades estratégicas.

Un aspecto central del plan multimodal planteado es la coordinación de esfuerzos con el gobierno venezolano para integrar la Orinoquia de los dos países por vía fluvial y fortalecer a Puerto Ordaz (Venezuela) como un *hub* binacional para exportaciones de ambos países. El apoyo de IIRSA en un contexto multilateral puede ayudar al respecto.

4. Producción agropecuaria competitiva

Se deben corregir los precios relativos de los factores y eliminar subsidios a productos que no son rentables para aumentar el uso del trabajo y la tierra. La política agropecuaria para la Orinoquia debe basarse en investigación y desarrollo y manejo de suelos. La innovación incluye tanto la introducción de nuevas alternativas productivas como la optimización de sistemas productivos ya estructurados. En particular, la innovación en variedades y la ampliación del área irrigada pueden ampliar sustancialmente la producción competitiva del arroz, por ejemplo. El riego tiene el doble efecto de aumentar los ingresos y reducir los riesgos de precios y cantidades (efectos climáticos) en magnitudes suficientes para lograr la transferencia de riqueza intergeneracional, como argumentan Fafchamps y Pender (1997). El Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT), en coordinación con Corporinoquia, debe encomendar estudios para asegurar que los nuevos distritos de riego de la Orinoquia, especialmente el distrito de riego del Ariari, que cubriría 32.163 ha a un costo USD95 millones (Presidencia de la República 2003) serán manejados de manera ambiental y socialmente sostenible. La política de riego de la región debe dimensionarse y discutirse con apoyo de estudios detallados que evalúen su impacto de largo plazo sobre los servicios ambientales y la funcionalidad de los ecosistemas.

Rivas, Hoyos, Amézquita y Molina (2004) proponen tres alternativas de construcción de capa arable en la altillanura, rotando maíz, soya, gramíneas y pastoreo en ciclos de seis años, que tienen evaluación económica positiva. La rotación de cultivos pondría a la soya y otras leguminosas con un mayor peso dentro de la producción agrícola y estimularía la industria de grasas y aceites.

La raza vacuna ‘Casanare’ se ha adaptado a las condiciones de inundación y sequía extrema de las sabanas inundables de Arauca y Casanare, con bajísimas exigencias de suplementos y cuidados. Esta raza, de baja productividad pero de gran resistencia, ha ido perdiendo espacio por su reemplazo por cebú o el cruce indiscriminado y puede perder su gran variedad genética (Salamanca 2006). La formación de razas híbridas es una prioridad de investigación pública, pues se podría duplicar la capacidad de carga por hectárea en Casanare y Arauca, según opiniones de ganaderos.

La zona del Ariari es, en opinión de algunos analistas, la zona con mayor potencial agrícola de la Orinoquia. Además está localizada en el piedemonte, muy cerca de Bogotá. Su desarrollo requiere un plan detallado concertado con ayuda de la autoridad ambiental. La sierra de la Macarena es una zona de posconflicto de 32.000 km² que tiene aproximadamente un 40% de su área dentro de parques naturales y 60% en terrenos con cobertura muy fértil.

5. Ajuste al sistema de regalías directas

Se propone destinar una parte mayor de las regalías directas para fortalecer el sistema universitario regional, la investigación y el desarrollo agropecuario, la gestión ambiental, el emprendimiento y el funcionamiento de la región. Esta propuesta debe acompañarse de mecanismos externos de monitoreo de usos, acompañamiento y pactos de integridad con las compañías petroleras (por ejemplo, “publicando lo que se paga” para añadir transparencia). Sólo de esta forma se logrará que una parte del capital natural se transforme en capital productivo e identificación permanente de oportunidades. Los usos más promisorios de las regalías son en investigación y desarrollo para biotecnología, bioprospección y apoyo al capital de riesgo en nuevos emprendimientos para la región. Como acertadamente anota uno de los revisores de este trabajo, la economía política de las regalías exigirá arreglos creativos para introducir cualquier cambio en el actual arreglo.

B. Instituciones para resolver problemas de coordinación

1. Gestión de ecosistemas y conservación

El Observatorio de la Orinoquia debe organizar un sistema de cuentas regionales ampliadas (*green accounting*) que incorporen el efecto de depreciación neta de los activos ambientales. Este sería un esfuerzo pionero en Colombia, que serviría de ejemplo para ser emulado por otras regiones. Serviría de elemento articulador para discutir políticas de desarrollo de la región y de ordenamiento territorial, labores que Corporinoquia no desarrolla a cabalidad por falta de recursos y mandato, como encuentran Rodríguez *et ál.* (2009). La matriz de contabilidad social y ambiental permite valorar el ingreso actual de la región, incorporando los impactos futuros de las decisiones actuales sobre el acervo natural (Weitzman 2003). Esta herramienta sirve además para hacer evaluaciones costo-beneficio de políticas sectoriales y entender los impactos de decisiones de inversión en empleo, impuestos, demanda de servicios ambientales y encadenamientos industriales.

La protección de la biodiversidad y su coordinación con las actividades productivas requieren acuerdo social, propuestas innovadoras y presencia de la autoridad ambiental. El ecoturismo puede convertirse en una industria vigorosa porque los paisajes de la Orinoquia son atractivos a nivel internacional y el potencial ecoturístico de la Orinoquia es ampliamente superior al de la Amazonia (por ejemplo), dado que la estructura de sabana permite la observación frecuente de especies en su hábitat. Gössling (1999) anota que el ecoturismo tiene incentivos a conservar la cadena trófica y los ecosistemas de las especies más atractivas. Para desarrollar la industria del ecoturismo, es necesario hacer una ronda de acuerdos para armonizar las prioridades “puras” de áreas de conservación de biodiversidad y bioprospección (ver, por ejemplo, Fandiño-Lozano y Van Wyngaarden 2005; Weiss y Eisner 1998; y Barrett y Lybbert 2000) con las expectativas de producción agropecuaria y expansión del área irrigada. Una vez establecidas las áreas que definitivamente son atractivas y rentables para el ecoturismo y la bioprospección, se pueden promover y organizar las subastas y acuerdos financieros con el gobierno. El atractivo del ecoturismo se puede potenciar con la creación de un museo sobre la etnoastronomía de los indígenas arawak de los Llanos Orientales y sikuni del Vichada (ver Baquero 1987). Esta iniciativa debería ser liderada por Corporinoquia con apoyo del Ministerio de Comercio Exterior y de expertos internacionales.

2. La Región: instrumento central de coordinación del desarrollo de la Orinoquia

Se requiere una instancia general dedicada a la coordinación del desarrollo de la Orinoquia. Esta instancia debe acompañarse del diseño de procesos para formular y actualizar las decisiones que conforman el estilo de desarrollo, según lo discutido en los retos regionales. La propuesta de Región, figura autorizada por el Artículo 306 de la Constitución Política, surge de i) la inconsistencia entre la escala de las decisiones productivas, las cuencas y los impactos posibles, por un lado, y las capacidades y competencias de los departamentos, los municipios y la autoridad ambiental; ii) la naturaleza inherentemente pública (Rose 1986) de las decisiones de gran calado del conjunto de departamentos en cuanto a promoción del comercio, inversiones en infraestructura, producción rural y promoción del emprendimiento. Sin este tipo de coordinación se pueden perder oportunidades de crecimiento y las relaciones rurales pueden volverse confrontacionales y redistributivas. La creación de la Región es el cambio más grande propuesto en este trabajo y sobre el que menos hay antecedentes.

Por fortuna para esta propuesta, existe un creciente reconocimiento de la importancia de apoyar la institucionalidad en regiones que poseen desventajas para su desarrollo con respecto al resto del país⁵. Una reciente modificación constitucional (ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2009 “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia” (DIARIO OFICIAL. AÑO CXLIV. N. 47410. 14, JULIO, 2009. PAG. 1) otorga poderes al Congreso para estructurar un Régimen Especial con amplias competencias para administrar territorios como la Orinoquia, de acuerdo con el siguiente texto:

“Artículo 14, A.L. 1/09. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo transitorio, así:

Artículo Nuevo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente reforma constitucional, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que contemple un “Régimen Especial en lo económico, lo político, lo social y lo administra-

⁵ Jorge Humberto Botero ha hecho llegar al autor este desarrollo constitucional.

tivo, para territorios que comprenden las ecorregiones de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ciénaga de Zapatosa, la Serranía del Perijá, los Llanos Orientales, Amazonia, Región del Catatumbo, Orinoquia, Chocó Biogeográfico, los Montes de María, la Mojana, y los pueblos polifitos del Magdalena y el Pacífico, con el objetivo de reducir los desequilibrios que frente a su desarrollo existen con el resto del país”.

La Región debe ayudar a formar expectativas comunes y adoptar las cuencas como unidades básicas de decisión y gestión. La Región debe cumplir un papel diferente a las corporaciones porque abarca ámbitos más generales que el del ajuste entre producción y conservación. La Región debe interactuar de manera frecuente con las autoridades nacionales para discutir el impacto de las políticas centrales y de comercio exterior sobre la economía de la región, así como documentar rigurosamente las ventajas comunes para la región y el país de políticas específicas. La Región armonizaría la gestión de las divisiones territoriales de Meta, Casanare, Arauca y Vichada con las de los departamentos del área andina que tienen su vertiente oriental dentro de la zona natural de la Orinoquia. La Región debe tener los instrumentos y el poder de coordinación necesarios para evitar su trivialización en la vida regional, como ha sucedido incluso con las corporaciones que se adaptan a las cuencas y que son buenas ideas en principio (como Cormagdalena), pero que cubren varias jurisdicciones departamentales. El problema de creación de una Región, como el de las regalías, requiere un ejercicio realista de ajuste a la economía política de las divisiones administrativas territoriales del país.

La Región se apoyará en modelos de concertación social de los cinco componentes del estilo de desarrollo que tengan las siguientes metas: i) transformar alternativas aparentemente excluyentes (explotación comercial y conservación; aglomeración y desarrollo homogéneo del territorio; oportunidades de negocios actuales y futuras; etc.) en propuestas que las sinteticen y tengan mayor valor que cualquier alternativa individual (Martin 2007); la síntesis no es gratuita ni automática; dentro de los posibles enfoques gerenciales aplicables al desarrollo, la concertación por fusión de los opuestos es útil por la complejidad de los problemas que deben resolverse y la necesidad de aprendizaje; ii) crear un “ecosistema social biodiverso”, basado en la confianza, sostenido por pesos y contrapesos productivos, sociales y de imperio de la ley.

C. Impactos esperados

La velocidad del crecimiento de la Orinoquia es una función de la velocidad de cambio de las instituciones y de las condiciones económico-geográficas de la región. Las instituciones propuestas, de llegar a implantarse por un acuerdo social, evitan la polarización, las pugnas redistributivas por los recursos y logran que los usos estén adaptados a la capacidad de los ecosistemas y al clima general de negocios que se va construyendo. Los numerosos testimonios vivos de emprendimientos y nuevas iniciativas que bullen en la región, y que por razones de espacio no pueden documentarse en este trabajo, sólo prosperarán con la consolidación de los derechos de propiedad y de la confianza.

La apuesta subjetiva del autor es la siguiente. En 2020 será posible por lo menos duplicar sosteniblemente el PIB no minero de la región. La nueva producción agropecuaria provendrá de aumentar el área irrigada, aumentar la eficiencia de los cultivos y construir capa arable. El incremento del PIB agropecuario estaría acompañado de una diversificación de productos, especialmente oleaginosas. La industria de aceites y grasas adquiriría un mayor peso dentro de la agroindustria. Si la población creciera a una tasa del 4% anual, la duplicación del PIB no minero en una década equivaldría a un crecimiento (alto) del PIB per cápita al 3% anual. De acuerdo con las cifras presentadas por Vilorio (2009) con respecto al empleo agropecuario, la duplicación de la producción, sin corregir por cambio tecnológico ni composición de la producción, implicaría la creación de 78.500 y 182.000 nuevos empleos directos e indirectos, respectivamente.

REFERENCIAS

- Acción Social (2010). Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=383&conID=556>
- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2001). "A Theory of Political Transitions", *American Economic Review* 91: 938-963.
- Adger, W. N. y C. Luttrell (2000). "Property rights and the utilisation of wetlands". *Ecological Economics* 35: 75-89.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (2009). "Regalías giradas 2009". Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: http://www.anh.gov.co/media/Historico_regalias_pagadas_2009_incluye_FAEP_24.pdf
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (2009). "Colombia: expandiendo las fronteras de los hidrocarburos". Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.anh.gov.co/ronda2007.anh.gov.co/internaec8ec.html?id=91>
- Aoki, K. (2008). *Seed Wars*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Azam, J. P., R. Bates y B. Biáis (2009). "Political Predation and Economic Development". *Economics & Politics* 21: 255-277.
- Banco de la República (2010). Información económica. Base de datos sector real. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/estad/dsbb/ctanal1sr.htm>
- Banco Mundial (2009). *Una nueva geografía económica*. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2006). *Infraestructura logística y de calidad para la competitividad de Colombia*. Reporte No. 35061-CO. Enero 25 de 2009. Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura. Región de América Latina y el Caribe.
- Baquero, A. (1987). "La etnoastronomía entre los sikuani del Alto Vichada". En Arias de Greiff, J. y E. Reichel *Etno-astronomías americanas*. Bogotá, D.C. Ediciones de la Universidad Nacional de Colombia. pp. 111-124.
- Barbier, E. B. (2007). "The economics of land conversion, open access and biodiversity loss". Capítulo 2. En: A. Kontoleon, U. Pascual y T. Swanson (Eds.) *Biodiversity Economics - Principle, Methods and Applications* pp. 59-91.
- Barrett, C. B. y T. J. Lybbert (2000). "Is biosprospecting a viable strategy for conserving ecosystems?". *Ecological Economics* 34: 293-300.
- Bell, J. C. y T. M. Faria (2007). "Critical Issues for a Revenues Management Law". Capítulo 11. En: Humphreys, M., J. D. Sachs y J. E. Stiglitz (eds.) *Escaping the Resource Curse*. New York, NY: Columbia University Press. pp. 286-321.

- Benavides, J. (2008). "Cuatro microensayos sobre infraestructura y geografía en Colombia". Mayo. Working Paper. Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.
- Benavides, J., A. Carrasquilla, J. Zapata, A. Velasco y M. Link (2000). "Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales". Fedesarrollo. Estudio encomendado por la UPME.
- Bindraban, P. S. *et al.* (2000), "Land quality indicators for sustainable land management: proposed method for yield gap and soil nutrient balance". *Agriculture, Ecosystems and Environment* 81: 103-112.
- Binswanger-Mkhize, H. P., C. Bourguignon y R. van den Brink (2009). *Agricultural Land Redistribution*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bleischwitz, R. (2002). "Governance of Eco-Efficiency in Japan, An Institutional Approach". *International Quarterly for Asian Studies*, November. Wuppertal Institute. International Asienforum.
- Borgerhoff Mulder, M. y P. Coppolillo (2005). *Conservation - Linking Ecology, Economics and Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bouchaud, J.-P. y M. Mézard (2000). "Wealth Condensation in a Simple Model of Economy". *Physica A Statistical Mechanics and its Applications* 282: 536. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: [doi:10.1016/S0378-4371\(00\)00205-3](https://doi.org/10.1016/S0378-4371(00)00205-3)
- Bulte, E. H. y E. B. Barbier (2007). "Trade and renewable resources in a second-best world: an overview". Capítulo 7 en A. Kontoleon, U. Pascual y T. Swanson (Eds.) *Biodiversity Economics - Principle, Methods and Applications* pp. 203-245.
- Campetrol (2009). "La producción de los distintos tipos de crudo en Colombia".
- CEDE (2004). "Colombia: una política de tierras en transición". Documento CEDE 2004-29. Agosto.
- Chichilnisky, G. (1996). "The economic value of Earth". *Tree* 1: 135-140. March.
- Contraloría General de la República (2002). *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Corporación para el desarrollo sostenible del área de manejo especial La Macarena (Cormacarena) (2009). "Estudios previos para la contratación del establecimiento de cinco (5) parcelas agroforestales con cacao en el municipio de Mesetas (veredas Las Rosas, Las Mercedes y El Diamante)". Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: http://www.contratos.gov.co/archivospuc1/2009/DA/132002007/09-11-179747/DA_PROCESO_09-11-179747_132002007_1007150.pdf
- Corpoica (2005). "Variedades mejoradas de soya para zonas productoras actuales y potenciales de Colombia". Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/oferta/VARIEDADESMEJORADAS.pdf>
- De Janvry, A. *et al.* (1999). "Rural Development and Rural Policy". Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/Handbook_text.pdf
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (1998). "Path-dependent Policy Reforms: From Land Reform to Rural Development in Colombia". Capítulo 34. En: Eicher, C. K., y J. M. Staatz (eds.) *International Agricultural Development*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press. Pp. 571-585.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009). “Sistema de Indicadores de Competitividad Regional”. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://sicompito.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2008). “Distritos de riego y drenaje. Fondo Nacional de Adecuación de Tierras - FONAT”. En: *Los grandes proyectos del Estado Comunitario en 2008*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003). “Aprovechar las potencialidades del campo”. En: *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Pp. 149-164.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2010). Encuesta Anual Manufacturera 2006. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=59
- Fafchamps, M. y J. Pender (1997). “Precautionary Saving, Credit Constraints, and Irreversible Investment: Theory and Evidence from Semiarid India”, *Journal of Business and Economic Statistics* 15: 180-194.
- Fandiño-Lozano, M. y W. van Wyngaarden (2005). *Prioridades de conservación biológica para Colombia*. Bogotá, D.C.: Grupo Arco.
- FINAGRO (2010a). “Arroz. Sistema de información sectorial”. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.FINAGRO.com.co/html/cache/gallery/GC-8/G-11/arroz.pdf>
- FINAGRO (2010b.). Palma. “Sistema de información sectorial”. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.FINAGRO.com.co/html/cache/gallery/GC-8/G-11/palma.pdf>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2010). “World Census of Agriculture. Table 2. Number and Area of Holdings, and Gini’s Index of Concentration: 1990, 1980 and 1870 Rounds of Agricultural Censuses (1)”. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.fao.org/economic/ess/world-census-of-agriculture/additional-international-comparison-tables-including-gini-coefficients/table-2-number-and-area-of-holdings-and-ginis-index-of-concentration-1990-1980-and-1870-rounds-of-agricultural-censuses1/en/>
- Fujita, M., P. Krugman y A. J. Venables (1999). *The Spatial Economy -Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Gössling, S. (1999). “Ecotourism: a means to safeguard biodiversity and ecosystem functions?”, *Ecological Economics* 29: 303-320.
- Gwynne, R. N., T. Klak y D. J. B. Shaw (2003). *Alternative Capitalisms - Geographies of Emerging Regions*. London: Arnold.
- Hillel, D. y C. Rosenzweig (2008). “Biodiversity and Food Production”. Capítulo 8. En: Chivian, E. y A. Bernstein (eds.) *Sustaining Life*. Oxford, UK: Oxford University Press. Pp. 325-381.
- Humphreys, M., J. D. Sachs y J. E. Stiglitz (2007). “What is the Problem with Natural Resource Wealth?”. Capítulo 1. En: Humphreys, M., J. D. Sachs y J. E. Stiglitz (eds.) *Escaping the Resource Curse*. New York, NY: Columbia University Press. Pp. 1-20.
- Humphreys, M. y M. E. Sandhu (2007). “The Political Economy of Natural Resource Funds”. Capítulo 8. En: Humphreys, M., J. D. Sachs y J. E. Stiglitz (eds.) *Escaping the Resource Curse*. New York, NY: Columbia University Press. Pp. 194-234.

- Ibáñez, A. M. (2009). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza. Reimpresión*. Universidad de los Andes. Colección CEDE 50 años.
- Ibáñez, A. M. y P. Querubín (2004). "Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia." Documento CEDE 2004-23. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- Indupalma (2009). "Manual del palmicultor asociado". Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: http://www.indupalma.com/documentos/116_Manual_del_Palmicultor.pdf
- Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana (IIRSA) (2009). "19. Recuperación de la navegabilidad del río Meta". Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20pdf/aic_ficha_proyecto_19.pdf
- Instituto Alexander von Humboldt (IAvH) (2004). "Mapa de cuencas hidrográficas". Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.humboldt.org.co/humboldt/mostrarpagina.php?codpage=1111&url=http://orinoquia.humboldt.org.co>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2010). SIG-OT. "Monitoreo del recurso suelo". Mapas consultados el 10 de marzo de 2010. Disponibles en: http://www.igac.gov.co:8080/igac_web/contenidos/detalle_documento_plus.jsp?idDocumento=111
- Instituto Nacional de Vías (INVIAS) (2010). Sistema de seguimiento físico-financiero. Departamento del Meta (Febrero de 2009). Departamento de Casanare (Mayo de 2008). Departamento de Arauca (Junio de 2009). Departamento del Vichada (Agosto de 2009). Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.invias.gov.co/>
- Instituto Nacional de Vías (INVIAS) (2009), Oficina de Comunicaciones, 18 de junio.
- Kalmanovitz, S. y E. López (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá, D. C.: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- Kroeger, T. y F. Casey (2007). "An assessment of market-based approaches to providing ecosystem services on agricultural lands", *Ecological Economics* 64: 321-332.
- Krupp, F. y M. Horn (2009). *Earth: The Sequel - The Race to Reinvent Energy and Stop Global Warming*. Reprint edition. New York, NY: Norton.
- Kumar, P. y R. Muradian (eds.) (2009). *Payment for Ecosystem Services - Ecological Economics and Human Well-being*. New Delhi, India: Oxford University Press.
- Leibovich, J., L. Estrada y H. Vásquez (2009). "Determinantes de la producción agrícola departamental en Colombia 1990-2005". CRECE: Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales. Presentación en *Power Point*.
- Lizarralde, R. D. (2009). "Visión prospectiva de Indupalma, S.A.".
- Martin, R. (2007). *The Opposable Mind*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Mejía, M. (1998). "Sistemas de producción en la Orinoquia colombiana". En: Colombia Orinoco. Fondo FEN. Bogotá. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/faunayflora/orinoco/indice.htm>

- Metzger, M. J. *et ál* (2006). "The vulnerability of ecosystem services to land use change". *Agriculture, Ecosystems and Environment* 114: 69-85.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-being - A Framework for Assessment*. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.millenniumassessment.org/en/Framework.aspx>
- Ministerio de Transporte (2000). *Manual de ríos navegables*. Bogotá, D.C.
- Murphy, D. (2007), *Plant Breeding and Biotechnology*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Nielsen, S. N. y F. Müller (2009). "Understanding the functional principles of nature - Proposing another type of ecosystem services". *Ecological Modelling* 220: 1913-1925.
- Nordhaus, T. y M. Shallenberger (2007). *Break Through - From the Death of Environmentalism to the Politics of Possibility*. New York, NY: Houghton Mifflin Co.
- Ortiz, F. (1987). "Etnografía de los grupos arawak de los Llanos (Colombia)". En: Arias de Greiff, J. y E. Reichel Etno-astronomías americanas. Bogotá, D.C. Ediciones de la Universidad Nacional de Colombia. Pp. 91-110.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pinzón, W. (2010). "Modelo para evaluar el impacto económico y social de una política de expansión en la producción y uso de biodiesel en Colombia". Tesis de Maestría. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (2003). CCG 24 (29mar03 Villavicencio, Meta). Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://sigob.presidencia.gov.co/consejoscomunales/rep/reporeacta.asp?codigo=24>
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Rippstein, G. (1993). "Management of native savanna on Colombia's Eastern plains". CIAT Biennial Report. Working Document 134. Cali, Colombia.
- Rivas, L. P. Hoyos, E. Amézquita y D. L. Molina (2004). "Manejo y uso de los suelos de la Altillanura Colombiana - Análisis económico de una estrategia para su conservación y mejoramiento: Construcción de la capa arable". Proyecto de Evaluación de Impacto - Proyecto de Suelos. Convenio MADR-CIAT. Cali, Colombia.
- Rivera, D. (2005). *La Orinoquia en Colombia*. Cali, Colombia: Banco de Occidente - Credencial.
- Rodríguez Morilla, C., M. A. Cardenete y G. J. Llanes (2008). "Estimation of a social and environmental accounting matrix." Documento de trabajo E2008/07. Centro de Estudios Andaluces.
- Rodríguez, M., G. Andrade, L.G. Castro, A. Durán, G. Rudas, A. Uribe y E. Wills (2009). "La mejor Orinoquia que podemos construir - Elementos para la sostenibilidad ambiental del desarrollo" (2009). Corporinoquia - Universidad de los Andes - Foro Nacional Ambiental - Friedrich Ebert Stiftung (ESCOL).

- Romero, M. E. (1998). *Ensayos orinoquenses*. Biblioteca Luis Ángel Arango Digital. Consultado el 30 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/modosycostumbres/enorinoque/indice.htm>
- Rosas, G. (2005). "Reforma agraria, no más dilaciones". *Economía Colombiana* 309: 33-44.
- Rose, C. M. (1986). "The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property". *University of Chicago Law Review* 53: 711-781.
- Ross, M. L. (2007). "How Mineral-Rich States Can Reduce Poverty". Capítulo 9. En: Humphreys, M., J. D. Sachs y J. E. Stiglitz (eds.) *Escaping the Resource Curse*. New York, NY: Columbia University Press. Pp. 237-255.
- Rubio, D. (2002). "Un nuevo escenario para modificar la distribución de la tierra en Colombia". *Economía Colombiana* 294: 90-95.
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) (2010). Colombia. Superficie cosechada de los principales cultivos 1990-2005. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: http://www.sac.org.co/Pages/Economia/estadisticas/Are_Cos_1990_2005.pdf
- Salamanca, A. (2006). "El ganado criollo Casanare y su entorno productivo". Conferencia presentada en el Seminario Censo y Caracterización de los Sistemas de Producción del ganado criollo y colombiano. Bogotá, Septiembre 23 de 1999. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: http://www.engormix.com/ganado_criollo_casanare_entorno_s_articulos_889_GDC.htm
- Snapp, S. y Barry Pound (2008). *Agricultural Systems - Agroecology & Rural Innovation for Development*. London, UK: Academic Press.
- Spain, J. (1993). "Sabanas neotropicales: perspectivas para sistemas integrales de producción agropecuaria ecológica y económicamente sostenibles". En *Seminario Internacional sobre el Manejo Integrado de los Recursos Naturales en Ecosistemas Tropicales para una Agricultura Sostenible*. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Memorias. Bogotá, D.C.
- Stiglitz, J. (1989). "Markets, Market Failures, and Development," *American Economic Review* (Papers and Proceedings) 79: 197-203.
- Storper, M. (2003). "Globalization, Localization, and Trade". Capítulo 8. En: Clark, G. L., M. P. Feldman y M. S. Gertler. *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford, UK: Oxford University Press. Pp. 146-168.
- Turner, R. K., et al. (2000). "Ecological-economic analysis of wetlands: scientific integration for management and policy". *Ecological Economics* 35: 7-23.
- UNODC (2009). Colombia - Monitoreo de Cultivos de Coca. Bogotá. D.C. Consultado el 10 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.unodc.org/colombia/es/simci/publicaciones.html>
- Van Zyl, J. et al (eds) (1996). *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Capetown: Oxford University Press.

Venables, A. (2007). "Trade, Location, and Development: An Overview of the Theory". En: Lederman, D. y W. F. Maloney (eds.) *Natural Resources - Neither Curse nor Destiny*. World Bank - Stanford University Press.

Viloria, J. (2009). "Geografía económica de la Orinoquia". Banco de la República. N 113. Documentos de trabajo sobre economía regional.

Vollrath, D. (2007). "Land Distribution and International Agricultural Productivity". *American Journal of Agricultural Economics* 89: 202-216.

Weitzman, M. (2003). *Income, Wealth, and the Maximum Principle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Weiss, C. y T. Eisner (1998). "Partnerships for value-added through biosprospecting". *Technol. Soc.* 20: 481-498.

CAPÍTULO CUATRO

RELACIONES INTERNACIONALES

EL FUTURO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE LAS TENDENCIAS REGIONALES, HEMISFÉRICAS Y GLOBALES*

GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO**

* *Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a Fedesarrollo, CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.*

** *Consultor particular.*

I. INTRODUCCIÓN

Colombia es una sociedad polifacética que da lugar a múltiples miradas. Se trata de un país variado, con una excelente posición geográfica en la mitad de América, que lo hace ribereño del Caribe, del Pacífico y del Amazonas. Es un país andino con todo lo que ello implica en variedad de climas y montañas, es rico en recursos hídricos y minero energéticos y la biodiversidad que posee lo coloca entre los primeros del mundo.

Es cuna de grandes artistas, científicos, intelectuales y estadistas, pero también es un país que ha vivido largos periodos de violencia desde cuando surgió como nación independiente hace doscientos años.

En las últimas tres décadas, las drogas ilícitas irrumpieron en la historia del país nutriendo y potenciando los graves problemas de la sociedad colombiana; contaminaron la vida política, económica y social; permearon a las guerrillas, ayudaron al paramilitarismo e hicieron aún más compleja la naturaleza del conflicto interno. De esta manera, terminaron afectando nuestras relaciones con la comunidad internacional.

Si nos atenemos sólo a las afiliaciones ideológicas de tipo internacional, se debería concluir que se trata de un conflicto propio de la Guerra Fría ya superada. La persistencia confiere al conflicto colombiano una faceta arcaica. Lo cierto, es que estos grupos se fortalecieron por décadas y aún crecieron en el ámbito de la incapacidad del Estado colombiano para hacer presencia efectiva en su extenso territorio.

La Colombia de hoy es una sociedad mucho más moderna y urbana de lo que era hace medio siglo. Adicionalmente, alrededor de tres millones y medio de colombianos viven en el exterior, por lo que este tema se ha convertido en uno de los asuntos prioritarios en la agenda estatal¹. Al mismo tiempo, se han logrado avances signifi-

¹ *En la actualidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en asocio con entidades públicas y privadas interesadas en este tema, ha venido trabajando, con programas como Colombia Nos Une, en la implementación de una política pública migratoria para atender las necesidades de estos colombianos, crear nuevos vínculos con el país y mejorar la prestación de diferentes servicios. Iniciativas de este tipo deben mantenerse.*

cativos en la contención del narcotráfico, que jamás podrá derrotar a la democracia, menos aun si se cuenta con la solidaridad de la comunidad internacional.

Ninguna nación ha sufrido tanto por el auge y la demanda de drogas durante esta última generación. Pero en vez de caer víctima de esta amenaza, el país la ha enfrentado con grandes sacrificios. El narcotráfico no es un asunto propio ni exclusivo de Colombia. Nadie discute esta realidad. De allí que ante un problema de tan inmensas proporciones, sea innegable la aceptación de la responsabilidad compartida, la cual en la práctica implica la obligación de cada Estado de atacar los factores del problema pero, en el mismo grado, la necesidad de una cooperación internacional para enfrentarlos.

El país tiene la obligación de hacer el balance adecuado entre sus intereses estratégicos -que demandan del consenso interno- y las necesidades de una inserción competitiva, relevante e incluyente en la globalización y con terceros países en la región. Este debe ser el criterio guía que oriente la política exterior colombiana en los próximos años.

En esta dirección se orientan las reflexiones y las recomendaciones del presente trabajo, que tiene el propósito de ofrecer algunas consideraciones sobre las tendencias de la globalización, así como las orientaciones que emergen en este contexto para la conducción de la política exterior colombiana en los próximos años. No se trata, por supuesto, de una evaluación de la conducción de los asuntos externos del país, sino de una reflexión sobre sus desafíos futuros, con referencia específica a los escenarios regionales y hemisféricos de integración.

II. TENDENCIAS RECIENTES DE LA GLOBALIZACIÓN

En los últimos diez años se configuraron una serie de tendencias de largo plazo, así como otras surgidas en la presente coyuntura -tanto en la economía global como en la geopolítica mundial- que tendrán una gran influencia sobre el desempeño próximo de América Latina y de Colombia, así como en sus aspiraciones a una inserción eficaz en el escenario internacional.

A. Un momento de inflexión en la economía global

Hemos asistido a la aceleración de los profundos cambios que ocurren en los patrones de producción y distribución de bienes y servicios a escala mundial, en el contexto de una amplia difusión de la innovación, sustentada en las profundas transformaciones científicas y tecnológicas propiciadas por la economía informacional. Se trata de un proceso que ha hecho posible el acceso de nuevos actores, gracias al cúmulo de oportunidades que se han generado y que estimulan la competencia entre los países por la atracción de firmas globales, crecientemente integradas en cadenas de valor. Pero al mismo tiempo, se ha consolidado un paradigma tecnoeconómico, que resulta muy excluyente de aquellos países, territorios y grupos sociales que presentan dificultades para acceder a las nuevas fuentes de la productividad y la competitividad.

En este contexto, la producción económica y las relaciones de intercambio internacional, también se han modificado significativamente. La “Aldea Global” que se previó hace algunos años no es especulación futurista sino realidad concreta. Y esta tendencia se ha hecho aún más evidente en la rápida conformación del reciente escenario de recesión en la economía, como consecuencia de la crisis de los mercados financieros, que ha tenido un impacto casi inmediato sobre el mercado de bienes en todo el mundo.

Este ambiente de recesión que se vivió durante el último año y que se sintió especialmente en Estados Unidos, Europa y, en menor medida, en las economías emergentes, no ha resultado finalmente en una crisis de las dimensiones inicialmente previstas, gracias a la configuración de varios motores en la economía global. Es cierto que una recuperación sostenida dependerá, en gran medida, del ritmo que adquiera la economía norteamericana durante los próximos dos años, pero en el presente se ha evitado una recesión más profunda como resultado del buen desempeño de China e India y, en general, del grupo de países asiáticos, que hoy se han convertido en la gran locomotora mundial. A ellos deberían incorporarse también Brasil y Rusia en los próximos años.

La interdependencia económica y financiera entre las grandes potencias será una característica determinante del futuro próximo. Se habla ya de que las potencias se verán menos como rivales excluyentes y más como socios estratégicos, con lo cual

iríamos hacia un mundo más multipolar en la toma de decisiones alrededor de la conducción de la economía y la política global.

No obstante, es previsible que persistan en el corto plazo presiones proteccionistas que podrían afectar las negociaciones de libre comercio. Y, en todo caso, es muy probable que la lenta recuperación que se avecina, contribuya a extender las dificultades que se han hecho evidentes en la Ronda Doha en torno a una convergencia multilateral en la Organización Mundial de Comercio.

B. El malestar social en la globalización

En medio de las tendencias recientes de la economía, resultan poco estimulantes los indicadores de cohesión e inclusión social en un numeroso grupo de países en desarrollo. La lenta recuperación del empleo en la mayoría de ellos -en un ambiente de reducción del margen de maniobra fiscal- así como la persistencia de patrones de exclusión que son propios de la economía de conocimiento, no permiten tener gran optimismo sobre la distribución de las oportunidades a lo largo y ancho de la geografía global. En consecuencia, es muy probable que en los próximos años se sigan acumulando las demandas sociales, especialmente en los países de menor desarrollo relativo, que imponen retos de gran magnitud a sus estrategias de desarrollo y a sus procesos democráticos e institucionales. A todo ello habría que agregar la preocupación creciente por la incidencia de largo plazo de los procesos productivos modernos y los programas de recuperación económica de la presente coyuntura sobre el cambio climático y su impacto en la sostenibilidad del desarrollo humano en los próximos cincuenta años.

En América Latina, en particular, estos procesos han culminado con la reactivación de tentaciones populistas en algunos países que, en cierta medida, son expresión del desencanto de las poblaciones locales con la incapacidad de la democracia formal para responder a expectativas de mayor equidad y mejores condiciones de vida, en el contexto de una creciente apertura de estas economías a los influjos de la globalización. Pero, al mismo tiempo, las reflexiones frente a las nuevas tendencias se expresan en otras visiones, más constructivas, que apuntan a la revalorización del papel del Estado Democrático en la necesaria articulación entre políticas económicas y sociales; así como en la preservación de espacios para la cooperación y la integración, con el fin de hacer posible la construcción de bienes públicos que atiendan

necesidades comunes de los países y que no pueden ser provistos de manera exclusiva por la economía de mercado.

C. Los movimientos estratégicos de la geopolítica global

Los hechos del 11 de septiembre del 2001 enfocaron la tensión mundial en la seguridad e incrementaron los niveles de riesgo en el sistema internacional, como resultado de la temeraria conexión de las redes del terrorismo a nivel planetario. En consecuencia, frente a la necesidad de garantizar la seguridad internacional, los criterios políticos han retomado su importancia.

Entre tanto, los movimientos geoestratégicos de los últimos años le han dado proyección a un nuevo tipo de aspiraciones nacionales y de alianzas internacionales que se inscriben -pero no se agotan- en el escenario posterior a septiembre 11. En este contexto, parece emerger un escenario de “paz fría” que tiene que ver con la reaparición de confrontaciones abiertas y disfrazadas por influencia de poder estratégico en ámbitos geográficos pertenecientes a las derivaciones de la Guerra Fría.

De manera simultánea, la paulatina consolidación de nuevos actores en la economía mundial también se ha visto reflejada en las negociaciones políticas en torno al “nuevo orden mundial” que podría emerger de la presente coyuntura internacional. En efecto, hoy asistimos a esfuerzos de aproximación colectiva de las naciones en temas en los que era usual tener una visión unilateral. Entre esos aspectos se puede citar el medio ambiente, la lucha contra el terrorismo, la promoción y defensa de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, un nuevo tratamiento para las migraciones y la atención de los desastres naturales. Las fuertes preocupaciones de varios países por las consecuencias del cambio climático y su impacto en la sostenibilidad de los ecosistemas, refrendaría esta tendencia a un debate, con un mayor equilibrio de actores, frente al futuro de la humanidad.

Como resultado de los movimientos geoestratégicos descritos, la correlación de fuerzas en el “tablero” global ha cambiado de manera notable al concluir la primera década de los años 2000. En este nuevo contexto -que será de gran importancia para la inserción global de Colombia- conviene caracterizar el rol que previsiblemente cumplirán los diversos actores.

Estados Unidos preservará su rol hegemónico, con significativos niveles de poder político, económico y principalmente militar. Ello a pesar de la crisis económica que ha sobrevenido con la reciente depresión mundial, al igual que con el debilitamiento de algunas de sus alianzas, como resultado de su política exterior de los últimos años. Estas realidades han llevado al país norteamericano, con buen criterio, a modificar su rol dentro del concierto de las naciones, tal como ocurrió, en la práctica, durante el primer año de la administración del presidente Obama.

China consolidará su poder económico y político. Este es el fruto de una estrategia institucional de largo plazo fundamentada en un eficaz pragmatismo que, al tiempo que le ha garantizado hacer una inserción *sui generis* en la economía de mercado, le ha permitido obtener una importante influencia en los escenarios multilaterales. Así se evidencia, además, su liderazgo en el proceso de integración asiático, que busca fortalecer las aspiraciones de este bloque de tener una mayor presencia en las corrientes del comercio, la inversión y la política internacional.

No es gratuito en este contexto, el interés de Estados Unidos para hacer causa común con los países de América Latina que tienen costas sobre el Pacífico. El APEC representa, sumados sus países miembros, el escenario de mayor peso en la economía mundial. Para Colombia el ingreso a esta asociación deberá ser una de las más importantes prioridades de su política exterior en los próximos años.

La Unión Europea, a pesar de la delicada crisis financiera y fiscal por la que han atravesado algunos de sus miembros, fortalecerá su importancia política y económica sobre la base de factores como el tamaño del mercado, la fuerza laboral altamente calificada, la moneda única y su consolidación como bloque comercial. Este bloque enfrenta en la actualidad el reto de consolidar su proceso ampliado de integración y desarrollar el Tratado de Lisboa, un acuerdo comunitario esencial que busca crear herramientas institucionales adicionales para asumir las realidades y desafíos en la búsqueda de una “prosperidad común”. La reciente visita del presidente electo Juan Manuel Santos al Reino Unido, Alemania, Francia y España, indican la voluntad del nuevo gobernante colombiano por construir una alianza transatlántica fundada en valores históricos compartidos como la democracia y el bienestar económico.

Rusia ha vuelto al primer plano de la política mundial, como consecuencia de la decisión adoptada para recuperar un mayor balance en las relaciones de poder con

Estados Unidos, China y la Unión Europea, en el escenario de “paz fría” que ya he descrito. Su transición actual de la “promesa liberal” posterior a la caída del muro de Berlín, hacia una afirmación nacionalista con proyecciones en la geografía mundial, apunta a la franca recuperación de su protagonismo económico, político y militar, en medio de las tensiones que ya se han empezado a generar por esta aspiración.

Algo similar ocurre con la India, cuyo potencial económico y político adquiere hoy un reconocimiento renovado, a pesar de los profundos contrastes internos y de la complejidad cultural en que se desarrolla su inserción en la política internacional y en la economía global del conocimiento.

Brasil, por su parte, cimentado en la continuidad de sus dinámicas institucionales por cerca de 16 años, tanto en la política interna como externa, ha salido fortalecido de la actual transición política, económica y social en que se desenvuelve la actual fase de la globalización². Esto le ha permitido afianzar su liderazgo en Suramérica, para conducir un proceso de redefinición de las relaciones del continente con Estados Unidos, impulsar la consolidación de un bloque diferenciado en la economía y en la política y promover la diversificación de las alianzas con otros países y bloques de poder.

En síntesis:

En el contexto de la reciente crisis económica y en el marco de las tensiones descritas en la geopolítica, en la presente transición parecería conformarse un escenario, que podríamos llamar de “globalización moderada”, y que apuntaría al fortalecimiento o a la revitalización de los bloques regionales, como bien se puede ejemplificar en los casos de Europa y Asia. Esta tendencia, en todo caso, resultaría compatible con un escenario de posibles alianzas transatlánticas o transpacíficas en temas de interés común. De hecho, en el mundo más multipolar que nos espera, los bloques

² No resulta una coincidencia que Brasil haga presencia en varios grupos, atendiendo a temas e intereses diversos: el G-20 que representa al espacio económico ampliado del G-8, los BRIC (Brasil, Rusia, China e India), que aglutina a los países con gran protagonismo económico reciente; el G-4 (conformado por Alemania, India, Japón y el mismo Brasil), que agrupa a los países con interés en obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; y el Grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), que agrupa a potencias emergentes del Tercer Mundo.

serán múltiples y superpuestos. No habrá, por lo tanto, escenarios excluyentes. Las intensas negociaciones que se han desatado en el presente, alrededor de un nuevo orden en la política y en la economía mundial, prometen generar amplios debates en los foros multilaterales para adecuar las instituciones globales a los cambios por venir. Colombia debe estar presente en este proceso que se avecina.

III. IMPACTOS DE LAS TENDENCIAS GLOBALES SOBRE AMÉRICA LATINA

Las tensiones que hoy caracterizan la globalización se hacen sentir en toda su dimensión en la región andina y latinoamericana. Conviene, entonces, revisar el panorama en esta dirección.

A. La transición de las relaciones hemisféricas

Las tendencias geopolíticas evaluadas han contribuido a crear un panorama lleno de oportunidades en el devenir de las relaciones hemisféricas, en las que Colombia puede jugar un papel central. A ello contribuye, paradójicamente, la ausencia de una agenda de Estados Unidos para América Latina durante la era del Presidente Bush. Y esta tendencia podría confirmarse en la era del Presidente Obama, a menos que Washington desarrolle conceptos estratégicos para la región que se ajusten a las diferencias de cada nación y que permitan guiar políticas razonables basadas en intereses comunes³.

El primer año de la actual administración marcó, al menos en el plano de la retórica, un cambio de orientación en la política exterior de Estados Unidos, tal como quedó evidenciado en la Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad y Tobago en abril del 2009. En esta Cumbre fue posible comprobar que América Latina no necesariamente se había constituido en una gran prioridad para la administración del Presidente Obama, pero sí se pudo advertir un cambio de actitud de Washington que reclamaba, además, una posición más activa de América Latina en la construcción de una agenda común.

³ *Shifter, Michael. EL Tiempo (Colombia). Enero 17 de 2010.*

No obstante, las enormes expectativas generadas con la llegada de Obama a la Casa Blanca podrían revertirse en una nueva frustración para América Latina, si es que la concentración del Presidente en las prioridades de la agenda interna de su país y en la atención a las nuevas amenazas que se ciernen sobre el liderazgo estadounidense, empiezan a reducir su margen de maniobra para la adopción de una clara política frente a nuestra región, como en efecto podría estar ocurriendo. Colombia, en particular, debe ser consciente de esta realidad.

Algunos hechos de los últimos meses han contribuido a crear dificultades adicionales en las aproximaciones entre Estados Unidos y América Latina. Uno de ellos es la reactivación en el último año de prácticas proteccionistas que dejaron poco espacio para profundizar el NAFTA -especialmente con México- y aplazaron la firma de nuevos tratados de libre comercio con países del continente. Pero también debe destacarse el distanciamiento que produjo con un grupo importante de países de la región, el manejo que Estados Unidos y Colombia le dieron al Acuerdo para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa, así como el tratamiento que Washington le dio al desenlace de la crisis hondureña⁴.

En este contexto, es necesario reconocer que el avance en las tareas de un desarrollo compartido en el hemisferio americano, estará muy condicionado por los profundos desacuerdos ideológicos que se hicieron palpables en la Cumbre de las Américas, en aspectos de vital importancia como la concepción de la democracia, los derechos humanos, el rol del Estado y el papel del libre comercio.

Probablemente, el discurso de la Secretaria de Estado Hilary Clinton, ante la Asamblea General de la OEA el 7 de junio de 2010 en Lima, es la presentación estratégica más clara de la nueva política exterior de Norte América en relación con el hemisferio. Señaló, que: “Bajo el liderazgo del presidente Obama hemos reactivado nuestra participación en una robusta diplomacia multilateral y apoyamos a la Organización de los Estados Americanos como la organización multilateral emblemática del hemisferio”. Agregó que es mucho el trabajo por hacer para fortalecer la institución, y precisó, que los objetivos de la OEA de fortalecer la institucionalidad democrática, proteger los derechos humanos, promover el desarrollo inclusivo y mejorar la seguridad multidimen-

⁴ Hakim, Peter. “El difícil año de Obama en América latina”. En *El Universal (México)*, enero 7 de 2010.

sional, son más importantes que nunca. Así mismo, que los mecanismos establecidos por la OEA, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, proporcionan herramientas críticas que contribuyen a mejorar los gobiernos y el respeto por las garantías públicas.

Señaló como temas prioritarios los objetivos de ampliar la inclusión social y las oportunidades económicas; de garantizar la seguridad de nuestros ciudadanos; de encontrar fuentes de energía limpias y proteger el medio ambiente; de crear instituciones eficaces de gobierno democrático y responsable a la vez que se mantiene y fortalece nuestro patrimonio de pluralismo, tolerancia y diversidad. Finalmente, precisó que los Estados Unidos de Norteamérica están comprometidos a fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de disputas de nuestro hemisferio para promover las condiciones de paz duradera. Y gracias a la reducción de tensión entre los países, buscar maneras de reducir los gastos excesivos en armamento, liberar recursos para mejorar nuestra competitividad económica y ampliar nuestras oportunidades. El mensaje de la señora Clinton resulta esperanzador.

B. El déficit en desarrollo y gobernabilidad democrática

La recesión experimentada por las economías norteamericana y europea contribuyeron al fin de una etapa de auge de la demanda mundial y derivaron en un menor crecimiento de la región, que se estima fue de -2,5% en el año 2009 y probablemente será del 2% para el año 2010⁵. Se trata de cifras muy inferiores al crecimiento promedio del 5%⁶ de la economía de América Latina y el Caribe (ALC) en el periodo 2003-2008, que fue un comportamiento similar al de la economía mundial.

De esta manera, llegó a su fin un periodo de crecimiento sostenido de las exportaciones de ALC, que habían manifestado un dinamismo notable alrededor del 16,8%⁷

⁵ Fondo Monetario Internacional (2009). *Perspectivas de la economía mundial - Octubre 2009*.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2009). *Sistema de consulta virtual CEPALSTAT*, www.eclac.org/estadisticas/.

⁷ International Trade Centre (2009). *Sistema de consulta virtual Trade Map: Trade Statistics for International Business Development*. www.trademap.org.

anual para el periodo 2002-2008. Este desempeño no habría sido suficiente para introducir cambios de fondo en sus patrones de inserción internacional, así como en la calidad de su crecimiento y de su empleo productivo. La caída del 24%⁸ en el valor exportado por la región, al comparar el año completo de 2008 y 2009, señalan claramente un punto de inflexión en el desempeño económico de la región en los últimos ocho años.

El repunte de la economía de la región en los últimos siete años tampoco habría sido suficiente ni sostenido, para incidir de manera notable sobre los principales indicadores sociales. Y la pausa en los avances logrados se hará visible en estos dos años de precario crecimiento. De hecho, los índices de pobreza relativa en el continente -si se considera el ingreso de 9 millones de personas a esta condición durante el último año- amenazan hoy con devolver estos índices a los existentes en los comienzos de los años ochenta, según las cifras de la CEPAL. Colombia, en este sentido, no es la excepción, a pesar de los importantes avances obtenidos en la presente década, como consecuencia del crecimiento promedio del producto y de la inversión, especialmente en el periodo reciente de auge económico.

Entre tanto, la tasa de desempleo, en el periodo 2002-2008, disminuyó en casi todos los países, pero en un contexto de persistencia de la informalidad, baja calidad del empleo y coberturas insuficientes en seguridad y protección social. Las proyecciones poco optimistas sobre las tendencias de la recuperación en los próximos meses llaman la atención sobre el papel que cumplirá el estado democrático para atenuar los impactos de la crisis. Según las cifras más recientes, las altas tasas de desempleo han regresado a un grupo importante de países, con la notable excepción de Brasil.

Adicionalmente, los indicadores asociados a la ciencia, la tecnología y la innovación, como factores determinantes del desarrollo de ALC y de su inserción en la economía global del conocimiento, permiten concluir que los esfuerzos de la región en este frente aún son bastante limitados. Los niveles de acceso de la población a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son muy inferiores al promedio de los países desarrollados, con impactos negativos en los índices de

⁸ *Comisión Económica para América latina y el Caribe -CEPAL- (2009). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009: Crisis y espacios de cooperación regional.*

inclusión y cohesión social. Entre tanto, la baja participación de las exportaciones con medio y alto componente tecnológico en el total de las exportaciones industriales -con excepción de México y Brasil-, pone en evidencia el lento proceso de transición de las economías latinoamericanas hacia sectores productivos más modernos.

Este panorama económico y social de América Latina, de acuerdo con las mediciones frecuentes que realiza el Latinobarómetro, no habría contribuido a revertir de manera considerable los índices de insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia y tampoco habría resultado propicio para alejar las amenazas sobre la estabilidad y la gobernabilidad de nuestros países. De hecho, los niveles de adhesión de los ciudadanos con la democracia eran exactamente los mismos en el año 2000 y en el año 2008, lo cual puede ser, en gran medida, expresión de la baja calidad del crecimiento de la región durante este periodo⁹.

C. Vigencia de América Latina en las tendencias globales

Las proyecciones sobre demanda mundial de energía, que presenta estimaciones optimistas para los próximos 25 años, ratifican el papel de ALC como jugador relevante en la provisión de energía y gas. Esta tendencia es especialmente importante en el caso de los países de la región andina -Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia- y Brasil que representan más del 90% de las reservas existentes en la región, cifras clave en la convergencia suramericana.

Entre tanto, el informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para el año 2007, señalaba a América Latina como la región más rica en biodiversidad del planeta¹⁰. En un contexto de incertidumbre global sobre la disponibilidad futura de agua, la región concentra en la Amazonia el 20% de la oferta mundial de agua dulce y el 50% de la biodiversidad del planeta, lo cual la posiciona como un actor decisivo del desarrollo sostenible de la humanidad en los

⁹ *Latinobarómetro, 2008.*

¹⁰ *PNUMA (2007). Perspectivas del medio ambiente mundial. GEO 4. Medio ambiente para el desarrollo.*

más diversos foros internacionales. Conocidos los resultados de la Conferencia de Copenhague, es claro que los líderes del mundo deben avanzar en la búsqueda de un acuerdo pragmático y no retórico sobre el calentamiento global. Y América deberá cumplir un papel central en la orientación de estas decisiones. Para Colombia, esta realidad es ciertamente ineludible.

A todo lo anterior sería necesario agregar la paulatina incorporación de varios de sus países -entre ellos Brasil, Chile y México- como economías emergentes con gran potencial de desarrollo y que podrían contribuir a incorporar al conjunto de las naciones del continente en las tendencias más dinámicas de la economía global del conocimiento. Y a ello vendrán, sin duda, a sumarse importantes liderazgos políticos que contribuirán a fortalecer las alianzas hemisféricas y globales, más allá de los cánones recientes de un mundo que parecía demasiado hegemónico y unipolar.

En este contexto, la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones -hoy Unión Suramericana de Naciones (UNASUR)-, a pesar de sus múltiples diferencias internas, podrá, eventualmente, marcar la aparición de un nuevo centro de poder regional, constituido sobre la base de una alianza estratégica entre los países miembros de la Comunidad Andina, el MERCOSUR, Chile, Venezuela, Guyana y Surinam, alrededor de temas de interés común como la energía, la biodiversidad, la seguridad y la cooperación contra el narcotráfico, todos ellos de especial relevancia para nuestro país. La eventual consolidación de este escenario de concertación podría contribuir a la reafirmación del papel de Brasil como fuerza motora del esquema de integración política, económica y comercial del continente suramericano. Esta alianza representa, además, una oportunidad propicia para contribuir en la cimentación de alianzas transatlánticas y transpacíficas que hagan posibles relaciones más equitativas en los escenarios multilaterales y, en todo caso, en la consolidación de la tendencia deseable de un mundo más multipolar, con una presencia relevante del continente.

Debe destacarse también el papel creciente de México en el escenario internacional, en aspectos de interés compartido con Colombia, así como el papel relevante que adquieren Centroamérica y el Caribe dentro del escenario regional en temas que toman también dimensión estratégica para el país, frente a los desafíos y oportunidades que plantean las tendencias más recientes de la globalización.

En síntesis:

Para América Latina, tanto como para Colombia, sus grandes retos, en el contexto de la globalización estarán relacionados con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la recuperación del crecimiento económico sostenible, la construcción de capacidades competitivas, así como la lucha contra la pobreza y la inequidad y el combate contra el narcotráfico y el terrorismo organizado, para lo cual será indispensable rediseñar los mecanismos de seguridad hemisférica. Nuestra región podría correr el riesgo de quedar marginada de las dinámicas globales a menos que logre potenciar sus acciones y fortalecer su gobernabilidad, a través de la integración de uno o más bloques.

IV. ESTADO ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y DE SUS PERSPECTIVAS FUTURAS

Las nuevas realidades del entorno global, aun en medio de los factores de incertidumbre, otorgan una vigencia renovada a la integración regional por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque la integración es un instrumento único para que los países de la región puedan estar mejor equipados para enfrentar los desafíos globales y construir un marco común de acciones colectivas para tratar con ellos. En segundo lugar, porque muchas de las tareas pendientes del desarrollo competitivo de América Latina sólo pueden ser abordadas de manera exitosa con acciones colectivas e instrumentos de carácter regional. Y en tercer lugar, porque la gestión de aquellos aspectos en los cuales el continente es jugador relevante en el panorama mundial requiere de mucho trabajo conjunto entre los países para sacar el máximo provecho de esa condición o defender sus intereses comunes frente a otros bloques regionales.

A. Los retos de la nueva integración

No obstante, también es necesario enfatizar que las dinámicas que hoy ocurren en el panorama hemisférico y regional, sugieren al menos cuatro grandes desafíos para la integración, que deben ser atendidos con realismo para evitar, en todo caso, que sobrevengan nuevas frustraciones.

- ❑ Existe escepticismo sobre la posible convergencia hemisférica alrededor de un escenario de “globalización moderada” al que apuestan otras regiones y que se expresa en una evidente falta de sintonía entre Estados Unidos y América Latina, para enfrentar conjuntamente las tendencias del actual entorno económico y político global.
- ❑ Son crecientes las divergencias en las relaciones políticas entre los países miembros de los diferentes acuerdos subregionales, como consecuencia de agendas no necesariamente convergentes en la concepción de las tareas del regionalismo latinoamericano y la existencia de enfoques diferentes en los modelos de desarrollo y de inserción internacional.
- ❑ Se presentan sensibilidades alrededor del libre comercio, que van desde el fuerte debate ideológico, hasta el escepticismo de los ciudadanos en este aspecto, que se ha percibido en ciertos sectores como la única dimensión de la integración que ha operado hasta el presente, sin efectos visibles en el mejoramiento de su calidad de vida.
- ❑ Han surgido, además, dificultades para la profundización de esquemas institucionales propios de los acuerdos subregionales de primera generación. Algunas naciones consideran poco flexibles esos acuerdos en la perspectiva de sus negociaciones con terceros, que involucran metas ambiciosas en materia de acceso a mercados y protección de inversiones, pero sin incursionar en esquemas institucionales vinculantes.

En este contexto, las opciones de inserción regional y global de los países de América Latina resultan más bien diversas: algunos apuestan por fortalecer su alianza con Norteamérica, en un marco de equilibrio que les evite aislarse de la región, como es el caso de México y algunos países de Centroamérica; otros apuestan por diversas plataformas de cooperación regional e internacional, por la vía multilateral y bilateral, como ocurre con Chile; algunas naciones han enfatizado en el relacionamiento bilateral, como se puede observar en las actuaciones más recientes de Perú y Colombia; un grupo importante de países, bajo el liderazgo de Brasil, apunta a la consolidación de un escenario de convergencia suramericana; mientras que Venezuela -que también apuesta por este foro de concertación- impulsa un proyecto como el ALBA, que claramente se orienta a la expansión de su proyecto bolivariano.

B. La necesidad de un nuevo enfoque: el regionalismo interdependiente

La integración en el hemisferio se encuentra en la actualidad en la obligación de ofrecer alternativas diferentes a las del pasado, teniendo en cuenta el balance de los logros obtenidos y las tareas pendientes. Las realidades exigen la adopción de un enfoque más robusto para la integración, sustentado en la búsqueda de “mínimos comunes” en torno al rol del Estado, de la economía de mercado, del papel del sector privado y de la sociedad civil, y de los valores auténticos que inspiran la democracia en nuestro continente. Y, por supuesto, también obligan a explorar los mejores caminos con que cuentan los países para abordar en forma conjunta el complejo panorama que se pronostica para la economía y la política mundial en el curso de los próximos años.

Hoy, tal vez como en pocas oportunidades, resulta decisivo que nuestro país entienda la integración regional y hemisférica como un proyecto político, que trasciende el ámbito económico y comercial, en el marco de un renovado concepto que podríamos denominar el “regionalismo interdependiente”, sustentado en una agenda multidimensional innovadora, que presenta las siguientes características:

- ❑ Parte de la convicción de que no existen plataformas excluyentes de inserción internacional.
- ❑ Concibe la integración como espacio propicio para la consolidación de la región como un actor político y económico con identidad propia, en un marco de respeto al pluralismo y a la diversidad.
- ❑ Exige la consideración de las asimetrías en la profundización de los acuerdos vigentes, en especial con los países vecinos.
- ❑ Sugiere abordar los acuerdos institucionales en un contexto de mayor flexibilidad que en el pasado.
- ❑ Otorga un papel central a los empresarios como actores clave en el alcance real de la nueva integración.

- ❑ Encuentra en la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil, una condición fundamental para la mayor legitimidad de los procesos regionales de integración.

En síntesis, el “regionalismo interdependiente” reconoce que una integración enfocada solo en la remoción de las barreras comerciales y en las disciplinas complementarias, conduciría simplemente a nuevas frustraciones. En este marco de actuación, el regionalismo interdependiente que propongo -y cuyos preceptos fundamentales tendrían que ser liderados por Colombia- debe apostar por el realismo y la “geometría variable”, para evitar metas irrealizables en los aspectos político, económico y comercial que pudieran conducir a los dilemas que en el pasado enfrentaron los diferentes procesos de integración subregional.

C. La agenda de la nueva integración

En el marco del enfoque de un regionalismo interdependiente, la agenda de la integración regional, que podría impulsar nuestro país, debería incluir como temas prioritarios los siguientes:

- ❑ Articulación de la agenda de seguridad y prosperidad común. Colombia tiene hacia el futuro inmediato la tarea de hacer compatibles estos dos conceptos en el marco de su inserción regional y, particularmente, de su relación con los países vecinos.
- ❑ Avance con realismo en las tareas de un espacio de libre comercio latinoamericano. En medio de las sensibilidades actuales, la propuesta de convergencia debe partir de criterios pragmáticos, que hagan posible los acercamientos bilaterales y, cuando sea posible, las aproximaciones multilaterales, para adelantar las metas tendientes a la conformación de una zona de libre comercio latinoamericana.
- ❑ Mejoramiento de la infraestructura como condición de conexión eficiente de los mercados. Los espacios de la nueva integración deben darle la prioridad requerida a las tareas pendientes de una plataforma común en materia de infraestruc-

tura física y facilitación del comercio, tanto en la perspectiva de los mercados regionales como de los destinos globales.

- ❑ Construcción de una agenda de transformación productiva. Existe amplio espacio para el trabajo conjunto de las naciones en algunos de los temas como la generación de capacidades competitivas, especialmente en los sectores de las pequeñas y medianas industrias urbanas y rurales, o en áreas como la promoción de las exportaciones, la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación o la elevación de estándares técnicos y fitosanitarios.
- ❑ Defensa del agua y la biodiversidad, y construcción de una posición común frente al cambio climático. Este es, sin duda, un ámbito en el cual la integración tiene un amplio espacio de acción, con el propósito de identificar acciones conjuntas para detener el deterioro de la diversidad biológica, defender las fuentes de agua dulce, y negociar en bloque frente a grupos de interés y a países desarrollados que han mostrado escaso compromiso con el desarrollo sostenible.
- ❑ La integración energética como elemento central en la convergencia latinoamericana. La integración puede y debe cumplir un rol estratégico en la construcción de una alianza sostenida para el desarrollo con base en el inmenso potencial energético, que constituye en la actualidad un eje central en el acercamiento entre nuestros países -debido a los riesgos de desabastecimiento en un grupo de ellos- y un elemento clave en la negociación frente a terceros países, que claramente reconocen a América Latina como un actor significativo en este frente.
- ❑ La seguridad alimentaria. La región ha sustentado su inserción internacional, en gran medida, en la provisión de alimentos que hoy presentan visibles restricciones de oferta en otras latitudes. En este contexto, el continente tiene ahora la posibilidad de ser un jugador principal, a escala mundial, en la ejecución de políticas de seguridad alimentaria. La definición de una matriz productiva continental que incorpore la agricultura no depredatoria, la agroindustria alimenticia y el manejo sustentable de los recursos forestales, es una tarea de grandes proporciones, que podría abordarse con mayor eficiencia si se asume como parte de un nuevo eje estratégico de la integración regional.

Esta agenda temática de especial relevancia para Colombia, debe contribuir a definir prioridades de su política exterior, para articular de manera adecuada sus

intereses estratégicos nacionales y las necesidades de preservar buenas relaciones con sus vecinos, en temas de interés común frente a los desafíos y oportunidades de la globalización.

V. RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

El proceso de globalización ha estrechado cada vez más para Colombia la relación entre la política internacional y la doméstica. Bajo este criterio y a la luz de las tendencias globales y regionales, se sugiere un marco general de principios con un carácter de orientaciones estratégicas para afrontar la complejidad en que ocurre la inserción internacional del país.

A. “*Respice omnia*”: mirar al universo, mirar al conjunto

Los retos que tiene la conducción de las relaciones exteriores de un país latinoamericano, en un marco de globalización como el antes señalado, exigen criterios de participación internacional mucho más audaces que los del pasado. Colombia no es una excepción y por lo tanto la dinámica de sus relaciones internacionales no puede formularse en un contexto distinto.

De esta manera, la política exterior en la actual coyuntura debería estar orientada por el principio de “mirar al universo”, “mirar al conjunto” (*respice omnia*)¹¹. Este principio recoge con realismo las tendencias presentes de actuación en la escena internacional, que se inscribe en un ambiente de interdependencia con los escenarios multilaterales, con los países de la región y con los demás países en el mundo.

Por ello, es importante construir hoy una nueva visión de Colombia que la diferencie en el contexto regional y que al mismo tiempo facilite promover una agenda

¹¹ La aproximación propuesta sugiere un nuevo énfasis en la inserción internacional del país, como en su momento lo expresaron, en otras condiciones del relacionamiento internacional de Colombia, los principios del *Respice polum* y el *Respice similia*.

más dinámica e integral. En ese sentido, examinar aspectos como nuestra localización geográfica, nuestro apego a la democracia, la riqueza de nuestra biodiversidad, nuestra inserción en las corrientes de comercio e inversión, son potencialidades que nos distinguen y ayudan para fortalecer la presencia y capacidad negociadora en los distintos ámbitos internacionales en los años por venir.

La activa presencia del país en el diseño de la agenda global, que emerge de las nuevas realidades mundiales, podrá contribuir en la construcción de confianza con las naciones vecinas, diversificar los lazos externos, ampliar las opciones de relacionamiento bilateral, mejorar los vínculos internacionales, tanto estatales como no gubernamentales, y fortalecer su capacidad de negociación.

B. Consenso interno alrededor de la defensa de los intereses nacionales

La política internacional debe ser de unidad nacional y, en ningún caso, utilizada para dirimir controversias políticas internas. El consenso en política exterior es fundamental para fortalecer la defensa de los intereses nacionales y para evitar que, en ausencia de este consenso, otros actores puedan sustentarse en las controversias internas para fijar posiciones que, eventualmente, vulneren las aspiraciones estratégicas del país. Este consenso ampliado es clave para que la nación se convierta en un actor relevante del proceso globalizado. Colombia debe con rigor definir la naturaleza y la calidad de sus vínculos internacionales. Solo así puede mejorar su poder de negociación y tramitar divergencias, encontrar aliados y lograr coincidencias en asuntos esenciales con distintos interlocutores.

C. Visión integral de las negociaciones internacionales

Una aproximación estratégica a la integración, deberá contemplar, como punto de partida, la construcción de una visión integral de la agenda de negociaciones internacionales, con el fin de establecer con realismo las prioridades de intervención en los principales escenarios de negociación. Al mismo tiempo, identificar las oportunidades y riesgos que estas alternativas representan para determinar las estrategias conjuntas con otros países. En esta agenda deben considerarse, los espacios regionales de integración; los mecanismos de concertación informal; los acuerdos de

complementación económica (AEC) en el continente; la OMC (con las dificultades ya conocidas); la nueva etapa de las relaciones con Estados Unidos; la agenda política y económica con Europa; el interés creciente en las aproximaciones con los países asiáticos; las conferencias ambientales; los desafíos actuales del Sistema Interamericano y la agenda de Naciones Unidas, entre otras.

D. La buena vecindad

Para Colombia la buena vecindad es una de las prioridades de su política exterior, precisamente por las dificultades que con frecuencia deben enfrentarse para cumplir con este propósito. En consecuencia, el fortalecimiento de los instrumentos que ponen en valor la “buena vecindad” debe partir del criterio práctico de que es necesario preservar los intereses de la seguridad nacional del país, sin perder de vista las expectativas y realidades de nuestros vecinos. En esta perspectiva, las medidas de confianza mutua encuentran en los mecanismos binacionales de cooperación un escenario natural para la práctica de un enfoque más integral de la seguridad regional.

Los esfuerzos de integración binacional con los países vecinos son inseparables de la dinámica que han seguido los procesos políticos en cada uno de ellos - particularmente en el período reciente. Estos esfuerzos para lograr el cumplimiento de las agendas binacionales, especialmente en las fronteras, han chocado con los afanes coyunturales y las prioridades internas de los gobiernos. En segundo lugar, el énfasis casi que exclusivo en los problemas de seguridad, se ha convertido en uno de los principales escollos para obtener avances en los proyectos comunes en territorios de frontera.

En consecuencia, el fortalecimiento de los instrumentos que ponen en valor la “buena vecindad” debe partir del criterio práctico de que es necesario preservar los intereses de la seguridad nacional del país, sin perder de vista un enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica y regional. Vale la pena recordar que los Ministros de Relaciones Exteriores, reunidos en Bridgetown con ocasión del XXXII período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, señalaron que “la seguridad en el hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” y, por tal razón, decidieron incluir en su agenda el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica.

En el marco de estas consideraciones, las medidas de confianza en las fronteras deben aplicarse no sólo en el ámbito militar y policial sino también en el ámbito de los asuntos políticos, económicos y sociales, con el fin de prevenir y combatir problemas como el narcotráfico, el terrorismo, el incremento de la delincuencia, el deterioro del medio ambiente, las catástrofes naturales y otros riesgos que afectan el bienestar y el desarrollo humano de las poblaciones fronterizas.

En la Constitución colombiana de 1991, las Comisiones de Vecindad se constituyeron en un instrumento de gran utilidad porque, al tiempo que reconocen la dinámica de las zonas de frontera, y buscan incluir a todos los sectores involucrados con los temas de desarrollo de estas regiones, han sido mecanismos que favorecen la creación de medidas de confianza con los países vecinos. Estas medidas involucran acciones con los países fronterizos (Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú y Panamá) pero también contemplan acercamientos con Jamaica, que ha sido un espacio privilegiado para fortalecer la política exterior de Colombia hacia el gran Caribe.

El ex presidente de Colombia, Alberto Lleras, señalaba que la buena vecindad no es un comienzo, sino un resultado. Eso es lo que nuestro país debe lograr.

E. Preservar la opción por la cooperación y la no confrontación

Es necesario reafirmar la opción del país por la cooperación en las relaciones internacionales y no por la confrontación. En esta dirección, debe enfatizarse en la importancia de preservar los principios que han orientado la política exterior de Colombia, entre ellos, el respeto al derecho internacional; el respeto a la no intervención en los asuntos internos de los Estados; el apego a la solución pacífica de las controversias; y la defensa de los ideales democráticos.

También debe reconocerse la necesidad de actualizarlos a la luz de las tendencias regionales y globales actuales, para avanzar con éxito en la inserción con terceros países vecinos. Este enfoque es particularmente relevante para la adopción de criterios y principios pertinentes de inserción en la integración regional.

F. Profesionalización y coordinación del sistema nacional de política exterior

La defensa de los intereses nacionales y su adecuada gestión en los escenarios multilaterales y bilaterales impone la necesidad de fortalecer la estructura institucional del Estado colombiano y, en particular, de su Cancillería, con el propósito de que pueda responder con mayor eficacia a los retos que en el presente documento se han señalado. Todos los esfuerzos que se puedan hacer para garantizar la profesionalización del servicio exterior colombiano, serán decisivos para sentar sobre bases firmes la adecuada inserción de Colombia, así como la consolidación en el largo plazo de esquemas de cooperación exitosos con los países vecinos.

Desde hace año y medio el Gobierno estableció, con acertado criterio, el Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior, el cual coordina, a través de un Consejo de Política Exterior, las actividades en el interior del mismo Gobierno. Por medio de esta coordinación se organizan también actividades con la sociedad civil. Se trata de una iniciativa útil que requiere de un periodo más largo para evaluar su bondad.

VI. CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS Y RECOMENDACIONES SOBRE LOS ESCENARIOS REGIONALES Y HEMISFÉRICOS DE INSERCIÓN DE COLOMBIA

En los últimos años Colombia ha enfatizado, de manera pragmática, en la búsqueda de acercamientos bilaterales en sus relaciones regionales y hemisféricas. Esta decisión ha estado motivada, en buena medida, por tres razones fundamentales: i) El fracaso de las aproximaciones para la construcción de un Acuerdo de Libre Comercio en las Américas (ALCA); ii) las dificultades para profundizar los acuerdos en la Comunidad Andina; y iii) la profundización de las diferencias entre algunos países de América Latina en los enfoques del desarrollo, la defensa de la democracia, los alcances de la integración y las bondades de la globalización, que han dificultado el encuentro de Colombia con algunos de sus vecinos en los escenarios regionales.

Sin perjuicio del actual énfasis en el bilateralismo comercial, que empieza a cosechar resultados visibles, Colombia no debe perder de vista su condición de actor

político importante en el continente. Es una nación andina, caribe y amazónica y forma parte de la cuenca del Pacífico, al tiempo que se reconoce su rol en diversos escenarios suramericanos y latinoamericanos. Esta característica múltiple hace de Colombia una nación clave para el equilibrio regional. Por lo tanto, el fortalecimiento de la institucionalidad diplomática resulta también una condición fundamental para avanzar con mayor éxito en los acercamientos bilaterales.

En el marco previamente descrito, se presentan algunas consideraciones en torno a los espacios multilaterales de inserción con los cuales cuenta el país en el ámbito hemisférico; se hacen algunas recomendaciones sobre el relacionamiento con países del hemisferio, sin que estos tengan un carácter excluyente; y se ofrecen recomendaciones específicas alrededor de los instrumentos binacionales con países fronterizos.

A. Los escenarios multilaterales regionales y hemisféricos¹²

El país tiene presencia en una decena de espacios de integración regional en los que históricamente ha tenido una participación activa. En la coyuntura actual, es prioritario que Colombia revise, a la luz de las tendencias analizadas, el alcance de su permanencia en estos espacios y defina objetivos temáticos de interés para el país, con el fin de afianzar su presencia en ellos o redefinir su grado de compromiso con plena claridad de las metas que razonablemente es posible alcanzar en estos ámbitos de integración.

En el campo multilateral, incluidos los mecanismos informales de concertación a los que me referiré a continuación, debe señalarse que las dificultades que ofrecen algunos de estos mecanismos en la actualidad, no se encuentran en su utilización

¹² El pasado 23 de febrero, en la Cumbre de Presidentes del Grupo de Río y CARICOM llevada a cabo en Cancún, se anunció el propósito de crear un nuevo mecanismo de concertación política para la región. El acuerdo señala que hasta cuando culmine el proceso de constitución del nuevo mecanismo, la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se mantendrá como un foro unificado que preserve al Grupo de Río y a la Asociación de Estados del Caribe (AEC) con sus respectivos métodos de trabajo, prácticas y procedimientos. No es el momento de evaluar su posibilidad de éxito sino de señalar que este hecho político, refuerza, aún más, las consideraciones estratégicas sobre los escenarios regionales y hemisféricos de inserción de Colombia formuladas en el presente documento.

como instrumentos de acción diplomática, sino en la precaria utilización de su potencial. Colombia debe hacer esfuerzos, en el marco de su estrategia diplomática, para contribuir a devolverles el papel para el que fueron creados, ajustándolos a sus reales posibilidades de acción.

1. La Comunidad Andina

La región andina está desordenada. La política se privilegia sobre lo económico y el sistema regional ya no opera sobre la base de los tradicionales procesos de integración. No se trata de una crisis pasajera. La característica es el retorno al nacionalismo y las políticas de poder en algunos de los países. El antiguo orden regional, preservado hasta hace algunos años por la Comunidad Andina, no ha sido sustituido por uno que restablezca el equilibrio de poder.

En particular, frente a la profunda crisis que hoy presenta la CAN, luego del retiro de Venezuela, nuestro país se encuentra en la obligación de definir con precisión cuál es su nivel de ambición en este escenario de integración y ponderar cuál podría ser el costo político que representaría un eventual abandono de este proceso.

El país debe atender temas de la agenda comunitaria que se han venido trabajando y que es necesario impulsar con el liderazgo colombiano, en particular aquellos referidos a la agenda de los temas sociales y ambientales, en los cuales se ha alcanzado algún grado de desarrollo en este escenario.

2. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Si bien no existe un amplio acuerdo entre los países sobre la pertinencia y los verdaderos alcances del proyecto suramericano, tal como se abre camino en la actualidad, no es posible soslayar la importancia que hoy adquiere UNASUR como un escenario de “concertación política” de trascendencia para el país, en su propósito de fortalecer los principios del regionalismo interdependiente.

Por lo tanto, la activa presencia del país en este foro representa una oportunidad para la construcción de acuerdos con los países de la región sobre temas estratégicos.

cos de interés nacional, tales como: cooperación en materia de seguridad, comercio, energía, infraestructura, seguridad alimentaria, medio ambiente, agua y defensa de la biodiversidad.

A mi juicio, la presencia activa de Colombia en este escenario es esencial para evitar su aislamiento de la región, y para conservar por la vía multilateral canales de convergencia con los países vecinos en temas de la agenda común antes referidos.

El país debe pasar a una posición más proactiva en este foro de concertación. Esta actitud supone anticipación para explicar decisiones de su política de defensa que puedan encontrar algunas sensibilidades en sus vecinos; pero también liderar iniciativas específicas en el campo de las medidas de confianza y la seguridad común. Así mismo, el país debe impulsar esfuerzos conjuntos en la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad transnacional, así como alrededor de acciones para facilitar la libre circulación de los ciudadanos y de los empresarios en el espacio suramericano, entre otras.

De igual manera, se consideran de gran prioridad los acercamientos bilaterales del país con Brasil en el contexto de la construcción de este ámbito de convergencia regional.

3. El Grupo de Río

El Grupo de Río ha representado para Colombia la oportunidad de abrir espacios de concertación, reflexión y discusión sobre temas importantes de la agenda hemisférica; así mismo, se ha convertido en un mecanismo útil de proyección de sus intereses nacionales y de su agenda multilateral en el ámbito de América Latina y el Caribe. Este foro ha sido, igualmente, lugar de encuentro con otros bloques mundiales.

Aunque la paulatina consolidación del liderazgo de la Unión de Naciones Suramericanas en los temas centrales del diálogo político regional, le ha restado algún protagonismo al Grupo de Río, este continúa siendo un importante mecanismo de debate con una visión latinoamericana que ahora se enriquece -aunque también adquiere mayor complejidad temática- con la presencia de Cuba.

El país debe tener claras sus prioridades de política exterior, a partir de consideraciones específicas sobre el rol de estos espacios de concertación.

El Grupo de Río cumplió en su Cumbre de Santo Domingo en abril de 2008, un papel destacado, con ocasión de la crisis surgida entre Colombia, Ecuador y Venezuela, que demostró la importancia de contar con un mecanismo de diálogo informal y concertación de esta naturaleza.

4. La Asociación de Estados del Caribe (AEC)

El Caribe ha sido para Colombia, desde una perspectiva histórica, el cruce de caminos más importante en la historia de América, el punto de unión para el intercambio comercial con los principales puertos de la región. A lo largo de los siglos XVI al XVIII, el escenario para el intercambio de ideas y conocimientos, tan útil para la generación de los fundadores de la nación, de principios del siglo XIX.

La AEC es un mecanismo multilateral de consulta, concertación y cooperación en el Gran Caribe, que permite profundizar las relaciones bilaterales de Colombia con todas las naciones de la región, así como impulsar iniciativas que cumplan con los objetivos fundacionales de esta organización. Sus iniciativas giran en torno a temas como la promoción de un esquema de libre comercio, la coordinación de políticas frente a terceros y la cooperación funcional en áreas de interés. Al asumir la presidencia de la AEC a comienzos del 2009, Colombia presentó una estrategia de cooperación con los países de la Cuenca del Caribe centrada en cinco áreas de trabajo conjunto, que responden a necesidades compartidas de los países del Caribe. Estas áreas son: seguridad alimentaria y nutrición; enseñanza del idioma extranjero y promoción del bilingüismo; movilidad académica; formación técnica profesional y prevención y atención de desastres.

Colombia deberá continuar trabajando en su proyección hacia el Caribe, para obtener un mayor y más efectivo acercamiento con la región, tanto en el plano bilateral como multilateral y, al mismo tiempo, para contribuir a los procesos de integración, cooperación y concertación política que están en curso. Reducir la prioridad de este escenario no es una opción realista, dada la trascendencia geopolítica que para el país representa la activa presencia en el gran Caribe.

5. La Organización de los Estados Americanos (OEA)

Colombia ha jugado un destacado papel desde cuando en 1948, Bogotá fue la sede de la IX Conferencia Interamericana en la que se aprobó la Carta constitutiva de la Organización, a la postre el instrumento ideal para regular las relaciones entre nuestros Estados bajo el imperio de las normas, la paz y el respeto mutuo.

El Sistema Interamericano constituye un valioso patrimonio del continente que Colombia está en la obligación de contribuir a preservar y proyectar hacia el futuro. Para el país este escenario -con el cual tiene un compromiso histórico- ha cumplido un papel destacado, en especial para la aplicación de un principio rector de su política exterior, que ha sido la defensa del multilateralismo para resolver controversias y generar consensos en torno a temas comunes de la agenda hemisférica. Así mismo, en la institucionalidad creada para la defensa y protección de los derechos humanos, y para la promoción de la democracia.

La vigencia de la OEA en el panorama interamericano ha sido puesta a prueba en razón de los desencuentros políticos hoy existentes entre varios de sus miembros, como quedó en evidencia en la crisis andina y de Honduras. Sin embargo, consideramos que su consolidación como foro político interamericano debe pasar por una reflexión colectiva para trazarle nuevos rumbos, en asuntos como la revisión y/o actualización de la Carta Democrática Interamericana, o los instrumentos jurídicos relativos a la seguridad colectiva.

Recientemente, el Secretario General de la organización expuso en la Asamblea General de Lima cuales serán las prioridades que orientaran la acción de la secretaria general en su segundo periodo. Indicó:

- ❑ Desarrollar un multilateralismo amplio, moderno e inclusivo, cuyo principal instrumento no sean las sanciones, las exclusiones ni las divisiones, sino el dialogo y los acuerdos para resolver los problemas que puedan obstaculizar nuestro común objetivo democrático.
- ❑ Fortalecer la gobernabilidad democrática, promoviendo el respeto al Estado de Derecho y las instituciones, una justicia independiente y eficaz, la plena libertad de expresión de todos los ciudadanos y la transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos.

- ❑ Potenciar nuestro sistema de derechos humanos, promoviendo el respeto y acatamiento de sus decisiones, la ratificación de todos los países de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la lucha contra toda forma de discriminación.
- ❑ Buscar un mayor equilibrio entre nuestras tareas de construcción democrática y de promoción del desarrollo integral, focalizando nuestra acción en los mandatos de nuestras Cumbre de la Américas en los temas de pobreza y empleo decente, migración, competitividad, energía, medioambiente y cambio climático, desarrollo tecnológico y educación, coordinados con los demás organismos del sistema interamericano.
- ❑ Contribuir a la seguridad multidimensional dando prioridad a la grave crisis de seguridad pública generada por el narcotráfico, el lavado de dinero, el crimen organizado, el tráfico de armas y la trata de personas.
- ❑ Dar un nuevo impulso al tema de género en la OEA, en temas como la violencia contra la mujer, la igualdad en el empleo, el acceso a cargos directivos públicos y privados, y la pobreza de la mayoría de las mujeres jefes de hogar.

6. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

El Tratado de Montevideo de 1960 instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con el objetivo de constituir un área de libre comercio en un plazo de 12 años. El proceso llevado a cabo por la ALALC no prosperó, y fue reemplazado por la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, la cual ofrecía plazos más flexibles para la remoción de las tarifas aduaneras y beneficios para sus miembros con base en acuerdos preferenciales.

En la actualidad este organismo avanza en una propuesta para la convergencia de los países miembros hacia un Espacio de Libre Comercio Latinoamericano (ELC), que ha sido un propósito largamente aplazado desde 1980, en medio de un visible escepticismo en torno a su capacidad de convocatoria, y de las profundas sensibilidades de algunos países frente al libre comercio en la región. Como ya se ha señalado, creemos que los esfuerzos orientados a la conformación del ELC deben

partir, con profundo realismo político, de la base existente, es decir, del conjunto de acuerdos comerciales de la ALADI, de tal manera que se pueda ir avanzando en normas y disciplinas mínimas para todos los países, y un paquete de disciplinas adicionales para el que decida acogerse a ellas, con el criterio de un ELC de “distintas velocidades”.

7. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue suscrito el 3 de julio de 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela con el fin de promover acciones conjuntas para el desarrollo armónico de la Cuenca Amazónica. Los países miembros asumieron entonces el compromiso común con la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales de la Amazonía. En 1995, las ocho naciones decidieron crear la Organización del Tratado de Cooperación Económica (OTCA) para fortalecer e implementar los objetivos del tratado. La enmienda al TCA fue aprobada en 1998 y la Secretaría Permanente fue establecida en Brasilia en diciembre de 2002.

Colombia, que ha tenido una presencia influyente en este escenario debería lograr consensos con sus socios amazónicos y priorizar la búsqueda de acuerdos en torno a temas de la agenda ambiental al interior de este organismo, dada la clara convergencia de intereses con Brasil y con los demás países andinos. La condición de países megadiversos que comparten los miembros del Tratado debe ser entendida como una oportunidad de cara a la construcción de alianzas sólidas para exigir la corresponsabilidad global en la defensa de la biodiversidad regional y, particularmente, de sus fuentes de agua dulce que constituye el tema de mayor relevancia para el desarrollo sostenible de la humanidad en el curso de los próximos 50 años.

A la luz de las tareas que quedaron pendientes de la Cumbre de Copenhague, Colombia debe participar intensamente en los foros multilaterales para encontrar un compromiso global sobre esta materia. Las buenas intenciones deben traducirse en acciones concretas. Para nuestro país incorporar este tema en los asuntos prioritarios de su política internacional resulta urgente y beneficioso.

8. El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá)

El Plan Puebla Panamá -2001- (hoy Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica) se originó como mecanismo de concertación y cooperación en el área de la infraestructura y la facilitación del comercio, con un enfoque subregional que hoy se enriquece con otras dimensiones del desarrollo.

Desde el 19 de noviembre de 2004, Colombia participó en el PPP en calidad de observador. En julio de 2006, en la VIII Cumbre del Mecanismo de Tuxtla el país fue aceptado como Miembro de Pleno Derecho, convirtiéndose así en el noveno país miembro. En octubre de 2006 se firmó el Convenio de Adhesión de Colombia al PPP.

Esta iniciativa tiene una importancia estratégica para Colombia, si se tiene en cuenta la vecindad con Centroamérica y sus históricas relaciones con México, así como la necesidad de defender sus intereses geopolíticos, mejorar la conectividad logística y de infraestructura y consolidar las relaciones comerciales y de cooperación económica con la región.

9. La Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano (ARCO)

Esta iniciativa busca una mayor articulación comercial y de inversión de los países latinoamericanos de la cuenca del Pacífico; explorar mecanismos que permitan un acercamiento con los países asiáticos de esa misma cuenca; y constituir un núcleo con una dinámica comercial y económica más integrada. La cuenca del Pacífico constituye un centro de enorme potencial productivo y tecnológico que ha adquirido gran peso en la economía mundial.

Debe precisarse que la llamada región APEC -el escenario inmediato de inserción de los países agrupados en la iniciativa ARCO- es la más dinámica del mundo. En los últimos 10 años ha aportado el 70% del crecimiento global. En el mismo período, las exportaciones de la región aumentaron en un 113%, la inversión extranjera creció en un 210% y 475% en las economías de menor desarrollo. Las 21 economías miem-

bros reúnen más de 2.600 millones de personas, registran un PIB de casi 20 trillones de dólares (un 60% del PIB del mundo) y representan casi el 50% del comercio mundial¹³.

En la actualidad la iniciativa ARCO opera como mecanismo informal de concertación y consulta entre los países de América Latina con costa en el Pacífico (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile) con miras a profundizar la relación política, comercial y de cooperación y lograr un acercamiento con los Estados de Asia Pacífico, abrir canales de interlocución con estos países o sus bloques de integración y, en este sentido, aumentar nuestra proyección en dicha región.

La perspectiva del ingreso de Colombia en APEC como miembro de pleno derecho -que se fortaleció en el marco de la Cumbre de Lima del mes de noviembre de 2008- hace muy pertinente el esfuerzo que hoy adelanta el país en el marco de la iniciativa ARCO como mecanismo de concertación entre los países de América Latina con costas en el mar Pacífico. En consecuencia, se recomienda la continuidad de las acciones para darle a este mecanismo una mayor formalización, dado el potencial que tiene para impulsar una inserción internacional más equilibrada en el ámbito de las corrientes culturales, políticas, económicas y comerciales mundiales.

B. Recomendaciones sobre algunas relaciones diplomáticas en el hemisferio

Las nuevas realidades internacionales demandan una visión renovada de las relaciones hemisféricas en la que Estados Unidos de Norte América no puede estar ausente sino ser socio activo. Es necesario fortalecer puntos de convergencia e impulsar un renovado esquema de cooperación. La administración Obama tiene la oportunidad de desarrollar una nueva agenda hemisférica para el futuro, que permita construir una buena vecindad, en la que la diversidad sea entendida como un elemento positivo

¹³ *Sus miembros son: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, República Popular de China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, China, Taipei, Tailandia, Estados Unidos de América, Vietnam.*

y creador para la consolidación de la libertad, la democracia y el progreso social de nuestros pueblos.

La coyuntura de transición política en las Américas favorece esta iniciativa. No se trata de una alianza entre ricos y pobres; se trata de revitalizar la presencia norteamericana en la región y, a su vez, que exista un interés genuino en los problemas hemisféricos, para evitar que otros actores globales ganen un espacio o una influencia, que no siempre resulta la más aconsejable para los comunes intereses estratégicos.

En este contexto, la no aprobación del TLC con Colombia resulta injusta frente a su mejor aliado regional, y envía una señal equivocada para los colombianos y los latinoamericanos que quieren encontrar una agenda más integral que la de reciente época.

También una consideración especial merece, en esta coyuntura, las relaciones con Venezuela. Es necesario reconocer con realismo que no es posible ofrecer una solución inmediata y para siempre a todos los problemas de dos naciones con extenso linderos común y una nutrida agenda binacional. Las dificultades “se administran”, a ellas se les da un tratamiento y se les busca un desenlace favorable. Pero no es procedente pensar en una solución permanente porque la condición de una “frontera viva” y de una relación plural así lo imponen.

Corresponde exclusivamente a los venezolanos crear los espacios de interlocución para resolver de manera autónoma el destino que quieran para su nación. La diplomacia colombiana no podría sino de manera muy desafortunada incurrir en el grave error histórico de pretender entrometerse en los asuntos internos del vecino país.

Sin embargo, la situación actual con Venezuela es muy preocupante. Además del tono desobligante del Presidente Chávez con Colombia y con sus Gobernantes, hay una profunda discrepancia ideológica alrededor de temas esenciales para la integración binacional. En la medida en que Colombia sea percibida como un obstáculo para el proyecto expansionista del gobierno bolivariano, será difícil mejorar las relaciones. Es evidente que hoy el presidente Chávez utiliza arbitrariamente medidas comerciales contra Colombia; establece alianzas extracontinentales que eran ajenas a la idiosincrasia de nuestra región; y se dan incidentes fronterizos que deterioran aún más las precarias relaciones binacionales.

Los mecanismos de cooperación con Venezuela no funcionan desde hace nueve años: ni la cooperación militar -especialmente la Comisión Bilateral Fronteriza (COM-BIFRON)- ni los mecanismos creados para la cooperación en materia de información e inteligencia.

Esa ausencia de cooperación llena la frontera de criminalidad. Allí han venido ocurriendo hechos graves y la falta de cooperación binacional no contribuye a la solución. El país podría tener que acudir a instancias internacionales para establecer un monitoreo permanente de la zona de frontera y evitar que en cualquier momento se produzca un incidente de consecuencias lamentables. A Colombia le llegó el momento de anticiparse a una situación que puede ser muy seria para la estabilidad regional.

Elevar el perfil de las relaciones diplomáticas con el Brasil, en todos los órdenes, es hoy una opción de alta prioridad en la agenda de la política internacional de Colombia. La condición de jugador global que hoy se le reconoce a ese país y el liderazgo económico y político obtenido por esta nación en América Latina, le permitirán a Colombia sacar muy buen provecho de una relación más privilegiada pero también más simétrica que aquella que, por diversas circunstancias, no existía en el pasado.

Para Colombia la relación con Ecuador es de crucial valor. Los dos países tienen una historia en común. Son aliados comerciales y han sido socios políticos en múltiples escenarios. Las relaciones fronterizas son, además, muy dinámicas. El desafío con este país radica en la forma de superar visiones encontradas en torno a sus agendas de seguridad y darle continuidad a la “hoja de ruta” que las dos cancillerías han trazado, con acierto, para restablecer las relaciones diplomáticas.

En la actual encrucijada andina y regional, Colombia ha estrechado sus vínculos tradicionales con el Perú. En este contexto, considero prioritario que los dos países avancen en la iniciativa de preservar por la vía bilateral los logros alcanzados en la CAN en los aspectos políticos, económicos y comerciales.

En el marco del principio de buena vecindad y dentro de los principios estratégicos que deben guiar la política exterior colombiana, en los próximos años continuará jugando un papel central el relacionamiento con Panamá, un aliado clave de Colombia, con el cual sí existe convergencia de intereses en la inserción dentro del

Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamericano, y se comparten desafíos de seguridad y desarrollo sostenible en la frontera común.

Dentro de los países de la región con los cuales resulta prioritaria una activa diplomacia se encuentran México y Chile, cuya presencia se ha fortalecido recientemente en los ámbitos latinoamericano y suramericano, respectivamente. En el caso de México, además de unas renovadas relaciones comerciales, nos vinculan los desafíos comunes en la lucha contra el narcotráfico y los asuntos migratorios, entre otros, mientras que con Chile será posible -y deseable- establecer nuevas aproximaciones para fortalecer enfoques más equilibrados y promisorios en la construcción del espacio suramericano de integración, en el contexto de las auspiciosas relaciones comerciales y de inversión que hoy desarrollan los dos países.

VII. RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS ACTUALES MECANISMOS DE CARÁCTER BINACIONAL

Los mecanismos de carácter binacional constituyen la forma práctica como se desarrollan los principios que deben orientar la agenda hemisférica y regional basada en una visión multidimensional de la seguridad, especialmente en el tratamiento de los desafíos comunes en las fronteras terrestres.

Las zonas de frontera deben concebirse como polos de desarrollo para consolidar la buena vecindad con los países limítrofes, en beneficio del interés nacional y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades asentadas en la región. En consecuencia la integración y el desarrollo fronterizo deben preservarse como un principio central de la política exterior colombiana, a partir del cual se reconozca su importancia geoestratégica. En tal sentido, cualquier iniciativa para las fronteras debe ser consecuente con las necesidades coyunturales y estrictamente locales de estas regiones, y con los desafíos compartidos que surgen de la convivencia propia en las líneas imaginarias que separan a los Estados.

Los instrumentos bilaterales de vecindad se pueden clasificar en las siguientes categorías: i) Comisiones de Vecindad; ii) Comisiones Mixtas de Cooperación; iii) Comisiones Mixtas Culturales; iv) Mecanismos de Consulta sobre Asuntos Políticos de Alto Nivel; v) las Comisiones Binacionales Fronterizas -COMBIFRON- o mecanismos de coordinación entre las fuerzas públicas de los países.

Las Comisiones son, en esencia, mecanismos de construcción y preservación de confianza para lograr acercamientos cruciales en las relaciones bilaterales. Su importancia radica, entre otras razones, en las siguientes: i) los proyectos de cooperación fronteriza permiten aumentar el “poder blando” de Colombia -es decir, la capacidad del país para hacer presencia activa en la frontera- porque procuran bienestar a los habitantes de la región; ii) constituyen un punto de encuentro regular entre las altas autoridades, lo que facilita el diálogo y la cooperación con los países vecinos; y iii) son escenarios en los que participan el poder local y departamental, así como las organizaciones de la sociedad civil.

En el marco de los instrumentos descritos, considero que para el fortalecimiento de las medidas de confianza con los países con los cuales Colombia tiene frontera terrestre, resultaría muy conveniente hacer un esfuerzo para lograr la rápida ejecución, si fuera posible en el corto plazo, de “proyectos emblemáticos” -algunos ya en curso- cuya conclusión podría tener importantes repercusiones para la buena vecindad. De otra parte, es indispensable enviar un mensaje claro a la opinión pública del vecindario que enfatice la calidad del país como cooperante basado en el diálogo y la concertación, frente a la percepción de un país con prioridades muy marcadas en los temas de seguridad.

A. El papel de las Zonas de Integración Fronterizas (ZIF)

Dentro de las alternativas para una agenda con los países vecinos podría tener un lugar central la implementación de las Zonas de Integración Fronteriza y la ejecución de los planes correspondientes de desarrollo¹⁴.

Se entiende por “Zona de Integración Fronteriza” (ZIF) los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el

¹⁴ *En cumplimiento de la Decisión 501 de la CAN, de junio de 2001, los países miembros, podrían establecer al menos una Zona de Integración Fronteriza dentro del año siguiente a la expedición de esta decisión. Colombia - Ecuador y Colombia - Perú las crearon mediante Notas reversales, pero hasta el momento solo han avanzado en la caracterización de las áreas establecidas y el diagnóstico de las mismas, con el apoyo de algunas universidades de los países involucrados.*

desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Es indispensable avanzar en los siguientes aspectos, hoy evidentemente deficitarios: coordinación de los servicios de migración, aduana, policía, tránsito, transporte, sanidad agropecuaria, turismo, salud, entre otros; planeación binacional conjunta para el desarrollo fronterizo; simplificación de la documentación y tramitación en frontera; identificación de un portafolio binacional de proyectos con prioridad en la infraestructura y el desarrollo productivo; mayor compromiso e involucramiento de las instituciones nacionales; mayor participación y coordinación con la sociedad civil.

Estas iniciativas podrían ser apoyadas por los gobiernos centrales y desde los organismos multilaterales -como hoy lo hace la CAF con algunos de los proyectos binacionales en marcha-, teniendo como referente experiencias de la Unión Europea, cuyas políticas estructurales para el desarrollo de regiones fronterizas podrían ser adaptadas a las realidades institucionales y financieras de nuestros países.

La puesta en marcha de los mecanismos de cooperación existentes en la frontera, de manera directa o en el marco de las Zonas de Integración Fronteriza, se constituye además en una oportunidad excepcional para estimular la interlocución entre los actores locales de uno y otro lado de la frontera alrededor de estrategias de desarrollo territorial. Se trata, en la práctica, de un ejercicio de democratización de la política exterior, sobre la base de una estrecha coordinación entre las Cancillerías y las autoridades de las zonas fronterizas. Es muy importante contribuir a la creación de un tejido social fronterizo que confirme la clara intención de Colombia de mantener una actitud sostenida de “buena vecindad” y que reconozca que, en la mayoría de los casos, opera mejor en frontera la relación directa entre los alcaldes, los gobernadores, las instituciones académicas y las autoridades de policía, para el desarrollo de iniciativas conjuntas.

B. El Plan Nacional de Fronteras: el complemento necesario

El énfasis en una estrategia diplomática, así como la activación de los cinco instrumentos fronterizos mencionados, resultan decisivos en el actual panorama de las relaciones con los vecinos. Sin embargo, esta estrategia y estos instrumentos deben

contar con un complemento nacional que es indispensable para lograr una mayor eficiencia en el acercamiento bilateral con esos países. Ese complemento es el Plan de Fronteras¹⁵ que coordina directamente la Cancillería de la República y que representa un mecanismo útil para que los proyectos fronterizos tengan el mayor impacto posible.

El Plan Fronteras, actualmente en ejecución, se concentra en tres tipos de actividades generales: en primer lugar, la concertación con las comunidades de frontera sobre las necesidades más apremiantes que tengan soluciones de corto y mediano plazo; en segundo lugar, la definición de compromisos por parte de las entidades centrales y regionales en cuanto a las necesidades previamente concertadas; y en tercer lugar, la ejecución y seguimiento permanente de tales acciones.

Es necesario destacar lo ejecutado hasta hoy, sobre todo desde el punto de vista del significado que adquiere la presencia de la Cancillería, como representante del gobierno central, para entrar en contacto con las realidades fronterizas, ofrecer respuestas directas a las necesidades de las poblaciones, así como la evaluación constante del ambiente que se percibe a uno y otro lado de la frontera. Debe enfatizarse en la necesidad de fortalecer la dimensión técnica y financiera de este Plan, así como en la adecuada coordinación entre las agencias estatales participantes, para garantizar una mayor cobertura y eficacia de las acciones y su contribución a la construcción de mecanismos de confianza con los países limítrofes.

VIII. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

El futuro de nuestra región y del mundo, de acuerdo con las tendencias analizadas, no será en 20 años lo que era a principios de este siglo. Resulta prioritario, por lo tanto, redimensionar la política exterior colombiana. Los intereses nacionales deben coincidir y hacerse compatibles con los compromisos adquiridos frente a la comu-

¹⁵ *El Plan Fronteras es una estrategia nacional, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores desde 2003. Bajo las directrices de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo -CIIDEF-, busca reforzar las relaciones entre el Estado y las comunidades de frontera, a través de la construcción de tejido social y el fortalecimiento de la gobernabilidad en estas zonas.*

idad internacional. De lo contrario, en pocos años podríamos ser irrelevantes. Nos quedaremos rezagados con todos sus efectos por no haber sido capaces de diseñar una estrategia de inserción adecuada a las corrientes de la globalización.

De allí la importancia que la política exterior colombiana actúe de manera estratégica en los próximos años bajo el principio de *Respice omnia* (mirar al universo, mirar al conjunto), que no dudo en recomendar como el criterio guía de inserción del país en esta fase de la globalización, que ha traído consigo un balance distinto en las relaciones de los países en el panorama de las Américas. En esa definición de largo plazo, el país deberá incorporar las nuevas realidades de su estructura productiva para ajustar y hacer compatible las relaciones económicas y comerciales con los retos de su política exterior.

La política exterior colombiana, fundamentada en este principio, está en la obligación de ponderar, con sumo cuidado, la actuación del país en los diversos foros regionales y hemisféricos que hemos considerado. El acompañamiento de organismos como la CAF y el BID para identificar las prioridades temáticas y los procedimientos de inserción en estos espacios serían de gran utilidad.

Las tendencias sugieren, asimismo, la definición de un nuevo paradigma para la integración enfocado en la mejora de las condiciones de vida de la región. Ese paradigma debería caracterizarse como un acuerdo compartido por el desarrollo que es más amplio que el libre comercio o las inversiones. La integración es una opción viable frente a la realidad global porque exige un trabajo conjunto entre las naciones para recuperar el crecimiento con equidad. Para avanzar se requieren liderazgos colectivos en la región y que cada nación defina sus intereses nacionales. Colombia tiene una gran oportunidad en este proceso.

En el marco de estas reflexiones, los nuevos ejes de la integración deben superar el enfoque del viejo regionalismo de los años 60 y 70 y el concepto de regionalismo abierto de la década de los 90, para definir un criterio más moderno e incluyente que he denominado como “Regionalismo Interdependiente”, el cual tiene una dimensión económica y política de mayor alcance, y reconoce los temas de una agenda multidimensional de la integración como una vía expedita para la inserción del país en la globalización. La apropiación de este enfoque y su difusión podría darle réditos adicionales a la política exterior colombiana dentro del panorama regional.

Mientras la región afronta en la actualidad diferencias ideológicas en torno a los alcances de la integración, los países de Asia y Europa no se desgastan en este tipo de confrontaciones; por el contrario, avanzan en su propia integración, penetran los mercados mundiales, atraen y hacen nuevas inversiones, dejando rezagada a Latinoamérica en sus niveles de bienestar y de competitividad internacional.

En relación con los países limítrofes es necesario enfatizar en la importancia de revitalizar los mecanismos binacionales ya existentes, que permitan poner en valor la buena vecindad, sobre la base de acciones de impacto en la calidad de vida de las poblaciones fronterizas, más allá de eventuales discrepancias que deben encontrar fórmulas imaginativas de arbitraje en otros ámbitos bilaterales y multilaterales.

Así mismo, Colombia debe dar atención prioritaria a las controversias que con Nicaragua y Ecuador se encuentran en curso en la Corte Internacional de Justicia.

Hasta el presente, el país, gracias a una sólida estrategia jurídica que ha contado con un gran consenso nacional, logró que en el Fallo sobre las excepciones de jurisdicción, la Corte Internacional de Justicia, declarara la validez del Tratado Esguerra-Barcenas de 1928, y reconociera la plena soberanía de Colombia sobre San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En mi caso, ha sido un privilegio formar parte de un admirable equipo de destacados profesionales, que bajo la dirección del Presidente de la República, del Ministro de Relaciones Exteriores y del Agente ante la Corte Internacional de Justicia, Embajador Julio Londoño Paredes, no ha tenido criterio distinto que la defensa de los intereses colombianos con un altísimo sentido de responsabilidad patriótica.

El 18 de junio de 2010, Colombia presentó ante el Secretario de la CIJ la dúplica en la que reafirma con sólidos argumentos jurídicos e históricos su posición en relación con la soberanía sobre el Archipiélago de San Andrés, y su criterio y posición jurídica, en relación, con la delimitación marítima con Nicaragua.

En el caso con Ecuador relativo a las fumigaciones en territorio colombiano cercano a la zona fronteriza, el 25 de junio de 2010 la CIJ aceptó la segunda ronda de alegaciones escritas de los argumentos de las partes, y estableció como términos para la presentación de la réplica por parte de Ecuador el 31 de enero de 2011, y para la presentación de la dúplica por parte de Colombia el 1 de diciembre de 2011.

De otra parte, vale la pena resaltar que los mecanismos multilaterales y regionales reafirmaron en la pasada crisis andina la vigencia de los principios del Derecho Internacional Americano de no intervención en los asuntos internos de los Estados, respeto a la soberanía y la necesidad de una cooperación efectiva y franca en la lucha contra el terrorismo. Su ejercicio riguroso es un imperativo para preservar las buenas relaciones.

Las resoluciones de la OEA dejaron claro que el principio de la inviolabilidad territorial tiene renovada vigencia a pesar de la transnacionalidad de las actividades delictivas de los grupos al margen de la ley. En el respeto de este principio los países son muy celosos por cuanto involucra, en la coyuntura presente, la defensa de intereses soberanos de los Estados.

¿Hasta dónde la comunidad internacional entiende el problema de Colombia? y ¿cuál es la percepción sobre la FARC en América Latina?, son preguntas claves que estarán presentes en los próximos años en la agenda de la política exterior mientras termina el conflicto colombiano. Mucha diplomacia, prudencia en medio de la firmeza, y permanente accionar internacional requiere la Cancillería para explicar la verdadera realidad y el peligro que la alianza perversa entre los grupos ilegales y el narcotráfico significa para nuestra democracia.

Colombia ha mantenido históricamente una posición de rechazo frontal ante el terrorismo y en la búsqueda de alternativas para solucionar el problema del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, temas que no pueden verse como una simple veleidad de nuestra política exterior. Se trata de asuntos de interés vital para la supervivencia de la democracia colombiana.

La consolidación de un lugar privilegiado y de respeto en los foros internacionales es, además, una condición esencial para la adecuada preservación de los intereses nacionales. Fortalecer el multilateralismo alienta la cooperación y contribuye a fijar reglas de juego más justas y equilibradas. El liderazgo colombiano en las diferentes instancias multilaterales en épocas recientes fue claro y evidente. Por ejemplo, desde el mismo momento en que ocurrieron los hechos del 11 de septiembre de 2001, la Cancillería colombiana propuso liderar una reflexión conjunta en torno a los nuevos desafíos que enfrenta la seguridad mundial como consecuencia del terrorismo, el tráfico de drogas ilícitas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras y, en general el

crimen transnacional. Poco se ha avanzado, desde entonces, en iniciativas similares de nuestra política exterior.

La urgencia de esta reflexión está hoy más vigente que nunca. Tengo la certeza que el liderazgo colombiano nos llevará a señalar, una vez más, la gran responsabilidad que tienen los Estados de trabajar solidariamente frente a cada uno de estos fenómenos. Se impone entonces incorporar de manera activa estos temas en la agenda de la política internacional, y reafirmar en todos los foros el principio de la responsabilidad compartida por encima de las visiones y los esfuerzos aislados que, con frecuencia, pueden conducir a experiencias muy costosas para el mantenimiento de la paz mundial.

En el 2009 se cumplieron diez años de la Asamblea General de las Naciones Unidas convocada para la lucha contra las drogas ilícitas. La evaluación general y los resultados obtenidos señalan que a pesar de los esfuerzos realizados las políticas adoptadas no han sido exitosas. El propio Zar antidroga de Estados Unidos en su informe de 2008 señaló que el tráfico de cocaína creció en un 40% entre 2006 y 2007. Mientras estas dimensiones se mantengan en estos niveles las posibilidades de traslado de las actividades delictivas de un país a otro son una realidad. No es sino mirar el caso de México.

Las cifras de Colombia indican que ha habido progresos. Pero la magnitud del fenómeno obliga a considerarlo como un reto trascendental para la preservación de nuestra democracia. La política de nuestro país en este asunto debe afinarse hacia el futuro con las revisiones que surjan como resultado de la evaluación que en la actualidad realizan diversas organizaciones sobre la estrategia adoptada desde la Conferencia de las Naciones Unidas.

Probablemente, llegó la hora de plantearle al sistema de Naciones Unidas y en particular a nuestro hemisferio la necesidad de una revisión a fondo sobre este complejo panorama. Esta debería ser una prioridad de la Política Exterior. Así lo ha planteado con acierto, la Comisión creada por las Naciones Unidas y presidida por los ex presidentes Cardozo, Gaviria y Zedillo quienes han puesto el dedo en la llaga de esta delicada realidad.

Como el informe indica, hay que reconocer los fracasos de las políticas prohibicionistas vigentes basadas, solamente, en la represión de la producción y de inter-

dicción al tráfico y a la distribución, para abrir la discusión sobre un nuevo paradigma de políticas y alternativas más seguras, eficientes y humanas. A largo plazo, la solución se fundamenta en la reducción de la demanda en los principales países consumidores; pero para ello es necesario que Estados Unidos y Europa entiendan que son corresponsables del problema que hoy enfrenta América Latina. Así mismo, en este debate, es necesario incorporar en el análisis del consumo de drogas el criterio de salud pública, para así contribuir en la transformación de los adictos en pacientes del sistema de salud en los países. De esta manera podría ser más efectivo debilitar las fuentes de ingreso del narcotráfico.

No es posible, ni corresponde a una posición ética, ocultar el grave problema que Colombia atraviesa desde hace varios años en materia de derechos humanos, particularmente como resultado de la degradación del conflicto interno que ha convertido a los grupos armados al margen de la ley -tanto los guerrilleros como los paramilitares- en los actores que con mayor frecuencia incurren en la violación de los derechos fundamentales. También es necesario reconocer que todavía se requiere de muchos esfuerzos para evitar riesgosas connivencias con actitudes y procedimientos que podrían deslegitimar la acción de los órganos públicos, así como la urgencia que tiene el Estado colombiano de reafirmar una presencia más activa en la defensa de los derechos económicos y sociales de sus ciudadanos.

Colombia debe mostrar resultados efectivos en la defensa y promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como consecuencia de una política de Estado de largo plazo. Resulta conveniente precisar que estos conceptos no constituyen un elemento circunstancial de la política exterior de las naciones. Su observancia está presente más que nunca en el eje rector de la agenda internacional de Estados Unidos y de la Unión Europea. En consecuencia, su respeto es una condición esencial para la continuidad de la cooperación con Colombia.

Esta será la única manera como podremos lograr que la comunidad internacional entienda de una manera cabal los esfuerzos sistemáticos que los gobiernos han realizado para enfrentar el deterioro de los derechos humanos en Colombia. No se trata de ofrecer una respuesta elusiva, o en el mejor de los casos acomodaticia frente a las presiones internacionales existentes en esta materia, sino fundamentalmente, de mostrar con los hechos que el Estado no puede responder con los mismos procedimientos de los grupos al margen de la ley, sino a costa de perder su legitimidad interna y externa.

Pero el compromiso del Estado colombiano con una protección integral de los derechos humanos no se agota en el ámbito nacional. En tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe revisar la estrategia de una interlocución permanente con los organismos internacionales de derechos humanos, con el fin de atender los requerimientos originados en compromisos convencionales adquiridos por Colombia. Así mismo, es necesario establecer una relación más armónica con las ONG que trabajan en esta materia. Constituye, a mi juicio, una grave equivocación tener una política de confrontación con las ONG que en el concierto actual son actores importantes en la política internacional. Los derechos humanos son reconocidos como una materia de interés global que trasciende las jurisdicciones internas de los Estados y vuelve relativos los conceptos de soberanía y no intervención en los asuntos internos. Este criterio debe ser tenido en consideración para la definición de objetivos precisos en el trabajo con estas organizaciones.

En este contexto es bueno recordar que Colombia adhirió al Estatuto de Roma que dio origen a la Corte Penal Internacional. La Corte es la primera institución con carácter internacional que tiene facultades para investigar -y cuando se den las condiciones de admisibilidad juzgar- no a los Estados, sino a los individuos acusados de cometer los crímenes sobre los cuales se le dio competencia. A saber: crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y a partir del año 2017 el crimen de agresión, si se cumplen los requisitos acordados en la reciente cumbre de Kampala.

La jurisdicción de la Corte no está, a diferencia de otras que han existido, ni temporal ni geográficamente limitada. Su naturaleza es complementaria de las jurisdicciones internas, de carácter universal y sin carácter retroactivo. Esta actúa sólo cuando la justicia interna de los Estados no pueda o no quiera hacerlo, lo que considero ayuda al fortalecimiento de los sistemas judiciales de los países, obligándolos a mejorar y corregir falencias graves que puedan existir.

La aceptación de este organismo por parte del Estado colombiano constituyó un asunto de gran trascendencia que tiene amplias repercusiones jurídicas y políticas, porque se trata de un poderoso instrumento para actuar, en el marco de una jurisdicción global, sobre todos aquellos agentes que se ponen al margen de la ley y que, con frecuencia, se han escudado en la impunidad reinante, especialmente en países con grandes problemas de ineficiencia en sus procesos judiciales. Frente

a esta realidad Colombia debe tener una clara política de Estado sobre las reformas estructurales indispensables a nuestro sistema judicial que le permitan actuar con eficacia en el propósito esencial de tener una cumplida y pronta justicia.

El contexto tan complejo en el cual se desarrollan los asuntos de orden público en nuestro país, así como su impacto internacional, nos obliga a mantener una posición coherente y persistente frente a estos fenómenos. No podemos sustraernos de profundizar en la necesaria articulación que debe existir entre la política interna y la política exterior en esta materia.

Una reflexión adicional: ¿es posible construir en nuestro hemisferio reglas transparentes y prácticas con la inclusión de Estados Unidos? Creo que sí. Lo que no considero viable es solucionar conflictos fundamentales sin tenerlo en cuenta. La autonomía política no debe, en esta coyuntura mundial, significar enfrentamiento. Al contrario, debe reconocer la naturaleza de los actores regionales y modificar la forma de nuestro relacionamiento.

Con el propósito de garantizar una inserción eficaz en el contexto global analizado, resulta imprescindible revisar la presencia de Colombia en el exterior fundada en criterios más integrales que los de naturaleza meramente fiscal. El próximo gobierno debe examinar con cuidado los países en los que mantenemos embajadas así como la importancia que les concedemos en el marco de las prioridades de la agenda internacional, para adoptar decisiones que les permita contar con la dotación de recursos humanos y financieros para el cumplimiento de sus tareas. Un ejemplo evidente es el caso de China, Brasil y la India que han adquirido un liderazgo internacional significativo. Esta misma evaluación podría hacerse en relación con los organismos multilaterales que hacen parte del sistema de Naciones Unidas.

Preservar los consensos y buscar un gran acuerdo en torno a la defensa de los intereses del país es la obligación de los rectores de la política externa. Nada más perjudicial para Colombia que nos vean divididos. Los intereses nacionales estarán mejor protegidos si corresponden a un consenso pluralista y democrático. Las grandes decisiones que puedan tener consecuencias al interior del país, deben ser la mejor expresión de esa voluntad nacional. Cuanto más difíciles sean los asuntos por definir, mayor debería ser el acuerdo, porque ello hace que las decisiones sean más perdurables y respetables en el escenario de las naciones.

Tengo la convicción de que la política exterior es uno de los principales desafíos que tiene la política interna colombiana, por la estrecha relación que existe, en la hora presente, entre la agenda global y nuestra propia realidad. Se trata de un reto de grandes proporciones, que exige a la diplomacia un rol primordial en la defensa de los intereses nacionales.

REFERENCIAS

- Aldonas, Grant (2008). *The future of Regional Integration in the Americas*. Paper preparado para el BID sobre prioridades de la integración regional.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama económico y social de ALC (2008 -2009)*.
- Corporación Andina de Fomento -CAF- (2006-2007-2008). *Reportes de economía y desarrollo*.
- Energy Information Administration (2007). *Office of Integrated Analysis and Forecasting*. U.S. Department of Energy, Energy Outlook.
- Fernández de Soto, Guillermo (2004). *La Ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Editorial Norma.
- FESCOL (2008). "La búsqueda de nuevos escenarios de integración para Colombia". En: *Policy paper* N° 33.
- Lee, Nancy (2008). *Now More than Ever: The Case for a New Integration Strategy for the Americas*. Paper preparado para el BID sobre prioridades de la integración regional.
- Magariños, Gustavo (2007). *Estudio sobre el espacio de libre comercio en la ALADI*. Estudio realizado por el autor a solicitud de la Secretaría General de la ALADI y en el marco del Proyecto de Cooperación Técnica Regional ALADI-BID (ATN/SF-9749-RG), "Recomendaciones Técnicas para la creación del Espacio de Libre Comercio".
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2007-2009). *Documentos informales de trabajo*.
- Pineda, Saúl (2009). *Propuestas para fortalecer la integración regional en el actual contexto hemisférico y global*. Documento preparado para la Red LATN. Lima, Perú.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2006). *Visión Andina de la Comunidad Sudamericana*. Documento interno de trabajo.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2005). *Cooperación hemisférica de energía: una evaluación sobre la contribución potencial del sector hidrocarburífico de los países de la comunidad andina. Estudio temático: el desarrollo sustentable: Análisis de los temas ambientales, sociales e indígenas relacionados con el desarrollo del sector hidrocarburífico*. Informe preparado por WALTER ARENSBERG, ALAN DABBS, GUILLERMO ESPINOSA, DIANNA MOYER, y EDWIN PIEDRA.
- PNUMA (2007). *Perspectivas del medio ambiente mundial. GEO 4. Medio ambiente para el desarrollo*.

Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública

"Los estudios patrocinados por CAF y Fedesarrollo sobre temas clave de la discusión en Colombia han contribuido significativamente al diálogo nacional y al proceso de construcción de una agenda de trabajo para el país. En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente el relacionado con el fomento de una alianza mundial para el desarrollo, y los principios de la Declaración de París, en particular los relacionados con la armonización, apropiación, y alineación de la cooperación internacional con los programas nacionales, valoramos la oportunidad que se dio al BID de participar en las discusiones de las propuestas planteadas en estos estudios".

Rodrigo Parot

Representante para Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo

"El presente volumen incluye estudios muy oportunos para el debate de políticas públicas en Colombia. Los capítulos abarcan temas centrales para el desarrollo económico y social del país y cubren tópicos que con seguridad formarán parte de la agenda de una nueva Administración. La profundidad de la cobertura y amplitud de análisis de cada capítulo proporciona al lector el material necesario para conocer a fondo las complejidades de los temas y estar bien informado sobre las opciones y viabilidad de distintas alternativas. El volumen será un punto de referencia en el futuro y es una lectura obligada para cualquier persona interesada en las cuestiones de política pública en Colombia. La CAF y Fedesarrollo deben ser felicitadas por este gran aporte a Colombia".

Eduardo Somensatto

Representante para Colombia, Banco Mundial

"Muchas veces los debates presidenciales son poco útiles pues no exigen a los candidatos exponer en detalle sus propuestas. La CAF y Fedesarrollo, en cambio, realizaron una serie de debates entre los aspirantes a la presidencia que facilitó el escrutinio por parte de los otros candidatos y del público en general. Los estudios que se recogen en este libro contribuyeron además a que los candidatos desarrollaran plataformas de política en respuesta a los retos planteados. El CIPE considera que este tipo de ejercicios son esenciales para fortalecer la democracia y mejorar la calidad de la política pública en toda América Latina".

John Zemko

Director Regional para América Latina y el Caribe, CIPE