

# Colombia en contexto

Inquietudes, oportunidades  
y tareas pendientes

---

Juliana Buenaventura  
Roberto Cajamarca  
Jaime Castro  
Andrés Molano-Rojas  
Juan Guillermo Moncada  
Daniel Perry  
Sergio Ramírez  
Felipe Zarama  
Nicolás Zuleta

---

Editor  
Andrés Molano-Rojas

# Colombia en contexto

Inquietudes, oportunidades  
y tareas pendientes

Editor  
Andrés Molano-Rojas

Colombia en contexto : inquietudes, oportunidades y tareas pendientes / autor compilador  
Andrés Molano Rojas y otros. -- Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga,  
Fundación Konrad Adenauer Colombia, 2018.

284 páginas: gráficos, tablas; 24 cm. -- (En perspectiva)

Incluye índice de contenido.

ISBN 978-958-58076-7-9

1. Economía social de mercado - Colombia 2. Economía social - Colombia 3. Economía solidaria -  
Colombia 4. Seguridad jurídica - Colombia I. Molano Rojas, Andrés, autor II. Serie.

338.9861 cd 21 ed.

A1589660

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

2018

© Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS

[www.kas.de/kolumbien](http://www.kas.de/kolumbien)

2018

ISBN 978-958-58076-7-9

Compilador:

Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial:

Juan Guillermo Moncada Solórzano

Diagramación:

Paula Iriarte

Impresión, pre prensa y acabados:

Dupligráficas

La opinión contenida en los capítulos de este libro es de entera responsabilidad de los autores y no compromete en modo alguno al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ni a la Fundación Konrad Adenauer en Colombia. Prohibida la reproducción, la comunicación pública total o parcial y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares.

**Impreso y hecho en Colombia**

## **Los autores**

### **Andrés Molano-Rojas (Autor y compilador)**

Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Catedrático de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. Profesor principal de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

### **Jaime Castro Castro**

Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Ha sido Secretario Jurídico de la Presidencia de la República de Colombia, Ministro de Gobierno, Ministro de Justicia, Alcalde Mayor de la Ciudad de Bogotá, Senador de la República de Colombia, Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y profesor universitario.

### **Felipe Zarama Salazar**

Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Ha sido profesor de cátedra en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

### **Sergio Ramírez Ardila**

Asesor de la Secretaría General del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal de Bogotá. Ha sido Profesor de la Escuela de Posgrados de la Policía Nacional e Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

### **Juan Guillermo Moncada Solórzano**

Investigador Asistente del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Politólogo de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

### **Roberto Cajamarca Gómez**

Investigador Asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Consultor Asociado de la firma Chiappe & Asociados. Ha sido Consejero de la Embajada de Colombia en Venezuela, Director de Estudios Económicos de la Cámara Colombo Venezolana, asesor de la Superintendencia de Servicios Públicos y de la Asociación de Grandes Consumidores de Energía, consultor independiente y docente en varias universidades.

### **Juliana Buenaventura Andree**

Coordinadora del Proyecto sobre las Responsabilidades de Suecia en el Acuerdo de Paz de la Embajada del Reino de Suecia en Bogotá. Ha sido Investigadora del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Asesora de la Oficina de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y Asesora en temas de Cooperación Internacional y Relaciones Exteriores de la Agencia Colombiana para la Reintegración.

### **Daniel Perry Gómez**

Economista de la Universidad de Los Andes y Magister en Economía Ambiental. Ha sido Asistente de Investigación en el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Consultor del Global Green Growth Institute.

### **Nicolás Zuleta Pinedo**

Estudiante de Ciencia Política y Filosofía del London School of Economics. Fue Asistente de Investigación en el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga en el 2016.

# Índice

## Sección I

### Colombia, un país en transición

- 1. Ampliación democrática y gobernabilidad:  
¿La hipertrofia de la participación?** 11  
**Marzo de 2016**  
*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de  
Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Sergio Ramírez Ardila*, Asesor de la Secretaría General del  
Instituto Distrital de Participación y  
Acción Comunal de Bogotá  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia  
Política Hernán Echavarría Olózaga
- 2. Los desafíos de la justicia más allá de la  
Justicia Especial para la Paz** 41  
**Abril de 2016**  
*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de  
Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Sergio Ramírez Ardila*, Asesor de la Secretaría General del  
Instituto Distrital de Participación y  
Acción Comunal de Bogotá  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia  
Política Hernán Echavarría Olózaga
- 3. La clase media en Colombia: Expansión,  
vulnerabilidad y sostenibilidad** 59  
**Mayo de 2016**  
*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de  
Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia  
Política Hernán Echavarría Olózaga

**4. Asociarse para progresar: Una alternativa para el campo colombiano** 75  
**Junio de 2016**

*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

**5. El sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos: ¿Sinergias positivas o sustitución adversa?** 91  
**Julio de 2016**

*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

**6. La otra cara de la corrupción: La responsabilidad del sector privado** 111  
**Agosto de 2016**

*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

**Sección I I**

**Hacia una economía social de mercado:  
Retos institucionales, empresariales y ciudadanos**

**1. Reglas claras y buenas prácticas para el relacionamiento entre el Estado, las empresas y las comunidades** 133  
**Abril de 2017**

*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

- 2. Participación y seguridad jurídica: Aprovechamiento de los recursos naturales, sostenibilidad y desarrollo económico** 151  
**Mayo de 2017**  
*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Juan Guillermo Moncada Solórzano*, Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- 3. La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos** 167  
**Junio de 2017**  
*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Felipe Zarama Salazar*, Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Juan Guillermo Moncada Solórzano*, Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- 4. Gasto público: Eficacia, transparencia y sostenibilidad** 183  
**Julio de 2017**  
*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Juan Guillermo Moncada Solórzano*, Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- 5. Economías ilegales versus iniciativa empresarial: Implicaciones de una competencia desleal** 199  
**Agosto de 2017**  
*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga  
*Juan Guillermo Moncada Solórzano*, Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga



- 6. El impacto de la economía subterránea en el mercado laboral y el capital social** 215  
**Septiembre de 2017**

*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

*Juan Guillermo Moncada Solórzano*, Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

### **Sección III**

#### **Otras reflexiones sobre economía y política**

- 1. Angus Deaton & Thomas Piketty: Dos visiones sobre el crecimiento y la desigualdad** 233  
**Septiembre de 2016**

*Roberto Cajamarca Gómez*, Investigador Asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

*Juliana Buenaventura Andree*, Coordinadora del Proyecto sobre las Responsabilidades de Suecia en el Acuerdo de Paz de la Embajada del Reino de Suecia en Bogotá

*Daniel Perry Gómez*, Economista de la Universidad de Los Andes y Magister en Economía Ambiental

*Nicolás Zuleta Pinedo*, Estudiante de Ciencia Política y Filosofía del London School of Economics

- 2. Colombia en el Fast Track: Primer Balance** 249  
**Agosto de 2017**

*Jaime Castro Castro*, Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

*Andrés Molano-Rojas*, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

# Sección I

## Colombia, un país en transición

El proyecto *Colombia, un país en transición*, que se desarrolló conjuntamente entre el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer a lo largo de 2016, aborda tres temas centrales: la transición y consolidación institucional; la sostenibilidad y el desarrollo; y la empresa privada y la gobernanza. El propósito de este proyecto es contribuir, mediante el diálogo intersectorial y el debate plural e ilustrado, al diseño de políticas públicas y la toma de decisiones públicas y privadas, en un “escenario de país” definido por tres procesos concurrentes: (i) las conversaciones que se adelantaron entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC para la terminación del conflicto; (ii) la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– como referentes de política pública y (iii) la voluntad del Gobierno de avanzar hacia el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE.

# 1. Ampliación democrática y gobernabilidad: ¿La hipertrofia de la participación?

Marzo de 2016

*Andrés Molano-Rojas,*

Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Sergio Ramírez Ardila,*

Asesor de la Secretaría General del Instituto  
Distrital de Participación y Acción Comunal de Bogotá

*Felipe Zarama Salazar,*

Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Una de las transformaciones democráticas más importantes que ha experimentado el país durante las últimas décadas tiene que ver con la multiplicación de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana no solo en términos del ejercicio de la ciudadanía de conformidad con el principio de soberanía popular recogido en la Constitución de 1991, sino en la toma de decisiones de política pública que afectan los más diversos ámbitos de la vida cotidiana de las personas, la actividad económica, el desarrollo de infraestructuras, la prestación de servicios públicos, la asignación de recursos, la explotación de recursos naturales, etc. Este es un proceso que ha venido desarrollándose con especial intensidad desde finales de la década de 1980; se cristalizó con la Carta de 1991, y probablemente se intensifique aún más con la implementación de los acuerdos de La Habana para la terminación del conflicto. Naturalmente, una densificación tan significativa ha planteado y seguirá planteando importantes desafíos en materia de gobernanza, eficacia y eficiencia administrativa, seguridad jurídica, transparencia y rendición de cuentas.*

## Introducción

La democracia moderna, resultado de las revoluciones liberales burguesas y del constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX, era meramente indirecta y puramente representativa. En la lógica del régimen republicano, los ciudadanos (por regla general varones, mayores de cierta edad, que supieran leer y escribir y tuvieran un patrimonio o renta mínimos) se limitaban a elegir a sus representantes sin imponerles ninguna forma de mandato ni responsabilidad, y, una vez cumplida esa “función” (como la calificaba en Colombia la Constitución de 1886), entraban en hibernación hasta las elecciones siguientes.

La democracia contemporánea, en cambio, es un sistema mucho más complejo. Para empezar, la noción misma de ciudadanía se ha ampliado: al lado de la tradicional *ciudadanía política*, hoy en día debe tenerse en cuenta la *ciudadanía económica* (sin la cual, en la práctica y a pesar del sufragio universal, la ciudadanía política acaba siendo un puro espejismo) y, además, la *ciudadanía social* (vinculada con el pluralismo y el reconocimiento de la autonomía de una sociedad civil cada vez más dinámica y organizada). Adicionalmente, la democracia meramente indirecta y puramente representativa ha sido sustituida por la democracia participativa. Esta no entraña, de suyo, el ejercicio de la democracia directa, ni supone el fin de la representación. Pero sí implica un empoderamiento de los ciudadanos y la aparición, al lado de las instancias tradicionales de representación política, de nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas; en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas; en la rendición de cuentas; y en el ejercicio de los derechos colectivos.

Con la adopción de la Constitución de 1991 se introdujo en Colombia formalmente la democracia participativa como principio fundacional del Estado. También se consagraron diversos mecanismos de participación (art. 131 CN), desarrollados posteriormente a través de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. El balance de un cuarto de siglo de democracia participativa en Colombia es ambiguo y en algunos aspectos frustrante. Bien podría decirse que ni la democracia representativa ni la participación política han estado a la altura de las

necesidades y las expectativas de los ciudadanos.

Con frecuencia el debate sobre el mejoramiento de la democracia en Colombia acaba girando alrededor de la participación ciudadana. Para muchos, la participación es la alternativa a las desacreditadas y controvertidas instancias de representación. Sin embargo, la democracia participativa no es una panacea universal. El “participacionismo” puede erosionar la gobernabilidad, alentar la democracia plebiscitaria, socavar el Estado de derecho, facilitar la captura de las instituciones y descoyuntar la arquitectura de la gobernanza. Dicho en otras palabras, la hipertrofia de la participación es un verdadero riesgo para la democracia real y efectiva.

En ese contexto surgen no pocas inquietudes sobre las implicaciones prácticas de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC en La Habana, especial –pero no exclusivamente– en materia de participación en política. En efecto, el borrador conjunto sobre este particular tiene como eje central la noción de “ampliación de democracia”, que se traduce en la multiplicación y proliferación de instancias de participación: para la planeación territorial, para la reconciliación, para la movilización y la protesta social, en medios de comunicación, a través de veedurías, etc. Pero, aunque no cabe duda de la necesidad de profundizar y ampliar la democracia, no es menos cierto que ninguno de estos mecanismos está exento de generar efectos secundarios y aun daños colaterales que es preciso anticipar oportunamente.

## **Balance de la adopción de la democracia participativa en Colombia**

### **Razones de su implementación**

- **Noción de complementariedad de la representación, inyección de legitimidad a los sistemas políticos**

Si bien en un principio la democracia directa fue la forma originaria de la democracia, una vez ésta se hizo imposible de llevar a cabo con comunida-

des políticas numerosas, la representación se presentó como la alternativa. La virtud de la representación se asocia entonces con la gobernabilidad, la calidad y la efectividad del gobierno. La democracia moderna surgió en Occidente, de hecho, como gobierno representativo. En la actualidad, sin embargo, varios autores han señalado un agotamiento del modelo de democracia puramente representativa, e incluso aluden a una “crisis de representatividad”, como consecuencia —entre otros factores— de la complejización de las sociedades contemporáneas, la aparición de nuevos intereses, el reconocimiento de un catálogo más amplio de derechos, el rompimiento de la homogeneidad social, el empoderamiento de los ciudadanos y el descrédito de los mecanismos tradicionales de acción política.

La democracia colombiana no ha sido ajena a este proceso y a los desafíos que de él se derivan, agravados en algunos casos por el propio contexto nacional y las coyunturas históricas que marcaron la evolución política de la nación, especialmente durante las últimas décadas del siglo XX. En ese sentido, en buena medida, la crisis de la democracia representativa en Colombia está relacionada con su descrédito como consecuencia de la corrupción, de la influencia del crimen organizado en la política, de la alienación de los partidos y líderes políticos tradicionales con los ciudadanos y sus limitadas capacidad y vocación para operar como instrumentos canalizadores del interés público y las legítimas demandas y expectativas de la ciudadanía.

De acuerdo con Fabio Velásquez, Presidente del Foro Nacional por Colombia, la introducción de la democracia participativa aparece como una alternativa frente a la crisis de representatividad del sistema político, cuya expresión fue la movilización ciudadana que condujo a la adopción de la Constitución de 1991. El objetivo de incorporar los mecanismos de participación en esa Carta Política fue entonces el de empoderar a la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir que los ciudadanos —ya no meros electores— puedan intervenir más activamente en el gobierno, tengan voz para hacer visibles sus demandas y hagan parte de las soluciones que proponen las políticas públicas. En definitiva, la participación puede ser entendida como un instrumento en el “que la gente sea capaz de estar activamente

presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo que definen el rumbo de nuestro Estado”<sup>1</sup>.

En efecto, la democracia participativa se plantea como una vía para atajar las dificultades que atraviesa la democracia representativa, en la medida que se teje una relación de complementariedad entre ambas formas de democracia. De hecho, la participación interpela especialmente a los partidos políticos y a los instrumentos tradicionales democráticos de canalización de las demandas de la sociedad. Lo anterior es especialmente relevante para que, en efecto, los mecanismos de participación ciudadana cumplan armónicamente su función al lado de las instituciones representativas.

A lo largo de los últimos veinte años, la puesta en marcha de procesos participativos se ha convertido incluso en un imperativo. De hecho, es un imperativo (requisito) político que está ligado también al impulso que le han dado las organizaciones internacionales del desarrollo. En opinión de la profesora Camille Goirand, experta en la materia, la promoción de la participación fue el resultado de procesos históricos que hicieron que los gobiernos de hoy día, sean de derecha o de izquierda, tengan mayor dificultad en rechazar políticas participativas.

De acuerdo con los estudios de Goirand, dos nociones sobre la función de la participación en los sistemas políticos democráticos pueden ser rastreadas. La primera es la que han impulsado las organizaciones internacionales y alude a la participación como herramienta de perfeccionamiento de la democracia. La segunda está asociada con la agenda de los grupos políticos de izquierda, la noción de ampliación o profundización de la democracia.

Cuando el discurso del mejoramiento es propiciado por las organizaciones para el desarrollo, lo que se busca es mejorar la transparencia y la eficacia a través de la participación de las comunidades. En cambio, cuando se insiste en el ob-

---

1. Guillen, Amalia. Et Al. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*. 2009, p. 180.

jetivo de profundizar la democracia, el énfasis se pone en la multiplicación de los actores involucrados en la toma de decisiones, en “compartir” la capacidad de decidir.

● **Dos formas de entender la participación: inducida y orgánica**

En la democracia participativa son los ciudadanos quienes a través de los mecanismos establecidos por el Estado tienen mayor influencia en la toma de decisiones públicas, es decir, se propende por el vínculo entre las formas convencionales y no convencionales de participación según las bases del Estado de derecho<sup>2</sup>.

Precisamente, la participación para el caso colombiano, tal como aseguran expertos como Fabio Velásquez, puede tener dos lógicas distintas que a veces se combinan, que a veces son excluyentes, y que ha denominado como las lógicas de la estacionalización y de la movilización. Siguiendo a Velásquez, la primera alude a la forma de participación institucionalizada: los ciudadanos participan a través de dispositivos reglamentados y dotados de una institucionalidad, que hacen parte de la oferta estatal de participación previamente reglamentada (quién puede participar, para qué, cómo, cuándo). La consulta previa, por ejemplo, es un instrumento de participación institucionalizado.

Frente a la movilización, este experto considera que sus lógicas obedecen a principios totalmente distintos, los cuales están ligados a la acción, a los objetivos de los actores y no necesariamente tienen que estar reglamentados o formalizados y que pueden surgir de iniciativas bien sea desde el Estado, los actores políticos, la sociedad civil organizada, o grupos de ciudadanos. La movilización, de acuerdo a Velásquez, es espontánea y comprende un espectro muy amplio de acciones tanto individuales como colectivas, que van desde las iniciativas de un diálogo informal de una comunidad con la autoridad, hasta formas de movilización y protesta callejera frente a demandas que no han sido atendidas.

---

2. Hoyos, Guillermo. La filosofía política de Jürgen Habermas. En: Ideas y Valores, agosto, 2001, No. 116, p. 143.



Otros autores se refieren a estas dos formas, como lo afirma Sergio Guarín, como la participación institucional (inducida) y la participación de movilización (participación orgánica). Según Guarín, la participación inducida es aquella en la que existe una interacción institucionalizada entre la ciudadanía y el Estado. Siguiendo a este investigador, la participación orgánica es la que está relacionada con la movilización y que ha tenido una buena acogida en América Latina debido a que los ciudadanos no creen en los partidos políticos. No obstante, este tipo de participación puede exacerbar la polarización en la medida en que quienes asisten no pueden deliberar profundamente sobre los asuntos públicos de mayor interés, y con frecuencia, la participación queda absorbida por la efervescencia de la movilización.

### ● **La participación como válvula de escape**

Colombia reconoció tanto la democracia representativa como la participativa en la Constitución Política de 1991. Con fundamento en las disposiciones y principios constitucionales, el principio de la participación ha tenido un desarrollo legislativo y, de alguna manera, ha sido incorporado en muy diversos ámbitos de las relaciones sociales.

Esto ha representado, en cualquier caso, un cambio de paradigma, cuyo origen está en el recurso a la participación como instrumento para compensar la crisis de legitimidad del sistema político en Colombia. Se trata de un proceso incluso anterior a la promulgación de la Constitución Política de 1991, tal como lo ha señalado Fabio Velásquez. Según Velásquez, en los años ochenta el país le apostó a la institucionalización de espacios y mecanismos de participación porque la movilización ciudadana que se venía dando desde finales de los años setenta, particularmente a partir del paro cívico de septiembre de 1977, estaba poniendo en riesgo la estabilidad institucional del país. Las válvulas de escape a esa situación fueron las reformas de descentralización y la inclusión de la participación ciudadana. La apuesta era que la participación se desarrollara a través de canales institucionales: a fin de cuentas, los canales institucionales establecen reglas claras de juego, en particular en la relación entre las autoridades y la ciudadanía.

## Desviaciones de la puesta en práctica de los mecanismos de participación

### • Relación entre instancias de participación e instancias de representación

Cabe cuestionar qué tipo de relación se ha previsto y cuál en efecto se ha desarrollado entre las instancias de participación y las instituciones representativas, ya sea de subordinación o de complementariedad. Al revisar la relación entre participación y representación hay que remitirse a las dinámicas que han perjudicado a los partidos políticos, actores fundamentales en un sistema político, pero que para el caso colombiano se encuentran desacreditados frente a la sociedad.

De acuerdo con algunas encuestas recientes, el descrédito de las instituciones representativas a nivel nacional va en aumento, pues el Congreso de la República y los partidos políticos cuentan apenas con el 16% de favorabilidad frente a una desfavorabilidad que oscila entre el 71% y 76%, respectivamente<sup>3</sup>. Frente a este nivel de descrédito en la población no resulta exagerado hablar de un deterioro crónico, más que de una simple crisis, de la representación en Colombia. Aunque a este fenómeno han contribuido muchos factores, cabe preguntarse cuál ha sido el papel de la participación en el descrédito de las instituciones representativas.

Para Sergio Guarín, investigador de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), debido a que en América Latina los ciudadanos no creen en los partidos políticos, la participación ha girado más en torno a las movilizaciones. No obstante, como se señalaba anteriormente, la movilización pocas veces conduce a procesos deliberativos y propositivos. En opinión de Fabio Velásquez, hace 30 años probablemente había más cooptación ciudadana por parte de los partidos políticos y en la actualidad esos lazos se han relajado. En ese sentido, aunque la participación no se planteó como una alternativa a los partidos políticos, sí pudo tener un efecto negativo sobre estos al suplantar su función como canalizadores de las

---

3. Gallup Colombia. Encuesta Gallup Poll Colombia. Bogotá: febrero 2016.

demandas sociales. A juicio de Carlos Holmes Trujillo, la crisis de los partidos es profunda: éstos se siguen debilitando, el número de independientes (*outsiders*) crece, los nuevos partidos no se consolidan y algunos nacen con la enfermedad que mata a los viejos partidos. No obstante, de acuerdo con este líder político, así como son necesarios mecanismos de participación, no puede desconocerse la importancia de unos partidos políticos sólidos para el correcto funcionamiento de la democracia.

### • **Paradojas de la puesta en práctica de la participación**

En teoría, la participación contribuiría a perfeccionar el sistema político, aproximando al ciudadano a la toma de decisión pública y reforzando las instituciones representativas. Sin embargo, la puesta en práctica de los mecanismos de participación ha encontrado diversos obstáculos.

A pesar de que formalmente la participación ciudadana es universal, ésta en la práctica presenta a menudo barreras de entrada para su aprovechamiento por parte de los ciudadanos. Distintos niveles de formación pueden prevenir en ocasiones que las personas acudan a los mecanismos de participación tales como asambleas o consejos. Camille Goirand identifica, por ejemplo, que ésta es una barrera a la hora de pedir la palabra en estos escenarios. Lo anterior no significa que se deban evitar estos mecanismos participativos, sino, como varios lo han planteado, reconocer sus limitaciones. La propia profesora Goirand plantea que los argumentos de los detractores de la democracia participativa que hacen énfasis en la falta de formación de los ciudadanos olvidan que esta preocupación estuvo presente en los debates sobre la ampliación del sufragio en el siglo XIX y XX.

La barrera consistiría en creer que los ciudadanos tienen las mismas capacidades. Por esta razón, se hace necesaria la capacitación de los ciudadanos para que estos puedan aprovechar los mecanismos de participación. Esta capacitación debería ser en principio apartidista. Hay otros momentos en los que resulta beneficiosa la inclusión de los partidos políticos como potenciadores de la participación.

Otro de los obstáculos que presenta la participación es el tiempo, como lo identifica Martha Lucía de la Cruz, Gerente de Innovación Social de la Fundación Compartir. Los ciudadanos deben disponer de este recurso para invertirlo, de lo contrario no participarán. Por supuesto que el tiempo no es la única barrera, pues los ciudadanos deben también considerar que la participación es útil para la satisfacción de sus intereses.

Otro elemento que resulta pertinente para el aprovechamiento de los mecanismos participativos son las capacidades organizativas de las comunidades. La participación ciudadana es una acción colectiva. Un asunto crucial de ésta es la organización y los liderazgos sociales. Debido a las barreras anteriormente mencionadas, resulta natural que los líderes sociales articulen a los ciudadanos y comuniquen las demandas de las comunidades a sus interlocutores. Coordinar y amplificar las demandas se encuentran entre los propósitos de la participación a través de la acción colectiva.

No obstante, el recurso a estos liderazgos ha generado una desviación de la participación: la representación dentro de la representación. Como lo afirman Fabio Velásquez y Esperanza González, estos liderazgos no son en sí mismos perniciosos para los mecanismos de participación. Lo que sí resulta perverso es el fenómeno de la polimembresía de los liderazgos, es decir su aparición en diversas instancias de participación. Lo anterior resulta nocivo pues este fenómeno tiene como efecto el bloqueo al surgimiento a nuevos de nuevos liderazgos y termina concentrando el poder generando “una élite de la participación que no solo ha acaparado cargos de representación, impidiendo la emergencia de nuevos liderazgos, sino que ha comenzado a actuar en función de intereses que no necesariamente se compaginan con las aspiraciones de la población que dicen representar.”<sup>4</sup>

Cabe señalar que, de acuerdo con Sergio Guarín, las experiencias participativas más exitosas han estado asociadas a partidos políticos, generalmente de

---

4. Velásquez, F. & Gómez, E. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona, 2013. Pág. 198

izquierda, con bases sociales muy fuertes. Estos son los casos de Recife y Belo Horizonte con el Partidos de los Trabajadores en Brasil y el Partido Comunista en el estado de Kerala en India. Esto refuerza la idea de que la participación requiere de organización, y en última instancia, representación.

### ● **Balance ambiguo de la participación en Colombia**

La apertura institucional a la participación no ha traído el efecto que se esperaba debido a varios obstáculos. Como señala Fredy Vega, Vicepresidente del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, gran parte del problema ha estado en la desconfianza que existe en Colombia hacia la institucionalidad y, por otro lado, la desconfianza entre los ciudadanos que es un obstáculo para la participación ciudadana.

A su vez, para el líder político y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Carlos Holmes Trujillo, a pesar de la frustración que representa el balance de la participación ciudadana en los últimos años, lo que se debe buscar, para su legitimidad, es la participación constructiva, por oposición a la participación convertida en bloqueo, en captura del proceso de toma de decisiones, en últimas, de *vetocracia*.

En este contexto, en el año de 1994 se promulgó la Ley Estatutaria 134 de 1994<sup>5</sup> que regularía los mecanismos de participación, los cuales son descritos a continuación:

---

5. Congreso de la República de Colombia. Secretaria General del Senado República de Colombia. Ley 134. (31, mayo, 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Bogotá D.C., 1994.

| Mecanismo de participación ciudadana              | Definición   | Balance 1991 – 2013   |
|---|--|---|
| <b>Iniciativa popular legislativa y normativa</b> | Un instrumento mediante el cual los ciudadanos tienen el derecho de proponer un proyecto de ley ante el Congreso de la República.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres intentos fallidos de acto legislativo.</li> <li>• “Dos de seis proyectos de ley prosperaron; las asambleas rechazaron los 3 proyectos de ordenanzas presentados; solo 1 de 4 proyectos de acuerdo municipal fue aprobado”.</li> </ul> |
| <b>El referendo</b>                               | Medida que busca la participación ciudadana en la aprobación o rechazo de un proyecto de norma jurídica a nivel nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. Este mecanismo puede ser de dos clases: la primera, el referendo derogatorio y la segunda, el referendo aprobatorio. El referendo derogatorio o abrogatorio determina, por medio de una votación, si una ley entra o sale del sistema jurídico; en segundo lugar, el referendo aprobatorio o confirmatorio determina si una ley hace parte o no del sistema jurídico <sup>6</sup> . | “Se desplegaron 18 iniciativas de referendo para reformar la Constitución, tan solo una fue a urnas y resultó derrotada”.   |

6. Quinche, Manuel Fernando. Reforma política y referendo en Colombia. Dentro de los procesos de reformas de la Constitución de 1991. Primera Edición. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004. 62 p.

| Mecanismo de participación ciudadana  | Definición  | Balance 1991 – 2013   |
|---|---|---|
| <b>La revocatoria del mandato</b>   | Es un derecho político que poseen los ciudadanos de terminar previamente con el periodo gubernamental que le han atribuido a un gobernador o a un alcalde. El efecto principal es la remoción del cargo a un gobernador o un alcalde ya sea por insatisfacción de la ciudadanía o por incumplimiento del Programa del Gobierno. | “Se intentaron 130 procedimientos de revocatoria del mandato, la etapa de recolección de apoyos no fue superada en el 75% de los casos, a votación se llegó en el 25% de los trámites; en ningún evento se logró revocar el mandato”. |
| <b>El plebiscito</b>  | El plebiscito es convocado por el Presidente de la República. En este, el pueblo se encamina a aprobar o derogar una decisión del ejecutivo.  | “No se realizó ningún plebiscito”   |
| <b>La consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local</b> | La consulta popular puede ser solicitada por el Presidente, por el Gobernador o el Alcalde según la entidad territorial que haga uso de la herramienta; la decisión es de obligatorio cumplimiento y el órgano correspondiente debe hacerla efectiva.   | El Ministerio del Interior señala que en las consultas populares que prosperaron en Piedras (Tolima) o en Tauramena (Casanare) no existe claridad sobre el grado de obligatoriedad del pronunciamiento ciudadano.                     |

| Mecanismo de participación ciudadana | Definición   | Balance 1991 – 2013  |
|--------------------------------------|--|--|
| <b>El cabildo abierto</b>            | Es un instrumento mediante el cual los ciudadanos pueden participar en la discusión de asuntos de interés común en las reuniones de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos municipales o los Concejos distritales. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependen del nivel local y no existe un estudio generalizado sobre su empleo en el país.</li> <li>• Para una visión sobre su aplicación en Bogotá Cogollos, S. &amp; Ramírez, J. &amp; “El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá”</li> </ul> |
| <b>El voto</b>                       | El medio por el cual un ciudadano participa en una democracia, bien sea en la elección de sus representantes en la administración pública o en la toma de decisiones.  | Se han mantenido unos niveles de abstención significativos, aunque con una leve mejora con las últimas elecciones presidenciales.  |

Fuente: Elaboración propia. La columna de balance fue elaborada a partir del documento “Estado del arte sobre la participación ciudadana en Colombia” del Ministerio del Interior.

A pesar de algunos casos exitosos, la mayor parte de estudiosos y analistas no considera que la aplicación de los mecanismos de participación haya sido óptima. A esto pudieron contribuir numerosos factores, pero quizás dos de ellos especialmente: la inoperancia de algunos mecanismos y el sobre-desarrollo (en el sentido de hipertrofia) de espacios participativos.

### • Inoperancia de algunos mecanismos

La puesta en marcha de algunos mecanismos de participación ha sido difícil debido a la cantidad de requisitos y el complejo sistema para ponerlos en práctica, con tantos obstáculos en muchas ocasiones resulta complicado para la ciudada-



nía utilizar mecanismos como la revocatoria del mandato. Como señala la literatura “se ha producido una especie de ‘ley del embudo’ en la que el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha (...). [L]os instrumentos creados por la Ley 134 de 1994, por ejemplo el cabildo abierto o la revocatoria del mandato, sufren de este síndrome que convierte la participación en un viacrucis cuando debería ser un motivo más para ejercer las responsabilidades públicas o para recrear la solidaridad colectiva”<sup>7</sup>.

Algunos líderes políticos han planteado que el balance de participación es precario, desalentador y preocupante puesto que el número de consultas, referendos, iniciativas y revocatorias de mandato que se han promovido en municipios y departamentos es muy bajo.

La consulta popular, de acuerdo al ex viceministro del Interior Juan Fernando Londoño, se utiliza para meras formalidades, pero no obedece a las dinámicas propias de una comunidad frente a un asunto público. No obstante, la opinión de los ciudadanos es importante y debe ser incluida en la toma de decisiones, sin que ello signifique un desmedro de la seguridad jurídica.

### • **Multiplicación, sobreoferta e hipertrofia de la participación**

La enorme cantidad de mecanismos de participación -alrededor de 90- existentes en la actualidad en Colombia encuentran su explicación en la expansión de la oferta en los años 90. Ha habido un entusiasmo del Legislativo en la creación de instancias participativas, como lo afirma Fabio Velásquez. Sin embargo, no existió una preocupación por la articulación ni la regulación sistémica de esa gran oferta, pues, como lo reconocen varios expertos, ha habido una ausencia de política pública que oriente cómo utilizar eficazmente esos espacios de participación. El resultado ha sido una oferta desarticulada y sobre-desarrollada, cuyos alcances son definidos sobre el terreno (muchas veces por el juez de cons-

---

7. Velásquez, Fabio y González, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona. 2003. P. 363.

titucionalidad o el juez administrativo), que favorece las contradicciones y los solapamientos, y a veces, impide la toma de decisiones efectivas. Incluso, el número de instancias aumenta significativamente en el nivel local. Asimismo, Juan Fernando Londoño ha señalado que el diseño institucional debe ser examinado tanto para el caso de los mecanismos existentes como de aquellos contemplados en los acuerdos parciales de La Habana, en los que la participación parece jugar un papel protagónico y constituir un eje transversal.

También ha sido evidente una disparidad en la puesta en práctica de los diversos mecanismos. Algunos instrumentos, como la revocatoria de mandato, han tenido muchos obstáculos para su cristalización, mientras que otros como la consulta previa han tenido una aplicación muy amplia (casi universalizada). El mecanismo de consulta con las minorías es ilustrativo del fenómeno de desgaste que ha sufrido la participación, en la medida en que tanto los que la apoyan como sus detractores lo critican, como lo señala Fabio Velásquez.

La consulta previa es sin duda un asunto polémico y sujeto a intensos debates. Entre los problemas que ha revelado la aplicación de la consulta previa en Colombia cabe mencionar las deficiencias en el marco regulatorio y la asimetría entre derechos y deberes de los participantes. De acuerdo con Marcela Bayona, Socia de Minería y Medio Ambiente Estudio Jurídico, en estas formas de participación los ciudadanos exigen la satisfacción de una gran cantidad de derechos, pero no asumen ninguna obligación. Igualmente, la aplicación de la consulta previa ha desarrollado en la práctica un derecho al veto de los proyectos.

Con respecto al problema regulatorio, la implementación de la consulta previa se deriva del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales. No obstante, no existe un marco normativo adecuado (ley estatutaria) en Colombia que regule la implementación de este mecanismo por lo que en la mayoría de los casos se ha transferido esta responsabilidad a las empresas privadas. La ausencia de ese marco normativo ha dado pábulo a una virtual extensión indiscriminada de la consulta previa; a su transformación en instrumento de negociación y transacción entre grupos de

interés, comunidades autoridades y empresas; y a un despliegue de creatividad jurisprudencial en ocasiones francamente contraproducente.

Las dificultades de la consulta previa ponen de manifiesto que existe un problema de gobernanza de los mecanismos de participación ciudadana. Resulta entonces evidente la importancia de reformular la arquitectura institucional, debido a la ampliación de la oferta de mecanismos de participación, los desarrollos legislativos y una eventual implementación de los acuerdos de La Habana, que podría acarrear una hiper-inflación participativa. Y es de anotar que el problema de gobernanza no estriba en la mera ausencia de un marco regulatorio, sino en la articulación, definición del alcance, oportunidad y simplificación de la participación ciudadana.

Ha habido algunos intentos de actualizar la arquitectura institucional de la participación. En 2015 se promulgó la ley 1757 que complementó y actualizó disposiciones de la ley 134. Esta nueva ley tiene por objeto “regular la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles”<sup>8</sup>.

Con la nueva legislación se dispuso que, en adelante, todo plan de desarrollo debe incluir las medidas necesarias para el fomento de los instrumentos de participación. Esta ley tiene tres pilares fundamentales, el primero, relacionado con algunas modificaciones parciales a los mecanismos de participación ciudadana; el segundo, es la promoción de rendición de cuentas en la administración pública y el tercero, se refiere a la reglamentación de la coordinación para la participación ciudadana, en cabeza del Consejo Nacional de Participación Ciudadana. A este órgano le fue conferida también la tarea de poner en marcha el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, cuya principal función es la

---

8. Congreso de la República de Colombia. Secretaría del Senado República de Colombia. Ley 1757. (6, julio, 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá. D.C., 2015.

de servir como “un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana.”<sup>9</sup>

A pesar de que ha habido avances en materia de articulación, teniendo en cuenta que la participación ciudadana hace parte del enfoque de los acuerdos parciales alcanzados en La Habana entre el Gobierno y las FARC, resulta pertinente analizar estos compromisos a luz de la experiencia de la implementación de la participación en Colombia.

## **La participación en los acuerdos parciales de La Habana**

Los acuerdos parciales de La Habana han incluido el enfoque participativo de manera transversal, pues no solo en el acuerdo de participación en política se incluyen mecanismos de esta naturaleza; la totalidad de los textos que se han hecho públicos están permeados por la noción de la “ampliación de la democracia” por la vía de la participación. Expertos como Velásquez alertan sobre los riesgos de esta generación de mecanismos de participación para el posconflicto. Según Velásquez, los acuerdos parciales crean 73 tareas, de las cuales 50 son tareas de creación de espacios institucionales y 23 son tareas para la creación de condiciones que permitan que esos espacios funcionen.

Sin embargo, de las 50 tareas, 30 de ellas no definen el mecanismo o el espacio de participación, es decir, que en los acuerdos se establece lo que hay que hacer, pero no se establece cómo se va hacer. Además de estos datos resulta interesante que, en las otras 20 tareas, los acuerdos crean 12 espacios nuevos de participación que van a ser sumados a los 90 que ya existen. Lo anterior, supone sin duda un riesgo si no se toma una serie de medidas para tratar de que esa gran cantidad de espacios, viejos y nuevos, se articulen con los propósitos fundamentales de la implementación de los acuerdos y contribuyan, realmente,

---

9. Ibidem.

al perfeccionamiento institucional.

Frente a la noción de ampliación de la democracia y las nuevas instancias que crean los acuerdos parciales de La Habana, se parte de la premisa de que resulta positivo que un grupo que ha hecho uso de la violencia como instrumento de acción política preferente a lo largo de su historia, apueste ahora por la participación democrática institucionalizada. Pero no por ello pueden soslayarse los riesgos de captura, lavado, instrumentalización de la participación al servicio de los intereses de la organización en transición hacia la vida política o, en otras palabras, los riesgos de que la participación sea la expresión de una movilización social popular prolongada que sustituya la guerra, pero con idéntica aspiración de hacer colapsar el sistema político.

En los cuadros que se presentan a continuación se retratan las instancias nuevas que se crean, sus aspectos positivos y algunos riesgos específicos que podrían traer, en consideración de lo pactado y de la experiencia de la aplicación de la democracia participativa en Colombia.

ACUERDO

Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

| Iniciativas*:   | Formas de participación*:  | Positivo   | Riesgos   |
|---|--|--|---|
| <b>Fondo de Tierras</b>   | <p>“Los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral serán seleccionados con la participación de las comunidades locales, como garantía de transparencia y eficacia...”</p> <p>“Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios del Fondo de Tierras estarán condicionadas a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental”.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Alto Comisionado para la Paz Sergio Jaramillo ha hecho énfasis en que debe primar el enfoque territorial. La inclusión de la participación en la selección de los beneficiarios del Fondo de Tierras perseguiría ese objetivo.</li> <li>• Involucra a las comunidades para la definición y preservación de la Reserva Forestal.</li> </ul> | <p>La transparencia y eficacia del proceso de adjudicación del subsidio integral no se desprende necesariamente de la participación de las comunidades.</p> |
| <b>Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural</b> | <p>“La formalización masiva y las reformas normativas y operativas pertinentes, se realizarán garantizando la participación de las comunidades y organizaciones”.</p>  | <p>Puede ser positiva la participación de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil para canalizar sus demandas por la vía institucional y no por fuera de ella.</p>   | <p>No es claro cuál es papel de la participación de la comunidad en este proceso.</p>   |

| Iniciativas*:   | Formas de participación*:   | Positivo  | Riesgos   |
|---|---|---|---|
| <p><b>Resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra</b></p> | <p>“El Gobierno Nacional creará mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos”.</p> | <p>La adecuada puesta en marcha del mecanismo participativo puede contribuir a la prevención y solución anticipada de conflictos.</p> | <p>Los escenarios de participación pueden ser también un multiplicador de conflictos.</p> |

| Iniciativas*:   | Formas de participación*:   | Positivo   | Riesgos  |
|---|---|--|--|
| <p><b>Concertación y diálogo para el desarrollo</b></p> | <p>“El Gobierno Nacional creará mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad”.</p> | <p>La eventual generación de consensos entre pequeños productores, minorías y grandes productores del campo, puede ser una herramienta útil para la coexistencia de actores con intereses divergentes.</p> | <p>No es claro qué grado de obligatoriedad tendrían las decisiones que se tomen en estos espacios.</p> |



| Iniciativas*:  | Formas de participación*:  | Positivo  | Riesgos   |
|--|--|---|---|
| <p><b>Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)</b></p> | <p>“[...]se establecerán instancias de decisión en los distintos niveles territoriales, en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades y el acompañamiento de los órganos de control” , para: (i) definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio, de acuerdo con las necesidades de la población; (ii) asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento; (iii) establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos”.</p> | <p>El enfoque territorial exige que la planeación sea diseñada para responder a las necesidades de los territorios. La participación puede ser un instrumento para ajustar las prioridades.</p> | <p>Este mecanismo tiene competencias decisorias, razón por la cual las malas prácticas de la democracia participativa (barreras de acceso como la polimembresía de los líderes que representan a las comunidades) pueden generar desviaciones de las intenciones que motivaron su creación.</p> |

Fuente: Elaboración propia. Las columnas marcadas con asterisco (\*) fueron elaboradas con la información de Fundación Ideas para la Paz, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. “¿Qué dicen los acuerdos de paz sobre la participación ciudadana?” *Empresarios y paz, hacia una agenda compartida*. Bogotá, 2016.

ACUERDO

Participación Política: Apertura democrática para construir la paz

| Iniciativas*:   | Formas de participación*:   | Positivo   | Riesgos  |
|---|---|--|--|
| <b>Proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana</b> | “Su formulación será en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos.”   | Recoger los insumos de los actores clave para la participación como las organizaciones y los movimientos sociales. | El problema de la participación en Colombia no es la ausencia de un marco normativo. Existen varias disposiciones legales al respecto, la más reciente la Ley 1757 de 2015. El problema es el aumento de espacios y su articulación. |
| <b>Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia</b>                  | “[...] el Gobierno Nacional establecerá un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, con especial énfasis en el control por parte de los ciudadanos en la implementación del presente Acuerdo.” | Hay una preocupación por el control y la rendición de cuentas, y la veeduría ciudadana puede contribuir a ello.    | No contempla un mecanismo de selección de los veedores, salvo el recurso a organizaciones especializadas e instituciones de educación superior.  |

| Iniciativas*:   | Formas de participación*:  | Positivo   | Riesgos  |
|---|--|--|--|
| <p><b>Consejos Nacional y Territoriales para la Reconciliación y la Convivencia</b></p> | <p>“[...]el cual estará integrado por representantes del Gobierno, el Ministerio Público, los que designen los partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, organizaciones y movimientos sociales, en particular de mujeres, campesinos, gremios, minorías étnicas, las iglesias, el sector educativo, entre otros”.<br/>“[...] Se establecerán Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios”.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden ser espacios de reconciliación en el nivel local que sirvan para institucionalizar la transición.</li> <li>• Es un mecanismo que reviste de particular importancia por la función que le fue asignada. La participación de las instituciones de la democracia representativa como el Gobierno y los partidos políticos.</li> </ul> | <p>Las partes han convenido asignarle una responsabilidad importante en la implementación de los acuerdos a los Consejos Nacional y Territoriales para la Reconciliación y la Convivencia: acompañar a las autoridades locales. Es una tarea crítica para la efectividad de una eventual transición.</p> |

Fuente: Elaboración propia. Las columnas marcadas con asterisco (\*) fueron elaboradas con la información de Fundación Ideas para la Paz, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. “¿Qué dicen los acuerdos de paz sobre la participación ciudadana?” Empresarios y paz, hacia una agenda compartida. Bogotá, 2016.

ACUERDO

Participación política: Solución al problema de las drogas ilícitas

| Iniciativas*:  | Formas de participación*:   | Positivo   | Riesgos   |
|--|---|--|---|
| <b>Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)</b> | “El PNIS pondrá en marcha un proceso de planeación participativa para garantizar la participación activa y efectiva de las comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción conjunta de las soluciones”.  | La planeación participativa podría contribuir a diseñar y a implementar el PNIS.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•No es claro el sistema de gobierno interno en este programa.</li> <li>•Las expectativas que genere en las comunidades pueden entrar en conflictos por los compromisos internacionales de Colombia en materia de lucha contra las drogas.</li> </ul> |
| <b>Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)</b>           | Este proceso de planeación participativa de las comunidades, en conjunto con el Gobierno Nacional y las autoridades locales, debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio y de esta forma la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito”. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucrar a la comunidad en la formulación de los PISDA puede ser un mecanismo para comprometer a la población cocalera con la sustitución de cultivos ilícitos.</li> <li>• Teóricamente, este esquema permitiría elaborar planes de sustitución atendiendo las particularidades del territorio donde se van a aplicar.</li> </ul> | La participación podría convertirse en bloqueo a los planes de sustitución si los participantes y el Gobierno no llegan a un consenso.  |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <p><b>Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito en parques nacionales</b></p> | <p>“(…) se establecerán mecanismos de interlocución directa con las comunidades para construir acuerdos para la erradicación de los cultivos que garanticen el control, restauración y protección efectiva de estas áreas”.</p>   | <p>Vincular a la comunidad en procesos de erradicación de cultivo ilícitos puede tener réditos en ese propósito.</p>   | <p>No necesariamente por la inclusión de la participación las políticas públicas son más efectivas.</p>   |
| <p><b>Comisiones municipales de planeación participativa</b></p>   | <p>“Para asegurar que se integren, prioricen, validen y articulen las diferentes propuestas de las asambleas en un plan municipal de sustitución y desarrollo alternativo, el PNIS deberá poner en marcha comisiones municipales de planeación participativa con las autoridades del orden municipal, departamental y nacional que tengan que ver con la implementación del PNIS y con los delegados de las asambleas comunitarias que elijan”.</p> | <p>Sin lugar a duda son los departamentos y los municipios quienes van a tener mayor responsabilidad en la transición. La planeación participativa como instrumento de política pública puede contribuir con este propósito.</p> | <p>Podría implicar un desgaste y un esfuerzo desmedido de los gobiernos regionales y locales, y por ende convertirse en obstáculo para la gobernabilidad en el marco de una etapa crítica como el post-acuerdo.</p> |

Fuente: Elaboración propia. Las columnas marcadas con asterisco (\*) fueron elaboradas con la información de Fundación Ideas para la Paz, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. “¿Qué dicen los acuerdos de paz sobre la participación ciudadana?” Empresarios y paz, hacia una agenda compartida. Bogotá, 2016.

ACUERDO

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

| Iniciativas:   | Formas de participación:  | Positivo   | Riesgos   |
|--|---|--|---|
| <p><b>Mecanismos de participación en el marco de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición</b></p> | <p>La Comisión pondrá en marcha un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada en el que se oirán las diferentes voces y visiones, en primer lugar de las víctimas del conflicto, que lo hayan sido por cualquier circunstancia relacionada con este, tanto individuales como colectivas, y también de quienes participaron de manera directa e indirecta en el mismo, así como de otros actores relevantes. Crear espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial, en especial audiencias públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos, entre otras, con el fin de escuchar las diferentes voces, en primer lugar las de las víctimas, tanto las individuales como las colectivas, y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad para contribuir a una reflexión conjunta sobre lo ocurrido y las causas y efectos de la grave violencia vivida por Colombia.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la voz de las víctimas sea tenida en cuenta por la Comisión de la Verdad es por supuesto un aspecto que vale la pena resaltar.</li> <li>• Lo acordado en este punto tiene como propósito construir memoria histórica a partir de las voces de las víctimas y quienes participaron en el conflicto. Esto puede contribuir a la no repetición.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No está claro qué tipo de obligatoriedad genera la participación de las víctimas.</li> <li>• En la medida que incluye en principio a todas las víctimas del conflicto puede diluir la participación de las víctimas de las FARC.</li> <li>• El desequilibrio en la conformación de los oradores en estos espacios puede convertirlos en discusiones sesgadas.</li> </ul> |

| Iniciativas:  | Formas de participación:  | Positivo   | Riesgos  |
|---|---|--|--|
| <p><b>Mecanismos de participación en el marco de los planes de reparación colectiva con enfoque territorial</b></p> | <p>La participación activa de las víctimas y sus organizaciones en conjunto con las autoridades territoriales será la base de los planes de reparación colectiva territorial. Para ello se crearán espacios de participación para definir las prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva; asegurar la participación comunitaria en la implementación de las medidas de reparación; y establecer mecanismos de seguimiento y veeduría a los proyectos. Se garantizará la participación de las mujeres en estos espacios de participación.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La inclusión de las víctimas en la implementación de planes de reparación permite acercar la política de reparación a los principales actores interesados en ella.</li> <li>• La participación de las víctimas ocurriría en las tres etapas: la identificación de las prioridades de reparación, la implementación y el seguimiento a la política de reparación.</li> </ul> | <p>La reconciliación debe ser un proyecto nacional que sobrepase a las mismas víctimas, poniéndolas en el centro pero no permitiendo que éstas se tornen en saboteadoras de la transición.</p> |

| Iniciativas:   | Formas de participación:  | Positivo  | Riesgos   |
|--|---|---|---|
| <p><b>Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas</b></p> | <p>El Gobierno Nacional y las FARC-EP acuerdan que en el marco del fin de conflicto es necesario fortalecer la política de atención y reparación integral a víctimas. El Gobierno Nacional pondrá en marcha un proceso efectivo con la más amplia participación posible de las víctimas y sus organizaciones, promoviendo espacios para la discusión de sus propuestas con las autoridades competentes. Este proceso se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner en el centro a las víctimas y sus organizaciones en la política de reparación.</li> <li>• La participación de las víctimas puede contribuir a satisfacer sus demandas de justicia, verdad y reparación.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La redacción de “la más amplia participación” da campo a un amplio margen de interpretación.</li> <li>• En la medida que incluye en principio a todas las víctimas del conflicto puede diluir la participación de las víctimas de las FARC.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.



## 2. Los desafíos de la justicia más allá de la Justicia Especial para la Paz

Abril de 2016

*Andrés Molano-Rojas,*

Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Sergio Ramírez Ardila,*

Asesor de la Secretaría General del Instituto Distrital de Participación y Acción  
Comunal de Bogotá

*Felipe Zarama Salazar,*

Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*La eventual puesta en marcha de la Justicia Especial para la Paz, el mecanismo de justicia transicional acordado en la mesa de conversaciones de La Habana, supondrá la introducción de un factor de complejidad adicional para la administración de justicia en Colombia, cuyos problemas estructurales siguen pendientes de resolver. Es, no obstante, una externalidad que puede ser negativa o positiva. Negativa en tanto puede reforzar y agravar la problemática ya existente. Positiva por lo que pueda implicar como experiencia que permita, por ejemplo, transformar la cultura de la justicia en el país. En todo caso, un escenario de posconflicto presupone, para ser exitoso, no solo un adecuado mecanismo de justicia transicional, sino una pronta, cumplida y efectiva justicia para los colombianos de a pie y en relación con los problemas y necesidades cotidianas que le son más próximas.*

### Introducción

Una de las debilidades estructurales que ha lastrado el desarrollo político, social y económico de Colombia tiene que ver con la administración de justicia. Contra el telón de fondo de una muy débil cultura de la legalidad, caracterizada por lo que algunos autores han denominado “cumplimiento

transaccional de la ley”, en el país se han hecho crónicos fenómenos realmente nocivos como la evasión y la elusión de las consecuencias derivadas de la transgresión de la ley; la desconfianza en las autoridades judiciales; la hiperinflación normativa y la demagogia punitiva. Todo ello erosiona el capital social. Además, compromete la legitimidad y la solidez de las instituciones. Y, en muchas oportunidades, estimula la búsqueda de salidas alternativas a los conflictos de derechos –a veces, incluso mediante el uso de la violencia o la aplicación de justicia “por propia mano”–. Todo lo anterior pone en entredicho la vigencia del Estado de Derecho.

Paradójicamente, y a pesar del envite que en su momento representó el narcotráfico –o precisamente por ello– el país ha fortalecido sustancialmente sus capacidades judiciales. La arquitectura introducida por la Constitución de 1991 contribuyó de manera significativa a lograrlo y, durante muchos años, mecanismos como la acción de tutela e instituciones como la Fiscalía General de la Nación y la Corte Constitucional gozaron de credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos. Lamentablemente, diferentes factores han degradado la percepción que la ciudadanía tiene de éstas y otras instituciones judiciales.

En ausencia de una reforma integral a la justicia, que ha sido imposible concretar hasta ahora, el país se prepara para poner en marcha un inédito y complejo andamiaje de justicia transicional (Justicia Especial de Paz, JEP) en el marco del acuerdo para la terminación del conflicto entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC.

Lo anterior suscita una reflexión colectiva inaplazable. Así como en la actualidad la mayor parte de los homicidios no están relacionados con la confrontación entre el Estado y las guerrillas, la mayor demanda de justicia por parte de los ciudadanos tampoco lo está con el conflicto armado (no obstante sus dimensiones sociales y políticas y, en varios aspectos, económicas). Advertir esto no significa desconocer la importancia material y simbólica de la justicia transicional, sino más bien, lleva a subrayar la necesidad de evitar que ésta se convierta en una distracción que desvíe tanto la atención del Gobierno como de la opinión pública, los líderes políticos, jueces y autoridades de policía, y otros

actores relevantes, de los problemas de vieja data, sumamente complejos y profundamente enraizados, que afectan al sistema de justicia en Colombia.

Esta necesidad se hace todavía más plausible si se piensa que, según buena parte de estimativos, el *pos-acuerdo* —con todas las dificultades que le son inherentes— podría venir acompañado de un ensanchamiento del mercado de violencia, de la agudización de las actividades del crimen organizado y de nuevas formas de conflicto social que, en su conjunto, exigirán como nunca el esfuerzo articulado y el desarrollo de capacidades adecuadas, especialmente por parte de los operadores de seguridad y de justicia.

El país necesita, con pos-acuerdo o sin él, recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, asegurar a todos los colombianos condiciones básicas de seguridad jurídica, garantizar el derecho a la pronta y cumplida justicia, entre otros desafíos que no pueden seguir aplazándose indefinidamente, a menos que el país esté dispuesto a sufragar los enormes costos que ello implica.

## ¿Reforma o reformitis?

Diversos diagnósticos sobre la realidad de la justicia en Colombia efectuados desde hace varios años parecen repetitivos, a pesar de que la “reforma a la Justicia” se ha convertido en un tema omnipresente en la agenda de sucesivos gobiernos, y a despecho del consenso existente en la necesidad de resolver problemas como la congestión judicial, las limitaciones al acceso, los altos niveles de impunidad, la lentitud de los procesos, y su consecuencia lógica, el deterioro de la confianza por parte de los ciudadanos y la aparición de estímulos a soluciones extra-institucionales a los conflictos cotidianos. Lo anterior ha condicionado los esfuerzos gubernamentales por adoptar reformas que permitan el funcionamiento eficiente, efectivo y eficaz del sistema de justicia.

No cabe duda de que la Constitución de 1991 constituye un punto de inflexión histórico frente a esta problemática. Para empezar, definió a Colombia como un Estado Social de Derecho que debe propender por la construcción de vín-

culos de confianza entre los asociados, entre gobernantes y gobernados, y que presupone un sistema judicial responsable, autónomo, independiente, accesible y eficaz<sup>1</sup>. Así, la rama judicial adquirió unas características que han dinamizado su papel en la protección y materialización de los derechos y libertades y a la hora de asegurar el cumplimiento de los deberes consagrados en la Carta, que no solo amplió el catálogo de derechos, sino que creó mecanismos específicos de amparo.

Con la Constitución de 1991 se creó la jurisdicción constitucional encabezada por la Corte Constitucional, que se encargaría de velar por el cumplimiento y supremacía de la Constitución Política, así como de su interpretación. A la Corte también se atribuyó la protección de los derechos constitucionales. Aparte de la jurisdicción constitucional, la rama jurisdiccional del poder público quedó conformada también por la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción especial (justicia indígena y jueces de paz). Así mismo, con el fin de ampliar el acceso a la justicia se allanó el camino para que los particulares puedan fallar en equidad o en derecho bajo la condición de árbitros o mediadores.

Con el fin de reforzar la autonomía de la Rama, se estableció como máxima autoridad de gestión del sector judicial al Consejo Superior de la Judicatura, atribuyéndole funciones propias de un tribunal disciplinario y labores de gerencia, para lo cual se dividió en dos salas: la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

En materia de justicia penal se buscó la instauración de un sistema de investigación y acusación a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, este cambio más que efectivo ha sido cuestionado debido a que mantuvo el modelo inquisitivo del pasado en contravía de la garantía y delimitación de derechos fundamentales<sup>2</sup>. En adición a lo anterior, se ampliaron las responsabilidades y

---

1. ARCIA-VENEGAS, Carla. Estado del arte sobre Reforma a la Justicia en Colombia (1991-2011). Friedrich Ebert Stiftung, 2012. 17 p.

2. Ibid. Pág. 145

competencias del Ministerio Público para defender los derechos humanos con la creación de la Defensoría del Pueblo<sup>3</sup>.

En esa misma dirección, apuntó la creación de la acción de tutela como un mecanismo subsidiario para la administración de justicia, pero que con el tiempo se ha convertido en una alternativa cotidiana para hacer efectivos, con contestación expedita, los derechos de las personas. A pesar de haber tenido un impacto positivo en varios sentidos, la acción de tutela también ha tenido efectos colaterales adversos. Como lo señala Gloria María Borrero, Directora Ejecutiva de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), la tutela se ha convertido en “un palo en la rueda en la efectividad de la administración de justicia”, por la forma en que demanda recursos del sistema de justicia y sobrecarga sus capacidades ordinarias. En ese orden de ideas, una reforma a la justicia deberá contemplar ajustes al mecanismo de la tutela, que corrija estos problemas pero que salvaguarde los aspectos positivos que su introducción ha traído en la protección de los derechos fundamentales y otros menos evidentes como el conocimiento en materia constitucional que han ganado los jueces.

Desde luego, la adopción de la nueva Constitución no fue una panacea automática y se requirieron varios ajustes tanto sustantivos como adjetivos en diversos campos del derecho y del funcionamiento de la Rama, en lo que cabe definir como una permanente búsqueda de soluciones, de ensayos y errores unas veces más afortunados que otras.

Así, por ejemplo, en materia penal se adoptó un nuevo Código de Procedimiento Penal (decreto 2700 de 1991), sustituido una década después (ley 599 de 2000) y luego una vez más (ley 906 de 2004). Estas reformas condujeron al establecimiento del Sistema Penal Acusatorio caracterizado por “la oralidad, gratuidad, legalidad, diferenciación estricta de los responsables de la investigación, el control de garantías y el juzgamiento, publicidad, inmediación y celeridad, contradicción y controversia probatoria en el juicio, concentración, igualdad

---

3. Ibid. Pág. 144

de oportunidades, juez garante de los derechos y principio de oportunidad”<sup>4</sup>. Una de las innovaciones de esta última reforma fue también la inclusión de la resocialización como función de la pena.

Los años comprendidos entre 2002 y 2014 “estuvieron marcados por un afán en mejorar la calidad del acceso y administración de la justicia”<sup>5</sup>. Atendiendo a los principios de descongestión, celeridad y agilidad, en 2009 se reformó la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. En 2010 se creó el arancel judicial (ley 1394, derogada por la ley 1653 de 2013), con el fin de obtener recursos que fortalecieran la inversión y el funcionamiento de la administración de justicia. Este instrumento fue sin embargo declarado inexecutable en 2014 (Sentencia C-169). Por su parte, la ley 1395 de 2010 tuvo como objetivo prioritario la descongestión de los despachos judiciales. Ese mismo año se iniciaron acciones por parte del Gobierno Nacional para reformar integralmente la Rama Jurisdiccional. Entre las propuestas planteadas cabe destacar el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a notarios, a abogados y funcionarios administrativos con el objetivo de descongestionar el sector; la extensión del término de detención para judicialización hasta por 72 horas cuando la autoridad competente lo considerara necesario; y la sustitución del Consejo Superior de la Judicatura por un nuevo Consejo Nacional de Disciplina. Esta reforma se vio frustrada por vicios de procedimiento durante su aprobación en el Congreso.

La más reciente reforma que afecta la administración de justicia es la denominada “reforma de equilibrio de poderes” (Acto Legislativo 02 de 2015), en la que se eliminó el Consejo Superior de la Judicatura y se estableció una Comisión de Aforados.

---

4. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. A B C del Sistema Penal Acusatorio. En: Manual Básico Sistema Penal Acusatorio. [En línea]. [Consultado el 19 de abril de 2016]. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1559849/Contenido+Serie+Documento+No+1.pdf/fb12e395-7946-4523-acf4-12b3f2983d79>

5. Corporación Excelencia en la Justicia. Normas y reformas: la constante búsqueda del mejoramiento de la justicia entre 2002 y 2014. [En línea]. [Consultado el 19 de abril de 2016]. Disponible en: <http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros3/3932-normas-y-reformas-la-constante-busqueda-del-mejoramiento-de-la-justicia-entre-2002-y-2014>

En primer lugar, la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura implicó la creación de la Comisión Nacional de Gobierno y Administración Judicial, la cual estará integrada por el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial, éstos tendrán como funciones el gobierno y la administración del sector. Así mismo, se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial que tendrá a su cargo la “función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la rama judicial”<sup>6</sup>, estará compuesta por siete magistrados; cuatro elegidos por el Congreso en pleno de ternas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial y tres seleccionados de ternas presentadas por el Presidente de la República.

En segundo lugar, para mejorar la eficacia de las investigaciones de altos funcionarios y dignatarios del Estado, se reemplaza la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes por una Comisión de Aforados, cuyos promotores consideran que “si se diseña de manera independiente, puede ser una solución a la crisis de impunidad que enfrenta la justicia”<sup>7</sup>. Así mismo, esta Comisión será competente para acusar a los funcionarios en caso de incurrir en una “infracción a la ley disciplinaria o penal cometida en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de estas”<sup>8</sup>. Estará conformada por cinco miembros, que deben cumplir los requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y su período será de ocho años.

---

6. Presidencia de la República: Acto legislativo N° 2 Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [En línea]. [Consultado el 20 de abril de 2016]. Disponible en: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf>

7. LÓPEZ, Claudia. Tribunal de Aforados: Crisis de justicia no puede resolverse como ‘vendeta’ entre bandidos. [En línea]. [Consultado el 20 de abril de 2016]. Disponible en: <http://www.claudia-lopez.com/tag/tribunal-de-aforados/>

8. Presidencia de la República: Acto legislativo N° 2 Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [En línea]. [Consultado el 20 de abril de 2016]. Disponible en: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf>

## Diagnóstico de la Justicia en Colombia

Sobre el estado actual de la justicia en Colombia hay diversas opiniones. Gloria María Borrero, Directora Ejecutiva de la CEJ, advirtió que se han hecho todas las reformas que se han necesitado, entre ellas, al sistema penal acusatorio que, según ella, se trató de una lucha principal por la libertad y la dignidad humana. Además, se creó el nuevo Código Contencioso-Administrativo y empezó a operar un nuevo Código General del Proceso.

De acuerdo con la CEJ, ha habido avances para la Rama, entre ellos, i) la relativa independencia judicial, en especial la no interferencia de las otras dos ramas del poder público; ii) la tutela como mecanismo fundamental para la exigencia de derechos; iii) las reformas procesales; iv) el mayor presupuesto; v) las mejores instalaciones, vi) una mayor –aunque insuficiente– especialización de los jueces; vii) la separación de las funciones de investigación de las de juzgamiento; viii) la reducción de tiempos procesales en primera instancia y ix) la disposición de mejores estadísticas sobre el desempeño del sector, aunque falta mucho por hacer en esta materia.

A juicio de la Directora de la CEJ, los cambios en la rama judicial requieren de tiempo para su consolidación, de voluntad política y persistencia. Un aspecto relevante que considera debe tenerse en cuenta es el aumento del 15% de la demanda de justicia por parte de los ciudadanos en años recientes. Además, hay que resaltar progresos importantes en materia de descongestión (se ha salido del 35% de los inventarios acumulados). Sin embargo, Gloria María Borrero advierte que es fundamental la función de vigilancia, control y evaluación periódica sobre la labor de los jueces y la productividad de la Rama frente a las necesidades de justicia de la ciudadanía.

Una justicia sólida se basa en un conjunto de jueces con alta capacidad para responder a las demandas de justicia de sus connacionales para evitar altos niveles de impunidad y des-legitimización del sistema. Particularmente en Colombia se ha presentado una evolución respecto del trabajo de los jueces de la



República: “El indicador de procesos acumulados (inventarios finales) por cada cien mil habitantes, ha evidenciado un comportamiento favorable, pues disminuyó 27,3% en los últimos años, al pasar de 5.836 procesos acumulados por cada cien mil habitantes en 2010 a 4.100 en 2013”<sup>9</sup>.

La comparación de la relación jueces/población en Colombia con la de otros países arroja resultados reveladores. En 2013 Colombia tenía 12,7 jueces por cada cien mil habitantes, lo cual significó un aumento de 15% frente a la cifra de 2010. El país cuenta entonces con “un nivel medio al interior del continente, en relación con la cobertura de la Rama Judicial, donde los índices más altos se encuentran en Costa Rica, Paraguay y Uruguay (con 21,9, 15 y 14,2 jueces por cada cien mil habitantes, entre los años 2008 y 2010). En cambio, los valores más bajos se registraron en Argentina, México y Chile (con 2,4, 3,4 y 6,5 jueces por cada cien mil habitantes respectivamente)”<sup>10</sup>.

Al momento de comparar la efectividad de los jueces colombianos con la de sus pares en la región las cifras revelan que Colombia también se encuentra “en un nivel medio en materia de eficiencia y congestión de procesos judiciales en comparación con otros países de la Región; donde los índices que reflejaron mejor desempeño, entre los años 2008 y 2010, correspondieron a México y Paraguay (con 127 y 1.121 procesos acumulados por cada cien mil habitantes), mientras que los de peor desempeño fueron para Brasil (30.616) y Perú (5.865)”<sup>11</sup>.

De acuerdo con datos de la CEJ, en 2014 el total de demanda efectiva al sistema judicial fue de 2.646.568 casos, mientras que los egresos efectivos totales (es decir los casos que tuvieron solución por parte de un juez) fueron 2.561.757. Asimismo, el total de inventarios, es decir procesos judiciales acumulados, de la rama judicial en el año 2014 fueron del orden de 1.697.832. Estas cifras, a juicio de la CEJ, demuestran una disminución del 35% del total de inventarios

---

9. Contraloría General de la República. Política Pública Fortalecimiento de la Justicia. Bogotá. 2014, p. 17.

10. Ibid, p. 16.

11. Ibid, p. 16.

judiciales en el país, lo cual supone una mejora en la efectividad de los funcionarios y empleados de la Rama. También se puede mencionar que gran parte de este avance se debe al plan de descongestión impulsado por la judicatura, que permitió que los egresos efectivos por concepto de descongestión alcanzaran los 417.452 procesos en 2013; 387.182 en 2014 y 274.974 en 2015.

Otro dato expuesto por la directora de la CEJ es que la administración de la Rama Judicial utiliza el 97% de sus recursos en los rubros de gastos de funcionamiento, mientras que los recursos correspondientes a inversión son muy bajos y esa es una necesidad que debe ser atendida.

Al revisar cómo se ha comportado la asignación del presupuesto a la Rama Jurisdiccional durante los años recientes, se encuentra un aumento considerable. De acuerdo con la Contraloría General de la República “el presupuesto apropiado para la Rama Judicial durante el periodo 2010-2013 ascendió a \$9,53 billones (a precios constantes de 2013) que constituyó 1,8% del Presupuesto General de la Nación y 0,4% del PIB”<sup>12</sup>.

El aumento de recursos en el presupuesto de la justicia ha sido destinado a la implementación de distintos programas de la política pública tales como la descongestión de los procesos judiciales atrasados, ampliación de cobertura, mejoramiento de infraestructura y recursos técnicos y el desarrollo del sistema de oralidad en distintas ciudades del país. En tal sentido se puede apreciar “un crecimiento significativo del presupuesto apropiado (40%), pues pasó de \$2,01 billones en 2010 a \$2,83 billones en 2013 [...] Este incremento presupuestal responde a la creciente demanda de este servicio por parte de los ciudadanos y a la necesidad de reducir los niveles de congestión existentes en los despachos judiciales. En relación con el presupuesto comprometido, también creció 40%”<sup>13</sup>.

---

12. Ibid, p. 14.

13. Ibid, p. 13.

Para que estos esfuerzos presupuestales tengan un mayor impacto se hace necesario mejorar la eficiencia en la administración de los recursos. De acuerdo con la evaluación de la política pública de fortalecimiento a la justicia realizada por la Contraloría General, se ha detectado una mayor apropiación de recursos destinada a gastos generales y de personal mientras que la partida de inversión registra importantes niveles de rezago. En efecto: “los gastos de personal registraron (un rezago del) 2% del presupuesto comprometido en dicho rubro, entre 2010 y 2013, las transferencias 3,3% y los gastos generales 13,6%. Sin embargo, en el rubro de inversión, dicho rezago llegó a 66,4% de los compromisos, siendo este un porcentaje considerablemente alto y que muestra deficiencias en los procesos presupuestales al interior de la Rama Judicial”<sup>14</sup>. Lo anterior supone que se necesita una mejor planeación financiera y administrativa para la ejecución del presupuesto.

Por lo que tiene que ver con la oferta de justicia, resulta alentador el conjunto de avances obtenidos durante los últimos años. Colombia tiene una “cobertura universal de la justicia al contar con despachos judiciales en los 1.103 municipios del país, un avance progresivo en la implementación de la oralidad acorde con la disponibilidad de recursos y un comportamiento favorable en donde los inventarios a lo largo del periodo tuvieron una reducción sustancial al pasar de 2.655.892 en el 2008 a 1.698.233 al 31 de diciembre de 2014”<sup>15</sup>.

Al lado de estos resultados que, aun siendo parciales, indican una tendencia positiva, hay una parte del diagnóstico de la justicia mucho menos satisfactorio. La reforma estructural, con enfoque sistémico y no puramente sectorial, de la administración de justicia, sigue siendo una tarea pendiente. No pocas veces, además, las reformas parciales acaban desarticulando el sistema, generan efectos colaterales negativos o bloquean avances en unas áreas para allanar el progreso en otras.

---

14. Ibid, p. 13.

15. Consejo Superior de la Judicatura. Informe sobre el estado de la Justicia al Congreso de la República. Bogotá, 2014. P. 19.

Por ejemplo, un hecho negativo de la reciente reforma de equilibrio de poderes tiene que ver con el inadecuado régimen de transición que estableció en cuanto a la eliminación y sustitución del Consejo Superior de la Judicatura. En consecuencia, bien podría decirse que dejó sin timonel y en interinidad a la rama judicial. Es imprescindible conformar el órgano de gobierno de la judicatura, si esto no se hace prontamente, muchos de los avances que se han alcanzado pueden verse comprometidos en menos de seis meses. Se trata, a juicio de entidades como la CEJ, de una cuestión de Estado y realmente no se vislumbra una voluntad política para resolver el problema.

También de acuerdo con la CEJ, otros problemas que persisten en la Rama están relacionados con enfrentamientos permanentes entre magistrados de las Altas Cortes, los hechos de corrupción que ya alcanzan a los máximos tribunales, y el hecho de que, a pesar de las reformas procesales implementadas, de los recursos destinados y de la ampliación de la planta, los tiempos procesales de espera son todavía demasiado largos. Además, los sucesivos paros de funcionarios y empleados judiciales hacen prácticamente ingobernable esta rama del poder público y afectan aún más la certidumbre de los ciudadanos que acuden a la justicia o tienen pendiente la definición de su situación ante los tribunales.

Como si fuera poco, existe una grave crisis de legitimidad del poder judicial en Colombia. Según la CEJ, en 2011 el 65% de los ciudadanos no confiaban en la justicia mientras que en 2015 la cifra aumentó al 74%.

## **Los imaginarios de la justicia y la justicia como imaginario**

Como se ve, el balance de la justicia en Colombia es complejo. Ha habido avances importantes pero permanecen desafíos significativos. Entre los problemas más críticos que enfrenta la rama judicial en Colombia se encuentra su descrédito y la desconfianza que genera entre los ciudadanos, propiciados por la percepción de impunidad, ineficacia, congestión e incluso de corrupción. Episodios recientes

que involucran a un magistrado de la Corte Constitucional en un presunto caso de soborno y favorecimiento, no hacen más que agravar la situación.

La congestión no solo es un problema por los efectos que tiene sobre la efectividad de la administración de justicia. Esta tiene también un impacto sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la justicia. A partir de estas, las personas construyen un imaginario –una serie de ideas, creencias y aspiraciones– sobre aquello que consideran que es la justicia y el derecho, su utilidad social y su importancia para la comunidad. La congestión implica mayor tiempo en la atención de sus demandas al sistema de justicia, lo cual sin duda afecta las expectativas y la confianza que los ciudadanos depositan cuando acuden, ya sea por convicción o por necesidad, al sistema para la resolución de sus conflictos.

Sumado a lo anterior, los altos niveles de impunidad contribuyen al descrédito de las instituciones judiciales al reforzar la idea de que cuando se infringe la ley “nunca pasa nada”. Suele decirse además que “la justicia solo es para los de ruana”, una expresión popular y prejuiciosa, pero que revela una percepción de la justicia como un sistema sesgado, que cuando se trata de castigar castiga a los más débiles pero que poco los favorece cuando están en juego la reivindicación de sus legítimos derechos.

No obstante lo anterior, Juan Carlos Forero, ex vicefiscal y Decano de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, insiste en la trascendencia que tiene para el sistema judicial uno de sus principales actores: los jueces municipales y de circuito, los operadores de justicia en más inmediata relación con los ciudadanos. Estos actores son los que tramitan el mayor número de demandas y cuyas acciones tienen un impacto directo sobre las dinámicas de congestión e impunidad. De acuerdo con Forero, una reforma a la justicia tendría que hacerse partiendo de estos actores clave, preguntándoles sus impresiones sobre los desafíos de la justicia, sus propias necesidades de capacitación, sus preocupaciones e incluso sus percepciones sobre el sistema, sus actores y sobre ellos mismos. A fin de cuentas, el imaginario sobre la justicia no solo se construye a partir de las percepciones ciudadanas, sino también de las que tienen los propios operadores judiciales sobre su papel y el lugar que ocupan en la sociedad.

¿Qué podría entonces hacer el Estado para impulsar la transformación del imaginario de la justicia que se ha construido, incluso a pesar de las reformas impulsadas por la Constitución del 91? Carlo Tognato, profesor y Director del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional, insiste en que una reforma a la justicia que no tenga en cuenta los imaginarios colectivos que sobre ella se han construido y que solo se enfoque en los arreglos institucionales quedaría incompleta. Según el profesor Tognato, los indicadores podrían mejorar, pero los imaginarios negativos permanecerían inalterados a pesar de los avances. Como él también lo reconoce, la transformación de estas ideas construidas socialmente es lenta y complicada. Por supuesto que depende también de una administración de la justicia más eficiente, reflejada en el comportamiento de los indicadores, pero no puede depender exclusivamente de ello. Para complementarla, no basta tampoco con una estrategia de comunicación, sino que se necesita de un discurso coherente que incida en la cultura popular, es decir en la radio, en el cine y en la televisión. Para el profesor Tognato, la justicia estadounidense y su imaginario ha sido transformado significativamente por los programas televisivos de fiscales, policías y miembros de los laboratorios de criminalística. Por esta razón, los factores ideacionales no deben ser descartados, especialmente un momento en el cual los productos audiovisuales sobre las mafias inundan la cultura popular. Lograrlo sin afectar la libertad de expresión constituye todo un reto.

Lo anterior resulta pertinente con miras a la puesta en marcha de la Justicia Especial para la Paz (JEP), el mecanismo de justicia transicional pactado entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC en la mesa de conversaciones para poner fin al conflicto. Dos aspectos son relevantes en relación con el elemento ideacional con miras a la puesta en funcionamiento de la JEP. El primero de ellos tiene que ver con las expectativas y demandas que este mecanismo genera sobre el conjunto de la administración de justicia. El segundo, estrechamente relacionado con el primero, tiene que ver con el impacto que su (in)efectividad pueda producir en la justicia ordinaria, es decir en el imaginario colectivo sobre ésta.

## Justicia Especial para la Paz

Frente al eventual proceso de transición que surja luego de la firma del acuerdo para ponerle fin al conflicto, vale la pena analizar el impacto que tendría el mecanismo de justicia transicional acordado en el sistema de justicia ordinario y viceversa. La implementación de un sistema paralelo y extraordinario de justicia que contempla además mecanismos extrajudiciales complementarios, pone sobre la mesa la discusión entre la justicia transicional y la justicia ordinaria.

Está previsto que la JEP ejerza funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia<sup>16</sup>, enfocándose en conductas que hayan ido en contravía del Derecho Internacional Humanitario o violaciones en general a los Derechos Humanos. Sus objetivos orientadores son la satisfacción del derecho de las víctimas a la justicia, contribuir de igual forma a su reparación y la lucha contra la impunidad, otorgar seguridad jurídica a quienes participaron de alguna manera en las distintas dinámicas del conflicto armado y en este sentido, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

La JEP, si bien es un mecanismo extraordinario con competencia específica, se ha nutrido de ciertos elementos propios del marco jurídico colombiano, en particular en lo relacionado con el debido proceso. Cuenta así con elementos como el respeto del derecho fundamental a la defensa, la asistencia de un abogado, la presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario y la independencia e imparcialidad de los magistrados de las salas y secciones, así como de los integrantes de la Unidad de Investigación y Acusación<sup>17</sup>.

La JEP está compuesta por una serie de Salas de Justicia, entre las que se incluyen la Sala de Reconocimiento de Responsabilidad; la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; la Sala de Amnistías o Indultos; una Unidad de Investi-

---

16. Acuerdo de Víctimas, borrador conjunto, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos”. 23 p.

17. *Ibíd.* Pág. 23.

gación y Acusación y un Tribunal para la Paz, cuya función será la administración de justicia, haciendo un seguimiento a posibles hechos que constituyan violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Una vez entre en funcionamiento el sistema que fue pactado, se vislumbran escenarios diversos, aunque no necesariamente excluyentes, frente a la relación que se pueda tejer entre la justicia ordinaria y la justicia transicional.

### **La JEP como irritante**

Son muchas las inquietudes y las expectativas, que el sistema de justicia transicional pactado en La Habana suscita. En cuanto al ordenamiento jurídico, se pueden identificar elementos asociados a las dificultades estructurales de la justicia. De entrada, está la cuestión sobre la justificación esgrimida para crear la JEP, más allá de las necesidades transicionales: que las FARC no reconocen el sistema de justicia existente. Aceptarlo, poco contribuye a recuperar la majestad de la justicia, su credibilidad y legitimidad a los ojos del ciudadano común; por otro lado, refuerza la idea de que en Colombia la justicia se hace a la medida de algunos y no es la misma para todos.

A lo anterior, se suma el hecho de que la puesta en funcionamiento de la JEP demandará de un volumen significativo de recursos, no solo económicos sino de infraestructura, técnicos, humanos y políticos. De ahí resultan preocupaciones por el impacto que esta asignación tendrá sobre la atención a las necesidades de la justicia ordinaria, la que afecta la vida de cerca de 48 millones de colombianos en sus relaciones sociales cotidianas.

Cabe preguntarse qué pasará con los jueces en sus distintos niveles, administradores de justicia en el ámbito territorial, aquellos que conocen la realidad en cada contexto. Como lo señala Juan Carlos Forero, la instancia “donde se da el contacto entre el juez y el ciudadano, es (la) que tenemos más olvidada, y el tema del posconflicto podría llegar a ser un distractor frente a las pequeñas causas”. Es así como el juez de proximidad es a



quien hay que preparar y capacitar, dotarlo de herramientas más allá de lo jurídico.

El desafío para la Rama Judicial en un escenario de transición radica en administrar la justicia –un bien y servicio público cuya provisión es escasa– al tiempo con la implementación de un sistema paralelo del cual no participa directamente. Aunque el Gobierno ha expresado que las Altas Cortes podrían hacer parte del mecanismo de selección de los magistrados que compondrán la Jurisdicción Especial para la Paz, este es un sistema que se ha configurado para funcionar de manera autónoma y con total independencia. Paradójicamente, sin embargo, el costo de las expectativas que genera la justicia transicional podría terminar siendo asumido por la justicia ordinaria.

### **La JEP como oportunidad de cambio**

La puesta en marcha de la Justicia Especial para la Paz y de la justicia transicional puede ser también considerada como una oportunidad para transformar el imaginario frente a este bien esencial de la democracia. Señala Jean Carlo Mejía, “el problema del ciudadano de a pie, no es la justicia transicional, no es el tema del código procesal único, el problema es mucho más complejo, sociológico y antropológico, y tiene que ver mucho con una cultura de ilegalidad y una cultura de agresividad plasmada en ciertos sectores”. En este sentido, los principios orientadores de verdad, justicia, reparación y no repetición, pueden desbordar el ámbito estricto de la JEP y contagiar positivamente a la justicia ordinaria, especial pero no únicamente, en materia penal.

No se deben disociar los efectos que pueda llegar a tener la aplicación de la justicia transicional sobre la justicia ordinaria. Es innegable que la suerte de la primera tendrá repercusiones sobre la segunda. En efecto: si el proceso de construcción de paz, del cual la JEP es parte fundamental, resulta exitoso, la reducción de la violencia, el fortalecimiento de la presencia del Estado, la integración y rehabilitación de los territorios y la recuperación del tejido social, incidirán favorablemente en la vida material y en los imaginarios de las comunidades, incluidos sus imaginarios sobre la justicia.

No menos impacto tendrá la experiencia de articulación entre operadores de seguridad y operadores judiciales. Con demasiada frecuencia unos y otros están desarticulados, y las reformas a la justicia, en consecuencia, no consideran el papel de los operadores de seguridad por ejemplo en el mantenimiento de la convivencia pacífica o en la solución de conflictos menores. El escenario de transición puede ofrecer oportunidades para el aprendizaje, para la sinergia, para la coordinación mayor entre ambos operadores. Unos operadores de seguridad más eficientes, más involucrados con la vida cotidiana de las comunidades, pueden contribuir a disminuir la demanda de justicia. A fin de cuentas, el problema no es solo de oferta: transformar la justicia en Colombia no es solo aumentar la provisión de justicia por parte del Estado, sino disminuir la necesidad que tienen los ciudadanos de acudir a la administración de justicia para obtener el reconocimiento y definición del alcance y sustancia de sus derechos.

### 3. La clase media en Colombia: Expansión, vulnerabilidad y sostenibilidad

Mayo de 2016

*Andrés Molano-Rojas,*

Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Felipe Zarama Salazar,*

Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*En la última década la clase media en Colombia ha experimentado una expansión importante, producto de la reducción de la pobreza, al amparo de una coyuntura económica favorable y gracias también a la adopción de un amplio conjunto de políticas sociales. Sin embargo, esta nueva clase media es todavía muy dependiente del Estado, participa poco en la generación de riqueza, carece de capacidad de ahorro para el futuro y, por lo que respecta a amplios sectores, permanece en la informalidad. Todo ello la hace tremendamente vulnerable y la pone en riesgo de recaer en la pobreza por diversas razones, entre esas el nivel de los ingresos, la calidad del trabajo y la falta de patrimonio. La sostenibilidad de la clase media emergente debe ser un asunto de especial atención para la política pública por los efectos políticos y económicos que podría provocar el descenso repentino a la pobreza de estas capas de la población.*

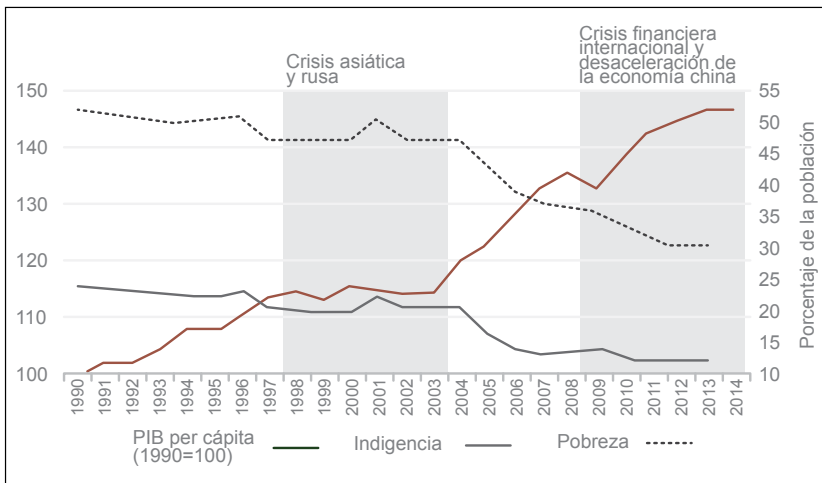
## Introducción

Una de las grandes transformaciones que ha experimentado América Latina durante lo que va corrido del siglo —luego del impacto negativo que tuvo para la región la crisis económica de 1998— corresponde a la reducción de la pobreza y el ensanchamiento de la clase media. Es verdad que los datos suministrados por los Gobiernos, las organizaciones multilaterales y los centros

de estudio no son siempre convergentes. Existe, entre otros, un debate aún no resuelto sobre la definición misma de “pobreza” y sobre la(s) metodología(s) e indicadores empleados para su medición. No obstante, el cambio en las condiciones de vida de millones de latinoamericanos es una realidad innegable, asociada tanto al compromiso explícito adoptado en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como a la bonanza económica que benefició a la región, consecuencia del comportamiento favorable del mercado de materias primas. Las políticas públicas adoptadas para luchar contra la pobreza variaron de un país a otro. Sin embargo, en la mayor parte de los casos implicaron un aumento importante del gasto público social y la implementación de programas de subsidios y de transferencias monetarias directas.

En casi una veintena de países, la reducción de la pobreza fue sostenida y significativa: Brasil (de 38.7% en 2003 a 18% en 2013); Chile (de 20.2% en 1999 a 7.8% en 2013); Colombia (de 49.7% en 2002 a 30.7% en 2013); Perú (de 54.7% en 2001 a 23.9% en 2013) y Venezuela (de 48.6% en 2002 a 32,1% en 2013).

**Gráfico 1: América Latina y el Caribe:  
PIB per cápita y tasas de indigencia y pobreza, 1990-2014**



Fuente: CEPAL

No obstante, en muchos casos “la reducción de la pobreza por ingresos no implicó o no se tradujo, necesariamente, en mayor acceso a servicios y públicos

de calidad (salud y educación, en especial) ni en mejoras significativas en otras dimensiones clave para el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos (hábitat, vivienda, saneamiento, entre otros.)”<sup>1</sup>.

Por otro lado, a pesar de los logros, América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo y el crecimiento con equidad sigue siendo una tarea pendiente. Finalmente, la reducción de la pobreza no ha venido acompañada de una ampliación de la creación de riqueza y, en consecuencia, la nueva clase media depende sustancialmente de la asistencia estatal y de externalidades de diversa naturaleza que la hacen sumamente vulnerable y la ponen en riesgo permanente de caer nuevamente en la pobreza.

Para un país como Colombia, esta realidad entraña importantes desafíos. El pasado 2 de marzo el Presidente de la República declaró que “el 70% de los colombianos o un poco más, están en lo que podríamos denominar la clase media” y reafirmó su convicción de acabar con la pobreza extrema para 2025. Sin embargo, la situación es más compleja, especialmente en las zonas geográficas y los sectores sociales más deprimidos, particularmente de cara a un escenario de eventual posconflicto. Una abrupta recaída de amplias capas de la población en la pobreza podría afectar la gobernabilidad y la legitimidad de las instituciones, comprometer la estabilidad política y social, impactar negativamente el sistema financiero y crediticio, y naturalmente, ensombrecer las perspectivas de desarrollo económico y social de los próximos años.

## ¿Qué es la clase media?

No existe un concepto universal de clase media, ni para efectos de su teorización ni de su medición con fines estadísticos y de política pública.

---

1. Gerardo CAETANO, *Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)*. 30 de marzo de 2015. Disponible en <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-1980-2014.html>

De acuerdo con Michael Penfold y Guillermo Rodríguez Guzmán, en un estudio sobre la expansión y vulnerabilidad de la clase media realizado para el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), se pueden identificar cinco maneras distintas de definir la clase media<sup>2</sup>: “(i) como un segmento específico de la distribución de ingresos; (ii) como una proporción de alguna medida de tendencia central, comúnmente la mediana; (iii) basada en límites absolutos; (iv) mezclando medidas absolutas con alguna de las dos medidas relativas anteriores y (v) por auto-percepción de pertenencia a una clase específica”.

Pero la complejidad del asunto va más allá. Incluso dentro del mismo grupo (tipo) de medición se encuentran divergencias, y la elección de cada una de las alternativas tiene sus propias limitaciones:

---

2. PENFOLD, M. & RODRÍGUEZ GUZMÁN, G. La creciente pero vulnerable clase media de América Latina. Patrones de expansión, valores y preferencias. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, No. 17, 2014.

**Tabla 1: Formas de medir la clase media**

| Tipo de medición  | Ejemplos   | Limitaciones   |
|---|--|--|
| <p><b>Clase media como sección de la distribución de ingresos</b></p>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Easterly (2001): Considera como clase media a aquellos individuos que se ubican entre el tercero y octavo decil de la población.</li> <li>• Alesina y Perotti (1996): Personas con ingresos entre el quinto y el octavo decil.</li> <li>• Solimano (2008): Personas con ingresos entre el tercer y noveno decil.</li> </ul>           | <p>Mantienen fija la proporción de la población que se entiende como clase media por lo que el crecimiento del segmento depende del crecimiento de la población total.</p> <p>La falta de consenso respecto a qué segmentos se pueden considerar clase media añade una dificultad adicional a este tipo de segmentación.</p> |
| <p><b>Clase media como una proporción de alguna medida de tendencia central</b></p>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Birdsall, Graham y Pettinato (2000) consideran a la clase media como una proporción de la población que abarca entre 0,75 y 1,25 veces la mediana de la distribución de ingreso.</li> <li>• Davis y Huston (1992) y Blackburn y Bloom (1985) emplean umbrales más amplios, pero siempre como una proporción de la mediana.</li> </ul> | <p>Aunque resuelve parcialmente las limitaciones anteriores, este tipo de segmentación imposibilita las comparaciones entre países, al utilizar umbrales de pobreza diferentes basados en la mediana de la distribución de ingresos de cada país.</p>  |
| <p><b>Clase media definida a partir de un límite absoluto y una medida relativa</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Birdsall (2010) selecciona USD 10 diarios como límite inferior, mientras que fija el umbral superior en el percentil 95 de la distribución de ingresos.</li> </ul>  | <p>Las mismas que las alternativas precedentes.</p>  |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p><b>Clase media definida a partir de niveles absolutos de ingreso o consumo controlados por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banerjee y Duflo (2007) parten de dos medidas de la clase media basadas en consumo per cápita entre USD 2 y USD 4 diarios y entre USD 6 y USD 10 diarios.</li> <li>• Ravallion (2009) establece como umbrales a aquellas personas con ingresos entre la mediana de los países en desarrollo (USD 2 diarios) y la línea de pobreza de Estados Unidos (USD 13 diarios).</li> <li>• El Banco Mundial (2007) emplea el ingreso promedio de Brasil e Italia que se encuentra alrededor de los USD 4.75 a USD 10.95 diarios.</li> <li>• Kharas (2010) y Kharas y Gertz (2010) se decantan por analizar el segmento entre USD 10 y USD 100 al día.</li> <li>• Birdsall (2012) y el Banco Mundial (2012) consideran como clase media a aquellos individuos con ingreso entre USD 10 y USD 50 diarios.</li> </ul> | <p>Aunque facilita la comparación internacional, resulta un poco arbitraria por dos razones: (i) no existe consenso respecto a los umbrales que se deben emplear para delimitar las clases medias y (ii) no se ofrece fundamentación teórica para justificar la selección de los umbrales empleados.</p>  |
| <p><b>Clase media definida en función de la autopercepción de pertenencia de los encuestados a efectos de la medición</b></p>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Asiático de Desarrollo (2010).</li> <li>• Lora y Fajardo (2011).</li> <li>• Banco Mundial (2012).</li> </ul>   | <p>Este criterio puede ser útil para comparar valores e ideas de las clases medias debido a que la percepción de pertenecer a un segmento puede asociarse a un mayor grado de cohesión social.</p> <p>Sin embargo, no está claro que las preferencias de las clases medias sean homogéneas de un país a otro o si responden a factores propios de estos segmentos sociales.</p> |

Fuente: Elaboración propia, con base en Penfold y Rodríguez (2014), a los que se remite para la identificación precisa de los ejemplos relacionados.



Como se observa –y así lo reconocen Penfold y Rodríguez– la medición de las clases medias “es un ejercicio altamente subjetivo y por lo tanto variable en su dimensionamiento. Es por ello que tal ejercicio requiere combinar varias metodologías para poder analizar con mayor detalle algunas dinámicas que deseen ser resaltadas”.

Evidentemente, el concepto y el criterio de medición de la clase media que elijan los tomadores de decisión, los trazadores de políticas, las agencias de datos y estadísticas y los organismos internacionales tiene importantes repercusiones prácticas. No se trata simplemente de un debate académico conceptual. Ha sido, por ejemplo, muy cuestionada la tendencia a construir la medición de la clase media alrededor del ingreso. En América Latina se ha hecho un esfuerzo importante por incorporar a la medición de la pobreza y de la clase media otros factores que permitan tener una imagen más clara y fidedigna de las complejas realidades económico-sociales subyacentes a estas categorías. En el caso de Colombia, este esfuerzo se ha traducido en la adopción del Índice de Pobreza Multidimensional desarrollado por Alkire y Foster<sup>3</sup> que evalúa cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; salud; trabajo y, por último, el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de vivienda.

Sin la pretensión de dar por cerrado un debate que excede el alcance de este documento de contexto, vale la pena incorporar a este inventario de concepciones de clase media eminentemente cuantitativas, un elemento cualitativo que aporta elementos de la mayor pertinencia en estas reflexiones: “la clase media está caracterizada por cierto grado de estabilidad que les permite enfrentar choques externos sin comprometer de forma determinante su bienestar y calidad de vida. Operacionalizando esa noción, se entiende que ser clase media implica haber alcanzado un nivel de ingresos para el cual la probabilidad de retroceso a la pobreza es mínima”<sup>4</sup>.

---

3. Departamento Nacional de Estadística [DANE]. Comunicado de prensa. “Pobreza en Colombia”. Bogotá, 17 de mayo de 2012.

4. PENFOLD, M. & RODRÍGUEZ GUZMÁN, G. La creciente pero vulnerable clase media de América

## ¿Qué ha pasado en América Latina?

Durante lo que ha corrido del siglo XXI la mayor parte de los países de América Latina experimentó un significativo crecimiento económico. Este crecimiento tuvo que ver, entre otros factores, con una mejora de los términos de intercambio propiciado por un aumento en los precios de las materias primas. La explotación de materias primas atrajo importantes volúmenes de inversión extranjera que contribuyeron a la generación de empleo. Al mismo tiempo, los países lograron acumular recursos fiscales importantes provenientes de regalías derivadas de la actividad económica extractiva. Ello se tradujo en mayor gasto público, por ejemplo, en infraestructura, y también en políticas sociales que se orientaron específicamente a la reducción de la pobreza y la ampliación de la cobertura de servicios básicos.

En este escenario se produjo la mayor reducción de la pobreza en la historia de América Latina, y consecuentemente, la mayor expansión de la clase media. De acuerdo con los cálculos de Penfold y Rodríguez Guzmán, a partir de datos del Banco Mundial, lo que ellos denominan clase baja (ingresos menores a USD 4 PPA), es decir aquel segmento que podía ser considerado pobre, correspondía en 1981 a cerca del 50% de la población latinoamericana. Para 2010 ese mismo segmento se redujo a menos del 30%. A su vez, el segmento correspondiente a la clase vulnerable (es decir quienes ganan entre USD 4 y USD 10 PPA) pasó de representar el 30% de la población a ubicarse en el 36%. Resulta pertinente resaltar que este segmento emergente alcanzó un pico en 2008, bordeando el 40%, para luego disminuir –no como consecuencia de un aumento de la pobreza, sino de su consolidación en la clase media.

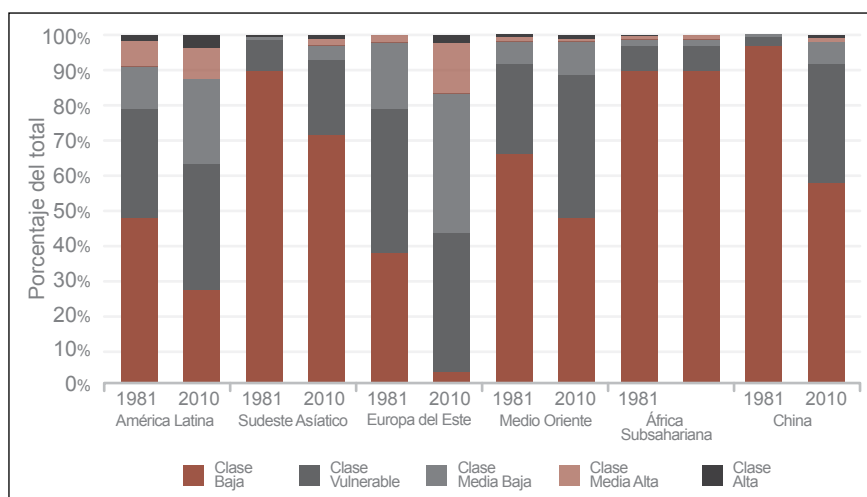
En términos generales, la variación en la composición social siguió el mismo patrón: así como la disminución de la clase vulnerable no significó un aumento de la pobreza, sino el tránsito de importantes capas de la población a la clase

---

Latina. Patrones de expansión, valores y preferencias. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, No. 17, 2014.

media, el ensanchamiento de la clase media no fue consecuencia de una contracción de la clase alta, que por el contrario, siguió mejorando sus condiciones de vida y bienestar como lo afirman Roberto Angulo, Alejandro Gaviria y Liana Morales<sup>5</sup> para el caso colombiano. Esto no deja de ser alentador a la hora de hacer el balance de los logros alcanzados. Pero al mismo tiempo, pone en evidencia la otra gran tarea pendiente de la región, y que a juicio de muchos constituye uno de sus mayores lastres económicos y sociales: la lucha contra la inequidad y la necesidad cada vez más acuciante de cerrar el abismo que separa el universo de los que menos tienen (o de los que tienen algo) del privilegiado conjunto en el que se concentra la mayor proporción de riqueza.

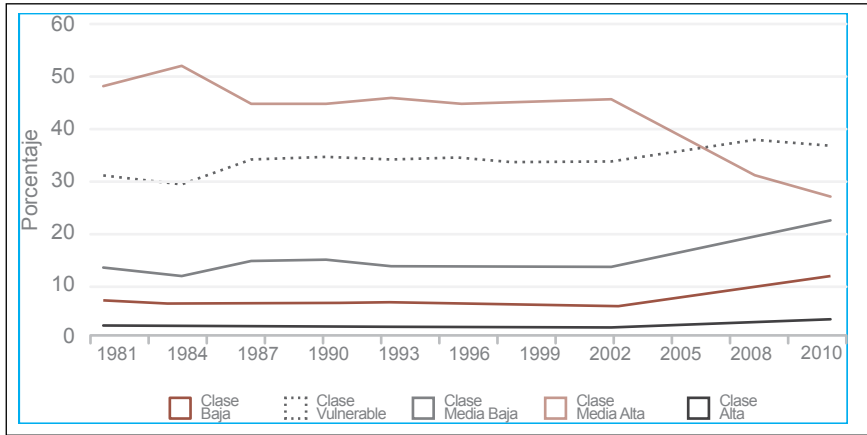
**Gráfica 2: Evolución de las clases sociales en las economías menos desarrolladas (1981-2010)**



Fuente: PENFOLD, M. & RODRÍGUEZ GUZMÁN, G. La creciente pero vulnerable clase media de América Latina. Patrones de expansión, valores y preferencias. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, No. 17, 2014. Con datos del Banco Mundial.

5. ANGULO, R. GAVIRIA, A. & MORALES, L. “La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011”. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, Vol. XLIV, No. 1, junio de 2014. pp. 173-209

**Gráfica 3: Evolución de las clases sociales en América Latina (1981-2010)**



Fuente: PENFOLD, M. & RODRÍGUEZ GUZMÁN, G. La creciente pero vulnerable clase media de América Latina. Patrones de expansión, valores y preferencias. *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, No. 17, 2014. Con datos del Banco Mundial.

También cabe señalar que, a pesar de la tendencia, la expansión de la clase media no se ha expresado de manera homogénea en toda la región. Stampini et. al. clasifican a las economías latinoamericanas por sus logros en reducción de la pobreza, así como por su éxito en ensanchar la clase media baja y alta y no solo la porción emergente<sup>6</sup>. La tabla 2 reproduce las observaciones que estos autores formulan sobre la evolución de la distribución del ingreso en América Latina entre 2000 y 2013. México y América Central registraron los menores índices de reducción de la pobreza y de progreso de la clase media. Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela alcanzaron a reducir los niveles de pobreza en más del 50%. El conjunto al cual pertenece Colombia, junto a Bolivia, Paraguay y Perú, ha logrado reducir la pobreza entre el 25% y el 50%. No obstante, la población de clase media emergente es el grupo mayoritario en estos países. Por otro lado, habiendo logrado reducir la pobreza en una proporción similar a los anteriores, Costa Rica, Panamá y Uruguay lograron que esto se tradujera en un aumento de la clase media no vulnerable, al punto de que ésta superara el segmento emergente.

6. STAMPINI, M. Et. Al. “Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina”. *Banco Interamericano de Desarrollo*, Documento de Trabajo del BID N° 591, mayo de 2015.

**Tabla 2: Evolución de la distribución del ingreso en América Latina**

| Entre 2000 y 2013<br>En 2013             | Reducción de menos del 25% de la pobreza                         | Reducción del 25% al 50% de la pobreza | Reducción de más de la mitad de la pobreza |
|--|--|--|--|
| <b>Mayormente pobre</b>                  | El Salvador Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana |  |  |
| <b>Mayormente emergente (vulnerable)</b> | México   | Bolivia, Colombia, Perú, Paraguay      | Ecuador, Venezuela                         |
| <b>Mayormente clase media o alta</b>     |  | Costa Rica, Panamá, Uruguay            | Argentina, Brasil, Chile                   |

Fuente: Stampini, M. et. al. “Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina”. *Banco Interamericano de Desarrollo*, Documento de Trabajo del BID N° 591, mayo de 2015. Datos: encuestas a hogares del Sociómetro-BID.

## ¿Qué ha pasado en Colombia?

Como se afirmó previamente, el país pertenece al grupo que ha logrado avances considerables en la reducción de la pobreza, pero cuyo avance ha significado una expansión importante de la clase media emergente, el segmento más vulnerable por el nivel de ingreso. Angulo, Gaviria y Morales aportan evidencia de que este ensanchamiento de la clase media se produjo por medio de una reducción de la pobreza y no por el empobrecimiento de la clase alta<sup>7</sup>. La pobreza, incluida la extrema y la moderada, pasó de 49,9% de la población en 2002 a 34,4% para 2011, es decir, una reducción de 15 puntos porcentuales que implica que la pobreza se redujo en 31%. El segmento de la clase media emer-

7. ANGULO, R. GAVIRIA, A. & MORALES, L. “La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011”. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, Vol. XLIV, No. 1, junio de 2014. pp. 173-209.

gente (USD 4 – USD 10 PPA) en el mismo período creció de 32,2% a 36,8%, lo cual lo convierte en el grupo más numeroso del conjunto socioeconómico del país. La clase media baja y alta (USD 10 – USD 50 PPA) también experimentó un aumento considerable pues en 2002, concentraba a 16,3% de los hogares; mientras que en 2011, 26,5% de estos hacían parte de este grupo. A su vez, la clase alta pasó de 1,5% a 2,4%.

Un aspecto que varios autores coinciden en considerar como un riesgo para Colombia es la prevalencia del segmento de clase media emergente, el más susceptible de recaer en la pobreza. Angulo, Gaviria y Morales advierten que la clase media en Colombia no solo es más pequeña en relación con el segmento vulnerable, sino que es también relativamente reducida si se la compara con el mismo segmento en Chile y México<sup>8</sup>.

Estos autores también comparan las cifras en las principales ciudades con el propósito de evaluar la reducción de la pobreza y la evolución de la clase media. Según su radiografía de la situación socio-económica, las ciudades que mayor crecimiento de la clase media fueron Bucaramanga, Bogotá, Medellín y Manizales. Estas ciudades cuentan con un porcentaje de clase media de 52%, 48%, 42% y 39% respectivamente. Las ciudades con mayores porcentajes de población de clase emergente son Barranquilla, (47%), Cúcuta (47%), Pereira (45%), Villavicencio y Pasto (ambas con 39%). Esta última ciudad cuenta con una situación de pobreza que alcanza al 34% de la población, mientras que en Barraquilla este indicador llega al 27%, en Villavicencio al 17% y en Pereira al 16%. Otro dato, sin duda relevante, es que la clase media está concentrada en las zonas urbanas (92%), mientras que una porción mínima (únicamente 8%) vive en las zonas rurales. Estas disparidades son sin duda alguna un reto para la política pública de los próximos años: no solo por los desafíos potencialmente asociados a un eventual proceso de posconflicto y por cuanto este es otro elemento que se suma a la brecha que separa el mundo urbano de la ruralidad en

---

8. Hay un desacuerdo con respecto a las cifras de clase media que presentan Stampini Et. Al. y las que usan Angulo, Gaviria y Morales para comparar el tamaño de la clase media en Colombia con Chile y México.

Colombia, sino también porque las estrategias para garantizar la sostenibilidad de los segmentos emergentes y requiere de diferenciación y focalización.

Para examinar el fenómeno de la expansión y la vulnerabilidad de la clase media más allá de la variable del ingreso, Angulo, Gaviria y Morales también llevan a cabo una evaluación multidimensional del fenómeno de reducción de la pobreza y expansión de la clase media. Este análisis comprende 15 indicadores agrupados en cinco variables: educación, niñez y juventud, trabajo, salud y vivienda y servicios públicos. Aunque este ejercicio arroja unos resultados preliminares algo obvios e intuitivos (el nivel de privación de estas cinco variables disminuye conforme aumenta el nivel de ingreso de los hogares), estos autores también afirman que ha habido una reducción de dichas privaciones a lo largo del periodo estudiado y que, además, ello ha tenido un efecto progresivo al afectar de manera positiva y en mayor medida a las personas de menores ingresos<sup>9</sup>.

No obstante, una mejoría en la mayoría de indicadores en términos de reducción de la pobreza, la clase media se caracteriza en Colombia por una importante vulnerabilidad. En primer lugar, como ya se mencionó, en la medida en que el segmento que concentra mayor población es el de clase media emergente, existe una vulnerabilidad debido al nivel de ingreso (los hogares que menos ingresos perciben son usualmente más sensibles a los choques económicos). Otra fuente de vulnerabilidad proviene del trabajo informal, una condición que se presenta en el 66% de los hogares de clase media baja y alta (USD 10 – USD 50)<sup>10</sup>. Igualmente, para estos autores la clase media presenta privaciones de bajo nivel educativo en el 30% de los hogares, rezago escolar en un 18% y ausencia de seguro de salud en un 15% (a pesar de la apuesta por cobertura universal hecha por sucesivas administraciones).

---

9. ANGULO, R. GAVIRIA, A. & MORALES, L. “La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011”. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, Vol. XLIV, No. 1, junio de 2014. pp. 173-209

10. ANGULO, R. GAVIRIA, A. & MORALES, L. “La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011”. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, Vol. XLIV, No. 1, junio de 2014. pp. 173-209

Aunque estos autores encuentran que en todas las clases sociales existen precariedades en materia de educación y trabajo, “las privaciones en la dimensión de vivienda y servicios públicos domiciliarios se presentan exclusivamente en los hogares pobres y vulnerables [emergentes]”<sup>11</sup>. Esto resulta relevante no solo por el impacto que tiene en la calidad de vida de los hogares. Las privaciones en vivienda conducen a un asunto que suele no ser tenido en cuenta para medir la pobreza o la vulnerabilidad de la clase media: el patrimonio de los hogares. Esta variable incide en su vulnerabilidad, en la medida en que aquellos que no tienen patrimonio (por supuesto no únicamente vivienda propia, sino otros activos muebles e inmuebles) son más dependientes del ingreso para satisfacer sus necesidades, responder frente a circunstancias graves e imprevistas, y planear su futuro.

## **Consideraciones Finales**

- Este documento ha querido presentar un contexto general y panorámico de la situación de la clase media en América Latina y en Colombia, e insinuar algunos de los desafíos que se derivan de los cambios ocurridos en la estructura socio-económica de los países de la región en los últimos tiempos.
- Se ha querido subrayar la dificultad que existe para medir la composición de la clase media. También existen dificultades, que afectan tanto el diseño e implementación como la evaluación de las políticas públicas, en materia de información que permita construir líneas de base sólidas, veraces, contrastables y comparables a lo largo del tiempo. El perfeccionamiento de la información socio-demográfica y económica disponible es una condición imprescindible, tanto para hacer el inventario real de los logros obtenidos como para identificar alertas y reenfocar las opciones de política pública hacia el futuro.

---

11. ANGULO, R. GAVIRIA, A. & MORALES, L. “La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011”. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social, Vol. XLIV, No. 1, junio de 2014. pp. 173-209



- No cabe duda de la importancia histórica que tienen los avances que se han producido en la lucha contra la pobreza en América Latina durante las últimas dos décadas. Sin embargo, la tarea está muy lejos de estar concluida. Existen brechas que deben cerrarse para construir sociedades integradas y equitativas, y para darle a la ciudadanía democrática la plenitud de su sentido y significado. Esas brechas se dan no solo entre los sectores más pobres y los de más altos ingresos, sino también entre el campo y las ciudades, entre otros.
- No obstante los logros alcanzados, buena parte de la clase media emergente en la región es altamente vulnerable. El éxito en la lucha contra la pobreza, cuya consecuencia ha sido el ensanchamiento de la clase media, fue potenciado por un contexto macroeconómico favorable (que se tradujo en un crecimiento sostenido de las economías de la región) y que permitió a los gobiernos disponer de mayores recursos para desarrollar ambiciosos programas sociales.
- Como resultado de lo anterior, la gran transformación socioeconómica de América Latina, y por ende su sostenibilidad, tiende a depender de la existencia de factores como el precio de las materias primas y el mantenimiento del gasto público. En un escenario de contracción económica y de necesaria reducción del gasto público, la tendencia positiva puede estancarse (como de hecho viene ocurriendo desde hace algunos años) o incluso revertirse.
- La apuesta en la lucha contra la pobreza se ha cifrado en programas de bienestar y solidaridad que, a pesar de haber mejorado las condiciones de vida de extensas capas de la población, han tenido un impacto limitado en la generación de nueva riqueza, en la creación de nuevos emprendimientos, en la formalización de la actividad económica y, por lo tanto, en el empoderamiento efectivo y en la autonomización de la ciudadanía frente al Estado.
- La clase media emergente / vulnerable quizá disfrute hoy en día de un mayor acceso a bienes y servicios públicos y goce también de un mejor nivel de vida. Pero su capacidad de ahorro e inversión sigue siendo sumamente limitada. Esto sigue manteniendo a estas capas de la población en condición de precariedad y mantiene al Estado en la obligación de proveer por su procura

existencial. Más aún, en muchos casos las mismas políticas públicas que explican la evolución de la estructura social y económica de la región durante los últimos años, actúan como incentivos negativos para la movilidad social, la formalización y el emprendimiento. En efecto: la universalización del acceso a ciertos bienes y servicios está en algunos casos ligada a la pertenencia a determinados sectores vulnerables de la sociedad, y al hacer depender de la vulnerabilidad el pleno goce del bienestar, desincentiva conductas individuales que, de otro modo, apuntalarían una paulatina emancipación de los individuos frente al asistencialismo y el socorro estatal.

- La expansión y consolidación de la clase media tiene importantes efectos políticos. En efecto, no solo contribuye a la consolidación democrática, sino también a la gobernabilidad, previene la radicalización política y genera apoyo al imperio de la ley. En ese orden de ideas, las políticas públicas de lucha contra la pobreza y de promoción de la clase media, tienen un componente político que no puede ser subestimado, y que, en sentido contrario, podría explicar las profundas implicaciones que puede tener en el futuro cercano una reversión de los logros alcanzados durante los últimos años.
- La política pública de promoción y consolidación de la clase media debe incorporar elementos como la promoción del emprendimiento y el apoyo a la iniciativa económica, fomentar la formalización económica, propender por el acceso a la propiedad, estimular el ahorro y la inversión, entre otros. Así como medir la pertenencia a la clase media únicamente en función del ingreso puede generar distorsiones o proporcionar una lectura incompleta de la realidad, las políticas unidimensionales tienen un impacto limitado, producen resultados precarios y alcanzan su techo rápidamente.
- El ensanchamiento y consolidación de la clase media debe venir acompañado de un proceso de fortalecimiento y profundización de la ciudadanía política, de integración y participación en la ciudadanía económica, y de integración en la ciudadanía social en sus diversas manifestaciones. Solo así los resultados positivos de la lucha contra la pobreza de los últimos años serán sostenibles en el tiempo y redundarán en la construcción de sociedades más democráticas, más libres y más cohesionadas.

## 4. Asociarse para progresar: Una alternativa para el campo colombiano

Junio de 2016

*Andrés Molano-Rojas,*  
Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Felipe Zarama Salazar,*  
Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*La apuesta por la asociatividad como una estrategia para mejorar la productividad y los ingresos de los pequeños y medianos productores no es nueva. Sin embargo, dada la actual coyuntura que vive el país y las perspectivas que ofrece el mercado agrícola, hay un interés renovado por parte de los diversos actores que fomentan o participan en estos procesos productivos colectivos. La política pública agrícola está encaminada a aprovechar las oportunidades de los esquemas asociativos para reducir las brechas entre el mundo rural y el urbano, para hacer el sector más competitivo y facilitar la inserción en la economía global. A pesar de que hay casos exitosos, algunos desafíos permanecen, los cuales muchas veces impiden que estos esquemas colectivos prosperen. El presente documento ofrece un breve balance crítico de los logros y limitaciones de la política pública y las iniciativas privadas en materia de asociatividad rural en Colombia, así como un inventario de factores de éxito y oportunidades para su perfeccionamiento en el mediano plazo.*

### Introducción

Colombia es un país que parece haber vivido de espaldas al campo, el cual sigue relegado al atraso y la marginalidad. Los altos niveles de pobreza, los bajos índices de desarrollo humano y la limitada provisión de bienes y servicios públicos, impactan no solo las condiciones de vida de los

habitantes rurales sino también su capacidad para generar ingresos e incorporarse activamente al circuito económico. Una de las herramientas que se ha promovido para transformar estas condiciones es la asociatividad. Distintas formas asociativas (y en particular, el cooperativismo) han sido promovidas por el Gobierno, la empresa privada y la sociedad civil organizada. Sin embargo, a pesar de algunos casos de éxito, la asociatividad rural está todavía lejos de consolidarse como una alternativa óptima para alcanzar ese propósito.

Varios son los desafíos que deben superarse para que la asociatividad y el cooperativismo contribuyan efectivamente a reducir costos de transacción en diversas etapas del proceso productivo y de comercialización, así como también a canalizar bienes y servicios a los productores rurales, de tal suerte que impacten positivamente en la productividad, la sostenibilidad y el bienestar. De particular relevancia resulta combinar la asociatividad (como forma de organización de la actividad económica) con el incremento del nivel educativo y la capacitación de los productores campesinos, una mejor regulación de la tenencia de la tierra, el acceso al crédito, la asistencia técnica, el desarrollo de la infraestructura (sistemas de riego, transporte, etc.) y la participación en el mercado, entre otros factores que, en su conjunto, inciden significativamente en los ingresos y el empoderamiento de los pequeños agricultores.

En ese sentido, la asociatividad solo podrá desarrollar todo su potencial en el marco de articulaciones o encadenamientos productivos con pequeños productores agropecuarios. Dichas articulaciones suponen “esquemas de cooperación, coordinación y articulación de esfuerzos y recursos que necesariamente deben desarrollar y recrear vínculos externos al aglomerado productivo, proveyéndose de información, tecnologías, mercados, recursos humanos, etc.”<sup>1</sup>, configurados “a partir de la historia, la cultura y los conflictos entre los actores, razón por la cual exige la creación de mecanismos capaces de canalizar estos últimos de tal

---

1. Ferraro, Carlo. “Clusters y Política de Articulación Productiva en América Latina”. CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

manera que se logre fomentar la confianza, reciprocidad y respeto a las normas comunes”<sup>2</sup>.

Esta perspectiva integral puede contribuir a hacer un balance crítico de los logros y limitaciones de la política pública y las iniciativas privadas en materia de asociatividad rural en Colombia, así como a identificar factores de éxito y oportunidades para su perfeccionamiento en el mediano plazo.

## ¿De qué hablamos cuando hablamos de asociatividad?

La acción colectiva de los seres humanos se produce en diversos contextos y abarca una pluralidad de dimensiones de la vida social, política, económica y cultural. En términos de la actividad económica, los individuos encuentran incentivos para trabajar conjuntamente a través de mecanismos que les permiten acumular recursos, capacidades, incrementar la competitividad y la capacidad de negociación frente a interlocutores que ostentan de alguna manera mayor poder de mercado.

Una primera definición de asociatividad podría ser:

Una estrategia de colaboración colectiva que persigue la creación de valor a través de la concreción de objetivos comunes que contribuyen a superar la escasez de escalas individuales y a incrementar la competitividad, herramienta que es necesaria para la supervivencia de las pequeñas y medianas empresas.<sup>3</sup>

---

2. Tomado del Proyecto “La asociatividad como estrategia para mejorar el bienestar de los pequeños productores rurales y sus familias. El crédito asociativo y cooperativo. Estudio de caso.” FINAGRO-ICP.

3. Lozano, M. A. “Modelos de asociatividad: estrategias efectivas para el desarrollo de las Pymes”. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, No. 68, 2010. pág. 175

La asociatividad económica puede adquirir muchas formas organizacionales y jurídicas, entre las que se destacan la asociación empresarial, la asociación público-privada y la asociación de encadenamiento productivo. El último de estos conceptos se ha empleado para describir fenómenos de cooperación entre pequeños y medianos empresarios, productores, comercializadores y transformadores. En ese sentido, Ramón Rosales define asociatividad como “un mecanismo de cooperación entre empresas pequeñas y medianas, en donde cada empresa participante mantiene su independencia jurídica y autonomía gerencial, decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con los otros participantes para la búsqueda de un objetivo común”<sup>4</sup>.

Esta no es una estrategia exclusiva del sector rural, pues, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, “es una práctica que desarrolla mecanismos de acción conjunta y cooperación empresarial para contribuir a que las compañías mejoren su posición en el mercado y logren tener una estructura más sólida y competitiva”. Hay casos de asociación de pequeñas y medianas empresas en ámbitos urbanos que siguen una lógica similar a los esquemas rurales. No obstante, en el sector rural la asociatividad adquiere una relevancia particular. El Departamento Nacional de Planeación “ha identificado la asociatividad como un factor fundamental para la generación de condiciones que mejoren el nivel de vida de la población rural, ya que esta figura proporciona a las familias (...) posibilidades para organizarse en comunidad, aumentar y mejorar su productividad, disminuir costos, lograr acceso real a los mercados, desarrollar economías de escala, aumentar el poder de negociación y lograr una mayor integración.”<sup>5</sup>

La asociatividad rural es entonces una actividad colectiva organizada, la cual se desarrolla en distintos modelos productivos. Estos, en algunos casos, han respon-

---

4. Cfr. Centro de Exportaciones e Inversiones de Nicaragua. “Asociatividad”. (Agosto, 2010). Consultado en junio de 2016, disponible en: [http://www.cei.org.ni/images/file/manual\\_asociativ.pdf](http://www.cei.org.ni/images/file/manual_asociativ.pdf)

5. Departamento Nacional de Planeación. *Lineamientos de política pública para la asociatividad rural en Colombia “Rutas Para La Asociatividad Rural”*, s.f. Consultado en junio de 2016, disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Rutas-para-la-asociatividad-rural-en-Colombia.aspx>

dido a los estímulos provenientes de las políticas públicas que se han diseñado en el Departamento Nacional de Planeación y en el Ministerio de Agricultura, así como a las iniciativas e intereses de las empresas, de la banca oficial y privada, de organismos de cooperación internacional y de las propias comunidades.

Los esquemas asociativos (que se describen en la Tabla 1.) pueden presentarse en las etapas de producción y comercialización, o únicamente en esta última. Desde el punto de vista jurídico, pueden adoptar diversas modalidades de organización dependiendo del contexto y de las necesidades de los asociados. Algunos esquemas asociativos pertenecen al sector de la economía solidaria (como las cooperativas), aunque desde luego no todos se ubican en esta categoría. La característica que todas comparten consiste en que se relacionan con otras empresas (que pueden ser del sector solidario o no) con el fin de solucionar problemas que afectan la actividad productiva (como el acceso al crédito o la carencia de infraestructura que les permita alcanzar economías de escala) e incrementar su capacidad de negociación, ya sea para la adquisición de insumos o para la comercialización del producto, entre otros.

**Tabla 1. Esquemas asociativos básicos**

| Esquemas asociativos  | Descripción  |
|---|--|
| <p><b>Asociación de producción agropecuaria con explotación colectiva del proyecto productivo</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada productor es dueño de su predio, pero la producción y las decisiones técnicas son colectivas.</li> <li>• Cuenta con un equipo directivo: un líder y otros encargados de los asuntos administrativos.</li> <li>• Las ganancias (y por lo tanto el riesgo) se distribuyen de acuerdo con el área productiva, los bienes y el trabajo que aporta cada productor.</li> <li>• La responsabilidad recae en la asociación, todos los procesos se desarrollan en el marco de ésta.</li> <li>• La distribución de utilidades es proporcional al aporte de los asociados.</li> <li>• No se puede retirar el área de terreno colectivo, solo se puede retirar la participación del proyecto.</li> </ul> |

| Esquemas asociativos  | Descripción   |
|---|---|
| <b>Asociación de producción agropecuaria con explotación individual del proyecto productivo</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada productor es dueño de su predio y produce en él.</li> <li>• El respaldo colectivo se concentra en la planeación de la explotación, el acceso a crédito, la asistencia técnica y la compra de insumos.</li> <li>• La comercialización puede ser individual o colectiva.</li> <li>• El trabajo de la tierra es independiente para los asociados.</li> </ul>   |
| <b>Asociación para prestación de servicio de mano de obra y asistencia técnica</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de 10 o más trabajadores para prestar servicios con su fuerza de trabajo manual o mecanizada.</li> <li>• No es necesario poseer tierra.</li> <li>• Se desarrolla mediante contratos de prestación de servicios.</li> <li>• La asociación es responsable de la capacitación y actualización de los asociados, también de su salud y bienestar.</li> </ul>  |
| <b>Asociación comunitaria</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado mantiene la propiedad sobre la tierra.</li> <li>• El Estado asigna la tierra a productores organizados.</li> <li>• Los costos de la producción se asumen por parte de los productores asociados.</li> <li>• Los productores diseñan y emplean el plan de producción (insumos, jornales y comercialización).</li> <li>• Los ingresos se distribuyen de forma equitativa entre los asociados.</li> </ul> |
| <b>Asociación para la comercialización</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta asociación se encarga únicamente de la comercialización de los productos para hacerla más competitiva.</li> <li>• El productor posee y trabaja la tierra de forma independiente.</li> <li>• El asociado puede desempeñarse como productor únicamente o puede ser productor y comerciante.</li> </ul>  |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Moreno, Delsa; Uribe, María Cristina & Luisa Fernanda Santiago. “Comunicación y manejo social para la asociatividad. Mecanismo para la sostenibilidad rural”. Bogotá: Sociedad Colombiana de Agricultores. SENA, julio 2011.

Dada la estructura y características dominantes en el campo colombiano, la asociatividad constituye una alternativa de desarrollo importante. De acuerdo con Ana María Ibáñez, con arreglo a los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2013, “Colombia tiene 2,7 millones de productores agropecuarios, de los cuales el 27% vive en sus predios (724.000). Solo un 16,6% tiene acceso a maquinaria; 16,8% a construcciones productivas; 18,1% a sistemas de riego;



10% a asistencia técnica y un poco menos de 10% tiene crédito financiero”<sup>6</sup>. No obstante esta situación, los pequeños productores contribuyen a producir algo más del 40% de la producción agrícola del país: “Ocho millones cuatrocientas mil hectáreas están dedicadas al uso agrícola, de las cuales cinco millones (59,5%) están explotadas por los productores tradicionales y 3,4 millones están destinadas a uso agroindustrial. Un 40% del área cosechada está en predios de menos de 50 hectáreas y generan más del 43% de la producción agrícola”.

## ¿Para qué sirve la asociatividad?

La respuesta a la pregunta sobre la utilidad de los esquemas asociativos en la ruralidad se encuentra en la naturaleza misma de estos mecanismos como formas de acción colectiva: las personas se asocian porque persiguen unos beneficios que consiguen al asociarse y que individualmente no lograrían obtener. Lo anterior no implica que la asociatividad esté desprovista de costos. Tampoco sugiere que las ganancias efectivamente percibidas una vez un proceso productivo ha concluido sean iguales a las esperadas antes de iniciarlo (pueden ser mayores, o simplemente, no satisfacer las expectativas).

El Departamento Nacional de Planeación considera que “La asociatividad contribuye al aumento de la competitividad y la productividad del sector agropecuario, ya que proporciona a las familias (rurales) posibilidades para organizarse en comunidad, disminuir costos, lograr acceso real a los mercados, desarrollar economías de escala, aumentar el poder de negociación, entre otros”<sup>7</sup>. En el contexto colombiano, los pequeños y medianos productores agrícolas poseen desventajas en términos de competitividad como consecuencia de varios factores:

---

6. Ibañez, Ana María. “Después de la fiesta: a trabajar por el campo”. *Portafolio* (Junio 29, 2016). Consultado en junio de 2016, disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/ana-maria-ibanez-londono/analisis-despues-de-la-fiesta-a-trabajar-por-el-campo-498331>

7. Departamento Nacional de Planeación, *s.f. Op. Cit.*

**Extensiones pequeñas de tierra.** Aunque pueden llegar a ser más productivos en términos de ingreso por hectárea<sup>8</sup>, en estos terrenos suele ser más difícil alcanzar economías de escala para la producción de un bien agrícola.

**Bajo acceso a activos.** Información, asistencia técnica, centros de acopio, financiación, entre otros.

**Dispersión y aislamiento.** Una porción considerable de las comunidades agrícolas en Colombia se encuentra dispersa en el territorio nacional y poco integrada al circuito económico nacional, muchas de sus veredas están incomunicadas debido a la falta de infraestructura y presencia estatal.<sup>9</sup>

La asociatividad permite acumular recursos, esfuerzos, experiencia e información. En ese orden de ideas, la asociatividad contribuye a:

- Organizar los colectivos y la comunidad bajo un objetivo común.
- Aumentar el poder de planeación y negociación.
- Compartir solidariamente riesgos y costos.
- Reducir costos de transacciones, transporte y distribución.
- Acompañar y facilitar el acceso a la asistencia técnica para el mejoramiento productivo.
- Acompañar y facilitar el acceso a fuentes de financiamiento.
- Mejorar la calidad de vida y a la formación del recurso humano.
- Incrementar las capacidades y condiciones para penetrar y sostenerse en mercados.
- Consolidación de economía de escalas para las comunidades

---

8. Leibovich, José. Et. Al. “Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura”. En Perfetti, Juan José. *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Incoder, Finagro, Banco Agrario, 2013. pp. 189-190

9. Este factor también se ve agravado por la presencia de poder de actores armados y la confluencia de economías ilícitas.

Por ejemplo, uno de los modelos que se destaca en las asociaciones de comercialización es aquél en el que se encuentra un gran productor que funciona como encadenador, el cual además de proveer asistencia técnica y transferencia de conocimiento, contribuye a incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, promueve el proceso de agregación de valor, puede contribuir a mejorar el acceso a nuevos mercados, brinda apoyo en la infraestructura de los proyectos productivos, pero especialmente ofrece una garantía de comercialización del producto<sup>10</sup>. Por supuesto, hay otros modelos que no involucran a un encadenador, en cuyo caso las asociaciones operan como vínculo entre los productores y los mercados para la comercialización.

## Las claves del éxito de la asociatividad

La asociatividad tiene un potencial de desarrollo socio-económico muy significativo, pero se requiere de varios factores para que sea exitosa o, al menos, viable. Entre estos factores principales se encuentran:

### *El desarrollo de capacidades organizativas y la existencia de una estructura adecuada de incentivos*

Deben existir incentivos como la reducción de costos de transacción y la obtención de beneficios (incluso si son intangibles como en el caso de las cooperativas), ya que estos serán los motores para la cohesión de los actores en torno al objetivo compartido con los demás participantes en el proceso productivo. Por supuesto, para que las asociaciones sean exitosas, se requiere de capacidades organizativas, puesto que se trata de acciones colectivas encaminadas a un proyecto productivo, que requiere de un alto nivel de compromiso que se proyecta en el tiempo y que demanda planeación, control de resultados y rendición de cuentas.

---

10. FINAGRO. “La asociatividad, estrategia de competitividad para los pequeños productores”. (8 de octubre de 2012). Consultado en junio de 2016, disponible en: <https://www.finagro.com.co/noticias/la-asociatividad-estrategia-de-competitividad-para-los-peque%C3%B1os-productores>.

### ***Transparencia en la información***

Como lo sugiere José Leibovich, investigador asociado del Instituto de Ciencia Política, la disponibilidad y la transparencia de información es un asunto fundamental para el correcto funcionamiento de las asociaciones, debido a que “(resulta) crucial que las reglas del juego estén tremendamente claras y que se respeten y se cumplan; que la formación del precio o el precio al que se va a asumir la cosecha por parte del encadenador sea tremendamente transparente y claro, y se sepa que efectivamente responde a condiciones de mercado, al precio internacional, a la tasa de cambio, a que haya un margen razonable, por supuesto, para el que está adquiriendo la cosecha, pero que no se recargue sobre la asociación que en muchos casos es una asociación más débil frente al gran comprador”.

### ***Acceso suficiente a activos***

La asociatividad depende de muchos recursos para su desarrollo y viabilidad y, por lo tanto, necesita de un acceso óptimo a activos, tales como:

**Tierra.** Extensiones de tierra adecuadas y suficientes para el desarrollo de su actividad económica.

**Centros de acopio.** Lugares de reunión y trabajo en los municipios principales donde las asociaciones puedan comercializar los productos de su actividad económica.

**Financiación.** Las asociaciones requieren de una inversión inicial que permita el arranque de su funcionamiento y su actividad productiva, la cual puede provenir de fuentes diversas. El crédito por parte de instituciones privadas o públicas, la inversión por parte de empresas encadenadoras o la cooperación internacional para el desarrollo son algunas de esas posibles fuentes.

**Información.** Las asociaciones necesitan información comercial de los mercados locales, nacionales e internacionales para tomar decisiones que correspondan con las señales que estos envían.

**Asistencia técnica.** Para que las asociaciones sean competentes, necesitan un grado de tecnificación, y por esto la asistencia técnica puede proveerles, no solo tecnología necesaria, sino además la capacitación y el conocimiento técnico para optimizar su competitividad.

**Infraestructura.** La asociatividad rural depende también de una red de infraestructura que le permita llevar a cabo su actividad económica en todas las instancias de la cadena productiva: la producción, el transporte, la transformación (plantas agro-industriales) y la comercialización.

**Tecnología.** Especialmente si se aspira a que la asociatividad contribuya a la generación de valor agregado y no solo a la provisión de materia prima para el proceso productivo.

### ***Políticas, regulación y bienes públicos***

El éxito de la asociatividad requiere políticas públicas integrales, de largo aliento, que articulen la intervención de distintas agencias oficiales, niveles de la administración pública y actores privados de diversa naturaleza. Esas políticas públicas deben además contribuir a mejorar el acceso a bienes públicos tales como la seguridad y la administración de justicia. El Departamento Nacional de Planeación considera que, en el caso colombiano, “Las leyes y decretos expedidos hasta el momento se han centrado en la economía solidaria en general y en el cooperativismo en particular, pero no en la implementación o la construcción de la asociatividad rural como una política de Estado y un fin en sí mismo”<sup>11</sup>, lo cual constituye un lastre institucional que afecta el adecuado desarrollo de los procesos asociativos.

### ***Empoderamiento***

El objetivo final de la asociatividad debe ser el empoderamiento de los asociados mediante la optimización de la actividad económica, en términos de competitividad y generación de valor agregado. La asociatividad no puede concebirse

---

11. Departamento Nacional de Planeación, *s.f. Op. Cit.*

como un mero mecanismo de supervivencia económica; debe ser un instrumento que potencie el emprendimiento y la generación de riqueza. Tampoco puede convertirse en un simple formato para asegurar el acceso a ciertos beneficios o privilegios o para capturar rentas gracias a subsidios o facilidades garantizadas por el Estado.

## ¿Por qué fracasan los proyectos asociativos?

A pesar de contar con una larga trayectoria, los resultados alcanzados a través de la asociatividad en el contexto del campo colombiano han sido palmariamente limitados. Ello obedece a factores estructurales (como el persistente abandono del campo colombiano por parte del Estado), acaso también a elementos culturales (ausencia de una tradición de acción colectiva), o a la disfuncionalidad y falta de coordinación de las diversas iniciativas e instrumentos de promoción de la figura.

### ***Falta de sostenibilidad de los esquemas asociativos***

Algunos mecanismos fracasan sencillamente porque no son suficientemente resilientes ni sostenibles. Esto se debe, a su vez, a diversos factores. Por un lado, a que la actividad agrícola es por definición muy riesgosa y las asociaciones tienden a asumir cargas considerables del riesgo. Por otro lado, como se trata de una actividad colectiva, depende de los miembros que componen la asociación, de su disposición de trabajo y de la confianza. En este aspecto, Santiago Tobón, experto asociado al Instituto de Ciencia Política, insiste en un asunto que es a su parecer crítico y es la ausencia de un marco normativo claro que regule las relaciones contractuales entre los productores y los procesadores, lo cual termina en muchos casos por afectar la perdurabilidad los mecanismos.

### ***Barreras de acceso al crédito***

A pesar de que uno de los motivos para asociarse es lograr un mayor acceso al crédito, algunas barreras persisten. Como lo reconoce el Departamento Nacional de Planeación, los obstáculos para el acceso al crédito que suelen enfrentar

las asociaciones rurales, se producen por tres causas principales: “Asincronía entre los instrumentos de crédito y las especificidades del sector rural; carencia de una herramienta especializada de evaluación del riesgo crediticio agropecuario e insuficiencia de instrumentos financieros distintos al crédito agropecuario”<sup>12</sup>.

De acuerdo con Juan Carlos Arroyave, Director de Desarrollo Agrícola de Casa Luker, las líneas de crédito son competitivas y adecuadas, pero persisten obstáculos de acceso como las garantías que son demandadas para respaldar los créditos, aspecto que no siempre se resuelve a través de la banca de fomento. Por otro lado, a juicio de José Leibovich, un problema en esta materia es la “pre-condicionalidad” de la asociación para el otorgamiento de un crédito, porque a pesar de que fomenta la asociatividad, lo hace de manera forzada. Esta es una de las razones por las cuales es usual que se destinen recursos a una asociación que no se ha consolidado, en la que no hay la confianza necesaria entre los miembros y donde las cargas y las responsabilidades son ambiguas, lo que puede conducir al fracaso de la asociación, aunque haya logrado acceder al financiamiento de sus actividades.

### ***La política pública: mensaje, incentivos y bienes y servicios públicos***

De acuerdo con varios expertos, algunos de los problemas más serios que enfrentan los esquemas asociativos como estrategias para desarrollar el potencial de crecimiento económico del campo colombiano provienen de la política pública misma. Entre ellos se destacan: Los mensajes confusos que reciben los productores; una estructura de incentivos perversos y la falta de provisión de bienes y servicios públicos en las áreas más marginadas, muchas de ellas afectadas por el conflicto, o con presencia de los grupos armados ilegales.

Hasta hace muy poco, la asociatividad fue un asunto autocontenido en la agenda y las acciones del Ministerio de Agricultura. Solo recientemente empezó a abordarse como un asunto transversal de la política de desarrollo rural, enten-

---

12. Departamento Nacional de Planeación, *s.f. Op. Cit.*

didada integralmente. Lo anterior permite tener un enfoque más articulado, que redundaría en el impulso de la asociatividad rural. Cabe señalar además el impacto de la intermediación en el éxito de la asociatividad. La participación de intermediarios en el acceso a los beneficios ofrecidos por las políticas de estímulo a la asociatividad absorbe una porción importante de recursos que quedan en manos de contratistas y operadores. Al mismo tiempo, el beneficiario final establece una relación no con el Estado sino con el intermediario, lo cual implica perder una oportunidad importante para el fortalecimiento de la legitimidad y la representatividad del Estado, especialmente en zonas deprimidas de la geografía nacional.

Otro de los desafíos que enfrenta el Estado en esta materia tiene que ver con los incentivos presentes en la política pública de asociatividad, los cuales suelen ser perversos —es decir, contrarios a los propósitos que se persiguen. Como se mencionó anteriormente, las instituciones del Estado promueven la asociatividad no solo por los beneficios que este modelo puede aportar a los productores en materia de productividad e ingresos; también lo hace porque le permite generar rendimientos de escala en la provisión de bienes y servicios públicos a comunidades rurales que tienden a estar dispersas en el territorio. Por este motivo, la asociatividad se ha convertido en una especie de pre-requisito para el desembolso de recursos, la puesta en marcha de programas de asistencia o la provisión de infraestructura. Como lo señala Santiago Tobón, muchas asociaciones han dejado de conformarse como un mecanismo para agregar conocimiento y recursos y alcanzar economías de escala, y han pasado a fungir como vehículos para la captación de recursos. De acuerdo con Daniel Rico, investigador de la Fundación Ideas para la Paz, este problema ocurre también en los programas de sustitución de cultivos ilícitos que, aunque con lógicas distintas, comparten una dinámica similar, que consiste en que los recursos de asistencia se convierten en un “incentivo a la ineficiencia”. Programas que deberían tener una vigencia limitada acaban perpetuándose, desestimulando la productividad y la eficiencia que, en principio, debían promover.



## Consideraciones finales

- Aunque existen recopilaciones sobre experiencias exitosas en materia de asociatividad, hace falta un balance más sistemático que identifique los éxitos y los fracasos de los esquemas asociativos, que ofrezca información precisa sobre los modelos que ofrecen mejores resultados, las regiones en donde operan y los productos a los que se dedican. Ello, con el fin de orientar la política pública, al igual que las demandas y expectativas de los actores que participan en los procesos asociativos.
- La perdurabilidad de los esquemas asociativos en el tiempo es fundamental para que cumplan su propósito en el terreno de lo puramente económico, pero también, como espacios para la construcción de capital social y para la formalización de las relaciones económicas. Todo ello requiere de un marco institucional y regulatorio más coherente, preciso y estable y de políticas públicas de largo alcance y enfoque multidimensional, que sean conducentes al empoderamiento de los esquemas y a su transformación en unidades de producción que generen valor agregado y que sean rentables, competitivas y autosostenibles.
- Cabe resaltar, como lo hicieron varios expertos, que el Estado se ha preocupado por adoptar un enfoque más integral en relación con los modelos asociativos, de tal forma que la política opere de manera transversal y no autocontenida. Los ajustes institucionales recientes (como la creación de la Agencia de Desarrollo Rural en el Ministerio de Agricultura) pueden contribuir a ese propósito, pero, en todo caso, son una condición necesaria –aunque no suficiente– para que así sea.
- La asociatividad genera oportunidades para compartir conocimientos y prácticas, para perfeccionar procesos, para multiplicar recursos y para mejorar la posición relativa en las relaciones de mercado. Pero la generación de las ventajas dinámicas asociadas a la cooperación no se produce por generación espontánea, sino que es el resultado de un proceso que requiere además de

capacidades técnicas, desarrollo organizacional, planeación estratégica, acceso a la información, reglas de transparencia y protocolos de rendición de cuentas.

- La labor del Estado debe estar encaminada a ofrecer asistencia a los productores que la requieren para superar fallas de mercado, como barreras de entrada, asimetrías en la información o en la estructura de mercado. En todo caso, las transferencias directas de dinero deben ser temporales (para evitar que se produzca fenómenos de sustitución adversa) y condicionadas (para que sean verdaderamente efectivas y no se conviertan en conductas de riesgo moral). La asociatividad no debe ser simplemente la sustitución del providencialismo individual por el providencialismo colectivo.
- Además de la estructura de incentivos, la institucionalidad se debe preocupar por aumentar el alcance y la calidad de los bienes y servicios públicos en la ruralidad, puesto que esto redundará en mayor productividad y competitividad de los productores. No obstante, como lo advierten algunos expertos, vale la pena diseñar un enfoque diferenciado para las zonas rurales que están más integradas y aquellas más marginales, especialmente aquellas que cuentan con presencia de los grupos armados ilegales y en los que florecen las economías criminales.
- No solo existen diversas formas (organizacionales y jurídicas) de asociatividad. También hay distintos tipos de asociatividad según el propósito: De proveeduría (la más básica); de riesgo compartido (que ofrecen una oportunidad para estimular el emprendimiento, la mentalidad empresarial) y de valor compartido, para hacer negocios. La asociatividad debe ser concebida como un proceso de transformación de la participación de los asociados en la actividad económica, pues solo así puede ser aprovechado a plenitud el potencial que ofrece para apalancar el desarrollo rural, el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida del campo colombiano.

## 5. El sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos: ¿Sinergias positivas o sustitución adversa?

Julio de 2016

*Andrés Molano-Rojas,*  
Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Felipe Zarama Salazar,*  
Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*De manera creciente, actores privados participan de una manera activa en la provisión de bienes y servicios públicos. Las brechas de alcance y calidad de estos en el territorio han configurado una estructura de provisión con geometría variable. Esta participación ofrece oportunidades y desafíos para la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo. Experiencias positivas sugieren que es posible generar sinergias constructivas en la provisión de bienes y servicios públicos por actores privados. Otras hacen evidentes problemas de sustitución adversa del Estado en su responsabilidad de garantizar —ya sea de manera directa o indirecta— el acceso del conjunto de la población a estos bienes y servicios. Estas fallas resultan en presiones indebidas y cargas onerosas sobre las empresas. Sin embargo, modelos de gobernanza tripartita (Estado, empresa y comunidades) pueden ser útiles para aprovechar las ventajas de la participación de los privados en asuntos públicos, evitando los efectos perversos.*

## Introducción

**D**urante los últimos años Colombia ha logrado avances significativos en el acceso de la población a bienes y servicios públicos. No obstante, amplias zonas del territorio nacional permanecen relegadas al atraso y la marginalidad, no solo en términos cuantitativos sino cualitativos. Aunque con expresiones que difieren en su grado de intensidad de una región a otra, estas regiones, ubicadas mayoritariamente en la ruralidad, registran índices de pobreza superiores al promedio nacional y niveles limitados de desarrollo humano. Las deficiencias de capacidad institucional efectiva presentes en estos territorios tienen además repercusiones en la legitimidad del Estado y afectan el pleno ejercicio de la ciudadanía. Ello, a su turno, genera impactos sobre la iniciativa empresarial y las oportunidades de desarrollo.

Desde el punto de vista de su producción y consumo, los bienes públicos (en su noción más “pura”) están definidos por dos características particulares. La primera de ellas es la no rivalidad, es decir que el consumo de un bien público determinado no reduce la cantidad disponible para el disfrute del mismo por otro usuario o consumidor. La segunda es la universalidad: a ellos se accede con independencia del grado en que se ha contribuido a sufragar los costos que requiere su producción (por ejemplo, mediante el pago de impuestos).

En circunstancias normales, por lo tanto, los Estados suelen ser los proveedores por defecto de los bienes públicos. Sin embargo, bajo ciertas y precisas condiciones, los Estados pueden transferir esta función a actores privados, creando para ello estructuras de incentivos y mecanismos de supervisión adecuados. En efecto, hoy en día los particulares intervienen en la producción y provisión de bienes y servicios públicos, por ejemplo, a través de figuras como la privatización, las concesiones, las Alianzas Público Privadas (APP), entre otras. A veces, sin embargo, esta transferencia es el resultado no de una estrategia o alternativa de política pública, sino de la negligencia o a la franca incapacidad del Estado para cumplir sus funciones. De ello pueden aprovecharse incluso actores ilegales, que acaban constituyendo estructuras de gobernanza

en aquellos territorios donde el Estado no llega (ya sea porque no ha podido o no ha querido llegar).

La participación del sector privado en la producción y provisión de bienes o servicios públicos puede tener repercusiones positivas, pero en otros casos acaba conduciendo a la sustitución del Estado por los particulares, en un proceso que combina tanto sustitución adversa como daño moral. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el interés en adelantar actividades productivas en una determinada región obliga a una empresa privada no solo a generar bienes y servicios que en otras circunstancias debería generar el Estado, sino a proveer de ellos directamente a las comunidades circundantes (que en muchos casos se lo exigen a través de mecanismos como la consulta previa, o mediante diferentes formas de presión, como paros o bloqueos).

Como consecuencia de lo anterior, el Estado puede aplazar cómodamente su intervención en esas comunidades (en tanto que sus necesidades ya están siendo satisfechas), y al mismo tiempo, estas acaban demandando del particular —como si de su función natural se tratara— la prestación permanente de esos y otros bienes y servicios adicionales y complementarios. A la postre, esto provoca presiones adicionales y cada vez más onerosas para los particulares, aumenta los costos de transacción, incrementa el potencial de conflictos entre éstos y las comunidades, estimula la inacción del Estado y hace depender la provisión de bienes y servicios de la continuidad de la actividad económica sobre la cual recae el interés de los actores privados.

Si bien es cierto que la participación del sector privado abre ventanas de oportunidad para la expansión, profundización y optimización de la gobernanza (entendida como la gestión de los problemas y la satisfacción de las necesidades colectivas mediante la provisión eficiente, transparente y efectiva de los bienes y servicios pertinentes), no es menos cierto que también entraña riesgos para el desarrollo institucional, la competitividad y la atractividad, las relaciones con las comunidades y la sostenibilidad, tanto de las actividades productivas, como de la provisión y acceso a esos bienes y servicios. La construcción de sinergias verdaderamente positivas no se produce de manera espontánea, sino que es el

resultado de adecuadas políticas públicas y de términos regulatorios muy claros sobre el relacionamiento entre el Estado, los particulares y las comunidades.

Los bienes públicos suelen proveerse con diversos niveles de “pureza”. Es decir, las condiciones de universalidad y no rivalidad no se cumplen en el mismo grado en todas las ocasiones. Con respecto a la universalidad, hay situaciones que impiden el acceso de todas las personas a ciertos bienes públicos, lo cual suele ocurrir cuando existen barreras de entrada. En algunas situaciones, el acceso al sistema de justicia puede estar por ejemplo limitado por una barrera de entrada, debido a que las personas deben incurrir en determinados gastos (por ejemplo, el pago de abogados, incluso a pesar de que existan los defensores de oficio para las causas penales). Lo anterior sucede también con el acceso al crédito. En otras ocasiones, por razones de política pública o por consideraciones de equidad, puede privilegiarse el acceso de determinados colectivos poblacionales a determinados bienes y servicios.

Otra de las fallas que impiden que los bienes públicos se presenten en su forma más pura es la congestión en la provisión de ese bien. Lo anterior implica que la no rivalidad no se cumple a plenitud y, por lo tanto, la cantidad disponible del bien público no es suficiente para la satisfacer la demanda. Quizás el ejemplo más ilustrativo es la congestión del sistema de justicia, el cual no solo es un problema de administración de la justicia, sino precisamente un escenario de congestión (es decir de rivalidad) de la provisión de un bien público.

La provisión de bienes públicos es entonces un problema para la gobernabilidad, entendida ésta como el gobierno efectivo. Pero lo es aún más desde el punto de vista de la gobernanza, es decir, en función del marco y los actores que intervienen la administración y gestión de asuntos de interés colectivo. Los bienes públicos están ligados a la conformación de sociedades políticas y económicas como formas organizadas de acción colectiva para la satisfacción de necesidades y la realización de expectativas que serían inalcanzables para los sujetos de manera individual. En ese sentido, más allá de la respuesta a las necesidades, la provisión de bienes y servicios públicos es condición necesaria

para la consolidación de la comunidad política y para el desarrollo económico; y, por lo tanto, una provisión deficiente e incompleta compromete la viabilidad de la convivencia social tanto como las perspectivas de desarrollo y crecimiento económico.

## Bienes públicos de primer, segundo y tercer orden

El Estado es el responsable de garantizar la provisión de unos bienes públicos que son la base para la convivencia y el desarrollo, como lo ha advertido la experta Alexandra Guáqueta: Las instituciones estatales deben ser las encargadas de proveer ciertos bienes públicos, los cuales por su naturaleza no puede descargarse en los privados. Por un lado, porque al ser bienes públicos, su naturaleza de no exclusividad es un desincentivo para su producción. Estos bienes requieren de monopolio natural. Además, delegar su producción en los privados puede resultar problemático, en términos de su legitimidad y de la posibilidad de rendir cuentas (*accountability*). Frente a lo anterior, no es en vano que el régimen jurídico que cubre a los privados y los públicos sea esencialmente diferente, por ejemplo en cuanto a los derechos y obligaciones de cada uno y el margen de autonomía para la acción que se deriva del principio de legalidad: los funcionarios no pueden hacer algo a menos que esa acción esté consignada como una facultad en el marco normativo, mientras que los particulares pueden ejercer la autonomía de su voluntad en todo aquello que no les esté expresamente prohibido. Esta es una garantía que surge del Estado de Derecho y que limita las competencias de los funcionarios para evitar el abuso y la arbitrariedad.

Los bienes públicos que no deben ser delegados en ninguna circunstancia son, por supuesto, la regulación, la seguridad y la justicia, como lo reitera Miguel Fadul, Coordinador Regional de Agriteam Canadá. El Estado existe en primer lugar como centro de imputación normativa, al cual le es inherente el monopolio de la creación y la coerción del derecho. La seguridad en manos de los privados no es deseable, puesto que puede conducir a extralimitaciones. De igual

forma, la justicia en manos de los privados erosiona el pacto social y aumenta la posibilidad de arbitrariedades en la administración de la justicia.

La provisión efectiva y adecuada de la regulación, la seguridad y la justicia como bienes públicos es entonces una condición necesaria para la convivencia, pero también lo es para el desarrollo económico y del emprendimiento. Si ello es así, entonces llama poderosamente la atención el hecho de que Colombia haya logrado sobrevivir como comunidad política y alcanzar un crecimiento económico considerable, incluso en una situación de expansión de la violencia y de intensificación conflicto armado. En realidad, el contexto de violencia, ilegalidad y conflicto armado ha operado como un impuesto al desarrollo<sup>1</sup>. Como lo plantean Juan Carlos Echeverry Et. Al., un conflicto de larga duración no impide el crecimiento económico, pero sí funciona como una imposición que es presupuestada por los actores económicos como cualquier otro gravamen o tributo. El conflicto tampoco ha sido un impedimento para que empresas operen en áreas geográficas afectadas por este y en las que hacen presencia los grupos armados ilegales. Pero ello no significa en absoluto que la ausencia o falla del Estado a la hora de proveer bienes públicos en todo el territorio haya sido inocua. Por un lado, los efectos positivos del desarrollo y el crecimiento habrían podido ser mayores. Y por el otro, la ausencia del Estado ha generado ventanas de oportunidad para la ilegalidad, para la captura de las instituciones, para la privatización de lo público, para la inculturación de prácticas depredatorias, etc. A fin de cuentas, nada es más nocivo que la omnipresencia del Estado, salvo su ausencia en lo que le es más propio.

En una segunda categoría de bienes públicos se podrían ubicar aquellos en los que la participación de los privados no es inusual ni resulta esencialmente problemática. Tal es el caso de la infraestructura: carreteras (nacionales, departamentales y vías terciarias), puertos, aeropuertos, oleoductos y centros de acopio. Vale la pena mencionar que estos bienes públicos de segundo orden

---

1. Echeverry, J. C. Et. Al. “¿Nos Parecemos al Resto del Mundo? El Conflicto Colombiano en el Contexto Internacional”. *Archivos de Macroeconomía*, Documento 143 (12 de febrero de 2001).



suelen presentar restricciones en cuanto al acceso y la cantidad disponible del bien. Por ejemplo, aunque la vía pública tiene tránsito libre es posible cobrar un peaje. Esto limita el problema de la no tributación o del *free-rider*, y además funciona como contraprestación por la inversión privada en su construcción y mantenimiento. Por otro lado, la cantidad del bien público puede ser menor a la demandada, ocasionando un fenómeno de congestión en la provisión de ese bien, el cual suele presentarse en las carreteras con grandes afluencias de vehículos.

El Estado, con arreglo a diversos criterios técnicos o incluso reconociendo su capacidad limitada (en términos del conocimiento necesario o *know-how*) o potenciales riesgos de ineficiencia para adelantar estas obras, suele delegar en los privados su ejecución a través de concesiones, licitaciones o mediante la conformación de Alianzas Público Privadas (APP). Algo similar ocurre con otros servicios públicos. No hay que olvidar que existe una conexión cercana entre la producción de bienes públicos y la prestación de servicios públicos. Por un lado, en la mayoría de los casos se trata de monopolios naturales, es decir que resulta más eficiente que sea uno solo el productor/proveedor. Por otro, la provisión de ciertos bienes públicos depende de la prestación de un servicio público. Este el caso del servicio de energía eléctrica (servicio público), el cual posibilita que una población cuente con alumbrado público (bien público). Ese último un bien público, no excluyente y no rival, que puede impactar positivamente incluso sobre la generación y el acceso a otro bien público: la seguridad.

Es posible identificar una tercera categoría de bienes públicos. Ante la imposibilidad de acceder a ellos de manera individual, el Estado y otros actores relevantes han fomentado la producción de ciertos activos colectivos que operan con un esquema de bienes públicos. En la ruralidad, el Estado ha fomentado distritos de riego a pequeños productores organizados en esquemas asociativos. Lo anterior con el objetivo de optimizar recursos y generar economías de escala.

## La provisión de bienes públicos en el territorio a geometría variable

El Estado colombiano, en proceso de consolidación, se ha fortalecido paulatinamente, aumentado la cobertura institucional y el alcance de la provisión de bienes y servicios públicos. En particular, en términos de seguridad ha habido avances significativos, con la implementación del Plan Colombia y de las políticas de Defensa y Seguridad Democrática y de Consolidación de la Seguridad Democrática. Para poner un ejemplo evidente: el Estado ha logrado restablecer la presencia policial en todas las cabeceras municipales del país. Por supuesto, lo anterior no ha estado exento de dificultades, como se hizo evidente cuando la población de algunos municipios del Cauca se manifestó exigiendo el retiro de las estaciones de la Policía Nacional de los cascos urbanos por razón de los constantes ataques de que eran objeto por parte de los grupos armados ilegales<sup>2-3</sup>.

Sin embargo, el país todavía enfrenta un déficit de penetración institucional, más allá de la presencia policial y militar. En efecto, no se puede ignorar el hecho de que, como consecuencia de la problemática de seguridad experimentada durante las últimas décadas con especial intensidad, la Fuerza Pública ha tenido que entrar a cumplir funciones que desbordan los alcances más estrictos de su vocación misional (sustituyendo a otras agencias del Estado). Por otro

---

2. El 4 de agosto, la Corte Constitucional ordenó a la Policía Nacional retirar la estación del casco urbano del corregimiento de El Mango, Algeciras (Cauca), luego de fallar a favor una tutela, considerando que en efecto “existe una amenaza o riesgo grave para la integridad de la comunidad y sus habitantes”. Este fallo se produce un año después de que la población expulsara por 48 horas a 60 miembros de la Policía Nacional. Ver: *El Tiempo*. “Tras un año de regreso de Policía a El Mango, Corte ordena su retiro”. *El Tiempo* (4 de agosto de 2016). Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/corte-constitucional-ordena-reubicacion-de-policia-en-vereda-el-mango/16663769>

3. Una situación similar ocurrió en 2012 cuando un grupo de indígenas desbarataron las trincheras de la estación de Toribío (Cauca) y, aunque procedieron a hacer lo mismo con las trincheras que habían dispuesto en la montaña guerrilleros de las FARC, notificaron a los integrantes de la Policía que no podían permanecer en la población. Ver: *El Tiempo*. “Indígenas del Cauca quieren sacar a Farc y a Ejército de su territorio”. *El Tiempo* (10 de julio de 2012). Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12015911>

lado, aunque la estabilidad política (por contraste con otros Estados latinoamericanos) ha sido una fortaleza histórica de Colombia, la estabilidad jurídica está todavía muy lejos de conseguirse. La variación constante de las reglas de juego, la existencia de regímenes privilegiados y reglamentaciones específicas, el solapamiento de competencias entre agencias reguladoras, la hiperinflación normativa, la descontrolada constitucionalización del derecho, entre otras razones, afectan la calidad del marco legal en el que las personas (naturales y jurídicas) ejercen sus derechos, contraen obligaciones y resuelven sus controversias. A esto cabe añadirse la deficiente incorporación de algunos territorios a los circuitos de gobernanza, economía y desarrollo. Como lo plantea Ernesto Borda, Director de Trust Consultores, el desafío que permanece y que será aún más importante en una eventual transición postconflicto es precisamente la integración y conexión de esos territorios, en donde muchas veces el Estado es sustituido por los particulares ya sea por concesión (sin supervisión efectiva), por presión, o por usurpación.

Esta preocupación estuvo presente en la formulación de la política de consolidación territorial, la cual ha apuntado justamente a coordinar la llegada del resto del “tren institucional” a los territorios más marginales. Como lo afirman Juan Carlos Palou Et. Al. en su balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial, el concepto de “mal gobierno”, entendido como un pobre desempeño de las funciones estatales, estuvo en el origen de la concepción de esta política<sup>4</sup>, asentada sobre tres pilares: un componente contrainsurgente, una estrategia antinarcóticos y finalmente un elemento de desarrollo regional y social.

Esta política ha sido parcialmente exitosa. Por un lado, en términos de contra-insurgencia, el Estado ha conseguido logros importantes en diezmar los grupos armados ilegales e incluso forzar su disposición a la negociación. De manera particular ha sido exitoso en arrebatarles el control territorial de amplias zonas, recuperando todas las cabeceras municipales y dejando en el pasado la situación en

---

4. Palou, J.C. Et. Al. “Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial”. *Fundación Ideas para la Paz*, Informe 14. Consultado en julio de 2016, disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/77>

la cual poblaciones no contaban con presencia de la Fuerza Pública. A pesar de estos avances en las porciones que podrían denominarse urbanas, las zonas rurales de un número significativo de municipios siguen siendo territorios disputados por el Estado y los grupos armados, organizaciones criminales y otros poderes de hecho. Igualmente, aunque la Fuerza Pública controla a las zonas urbanas en su gran mayoría, éstas no están exentas de presentar fenómenos de “mal gobierno”.

Con respecto al segundo componente de la política de consolidación, la estrategia contra narcóticos, el balance también es ambiguo. Por un lado, en lo referido a la lucha contra los cultivos ilícitos registró niveles mínimos en los años 2012 y 2013, arrojando 48.000 hectáreas cultivadas con hoja de coca, de acuerdo con el Sistema Integral de Monitoreo a los Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Desde el año 2014, el área cultivada ha experimentado un crecimiento considerable, ubicándose en 68.000 hectáreas para ese año y en 96.000 hectáreas para el año siguiente. De acuerdo con el mismo informe, para el último censo, el 64% de los cultivos de coca está ubicado en Nariño, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander, departamentos que están en el centro de gravedad de la política de consolidación.

Otro dato revelador del censo de 2015 sobre cultivos ilícitos es la concentración del aumento, puesto que el 81% del incremento estuvo en esos cuatro departamentos más el departamento de Cauca (otra entidad territorial que contiene municipios de especial interés en términos de consolidación territorial).

Este informe confirma los hallazgos de varios investigadores: los cultivadores no ingresan necesariamente a este mercado por el margen de ganancia, pues para la región central –compuesta por tres subregiones: Catatumbo (Norte de Santander y César), Sur de Bolívar, Bajo Cauca (Antioquia, Córdoba y Bolívar) y Magdalena Medio (Boyacá, Caldas, Santander y Cundinamarca)– y la región conformada por los departamentos de Putumayo y Caquetá, los ingresos que recibe un cultivador por una actividad lícita al año son en promedio \$9.740.000/año, mientras que por el ingreso de un productor de coca es alrededor de \$9.154.000/año.

¿Por qué, entonces, los cultivadores toman la decisión de sembrar coca u otra planta proscrita? La respuesta es compleja. Sin embargo, varios expertos han señalado que no se trata solamente de una cuestión de rentabilidad. Es, por el contrario, un asunto de marginalidad. Según Daniel Rico, investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz, “los cultivadores no están frente a un portafolio de opciones, tienen restricciones a su libertad y son profundamente vulnerables en las veredas más distantes”<sup>5</sup>. Esas limitaciones a su autonomía suelen expresarse en presiones de los grupos armados ilegales, que en muchos casos impiden que los cultivadores transiten a la economía lícita.

En estas zonas apartadas, existe entonces un sistema de gobernanza paralela, administrado por actores ilegales. Las economías ilegales requieren también de cierta regulación para que florezcan, aunque en muchos casos ésta provenga de la violencia y la intimidación. La regulación de una economía ilegal pasa por aspectos como la reglamentación de los pesos y medidas o incluso la resolución de conflictos<sup>6</sup>. No obstante, la importancia del papel que cumplen grupos armados como las FARC en estas regiones, su participación en la gobernanza de estos territorios no se limita únicamente a la regulación de las economías. Como lo plantean David Álamos y Ana Daza, la acción reguladora ha abarcado elementos de la vida cotidiana de los habitantes de estas zonas marginales y alejadas del control estatal, tales como matrimonios, divorcios, conflictos de linderos, entre otros, que fueron resueltos por los comandantes guerrilleros.

Los territorios marginales a la institucionalidad y a la economía legal hacen del Estado colombiano un “Estado archipelágico en términos de ejercicio del poder” (como lo califica el consultor Álvaro Balcázar), y, de hecho, pueden ser caracterizados por la noción de “desgobierno”. Tal y como los definen Angel

---

5. Rico, D. “Cuestionando el mito de la rentabilidad cocalera”. *Fundación Ideas para la Paz* (30 de marzo de 2016). Consultado en julio de 2016, disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1307>

6. Álamos, D. & Daza, A. “Seguridad en la transición y seguridad transicional”. En: Molano, A. (Ed.) *El posconflicto en Colombia: Reflexiones y propuestas para recorrer la transición*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2015. Consultado en julio de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/el-posconflicto-en-colombia-reflexiones-y-propuestas-para-recorrer-la-transicion/>

Rabasa y John E. Peters, los “territorios desgobernados” son aquellos en los que el grado de control que ejerce el Estado (en términos de ejercicio de dominación, cumplimiento de funciones básicas gubernamentales y consolidación de identidad) en un espacio físico (territorio) es significativamente precario. La interrelación anómala o disfuncional de estas dos variables (control + territorio) produce el desgobierno. Lo anterior no significa necesariamente que estas áreas no estén “gobernadas”, pues, como se afirmó previamente, allí donde el Estado deja un espacio vacío, emergen rápidamente estructuras alternativas de control y se configuran arquitecturas de gobernanza paralela. La política, como la naturaleza, aborrece el vacío.

Al menos tres tipos de desgobierno pueden padecer los territorios, según la tipología que proponen Rabasa y Peters: gobierno disputado, gobierno incompleto y gobierno abdicado o abandonado<sup>7</sup>. Las fuentes del desgobierno son la baja penetración de las instituciones del Estado en la sociedad, la deficiente gestión del monopolio del uso de la fuerza y el deficiente control de los flujos transfronterizos<sup>8</sup>. Estas fuentes de desgobierno están presentes a lo largo y ancho del territorio, y como es apenas evidente, están conectadas con la provisión de bienes y servicios públicos de distinta naturaleza, de manera directa o bajo la supervisión y arbitraje legal del Estado.

Las dinámicas de los territorios desgobernados, como lo plantean estos autores, generan un ambiente propicio para el florecimiento de las economías ilegales. La actividad de los grupos armados y criminales erosiona el poder estatal y, en

---

7. Molano, A. & Zarama, F. “Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad”. En Molano, A. (Ed.) *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2016. pág. 25. Consultado en julio de 2016, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/04/Libro-Fronteras-ICP-completo.pdf>

8. A pesar de que Rabasa y Peters analizan las zonas fronterizas como espacios desgobernados y estas suelen presentar niveles de desgobierno significativos, las fronteras en Colombia no son los únicos espacios que en los cuales el Estado no detenta el monopolio del uso de la fuerza o las instituciones cuentan con una escasa penetración en la sociedad. Incluso, los flujos transfronterizos no son propios de las zonas fronterizas y se tejen a lo largo de todo el territorio.

tanto que lo sustituye en la provisión de bienes y servicios públicos, le arrebató legitimidad frente a las comunidades. El desgobierno es funcional para la criminalidad, razón por la cual lo fomenta.

En una eventual transición resultante de la terminación del conflicto armado con las FARC no resulta realista suponer un desarme, desmovilización y reintegración absolutamente exitosos. A este factor cabe añadir el hecho de que incluso de ser así, en el país persistirían muchas otras fuentes de violencia y actividad ilegal. Los desafíos en materia de provisión de bienes y servicios públicos se mantendrán, entre otras razones porque en muchos casos el déficit que en esta materia se registra en el país no ha sido causa ni consecuencia, sino sobre todo factor de oportunidad para la expansión del conflicto armado. Entre otras cosas, vale la pena tener en cuenta advertencias como las que formulan Álvaro Balcázar y Ernesto Borda: es sobre el gobierno incompleto –que no es otra cosa que una deficiente provisión de bienes y servicios públicos– que las FARC van a construir y promover su agenda política hacia el futuro. Y es allí donde podrían acabar ganando lo que no pudieron obtener por la vía armada y de lo que depende, en últimas su futuro posicionamiento como alternativa electoral.

## **Hacia estructuras de gobernanza tripartita (Estado-empresa-comunidades)**

Así pues, en términos de gobierno incompleto, son significativos los desafíos que subsisten en la actualidad con respecto al alcance de las políticas públicas, y aún mayores los que surgirán en el futuro. En las grandes ciudades, aunque con algunas excepciones, ha habido progresos importantes en el cubrimiento de servicios básicos como acueducto, basuras, electricidad, educación y salud. Sin embargo, en las áreas rurales en términos generales permanecen unos rezagos importantes en materia de precariedad y pobreza. Estas disparidades han sido reseñadas por el censo rural en las que refleja realidades tan disímiles como la de Cajicá (Cundinamarca) cuyo índice de pobreza es 1,5%, y El Tarra (Norte

de Santander) en donde el 92,6% de la población es pobre<sup>9</sup>.

Estas disparidades en el territorio han sido el reflejo de la presencia fragmentada, intermitente e insuficiente del Estado y de sus instituciones. Lo anterior ha generado un efecto perverso sobre las actividades de las empresas en zonas deprimidas, en las cuales las comunidades que viven en dichos espacios demandan a las primeras suplir esas necesidades que no han sido satisfechas. Aunque hay experiencias exitosas en las que las comunidades aprovechan las externalidades positivas que generan las actividades de las empresas, las presiones indebidas de las poblaciones para obtener beneficios que el Estado no ha estado en capacidad de proveer son sin duda indeseables y producen efectos perversos. En primer lugar, imponen una carga adicional a la empresa que puede poner en duda la sostenibilidad del proyecto productivo. Por otro lado, en la mayoría de los casos la provisión de bienes y servicios públicos no resulta perdurable.

No obstante, cabe preguntarse si se trata de una responsabilidad que realmente les corresponde a las empresas asumir. Vale la pena recordar al respecto el marco aplicable al rol de las empresas referido a los Derechos Humanos, debido a que la provisión de bienes y servicios públicos tiene un impacto sobre el respeto de los Derechos Humanos de una determinada comunidad. En ese sentido, el marco de “protección, respeto y remedio” que hace parte de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos –adoptados en el año 2000 y revisados en 2011 en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas– ofrece algunas líneas de acción. La aprobación de los principios mencionados fue el resultado de un largo recorrido que alcanzó a contemplar en algún momento la adjudicación de responsabilidad de la protección de los Derechos Humanos a las empresas privadas. No obstante, esta propuesta fue rechazada tanto por los Estados como por las empresas mismas. En el marco finalmente acordado se asigna, entonces, la responsabilidad de la protección únicamente a los Estados. Por la parte de las empresas les corresponde respetar los Derechos

---

9. Ibáñez, Ana María. “Después de la fiesta: a trabajar por el campo”. Portafolio (29 de junio de 2016). Consultado en junio de 2016, disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/ana-maria-ibanez-londono/analisis-despues-de-la-fiesta-a-trabajar-por-el-campo-498331>



Humanos y a ambos remediar a las poblaciones que se han sido afectadas por alguna actividad específica<sup>10</sup>.

De acuerdo con Alejandro Martínez, Presidente de AMV Consultores, el papel de las empresas en la sociedad es generar riqueza. Sin embargo, algunas responsabilidades podrían asignarse a éstas. En primer lugar, siguiendo el marco de “protección, respeto y remedio” de los Derechos Humanos, a los privados les correspondería llevar a cabo un proceso de “debida diligencia” previo al inicio de una actividad económica, esto con el fin de evaluar el impacto de sus operaciones en la comunidad y anticipar cualquier efecto nocivo sobre ella<sup>11</sup>. Esta responsabilidad es pasiva en la medida que busca evitar afectaciones a las poblaciones aledañas. Quizás más problemático resulta preguntarse si las empresas son responsables de manera activa en el bienestar de las comunidades que rodean su proyecto productivo. Como lo advierte Alexandra Guáqueta, ha habido una evolución en el régimen aplicable a las empresas en el cual se les ha asignado la responsabilidad de atender los intereses de los stakeholders (las partes interesadas, o grupos sociales), con arreglo a una lógica que va mucho más allá de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

De hecho, los desarrollos más recientes apuntan a superar la noción de RSE y a sustituirla por la de “generación de valor compartido”. Gustavo Mutis, Presidente del Centro de Liderazgo y Gestión, define a la generación de valor compartido, un concepto del profesor Michael Porter, como “dejar de ver las necesidades sociales desde la óptica de la responsabilidad social y la filantropía, en las que se comparte una muy pequeña porción del valor generado por una compañía, a enfocarse en encontrar oportunidades de negocio escondidas en problemas del entorno”<sup>12</sup>.

---

10. Ruggie, J.G. & Tamary, N. “Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative Innovations and Implementation Challenges”. *Brown Journal of World Affairs*, No. 1(2015).

11. Herrera, S. “La debida diligencia: empresas y derechos humanos”. Red Internacional de Derechos Humanos.

12. Mutis, G. “Valor compartido, una estrategia empresarial de alto impacto”. *El Espectador* (18 de junio de 2013). Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.elespectador.com/publicaciones/>

Desde esta óptica las empresas pueden participar de la provisión de bienes y servicios públicos como una oportunidad de negocio presente en el entorno donde operan, especialmente si se trata de escenarios periféricos. Experiencias exitosas como la de Electrimapiri en Mapiripán (Meta) son un ejemplo de cómo la actividad económica una empresa puede generar externalidades positivas y en últimas convertirse en una oportunidad de negocio para la empresa como lo sugiere Mutis.

Sin embargo, para evitar que estas ventanas de oportunidad para la participación de las empresas en la provisión de bienes y servicios públicos se conviertan en posibilidades para la presión indebida de las comunidades a las empresas, el Estado debe acompañar este proceso. Puede ser a través de las figuras de las Alianzas Público Privadas (APP), el involucramiento del Estado no solo impide la presión indebida de las comunidades, sino previene igualmente que se configure una sustitución adversa a la responsabilidad de las instituciones públicas. Incluso, los intentos por cerrar las brechas sociales e incrementar la presencia del Estado en el territorio requieren de coordinación y articulación de los esfuerzos que llevan a cabo los distintos actores (instituciones estatales en distintos niveles territoriales, empresas, agencias de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, entre otros). Sin esa coordinación, estos actores pueden acabar sustituyendo al Estado, estimulando su inoperancia, duplicando esfuerzos o promoviendo relaciones indebidas entre comunidades y empresas, empresas y administraciones públicas, entre otros.

La construcción de capacidades institucionales, que incidiría y se expresaría en términos de un mayor alcance y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos, requiere igualmente de un fortalecimiento de los gobiernos locales. Los esquemas tripartitos Estado-empresa-comunidad deben contar entonces con el liderazgo del primero, acompañados de esquemas de descentralización que perfeccionen las capacidades institucionales en los territorios. Las empresas son unos invitados necesarios puesto que poseen conocimiento, cuentan con capital

y están instaladas en los territorios. Tienen, además, el derecho de ejercer una veeduría activa sobre el empleo de los recursos públicos a los cuales contribuyen por la vía de la tributación. Con el enfoque de valor compartido, pueden encontrar oportunidades de negocio, toda vez que asumen una preocupación por lo público como lo manifiesta Alexandra Guáqueta. Las empresas pueden contribuir también a que el Estado asuma sus responsabilidades, usando su “poder de acceso” a las instancias de decisión gubernamental, como lo sugiere Álvaro Balcázar. Por último, aunque las beneficiadas deben ser las comunidades, éstas no deben quedar desprovistas de responsabilidades; la ausencia de deberes en las comunidades ocasionaría fallas como la sustitución adversa o el riesgo moral. Entre esas, como lo recalca Alexandra Guáqueta, las comunidades deben tener presente la importancia de asegurar la perdurabilidad de los proyectos productivos que dan sustento a la participación del sector privado en la producción de bienes y servicios públicos.

## Conclusiones y recomendaciones

- El Estado es el primer responsable de la provisión de bienes y servicios públicos. Ya sea que lo haga de forma directa e indelegable o por vía indirecta, mediante concesión o bajo algún esquema asociativo con agentes privados, una adecuada regulación, un marco jurídico estable, comprensible, articulado, congruente y fácilmente aplicable es condición imprescindible para el adecuado cumplimiento de esa misión. En ese sentido, debe insistirse que el primer déficit que debe superar el Estado Colombiano en materia de bienes y servicios públicos tiene que ver con los marcos legales y regulatorios existentes para tales efectos.
- La incapacidad del Estado de satisfacer óptimamente la demanda de bienes y servicios públicos compromete su legitimidad como agente del bien común. Al mismo tiempo, genera vacíos que son aprovechados por otros actores para construir instancias de gobernanza paralela que, por distintas vías, acaban sustituyendo al Estado, arrebatándole su representatividad y, en no pocas

ocasiones, sometiendo al imperio de su propia ley a comunidades enteras.

- En múltiples ocasiones, los actores privados se ven obligados a compensar la limitada presencia institucional del Estado. Así, los agentes económicos se ven compelidos a proveer a las comunidades de diversos bienes y servicios públicos con el fin de crear un entorno favorable a sus actividades empresariales, o a efectos de autosatisfacer una necesidad que, inicialmente, debería ser proveída por el Estado mismo. En muchas ocasiones esto genera prácticas perversas que desestimulan la actividad económica, favorecen la corrupción, incrementan la dependencia de las comunidades en lugar de empoderarlas y perpetúan la precariedad en el acceso a bienes y servicios públicos.
- En un escenario semejante es imprescindible adoptar políticas públicas que refuercen las capacidades estatales, especialmente en los niveles regional y local. Ello debe estar acompañado de una nueva forma de abordar la relación Empresa-Comunidades para demandar del Estado (en sus distintos niveles) la instalación y provisión de bienes y servicios públicos.
- El papel del empresario es, legítimamente, la generación de riqueza. No le corresponde compensar ni subsanar las deficiencias del Estado. Pero ello no significa que pueda ser indiferente al entorno material y humano en el que desarrolla su actividad económica. Por el contrario, debe asumir el emprendimiento con responsabilidad y comprometerse con la promoción de mercados de calidad social y ambiental. Los empresarios tienen también una responsabilidad política: deben aprovechar su capacidad de interlocución con las autoridades y ser veedores de la aplicación de los recursos públicos.
- Para que todo esto sea posible es necesaria una cultura tripartita que vincule, en un nuevo modelo de relación, al Estado, la empresa y la comunidad. El Estado debe aprender a dialogar ilustradamente con las empresas y las comunidades; las empresas deben superar su habitual egocentrismo e incorporar la preocupación por lo público dentro de sus valores corporativos; y las comunidades deben empezar a asumir deberes a la par que avanzan en la reivindicación de derechos.

- La provisión de los bienes y servicios públicos de segundo y tercer orden (infraestructura, educación, salud, riego, crédito) requiere de esquemas tripartitos (Estado-empresas-comunidades), que permitan repartir de manera transparente, clara y relativamente equilibrada funciones, roles y responsabilidades.
- Por supuesto, el liderazgo del Estado en estos esquemas resulta fundamental. En primer lugar, en aras de la articulación de las acciones de los distintos actores: la coordinación entre las instituciones del Estados y los niveles de gobierno; la articulación entre las iniciativas del sector empresarial, la sociedad civil y de las agencias de cooperación internacional; por último, la armonización de los esfuerzos de las demandas de las comunidades con las anteriores. Lo anterior para prevenir presiones indebidas y garantizar la sostenibilidad de los proyectos empresariales, así como lograr el objetivo ulterior de estos esquemas tripartitos de provisión de bienes de que el Estado gane legitimidad frente a las comunidades.

## 6. La otra cara de la corrupción: La responsabilidad del sector privado\*

Agosto de 2016

*Andrés Molano-Rojas,*  
Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Felipe Zarama Salazar,*  
Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Usualmente se asume que el problema de la corrupción incumbe únicamente al sector público. No obstante, esa perspectiva deja de lado que actores privados participan en esquemas de corrupción, con o sin la asociación o la connivencia de funcionarios. La corrupción, aunque pueda darle celeridad a algunos procesos o trámites, a la postre introduce ineficiencias, aumenta los costos de transacción y opera como un impuesto o externalidad negativa a las actividades de los ciudadanos y a la acción del Estado. Todo ello impone barreras de entrada, afecta la libre competencia, pervierte el servicio público y subordina el interés general al particular. En el marco del desarrollo de una buena ciudadanía corporativa, la responsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción no se limita a no hacer parte de esquemas corruptos.*

---

\* **Apoyan:** Juan David Fonseca y Juan Guillermo Moncada, Asistentes de investigación, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

## Introducción

Con demasiada frecuencia tiende a considerarse que la corrupción es un problema del sector público. A fin de cuentas, la ecuación sugerida por Robert Klitgaard (Corrupción = Monopolio de la Decisión + Discrecionalidad – Transparencia) remite implícitamente a aquella fórmula de Lord Acton, según la cual “El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente”; y el poder, se diría que por defecto, pertenece al Estado. Sin embargo, debería prestarse igual atención a las dimensiones y manifestaciones de la corrupción en el sector privado.

Según el *Global Competitiveness Report 2015-2016*, Colombia descendió tres puestos en la percepción sobre el comportamiento ético de las empresas frente a la calificación inmediatamente anterior, pasando al puesto 125 entre 148 países<sup>1</sup>. La Cuarta Encuesta Nacional Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas, divulgada en 2015, reveló que 91% de los consultados percibe el soborno como una práctica común en el sector empresarial, hasta el punto en el que se cree que lograr un negocio depende de ofrecer un soborno acertado<sup>2</sup>. Según la misma investigación, un 76% de los sobornos en Colombia se emplea para asegurar el cierre de contratos<sup>3</sup>; un 65%, para acelerar trámites y un 50% adopta la forma de contribuciones políticas<sup>4</sup>. Estos resultados son coherentes con el hecho de que solo el 22% de los consultados manifestó conocer el Estatuto Anticorrupción y menos de la mitad de las empresas declara contar con canales efectivos y seguros para la denuncia de la corrupción.

Este tipo de prácticas no solo afecta la calidad del gobierno y la función pública;

---

1. Schwab, K. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Ginebra, Suiza: World Economic Forum, 2106.

2. Transparencia por Colombia & Universidad Externado de Colombia, 2015. Obtenido de [http://www.uexternado.edu.co/esp/noticias/cuarta\\_encuesta.html](http://www.uexternado.edu.co/esp/noticias/cuarta_encuesta.html) (29.05.2016).

3. El promedio ponderado del valor contractual que se paga de manera secreta para obtener una adjudicación en Colombia ascendería, según la encuesta, al 17,3%.

4. Además, solo el 4% de las empresas consultadas declaró llevar un registro contable exacto de sus contribuciones electorales.

erosiona el imperio de la ley. En muchos casos, alimenta verdaderos circuitos de intermediarios y apalancadores que alcanzan dimensiones de crimen organizado. También vulnera la competencia mercantil, compromete las libertades económicas y afecta negativamente la actividad empresarial.

Por si fuera poco, también se dan prácticas corruptas en las transacciones y negocios entre agentes privados. Se trata de un fenómeno que, en muchas ocasiones pasa desapercibido, pero que tiene profundas implicaciones para la economía. La lucha contra la corrupción no puede soslayar la tarea pendiente también en este campo.

## El concepto de corrupción, sus manifestaciones y su impacto público

Como lo afirma Sussan Rose-Ackerman, el concepto mismo de corrupción evoca una noción de “putrefacción”<sup>5</sup>. Por supuesto que en las sociedades las percepciones sobre aquello que ha sido corrompido —aquello que ha perdido elementos de su naturaleza y/o pureza— no son unívocas, en parte porque la corrupción es también una categoría moral, como lo reconoce esta investigadora. Siguiendo con las reflexiones de Rose-Ackerman, aunque la corrupción esté legalmente bien definida, puede no coincidir necesariamente con lo que el común de la gente entiende por ella. Inclusive, es posible que una conducta social y moralmente reprochada no tenga correspondencia en una sanción legal. En palabras de Marcela Anzola y Juan José Botero, esto se debe a que por corrupción también se entienden conductas consideradas simplemente incorrectas (*improper*)<sup>6</sup>. Por todo lo anterior, estos autores señalan que el concepto

---

5. Rose-Ackerman, S. “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”. En: Sandoval, I. E. *Corrupción y transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México D.F.: UNAM; Siglo XXI, 2009.

6. Anzola, M. & Botero, J.J. “¿Exactamente qué es la corrupción?”. *Razón Pública* (Domingo, 21 de agosto de 2011). Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econ>



mismo de corrupción es confuso y carece de una definición comprehensiva sobre la cual haya un consenso entre los estudiosos y expertos, y, sobre todo, entre la opinión pública.

A pesar de este problema definicional, Anzola y Botero subrayan que se ha adoptado internacionalmente una definición restringida: la corrupción implica el “abuso de una posición de poder o de confianza para obtener beneficio propio”<sup>7</sup>. Por su parte, Rose-Ackerman considera que la corrupción es el punto de encuentro entre la riqueza privada y el poder público, que se expresa “en el uso ilícito de la *voluntad a pagar* traducida en *criterio* de toma de decisiones que afectan el interés público”<sup>8</sup>. Esta definición pareciera enfocarse solo en una de las posibles (aunque quizás la más conocida) expresiones de la corrupción: la relación corrupta entre un agente privado y un funcionario o agente del Estado. Sin embargo, también puede darse la corrupción entre agentes públicos, sin mediación de los privados, o entre actores privados sin la participación de algún funcionario. En ese sentido, una definición minimalista de corrupción –restringida al abuso de poder en beneficio propio– tiene la ventaja de abarcar los tres tipos de relaciones corruptas, puesto que tanto el funcionario que decide participar de un acto de corrupción como los privados que llevan a cabo un acto de colusión están afectando el interés general para alcanzar un interés personal, prevaliéndose del poder –público, de mercado, etc.– que detentan.

**Tabla 1: Tipos de corrupción**

| Tipos de Corrupción        | Descripción   |
|----------------------------|---|
| <b>Corrupción política</b> | Este tipo de corrupción engloba cualquier acto en el que se abuse del poder que se detenta o se incurra en actividades ilegítimas para la obtención del mismo. El fraude electoral, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y el nepotismo son ejemplos de corrupción política. |

---

nomia-y-sociedad/2330-ixactamente-que-es-la-corrupcion.html

7. Ibid.

8. Rose-Ackerman, S, 2009. *Op. Cit.* p. 25. Cursiva en el original.

|  |  |
|--|--|
| <b>Corrupción público administrativa</b> | Este tipo de corrupción se encuentra en directo conflicto con el principio democrático de supeditar al interés general los intereses particulares. Esta corrupción se manifiesta en cualquier acción ilegal por parte de un funcionario público con el fin de beneficiar un interés particular, sea el propio o el de un tercero. La legislación colombiana ha caracterizado estas faltas como delitos contra la administración pública: peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato, abuso de autoridad y usurpación. |
| <b>Corrupción social</b>                 | Este tipo de corrupción involucra principalmente a la sociedad civil y tiene efectos sociales y económicos. Se trata de la pequeña corrupción en las prácticas cotidianas y con frecuencia altamente enraizada en la cultura, lo cual dificulta enfrentarla. Incluye desde los sobornos pagados a oficiales de la Policía de Tránsito hasta la evasión de impuestos. Suele ser difícil de calcular y combatir.   |

Fuente: Elaboración propia.

El problema de la corrupción es, por lo tanto, un asunto que invariablemente intersecta lo público con lo privado. Como lo sugiere Maria Margarita Zuleta, Directora de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, en todos los casos de corrupción hay una afectación del interés público, incluso cuando solo hay participación de los privados. Así ocurre con la colusión entre empresas –una forma de corrupción que es en esencia privada: el comportamiento de los privados perjudica el interés público, puesto que no solo supone barreras de entrada para nuevos productores y configura una práctica de competencia desleal, sino que impone una carga onerosa en los consumidores al hacer nugatoria la libre competencia. En ese sentido, acierta Rose-Ackerman al sugerir que la corrupción –cualquiera que sea la forma que revista– es en última instancia un síntoma (más que un resultado) “de que las relaciones Estado-sociedad se orientan al debilitamiento de la justicia y la legitimidad social del Estado”.<sup>9</sup>

---

9. Ibid.

No obstante el hecho de que toda forma de corrupción es en última instancia un asunto público, el fenómeno específico de la corrupción privada puede ser definido como “una desviación fraudulenta o abusiva de potestades de control y decisión en la empresa privada que genera conflictos de intereses dentro del sector privado y que, de forma refleja o indirecta, puede afectar también al interés general”<sup>10</sup>. Por su parte el Consejo de la Unión Europea en la Acción Común 98/742/JAI del 22 de diciembre de 1998 define dos tipos de corrupción privada: la pasiva y la activa.

La corrupción pasiva es definida como:

(...) el acto intencionado de una persona que, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba en el ejercicio de actividades empresariales ventajas indebidas de cualquier naturaleza, para sí misma o para un tercero, o acepte la promesa de tales ventajas, a cambio de realizar o abstenerse de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones<sup>11</sup>.

Mientras que la activa es:

(...) la acción intencionada de quien prometa, ofrezca o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja indebida de cualquier naturaleza a una persona para ésta o para un tercero, en el ejercicio de las actividades empresariales de dicha persona, para que ésta realice o se abstenga de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones<sup>12</sup>.

La siguiente tabla presenta un breve (no exhaustivo) inventario de prácticas de corrupción privada:

---

10. Carbajo Cascón, F. “Corrupción en el sector privado (I): la corrupción privada y el derecho privado patrimonial”. *Justitia*, (Enero - diciembre de 2012), 287. Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/download/885/687>

11. Consejo de la Unión Europea. Acción Común 98/742/JAI (22 de diciembre de 1998), “Artículo 2”. Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998F0742&from=ES>

12. *Ibidem*. Artículo 3.

**Tabla 2: Principales prácticas de corrupción privada**

| Práctica                            | Descripción   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Soborno</b>                      | El soborno es la práctica más común de la corrupción en el nivel privado. Se caracteriza por otorgar dinero o algún beneficio a funcionarios o entidades públicas o privadas a cambio de un favor que está en conflicto directo con la ley y la justa competencia mercantil. Por lo general, se soborna a algunos funcionarios públicos para que se adjudique un contrato a una firma o a un contratista en particular. O en algunos casos se soborna a algún funcionario judicial para escapar de consecuencias penales.   |
| <b>Fraude contractual</b>           | Esta modalidad es muy común en la prestación de servicios públicos o en la construcción de obras de infraestructura. Por lo general, las firmas corruptas ofrecen información falsa, modifican la inversión de los proyectos para ahorrarse costos o incumplen las medidas de seguridad ordenadas por la ley para su actividad económica. Este tipo de corrupción puede terminar en obras públicas de infraestructura de mala calidad, ineficiencia e ineficacia en la prestación de salud o transporte y en accidentes de seguridad laboral o accidentes ambientales. Estos fraudes contractuales son también en contra de los trabajadores de las empresas. Se vulneran los derechos de los trabajadores en términos de prestaciones sociales y condiciones de trabajo. |
| <b>Información financiera falsa</b> | Las firmas tienen la obligación legal de declarar sus rentas y rendir información clara, transparente y veraz de su contabilidad, movimientos financieros y actividad comercial. Cuando esta información es alterada o reservada se incurre en corrupción.  |
| <b>Evasión fiscal</b>               | Esta modalidad consiste en evadir el pago de impuestos y tributos exigidos por la ley a los establecimientos comerciales. Algunos actores privados encuentran formas de burlar el sistema fiscal y sus controles, incluso, de formas deplorables como la apelación a obras de beneficencia y altruismos sociales.   |

|  |   |
|--|---|
| <b>Financiación ilegal de campañas políticas</b> | El sector privado se encarga de financiar campañas políticas en períodos electorales, y esto es permitido por la ley, pero a su vez es fuertemente regulado para garantizar la transparencia y la justa competencia en las elecciones. Algunas empresas buscan intereses políticos mediante financiación turbia e ilegal a candidatos o partidos políticos de su preferencia. Esta modalidad vincula muy fuertemente la corrupción privada y la corrupción política, ya que, en algunos casos, una no es posible sin la otra. |
| <b>Colusión</b>                                  | Práctica de perturbación de la libre competencia entre dos o más empresas para afectar la producción o el precio de un bien o servicio, a la cual es también conocida como “cartelización”. La colusión es empleada para aumentar los ingresos de una actividad productiva o (en el peor de los casos) para expulsar a un competidor del mercado.   |

Fuente: Elaborado por Fonseca, J.D. y Moncada, J.G. a partir de Galán Pachón, J. M. (s.f.). *Corrupción y Supervisión en América Latina*; Transparencia por Colombia & Universidad Externado de Colombia. (29 de junio de 2016). *Universidad Externado de Colombia*. Obtenido de [http://www.uexternado.edu.co/esp/noticias/cuarta\\_encuesta.html](http://www.uexternado.edu.co/esp/noticias/cuarta_encuesta.html); *Transparency International*. (2015). *Transparency International*. Recuperado el 29 de junio de 2016, de <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

Corrupción pública y privada pueden revestir además un carácter sistémico o ser de bajo nivel. Según Rose-Ackerman, esta última es en esencia oportunista y ocurre dentro de “un marco en el que rigen leyes y reglamentos básicos, y en donde funcionarios e individuos en lo particular se lucran con objeto de tener beneficios personales”<sup>13</sup>. Por otro lado, la corrupción sistemática involucra al conjunto de la estructura burocrática. Se podría afirmar adicionalmente que esta última suele además afectar a todos los niveles de gobierno –nacional, regional y local–. Las políticas públicas para luchar contra la corrupción deberán tener en cuenta cómo se expresan estos y los demás tipos de corrupción en un determinado contexto para diseñar estrategias de prevención y sanción apropiadas.

---

13. Rose-Ackerman, S, 2009. *Op. Cit.* p. 26.

## Los “facilitadores” y el círculo vicioso de la corrupción

No existe un consenso sobre las causas de la corrupción. Algunos investigadores han insistido en que existe una relación inversamente proporcional entre desarrollo económico y corrupción: a mayor desarrollo económico, menor corrupción. Otros han insinuado que la corrupción está asociada a factores históricos, culturales y geográficos, pudiendo caer incluso en el determinismo, al señalar por ejemplo que, en su mayoría, los Estados menos corruptos están ubicados a una distancia considerable del Ecuador<sup>14-15</sup>.

A fin de evitar una discusión bizantina sobre las causas de la corrupción, resulta entonces más pertinente indagar por los factores que actúan como facilitadores de la corrupción, los elementos que configuran ventanas de oportunidad de las que los corruptos saben muy bien aprovecharse y que es preciso cerrar si se quiere adelantar con éxito la lucha contra este flagelo.

Para Rose-Ackerman, “la desigualdad y la pobreza están asociadas con altos niveles de corrupción, de la misma forma en que también lo están un mayor número de actores en la *economía informal*, una *menor cantidad de recursos productivos y de capital*, y una *asignación distorsionada de recursos públicos y privados*”<sup>16</sup>.

- *El deterioro democrático*: de acuerdo con Rose-Ackerman solo en el largo plazo la democracia traería una reducción de la corrupción. Sin embargo, una disminución en la calidad democrática, que conduzca a mayores niveles de monopolio de la decisión, más discrecionalidad y menos transparencia (invocando de nuevo la fórmula de Klitgaard) sí conduciría a mayor corrupción.

---

14. Cf. Rose-Ackerman, S, 2009. *Op. Cit.* pp. 31-33.

15. Cf. Anzola, M. & Botero, 2011. *Op. Cit.*

16. Rose-Ackerman, S, 2009. *Op. Cit.* p. 31. Cursiva en el original.

- *Incremento en la descentralización:* Rose-Ackerman sugiere que a mayor descentralización, mayor es el riesgo de corrupción. En ausencia de otras consideraciones, hay una correlación entre federalismo y corrupción<sup>17</sup>. En todo caso, con independencia de la forma de Estado, la transferencia de mayores recursos al nivel regional y local puede favorecer la corrupción al ir con frecuencia acompañada de una mayor discrecionalidad en la administración de los recursos por parte de actores que antes no los controlaban.
- *Mercado vs. Estado:* No basta con más Estado o más mercado para acabar con la corrupción. En la práctica, tanto nacionalizaciones (estatizaciones) como privatizaciones pueden ofrecer oportunidades para la corrupción. Quizás son los factores institucionales, que se presentan brevemente a continuación, mucho más determinantes a la hora de facilitar las prácticas corruptas.
- *La burocracia:* Una estructura burocrática débil (en términos de capacidades y procedimientos, más que de envergadura) es otro elemento que los expertos identifican como facilitador de la corrupción. Los funcionarios poseen información detallada que sus superiores puede que no posean (discrecionalidad) y si hay bajo monitoreo (monopolio de la decisión) pueden aprovecharla en beneficio propio, lo cual ocurre sin importar la forma de Estado o el régimen político<sup>18</sup>. Elisabeth Ungar, Directora de Transparencia por Colombia, subraya también el impacto que tiene el nivel de formación profesional de los funcionarios, el cual suele ser muy bajo, en especial a nivel regional y local en Colombia.
- *Marco regulatorio y Estado de Derecho:* La mala calidad de las reglas y las normas así como el deficiente funcionamiento de la administración de justicia y de las autoridades de policía pueden alimentar diversas expresiones de corrupción<sup>19</sup>. Un exceso de regulación puede ser tan nocivo como el silencio regula-

---

17. Cf. Rose-Ackerman, S, 2009. *Op. Cit.* p. 33.

18. Cf. Rose-Ackerman, S, 2009. *Op. Cit.* p. 33.

19. Rose-Ackerman, S, 2009. *Op. Cit.* p. 34.

torio absoluto, pero está claro, como lo señala María Margarita Zuleta, que a mayor número de procedimientos y requisitos, mayor riesgo de que estos se conviertan en peajes de corrupción. Rose-Ackerman insiste en que los funcionarios pueden aprovecharse de obstáculos existentes o incluso pueden usar su posición privilegiada para introducir cuellos de botella.

Uno de los fenómenos más llamativos asociados con la corrupción es el “círculo vicioso” y el efecto acumulativo que produce. En efecto: la corrupción es facilitada por cualquiera de los factores antes reseñados y, al mismo tiempo, los intensifica. Las sociedades afectadas gravemente por la corrupción pagan un alto precio en términos de capital social y bienes y servicios públicos como justicia, seguridad, legalidad, salud, educación. A la postre, la corrupción es la forma más perversa de privatización de lo público, como consecuencia de la cual incluso la calidad de vida de los ciudadanos se ve significativamente deteriorada<sup>20</sup>. La respuesta a la corrupción puede ser muy variada, ya que es posible afrontarla con instrumentos legales, operaciones judiciales y policiales y de presión social. No obstante, de ser ignorada, la sociedad misma puede terminar inmersa en un sistema de corrupción insondable, en la medida que se vuelve una práctica habitual, inculturada e incluso legitimada socialmente, cuya consecuencia es la desaparición progresiva de la línea de lo correcto e incorrecto<sup>21</sup>.

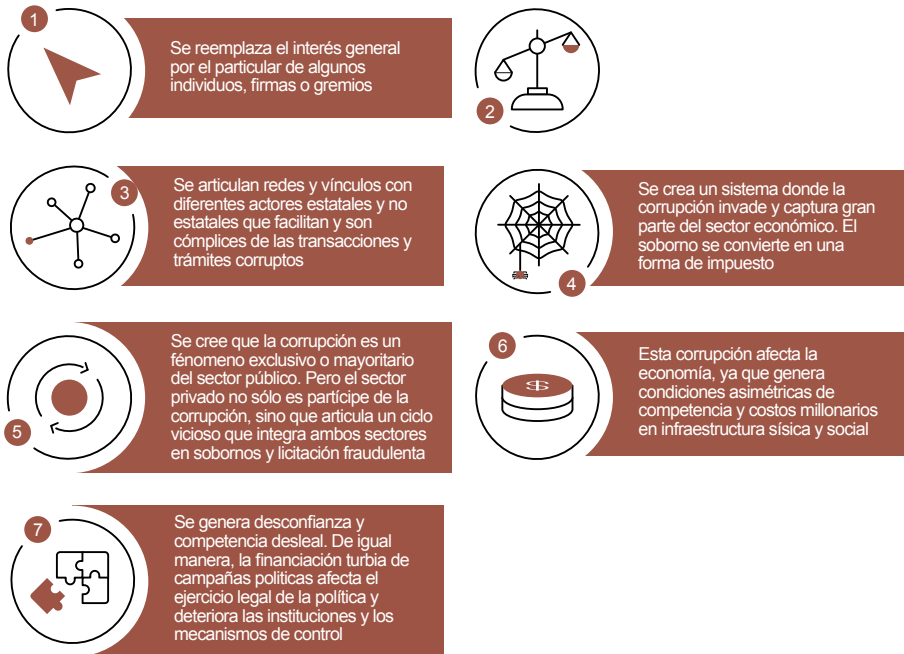
---

20. Roberts, A. La lucha por los gobiernos abiertos. En I. E. Sandoval, *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad* (págs. 180 - 198). México D.F.: Siglo XXI editores, 2009.

21. Roberts, A., 2009. *Op. Cit.* p. 181



Gráfico 1. El proceso de corrupción privada



Fuente: Elaboración propia.

## Instrumentos y estrategias para enfrentar la corrupción

Colombia ha hecho esfuerzos importantes por crear una arquitectura institucional y normativa para la lucha contra la corrupción. Ello comprende no solo un corpus legal que ha venido sofisticándose y refinándose a lo largo de los últimos años, sino el fortalecimiento de las capacidades de los operadores de justicia, las autoridades y cuerpos de policía, y de los órganos de control disciplinario y fiscal. También ha surgido una importante red de organizaciones dedicadas a la promoción de la transparencia, la veeduría ciudadana y la promoción de la rendición de cuentas; e incluso, se han promovido algunas iniciativas de autorregulación, así como alianzas multisectoriales.

En efecto, con todas sus limitaciones, la ley 190 de 1995, que tenía por objeto erradicar la corrupción administrativa, allanó el camino para subsiguientes desarrollos. En 2011 fue expedido el *Estatuto Anticorrupción* (ley 1474), con el propósito de fortalecer los mecanismos para prevenir, combatir y sancionar los actos de corrupción, y ha sido destacado por la OCDE y por Transparencia por Colombia como uno de los más importantes avances normativos en la materia<sup>22</sup>. En esa misma dirección fue adoptada la ley 1712 de 2014 (*De Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*), a efectos de promover el principio de gobierno abierto y la transparencia en la gestión pública. En desarrollo del Estatuto Anticorrupción, el actual Gobierno lanzó las *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*, con el objetivo de desarrollar “una metodología estándar para la formulación, seguimiento y control del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”<sup>23</sup>, dividida en cuatro componentes: (i) Metodología para la identificación de riesgos de corrupción y acciones para su manejo; (ii) Estrategia Antitrámites; (iii) Rendición de cuentas y (iv) Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano. A su turno, el Congreso de la República estudia actualmente un proyecto de *Estatuto de Contratación Pública* que “busca simplificar las compras públicas y garantizar mayor pluralidad de oferente” y el de *Ley Anticorrupción* “que le apunta a regular el cabildeo, garantizar la protección de quienes denuncien la corrupción y llenar los vacíos penales que hay en las normas actuales contra la corrupción en el sector privado”<sup>24</sup>.

Con el liderazgo de Transparencia por Colombia, se ha venido implementado el programa *Rumbo Empresas Íntegras y Transparentes* que fue creado “con el fin de fortalecer la ética, la productividad y la competitividad de las empresas al mejorar sus relaciones de negocios y disminuir el riesgo de corrupción con es-

---

22. Criterio Inversionista. “Hundidos en la corrupción?”. *Criterio Inversionista* (agosto-octubre de 2016). pp. 16-17

23. Presidencia de la República. Secretaría de Transparencia. “Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”. Bogotá: Presidencia de la República, s.f. p. 8. Consultado en agosto de 2016, disponible en: <http://www.anticorruptcion.gov.co/>

24. Criterio Inversionista. “Hundidos en la corrupción?”. *Criterio Inversionista* (agosto-octubre de 2016). pp. 17

trategias de prevención”<sup>25</sup>. Este programa constituye una experiencia pionera en la construcción de gobernanza privada/multisectorial y vincula actualmente a más de 70 empresas a nivel nacional.

Por otro lado, la lucha contra la corrupción en todas sus formas ha ido adquiriendo relevancia en el plano internacional y, de hecho, es hoy uno de los campos de desarrollo de la gobernanza global a través no solo de los instrumentos clásicos (convenios y tratados internacionales) sino de alianzas público privadas, mecanismos tripartitos, marcos legislativos y manuales de buenas prácticas.

En términos de derecho internacional cabe destacar, por ejemplo<sup>26</sup>:

- *La Convención Interamericana contra la Corrupción* adoptada en Caracas en 1996 y que entró en vigor al año siguiente. Este instrumento incluye una disposición que resulta relevante para combatir la corrupción específicamente en el sector privado: la proscripción del soborno transnacional.
- En otros contextos geográficos, fueron adoptados *el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas* (1995), *el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea* (1997), *el Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa* (1998), *el Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa* (1999), y *la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción* (2003).
- *El Convenio de lucha contra la corrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), suscrito en 1997 y cuya entrada en vigor se tardó dos años, que exige —al igual que el *Convenio Penal sobre la Corrupción del*

---

25. Ibid.

26. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). “Programa anticorrupción de ética y cumplimiento para las empresas: Guía práctica”. Nueva York: *Naciones Unidas*, 2013. Consultado en agosto de 2016, disponible en: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Etica-Anticorrupcion-Elementos-Cumplimiento.pdf>

*Consejo de Europa*— que haya sanciones para las personas jurídicas que hagan parte de actos corrupción. Lo anterior resulta importante para las empresas en la medida que puede cuestionar su reputación e incluso su perdurabilidad.

- La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, derivada de la Resolución 58/4 de la Asamblea General del 31 de octubre de 2003, la cual entró en vigor dos años después. Esta Convención dispone explícitamente en el artículo 12 que los Estados parte adoptarán medidas para prevenir y sancionar los actos de corrupción perpetrados por actores privados.

Como ya se mencionó, uno de los resultados más preocupantes de la Cuarta Encuesta Nacional Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas es el desconocimiento por parte de los empresarios del Estatuto Anticorrupción, pues solo el 22% manifestó tenerlo. Esta situación, como lo advierten varios expertos, es aún más pronunciada con respecto a los instrumentos internacionales. Esta debe ser sin duda una preocupación de los empresarios colombianos, no solo por la creciente expansión de sus negocios en otros países, sino por el eventual ingreso de Colombia a la OCDE.

Para solventar este problema de desconocimiento e información, la OCDE, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Banco Mundial lanzaron el Manual de Ética Anticorrupción y Elementos de Cumplimiento para las Empresas, con el fin de orientar la práctica de los empresarios<sup>27</sup>. Una de las estrategias que ha surgido para prevenir la corrupción en la empresa privada es la implementación de sistemas de identificación, evaluación, mitigación y anticipación de los riesgos de que las empresas incurran en prácticas corruptas<sup>28</sup> como el que se describe a continuación:

---

27. OCDE - UNODC - Banco Mundial. “Ética Anticorrupción y Elementos de Cumplimiento. Manual para Empresas”. OCDE - UNODC - Banco Mundial, 2013. Consultado en agosto de 2016, disponible en: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Etica-Anticorrupcion-Elementos-Cumplimiento.pdf>

28. Pacto Global de las Naciones Unidas. “A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment”. Nueva York:

- **Paso 1. Establecimiento del proceso**<sup>29</sup>: La etapa previa a la identificación de los riesgos supone que las empresas “definan las funciones y responsabilidades operativas, los procesos operativos y la responsabilidad de supervisar esas actividades”<sup>30</sup>. Para esto se deben plantear y responder las siguientes preguntas: ¿Quién es el propietario del proceso y cuáles son los grupos clave de interés? ¿Cuánto tiempo se invertirá en el proceso? ¿Qué tipo de datos se debe recolectar y cómo? ¿Qué recursos externos se necesitan? ¿Qué marco se empleará para documentar, medir y gestionar el riesgo de corrupción?
- **Paso 2. Identificación de riesgos**: Se debe hacer un inventario de los factores de riesgo (¿Por qué habría corrupción en nuestra empresa?), los riesgos asociados a los esquemas (¿Cómo se cometerían actos de corrupción en nuestra empresa?) y plantearse cuestionamientos del tipo: ¿En qué parte de nuestro proceso comercial hay exposición al riesgo de corrupción, qué tipo de transacciones y arreglos con empleados del gobierno y terceros podrían generar este riesgo y cuáles de los lugares donde hacemos negocios presentan más riesgo de corrupción que otros?
- **Paso 3. Clasificación de riesgo inherente**: La OCDE, UNODC y el Banco Mundial sugieren “clasificar tanto la probabilidad de ocurrencia de cada esquema como el impacto potencial de dicha ocurrencia”, con el propósito de asignar un orden de prioridad. De acuerdo con este manual, el riesgo inherente consiste en “el nivel general de riesgo de cada esquema sin considerar los controles existentes”.
- **Paso 4. Identificación y clasificación de controles de mitigación**: Esta etapa supone el diseño de mecanismos de control y mitigación de los riesgos y los esquemas de corrupción, los cuales deben responder a la proba-

---

*Naciones Unidas*, 2013. Consultado en agosto de 2016, disponible en: [https://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf](https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf)

29. Las preguntas que se exponen en este apartado fueron tomadas de “Ética Anticorrupción y Elementos de Cumplimiento. Manual para Empresas” de la OCDE, UNODC y el Banco Mundial. pp. 11-13

30. UNODC, 2013. *Op.Cit.* p. 12

bilidad y a los resultados potenciales (impacto) de una mala conducta. A la hora de “documentar los controles, la empresa debe diferenciar entre controles específicos del esquema y controles generales (a nivel de entidad) y los controles preventivos versus los de detección”.

- **Paso 5. Cálculo de riesgo residual:** Este resulta del “remanente de riesgo que queda después de considerar el impacto de los controles de mitigación sobre la reducción del riesgo”. Con independencia de los programas anticorrupción y de los respectivos controles internos de mitigación del riesgo que sean implementados, es probable que los riesgos persistan. Por lo tanto, las empresas deben calcular el riesgo residual.
- **Paso 6. Desarrollo de un plan de acción:** En función de los riesgos residuales asociados a cada proceso, la empresa debe evaluar, siguiendo las recomendaciones del manual, cuál es el nivel de tolerancia a los riesgos y qué procesos requieren de un plan de acción. Lo anterior supone diseñar e implementar medidas adicionales de mitigación para los riesgos que sobrepasen ese margen de tolerancia.

## Conclusiones y recomendaciones

- La lucha contra la corrupción requiere el involucramiento activo, directo y permanente del sector público, las empresas, la sociedad civil y otros actores, como los medios de comunicación. La sola adopción de instrumentos normativos tiene un impacto limitado en el cierre de las ventanas de oportunidad que son aprovechadas por los corruptos o que facilitan (e incluso incentivan) la práctica de la corrupción.
- Las agencias de control del Estado no deben contentarse con la investigación y la sanción de los casos de corrupción. Deben también ofrecer información al público en general a través de mecanismos como registros abiertos sobre los resultados de su labor que refuercen la sanción legal con la sanción pública y social.

- Los gremios están llamados a asumir un papel más comprometido en la lucha contra la corrupción, a través no solo de la promoción sino de la exigencia de buenas prácticas a sus asociados. El potencial de los instrumentos de control entre pares no ha sido suficientemente explorado en Colombia, y en ese sentido cabe preguntarse por qué los gremios no “sancionan” a sus integrantes comprometidos en prácticas corruptas. La pertenencia y participación en los gremios debe estar vinculada a la exigencia de mínimos de buen gobierno corporativo. En la lucha contra la corrupción, la “gobernanza auto-regulada”, por ejemplo, a través de la construcción y la promoción de la adopción de indicadores de gobernabilidad, puede resultar mucho más efectiva que el mero control exógeno sobre la legalidad y transparencia de las actividades de las empresas y empresarios que los integran.
- La corrupción debe presentarse y afrontarse socialmente como lo que es: una actividad criminal que tiene profundas consecuencias estructurales, más allá de sus implicaciones económicas o patrimoniales. La tendencia a asimilar la corrupción a una simple “práctica indecorosa” acaba edulcorando el problema y, en consecuencia, estimula respuestas igualmente edulcoradas, o en el peor de los casos, invisibilizando la verdadera magnitud e implicaciones del fenómeno.
- La buena calidad de la regulación es esencial en la prevención y la lucha contra la corrupción. La proliferación de regulaciones abre el campo a la contradicción normativa y posibilita la elusión de las normas, al tiempo que estimula la búsqueda de atajos en los procedimientos. El solapamiento de competencias, la inflación innecesaria de trámites y requisitos para el desarrollo de las actividades legítimas ensancha el mercado de apalancadores e intermediarios que muchas veces hacen de la corrupción un verdadero emprendimiento ilegal.
- Las empresas deben ir más allá de la suscripción de “pactos” de buenas prácticas y de la adopción de mecanismos de control interno a la hora de contribuir en la lucha contra la corrupción. A fin de cuentas, la misma idea de

“empresa” y los valores empresariales se ven erosionados cuando la corrupción sustituye a la innovación, a la libre competencia, a la creatividad y a la agregación de valor, como clave a la hora de incrementar los beneficios o asegurar la participación en los mercados. Por otro lado, la corrupción genera costos reputacionales que afectan la valoración, no solo económica sino también social, de las empresas.

- En ese orden de ideas, las empresas podrían explorar estrategias adicionales al cumplimiento de mínimos (*compliance*) y el control interno. Dentro de ellas cabe destacar los procesos de diligencia debida, la evaluación cuidadosa de los riesgos de terceros, la incorporación de criterios éticos a la evaluación de desempeño de sus empleados y directivos, y la instalación formal de oficinas de veeduría para la recepción de denuncias.
- La lucha contra las prácticas corruptas debe inscribirse en un marco mucho más amplio (y acaso estructural) de promoción de la cultura de la legalidad. Esto implica un esfuerzo por el mejoramiento de la calidad regulatoria, por la eficacia y la eficiencia en la función pública, por el rechazo del cumplimiento transaccional de la ley, por la recuperación de la credibilidad y la confianza en las instituciones y por la apropiación ciudadana de lo público. Como algunas formas de crimen organizado con las que, francamente, tiene más de un elemento en común, la corrupción florece allí donde encuentra un ambiente culturalmente propicio, y evoluciona desde la depredación a la relación parasitaria y finalmente simbiótica con la sociedad en la que medra, haciendo cada vez más difícil el cierre de las ventanas de oportunidad que la facilitan.
- Finalmente, no se debe soslayar la dimensión internacional y transnacional de la corrupción. La adopción de instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra la corrupción, así como los esfuerzos por ajustar la normativa interna colombiana a los estándares internacionales (por ejemplo, en el marco del proceso de ingreso a la OCDE) deben ir acompañados por medidas que faciliten la cooperación judicial y policial efectiva, el intercambio y divulgación de información y el acceso a los registros sancionatorios, entre otros.



# Sección II

## **Hacia una economía social de mercado: Retos Institucionales, empresariales y ciudadanos**

*Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos*, el proyecto que el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantaron a lo largo de 2017, busca profundizar en la reflexión sobre los ajustes institucionales y las buenas prácticas cuya implementación es requerida para consolidar el Estado de Derecho, facilitar el ejercicio de la iniciativa empresarial, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y avanzar en el desarrollo social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales: (i) regulación, competitividad y desarrollo; (ii) transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público; (iii) economías ilegales y desarrollo sostenible.

# 1. Reglas claras y buenas prácticas para el relacionamiento entre el Estado, las empresas y las comunidades

Abril de 2017

*Andrés Molano-Rojas,*  
Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Felipe Zarama Salazar,*  
Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*El relacionamiento entre el Estado, las empresas y las comunidades no siempre es funcional, lo cual dificulta el logro de dinámicas verdaderamente cooperativas. Los mecanismos de participación han sido uno de los instrumentos que se han empleado para regular las relaciones entre los tres actores. No obstante, se requieren esquemas de gobernanza que, sobre la base de reglas claras y pertinentes, definan responsabilidades; señalen los alcances, condiciones y límites de los procesos participativos; y establezcan procedimientos de arbitraje y seguimiento. Lo anterior es fundamental para sincronizar las expectativas de los actores involucrados, aprovechar el potencial de la participación y estimular la adopción de buenas prácticas –tanto por parte del Estado, como de las empresas y las comunidades– que impulsen el perfeccionamiento institucional, y contribuyan al desarrollo económico y al progreso social.*

## Introducción

**A** lo largo de las últimas décadas, las democracias occidentales (y de un modo significativo, las democracias latinoamericanas) han hecho una apuesta sustancial por la apertura de espacios de participación ciudadana; no

solo en su dimensión política (democracia participativa) sino también en su dimensión social e incluso económica. Esto implica abrir al conjunto de los actores sociales (empresas, comunidades, grupos específicos definidos por sus características o intereses) espacios para la deliberación y la discusión e, incluso, para la toma de decisiones, entre ellos y frente al Estado, sobre los asuntos y actividades concernientes a sus derechos y aquellos que puedan afectar sus expectativas legítimas y su entorno inmediato.

Así entendida, la participación puede contribuir a la construcción de una sociedad más inclusiva, a reforzar la legitimidad de las decisiones y a estimular el diálogo plural entre los actores sociales y de éstos con el Estado. Pero ninguno de estos logros es un fin en sí mismo, sino que deben ser funcionales a la consolidación institucional, al desarrollo económico y al progreso social.

Por lo pronto, el balance de esta apuesta es ambiguo. La ausencia de reglas claras, pertinentes y estables; la influencia de agendas políticas encubiertas; el riesgo de captura de las demandas de los interlocutores sociales por parte de terceros y el predominio de una cultura de la participación más vindicativa que propositiva, han convertido los procesos participativos –en muchos casos– en escenarios de conflicto entre el Estado, las empresas y las comunidades. Lo anterior ha tenido repercusiones negativas en la gobernabilidad, la competitividad y la seguridad jurídica, desestimulando la actividad económica y, en últimas, afectando la legitimidad de las instituciones, así como el bienestar económico y social.

Consolidar una buena gobernanza de la participación, a partir de parámetros claramente definidos y conducentes al ejercicio responsable de los derechos y al cumplimiento de los deberes asociados a ellos, en la coyuntura que atraviesa el país, es un imperativo tanto para las autoridades gubernamentales como para los empresarios y las comunidades. Entablar un diálogo constructivo entre las empresas y los actores locales, en un marco regulatorio adecuado y con el acompañamiento comprometido del Estado, en el cual los participantes asuman su vinculación como una responsabilidad, podría generar dividendos de diversa naturaleza para todos los involucrados. Las empresas ganarían un mejor ambiente para el desarrollo de sus actividades, y una mayor capacidad de

incidencia en el territorio donde operan. Las comunidades se verían efectivamente empoderadas, y verían emerger liderazgos responsables ante ellas; además, podrían participar en los beneficios derivados del aporte que la empresa puede hacer a la agenda de desarrollo<sup>1</sup>. Por último, el Estado vería ampliada su capacidad para articular los intereses de los diversos actores sociales y para proveer eficazmente bienes y servicios públicos, y adicionalmente, se verían fortalecidos el imperio de la ley y el gobierno efectivo, todo lo cual redundaría en una mayor legitimidad.

## La participación y sus problemas: Un breve diagnóstico

Tal como se mencionó, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se ha convertido en un imperativo, sin cuyo cumplimiento la democracia contemporánea es impensable. La aparición de ese imperativo obedeció a la confluencia de diversos factores. Por un lado, a través de la participación se quiso superar lo que se percibía como una crisis de las instituciones representativas, asociada a una desconexión de las instancias tradicionales de intermediación política (como los partidos políticos) con una ciudadanía cada vez más heterogénea y plural, pero al mismo tiempo, más educada y organizada en función de sus intereses específicos y sus preocupaciones inmediatas. La respuesta fue entonces la de acercar la toma de decisión a los ciudadanos y hacerlos actores directos del proceso. Por otro lado, la introducción de mecanismos participativos tuvo por objeto servir como válvula de escape a una agenda reivindicativa –asociada sobre todo con el reconocimiento de nuevos derechos– a la cual se buscó darle un trámite institucional.

---

1. Cfr. Arenas, D., Sánchez, P. y Murphy, M. *Relaciones empresariales con comunidades locales y ONG. Comunicación, diálogo y participación*. Barcelona: Instituto de Innovación Social, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Universidad Ramón Llull, 2009. pp. 15 – 29 Consultado en marzo de 2017, disponible en: [http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/relaciones\\_empresariales.pdf](http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/relaciones_empresariales.pdf)

Como lo sugiere Sergio Guarín, citando a Mansuri y Rao<sup>2</sup>, se pueden distinguir dos formas de participación ciudadana. En primer lugar, se encuentra la participación inducida, cuyo ámbito es formal y se produce a través de las instancias de participación contempladas en el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, la participación orgánica, que aparece de forma espontánea, en ausencia de mecanismos formales o incluso a despecho de estos (a veces, incluso en detrimento de los mismos). Estas dos formas de participación coexisten en las sociedades democráticas y liberales. Pero su relación, además, de compleja, resulta paradójica: de no existir la participación inducida, la participación orgánica presionaría por conformación de mecanismos formales.

Las instancias de participación ciudadana han conocido una expansión considerable en el Colombia desde su primera introducción. De acuerdo con el Foro Nacional por Colombia, la adopción de mecanismos e instancias de participación comenzó en la década de los ochenta. De acuerdo con el balance que hace esta organización<sup>3</sup>:

Del total de normas nacionales expedidas en esos 27 años (1988-2015), el 28% corresponden al período comprendido entre 1988 y 1999. En la primera década del siglo 21 se intensificó la creación de espacios de participación, especialmente en el nivel nacional y con un radio de acción en diversos sectores, que representa un 46.7% del total de normas expedidas sobre la materia. Entre el 2011 y el 2015 fueron expedidas el 25.3% restante de las normas, entre ellas la Ley Estatutaria de Participación Democrática (Ley 1757 de 2015), producto de un proceso de consulta a la ciudadanía en varias regiones del país y de un diálogo posterior entre un importante número de organizaciones de la sociedad civil, el gobierno nacional y el Congreso de la República.

---

2. Guarín, S. "Participación ciudadana en el posconflicto: entre la hipertrofia y la inanición". En: Molano, A. (Ed.) *Colombia: Encrucijadas y Perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2016.

3. Foro Nacional por Colombia. *La arquitectura institucional de la participación ciudadana en Colombia: trayectos y retos para la construcción de paz*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, s.f. Consultado en abril de 2017, disponible en: [http://media.wix.com/ugd/ef61f6\\_6163709e6bb4445c852ccdfe0ec37e81.pdf](http://media.wix.com/ugd/ef61f6_6163709e6bb4445c852ccdfe0ec37e81.pdf)

No obstante la profusión normativa (o precisamente a causa de ella, y de su calidad en ocasiones precaria) el balance de la participación ciudadana en Colombia es agríndice. Esta no ha logrado satisfacer las expectativas de la mayor parte de los actores y su contribución al mejoramiento del diálogo intersectorial y a la calidad del proceso de toma de decisiones es bastante marginal.

Por un lado, las comunidades y la ciudadanía se suelen quejar de que la participación no sirve, de que se trata de una figura nugatoria; es decir, hay una valoración social negativa de la participación. Por otro, y no de manera fortuita, las empresas tienden a percibir los espacios participativos como escenarios adversos y hostiles con la iniciativa privada, que incrementan los costos de transacción y en los cuales las comunidades buscan compensar la ausencia o la inoperancia del Estado exigiendo a las empresas el cumplimiento de un papel que no les corresponde. A su turno, el Estado, en los diferentes niveles territoriales, pareciera verse desbordado frente a la multiplicidad de mecanismos de participación y, hasta cierto punto, estos se han convertido en un obstáculo para la gobernabilidad, como consecuencia de lo cual, ha preferido en muchos casos asumir un papel puramente pasivo, casi notarial. Esto último, sin embargo, no ha inhibido al Estado de seguir promoviendo nuevos mecanismos de participación, en lo que bien podría denominarse “hipertrofia de la participación”<sup>4</sup>, que podría acentuarse en el futuro próximo en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, suscrito entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC en 2016.

Este diagnóstico es consecuencia de prácticas que se han venido arraigando en los mecanismos de participación, algunas de las cuales se subrayan a continuación. Aunque no se trata de prácticas universalmente extendidas, si se presentan con alguna reiteración, especialmente cuando se trata de instancias de

---

4. Molano-Rojas, A., Ramírez, S. y Zarama, F. “Ampliación democrática y gobernabilidad: ¿La hipertrofia de la participación?”. *En Contexto* No. 1 (marzo de 2016). Consultado en abril de 2017, disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/04/EN-CONTEXTO-1-16.03-PARTICIPACION.pdf>

participación relacionadas con el aprovechamiento económico de los recursos naturales y la actividad industrial en los territorios (por ejemplo, en el caso de la consulta previa), y se explican por fallas en el diseño institucional, ausencia de una cultura de participación responsable, narrativas que promueven el antagonismo empresa-comunidades, entre otros factores.

- **Polarización.** De forma contra-intuitiva, las instancias participativas no han resultado óptimas para dar trámite a los conflictos y ayudar a la construcción de entendimientos entre actores sociales y entre éstos y el Estado. Por el contrario, estos mecanismos, con oscilaciones en su intensidad, han dado lugar a mayores niveles de polarización entre los actores interesados, obstaculizando la consecución de acuerdos que den solución a los conflictos, potencien la cooperación y faciliten la gestión de los asuntos a los que se refieren. Como es apenas obvio, las instancias de participación cuya mecánica es electoral (como las consultas populares), suelen favorecer los antagonismos y estrechar el margen para el diálogo, la concertación y el compromiso.
- **Captura de la participación.** La puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana ha dado lugar a la formación de “una élite de la participación que no solo ha acaparado cargos de representación, impidiendo la emergencia de nuevos liderazgos, sino que ha comenzado a actuar en función de intereses que no necesariamente se compaginan con las aspiraciones de la población que dicen representar.”<sup>5</sup> Este fenómeno puede asumir formas aún más nocivas e indeseables, como por ejemplo, la de una participación capturada por agentes ilegales o por fuerzas políticas que pervierten la naturaleza de las instancias participativas.
- **Ausencia de racionalidad en los tiempos.** Algunos mecanismos como la consulta previa carecen de límites temporales que se traducen, en la práctica, en formas de “veto por dilación” a la toma de decisiones. A ello tam-

---

5. Velásquez, F. & Gómez, E. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2013. Pág. 198

bién contribuye la falta de reglas adecuadas sobre incorporación al proceso, acreditación de la representación, y solución de conflictos que emerjan en su desarrollo. Adicionalmente, la tendencia del Estado a asumir un papel puramente notarial —es decir, el de testificar el surtimiento de los procedimientos— poco contribuye a dinamizarlos, resolver los cuellos de botella y superar esos bloqueos.

- **Baja calidad de la deliberación.** Este suele ser un problema común en la mayoría de las instancias de participación y sus fuentes son bastante diversas. En primer lugar, la información y la preparación de los participantes no siempre es óptima. Adicionalmente, los mecanismos tienden a sufrir de la ‘compartimentalización’, lo que conduce a la discusión segmentada de problemas que están articulados y deberían ser abordados integralmente. Esto ocurre particularmente con los mecanismos de participación que obedecen a una justificación o lógica identitaria: los intereses de los grupos convocados y legitimados para la participación acaban condicionando realidades (decisiones, políticas públicas) que atañen a un conjunto social más amplio o cuyos impactos en otras áreas acaban generando nuevos conflictos. La adopción de criterios identitarios, no obstante su validez, conduce a la homogenización de los participantes, y con ello, convierte la participación en una fuente potencial de exclusión; además, dificulta la construcción de vasos comunicantes entre los distintos actores y sectores de la sociedad. En últimas, ello conduce a eliminar la deliberación por completo, pues no puede haber deliberación sin pluralismo.

Tras esta breve descripción, que no pretende ser exhaustiva, de algunas de las fallas que suelen presentar los mecanismos de participación, se revisa a continuación el papel del Estado, las empresas y las comunidades en esta forma de relacionamiento tripartito.



## El papel del Estado en la participación: Más que un observador

El Estado no puede ser simplemente el agente normativo y validador de los espacios de participación. Ni su obligación de promover la participación, ni su responsabilidad como árbitro de los diversos intereses sociales y garante de los derechos y libertades, quedan satisfechas con la mera consagración formal de estos mecanismos. En primer lugar, el de la normatividad no es un problema cuantitativo sino cualitativo: no es la cantidad de normas sobre participación, sino su calidad, lo que resulta determinante. Menos normas, pero mejor diseñadas, mejor articuladas, y mejor aplicadas, son deseables a la consagración inflacionaria de reglas que con frecuencia riñen entre sí, resultan contraproducentes, o entorpecen el funcionamiento adecuado de los mecanismos de participación.

En efecto: las deficiencias del marco normativo para el relacionamiento entre las empresas y las comunidades superan el ámbito de la participación. Pueden hacer impracticables los mecanismos o hacerlos virtualmente ineficaces. Y también pueden provocar la multiplicación de los conflictos, que acaban llegando a los estrados judiciales y, por lo tanto, engrosando la ya desbordada demanda sobre la administración de justicia, e introduciendo un nuevo elemento de incertidumbre jurídica. Con una perspectiva contraria, un marco que reduzca la conflictividad derivada de la participación, entre las empresas, el Estado y las comunidades, y que no ponga en entredicho derechos preexistentes —sujetando su ejercicio al albur de las instancias de participación— tiene el potencial de transformar la competitividad de los territorios y aumentar sus posibilidades de progreso social, al tiempo que confiere solidez y credibilidad a las instituciones.

Quizás uno de los aspectos que hace falta para una mejor gobernanza de la participación en Colombia es la introducción de un principio operativo: *no participation without representation*, del cual se deriva la necesidad de establecer reglas que permitan la mejor articulación de las instancias de participación con los cuerpos de gobierno representativo; y que, por otro lado, permitan determinar con precisión —y ante la imposibilidad práctica de una participación directa,

universal y permanente— quién representa, a qué actores, y a qué intereses en los procedimientos participativos. Varios expertos<sup>6</sup> sugieren que no hay, hoy en día, democracia representativa sin participación. Pero también debe subrayarse que, so pena de generar realidades institucionales paralelas y con frecuencia contradictorias, y a efectos de asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas por las posiciones asumidas, todo régimen de participación debe contemplar criterios de definición, atribución, identificación y rendición de cuentas (*accountability*) de la forma en que la ciudadanía es representada a la hora de participar, cuando quiera que no lo hace de forma directa, sino a través de cualquier forma de representación.

Al Estado le corresponde también asumir un papel más activo en los procesos participativos. En primer lugar, debe preocuparse por la construcción de confianza entre los participantes y en el propio mecanismo participativo, e intervenir en procura de la asignación equilibrada de responsabilidades. El Estado debe ser el árbitro; no obstante, su papel debe ir más allá y comportarse como un participante que sea capaz de ofrecer alternativas que permitan superar los conflictos, sin renunciar además a su función esencial de gobernar.

Adicional a lo anterior, resulta fundamental mejorar la articulación inter-agencial y la coordinación institucional (particularmente con los otros niveles territoriales). La mala regulación lleva a que los procesos participativos generen “choques de trenes” entre distintas autoridades, provoquen conflictos entre diversas manifestaciones de voluntad de la Administración, y entorpezcan el uso racional y eficiente de los recursos públicos.

La arquitectura actual de la participación en Colombia es compleja. El Estado debe hacer ajustes que redunden en una oferta de participación más inteligible e inteligente, tanto para los funcionarios como los jueces, las empresas y las mismas comunidades.

---

6. Goirand C. “Participation institutionnalisée et action collective contestataire”. *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20, No. 4 (2013). p. 7-28. Consultado en abril de 2017, disponible en: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2013-4-page-7.htm>

Tras haber examinado la oferta de participación, resulta pertinente darle una mirada a la demanda: las empresas y las comunidades.

## **Las empresas y la participación: Un potencial por aprovechar**

El balance de la participación desde el punto de vista de las empresas no es el mejor. En muchas oportunidades enfrentan importantes dificultades para lograr, a través de la participación, acuerdos con las comunidades y los gobiernos locales de los territorios donde operan, sobre las actividades económicas que quieren desarrollar. La tendencia ha sido más la de la conflictividad –que asume diversas formas y manifestaciones– de los gobiernos locales y las comunidades frente al sector privado, en las instancias cuyo propósito, al menos en teoría, es muy distinto.

Como consecuencia de lo anterior, dichas instancias de participación se han convertido en espacios en los que la empresa debe conseguir una “licencia social” para el desarrollo de sus actividades, atendiendo para ello un cúmulo de demandas, formuladas tanto por las comunidades como por las autoridades, a través de las cuales se busca compensar –por la vía de cargar con ellas a las empresas– la debilidad, la ausencia o la precariedad de la presencia y la acción estatales. Así, la relación de las empresas con las comunidades y los gobiernos locales asume un talante casi extorsivo dado que, si la empresa quiere adelantar su actividad productiva, tiene que ceder a las exigencias que se le plantean en los escenarios de participación, o de lo contrario, simplemente resignarse a no poder hacerlo. La consecuencia no puede ser más negativa: las empresas miran con recelo los mecanismos de participación, los mecanismos de participación acaban validando condiciones *ex post facto* para la actividad económica, los actores sociales asumen que la participación es un mecanismo para acceder a bienes y servicios públicos, los gobiernos locales endosan sus responsabilidades a las empresas y éstas acaban enfrentando entornos poco favorables para los negocios y asumiendo costos prohibitivos que desestimulan la inversión en los territorios y disminuyen su competitividad.

A pesar de ese balance, bajo ciertas condiciones y dados determinados incentivos, la participación puede ser beneficiosa para las empresas. Nuevamente juega aquí un papel fundamental la existencia de reglas claras, que asignen responsabilidades y compromisos a todos los participantes y definan la naturaleza y alcance de los procesos participativos. Si a ello se añade un Estado responsable y funcional –en sus distintos niveles–, los mecanismos de participación pueden convertirse en instrumentos de sincronización de expectativas entre empresas y comunidades, a partir de lo cual las empresas puedan generar valor compartido, aumentar su capacidad de influencia en el entorno en el que operan, prevenir futuros conflictos, y ganar valor reputacional, todo lo cual, sumado y bajo adecuadas condiciones de mercado, se convierte en un incentivo a la inversión productiva.

Al mismo tiempo, la empresa tiene en las instancias de participación la posibilidad de ejercer una buena ciudadanía corporativa. La buena ciudadanía corporativa parte de la concepción de la empresa como sujeto de derechos y responsabilidades en el ámbito de lo público, indisociable de su papel como agente económico encargado de la generación de riqueza. Como ciudadana, la empresa tiene un derecho a participar –tanto como lo tienen las comunidades. No es simplemente sujeto pasivo, o contraparte, sino sujeto activo y protagonista de la participación. Lo anterior implica deberes que la empresa debe cumplir en su relacionamiento con las comunidades y los gobiernos locales, y que empiezan con el cumplimiento de la ley y van hasta la adopción de buenas prácticas a la hora de intervenir en los procesos participativos. La buena ciudadanía corporativa puede contribuir positivamente a transformar el entorno cultural vindicativo y anti-empresarial en el que muchas veces tienen lugar estos procesos; y la consecuencia de esa transformación es la mayor legitimidad de la actividad empresarial, la sostenibilidad de la intervención de la empresa en el territorio y la creación de un entorno más favorable para el negocio.

Hay al menos tres formas de relacionamiento de las empresas con los actores locales (autoridades, comunidades y organizaciones no gubernamentales)<sup>7</sup>: la

---

7. Arenas, D., Sánchez, P. y Murphy, M. *Op. Cit.*, 2009.

comunicación, el diálogo y la participación. Estas tres formas varían en cuanto a su nivel de interlocución, su alcance, su formalismo y las responsabilidades que asumen los involucrados.

La primera de ellas, la comunicación, consiste en un flujo de información unidireccional, pues ésta va de la empresa a los receptores de dicha información, sin que medie un proceso de retroalimentación. Por el contrario, el diálogo y la participación son instrumentos que implican una interacción con los actores locales más estrecha y sistemática.

En el diálogo “los flujos relacionales son bidireccionales: la empresa escucha, interioriza y explica”<sup>8</sup>. No obstante, en el diálogo la empresa también puede pedir explicaciones a las comunidades en tanto los flujos de interacción circulan en ambas direcciones. En cambio, en la participación, los flujos de interacción son multidireccionales, suponen un compromiso en el largo plazo, están sujetos a un escrutinio mayor y suelen estar formalizados. En ese sentido, los beneficios de la participación para las empresas estriban en la posibilidad de acuerdos que pueden gozar de mayor legitimidad y alcanzar mayores niveles de cumplimiento de los compromisos suscritos por otros actores.

No deja de ser cierto que la participación tiene riesgos mayores si se la compara con la comunicación y el diálogo como instrumento de relacionamiento de las empresas y las comunidades. La participación implica un proceso conjunto de deliberación, e incluso de toma de decisiones, un elemento que genera suspicacias naturales en las empresas. La solución, sin embargo, no es la “retirada de la participación”: por el contrario, un mayor involucramiento de las empresas en la participación puede contribuir a superar las deficiencias de los mecanismos, corregir prácticas nocivas o defectuosas y mejorar la calidad de la deliberación.

Hay que tener en cuenta, en todo caso, que la participación no es una panacea. Y que “restablecer las relaciones, una vez que se producen disconformidades

---

8. Ibid.

[con las comunidades], requiere mayor inversión en tiempo y recursos.”<sup>9</sup>. No debe perderse de vista que una relación constructiva con la comunidad es una externalidad positiva para los proyectos productivos, y los escenarios de participación pueden ser conducentes a ello.

Con todo, las empresas no pueden quedar acabar siendo rehenes de la participación. El objetivo de la participación no es la satisfacción de las expectativas de una de las partes, y en ese sentido, el resultado de un proceso participativo no debe ir en detrimento de la capacidad de la empresa para generar valor de una manera sostenida en aras de obtener la “licencia social” para operar. Las empresas deben visibilizar el hecho de que el valor que generan a través de sus actividades económicas no se restringe a aquel que va únicamente destinado a sus accionistas. Hay un porcentaje del valor que crean las empresas que va dirigido a las comunidades locales, por ejemplo, a través de la mano de obra que contrata la empresa y la compra de insumos a proveedores locales. En consecuencia, el resultado de los procesos de participación que afectan la acción de las empresas, afecta también las perspectivas de desarrollo y bienestar de las comunidades. Esta realidad demanda responsabilidades por parte de las comunidades, sus organizaciones y sus líderes –como se resalta en el acápite siguiente– pero también invita a las empresas a tratar a las comunidades como *stake-holders*. Unos *stake-holders* comprometidos con la perdurabilidad de la empresa, actúan a favor de ella.

## La participación como responsabilidad: El papel de las comunidades

Las comunidades locales han encontrado en la participación un mecanismo efectivo para presionar por una mejoría de sus condiciones de bienestar. Aunque muchas de esas demandas son legítimas, esa no es la naturaleza de la par-

---

9. Arenas, D., Sánchez, P. y Murphy, M. *Op. Cit.*, 2009. p. 117

ticipación. Por esta vía, las instancias de participación acaban convertidas en espacios en los que las comunidades demandan de las empresas la satisfacción de necesidades y la provisión de bienes y servicios públicos que primariamente corresponden al Estado. Esta situación se agrava cuando, por ejemplo, agentes inescrupulosos convierten los espacios de participación en instrumentos de mero proselitismo político o en una oportunidad de lucro. En este escenario, el derecho a participar acaba pervertido y tiende a ejercerse sin ninguna responsabilidad por parte de las comunidades (y, si es el caso, tampoco por parte de las autoridades que difieren a las instancias de participación la toma de decisiones de gobierno).

En ese sentido, sobre la participación puede decirse lo mismo que sobre cualquier derecho: no hay derecho sin responsabilidad. Por lo tanto, insistir en un régimen normativo que asigne responsabilidades no se debe interpretar como una reducción de las garantías, sino como una necesidad para darle plena legitimidad a la participación, racionalizarla y potenciar su capacidad de lograr los objetivos para los cuales ha sido convertida en pieza fundamental de la arquitectura institucional de las sociedades democráticas.

Cuando el nivel de incidencia en la toma de decisión aumenta, se hace más crítica la importancia de asignar responsabilidades. En el relacionamiento de las empresas y las comunidades ha habido un énfasis excesivo en una de las partes: las empresas. Tal como lo señala Alexandra Guáqueta:

Las reglas internacionales sobre conducta empresarial, las cuales varias empresas locales y extranjeras aplican en Colombia, están repletas de fórmulas de consulta (no confundir con consulta previa, libre e informada del Convenio 169 de la OIT) y diálogo. Las Normas de Desempeño en Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional, la ISO 26000, las Guías para Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y las guías para elaborar reportes de sostenibilidad contra indicadores de la Iniciativa Global de Reporte (GRI), para nombrar solo algunas, dicen que las empresas deben sostener diálogos con sus grupos de interés para identificar los te-

mas materiales que les conciernen y sus preocupaciones con el fin de que las operaciones tengan estas visiones en cuenta (Corporación Financiera Internacional, 2007). Y los Principios Rectores de Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos dicen que las personas afectadas por las actividades de una empresa deberían poder participar en la construcción de las medidas de reparación o compensación, en lugar de que un técnico o abogado las prescriba desde su escritorio sin consultar (Naciones Unidas, 2011).<sup>10</sup>

Se está en mora de construir un marco similar aplicable a las comunidades y a las organizaciones de la sociedad civil. Ese marco debe ser, en primer lugar, legal, incluso previendo sanciones en determinados supuestos. Pero también debe ser político y social. Los políticos (las autoridades y los líderes) deben asumir responsabilidades ante la ciudadanía por la manera en que promueven, intervienen u organizan los espacios de participación. También deben serlo las organizaciones no gubernamentales que, a veces operando desde fuera de los territorios, aprovechan las instancias de participación para la promoción de agendas que no toman en cuenta las realidades y las necesidades locales, para luego sustraerse cómodamente a las consecuencias de los procesos que han impulsado.

## Conclusiones y recomendaciones

- La participación en Colombia sufre de un problema de gobernanza. Una profusa y deficiente normatividad ha conducido a la insatisfacción de las expectativas de los actores frente a la participación, con graves consecuencias para la credibilidad, la legitimidad y la eficacia de los mecanismos de participación. Reformar el marco regulatorio de la participación, teniendo en perspectiva su potencial para dinamizar positivamente el relacionamiento

---

10. Guáqueta, A. “Empresas, bienes y servicios públicos y expectativas sociales”. En: Molano, A. (Ed.) *Colombia: Encrucijadas y Perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2016.



tripartido (Estado-Empresas-Comunidades) es una tarea urgente.

- Para perfeccionar el relacionamiento del Estado, las empresas y las comunidades, el primero debe ejercer un papel más activo. Por un lado, le corresponde generar confianza entre los participantes en los escenarios de participación, administrar competentemente el proceso participativo, arbitrar conflictos y hacer seguimiento del cumplimiento de las responsabilidades correspondientes a cada uno de los actores intervinientes.
- Se requiere una oferta de la participación inteligible e inteligente. A pesar de las resistencias que pueda generar, el Estado debería apostarle a una focalización de la oferta de participación con el objetivo de hacer las instancias más efectivas. Esta oferta debería ser también inteligente, es decir flexible y adaptativa para que pueda atender la mayor cantidad de expectativas del conjunto de participantes.
- Dado que prácticamente toda instancia de participación implica algún tipo de representación, deben establecerse criterios precisos en materia de acreditación, intervención y rendición de cuentas de los representantes que intervienen en estos procesos. Ello contribuiría a disminuir el riesgo de captura de la participación.
- Para las empresas, los mecanismos de participación están íntimamente ligados con el ejercicio de la buena ciudadanía corporativa. Por un lado, las empresas tienen un derecho a participar, y también responsabilidades en el proceso participativo. Lo anterior subraya la necesidad de transformar el abordaje que se hace desde las empresas de los procesos participativos, y también, de que las empresas adopten buenas prácticas a la hora de intervenir en ellos.
- La participación debe dejar de ser empleada como un mecanismo compensatorio para que las comunidades obtengan, por la vía de la presión a la empresa privada, el acceso a los bienes y servicios públicos que primariamente están a cargo del Estado. En ese sentido, el Estado no solo debe proveer una adecuada regulación y asumir un papel más activo en la participación, sino

crear un entorno favorable para que estos procesos cumplan el propósito que les es más propio.

- Aunque ha habido un desarrollo importante de guías y estándares dirigidos a facilitar el relacionamiento de las empresas con las comunidades, los instrumentos de este tipo dirigidos a las comunidades y los gobiernos locales son más escasos. Hay un largo camino por recorrer en la promoción de una cultura responsable de la participación al interior de las comunidades y los gobiernos locales.
- La participación directa, de corte plebiscitario, contribuye a la polarización y diluye la responsabilidad por los resultados. En el relacionamiento tripartita deben privilegiarse otros mecanismos de participación, más abiertos a la deliberación y a la construcción de entendimientos, que permitan avances y revisiones graduales de los compromisos adquiridos y en los que el Estado cumpla eficazmente sus funciones esenciales de arbitraje y gobierno.

## 2. Participación y seguridad jurídica: Aprovechamiento de los recursos naturales, sostenibilidad y desarrollo económico

Mayo de 2017

*Andrés Molano-Rojas,*

Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Felipe Zarama Salazar,*

Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Juan Guillermo Moncada Solórzano,*

Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es una fuente importante de riqueza y bienestar en diferentes países del mundo. Se requiere, para ello, un adecuado marco de gobernanza que regule las relaciones entre los actores que intervienen en el proceso (el Estado en sus distintas agencias y niveles territoriales; las empresas que invierten en la exploración, explotación, transformación y comercialización de los recursos; y las comunidades en cuyo entorno inmediato tienen lugar las actividades productivas). Se requiere, así mismo, configurar adecuadamente las expectativas de cada uno de dichos actores y determinar el alcance de sus derechos y responsabilidades. Actualmente en Colombia la falta de claridad y estabilidad de las reglas de juego, así como el empleo inadecuado —y a veces abusivo— de los mecanismos de participación, han generado un alto nivel de incertidumbre en torno a las condiciones en las que resultan viables las actividades productivas basadas en el aprovechamiento de estos recursos. Como consecuencia, se desestimula la inversión productiva en los territorios, se ponen en riesgo cuantiosos recursos como consecuencia de decisiones que dan lugar a reclamos indemnizatorios, se pervierte la naturaleza del derecho a participar, se afecta la competitividad y se priva a las comunidades de oportunidades reales de progreso social, al tiempo que se deja el espacio libre a las economías informales y criminales.*

## Introducción

La intervención directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen y afectan su entorno es, hoy por hoy, una regla general y ampliamente reconocida en las sociedades democráticas. Como consecuencia de lo anterior, se han multiplicado las instancias y los mecanismos de participación, no solo en el plano político, sino también en el económico, social y cultural. En el caso de las comunidades étnicas y tribales en Colombia, el derecho internacional y la normatividad interna reconocen explícitamente, por ejemplo, el derecho a la consulta previa.

Aunque la apertura de espacios de participación y el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones pueden contribuir a su legitimidad, al fortalecimiento del capital social y a una rendición de cuentas más efectiva, también pueden afectar la calidad de la gobernanza, especialmente en ausencia de reglas claras sobre la naturaleza y alcance de estos procedimientos, y sobre la responsabilidad de quienes intervienen en ellos. Lo anterior reviste una particular importancia cuando se trata del aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios.

En efecto, el crecimiento económico y la generación de progreso social son el resultado de actividades productivas rentables y sostenibles. Estas, a su turno, requieren de condiciones satisfactorias de seguridad jurídica proveídas por el Estado, como del relacionamiento constructivo entre empresas y comunidades en el marco de la buena ciudadanía corporativa. Con alguna frecuencia, sin embargo, estos supuestos quedan en entredicho como resultado del abuso de los mecanismos de participación, de la desviación de sus objetivos y de su captura por parte de terceros inescrupulosos, de la negligencia estatal, de los cambios y la improvisación en las reglas de juego, y de la ausencia de una deliberación seria, informada y responsable.

## Marco normativo y jurisprudencial

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho fundamental, particularmente, a partir de la Constitución de 1991. Como lo afirma Mario Gómez, la Carta Magna “no solo se erige hasta hoy en el mayor referente en la materia, sino que, bajo su amparo, se han dictado normas emblemáticas”<sup>1</sup>. La primera de ellas es la Ley 134 de 1994 que reguló la mayoría de los mecanismos previstos en la propia Constitución, profundizada veinte años más tarde con la promulgación de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. La Corte Constitucional, por su parte, en una providencia hito (Sentencia C-089 de 1994), determinó que “el principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente, conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”<sup>2</sup>. Ese carácter expansivo fue reiterado por la misma Corte en la sentencia C-150 de 2015, en la que afirmó la importancia de “implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados”.

A pesar de su positiva inspiración, que apunta a la ampliación de la democracia en sus distintas dimensiones, los desafíos que plantea la materialización de este régimen de la participación, con un fuerte carácter garantista y caracterizado por la proliferación de instancias y mecanismos, no son menores. De manera

---

1. Gómez, M. “Los retos y dificultades de la participación ciudadana en Colombia, los acuerdos de paz y el ‘postconflicto’”. En: Molano, A. (Ed.) *Colombia: Encrucijadas y Perspectivas*. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer, 2016, p. 43.

2. Ídem.

particular, mecanismos como las consultas populares y las consultas previas han derivado en no pocos casos en la imposición de bloqueos a la iniciativa privada en el marco de la legalidad, con apego a derechos adquiridos legalmente, a través de títulos mineros o contratos de concesión.

Algunos factores contribuyen a ilustrar dicha problemática. En primer lugar, la arquitectura institucional y regulatoria de estos mecanismos es sumamente precaria, adolece de importantes vacíos y es el resultado de una pluralidad de fuentes, en algunos casos contradictorias. Por otro lado, estos mecanismos –de un modo que excede las previsiones regulatorias– se han convertido en precondiciones para que las empresas obtengan una suerte de “licencia social” por parte de las comunidades, a través de las cuales éstas esperan satisfacer una pluralidad de necesidades que, en condiciones normales, deberían ser atendidas por el Estado en sus distintos niveles territoriales. Así, se han convertido en formas de presión, utilizadas en ocasiones por las autoridades para trasladar su responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos y terminan obligando a las empresas a asumir onerosos costos de transacción, y haciendo nugatorio el licenciamiento otorgado por el Estado. Finalmente, alrededor de estos mecanismos se ha configurado una red de “aprovechadores” de diversa índole: personas naturales y jurídicas que medran mediante el cobro de servicios asociados a la intermediación en el relacionamiento entre las comunidades y las empresas, líderes sociales y políticos que apuntalan sus agendas en la obtención de concesiones y agentes externos que, en aras de la defensa abstracta de determinados postulados (la protección del medio ambiente, por ejemplo), promueven la realización de consultas sin asumir responsabilidad alguna por el impacto que se pueda derivar de sus resultados, ni rendir cuentas ante los actores que puedan verse afectados.

En un escenario en que se ha recurrido a la participación ciudadana como dispositivo para agenciar la relación entre Estado, empresas y comunidades y en el que los factores señalados actúan como externalidades negativas, el ejercicio

de este derecho ha llegado a convertirse en la práctica en una forma de veto<sup>3</sup> al desarrollo de actividades productivas en los territorios. A través del mecanismo de consulta se han suspendido, cuando no prohibido, proyectos que contaban con los licenciamientos y autorizaciones correspondientes; o se han proscrito, de forma genérica, actividades como la minería o la extracción de petróleo. Actualmente, existen más de 30 consultas populares en curso en Colombia, relacionadas con diferentes tipos de actividades, con las consecuencias que ello puede acarrear en términos de pérdida de recursos previamente invertidos, destrucción de puestos de trabajo, desaparición de fuentes de ingresos al erario, y, de contera, la posible sustitución de la actividad legal por operaciones informales o abiertamente ilegales de explotación de los mismos recursos.

El camino recorrido para llegar a este estado de cosas se remonta varios años atrás. De acuerdo con Ángela Salazar<sup>4</sup>, asociada de la firma Lloreda Camacho & Co., desde que se promulgó el Código Minero en 2001 han surgido tensiones y dicotomías en relación con esta actividad. Por un lado, la tensión entre la minería y el medio ambiente, la cual resulta hasta cierto punto paradójica, pues ha surgido precisamente en el momento en el que los avances técnicos permiten mitigar sustancialmente el impacto ambiental y cuando los estándares ambientales –definidos por la ley y por el propio mercado– son más altos. A esa tensión

---

3. Ello a pesar de las expresas manifestaciones en sentido contrario del Estado colombiano. Así, por ejemplo, al momento de adoptarse la Declaración de los Pueblos indígenas de la OEA, Colombia formuló la siguiente reserva: “El Estado de Colombia se aparta del consenso respecto del artículo XXIII, numeral 2, de la Declaración de los Pueblos indígenas de la OEA, que se refiere a las consultas para obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Lo anterior, considerando que el ordenamiento jurídico colombiano, define el derecho de consulta previa de estas comunidades, de acuerdo con el Convenio No. 169 de la OIT. Es así que, la Corte Constitucional establece que el proceso de consulta debe llevarse a cabo “con miras a alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento de las comunidades indígenas acerca de las medidas legislativas propuestas”. Téngase en cuenta que el propio Comité de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha establecido que la consulta previa no implica un derecho a vetar decisiones estatales (como las licencias o concesiones, por ejemplo), sino que es un mecanismo idóneo para que los pueblos indígenas y tribales ejerzan el derecho a expresarse y a influir en el proceso de toma de decisiones.

4. Ponencia presentada en el panel *Minería en Colombia: Qué esperar*, 1º de junio de 2017, Cámara de Comercio Colombo Canadiense, Bogotá D.C.

ha contribuido la falta de claridad normativa. Por ejemplo, la regulación en relación con las zonas de exclusión minera ha cambiado incluso de un año a otro, y ha dejado vacíos que no contribuyen ni a la seguridad jurídica ni a la mejor ilustración de la opinión pública, dando pie a narrativas que “satanizan” la actividad en aras de la protección del medio ambiente.<sup>5</sup>

Por otro lado, ha habido un desarrollo normativo y jurisprudencial que ha derivado en una tensión entre la explotación de los recursos mineros y la autonomía de los niveles territoriales. Aunque el Código Minero, en consonancia con lo dispuesto en la Constitución, estipuló en el artículo 37 que “(...) ninguna autoridad regional, seccional o local, podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería”, este fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-395 de 2012. Posteriormente, en la sentencia C-123 de 2014, la misma Corte modificó sustancialmente su línea jurisprudencial al considerar necesario que “(...) la opinión de los municipios, expresada a través de sus órganos de representación, se valore adecuadamente e influya en la adopción de la decisión final, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de las cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social, y cultural de sus comunidades”.

La instrumentalización de la participación para gestionar intereses y tramitar conflictos entre diversos actores constituye otra fuente de tensión, cuyos efectos en el largo plazo podrían verdaderamente amenazar la minería formal en Colombia. Es lo que ha ocurrido, como ya se mencionó, con el empleo de la

---

5. En este sentido, si bien el Código Minero excluyó de la minería los parques naturales y las reservas forestales, desarrollos normativos posteriores (como la Ley 1382 de 2010 y la Ley 1450 de 2011), excluyeron también los páramos y los humedales. No obstante, solo hasta 2014 se dio inicio a una delimitación oficial de los páramos (aún incompleta, a junio de 2017) y, adicionalmente, la Corte Constitucional declaró inexecutable por vicios de forma las disposiciones correspondientes de las leyes mencionadas. Así, se prohibió primero la minería en zonas que no estaban definidas, y luego dicha prohibición fue expulsada del ordenamiento jurídico, con el efecto lógico de que se impuso la incertidumbre sobre el estatus de páramos y humedales y sobre su ubicación geográfica a efectos de la actividad minera.



consulta popular para someter la autorización de la actividad minera a consideración de la ciudadanía. Si bien la consulta popular llevada a cabo en el municipio de Cajamarca en marzo de 2017 ilustra esta problemática<sup>6</sup>, el verdadero punto de inflexión lo constituye la sentencia T-445 de la Corte Constitucional en relación con el municipio de Pijao (Quindío), en la que determinó que “(...) los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”.

Finalmente, la Corte Constitucional ha señalado que los procesos de consulta previa no se deben limitar a las etapas de explotación (las cuales, por su naturaleza, producen el mayor y más sostenido impacto sobre el entorno). En su sentencia T-769 de 2009, el tribunal amparó el derecho a la consulta previa en la etapa de exploración, y en 2011 (sentencia T-129), estableció la procedencia de la consulta a las comunidades para el otorgamiento de concesiones en Acaandí (Chocó). En la misma línea, en 2017 reconoció mediante sentencia SU-133 el derecho a la participación de los mineros tradicionales de Marmato (Caldas) en el proceso de cesión de títulos mineros, en lo que claramente se constituyó en una ampliación del ámbito de aplicación de la consulta previa, tal como se desprende del Convenio 169 de la OIT.

El panorama institucional y regulatorio del aprovechamiento de los recursos naturales es, por lo tanto, complejo. Como se mencionó, un importante número de municipios ha previsto adelantar procesos de consulta en relación con el futuro de proyectos minero-energéticos en sus jurisdicciones. ¿Por qué se ha producido este masivo empleo de las consultas? ¿La deficiencia regulatoria ha abierto una oportunidad que es aprovechada por diversos actores para distintos propósitos, no siempre transparentes ni responsables? ¿Qué elementos comunes se pueden

---

6. Las consecuencias de la decisión adoptada por los habitantes de Cajamarca el 26 de marzo de 2017 son analizadas por el propio alcalde de ese municipio, Pedro Pablo Marín, en entrevista concedida semanas después. “En la consulta popular minera tomamos una mala decisión”. *Portafolio*, 16 de junio de 2017, p. 8. Disponible en <http://www.portafolio.co/economia/en-la-consulta-popular-minera-tomamos-una-mala-decision-506880>.

identificar en algunos de los casos analizados? A continuación, algunos de ellos:

- Promueven una agenda pretendidamente ambientalista, pero rechazan argumentos científicos y técnicos y no se asumen los costos implícitos en la decisión resultante del proceso de consulta.
- Promueven plataformas políticas que propugnan una “visión alternativa del desarrollo” contraria a economía de mercado y que, a pesar de la manera en que se presenta, no ofrece opciones reales para el progreso social de los territorios.
- Algunos líderes que buscan mejorar su imagen ante la opinión pública y ganar protagonismo para proyectar sus ambiciones políticas instrumentalizan el proceso.
- Las propias entidades territoriales promueven el proceso, como una forma de ampliar sus competencias y aumentar su incidencia en la administración de una de las actividades más importantes de la economía nacional, y también como reacción a “la reforma a las regalías que repartió esos recursos por todo el país en lugar de mantenerlos concentrados en los municipios que los generaban”<sup>7</sup>.

En cualquier caso, los costos terminan por afectar al conjunto de la economía y, sin duda, a las propias comunidades, cuyas necesidades de desarrollo y progreso y cuyo legítimo interés en la protección efectiva de su entorno frente a la explotación irresponsable y la depredación, nunca se verán satisfechas por la sola gracia de la participación.

---

7. Hofstetter, M. “¿No más minería! ¿O sí?”. *La Silla Vacía*, 27 de marzo de 2017. Disponible en: <http://lasillavacia.com/blogs/no-mas-mineria-o-si-60326>.

## Aprovechamiento de los recursos naturales y desarrollo

Semejante escenario resulta, evidentemente, poco favorable para el aprovechamiento sostenible y a gran escala de los recursos naturales en Colombia y constituye uno de los principales desincentivos a la inversión de la empresa privada en ese renglón de la economía. Paradójicamente, como lo advierte Marc Hoffstetter, el país no es viable sin la minería. De esta dependen, entre otros, la construcción de vivienda e infraestructura, la medicina, los dispositivos electrónicos, las redes de acueducto y alcantarillado, e incluso productos “verdes” como las baterías o los paneles solares. La minería responsable que permite mitigar los impactos sobre el entorno involucra adelantos científicos y tecnológicos, los cuales demandan importantes inversiones que, en la mayoría de los casos, solo las empresas privadas están capacidad de asumir.

Las consecuencias de la inseguridad jurídica provocada por el abuso de los mecanismos de participación son de distinta naturaleza y afectan muy diversos ámbitos de la vida política, económica y social del país.

Para empezar, este fenómeno puede alimentar conflictos entre niveles de la administración pública (por ejemplo, la Nación y los municipios) en torno a la competencia para administrar el uso, la exploración y explotación de los recursos naturales. Como consecuencia, se abren verdaderas brechas de gobernabilidad que comprometen no solo el imperio efectivo de la ley, sino la capacidad misma del gobierno para gobernar. No está de más recordar que la inseguridad jurídica —el cambio en las reglas preexistentes— genera responsabilidad patrimonial a cargo del Estado, que podría enfrentar numerosas demandas de reparación por parte de las empresas a las cuales un determinado proceso participativo ha privado del derecho de explotación de un recurso que previamente les había sido reconocido.

Por otro lado, la expulsión de las empresas dedicadas a la explotación de los recursos, o la proscripción absoluta de tales actividades, se convierte en incentivo

para que estos espacios sean copados por actores ilegales e informales. Aunque sin duda se requiere una aproximación diferenciada a ambas formas de explotación, tanto la actividad informal como los emprendimientos criminales en áreas como la minería producen efectos similares, los cuales son desde luego más profundos y difíciles de combatir en el segundo caso. Las actividades mineras que no se desarrollan en el marco de la formalidad, afectan de manera negativa el medio ambiente pues no se rigen por los estándares que aplican las empresas en virtud del cumplimiento de la ley, pero también por consideraciones reputacionales. Lo anterior es válido también en relación con los efectos de la informalidad y la ilegalidad sobre el mercado laboral, ya que por esa vía se afecta la calidad del empleo, la remuneración y el acceso a la seguridad social. Y, finalmente, hay importantes repercusiones fiscales, puesto que las actividades informales por su propia naturaleza no hacen contribuciones tributarias. Toda actividad ilegal o informal, por otro lado, puede convertirse en catalizadora de corrupción y alimenta formas complementarias de actividad macrocriminal como el lavado de activos. En últimas, la explotación criminal de recursos naturales puede alimentar mercados de violencia, ya sea para controlar áreas de extracción, para asegurar el acceso a la mano de obra requerida, para disuadir la intervención de las autoridades o para reprimir la reacción social cuando esta se produzca, entre otros.

El abuso de la participación también estimula la polarización y la adopción de posturas extremas que no admiten matices. En buena medida, las narrativas generadas al fragor de las consultas populares son simplificadoras y dicotómicas: agua versus oro, empresa versus comunidad, explotación de recursos versus conservación del medio ambiente. Estas dicotomías impiden la construcción de una deliberación racional, suficientemente informada, y la debida ponderación de las distintas alternativas. Además, la polarización acaba generando fracturas entre distintos sectores y puede convertirse, en el largo plazo, en fuente de conflictividad social, pues reduce la participación a una competencia en la que hay ganadores y perdedores.

Desde la perspectiva empresarial, la valoración de los riesgos actuales y futuros que enfrenta la industria extractiva lleva a concluir que el riesgo político de la

inestabilidad normativa es el más costoso para las empresas. Algunos de los que defienden la participación directa, a través de consultas, como un mecanismo válido para gestionar el relacionamiento entre las empresas, las comunidades y autoridades locales sugieren que no se trata de prohibir el aprovechamiento de los recursos naturales sino de decidir *cuándo, cómo y dónde*. La anterior postura, aunque bien intencionada, enfrenta un problema crítico: el de la información y la preparación de los participantes para decidir sobre un tema cuyos presupuestos técnicos son sumamente complejos y requieren un nivel de comprensión relativamente especializado. Como lo sugieren varios expertos, el problema que han tenido las empresas a la hora de compartir con las comunidades los impactos de sus actividades, tiene raíces en la asimetría entre los emisores de la información técnica y los receptores de dicha información. Es decir, las empresas sí suelen emitir la información, pero las comunidades no la reciben, procesan ni asimilan adecuadamente.

Finalmente, el abuso de los mecanismos de participación puede conducir a un callejón sin salida, a una situación de no futuro. En efecto, una vez adoptada una decisión por esa vía, quedan cerradas las demás alternativas. Las consultas populares son dicotómicas en su formulación y se basan en preguntas que solo admiten una respuesta entre términos binarios. Ello favorece la inflexibilidad, imposibilita la adecuación de las políticas públicas y cierra el espacio para el compromiso y la transacción; al tiempo que proporciona una fácil válvula de escape a las autoridades que, mediante ese recurso, transfieren a la ciudadanía la carga en la toma de decisiones y se convierten en ejecutores virtualmente irresponsables (en el sentido de no tener que asumir ninguna responsabilidad) de la decisión manifestada en las urnas. El abuso de la participación sustrae de la deliberación política la discusión sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Hasta cierto punto, lleva la situación hasta un nivel irrevocable. Esto es una consecuencia lógica de equiparar la participación con la decisión, y no como un proceso más complejo de construcción social de la misma, de manera verdaderamente incluyente, ponderada y responsable política, social y económicamente.

## Algunas reflexiones para los actores involucrados: Estado, empresas y comunidades

### *Para el Estado*

- El Estado colombiano sigue estando en mora de proveer una regulación coherente, articulada y verdaderamente inteligente en materia de aprovechamiento de los recursos naturales. El actual marco normativo, plagado de anomalías y antinomias, con competencias distribuidas sin claridad entre agencias y entidades territoriales, con una jurisprudencia dispersa y no pocas veces contradictoria, en el que los tribunales acaban definiendo la política pública como consecuencia de la falta de liderazgo del Ejecutivo, es insostenible.
- Ni la autonomía de las entidades territoriales ni el principio de la democracia representativa justifica la “retirada” del Estado central de los procesos participativos. La intervención del Gobierno, no solo como fuente primaria de regulación sino como responsable de su ejecución, es fundamental en estos procesos, por muy local que sea su impulsión y su alcance. De lo contrario, podría estarse abriendo una caja de Pandora en el fondo de la cual solo quedará una institucionalidad descoyuntada entre los distintos niveles territoriales y en la que el “participacionismo” se habrá convertido en uno de los principales obstáculos a la acción gubernamental eficaz y efectiva, que incluye, naturalmente, el arbitraje de las relaciones entre los actores sociales, por ejemplo, empresas y comunidades.
- Las autoridades locales no pueden sustraerse a la responsabilidad que tienen en los procesos participativos desarrollados en sus jurisdicciones. La voluntad ciudadana expresada a través de los mecanismos e instancias de participación no les exime de la responsabilidad de gobernar. En ese sentido, tienen deberes y obligaciones específicos en relación con la ilustración de la ciudadanía sobre los temas con ocasión de los cuales son activados unos y otros.

- La seguridad jurídica no es solo un interés de la actividad empresarial. Es una necesidad funcional del Estado de Derecho y, además, un derecho fundamental –de cuya garantía depende, íntimamente, el ejercicio de otros derechos. Con esa perspectiva, no se trata de eliminar ni vaciar de contenido la participación, sino de gestionarla mediante una oferta racional, con tiempos y criterios claros y pertinentes, con base en una distribución lógica y eficiente de competencias y responsabilidades, y de conformidad con un régimen que contemple también el dimensionamiento del impacto económico de las decisiones colectivamente adoptadas.
- La promoción e intervención en los procesos participativos debe estar también cuidadosamente regulada. Esa regulación debe exigir un conjunto mínimo de buenas prácticas para todos los intervinientes, propiciar la construcción de consensos y el logro de compromisos antes que la toma de decisiones en un marco binario, favorecer la deliberación suficientemente informada, y generar mecanismos que permitan depurar la participación de las externalidades que amenazan con pervertirla.

### ***Para las empresas***

- Las empresas deben hacer una evaluación crítica de sus estrategias de relacionamiento con las comunidades y con los gobiernos locales. Ello incluye reconocer que las dinámicas de descentralización obligan a diseñar hojas de ruta tanto para la interlocución con el Gobierno central como con las administraciones territoriales. Por otro lado, el relacionamiento con las comunidades no debe limitarse a la provisión de bienes y servicios a efectos de obtener el “licenciamiento social”. Se requiere visibilizar más el aporte que hace la empresa al desarrollo de los territorios, de tal suerte que no solo por los hechos, sino por la fuerza del mensaje que se transmite con ellos, se genere una alianza constructiva entre empresas y comunidades, que promueva relaciones de corresponsabilidad alrededor de los proyectos productivos y los proteja frente a potenciales detractores y oportunistas.
- Las empresas deben aprovechar más sus recursos de agremiación y multiplicación de capacidades. Las empresas enfrentan muchas veces en solitario no

solo los procesos participativos y sus desafíos, sino el desafío más general de la mala calidad regulatoria, la ausencia del Estado central de los procesos participativos y el relacionamiento con los gobiernos locales y las comunidades.

- Si las empresas no demandan un mejor marco regulatorio y mejores prácticas en los procesos de participación, nadie lo hará en su nombre. En ese sentido, deben convertirse en sus propios agentes de interés y hacerlo mediante la combinación de los diversos instrumentos de los que disponen, incluyendo la acción gremial, las campañas de comunicación, la generación de información sólida técnicamente y la formación de la opinión pública, asociándose con otros actores sociales –desde la academia hasta las organizaciones de la sociedad civil– que pueden apoyar su relacionamiento con las comunidades<sup>8</sup>.

### ***Para las comunidades***

- La participación de las comunidades en los procesos consultivos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales requiere, en primer lugar, de prácticas transparentes que eviten la cooptación de estos espacios por terceros inescrupulosos. En relación con los recursos naturales, hay intereses, distintos a las legítimas preocupaciones por el medio ambiente. Aunque el Estado tiene una obligación particular en este sentido, es la propia comunidad, a través de la veeduría y la sanción social, la que de un modo más eficiente puede reaccionar frente a estos intereses creados.
- La ciudadanía tiene la obligación de intervenir en los procesos participativos con suficiente ilustración e información. El acceso a esa información, construida a partir de insumos provenientes de fuentes diversas –incluyendo a las empresas concernidas– debe ser garantizado por el Estado. Pero el ejercicio responsable de la ciudadanía obliga a intervenir en los asuntos públicos con un conocimiento suficientemente discernido de ellos.

---

8. Cfr. Arenas, D., Sánchez, P. y Murphy, M. *Relaciones empresariales con comunidades locales y ONG. Comunicación, diálogo y participación*. Barcelona: Instituto de Innovación Social, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Universidad Ramón Llull, 2009, pp. 15 – 29. Disponible en: [http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/relaciones\\_empresariales.pdf](http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/relaciones_empresariales.pdf).



- Las comunidades deben exigir cuentas y responsabilidades a los promotores de procesos participativos, ya se trate de gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos. Esta exigencia no se circunscribe al proceso participativo solamente, sino que se extiende a sus consecuencias materiales efectivas sobre la vida de los ciudadanos y a la forma en que habrán de asumirse los costos de las decisiones –de los cuales las comunidades deben ser suficientemente informadas y sobre los cuales los ciudadanos tienen el deber de informarse.
- Las comunidades, en sinergia con las empresas, deben reconocer el valor social de los proyectos productivos que tienen lugar en su territorio. Si para las empresas ello implica la obligación de actuar conforme a la ley, respetando los derechos de los trabajadores, reconociendo remuneraciones adecuadas y proveyendo satisfactorias condiciones de trabajo; para las comunidades implica involucrarse en la defensa de los proyectos productivos, del trabajo y los recursos que generan, y de su impacto positivo en el entorno. En ese sentido, la seguridad jurídica de la que dependen las inversiones productivas en los territorios, es también un bien que deben proteger las comunidades, como condición de su propio progreso y bienestar.

### 3. La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos\*

Junio de 2017

*Andrés Molano-Rojas,*  
Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Felipe Zarama Salazar,*  
Investigador del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Juan Guillermo Moncada Solórzano,*  
Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Uno de los principios del Estado de Derecho es que no hay tributación sin representación. Un corolario necesario de este principio implica que no debe haber tributación sin rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos. Su exigencia es no solo un derecho, sino un deber al que no pueden ser ajenos ni los ciudadanos ni las empresas llamadas a ejercer una buena ciudadanía corporativa. En este involucramiento responsable en los asuntos públicos deben aprovecharse los mecanismos ya existentes, y también, construirse sinergias con otros actores sociales, en aras de avanzar hacia una mejor gobernanza de lo público, orientada hacia el perfeccionamiento de las instituciones, el crecimiento económico y el progreso del conjunto de la sociedad.*

---

\* Este documento fue publicado previamente en: Molano-Rojas, A. (Ed). (2017). *Participación, gasto público y economías subterráneas: Desafíos Institucionales, Empresariales y Ciudadanos* (pp. 89-104). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga & Fundación Konrad Adenauer Colombia.

## Introducción

Las empresas en Colombia son uno de los principales contribuyentes al erario y asumen una parte importante de la carga tributaria. Mientras que en el conjunto de los países de la OCDE, en 2012 el 71,8% de la carga tributaria fue asumida por las personas naturales y el 28,2% restante por las empresas<sup>1</sup>, en Colombia esta distribución no solo se invierte sino que la diferencia en el reparto se ensancha: las empresas aportan el 82,6% de la tributación y el 17,4% corresponde a la de las personas naturales<sup>2</sup>. Esta anomalía, junto con otras resultantes de las deficiencias estructurales del sistema tributario, tienen un impacto notorio en la competitividad y la productividad, y afectan el clima de inversión, factores que a su vez influyen de manera directa o indirecta en las perspectivas de generación de empleo, diversificación productiva, crecimiento económico y progreso social.

La contribución del sector empresarial a los recursos públicos es tanto directa como indirecta. Las empresas en Colombia tributan el impuesto a la renta sobre una tasa del 40%, casi el doble del promedio de los países que pertenecen a la OCDE (25%)<sup>3</sup>. Además, la empresa privada ha sido tradicionalmente gravada con impuestos y contribuciones específicas adicionales más o menos perdurables –como la Sobretasa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), el impuesto de Industria y Comercio y el predial para los establecimientos comerciales. Los grandes contribuyentes, es decir el 1% de las empresas en Colombia, son responsables del 67% del recaudo total por concepto de renta y el restante 99% aporta alrededor del 18%.

---

1. Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, Colombia. “Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2015”. Pág. 64 Disponible en <http://site2015.afic.com.co/wp-content/uploads/2016/03/IFMH2015.pdf>

2. Consejo Privado de Competitividad, Colombia. “Informe Nacional de Competitividad 2016-2017”. Pág. 194. Disponible en [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/11/CPC\\_Libro\\_Web\\_2016-2017.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/11/CPC_Libro_Web_2016-2017.pdf)

3. Consejo Privado de Competitividad, Colombia. “Informe Nacional de Competitividad 2016-2017”. Pág. 197.

La empresa privada también contribuye indirectamente con el recaudo de los recursos públicos. Ello ocurre a través de la contratación de insumos y servicios, y por vía de la vinculación formal de trabajadores, en un proceso que genera más tributación. En este sentido, el sector privado no solo es un gran contribuyente, sino también un multiplicador de la tributación. Cada nuevo empleado, proveedor o contratista es un contribuyente más y muchas transacciones comerciales a cargo del sector empresarial generan aportes al erario.

La tributación debe tener como correlato la efectiva y oportuna rendición de cuentas por parte de los ordenadores, administradores y ejecutores del gasto. Ello, con el fin de promover el gobierno responsable y la racionalidad en el gasto, evitar el uso inadecuado de los recursos o su desviación, y también para fortalecer –por ese medio– la lucha contra la corrupción en sus distintas formas y manifestaciones. La exigencia de rendición de cuentas y la participación en los procesos correspondientes para hacerla efectiva es una forma de ejercicio de la ciudadanía en la que deben comprometerse tanto las personas naturales como las personas jurídicas y, en particular, las empresas, en ejercicio de su buena ciudadanía corporativa. En efecto: se trata de un asunto que concierne al conjunto de la sociedad, pues es la sociedad la que percibe los beneficios de un gasto público eficaz, transparente y sostenible, tanto como la que resiente las consecuencias del uso impropio, opaco o descuidado de los recursos públicos. A pesar de ser un gran contribuyente, el involucramiento de la empresa privada en procesos de rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos se ve frecuentemente entorpecida y lastrada por diversos factores, entre los cuales se podrían mencionar la falta de funcionalidad de los mecanismos dispuestos por la ley para estos fines, el rechazo por parte de algunos sectores sociales hacia la empresa privada –que conduce a su exclusión o auto-exclusión del debate público, y algunos casos registrados de corrupción y prácticas poco transparentes por parte de algunas empresas, que desdichan del compromiso de la mayoría de ellas con la legalidad.

Estos factores han hecho que el sector de la sociedad que más aporta en materia tributaria se convierta en un actor marginal o puramente ocasional en las instancias de rendición de cuentas por el uso de recursos públicos. No obstante, la

empresa privada sigue estando llamada a desempeñar un papel protagónico en la construcción de criterios orientadores y en el control del gasto público, como principal aportante de la tributación, y a partir de estrategias de interlocución con el Estado, comunicación con la opinión pública, y articulación con otros actores sociales. Ello es parte esencial del ejercicio activo de su ciudadanía, que comprende tanto el deber –constitucionalmente consagrado– de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (art. 95.9 CN), como el derecho (que a su modo es también una obligación) de demandar el empleo pertinente y responsable de los recursos públicos.

## **Los efectos del gasto público y la carga tributaria de las empresas sobre la competitividad, la productividad y la inversión**

En principio (y *ceteris paribus*), existe una relación inversamente proporcional entre la carga tributaria que pesa sobre las empresas y los recursos disponibles para la inversión privada. La actividad empresarial requiere que las empresas puedan destinar recursos a la adquisición de insumos o materias primas, a la innovación y el desarrollo de nuevas capacidades, a la contratación de mano de obra o de servicios especializados, a la apertura de nuevas unidades, a la incursión en otros mercados nacionales o internacionales y, también, a sus programas de responsabilidad social. Esta inversión no solo produce beneficios y réditos para la empresa que las realiza, sino que genera empleos y desarrollo profesional para la gente, impulsa mejoras tecnológicas, dinamiza el mercado de bienes y servicios, refuerza el capital social y contribuye al fortalecimiento de la economía nacional.

La inversión es, además, condición de posibilidad para la productividad de las empresas y, por lo tanto, de la economía nacional en su conjunto. Tal como lo

señala Sandra Suñol, citando a Michael Porter:

(L)a productividad es, a la larga, el determinante primordial del nivel de vida de un país y del ingreso nacional por habitante. La productividad de los recursos humanos determina los salarios, y la productividad proveniente del capital determina los beneficios que obtiene para sus propietarios<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo, la productividad es fundamental para la competitividad, pues esta es:

la capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograrlo, se basa en el aumento de la productividad<sup>5</sup>.

Si se tiene en cuenta la estrecha relación que existe entre inversión, productividad y competitividad, es consecuente afirmar que la afectación de la primera repercute negativamente en las otras. Por lo tanto, reducir las capacidades que tiene la empresa privada para invertir implica también condicionar su potencial de productividad y competitividad. Lo anterior puede tener, a su vez, efectos negativos sobre el desarrollo económico y la calidad de vida de las personas.

Sentada la importancia de que la carga tributaria no se convierta en un óbice para la inversión de la empresa privada, vale la pena subrayar la necesidad de que, en cualquier caso, el gasto público sea ordenado y ejecutado eficiente y eficazmente a efectos del desarrollo económico y el progreso social. El Estado no es una fuente de recursos, sino un consumidor de ellos, y una de las principales fuentes de las que se alimenta es la tributación impuesta a los actores económicos. Por definición, los recursos públicos son limitados y no se producen de

---

4. Suñol, S. "Aspectos teóricos de la competitividad". En: *Ciencia y Sociedad* Volumen XXXI, Número 2, 2006. Pág. 181. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/870/87031202/>

5. Suñol, S. "Aspectos teóricos de la competitividad". En: *Ciencia y Sociedad* Volumen XXXI, Número 2, 2006. Pág. 181. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/870/87031202/>

manera espontánea. Lo anterior impone a las autoridades el deber de orientar el gasto público de manera racional, prudente, pertinente, efectiva y sostenible. Esto implica, a su vez, considerar y ponderar tanto el panorama general de la economía nacional en el contexto global, como las capacidades de los actores económicos y las necesidades prioritarias de la sociedad, y las variaciones que en todos ellos se presentan.

Y el panorama actual no es alentador en Colombia. El gasto público ha venido aumentando durante la última década: a mediados de la década de 1990 representaba el 12% del PIB, y en 2015 llegó a ser el 30% del PIB<sup>6</sup>. Por otro lado, la corrupción es un verdadero barril sin fondo por el que se pierden ingentes recursos<sup>7</sup>. Las previsiones de crecimiento son, por decir lo menos, moderadas<sup>8</sup>. Finalmente, el país enfrenta un déficit fiscal proyectado para 2017 de aproximadamente 30 billones de pesos<sup>9</sup>. Las señales de alarma no son pocas:

Si el bajo crecimiento económico promete desmejorar el recaudo de impuestos y la renta petrolera ya no solventará el derroche de los últimos años, solo queda el endeudamiento, pero en este frente se reduce el margen de maniobra, pues la deuda neta del Gobierno Nacional Central, como proporción del PIB, pasó de un mínimo del 33,5% en el 2012, año

---

6. Dinero. “¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado?”. *Dinero* (30 de marzo de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en <http://www.dinero.com/edicionimpresa/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>

7. “La Procuraduría General de la Nación ha señalado que el costo de la corrupción podría llegar hasta los 40 billones de pesos al año, lo que representó en 2016 cerca del 4,6% del PIB. De ser así, los costos asociados a la corrupción superarían incluso el monto asociado al presupuesto de inversión pública nacional para 2017, cercano a los 32,9 billones de pesos”. Asobancaria. 2017. *Corrupción, uno de nuestros grandes flagelos*. Pág. 6. Disponible en <http://marketing.asobancaria.com/hubfs/Asobancaria%20Eventos/Asobancaria%20-%20Semanas-Economicas/1085.pdf>

8. Recoba, E. “Colombia, crecimiento: analistas con mayor pesimismo que organismo internacional”. *IFOREX* (19 de abril de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en <https://es.iforex.com/noticias/colombia-crecimiento-analistas-con-mayor-pesimismo-que-organismo-internacional-33987>

9. Ortiz, D. “Déficit fiscal de Colombia será de \$30 billones en 2017”. *El Colombiano* (18 de enero de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/minhacienda-revela-plan-financiero-2017-MH5768169>

del boom petrolero, a un peligroso 43,6% al cierre de 2016, nivel cercano al visto antes de la crisis financiera de 1999<sup>10</sup>.

A lo anterior cabe añadir el todavía imprevisible costo, directo e indirecto, de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC, la cual además ha generado serias dudas sobre el mantenimiento y confiabilidad de las reglas de juego para el desarrollo de las actividades empresariales, por ejemplo, en relación con el régimen de propiedad de la tierra y de aprovechamiento de los recursos naturales en la ruralidad.

Este panorama perjudica gravemente el clima de negocios para las empresas, que son particularmente sensibles a la incertidumbre, la inestabilidad y la falta de disciplina fiscal, y que además ven incrementados los costos de transacción de sus operaciones en entornos de corrupción. Desatender señales de alarma como las que de manera somera se han reseñado en los párrafos anteriores, podría tener evidentes efectos en el corto plazo. Por ejemplo:

**Insostenibilidad de la carga tributaria.** En condiciones de déficit presupuestal, la necesidad de financiar el gasto crece y con ella llegan reformas tributarias que ponen cada vez más peso sobre los contribuyentes. Como se afirmó, en el caso colombiano este peso recae mayoritariamente en las empresas. La presión sobre el aparato productivo tiene un límite. De lo contrario, se corre el riesgo de asfixiarlo, inhibiendo la creación de nueva riqueza, y por ese camino, se entorpece el aumento del recaudo –que de hecho puede disminuir– y se ralentizan los avances en la superación de la pobreza.

**Desincentivos a la inversión y el emprendimiento.** Aunque la economía colombiana ocupa la cuarta posición en América Latina y la número 53 a nivel

---

10. Acosta, J.R. “El insostenible plan fiscal de mediano plazo”. *El Espectador* (30 de junio de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/el-insostenible-plan-fiscal-de-mediano-plazo-columna-700838>



mundial en el *Doing Business Index* del Banco Mundial<sup>11</sup>, el país obtuvo el lugar 139 en el indicador tributario. La capacidad para ejecutar los contratos (*enforcing contracts*) es el único registro que es peor que la carga tributaria que deben asumir las empresas (puesto 174).

**Generación de peajes ilegales.** Tal vez el efecto más negativo que tiene la corrupción sobre la economía es el de la usurpación de la libre competencia del mercado. Especialmente en el marco de la contratación pública, las empresas tienen que enfrentar condiciones de competencia desleal, que representan para ellas costos adicionales. Las redes de corrupción en Colombia han logrado articular un parasistema de incentivos conformado por una suerte de peajes o “impuestos” adicionales que deben ser sufragados por las empresas para acceder a la adjudicación de contratos. Esto implica que las firmas que no están dispuestas, o en capacidad, de cubrir estos costos adicionales, enfrentan una desventaja. La corrupción compromete la adecuada orientación y ejecución del gasto público, compromete la eficacia de la inversión, y redistribuye perniciosamente los beneficios de la actividad empresarial a actores ilegales; además, naturalmente, de incrementar la presión para obtener nuevos recursos.

Por todas estas razones, la calidad del gasto y la inversión pública no es ajena al interés empresarial. Son las empresas las que sufragan el gasto por vía tributaria; las que ven afectado el funcionamiento del mercado como consecuencia de la corrupción; las que ven desaprovechadas las oportunidades para mejorar su productividad –y por lo tanto su competitividad– por cuenta del mal empleo de los recursos públicos, su desviación o su empleo ineficaz. Todo ello requiere un mayor involucramiento de las empresas, desde el ámbito más propio de sus negocios, a través de los gremios, y en asocio con otros actores sociales, en los procesos de rendición de cuentas por el uso de recursos del erario, la racionalidad y transparencia del gasto público, y la pertinencia, conducencia y calidad de las inversiones estatales.

---

11. Este índice compara la competitividad regulatoria de 190 Estados y la facilidad que ofrecen, a la luz de diez indicadores, para hacer negocios. Ver: Banco Mundial. *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. Banco Mundial, 14ta Edición. Consultado en julio de 2017, disponible en <http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf>

## Rendición de cuentas por el uso de recursos públicos: Un largo camino por recorrer

En las últimas décadas se ha suscitado una preocupación creciente por parte de distintos sectores de la sociedad en el mejoramiento de la gobernanza y administración de los recursos públicos<sup>12</sup>. Este interés ha promovido a su vez propuestas de origen estatal y ciudadano en materia de rendición de cuentas (*accountability*)<sup>13</sup>, buscando responder a una demanda por mayor transparencia en la ordenación y ejecución de los recursos públicos.

A continuación, se describen algunas estrategias y mecanismos empleados para el control fiscal:

### ***Ingeniería institucional***

El diseño de la estructura estatal moderna le da un lugar especial al control inter agencial. Este control se distribuye a partir de dos criterios: el equilibrio institucional y la descentralización. El primer criterio se refiere a los sistemas de pesos y contrapesos. Aunque el Estado moderno tiene entidades dedicadas de manera exclusiva al control fiscal como las contralorías y las auditorías, este depende también de otros actores estatales como las fiscalías, tribunales especializados y los ministerios. El segundo criterio hace referencia a los distintos niveles administrativos y territoriales en los que se ejerce el control fiscal. Con miras a complementar el ejercicio del control fiscal centralizado, existen entidades con relativa autonomía en los niveles administrativos y territoriales para llevar a cabo mayor control de uso de recursos públicos.

Nunca se insistirá lo suficiente, por otro lado, en la importancia que tiene para el buen diseño institucional la buena calidad normativa y regulatoria. Con dema-

---

12. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. *Development Policy Review*, Vol. 31. pág. 49.

13. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. *Development Policy Review*, Vol. 31. pág. 52.

siada frecuencia, la hipertrofia normativa acaba dificultando tanto la acción gubernamental efectiva, como el cumplimiento de la ley y la rendición de cuentas.

### ***Tecnologías y sistemas de información***

Los procesos de control y rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos requieren de información suficiente, pertinente, abierta y transparente para ser eficaces. Frente al nunca escaso problema del acceso a la información han surgido iniciativas que pretenden abrir y sistematizar canales para la sociedad civil<sup>14</sup>. Estos canales buscan permitir el monitoreo de la ejecución presupuestal en materia de contratación pública, financiación de campañas políticas, realización de obras públicas, movimientos financieros, entre otros. Para la estructuración y funcionamiento de estos canales se han utilizado las tecnologías de la información con el fin de que los costos de recolección, sistematización, análisis y publicación de datos se reduzcan sustancialmente. Estos sistemas también permiten que el tiempo entre la publicación, la verificación y el control efectivo de los movimientos del presupuesto sea más corto. El objetivo principal de estos mecanismos es que la sociedad tenga acceso a todas las actividades de la ejecución de recursos públicos; también ofrecen la posibilidad de analizar la información y capitalizarla en la evaluación del gasto y la actualización de políticas públicas sobre el gasto.

En el caso colombiano, la Auditoría General de la República tiene a disposición de la ciudadanía el Sistema Integral de Auditoría –SIA Observa<sup>15</sup>, que facilita la participación informada de la ciudadanía en procesos de veeduría y permite a las entidades de control fiscal monitorear en tiempo real los movimientos de

---

14. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. *Development Policy Review*, Vol. 31. pág. 52

15. Esta plataforma virtual permite que las entidades en todos los niveles territoriales del Estado colombiano reporten a las contralorías municipales y departamentales información sobre procesos de contratación y ejecución de recursos públicos. Con la información reportada en esta plataforma, la Auditoría General ofrece informes de análisis estadístico mostrando tendencias y anomalías. Estos análisis no solo sirven para diagnosticar problemas en la ejecución presupuestal, también son insumos para los órganos de control y para los trazadores de políticas públicas.

ejecución presupuestaria. Este sistema es un complemento al SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública).

Aunque son necesarios, este tipo de canales de información son objeto de debate entre académicos y expertos ya que no están exentos de problemas que afectan su eficacia sobre el control fiscal<sup>16</sup>. La obligación de reportar información sobre las actividades del gasto por parte de entidades públicas puede generar incentivos para ocultar detalles o alterar datos.

### ***Participación ciudadana***

Además de diseños institucionales e instrumentos de acumulación y distribución de información, hay también mecanismos a través de los cuales la ciudadanía ejerce su derecho a exigir a las autoridades rendición de cuentas. El control social informado es fundamental para la gestión pública y el buen gobierno, principalmente porque a través de éste, las entidades del Estado pueden elevar sus niveles de credibilidad y confianza ciudadana<sup>17</sup>. Estos mecanismos no solo sirven para ejercer control social sobre el gasto, sino también para incidir en su orientación. En esta dimensión propositiva, adquiere sentido la idea de una construcción pública de la asignación presupuestal, la cual debe ser producto del diálogo intersectorial.

La legislación colombiana ofrece varios espacios y mecanismos para hacer efectivo el derecho a la participación en los procesos de rendición de cuentas. La ley 489 de 1998 en su artículo 33, estipula que la administración pública puede convocar, cuando lo considere oportuno, audiencias públicas para discutir la formulación, ejecución o evaluación de políticas públicas a cargo de las entidades, sobre todo cuando estos afecten intereses colectivos. En el artículo 35 de la misma ley se estipula que el ejercicio de la veeduría ciudadana se debe realizar teniendo en cuenta los principios de eficacia, acceso a la información y la formación de

---

16. Carlitz, R. "Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives". En *Development Policy Review* (31). Pág. 54

17. Presidencia de la República de Colombia. "*Manual único de rendición de cuentas*". 2014. Pág.7. Disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>

veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. Finalmente, la ley 850 de 2003 define la veeduría ciudadana, ofrece lineamientos para su ejercicio y conforma la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas.

No obstante, las limitaciones de estos instrumentos no pueden desconocerse y deben ser atendidas por la legislación. Así ocurre, por ejemplo, con las audiencias públicas: éstas solo pueden ser convocadas por las entidades estatales y en muchos casos los invitados a participar son elegidos por las mismas entidades, sobre todo a nivel departamental y municipal. En el caso de las veedurías ciudadanas, la dificultad se encuentra en que muchos sectores de la sociedad civil que contribuyen al fisco no se encuentran representados en ellas y, por lo tanto, sus preocupaciones quedan desatendidas.

## **Un sector empresarial vigilante de los recursos públicos: Algunas reflexiones**

Uno de los principios del Estado de Derecho es que no hay tributación sin representación. Un corolario necesario de este principio implica que no debe haber tributación sin rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos. En virtud del derecho que tiene el sector empresarial, como contribuyente principal, a participar en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos, cabe señalar que hay un abanico de escenarios que la empresa privada puede ocupar para incidir en la orientación del gasto público y en el control por el uso y destinación de los recursos.

En ejercicio de su ciudadanía, la empresa no solo está llamada a operar de manera responsable y transparente en todas sus actividades. Le concierne también una preocupación por la correcta administración de los asuntos públicos. Asumir un papel activo en la provocación y verificación de la rendición de cuentas puede traer múltiples beneficios para el sector empresarial. En primer lugar, lo posiciona socialmente como un actor líder en favor del desarrollo económico y en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, permite a las empresas

contrarrestar los efectos que ocasionan los mitos y narrativas desinformadas que muestran a la iniciativa privada como desentendida de lo público y ocupada solo de la satisfacción de su interés lucrativo. Y, en tercer lugar, la influencia del sector privado en la orientación del gasto público puede contribuir a un ambiente de negocios favorable, donde la productividad se incremente y por lo tanto las empresas lleguen a ser más competitivas.

Sin embargo, esta tarea no le compete al sector privado unilateralmente. Tampoco sería conveniente que así fuera. Primero, porque la participación activa de las empresas en la rendición de cuentas públicas enfrenta un problema reputacional asociado con las narrativas negativas acerca de la actividad empresarial y su relación con los tomadores de decisión –una narrativa, que, como se señaló, debe urgentemente cuestionarse y cuyas falencias deben ponerse en evidencia. En segundo lugar, este es un asunto de interés público que no concierne únicamente a las empresas, sino al pleno de la ciudadanía. A otros actores, como los medios de comunicación y la sociedad civil, les incumbe también desempeñar un papel activo y especial en esta materia. Al propio Estado, por una simple cuestión de eficacia y legitimidad, le conviene asegurar la mejor calidad del gasto público. De todos ellos el sector empresarial puede ser un socio relevante, lo cual invita a construir múltiples sinergias.

### ***Sinergias entre las empresas y el Estado***

Un primer ámbito en que las empresas pueden contribuir con el control al uso de los recursos públicos es en su apoyo a los órganos que, de una u otra forma, intervienen en el control fiscal (Contraloría, Auditoría, Procuraduría y Fiscalía, entre otros). Este se puede dar en términos de asistencia técnica y gestión transparente de la información. La experiencia que acumula el sector empresarial en el desarrollo de sus actividades puede ser un insumo valioso para los trazadores de política pública en Colombia. Este acompañamiento generaría sinergias positivas entre la empresa privada y el Estado, construyendo mayor confianza y seguridad a la inversión.

Como se señaló anteriormente, el ejercicio de la rendición de cuentas depende, entre otros factores, del acceso oportuno a información veraz y precisa. El com-

promiso de la empresa con la transparencia debe ser particularmente estricto cuando ésta ejecuta recursos públicos, ya sea a través de contratos, concesiones o de Asociaciones Público Privadas (APP). Los costos de evadir esta responsabilidad comprometen la reputación del sector empresarial en su conjunto<sup>18</sup> y alimentan los sentimientos anti empresariales.

### ***Sinergias entre las empresas y los medios de comunicación***

Los medios de comunicación juegan un importante papel en el control social por el uso de los recursos públicos. No solo son los actores encargados de captar y procesar la información de interés colectivo, sino también los responsables de difundirla y de hacerle un seguimiento oportuno. Estas capacidades de difusión masiva tienen efectos significativos en la toma de decisiones públicas y privadas, así como en la credibilidad de las instituciones y otros actores sociales. Del poder que detentan los medios se derivan también responsabilidades.

El sector empresarial debe en todo caso cultivar un relacionamiento positivo y respetuoso con los medios de comunicación con el fin de transmitir mensajes de manera clara y responsable sobre sus legítimos intereses y preocupaciones en relación con el uso de recursos públicos.

La construcción de esa relación no es tarea sencilla. En ocasiones, la íntima relación de los grandes conglomerados y organizaciones económicas con los medios de comunicación alimenta celos y escepticismo sobre la independencia de estos últimos. Incluso, de forma paradójica, los medios de comunicación ofrecen cajas de resonancia a las narrativas anti empresariales. En todo caso, tradicionalmente la empresa privada no ha sido efectiva a la hora de articular una estrategia de comunicación que transmita los aportes que hace el sector empresarial al desarrollo económico del país y de las propias comunidades. Visibilizar ese aporte es condición esencial para que la posición del empresario en la exigencia de rendición de cuentas por el gasto público sea validada

---

18. Túñez, J y Valarezo, K. “RSC: Reputación, sostenibilidad, compromiso”. En *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* (117). 2012. Pág. 62.

y reconocida socialmente, y se abran otros canales de cooperación con otros actores sociales.

### ***Sinergias entre la empresa y las veedurías ciudadanas***

El interés por el control social de los recursos públicos desde luego también compete a las redes de veeduría ciudadana. Como lo sugiere Carlitz, uno de los principales actores que ha impulsado los procesos de rendición de cuentas es la propia sociedad civil<sup>19</sup>. Incluso, en algunos países se han formalizado mecanismos e instancias específicas, tal como ha ocurrido en Colombia con las veedurías ciudadanas. Aunque ha habido un esfuerzo importante del Estado por hacer más transparentes los procesos de contratación, facilitar el acceso a la información es una condición necesaria pero insuficiente. Se requiere que la información sea socialmente útil y además comprensible para el ciudadano promedio –una dificultad a la que no son ajenos los medios de comunicación cuando se ven en la necesidad de analizar y divulgar información de alto contenido técnico. Las empresas pueden ser un socio estratégico a la hora de hacer de los datos técnicos información socialmente útil, tanto para los medios como para las redes ciudadanas que promueven el gobierno transparente.

No obstante, al sector empresarial le corresponde ejercer un papel más activo en la rendición de cuentas, para lo cual debe posicionarse como un participante más de los procesos de veeduría ciudadana. Para lograrlo necesita obtener mayor representación en estas redes, y asumir, desde los intereses y con las capacidades que le son más propias, el puesto que le corresponde. Y puede hacerlo, no solo vinculándose a veedurías ya existentes, sino incluso creando sus propias veedurías, acaso en el marco de los gremios, en un esfuerzo que en el largo plazo podría redundar en la mayor autonomía de la empresa frente al Estado y en un mejor entorno para las actividades de los sectores específicos de la actividad empresarial.

---

19. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. En *Development Policy Review* (31). Pág. 54



En cualquier caso, la empresa debe asumir como propia la defensa y promoción de los principios de la disciplina fiscal, la eficacia, eficiencia y pertinencia del gasto público.

En efecto, ceñir el gasto público a estos principios y fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas no solo es necesario para la salud de las finanzas públicas, para el gobierno efectivo, para la óptima articulación entre las agencias gubernamentales y entre los distintos niveles de la administración territorial, y en general, para la legitimidad de las instituciones. También es beneficioso para el desarrollo de la actividad empresarial, para un clima más favorable a los negocios, para el mejoramiento de la productividad y la competitividad. Pero, además, genera ventajas para el conjunto de la sociedad: conduce a racionalizar la carga tributaria, contribuye a la lucha contra la corrupción, facilita la adecuada orientación de las inversiones del Estado, refuerza el control de la ciudadanía sobre los gobernantes y obliga a los líderes y organizaciones políticas a asumir posiciones y responsabilidades.

## 4. Gasto público: Eficacia, transparencia y sostenibilidad

Julio de 2017

*Andrés Molano-Rojas,*

Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Juan Guillermo Moncada Solórzano,*

Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*El gasto público es uno de los instrumentos fundamentales de la acción del Estado. De su adecuada gestión depende, en buena medida, la legitimidad del Estado mismo como aparato institucional, la creación de condiciones favorables al crecimiento económico (por la vía del aumento de la competitividad) y la promoción del progreso y el bienestar sostenible del conjunto de la sociedad.*

*De cara a la labor de la Comisión de Estudio del Gasto Público y de la Inversión en Colombia (artículo 361 de la Ley 1819 de 2016, de Reforma Tributaria), y en atención al panorama macroeconómico del país y de la presión fiscal derivada de múltiples compromisos adquiridos por las instituciones, se presentan a continuación algunas reflexiones que aspiran a contribuir al debate sobre el gasto público y la formulación de propuestas de política pública que permitan alcanzar la eficiencia, la transparencia y la sostenibilidad del mismo.*

### Introducción

Uno de los desafíos más significativos que enfrenta el Estado moderno es el de gestionar, administrar y utilizar de forma adecuada los recursos públicos, obtenidos por vías tan diversas como la participación en la explotación de determinados recursos, los pagos por la prestación de ciertos servicios, y el

cobro de tributos –entre otros. De ello depende, en buena medida, su legitimidad como aparato institucional y como garante del bien común, la creación de condiciones favorables al crecimiento económico (por la vía del aumento de la competitividad) y la promoción del progreso social. Lo anterior supone un gasto público eficaz, transparente y sostenible.

A pesar de algunos esfuerzos y resultados, y no obstante la reiterada retórica gubernamental, Colombia está muy lejos de alcanzar esta meta.

En efecto, la eficacia y eficiencia del gasto público en Colombia se han visto afectadas y limitadas por diversos factores. El ensanchamiento del tamaño del Estado, la introducción de rigideces presupuestales desde la adopción de la Constitución de 1991<sup>1</sup>, los problemas de coordinación entre distintas agencias y entre los niveles territoriales de la administración pública<sup>2</sup>, los errores en el diseño de algunas políticas públicas<sup>3</sup>, entre otros factores, dificultan el control del gasto, el cual pasó de representar el 12% del PIB a mediados de la década de los noventa a un 30% en 2015<sup>4</sup>. A pesar de que el recaudo también ha aumentado, su crecimiento no ha sido proporcional al incremento de las erogaciones, razón por la cual el país enfrenta un déficit fiscal proyectado de aproximadamente 30

---

1. Estos compromisos presupuestales (como los relacionados con el sistema general de participaciones) reducen de manera significativa el margen de maniobra de los hacedores de política pública y hacen abstracción del hecho de que el gasto público no tiene lugar contra el telón en blanco de las hipótesis normativas, sino que está condicionado por elementos de contexto, prioridad y necesidad que varían con las circunstancias.

2. Esta falta de coordinación implica, entre otros, el solapamiento (a veces contradictorio) de competencias, la duplicación de esfuerzos y por lo tanto del gasto, la fragmentación de la información requerida para evaluar el impacto de las políticas públicas, y la aparición de ventanas de oportunidad para distintas formas de corrupción.

3. En particular, en materia de programas sociales y subsidios, que no pocas veces devienen inflexibles (por vía incluso de decisiones judiciales), y para los cuales se establecen criterios de entrada pero no siempre criterios suficientemente claros de salida.

4. “¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado?”. *Dinero* (30 de marzo de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresas/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>.

billones de pesos para 2017, lo que equivale a 3,3% del PIB<sup>5</sup>. La falta de disciplina fiscal –a pesar de la adopción de la regla fiscal–, la ausencia de criterios de pertinencia por parte de los trazadores de política pública y ordenadores del gasto, y el dimensionamiento insuficiente del impacto presupuestario que pueden tener algunas decisiones judiciales también ayudan a explicar el desequilibrio en las finanzas públicas.

A lo anterior cabe añadir la coyuntura mucho más actual y específica relacionada con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, suscrito en 2016 por el Gobierno Nacional con la guerrilla de las FARC. Según un análisis prospectivo presupuestal, elaborado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), el costo presupuestal del posconflicto estaría entre el 2.23% y el 5.23% del PIB por año en el periodo 2017-2022<sup>6</sup>.

La expansión del gasto público a ese ritmo es difícilmente sostenible. Sobre todo en un contexto de ralentización económica como el que parece estarse configurando para el país, y que tendrá repercusiones tanto en la productividad como en la inversión, y en consecuencia, en el recaudo fiscal.

Por lo que respecta a la transparencia en el gasto público hay algunas iniciativas destacables y que merece la pena seguir perfeccionando. Entre ellas se pueden señalar los sistemas de información en tiempo real sobre la contratación pública: por un lado, el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOPI I y II), y por el otro, el Sistema Integral de Auditoría (SIA Observa). Estas plataformas permiten a los órganos de control y, en algunos casos, a la ciudadanía, observar y auditar los procesos de contratación en Colombia, y ponen a su disposición herramientas de análisis estadístico. No obstante, hay muchas tareas pendientes

---

5. D. Ortiz, “Déficit fiscal de Colombia será de \$30 billones en 2017”. *El Colombiano* (18 de enero de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/minhacienda-revela-plan-financiero-2017-MH5768169>.

6. S. Clavijo, A. Vera & A. Ríos (2017) “Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz en Colombia”. *Revista Fasecolda* 165: 52-63. Disponible en: <http://www.fasecolda.com/files/7114/8667/2245/Revista-Fasecolda165w.pdf>.

en esta materia, y en general, en la lucha contra la corrupción. De acuerdo con el Contralor General de la República, la corrupción le cuesta al Estado colombiano cerca de 50 billones de pesos al año<sup>7</sup>. Además de la suscripción de compromisos por el gobierno abierto, la apuesta por la transparencia requiere que la información sea oportuna (lo más actualizada posible), veraz (cierta), y pertinente (completa, agregada y organizada). Esta es una condición necesaria, aunque no suficiente para que los procesos de rendición de cuentas sean efectivos. No menos importante es la conformación de una ciudadanía informada, activa y comprometida con lo público. También en este terreno las empresas están llamadas a ejercer un papel importante.

El Estado colombiano, consciente de estos desafíos, creó la Comisión de Estudio del Gasto Público y de la Inversión en Colombia (artículo 361 de la Ley 1819 de 2016, de Reforma Tributaria). Esta comisión tiene el mandato de revisar:

(...) los programas de subsidios y de asistencia pública, los criterios de priorización de la inversión, las inflexibilidades presupuestales, las rentas de destinación específica y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de las decisiones de gasto, con el objeto de proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado.

De cara a la labor de la Comisión, y en atención al panorama macroeconómico del país y de la presión fiscal derivada de múltiples compromisos adquiridos por el Estado, se presentan a continuación algunas reflexiones que aspiran a contribuir al debate sobre el gasto público y la formulación de propuestas de política pública que permitan alcanzar la eficiencia, la transparencia y la sostenibilidad del mismo.

---

7. “Saqueo de la corrupción equivale a casi un billón de pesos por semana”. *El Tiempo* (26 de febrero 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/precio-de-la-corrupcion-en-colombia-61749>.

## Un gasto público eficiente, eficaz y pertinente

A diferencia de las empresas, que evalúan su desempeño financiero con un modelo de pérdidas y ganancias, el Estado no cuenta con un mecanismo estándar, claro y uniformemente establecido para medir la calidad de su desempeño en materia de gasto público<sup>8</sup>. La ausencia de ese mecanismo no solo hace difícil la evaluación del uso de los recursos, sino que también dificulta el diseño y ejecución adecuados de las políticas públicas. Cuándo, cuánto y en qué gastar resulta un interrogante que pone en problemas no solo a los tomadores de decisión en un momento específico, sino incluso a los futuros gobiernos, que a veces tienen que lidiar con escenarios macroeconómicos menos alentadores que sus predecesores y en cambio tienen que asumir, casi siempre sin beneficio de inventario, los compromisos financieros que reciben de aquellos como legado.

Los factores que conspiran contra la eficiencia, la eficacia y la pertinencia del gasto público son de origen y naturaleza diversa.

Para empezar, pueden señalarse los problemas derivados de la falta de coordinación inter agencial y entre los distintos niveles territoriales de la administración pública. La descentralización, la delegación y la desconcentración son instrumentos que pueden contribuir a una mejor gestión de los asuntos públicos, fortalecer la eficacia y pertinencia de la acción gubernamental y distribuir más racionalmente los negocios y competencias. Sin embargo, una descentralización desarticulada y mal regulada es tanto o más perjudicial que la más excesiva centralización.

En el caso colombiano, la descentralización ha implicado, entre otras cosas tanto positivas como negativas, el ensanchamiento de brechas entre los grados

---

8. F. Thomas, “Gasto público y gobernanza”, 03 de septiembre de 2010, video, 08:01, Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Disponible en: <https://newmedia.ufm.edu/video/gasto-publico-y-gobernanza/>.

de desarrollo de los distintos niveles de gobierno territorial. No todas las entidades territoriales de la misma jerarquía tienen las mismas capacidades para el cumplimiento de sus competencias. Por otro lado, en la implementación del modelo de descentralización con autonomía derivado de la Constitución de 1991, no se han definido con precisión los alcances de las responsabilidades de las distintas entidades territoriales ni los supuestos materiales para su ejercicio, lo que a la postre ha desembocado en un constante “tire y afloje” entre ellas, ha comprometido la provisión de bienes y servicios públicos, y puede llegar a ponerlas en riesgo financiero. Lo anterior no solo entorpece el funcionamiento del Estado (incluyendo los aspectos concernientes al gasto público), sino que se ha convertido en fuente de contenciosos judiciales que enfrentan a unas entidades territoriales con otras.

En ese sentido, Amylkar Acosta, exministro y miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, señala que una de las manifestaciones de este fenómeno –que cabría denominar “descentralización disfuncional”– consiste “en que se le han venido trasladando funciones y competencias que son del resorte del gobierno central a las entidades territoriales, pero sin recursos para cubrirlas”<sup>9-10</sup>:

A guisa de ejemplo de las funciones y competencias delegadas a las entidades territoriales por parte de la Nación, pero sin plata, relacionemos los casos más relevantes, a saber: la gestión del riesgo, la puesta en marcha de la Ley de Víctimas, gestión ambiental de las cuencas de los ríos, responsabilidad penal adolescente y en general políticas de infancia y adolescencia, atención a desplazados y al adulto mayor, salud (atención a la población no asegurada en el sistema de salud, unificación de pla-

---

9. A. Acosta (2017) “¿Y de la mermelada qué?”. Texto preparado para su participación en la mesa de expertos sobre eficacia, transparencia y sostenibilidad en el gasto público, convocada por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer el 13 de julio de 2017. Una versión de este documento está disponible en <http://extranoticias.com.co/sitio/y-de-la-mermelada-que/>.

10. Esto ocurre, sobre el terreno práctico, a pesar de lo expresamente dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política en sentido contrario.

nes obligatorios de salud y cubrimiento de pagos no POS de regímenes subsidiado y contributivo), programas de la mujer, delegación minera en la verificación efectiva de las concesiones mineras, conservación del patrimonio cultural y la creación de cuerpos de bomberos. Pero el caso más patético y que se ha convertido en una bomba de tiempo es el del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Va a llegar el momento en que esa carga se le va a volver insostenible a las entidades territoriales, por el desfinanciamiento de dichos programas y ante la eventualidad de que se puedan paralizar vendrán las presiones de diferente índole y le va a tocar reasumirlos al Gobierno Nacional.

Paradójicamente, en no pocos casos este efecto de la descentralización disfuncional coexiste con cierta tendencia a la “pereza fiscal” de las entidades territoriales –es decir, su reluctancia a asumir plenamente sus propias responsabilidades fiscales y presupuestales. Esa pereza está potenciada por incentivos que tienen su origen tanto en las deficiencias del régimen de ordenamiento territorial como en el diseño de la relación presupuestaria y fiscal entre el Estado y las entidades territoriales.

La descentralización disfuncional y la falta de coordinación inter-agencial afectan, además, el control sobre el uso de los recursos públicos. Así, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la Nación tienen el mandato constitucional de controlar y auditar la ejecución del presupuesto nacional en todos los niveles territoriales, pero su labor se ve muchas veces entorpecida por la falta de canales de información suficientes sobre los movimientos financieros de las entidades encargadas de ejecutar el presupuesto, y también por el uso inadecuado de las plataformas ya existentes a través de las cuales debe serles remitida la información pertinente.

En segundo lugar, desde hace varios años el país ha empezado a transitar una especie de “deriva asistencialista” que se ha querido fundamentar en la noción de Estado Social de Derecho consagrada en la Carta Política. Esta deriva se ha acentuado por cuenta de la expansión del gasto social (especialmente mediante el uso de instrumentos como las transferencias directas y el establecimiento de



subsidios inflexibles, entre otros), y como consecuencia de un creciente activismo judicial en materia de derechos de contenido prestacional, en ejercicio del cual jueces y tribunales toman decisiones que implican onerosas cargas al erario sin ningún tipo de consideración o dimensionamiento económico y fiscal, al amparo de principios invocados en abstracto como el de “no regresividad”.

Las políticas asistencialistas generan una presión constante y creciente sobre los recursos públicos, y alimentan expectativas sociales que luego crecen inercialmente e incrementan los costos políticos de los ajustes de política pública. Por la vía del activismo judicial ya señalado, de hecho, muchas de esas expectativas acaban convertidas en derechos cuya satisfacción demanda cada vez más recursos del erario. No pocas veces, por otro lado, es el propio diseño de los instrumentos de política social el que conspira contra su sostenibilidad, por ejemplo, cuando al otorgar un subsidio se establecen los criterios de ingreso pero no se señalan los criterios de salida ni los mecanismos de seguimiento, de tal suerte que el disfrute del beneficio puede acabar prolongándose de manera indefinida.

Todo lo anterior genera un “río revuelto” de auxilios, subsidios y transferencias en cuyas aguas todo el que puede (aunque no lo necesite) acaba pescando, sin que de ello se obtengan los impactos positivos deseados, o sin que, una vez logrados, se vayan liberando paulatinamente los recursos a efectos de ser reorientados para la atención de otras necesidades. Se estimula así el surgimiento de relaciones clientelares entre el Estado y la ciudadanía cuyo mantenimiento, al volverse parte de la ecuación de gobernabilidad, condiciona la acción de los tomadores de decisión, refuerza la dependencia de los individuos frente a un Estado providente, y, naturalmente, atenta contra el uso eficiente y eficaz de los recursos de los cuales se nutren.

Sería errado deducir de lo anterior una crítica *per se* al gasto social. De hecho, este componente del gasto público ha acelerado el cambio social durante los últimos años. Como resultado de esa aceleración —a la que han contribuido, naturalmente, otros factores— el país ha experimentado una ampliación sin pre-

cedentes de la clase media<sup>11</sup>. El problema existe en la ineficiencia –cuando no la simple inexistencia– de procedimientos óptimos para su actualización y ajuste a las nuevas realidades, y en la generación de incentivos perversos, que desestimulan la formalización y la superación individual.

Lo anterior compromete la capacidad del Estado para priorizar y reenfocar el gasto. Para lograrlo hace falta una observación cuidadosa y un monitoreo permanente que permita establecer relaciones e identificar el impacto de los recursos empleados en determinados sectores de la población y el avance de esos sectores en materia de desarrollo y progreso social. De hecho, el gasto público sectorizado se legitima en gran medida en la eficacia a la hora de cumplir metas medibles con indicadores claros y coherentes. En otras palabras: el mejor gasto social en beneficio de un determinado sector es aquel que en el mediano y largo plazo se va haciendo menos necesario.

Reducir la pobreza debe ser un compromiso conjunto del Estado y de la sociedad, y ambos deben movilizar todas las capacidades disponibles para alcanzar ese objetivo. Pero el camino y las estrategias elegidas para ello pueden determinar el éxito o fracaso de esos esfuerzos. En el largo plazo no será la asistencia pública o la beneficencia social, financiada con recursos públicos –por definición limitados–, la que asegure la superación de la pobreza. Un enfoque más pertinente y efectivo del gasto público no debe privilegiar, por lo tanto, respuestas puramente paliativas, sino medidas estructurales cuyo centro de gravedad sea la generación de crecimiento económico, aumento de la productividad y la competitividad. El asistencialismo puede ofrecer resultados inmediatos y efectistas, pero es con frecuencia una débil distracción frente las respuestas realmente efectivas: el mejoramiento de la infraestructura, la creación de condiciones institucionales y materiales para la inserción económica internacional, la provisión suficiente de bienes y servicios públicos, y la facilitación de la ini-

---

11. Para una aproximación al fenómeno véase: A. Molano & F. Zarama (2016) “La clase media en Colombia: Expansión, vulnerabilidad y sostenibilidad”. *En Contexto* 3. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/06/2016-ICP-En-Contexto-Molano-Zarama-Clase-Media.pdf>.

ciativa privada y el emprendimiento –sin los cuales no es posible la generación de nueva riqueza.

## **La corrupción y la depredación del gasto público**

El problema de la corrupción amerita algunas reflexiones específicas. Como consecuencia de este fenómeno, el conjunto de la sociedad pierde cuantiosos recursos año tras año. Sus efectos, sin embargo, no son solamente económicos. La viralización de la corrupción deteriora la confianza en las instituciones, compromete el efectivo imperio de la ley, erosiona el capital social, introduce distorsiones en el funcionamiento de los mercados, y, evidentemente, retrasa el progreso social. El terreno del gasto público es, lamentablemente, campo privilegiado para la constatación de todos estos efectos.

La premisa sobre la cual parece haberse desarrollado la corrupción en materia de gasto público es la de que los recursos públicos, siendo públicos, son de todos y por lo tanto de nadie, de tal manera que son susceptibles de cualquier modo de apropiación cuando quiera que se presente la oportunidad para ello. Depredadores de los recursos públicos pueden ser, por tanto, tanto los servidores públicos que se prevalen de sus competencias en relación con ellos, como los agentes privados que pervierten los procesos a través de los cuales estos son adjudicados o que emplean de forma irresponsable y abusiva.

Ningún nivel de la administración pública ha permanecido inmune frente a la penetración de la corrupción, la cual ha sido incluso estimulada desde el propio Gobierno nacional mediante la adopción de prácticas de “compra de gobernabilidad” por la vía del uso y asignación discrecional de recursos públicos.

La corrupción reviste distintas formas según el caso y ha desarrollado una amplia variedad de modalidades para operar. Entre las más visibles y escandalosas

se encuentran la contratación pública amañada, el pago de sobornos y el tráfico de influencias. Sin embargo, existen otras formas de generar detrimento patrimonial (y a la postre, también institucional) al Estado, aunque puedan pasar más inadvertidas. Es importante señalar aquí los riesgos de lo que puede denominarse “populismo presupuestal”.

Se presenta a veces el caso de líderes políticos que prometen beneficios económicos o materiales de forma irresponsable y con pocas consideraciones técnicas y financieras a la ciudadanía en el marco de los procesos electorales. Algunos de ellos acceden a posiciones de poder a partir de estas promesas y llevan a cabo reformas legales que los liberan de controles efectivos con respecto a su orientación del gasto. El resultado termina siendo devastador: el gasto alcanza rápidamente niveles insostenibles, las estructuras productivas tambalean y todo esto deviene en agitación y crisis social. América Latina es una región que en más de una ocasión ha sido testigo del surgimiento de líderes políticos que practican el populismo presupuestal y de los nocivos efectos que este tiene no solo para la salud económica de sus países, sino para la gobernanza misma y la estabilidad política.

No se debe dejar de insistir sobre los riesgos que estas prácticas traen a la sociedad en materia de productividad y estabilidad económica y política. Tanto el Estado como la ciudadanía y la empresa privada deben comprometerse a reforzar la idea de que el gasto público es un instrumento al servicio del interés general, y por lo tanto debe ser siempre encaminado a generar condiciones estructurales y de largo plazo para el desarrollo y el progreso social, y no una herramienta para alcanzar y retener el poder político o derivar beneficios particulares a costa de la salud institucional y económica del conjunto de la sociedad.

Para prevenir el desbordamiento del gasto, mitigar la corrupción y mantener a raya el populismo presupuestal, se requiere un marco normativo idóneo, adecuados sistemas de control fiscal y la intervención oportuna y efectiva de las autoridades judiciales, así como de plataformas de información y rendición de cuentas puestos a disposición de la ciudadanía (incluyendo a las empresas, en ejercicio de la buena ciudadanía corporativa). Pero, por sobre todo, se requiere

de la voluntad, del liderazgo, del buen ejemplo y del compromiso de quienes ocupan las más altas posiciones en las instituciones del Estado.

Adicionalmente, no se puede olvidar que la participación de las empresas y la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos es un derecho que, entre otros, se funda en la contribución que las personas jurídicas y naturales hacen al erario por la vía de la tributación<sup>12</sup>. Esa es una de las razones por las cuales la intervención ciudadana y empresarial debe extenderse al conjunto del proceso presupuestario, sin lo cual, este no será nunca realmente abierto y transparente<sup>13</sup>

## **El desafío de la sostenibilidad del gasto público en Colombia**

Uno de los interrogantes que se cierne actualmente sobre el gasto público es el de su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, luego de agotarse la bonanza en los precios de las materias primas que caracterizó el panorama económico mundial durante la última década y de la cual también se benefició Colombia.

Si bien es cierto que el país ha adoptado medidas para asegurar la disciplina fiscal<sup>14</sup>, las inflexibilidades de diversa índole que afectan el gasto público, las

---

12. Véase: A. Molano, F. Zarama & J. Moncada (2017) “La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos”. *En Contexto* 12. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/07/17.06.08-EN-CONTEXTO-12-KAS-GASTO-PUBLICO-EMPRESA-PRIVADA-DIGITAL.pdf>.

13. J. Wolfersdorff (2015) “Usabilidad de la transparencia en el gasto público”. *Observatorio del Gasto Fiscal en Chile*. Pág. 16. Disponible en: [http://www.observatoriofiscal.cl/ARCHIVOS/Biblioteca/Documento\\_de\\_trabajo\\_Usabilidad\\_transparencia\\_gasto\\_publico.pdf](http://www.observatoriofiscal.cl/ARCHIVOS/Biblioteca/Documento_de_trabajo_Usabilidad_transparencia_gasto_publico.pdf)

14. En 2010, el Gobierno Nacional presentó al Congreso un proyecto de ley para establecer una regla fiscal. La ley correspondiente (Ley 1473) fue promulgada al año siguiente. El objetivo de la regla fiscal es disciplinar el gasto público para reducir paulatinamente el déficit estructural, de manera que en 2022 este sea del 1% o menos del PIB.

fluctuaciones en los ingresos provenientes de rentas como la petrolera, la adquisición de nuevos compromisos financiados por la vía del endeudamiento, y en general, la persistencia de problemas estructurales como los señalados en las páginas anteriores, pueden acabar haciendo de estas y otras medidas –como las reformas tributarias– meros ejercicios de gatopardismo<sup>15</sup>.

A lo anterior cabe añadir un factor aparentemente coyuntural pero cuyas implicaciones se prolongarán por lo menos por la próxima década y media. Se trata de los recursos adicionales que requerirá la implementación y ejecución de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, suscrito en 2016 con la guerrilla de las FARC, y de los que serán necesarios –por ejemplo, en materia de seguridad– para atender los desafíos propios del escenario de post-acuerdo. Estos compromisos y desafíos conciernen al fortalecimiento de la presencia institucional en los territorios, la reforma rural integral (desde la conformación del banco de tierras hasta la financiación de proyectos productivos), la incorporación económica y política de los miembros de las FARC (incluyendo la financiación del partido político que surja de ellas y su participación en los comicios de 2018 y 2022), la puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (incluyendo el complejo andamiaje de la jurisdicción especial de paz) y la reparación a las víctimas, entre otros<sup>16</sup>.

---

15. En la novela *El gatopardo*, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1896-1957), uno de los protagonistas afirma que “Hace falta que algo cambie para que todo siga igual”. La célebre cita ha dado origen al concepto de “gatopardismo” y a su incorporación al vocabulario de la Ciencia Política.

16. El análisis sobre dividendos, beneficios y costos del proceso de paz colombiano elaborado por ANIF para FASECOLDA en octubre de 2016 ofrece un panorama menos optimista del que ha querido presentar el Gobierno Nacional. En primer lugar, los dividendos de paz son inexistentes y no se puede contar con ellos porque no es posible reducir las asignaciones presupuestales a la fuerza pública, así que la idea de que la implementación del Acuerdo Final traería automáticamente una reducción del gasto público en defensa y seguridad es falsa. En segundo lugar, el beneficio que sí implicaría la implementación del Acuerdo Final, en caso de cumplirse la meta de reducción del narcotráfico, es una aceleración del potencial de crecimiento en cerca de 0,5% a 1% por año durante la próxima década. Finalmente, los costos presupuestales inmediatos de la implementación del Acuerdo Final serían del 2.23% del PIB por año entre 2017 y 2022, y los costos del sostenimiento de los acuerdos (vías terciarias, créditos rurales y de educación) agregarían otro 3% del PIB por año. Es decir: los costos presupuestales del posconflicto estarían entre el 2.23% y el 5.23% del PIB por año en el período 2017-2022. El anterior balance implicaría, a su vez, que el porcentaje

No será fácil para los próximos gobiernos atender este cúmulo de cuentas por pagar, ni gestionar adecuadamente la política macroeconómica contra este telón de fondo –al cual cabría añadir imprevisibles externalidades, tanto de orden interno como internacional, y de muy diverso carácter. Situaciones complejas demandan respuestas complejas y no siempre indoloras, difíciles de tramitar y aún más difíciles de presentar a la opinión pública, especialmente cuando se han venido alimentando expectativas de crecimiento económico y mejoría de los estándares de vida como consecuencia automática de la implementación del Acuerdo Final con las FARC.

## **Algunas reflexiones finales sobre la gobernanza del gasto público en Colombia**

El panorama esbozado de manera sucinta en este documento sugiere un conjunto diverso de reflexiones sobre la orientación que cabría dar a los esfuerzos para configurar una mejor gobernanza del gasto público en Colombia. Esa mejor gobernanza supone, en primer lugar, el involucramiento y compromiso conjunto del Estado, la ciudadanía y la empresa privada. En segundo lugar, una apuesta política de largo aliento para corregir problemas de diseño institucional y de orientación e implementación de algunas políticas públicas así como del gasto social. Por último, el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, incluyendo la eliminación de prácticas que, amparadas incluso en la ley, no son sino formas veladas de depredación y uso arbitrario, ineficiente, ineficaz y opaco de los recursos públicos.

Para tales efectos, se requiere:

---

del PIB que corresponde a los impuestos en Colombia (presión fiscal) aumentaría progresivamente a 2.7% en el 2018 y cerca del 4.8% en 2020. Ver: S. Clavijo, A. Vera & A. Ríos (2017) “Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz en Colombia”. *Revista Fasecolda* 165: 52-63. Disponible en: <http://www.fasecolda.com/files/7114/8667/2245/RevistaFasecolda165w.pdf>.

- Un debate multisectorial, abierto y conducente a la adopción de las decisiones pertinentes sobre las reformas necesarias para los siguientes efectos (entre otros):
  - Eliminar las inflexibilidades constitucionales y legales que pesan sobre el gasto público.
  - Revisar el diseño del proceso presupuestal y dotarlo de mayor claridad, comprensibilidad, simplicidad y homogeneidad, tanto al interior de las distintas ramas del poder público y de los órganos autónomos del Estado, como en los distintos niveles de la administración territorial.
  - Definir con precisión la relación fiscal entre la Nación y las Entidades Territoriales en función de un ordenamiento territorial que distribuya equilibradamente competencias (autonomía) y responsabilidades. Sin ordenamiento territorial no habrá nunca ordenamiento de las finanzas públicas.
  - Racionalizar la distribución de competencias entre agencias del Estado y establecer canales de comunicación fluida entre aquellas cuyo ámbito competencial sea convergente con el fin de evitar la duplicación y la dispersión del gasto.
  - Limitar el impacto del activismo judicial en las finanzas públicas, racionalizando el alcance de las competencias de los operadores judiciales y sujetando sus providencias, cuando ello proceda, al correspondiente dimensionamiento económico y fiscal.
- La revisión de la orientación de la política social, y en particular:
  - El tránsito del asistencialismo a la promoción del progreso social, a través de la adopción de medidas de largo plazo que atiendan necesidades estructurales y ofrezcan incentivos y posibilidades para el emprendimiento y la iniciativa privada –de los cuales se deriva la generación de nueva riqueza, mayor innovación y empleo de calidad.
  - La limitación de los subsidios en el tiempo y su sujeción a criterios de salida previamente establecidos. La política social debe conducir a la emancipa-



ción de los individuos y no a su dependencia indefinida frente a la providencia del Estado.

- El establecimiento de procedimientos y mecanismos de evaluación y actualización del gasto social en función de su impacto, con el fin de re-enfocar los recursos y re-organizar prioridades.

- El ajuste de los regímenes pensionales y de beneficios sociales, eliminando privilegios y subsidios que no estén sujetos a criterios de estricta necesidad y proporcionalidad.

- Mantener la lucha contra la corrupción en todas sus formas y manifestaciones, y en ese sentido:

- Disminuir, en los distintos órganos y agencias del Estado, y en todos los niveles territoriales, la discrecionalidad y el monopolio sobre las decisiones relativas a la asignación de recursos públicos, sin generar, no obstante, un sistema tan rígido de limitaciones que acabe comprometiendo la efectividad de la acción gubernamental.

- Articular más óptimamente las relaciones entre los órganos de control, las autoridades policiales y los operadores judiciales, con el fin de que la información con base en la cual actúan sea congruente y su intervención oportuna y efectiva.

- Asumir, desde las más altas posiciones del liderazgo político, el compromiso de no entrar en connivencia con las prácticas que han enrarecido el relacionamiento de las distintas ramas del poder público y se han convertido en verdaderos sifones por los cuales fluyen de forma opaca los recursos públicos.

- Perfeccionar los avances institucionales desarrollados durante los últimos años en materia de contratación pública, pasando de la agregación de información contractual a su sistematización integral y sobre todo a su análisis.

- Desarrollar sinergias multi-sectoriales (Estado-sociedad-empresas) para la conformación de observatorios y plataformas de seguimiento y veeduría sobre los procesos presupuestales y sobre la administración del gasto público.

# 5. Economías ilegales versus iniciativa empresarial: Implicaciones de una competencia desleal

Agosto de 2017

*Andrés Molano-Rojas,*  
Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Juan Guillermo Moncada Solórzano,*  
Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Allí donde no hay condiciones para el emprendimiento legal, se genera un campo fértil para la ilegalidad. La lucha eficaz contra las economías ilegales (y en particular, las economías criminales) es condición necesaria para el fortalecimiento institucional, la lucha contra la pobreza, y el desarrollo sostenible. Para ello se requiere la promoción y la facilitación de la actividad empresarial dentro de la legalidad. Es imprescindible desarrollar estrategias que impulsen una lucha contra las economías ilegales a través de la articulación de esfuerzos tripartitos (Estado-empresa-sociedad) orientados a promover la actividad de la empresa privada en toda la extensión de la geografía colombiana.*

## Introducción

Uno de los factores de posibilidad para el funcionamiento de la economía de mercado es la existencia de un marco institucional claro, estable y pertinente. Esto supone reglas de juego adecuadas y efectivas en su aplicación, que faciliten y potencien la actividad y la interacción de los distintos agentes económicos en el marco de la competencia libre y transparente. Esas reglas,

además, contribuyen a crear las condiciones de seguridad jurídica de las cuales depende la inversión a largo plazo.

Por otro lado, no hay expansión económica en ausencia de infraestructura adecuada y funcional al proceso de producción, distribución e intercambio. No menos importante es el acceso oportuno y suficiente a otros bienes y servicios públicos, ya sean proveídos directamente por el Estado o –según su naturaleza– con intervención de los particulares.

Tanto el marco institucional como la red de infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos generan un entorno favorable al emprendimiento y a un uso adecuado y sostenible de los recursos naturales y humanos. En últimas, ello conduce al crecimiento económico y a un mayor progreso social debido a los efectos directos e indirectos que trae consigo el buen desempeño de una economía. Las deficiencias y la precariedad de estos elementos, por el contrario, limitan las oportunidades de crecimiento, disminuyen la competitividad, y confinan en la pobreza y la vulnerabilidad a amplias capas de la población. En el peor de los casos, pueden contribuir a crear condiciones para el florecimiento de actividades económicas ilegales que, altamente lucrativas, generan su propia para-institucionalidad, se aprovechan de la falta de infraestructura –al tiempo que crean la suya propia–, y explotan indiscriminadamente toda suerte de recursos. Lo anterior genera costos muy altos al Estado y al conjunto de la sociedad.

Las actividades económicas ilegales debilitan la legitimidad de las instituciones, estimulan la corrupción, alimentan mercados de violencia, deterioran la seguridad ciudadana, distorsionan el funcionamiento de la economía, comprometen las capacidades de gobierno efectivo, depredan el medio ambiente e imponen a las personas condiciones indignas de trabajo. La tendencia de las economías ilegales a articularse en circuitos transnacionales –con el consecuente desbordamiento o derrame de sus efectos– agrava aún más este panorama.

Por si fuera poco, allí donde florecen las economías ilegales, se produce una desviación del potencial económico legal hacia la ilegalidad en condiciones tan sumamente ventajosas que cualquier competencia desde la legalidad se vuelve

virtualmente imposible. La empresa legal en Colombia se encuentra sometida al imperio de la ley y por lo tanto debe cumplir con los requisitos que le exige el Estado colombiano para sus actividades en materia productiva, tributaria, laboral y ambiental. Además, es responsable ante las autoridades y la sociedad civil por su comportamiento como ciudadano corporativo<sup>1</sup>. Estos compromisos legales y en materia de responsabilidad implican para la iniciativa privada costos importantes asociados al desarrollo de sus operaciones. En cambio, los emprendimientos dedicados a las economías ilegales –por definición– escapan o evaden la aplicación de la ley y no asumen ninguna responsabilidad por sus actividades, y de hecho, transfieren buena parte de los costos en que incurren –así como los riesgos que generan– al resto de la sociedad.

En Colombia, las actividades económicas ilegales más visibles son el narcotráfico, la explotación ilegal de recursos naturales (minería, recursos forestales, especies vegetales y animales e hidrocarburos), la piratería, la falsificación marcaría, y el contrabando; todas las cuales acaban confluyendo en el que sin duda es el centro de gravedad de la economía ilegal y el crimen organizado: el lavado de activos. Aunque en el marco de la problemática de seguridad interna del país se le ha dado una especial relevancia al impacto del narcotráfico, y no cabe duda del enorme volumen de réditos que genera (y de su enorme efecto económico, social y político), sería un error reducir el desafío de las economías criminales a un negocio individual. Entre otras razones porque, salvo casos excepcionales, estas actividades se enlazan y se refuerzan recíprocamente.

El peso de las economías ilegales en Colombia no es poco: representa el 6.3% del PIB para el 2017<sup>2</sup> y crece a un ritmo anual del 6%, un punto por debajo

---

1. Véase: A. Molano, F. Zarama & J. Moncada (2017) “La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos”. *En Contexto* 12. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/07/17.06.08-EN-CONTEXTO-12-KAS-GASTO-PUBLICO-EMPRESA-PRIVADA-DIGITAL.pdf>.

2. Clavijo, S; Vera, A; Ríos, A; Zuluaga, A; Cuéllar, E. (2017) *Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia*. Documento realizado por Anif para la Asociación Bancaria de Colombia. Pág 1. Disponible en: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-asobancaria-efectivo0517.pdf>

de la tasa nominal de crecimiento de la economía total colombiana<sup>3</sup>. Además, en términos de dinero, la ilegalidad en Colombia mueve 16 billones de pesos en la actualidad, el equivalente al 1,9% del PIB<sup>4</sup>. De hecho, el uso masivo del efectivo y la limitada bancarización es un factor directamente relacionado con la extensión de las economías ilegales y un obstáculo a la aplicación efectiva de controles financieros contra el lavado de activos.

Por otro lado, el crecimiento de las economías ilegales tiene un efecto muy nocivo para la economía colombiana. Por ejemplo, el contrabando representa en un mercado de 6.000 millones de dólares, el equivalente al 10% del total de las importaciones legales<sup>5</sup>. En América Latina, se estima una pérdida de entre 0,9 y 2% del producto interno bruto por el impacto del contrabando cada año<sup>6</sup>. En el caso del narcotráfico, hoy en Colombia hay aproximadamente 200,000 hectáreas dedicadas a cultivos ilícitos<sup>7</sup>, más del doble del número de hectáreas reportadas en 2013 por el sistema de monitoreo de la Oficina Nacional de Control de Política de Drogas del Gobierno de los Estados Unidos (ONDCP, por sus siglas en inglés). De hecho, se estima que a la economía colombiana ingresan anualmente 10,3 billones de pesos por cuenta del narcotráfico (aproximadamente el 1,2% del PIB)<sup>8</sup>.

---

3. Morales Manchego, M. Economía subterránea en el país equivale al 35 por ciento del PIB". *El Tiempo* (11 de junio de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/peso-de-la-economia-subterranea-en-el-pib-de-colombia-97638>.

4. Ídem.

5. García, C. "Por contrabando, Colombia tuvo pérdida de 6.000 millones de dólares". *El Tiempo* (22 de marzo de 2017). Consultado en julio de 2017, disponible en <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/consecuencias-del-contrabando-en-economia-de-colombia-70424>.

6. Ídem.

7. La República. "El peso del narcotráfico en la economía". *La República* (15 de septiembre de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/el-peso-del-narcotrafico-en-la-economia-2548515>.

8. La República. "El peso del narcotráfico en la economía". *La República* (15 de septiembre de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/el-peso-del-narcotrafico-en-la-economia-2548515>.

Contener estas actividades económicas ilegítimas traería un importante avance en materia de desarrollo económico y progreso social para Colombia. En el caso del narcotráfico, su eliminación habilitaría esas 200,000 hectáreas de tierra para proyectos productivos agroindustriales y nuevos cultivos dentro del marco de la legalidad o para la prestación de servicios ambientales en áreas protegidas. En el caso del contrabando, eliminarlo generaría un aumento de 4,6% para el PIB nacional, un incremento de 14,1% de valor agregado para la industria manufacturera y se podrían generar casi 150.000 empleos formales adicionales<sup>9</sup>.

Allí donde no hay condiciones para el emprendimiento legal, se genera un campo fértil para la ilegalidad. La lucha eficaz contra las economías ilegales (y en particular, las economías criminales) es condición necesaria para el fortalecimiento institucional, la lucha contra la pobreza, y el desarrollo sostenible. Para ello se requiere la promoción y la facilitación de la actividad empresarial dentro de la legalidad. Es imprescindible desarrollar estrategias que impulsen una lucha contra las economías ilegales a través de la articulación de esfuerzos tripartitos (Estado-empresa-sociedad) orientados a promover la actividad de la empresa privada en toda la extensión de la geografía colombiana.

## ¿Por qué florecen las economías ilegales?

Si se quiere combatir la economía ilegal y neutralizar sus efectos es imprescindible identificar y analizar las condiciones y causas que favorecen su surgimiento y expansión. Aunque cada forma de economía ilegal puede obedecer a algunos factores y oportunidades específicas, existen también elementos generales que actúan como catalizadores. En el caso colombiano las principales causas son la mala calidad de la regulación e incluso la hiper-regulación del mercado legal; una cultura permisiva con la ilegalidad y la informalidad; una cultura, también, opuesta y reticente al emprendimiento empresarial; y, especialmente, los enor-

---

9. Ídem.

mes costos para la actividad económica legal en materia de tributación, costos de transacción y déficit de infraestructura (con su consecuencia natural: la limitada interconexión con el mercado nacional e internacional).

La hiper-regulación en el caso de Colombia es el resultado de una paradoja en la que el Estado, buscando contener por la vía regulatoria la economía ilegal, termina favoreciéndola y afectando negativamente la actividad económica legal. FENALCO, en un informe presentado durante el Congreso Nacional de Comerciantes el 14 de septiembre de 2017, señaló que entre los años 2000 y 2016 el Gobierno Nacional ha expedido 94.748 normas<sup>10</sup>:

- Decretos: 17.168
- Circulares: 2.376
- Acuerdos: 2.057
- Otros: 4.449

La inflación normativa, frecuentemente dispersa tanto en su producción como en su divulgación, genera un entorno hostil a la actividad empresarial lícita, pues multiplica los costos del emprendimiento y del proceso de producción y comercialización de bienes y servicios por parte de los actores empresariales. En efecto: estos tienen que ubicar la normatividad aplicable, ajustarse a los estándares establecidos, cumplir requisitos de certificación y calificación, adelantar trámites de licenciamiento y registro, y pagar precios o tasas, entre otros. Además, estos costos tienen efectos negativos directos sobre la capacidad de inversión (apertura, contratación, expansión, exportación) de la empresa y por lo tanto afectan de manera global la competitividad de la economía colombiana. Por último, cabe recordar que a mayor regulación mayor es el riesgo de contradicción y confusión normativa y, por lo tanto, de eventuales controversias jurídicas que implican costos adicionales.

---

10. Dinero. “Fenalco advierte que empresariado está ahogado en hiperregulación”. *Revista Dinero* (14 de septiembre de 2017). Consultado en septiembre de 2017, disponible en <http://www.dinero.com/empresas/articulo/empresarios-se-quejan-por-hiperregulacion-fenalco/249971>

Así, mientras que los agentes económicos lícitos asumen el cumplimiento de las cargas regulatorias, los agentes económicos que operan en la ilegalidad lo hacen sin atender ningún tipo de condicionamiento o requisito –entre otras cosas, como consecuencia de las limitadas capacidades del propio Estado para asegurar el cumplimiento de la ley. Añádase a esto que, según la clásica fórmula de Klitgaard sobre la corrupción ( $C = M + D - T$ , es decir, *corrupción es igual a monopolio regulatorio y decisorio más discrecionalidad menos transparencia*), la introducción de una enorme masa regulatoria puede acabar estimulando la corrupción.

En este escenario, el incremento de la regulación y el establecimiento de requisitos para el desarrollo de actividades económicas tiene poco o ningún efecto en las economías ilegales, y en cambio, desestimula la operación económica legal. Los agentes económicos ilegales logran por cualquier medio burlar los controles estatales y no responden ante ninguna autoridad por el incumplimiento de la legislación por escasa o abundante que sea. Agentes reguladores y tomadores de decisión deberían tener en cuenta que no es la cantidad sino la calidad y eficacia de la regulación, su comprensibilidad y su razonabilidad, y la facilitación de su cumplimiento, lo que potencia su impacto positivo en el área objeto de regulación.

Otro factor que favorece el surgimiento y expansión de las economías ilegales es la existencia de un entorno cultural permisivo con la ilegalidad. Esa cultura permisiva con la ilegalidad puede nutrirse de convicciones profundamente arraigadas (como aquella según la cual la ley “se obedece, pero no se cumple”), así como de consideraciones que ponen en duda la utilidad del cumplimiento de la ley, el escaso temor a las consecuencias por su transgresión, o de la percepción de que la ganancia o beneficio obtenido por la vía de la conducta ilegal es superior y por lo tanto justifica en sí misma la conducta ilegal y el riesgo de ejecutarla.

Ese es el tipo de consideraciones que subyacen, por ejemplo, a la situación en que se encuentra el consumidor colombiano promedio, enfrentado a una amplia gama de bienes y servicios que no siempre son legales. El fácil acceso a productos de contrabando, a mercancías robadas, a imitaciones de bajo precio, es uno de los incentivos más importantes para el comportamiento de consumo en Colombia.



Estas conductas de consumo por parte de la ciudadanía engendran sinergias que favorecen la corrupción en todos sus niveles y esferas: corrupción privada, pública, política, económica y social<sup>11</sup>. Aunque el consumidor se sienta ajeno a los problemas de ilegalidad y corrupción en las distintas esferas de la vida social, económica y política, e incluso demande mayor control a las autoridades del Estado, este tiene un papel fundamental desde sus decisiones de consumo en el deterioro o al mejoramiento del Estado de Derecho y la moralidad pública<sup>12</sup>. Es difícil controlar la actividad económica cuando sus bienes y servicios son consumidos y preferidos a los legales por un sector significativo de la sociedad que no solo es permisiva con esas actividades, sino que las valida a través de su consumo y, por lo tanto, acaba contribuyendo a su fortalecimiento y expansión.

Otros agentes económicos, como los productores, pueden considerar que, dado que la actividad económica en el marco legal tiene costos prohibitivos, la única manera de emprender es al margen de la ley —pues solo así pueden ser realmente competitivos. En algunos casos es la propia dificultad y virtual imposibilidad material de emprender actividades económicas sostenibles en el tiempo (como consecuencia de la desconexión física debida a la ausencia de infraestructura) la que a la postre refuerza la cultura de la ilegalidad: puesto que el sistema legal no ofrece ninguna oportunidad, el recurso a la ilegalidad está más que justificado. El elevado valor que adquieren algunos de los bienes que se transan en los mercados ilegales constituye un estímulo final ante el cual cede con facilidad cualquier consideración sobre la importancia del respeto a la ley, ya de por sí bastante depreciado en las condiciones previamente descritas.

Finalmente cabe señalar que en algunos contextos sociales el bienestar económico y el reconocimiento social del éxito con el que este se asocia opera como

---

11. Para una aproximación al fenómeno véase: A. Molano F. Zarama (2016) “La otra cara de la corrupción: La responsabilidad del sector privado”. *En Contexto* 6. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/12/2016-ICP-En-Contexto-Molano-Et-Al.-La-otra-cara-de-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

12. Mahecha, E. (2014). Educación y cultura de la legalidad. *Justicia Juris*, 10 (02), 36-43. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v10n2/v10n2a05.pdf>

elemento cultural que valida las actividades económicas ilegales y las justifica. En ese sentido, a la pérdida del reconocimiento del imperio de la ley viene a sumarse la pérdida de la sanción social por su violación, y su sustitución por una especie de reconocimiento, más o menos explícito, de que “el fin justifica los medios”, y, por lo tanto, los beneficios económicos y el estatus derivado de ellos hacen socialmente irrepreensible el camino transitado para obtenerlos.

A la cultura de la ilegalidad se suma una cultura opuesta al emprendimiento, alimentada por una serie de narrativas anti empresa privada y anti emprendimiento e inversión que generan un efecto esclerótico sobre las capacidades sociales de generar cambio e innovación, y que al mismo tiempo que propicia percepciones negativas sobre la actividad empresarial (muchas de las cuales acaban traducándose en presiones o medidas que provocan su limitación, e incluso su expulsión) dejan un espacio libre que es ocupado fácilmente por los emprendimientos ilegales.

En el libro “Innovación y emprendimiento en Colombia: Balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018” publicado por Fedesarrollo, Hernando José Gómez y Daniel Mitchell hacen las siguientes anotaciones sobre el emprendimiento en Colombia:

Para que la innovación se convierta en el motor de desarrollo de la economía colombiana, es fundamental que esta se impregne al interior de los diversos componentes de la sociedad, el Estado y la actividad empresarial y académica. Los modelos exitosos de países que han dado el salto hacia el progreso mediante la ciencia, tecnología e innovación, lo han logrado gracias a la confluencia de intereses públicos, privados y académicos que se han alineado en la misma dirección<sup>13</sup>.

Una cultura en contra del emprendimiento, o incluso apática al mismo va a

---

13. Gómez, H & Mitchell, D. (2014) “Innovación y emprendimiento en Colombia: Balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018”. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 50. Pág. 43. Disponible en <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/149>

engendrar comportamientos no solo refractarios, sino incluso saboteadores. Cuando se sabotea la iniciativa privada legal se abre inevitablemente una puerta a la iniciativa ilegal, que, en busca de ofrecer rentabilidad rápida e inmediata a algunos sectores de la población, o en el afán de sostener económicamente estructuras de crimen organizado, no se va a detener frente a ningún reparo social, demanda o riesgo.

Por último, pero no menos importante, se encuentran entre las condiciones estructurales para el florecimiento de la economía ilegal los altos costos para la actividad económica legal y la iniciativa privada. Estos, se dan en términos de la calidad del sistema tributario, el déficit de infraestructura y la maraña de trámites administrativos a los que se ven sometidos los emprendimientos para formalizarse y formalizar también su actividad.

Es una realidad que la carga tributaria en Colombia reposa en un 82,6% en las empresas<sup>14</sup> y que esta tiene efectos sobre la inversión y la competitividad. Tampoco se puede dejar de lado el hecho de que el gasto público en Colombia ha tenido en las últimas décadas una tendencia a crecer y su proyección indica que seguirá creciendo, haciendo cada vez más alta la propensión a aumentar la carga tributaria que ya en buena medida asumen las empresas<sup>15</sup>. Esta situación constituye un desincentivo para la iniciativa empresarial y el emprendimiento, que, a su vez, nuevamente, deja abierta la puerta a actividades ilegales que no se ven comprometidas tributariamente y por lo tanto obtienen mayores márgenes de rentabilidad, a costa del conjunto social.

La falta de presencia estatal en algunos territorios de la geografía nacional y por lo tanto la ausencia de una red de infraestructura óptima para la provisión

---

14. Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, Colombia. “Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2015”. Pág. 64 Disponible en <http://site2015.afic.com.co/wp-content/uploads/2016/03/IFMH2015.pdf>

15. Véase: A. Molano & J. Moncada. (2017) “Gasto público: Eficacia, transparencia y sostenibilidad”. *En Contexto* 13. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/gasto-publico-eficacia-transparencia-y-sostenibilidad/>

eficiente de bienes y servicios básicos, son un terreno muy propicio para la ilegalidad. Cuando no existe seguridad en un territorio, y además este no cuenta con la infraestructura necesaria para desarrollar líneas de comercio, la empresa privada legal no puede desarrollar su actividad; le resulta imposible atender los problemas de seguridad que ponen en riesgo su inversión y le obliga a proveer por su cuenta bienes y servicios básicos que el Estado no es capaz de ofrecer a la población, todo lo cual incrementa los costos de operación.

Estos costos tan elevados obligan a la empresa privada a salir de algunos mercados y territorios, dejando tras de sí un vacío de necesidades insatisfechas que luego serán atendidas sin seguridad, regulación o garantías por parte de actividades económicas ilegales que, precisamente gracias a la falta de presencia institucional, vienen acompañadas de crimen organizado o grupos armados ilegales y sus prácticas de violencia.

Tampoco se puede soslayar la cantidad de trámites administrativos que las empresas están obligadas a realizar para legalizarse y legalizar su actividad productiva. La tramitología, que es un componente importante de la hiper regulación que se señaló anteriormente, ahoga a los nuevos empresarios, pero también a las empresas con mayor experiencia, no solo por su complejidad, sino porque estos proliferan generando un ambiente cada vez mayor de inseguridad jurídica. Frente a esta incertidumbre jurídica, la empresa se ve obligada a incurrir en gastos de asesoría legal con el fin de navegar las tempestuosas aguas de la burocracia para cumplir con los requisitos que le exige la ley. Este Leviatán administrativo y legalista resulta en un desincentivo muy importante para la empresa legal y su actividad productiva en Colombia.

## **Las ventajas perversas de la actividad económica ilegal**

Las actividades económicas ilegales, que medran en las condiciones señaladas anteriormente, gozan además de distintos tipos de ventajas competitivas favora-

bles que difícilmente pueden remontar los emprendimientos legales. Estas ventajas no solo provocan una desviación de recursos y capacidades económicas hacia la ilegalidad, sino que tienen un efecto perverso en el funcionamiento de las instituciones y el bienestar de la sociedad.

- **No tributación:** En primer lugar, a diferencia de la economía ilegal, la empresa formal tributa. Esta tributación, en principio, debería generar efectos positivos para el conjunto de la sociedad. Los recursos provenientes de la actividad económica formal pueden ser empleados para la producción de bienes y servicios públicos, programas de desarrollo social y, en general, el mejoramiento de la infraestructura física y social de la cual goza toda la ciudadanía. El problema que engendra la no tributación por parte de la economía ilegal no solo radica en el hecho de que pone en desventaja a la empresa ilegal, sino en que genera pérdidas para el erario, y, por lo tanto, para la capacidad del Estado de proveer un gobierno efectivo.
- **Ausencia de garantías laborales:** En segundo lugar, la empresa legal vincula trabajadores de manera formal. Esto quiere decir que la vinculación de recursos humanos que hace la empresa privada ofrece garantías laborales y jurídicas a los trabajadores, a las cuales están vinculados aspectos como la seguridad social en términos de acceso al sistema de salud pública y al sistema pensional. En un país donde, según el DANE, la informalidad laboral se encuentra en el 48,5% en el 2017<sup>16</sup>, la generación de empleo formal es una urgencia que solo se puede atender de forma sostenible ampliando las capacidades de la empresa privada para vincular más trabajadores, y generando mayor emprendimiento y nuevas actividades productivas diversas y competitivas. La economía ilegal (tanto como la informal) no tiene por definición ni interés ni capacidad de ofrecer estas garantías a sus trabajadores. Por el contrario: en no pocas oportunidades las economías ilegales emplean los recursos humanos de manera forzosa, en condiciones de riesgo físico, sin ninguna estabilidad y sin los beneficios y la

---

16. DANE. Boletín Técnico “Medición de empleo informal y seguridad social trimestre Móvil mayo – julio de 2017”. 11 de septiembre de 2017. Pág. 3. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_may17\\_juL17.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may17_juL17.pdf)

protección mínima, todo lo cual vulnera sistemáticamente los derechos de las personas y compromete el bienestar también de su entorno familiar.

- **Garantías jurídicas y ambientales:** A diferencia de la actividad económica ilícita, la empresa privada se ve obligada por la legislación colombiana a ofrecer una serie de garantías de orden jurídico y ambiental. En principio, la iniciativa empresarial legal no procede con su actividad productiva sin las licencias ambientales y sin haber cumplido a cabalidad con los requerimientos exigidos por las autoridades competentes según el sector de la economía en el que se enmarque esta actividad. Además, la empresa es responsable ante las autoridades estatales y ante el escrutinio público por el desempeño de sus actividades productivas, los daños que ocasionen en materia ambiental y tienen capacidades de reparar estos daños y asumir responsabilidades cuando éstos se producen. Las economías ilegales no solo muestran un comportamiento predatorio con los recursos naturales, sino que la precariedad de sus técnicas de operación genera costos altísimos al medio ambiente y a la salud humana. Esto se ve agravado por el hecho de que la economía ilegal no es responsable ante ninguna autoridad por los daños que ocasionen y por lo tanto sus ganancias no son partícipes de la reparación ambiental o social que estos daños demanden.

## Algunas recomendaciones y líneas de acción

La contención de las economías ilegales requiere el concurso del Estado, de la propia empresa privada y de la sociedad en su conjunto para transformar positivamente las condiciones estructurales que facilitan el florecimiento de las economías ilegales. Ello implica, entre otros:

- Un esfuerzo estratégico por depurar y racionalizar los marcos normativos, armonizarlos y articular la acción de las distintas entidades y agencias regulatorias que tienen relación con el desarrollo de las actividades económicas y empresariales.

- Eliminar prácticas de “populismo anti-técnico” que refuerzan la cultura contraria al emprendimiento y que, con base en un discurso antagónico (empresa versus comunidad) han servido de combustible a la adopción de medidas que satisfacen a una opinión pública no siempre bien informada y no pocas veces capturada por intereses creados (de actores incluso ilegales), como ha ocurrido por ejemplo con las consultas populares en las que se ponen en riesgo importantes proyectos económicos y los beneficios que estos generan.
- Fortalecer la capacidad de las autoridades para el cumplimiento efectivo de la ley, lo cual debe ir unido a la ejecución de medidas eficaces contra la corrupción (no solo mediante los controles estatales, sino con el concurso de las empresas y de la ciudadanía).
- Ajustar la oferta de infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos a la demanda de los mismos para el desarrollo de actividades económicas lícitas, de tal forma que se faciliten los encadenamientos productivos, la inserción en los mercados y la agregación de valor. No se debe subestimar el impacto positivo que tiene la inserción económica a la hora de catalizar el fortalecimiento y la mayor penetración institucional.
- Facilitar las condiciones para el cumplimiento de los requisitos y condiciones para el desarrollo de actividades económicas legales, lo cual comprende no solo la mejor calidad regulatoria, sino la simplificación de procedimientos y la reducción de los costos asociados a ellos.
- Articular distintas formas de estímulos para la creación de nuevos emprendimientos, no solo mediante beneficios tributarios (que, aisladamente considerados tienen un efecto igualmente aislado), sino mediante la estructuración de un sistema de oportunidades para el desarrollo de las operaciones empresariales en condiciones adecuadas de competitividad y productividad.
- Impulsar estrategias de transformación cultural no solo en materia de legalidad sino en cuanto a la valoración social del aporte de la empresa privada a la agenda de desarrollo. Lo anterior involucra de una mane-

ra importante a las propias empresas, tanto en su relacionamiento con su entorno inmediato como en su capacidad para visibilizar la generación de valor social compartido y sus buenas prácticas de responsabilidad social empresarial.

- Intensificar la lucha contra el lavado de activos, que constituye el centro de gravedad alrededor del cual giran las actividades económicas ilegales, cuyo ánimo de lucro solo se ve satisfecho, finalmente, mediante la introducción de los beneficios obtenidos al circuito económico legal. Estos esfuerzos deben incluir tanto medidas coercitivas y punitivas como medidas de control y seguimiento a los recursos y políticas de bancarización y facilitación del acceso al sistema financiero.
- Promover e incentivar prácticas de consumo responsable, no solo mediante campañas de información y educación, sino mediante incentivos de distinta naturaleza que afecten directamente la conducta de los consumidores.



## 6. El impacto de la economía subterránea en el mercado laboral y el capital social

Septiembre de 2017

*Andrés Molano-Rojas,*

Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Juan Guillermo Moncada Solórzano,*

Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Entre los beneficios que pueden derivarse de la acción empresarial se encuentran la generación de nueva riqueza; la contribución al erario por la vía de la tributación; la demanda de empleo digno y de calidad; el respeto de las normas vigentes en materia de derechos laborales, calidad de la producción y sostenibilidad ambiental; la promoción de la innovación y la generación de valor compartido. Por el contrario, las distintas formas de “economía subterránea” —la sumatoria de actividades informales, emprendimientos ilegales y criminalidad organizada— no reportan ninguno de estos beneficios, y más bien, agravan problemas ya existentes y provocan otros nuevos, con costos importantes para el conjunto de la sociedad.*

### Introducción

**E**l concepto de economía subterránea se aplica a todas aquellas actividades económicas que no se encuentran normalizadas en el conjunto de la economía formal y legal. El término subterráneo hace alusión a la naturaleza en principio oculta de las economías que eluden los controles institucionales, fiscales y legales. En otras palabras, es aquella porción de la economía que se instala en la sociedad al margen del mercado formal y de los marcos institucionales. Las actividades económicas subterráneas son difíciles de controlar por parte de

las autoridades económicas y financieras, y así mismo son difíciles de observar y medir. Ello plantea un desafío importante tanto para los tomadores de decisiones en materia de política pública como para investigadores y académicos, así como para otros agentes económicos; y dificulta además la comprensión de sus implicaciones por parte de la opinión pública.

La economía subterránea tiene, en consecuencia, diferencias abismales con la actividad económica legal y formal. La iniciativa empresarial organizada formalmente y desarrollada conforme a la ley en un entorno institucional y social adecuado, genera para la sociedad una gran cantidad de beneficios, es responsable ante las autoridades, ante los consumidores y ante la ciudadanía por la forma en la que son llevadas a cabo sus actividades. Por el contrario, la economía subterránea no solo no ofrece los beneficios para el conjunto social que sí ofrecen las empresas legales, sino que genera costos adicionales de carácter social, económico, ambiental e, incluso, por distintas razones, puede generar también riesgos en materia de seguridad.

La categoría de “economía subterránea” abarca un catálogo muy diverso de actividades económicas, muchas veces relacionadas entre sí (en forma complementaria o competitiva), y que interactúan de forma no menos diversa con otras dimensiones de la vida social. En ese orden de ideas, para comprender mejor el fenómeno de la economía subterránea resulta pertinente hacer algunas distinciones.

Por ejemplo: debe diferenciarse el componente ilegal del componente informal. Aquel comprende toda actividad económica que ha sido prohibida por la ley, mientras que este abarca las actividades económicas que, siendo lícitas, se desarrollan sin el pleno cumplimiento de las formalidades establecidas por la ley para ello. Si bien la informalidad no supone de suyo un delito, sí tiene consecuencias nocivas para la sociedad, y con alguna frecuencia, acaba vinculada a circuitos económicos ilegales.

Por otro lado, en el ámbito de la ilegalidad existen muy distintas actividades proscritas por la ley bajo ciertas y precisas circunstancias, o cuyo desarrollo implica la comisión de uno o varios delitos graves, por lo que vale la pena distinguir

entre los mercados simplemente ilegales y los mercados criminales (estos últimos, los más propiamente integrados en actividades de criminalidad organizada).

Los tipos de economías subterráneas descritos anteriormente, aunque no son iguales, guardan una estrecha relación. Las actividades económicas que surgen al margen del mercado formal articulan sus propias redes de recursos, mecanismos de intercambio, reglas de funcionamiento (institucionalidades paralelas), estructuras organizacionales y jerarquías. En estos espacios económicos se establecen vínculos de dependencia y complementariedad entre la informalidad, la ilegalidad y la criminalidad. El resultado final de estos vínculos puede ilustrarse con la imagen de una telaraña gigantesca que no solo termina atrapando a los sectores de la sociedad cuya actividad económica es informal, legal y criminal, sino que también termina devorando la economía formal al introducir ventajas competitivas perversas que desestiman la actividad económica legal y formal, debilitan las instituciones a través de distintas formas de corrupción y distorsionan el normal funcionamiento de la economía.

En el caso colombiano, el tamaño y peso de esa telaraña resulta digno de urgente atención. En el país la economía subterránea asciende casi al 40% del Producto Interno Bruto-PIB (33,3% informal + 6.3% ilegal)<sup>1</sup>. Por otro lado, el índice de informalidad laboral cerró en 48% para el trimestre abril – junio de 2017<sup>2</sup>, una cifra preocupante ya que indica que casi la mitad de la población ocupada se encuentra en la informalidad (y, por lo tanto, al margen de la tributación y de los beneficios de la seguridad social, entre otros).

Preocupan también actividades como el narcotráfico, el contrabando, la piratería y el lavado de activos. El contrabando representa en un mercado de

---

1. Clavijo, S; Vera, A; Ríos, A; Zuluaga, A y Cuéllar, E. *Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia*. Documento realizado por Anif para la Asociación Bancaria de Colombia, 2017. Pág. 1. Disponible en: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-asobancaria-efectivo0517.pdf>

2. DANE. *Medición de empleo informal y seguridad social trimestre abril – junio de 2017*. Boletín Técnico, 2017. Pág. 3 Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_may17\\_juL17.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may17_juL17.pdf)

6.000 millones de dólares, el equivalente al 10% del total de las importaciones legales<sup>3</sup>. En América Latina se estima una pérdida entre 0,9 y 2% del producto interno bruto por el impacto del contrabando cada año<sup>4</sup>.

En el sector licorero, el contrabando representa una pérdida fiscal para los departamentos de 406 millones de dólares, en el sector tabacalero una pérdida fiscal de 108.000 millones de pesos, y en el caso del sector textil, el contrabando representa el 13% del PIB del sector y el 5% del consumo<sup>5</sup>. En cuanto a la piratería, llama la atención que en Colombia distintos sectores de la economía dejan de percibir ingresos por 720 millones de dólares, siendo el uso de software ilegal el que presenta cifras especialmente alarmantes (su valor comercial asciende a 281 millones de dólares)<sup>6</sup>.

En el caso del narcotráfico (otra muy importante actividad económica ilegal en Colombia), hoy se reportan aproximadamente 200,000 hectáreas dedicadas a cultivos ilícitos<sup>7</sup>. De hecho, se estima que a la economía colombiana ingresan anualmente 10,3 billones de pesos por cuenta del narcotráfico (aproximadamente el 1,2% del PIB)<sup>8</sup>.

A pesar de lo nocivas que son las economías subterráneas para el Estado colombiano y el conjunto de la sociedad, los datos ofrecidos anteriormente evidencian

---

3. García, C. “Por contrabando, Colombia tuvo pérdida de 6.000 millones de dólares”. *El Tiempo* (22 de marzo de 2017). Consultado en julio de 2017, disponible en <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/consecuencias-del-contrabando-en-economia-de-colombia-70424>.

4. Ídem.

5. Dinero. “Contrabando y piratería, dos flagelos que desangran la economía colombiana”. *Dinero* (4 de julio de 2017). Consultado en octubre de 2017, disponible en <http://www.dinero.com/pais/articulo/contrabando-y-pirateria-en-colombia-y-su-impacto-en-la-economia/243720>

6. Ídem.

7. La República. “El peso del narcotráfico en la economía”. *La República* (15 de septiembre de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/el-peso-del-narcotrafico-en-la-economia-2548515>.

8. La República. “El peso del narcotráfico en la economía”. *La República* (15 de septiembre de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/el-peso-del-narcotrafico-en-la-economia-2548515>.

que estas han logrado no solo sobrevivir, sino prosperar ampliamente en Colombia. Lo cierto es que a pesar de los dañinas que son, ofrecen unos márgenes de rentabilidad de corto plazo amplios y atractivos para sectores importantes de la población. Las actividades descritas, pertenecientes a la economía subterránea, así como aquellas que no se mencionan, independientemente de su magnitud, afectan negativamente el mercado laboral y deterioran el capital social, afectando significativamente las perspectivas de desarrollo económico sostenible y progreso social duradero.

## **Economía subterránea y el entorno del trabajo**

Uno de los problemas más significativos de la economía subterránea es que constituye un centro de gravedad que atrae recursos humanos que terminan desempeñando actividades económicas en condiciones de precariedad y vulnerabilidad. Gran parte de la actividad económica desarrollada en Colombia, carece de condiciones que garanticen la protección de los derechos de los trabajadores. En efecto, los derechos laborales y otras condiciones de seguridad laboral y previsión social se pierden en la realización de actividades económicas informales e ilegales.

Las personas que desempeñan su actividad económica en el marco de la economía subterránea no tributan y dejan de hacer sus aportes (y los de quienes trabajan con o para ellos) al sistema de seguridad social. Este sistema está diseñado para garantizar una serie de derechos básicos a la población en materia de prestación del servicio público de la salud y mantener a flote el sistema de pensiones. Cuando una porción significativa de la sociedad (casi el 50% de la población ocupada, en el caso colombiano) deja de hacer sus aportes al sistema de seguridad social, no solo se está perjudicando a sí misma, sino que está poniendo en condición de vulnerabilidad a la otra porción que sí lo hace. El dinero que deja de entrar la seguridad social implica el debilitamiento de toda la infraestructura provista para prestar los servicios públicos básicos de salud y

pone en riesgo la estabilidad y sostenibilidad del sistema de pensiones.

Otro de los grandes riesgos que corren los sectores de la población involucrados en la economía subterránea es el de la inseguridad humana. El Estado provee una normatividad para el normal desarrollo de muchas actividades económicas con el fin de que estas sean lo más seguras posibles para quienes las realizan, para la sociedad en su conjunto y para el medio ambiente. Quienes realizan actividades económicas informales e ilícitas no cumplen con la normatividad establecida poniendo en riesgo no solo su integridad física, sino también la integridad de otros miembros de la sociedad y del medio ambiente. Estas personas son especialmente vulnerables a accidentes, son expuestas a todo tipo de factores nocivos para su salud y a distintos riesgos vitales. Por si fuera poco, dado que la economía subterránea discurre por fuera o al margen de la ley, las diferencias entre agentes económicos en relación con el cumplimiento de obligaciones, o el control de cuotas de mercado o de etapas del proceso productivo, son arbitradas mediante la violencia o mediante distintas formas de exacción (como la extorsión)<sup>9</sup>.

Con el fin de hacer el uso más óptimo y responsable de los recursos naturales y garantizar unos mínimos de seguridad medioambiental, el Estado ha implementado una serie de controles técnicos y de base científica para regular el aprovechamiento de los recursos naturales y en general la relación de la sociedad con su entorno ecosistémico. La economía subterránea evade estos controles dejando tras de sí un rastro de explotación inadecuada de recursos y en muchos casos daños irreparables al medio ambiente.

La economía subterránea es una de las mayores fuentes de inequidad que existe, porque ofrece una rentabilidad significativa para una porción mínima de la población, en detrimento de la seguridad, oportunidades e integridad del

---

9. Si bien este tipo de actos pueden perfectamente presentarse en contra de las actividades económicas legales, en la economía subterránea los sujetos pasivos de esta práctica están expuestos a una doble vulnerabilidad, pues dada la naturaleza de su actividad no siempre tienen la expectativa de ser amparados por el Estado.

conjunto de la sociedad y de su entorno, sin mencionar que expone a quienes se dedican a ella a costos y riesgos altísimos. En ese sentido, el trabajo que generan las economías subterráneas no solo no ofrece condiciones dignas a los trabajadores, sino que los convierte en cómplices e incluso en agentes directos de daño ambiental y, en lugar de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida, los convierte en parte del problema.

## **Economía subterránea y capital social**

Con el fin de comprender integralmente cómo la economía subterránea deteriora el capital social colombiano, es preciso establecer primeramente una distinción entre los ámbitos rural y urbano. Lo cierto es que la economía subterránea afecta en distinta proporción y dimensión a la población urbana y rural. Por su naturaleza económica y la histórica condición de marginación de la ruralidad colombiana, esta ha resultado ser mucho más vulnerable a la cooptación de la economía subterránea.

La población rural en Colombia se encuentra en una posición de difícil acceso a la formalidad. Según la Organización Internacional del Trabajo, el 90% de los trabajadores rurales en Colombia están en la informalidad<sup>10</sup> y, de acuerdo con el Alto Consejero Presidencial para el Postconflicto, en cerca del 85% de los municipios del país, el único empleador formal es el Estado. Además, los territorios rurales son mucho más vulnerables que los urbanos a la cooptación por parte de actores armados y bandas de crimen organizado que llevan a cabo actividades económicas ilegales y criminales.

---

10. Según el Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC). Ver: RCN Radio. “El 90% de los trabajadores rurales en Colombia están en la informalidad”. *RCN Radio* (16 de enero de 2017). Consultado en octubre de 2017, disponible en <http://www.rcnradio.com/economia/90-los-trabajadores-rurales-colombia-estan-la-informalidad/>.

Por lo general, la ausencia estatal en la ruralidad colombiana es mucho más profunda y visible que en los centros urbanos y dado que el campo colombiano no ha logrado un suficiente desarrollo técnico e industrial y sus productos carecen de valor agregado, no se ha logrado consolidar una economía rentable y atractiva para su población. El narcotráfico, la explotación ilegal de especies animales y vegetales (ecotráfico) e incluso la minería informal e ilegal resultan actividades económicas mucho más rentables que las legales, por lo cual la ciudadanía rural se ve enfrentada a una asimetría de incentivos difícil de resistir frente a la ilegalidad. A esto se suma la presión de los actores ilegales, tanto los armados como no armados, que aspiran a imponer sus intereses y sus reglas de juego.

En el ámbito urbano tanto como en el rural, las economías subterráneas conllevan la erosión de la legitimidad de las instituciones políticas, el imperio de la ley, y los valores cívicos. En muchos casos, las actividades económicas subterráneas acaban capturando el funcionamiento de las instituciones políticas, generan sus propias reglas de juego y alteran los valores sociales. Dicho de otra manera: precarizan el capital social y generan su propio sistema de reglas, prácticas y solidaridades. Todo ello tiene efectos devastadores en materia de vigencia del orden jurídico, competitividad y convivencia social.

En primer lugar, la efectividad del orden jurídico disminuye. La desconexión que se genera entre los actores económicos subterráneos con la regulación existente acaba por subvertirla o por hacerla irrelevante. Las personas cuyo sustento depende de la economía subterránea aprenden otro tipo de reglas que sí les resultan relevantes y accesibles por la estrecha relación que tienen con su contexto, actividad económica y, en últimas, su realidad objetiva directa.

En medio de esta erosión institucional es inevitable que surjan distintas expresiones de corrupción y de violencia. El sustento y funcionamiento de un sistema de economía ilegal o criminal, por ejemplo, requiere de una serie de medidas de aseguramiento que lo protejan de la fuerza pública del Estado, de otros competidores y de cualquier reacción por parte de la sociedad —cuando ésta no es completamente inhibida por su dependencia de la propia actividad subterrá-



nea. Mediante la corrupción se busca no solo contener la acción del Estado frente a las actividades económicas subterráneas, sino incluso encauzarla en beneficio de las mismas. Ello afecta tanto a autoridades administrativas como a agentes del orden e incluso operadores judiciales.

La corrupción a su vez estimula la aparición de mecanismos ilegales de control social, entre los que se encuentran las ya mencionadas prácticas del soborno, de la intimidación, de la imposición de pagos ilegales (vacunas, por ejemplo). Estos mecanismos, aunque eficaces para controlar mercados, territorios, recursos y poblaciones por parte de los agentes económicos ilegales más poderosos, resultan en un daño muy difícil de reparar para las capacidades productivas humanas ya que impiden la diversificación de la economía<sup>11</sup>, impiden la entrada de desarrollos técnicos y tecnológicos y por lo tanto el conocimiento de los oficios se atrofia y retrasa, y finalmente, normalizan un estado de cosas que no es normal en modo alguno.

Lo anterior, a su vez, produce la destrucción de la confianza y solidaridad social, factores necesarios para el adecuado funcionamiento de las relaciones sociales y de las transacciones económicas que requiere el mercado para operar eficientemente.

El resultado de todo lo anterior es una metamorfosis del mapa colombiano. La economía subterránea ha adquirido las capacidades para modificar el territorio, desplazando al Estado, sus instituciones y sus bienes y servicios, y a la actividad empresarial legal y formal, dejando a su paso todos los daños descritos. En el caso específico de las economías criminales, su comportamiento típico es el de cooptar territorios para la explotación de recursos y el acceso a tierras, transformarlos y adaptarlos a sus lógicas operacionales, incluso en detrimento de su salud medioambiental. Es también típica la articulación de rutas comerciales que integran muy diversas actividades ilegales, entre las que se encuentran el contrabando, el narcotráfico, el ecotráfico, el tráfico de personas y la minería ilegal. Es muy

---

11. El uso del suelo, por ejemplo, termina siendo exclusivo de algunos productos como los cultivos ilícitos.

común que las rutas clandestinas abiertas por el narcotráfico sean también utilizadas por otras formas de ilegalidad y criminalidad. Este es un fenómeno que se presenta no solo en la periferia y la ruralidad, sino que incluso tiene lugar en las áreas urbanas, en microterritorios de las grandes ciudades que han devenido “desgovernados”.

Estas redes criminales e ilegales han encontrado mecanismos muy sofisticados para camuflarse entre los territorios, la sociedad, e incluso, dentro de la economía formal. El lavado de activos y la estrecha relación que en muchos casos existe entre las actividades legales con las subterráneas han erosionado la frontera entre lo legal y lo ilegal, haciéndola casi indistinguible. Los profesores Alejandro Portes y William Haller en su trabajo “La economía informal” para la CEPAL señalan, sobre la amalgama que aquí se señala, una idea que sirve como colofón a las reflexiones previamente expuestas:

El fenómeno de la economía informal es a la vez engañosamente sencillo y extraordinariamente complejo, trivial en sus manifestaciones cotidianas y capaz de subvertir el orden económico y político de las naciones. La gente se topa con ella diariamente en actividades tan elementales como la compra de un reloj o un libro baratos a un vendedor callejero o la contratación de un factótum para que realice alguna reparación en el hogar a cambio de un pago en efectivo o de una inmigrante para que cuide a los niños o realice la limpieza mientras los dueños de casa están ausentes. Muchos querrían desechar estas relaciones aparentemente triviales, por considerar que no merecen ser objeto de estudio, hasta que se dan cuenta de que, en su conjunto, representan miles de millones de dólares de ingresos no declarados y que el humilde vendedor o la sencilla empleada doméstica son el último eslabón de complejas cadenas de subcontratación y de contratación y transporte de mano de obra<sup>12</sup>.

---

12. Haller, W; Portes, A. *La economía informal*. (Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2004) Pág. 7. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/S0411855\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/S0411855_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## Incentivos para la economía subterránea

Frente a este panorama de inseguridad social, humana, jurídica y hasta ambiental relacionado con la economía subterránea, vale la pena preguntarse por qué un conjunto de actividades semejante logra ocupar una porción tan importante del conjunto de la economía.

Como se señala anteriormente, la economía subterránea no solo se limita a producir bienes y servicios por fuera del marco legal del mercado formal, sino que, frente a la ausencia total o parcial de instituciones, crea unas paralelas. Frente a este problema, Frederich Schneider y Dominik Enste en su libro “Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea” ofrecen una reflexión esclarecedora:

La actividad económica subterránea tiende a ser más reducida en países donde las instituciones gubernamentales son fuertes y eficientes. En efecto, en algunos estudios se ha detectado que no son las tasas impositivas más altas per se las que incrementan el volumen de la economía oculta, sino más bien la aplicación ineficaz y discrecional del sistema y las leyes<sup>13</sup>.

El vacío que deja la ausencia de las instituciones formales o su debilidad es un terreno fértil para el surgimiento de las economías subterráneas y sus nuevas institucionalidades paralelas. Y no deja de ser cierto que, a pesar de que esta institucionalidad es indeseable y perversa para el desarrollo económico, resulta siendo eficaz para ejercer control social sobre algunos grupos sociales, sobre todo aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad social o en marginación social y geográfica. Las personas particulares, comunidades y territorios que se encuentran inmersos en las economías subterráneas encuentran en los liderazgos que están a la cabeza de las líneas de producción de bienes ilegales o que controlan las rutas comerciales ilegales, fuentes de autoridad,

---

13. Enste, Dominik; Schneider, F. *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002), pág. 9

instancias para dirimir conflictos y administrar justicia, y proveedores de seguridad. Los beneficios generados por la economía subterránea, no obstante los costos directos e indirectos asociados a ellos, alimentan la tolerancia frente a tales actividades. Más todavía: las comunidades pueden llegar a naturalizar estilos de vida con prácticas ilegales y contraproducentes para el orden público y el funcionamiento normal y legítimo de la economía, muchas de las cuales se reproducen de una generación a otra.

La aparición de esta institucionalidad paralela se ve favorecida por los obstáculos regulatorios que impone el Estado colombiano al desarrollo de las actividades económicas y empresariales. Estos obstáculos son principalmente la multiplicidad de trámites, la complejidad de procedimientos, la onerosidad de las cargas impuestas a los sujetos económicos y, en general, todos los costos transaccionales que implican la formalización de la empresa y de los trabajadores. Frente al problema de la hiper-regulación, Schneider y Enste son bastante claros: “Una economía muy reglamentada, aunada a una administración débil y discrecional de la ley, constituye un terreno particularmente fértil para las actividades informales, y representa también las condiciones en las que prospera la corrupción”<sup>14</sup>.

Pareciera natural que frente a los costos de la formalización y la legalidad los individuos prefieran la ilegalidad o la informalidad, en últimas porque esta es de relativo fácil acceso y ofrece un margen de rentabilidad amplio al corto plazo, y en algunos casos a largo plazo también. Con alguna frecuencia estos costos reflejan una disnomia: las reglas no se ajustan a las realidades en las que están llamadas a operar (ciclos económicos, diferencias de un territorio a otro, particularidades del mercado o de la actividad específica de la que se trate, condiciones de acceso a recursos e infraestructura, etc.), y, por lo tanto, resultan poco adecuadas y poco efectivas.

---

14. Enste, Dominik; Schneider, F. *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002), pág. 9

Además de las dificultades que surgen de la mala calidad regulatoria, el desarrollo de actividades económicas formales y legales encuentra otro obstáculo que se origina en las políticas públicas orientadas a atender las necesidades de algunos grupos de la sociedad, con base en criterios de vulnerabilidad, y que operan mediante subsidios. En efecto: los subsidios otorgados a determinados grupos sociales atendiendo su estatus económico, así como el acceso preferencial a algunos bienes y servicios públicos, muchas veces se convierten en un incentivo para que los individuos quieran conservar (nominalmente) el estatus del que derivan estos beneficios, incluso aunque sus condiciones reales y materiales de vida dejen de justificarlos y aunque accedan al desempeño o ejecución de actividades económicas que implicarían de suyo su salida del conjunto de población objetivo de estas medidas. En ese sentido, bien podría decirse que esos subsidios y beneficios no pocas veces acaban estimulando el fraude a la ley (la conservación de un beneficio una vez ha desaparecido o mutado la condición que lo justificaba) como la informalidad económica (la cual se prefiere por esa misma razón y ante los costos asociados a la formalización). Cuando esto ocurre, no solo se propicia la informalidad, sino que se mantienen indefinidamente estas erogaciones, lo cual afecta la eficiencia y la pertinencia del gasto público. Por ese camino, a la postre, las actividades formales (que tributan) acaban subsidiando la informalidad.

## **Reflexiones finales y algunas propuestas de acción**

La iniciativa empresarial organizada formalmente, y desarrollada conforme a la ley en un entorno institucional y social adecuado, genera una serie de beneficios para la sociedad, y es responsable ante las autoridades estatales, ante los consumidores y ante la ciudadanía en general por la forma en que son llevadas a cabo sus actividades.

Entre los beneficios que pueden derivarse de la acción empresarial se encuentran la generación de nueva riqueza; la contribución al erario por la vía de la

tributación; la demanda de empleo digno y de calidad; el respeto de las normas vigentes en materia de derechos laborales, calidad de la producción y sostenibilidad ambiental; la promoción de la innovación; y la generación de valor compartido. Por el contrario, las distintas formas de “economía subterránea” –la sumatoria de actividades informales (incluyendo aquellas laborales, empresariales y de simple evasión-elusión tributaria) y de emprendimientos criminales organizados– no ofrecen esos beneficios, y más bien, agravan problemas ya existentes y provocan otros nuevos, con costos importantes para el conjunto de la sociedad.

En efecto: en muchos casos, la economía subterránea alimenta auténticos círculos viciosos. Así, por ejemplo, muchas economías ilegales emergen en entornos de débil institucionalidad, y a su vez, su expansión y consolidación inhibe la penetración y el perfeccionamiento de las instituciones, lo cual acaba estimulando nuevos circuitos económicos subterráneos cada vez más complejos.

La expansión de la economía subterránea también afecta significativamente el mercado laboral. La informalidad y la ilegalidad atraen recursos humanos que desempeñan actividades en condiciones de precariedad y vulnerabilidad: sin seguridad social ni prestaciones sociales, sin condiciones satisfactorias de salubridad ni protección a su integridad física, sin garantía para el ejercicio o la reivindicación de los derechos laborales, y sin estabilidad contractual alguna. La economía subterránea produce también distorsiones a veces paradójicas en el comportamiento de los salarios: a veces ofrece salarios muy por debajo del punto de equilibrio (prevaliéndose de las limitaciones y constricciones que pesan sobre el trabajo formal y legal) y otras muy por encima de éste (lo cual genera una desviación de los recursos humanos hacia la ilegalidad o la informalidad).

Igualmente nocivo es el impacto de la economía subterránea –y en particular, de las economías ilegales– en el capital social, en las áreas urbanas pero sobre todo en la ruralidad. En este sentido, la informalidad y la ilegalidad de las actividades económicas erosionan –si bien en distinto grado y por vías diversas– la legitimidad de las instituciones, la efectividad de las normas, la solidaridad y la confianza ciudadana. Además, comprometen distintas dimensiones de la

seguridad pública –y en muchos casos estimulan el uso de la violencia en las relaciones sociales, específicamente, al pretender el control del territorio y de determinadas rutas para el desarrollo de actividades productivas ilegales y el tránsito de sus mercancías. En la práctica, la economía subterránea genera su propio “capital social”, que no es sino la antítesis de aquel que genera cohesión, sostiene el orden social y posibilita el desarrollo y el progreso a largo plazo.

Resulta necesario y urgente combatir no solo el avance de la economía subterránea, sino también los daños que ocasiona al mercado laboral y al capital social. Para ello, pueden considerarse, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- La articulación de estrategias para promover y facilitar la formalización de la actividad económica. Estas estrategias deben comprender:
  - La simplificación y racionalización del marco regulatorio y de los trámites y procedimientos asociados al emprendimiento y a la formalización laboral.
  - El establecimiento de enfoques diferenciales para esta regulación, atendiendo particularidades regionales –no usando categorías urbanas para lo rural, por ejemplo–, por períodos según los ciclos de las actividades económicas, según los contextos sociales, y reconociendo los cambios tecnológicos como oportunidades en lugar de proscribir su uso económico<sup>15</sup>.
  - La ampliación y la facilitación del acceso al sistema financiero.
  - La reducción de los costos de transacción asociados a la vinculación de nuevos trabajadores y a la perduración en el tiempo de la relación laboral.
- El mejoramiento de las condiciones de acceso a bienes y servicios públicos básicos en todo el territorio nacional (entre ellos los asociados a infraestructura, seguridad pública y acceso a la salud), el ofrecimiento de garantías de estabilidad y certidumbre a las operaciones empresariales y productivas, y la

---

15. Por ejemplo, plataformas virtuales de servicios a la población como servicio de transporte (Uber), soluciones logísticas o servicios de alojamiento (Airbnb).

facilitación de los encadenamientos de las actividades empresariales con las actividades económicas de los habitantes de los territorios.

- La evaluación permanente del impacto de las políticas públicas sociales que operan mediante subsidios y beneficios, con el fin de establecer y aplicar efectivamente criterios de salida y evitar que se transformen en incentivos para permanecer en la informalidad.
- La promoción de una cultura del trabajo que resalte la importancia de la empresa privada como generadora de empleo de calidad en condiciones dignas que garantizan a los trabajadores el goce efectivo de sus derechos, el acceso a los beneficios de la seguridad social, y oportunidades de mejoramiento de sus habilidades y capacidades.
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales, especialmente en los territorios, para asegurar el cumplimiento efectivo de la ley; así como el fortalecimiento de la cultura de la legalidad en todos los órdenes de las relaciones sociales.



# Sección III

Otras refelexiones sobre  
economía y política

# 1. Angus Deaton & Thomas Piketty: Dos visiones sobre el crecimiento y la desigualdad\*

Septiembre de 2016

*Roberto Cajamarca Gómez,*  
Investigador Asociado del Instituto de  
Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

*Juliana Buenaventura Andree,*  
Coordinadora del Proyecto sobre las Responsabilidades  
de Suecia en el Acuerdo de Paz de  
la Embajada del Reino de Suecia en Bogotá

*Daniel Perry Gómez,*  
Economista de la Universidad de Los Andes y  
Magister en Economía Ambiental

*Nicolás Zuleta Pinedo,*  
Estudiante de Ciencia Política y Filosofía del  
London School of Economics

*El presente documento resume las tesis centrales de Angus Deaton y Thomas Piketty en sus obras “El Gran Escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad” y “El Capital en el siglo XXI”, con relación a la problemática de la desigualdad a nivel global. Para Deaton, a pesar de la persistencia de grandes brechas de inequidad, los avances tecnológicos y en el campo de la salud han generado niveles de prosperidad y calidad de vida sin precedentes. Para Piketty, el alto nivel de desigualdad global representa un retroceso en materia de desarrollo económico. Sin embargo, a pesar de aparentar posiciones contrarias, sus propuestas coinciden en la necesidad mantener instituciones fuertes y eficientes que fomenten el crecimiento del sector privado como eje de la prosperidad social.*

---

\* Este documento fue elaborado con ocasión de la visita a Colombia del Premio Nobel de Economía 2015, el Profesor Angus Deaton, el 1 de septiembre de 2016, por invitación del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, el Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA) y la Fundación Hernán Echavarría Olózaga.

## Introducción

Las sociedades modernas enfrentan el desafío de superar un dilema aparente: en ocasiones, un mayor crecimiento económico está acompañado de un aumento de la desigualdad. Este fenómeno es inquietante, en especial, porque puede ocasionar retrocesos en las libertades políticas, económicas e individuales conquistadas por las sociedades liberales, y en particular sobre el principio de la libre empresa.

Expertos y académicos han planteado diversas perspectivas sobre el crecimiento, el desarrollo y la igualdad, y han propuesto distintas recomendaciones de política pública para alcanzar estos objetivos. Algunas de estas voces se han referido a la manera como las instituciones deben entender el papel del sector privado en el logro de un mayor bienestar para la población, o a la forma como el Estado debe ejercer su rol de regulador y proveedor de bienes y servicios públicos.

A continuación, se resumen las perspectivas propuestas en “El capital en el siglo XXI” de Thomas Piketty y “El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad” del Premio Nobel de Economía 2015, Angus Deaton, quienes abordan los grandes retos que plantean el desarrollo y la superación de la pobreza en el mundo contemporáneo.

### Thomas Piketty: “El capital en el siglo XXI”

La obra de Piketty busca responder si la dinámica actual de acumulación de capital privado conlleva a la concentración de la riqueza en pocas manos, o si las fuerzas del mercado, el crecimiento, la cooperación y el desarrollo tecnológico logran reducir la desigualdad y las tensiones sociales en el largo plazo. Para ello se vale de un método innovador de recopilación y análisis de datos que le permite trazar una tendencia a futuro de la riqueza y la desigualdad, con base en su comportamiento histórico. Sus conclusiones cuestionan el argumento clá-

sico respecto de que la desigualdad disminuye en la medida en que los países se industrializan.

Para Piketty la desigualdad es más un reflejo de decisiones políticas que una consecuencia de los mecanismos del mercado. Para explicar lo anterior, identifica una fuerza de convergencia en la que el crecimiento económico, acompañado de una transferencia tecnológica de regiones ricas a pobres, promueve en principio una distribución justa. No obstante, los ricos, al asegurar que sus beneficios políticos y económicos sean protegidos, perpetúan la desigualdad. La fuerza de divergencia, entonces, se da cuando el retorno del capital es mayor al crecimiento económico.

Así, la relación entre el trabajo, el capital y el crecimiento se reflejan en la desigualdad de una sociedad. Si hay un incremento insignificante en el capital, por desactualización de la tecnología, por ejemplo, habrá como consecuencia una disminución en los retornos esperados. Ya que el estancamiento tecnológico representa un menor crecimiento, la disponibilidad de empleo también se reduce. De manera contraria, un incremento significativo en el capital conduce a una reducción mínima de los recursos, ya que el uso de tecnología o la presencia de la competencia, incrementa la disponibilidad de trabajo.

Para el autor son, precisamente, la innovación y el crecimiento económico, los factores que permiten nuevas oportunidades para la creación de fortunas y que limitan la dependencia del patrimonio no productivo. No obstante, el comportamiento histórico de la economía mundial ha sido el contrario, exceptuando Estados Unidos en su fundación (excluyendo el sur del país) y durante la posguerra, hasta finales de 1970. En general, el retorno del capital, siendo mayor que el crecimiento económico, ha concentrado la distribución de riqueza.

Para Piketty, una justa distribución de ingresos debe reflejar la demanda y oferta de trabajo en una economía, y también los niveles de productividad de cada agente económico. Por ello, la desigualdad actual en los Estados Unidos es asimilable a la de Europa en el siglo 19, ya que, aunque ciertas fortunas se atribuyen a méritos propios, muchas se deben a los sueldos excesivos de los “super

ejecutivos”, cuyos ingresos pocas veces se atribuyen a una diferencia notoria en productividad con respecto al americano promedio. Estas fortunas, además, serán parte de los patrimonios familiares de futuras generaciones, de manera semejante al sistema desigual de la Europa aristocrática.

En el caso estadounidense, el aumento de la desigualdad se convirtió en un problema de estancamiento estructural, es decir, una desaceleración del proceso de acumulación y el deterioro de las fuentes de expansión de la economía. En 1980, un tercio de los ingresos de trabajo se distribuyó entre el 10% más rico, pero entre 1980 y 2010, este grupo recibió el 48% de los ingresos. La disminución del poder adquisitivo de la clase trabajadora, acompañada de incentivos al crédito excesivo, creó un desfaldo en el sistema financiero.

En este contexto, el rol del Estado en la optimización del capital disponible y el crecimiento económico es crucial. De hecho, el autor evalúa su papel histórico en la industrialización y concluye que los países que se han enriquecido lo han hecho autofinanciando su proceso industrial con ahorros domésticos, en lo que el Estado ha sido clave. En cambio, en otros países, el abandono estatal y la consecuente debilidad institucional se reflejan en menores ingresos.

Pero de manera más explícita, Piketty identifica el papel de la política macroeconómica en la distribución de recursos. Para ello analiza la evolución histórica de la deuda pública británica, que durante el siglo 19 se incrementó en un 200% de la renta nacional, aumentando así el capital privado, ya que era la clase adinerada quien prestaba al Gobierno. Sin embargo, entre el final de la Primera y el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, y durante la posguerra, la política económica tomó un carácter visiblemente más distributivo. Usando la inflación como instrumento macroeconómico, el Gobierno pudo pagar su deuda a un valor real inferior al original. De esta manera, el capital privado disminuyó mientras el público aumentó, lo que permitió crear un estado benefactor que redujo los índices de desigualdad. Piketty llama a esto la “eutanasia de la clase rica”, ya que los retornos reales de ésta como prestamista fueron negativos.

El regreso a los niveles preindustriales de desigualdad ocurrido a partir de 1980 refuerza la idea de la influencia de los intereses de los ricos en la estructuración de las políticas públicas. En estos años se impuso el control de la inflación como instrumento macroeconómico, lo que sirvió también para asegurar un retorno positivo a prestamistas y rentistas, elevando así el capital privado, en detrimento del público. Por ello, para Piketty, el control de la inflación representa la influencia entre las élites económicas sobre las políticas públicas.

Un alto nivel de desigualdad es una amenaza al sistema democrático, que requiere una democratización económica, además de política. Por ello Piketty resalta la importancia de modernizar el rol tributario del Estado social para contrarrestar los efectos del exceso acumulativo de capital improductivo en la desigualdad. En Francia, por ejemplo, el sistema tributario funciona de manera regresiva, el 90% paga entre 40 y 50% de sus ingresos en impuestos mientras el 10% más rico paga 35%. En los demás países occidentales, el impuesto al patrimonio es menor al de ingresos, lo que favorece a la clase adinerada.

Piketty propone la introducción de un impuesto global progresista al capital para contrarrestar estas legislaciones. La función del impuesto sería retomar el control sobre el capitalismo financiero globalizado, para contrarrestar la competencia por exenciones tributarias y bajos impuestos, que ha probado ser un mecanismo para acomodar a la clase adinerada entre la élite política.

Idealmente, este sería un impuesto global al capital, pero Piketty es consciente de que ello requiere superar los conflictos geopolíticos y establecer de qué manera se redistribuiría la renta global, lo cual supone un mundo en estado de paz. Sin embargo, el impuesto puede cimentarse sobre un marco legal para la actividad económica que se base en la transparencia financiera. Su aplicabilidad dependería de compartir la información financiera bancaria, reportar los patrimonios e implementar nuevos tratados internacionales. El impuesto al capital funcionaría de forma diferente al impuesto a la herencia, ya que al ser anual y más moderado, aseguraría un recaudo de hasta el 2% del PIB de la Unión Europea, si todos los países de ésta lo implementaran.

Piketty aclara que el impuesto no contradice el mercado liberal, ya que no se trata de expropiar ni de prohibir, sino de volver costoso el patrimonio no productivo. Un empresario que gane el 10% sobre su patrimonio no sería afectado por el impuesto, pero sí aquel que lo tenga inactivo. Piketty argumenta que el impuesto es la menos autoritaria de las alternativas, pues actúa dentro del marco capitalista liberal para asegurar el beneficio común. Además, evitaría los riesgos del control sobre la propiedad privada, el proteccionismo, del exceso de control al capital, la resistencia a la inmigración, y el control de la élite económica sobre el sistema político, como se expone a continuación.

Primero, el autor resalta que no pueden replicarse las falencias del experimento socialista, cuyo mayor error fue el de atentar, de manera totalitaria e incluso violenta, contra la libertad individual y la propiedad privada en su lucha contra la desigualdad producida por la concentración del capital, ignorando que la propiedad privada es útil para coordinar acciones sociales y económicas.

Segundo, Piketty rechaza el proteccionismo como un sistema ineficiente que, además, sufre de los mismos vicios que la acumulación excesiva de capital. Aunque el proteccionismo asegura la soberanía gubernamental sobre la economía, limita el mercado poniendo en riesgo la competitividad y, por ende, el crecimiento económico que se requiere para que el retorno del capital no detenga las oportunidades de creación de nuevas riquezas. Así, el proteccionismo perpetúa la concentración de riquezas y no su distribución.

Tercero, el control al capital, aunque funcione como regulador y genere disciplina tributaria, es contrario a los valores democráticos, representa un riesgo para la libertad individual, y requiere de un cambio filosófico y cultural sobre la función de la propiedad privada.

Finalmente, Piketty critica la idea de que la inmigración redistribuye el ingreso, porque no combate la desigualdad en términos globales. Su virtud se encuentra en el incentivo y la oportunidad de superación para quienes nacen en regiones pobres y se movilizan hacia los países ricos. No obstante, el libre movimiento de trabajadores no conlleva a una transferencia de productividad entre regiones.

Por eso, a pesar de ser favorable para el crecimiento económico, no combate la desigualdad sino que la pospone.

De esta manera, el objetivo de Piketty es introducir un impuesto global al capital para combatir la desigualdad en una economía globalizada. Su propuesta reconcilia las tensiones entre el sistema impositivo y un esquema capitalista basado en la libertad y los valores democráticos, a partir de la armonización de la justicia social con la defensa del individualismo.

## **Angus Deaton: “El gran escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad”**

En “El Gran Escape”, Angus Deaton, profesor de economía y asuntos internacionales de la Universidad de Princeton, y ganador del Premio Nobel de Economía 2015, parte de la premisa de que hoy, y a partir de la Revolución Industrial, la vida del ser humano es mejor de lo que ha sido en cualquier otro momento de la historia.

Deaton empezó a escribir esta obra con base en los apuntes que tomó mientras leía “El escape del hambre y de la muerte prematura, 1700-2100” de Robert Fogel. El título está relacionado con la película del mismo nombre, cuya trama explora el fervor y la firme creencia en la libertad del hombre, aún en circunstancias difíciles o imposibles. Según Deaton, el mundo moderno ha presenciado el escape más grande de todos: la emancipación de la enfermedad, la muerte y la pobreza de millones de personas. En algunas partes del planeta, el crecimiento económico y el bienestar material han aumentado, mientras las tasas de mortalidad han disminuido. Hoy, la gente está viviendo vidas más prolongadas y más ricas.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que dejó a Europa en el desorden económico y social, los países más ricos han crecido rápidamente, primero reparando el daño y después avanzando hacia nuevos ni-



veles de prosperidad. A pesar de las predicciones fatalistas, la explosión demográfica no hundió al mundo en la hambruna. No solo disminuyó la mortalidad, sino que ha ocurrido un escape masivo de la pobreza y las privaciones. Deaton sugiere que la verdadera fuente de esta prosperidad no ha sido la tierra ni los recursos naturales que un día podrían extinguirse, sino las personas.

Por un lado, mientras hubo una disminución sin precedentes en la mortalidad infantil, los anticonceptivos permitieron regular la fertilidad de modo barato y eficaz. Por primera vez, los padres no se preocuparon por el número de hijos que nacían, sino por el número de quienes sobrevivían.

Deaton destaca además el papel de la globalización. En un mundo interconectado, la innovación (sobre todo en el campo de la salud y la medicina) se difunde más frecuentemente de un país a otro. Por ello no sorprende el rápido crecimiento económico en varios países y cómo éste ha sido esencial para la emancipación de la pobreza de millones de personas. La clave, agrega, está en la educación, que permite que los individuos apliquen los conocimientos adquiridos en sus propias vidas, tanto en lo que respecta a su salud, como a su actividad laboral, y que sean conscientes de lo que el Gobierno podría hacer por ellos.

Sin embargo, y a pesar del gran desarrollo que ha alcanzado la humanidad, millones de personas continúan viviendo en la pobreza, y aún existen quienes sucumben a muertes prematuras. El enriquecimiento material y el acceso a la salud no se producen de manera homogénea, por lo que Deaton argumenta que la desigualdad es, frecuentemente, una consecuencia del progreso. Según su argumento, el progreso en salud crea brechas en salud, del mismo modo que el progreso material crea brechas en los estándares de vida, por lo que considera a las desigualdades en el acceso a la salud como una de las grandes injusticias del mundo moderno. En este sentido, la relación entre los estándares de vida y la salud es la base sobre la cual discute, define y mide el concepto de “bienestar”.

Las preguntas más apremiantes que aborda el autor están relacionadas con la salud y el ingreso: ¿Por qué los pobres (tanto en países desarrollados como en

vía de desarrollo) son más propensos a morir que los ricos? y ¿las brechas en salud tienen que ver con las diferencias en el ingreso? La respuesta intuitiva indica que un ingreso más alto hace que la gente sea más saludable. Sin embargo, este no es el caso actual, según Deaton, quien propone que el avance contemporáneo en ambos rubros se debe al desarrollo de nuevos conocimientos productivos y sanitarios.

Deaton hace un recuento de los avances médicos, y de su impacto en la salud y la supervivencia del ser humano a lo largo de la historia. Señala que, entre 1550 y 1750, la esperanza de vida de las familias de la aristocracia europea era igual o mejor a la de la población en general, ya que tenían mejor salud que las poblaciones más pobres y de estatus más bajo. Este fenómeno lo denomina la “gradiente” de salud y menciona que su existencia se remonta hasta la antigua Roma.

No obstante, Deaton refuta la teoría que asocia la nutrición y la esperanza de vida como explicación a dicha diferencia entre clases sociales. Para él, la razón primordial reside en el acceso y la aplicación de mejor información y conocimientos en general. En el caso citado, los ricos tenían una ventaja comparativa evidente sobre los pobres, que se traducía en más años de vida. Pero gracias a los avances científicos modernos, en especial la teoría de las enfermedades causadas por los gérmenes (que hizo posible la implantación de una infraestructura pública de salud, en particular en relación con el agua limpia), pero también a muchos otros cambios de comportamiento en la población, se redujeron distintas causas de infección. Otros avances, como el descubrimiento de los daños pulmonares que causa fumar, los tratamientos para manejar la tensión o la terapia de rehidratación para combatir la diarrea, han sido primordiales para alcanzar los niveles de salud que gozamos hoy. Las medidas de salud pública, como las jornadas de vacunación y el saneamiento básico, también han sido efectivas para el cierre de las brechas en el acceso a la salud.

Deaton menciona que, gracias al poder de la información, algunos avances que habían tomado un siglo en los países líderes, han podido suceder más rápidamente en los países rezagados. La mortalidad infantil y el padecimiento de otras

enfermedades han tenido impactos menos severos en países en vía de desarrollo de lo que tuvieron en su momento en países hoy desarrollados. Todo esto ha ayudado a que poblaciones de países donde el ingreso no ha aumentado significativamente, hayan podido alcanzar niveles mayores de expectativa de vida. Ejemplos abundan. Deaton presenta el caso de Bolivia, Honduras y Nicaragua, que a pesar de experimentar niveles de crecimiento bajos durante 20 años, lograron avances significativos en salud. También cita el caso de Botswana, que es el país africano de mayor crecimiento económico, pese a que cerca de 25% de sus habitantes son VIH positivos. Para terminar, menciona a Estados Unidos, donde el ingreso per cápita y la inversión en salud es alta pero el servicio, deficiente. Esto último resulta interesante pues implica que más dinero no significa mejor salud.

No obstante, las cifras de mortalidad infantil aún son alarmantes en muchos países, hecho que Deaton atribuye al fracaso de la acción colectiva para abordar problemáticas de salud pública, debido a la tolerancia popular a la falta de acción y al abandono público. Según Deaton, la manera más eficiente de mejorar las capacidades individuales y la situación socioeconómica colectiva es mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas. Sin éstas, proveer servicios básicos en salud u organizar la producción de la mejor manera será complejo, lo que impedirá resolver el problema de la pobreza en su conjunto. El Estado debe ser el actor que permite a su población escapar de la miseria. Sin embargo, Deaton critica las medidas de control de natalidad por parte de ciertos gobiernos, como la esterilización voluntaria en la India (de la cual cuestiona el componente voluntario), o la política de un solo hijo de China, que cataloga como uno de los más graves crímenes perpetrados por un gobierno moderno en contra de su pueblo. Según Deaton, estas medidas, apoyadas en ocasiones por instituciones internacionales, se encontraban inspiradas en la preocupación occidental por la sobrepoblación y demostraban una comprensión muy limitada de las vidas de las personas a quienes nominalmente trataban de ayudar. De esta manera, concluye que, en lugar de ayudar a eliminar la desigualdad global, los países ricos la aumentaban.

Deaton reconoce que los mayores índices de desigualdad se presentan intra-nacionalmente, principalmente en materia de ingresos, pero también en acceso a la salud. En los Estados Unidos, la marginalización de los pobres contribuye a la desigualdad, en particular en materia de salarios. El autor discute las condiciones socioeconómicas de los inmigrantes y los afroamericanos, para concluir que la carencia de poder político de los pobres es lo que ha permitido que, mientras el ingreso promedio se estanca, se disparan los ingresos (y se reducen los tributos) del 1%, y en particular del 0,1% más rico de la población.

Deaton también ofrece una perspectiva sobre cómo la desigualdad afecta al progreso. Por una parte, puede funcionar como un incentivo. Ilustra el argumento explicando que, al entender el poder de la educación, los niños de la India se ven motivados a asistir al colegio. No obstante, también considera que hay efectos negativos, por ejemplo, si los nuevos ricos usan su riqueza para incidir en la toma de decisiones políticas relevantes en detrimento de la educación pública o la seguridad social, por no necesitar ya de estos beneficios.

Teniendo en cuenta lo anterior, Deaton cuestiona si deberíamos preocuparnos por la desigualdad mundial. Argumenta que la desigualdad nos habla sobre la justicia. Como ejemplo, utiliza otra vez el caso de Estados Unidos, donde se debate si la desigualdad en ingresos es en sí misma injusta. Comenta que, a nivel nacional, los ciudadanos, a pesar de los obstáculos que puedan enfrentar, tienen un sistema de justicia al cual pueden escalar estas conversaciones. Sin embargo, a nivel internacional, no existe un “gobierno mundial” al cual la gente le deba lealtad o que tenga la capacidad de afrontar las desigualdades internacionales que se consideren injustas.

Deaton, al igual que algunos de sus contemporáneos (Bauer, Myrdal, Seers y Easterly), es crítico de la ayuda externa. Considera que, bajo las condiciones actuales, estos flujos de capital resultan corrosivos y empeoran la situación de los países beneficiarios. En su opinión, el llamado “enfoque hidráulico”, que sostiene que mantener el flujo de recursos de países ricos a países en desarrollo reducirá la pobreza en los segundos, está equivocado. Esto se ve claramente en África, donde la participación de la ayuda externa en el ingreso nacional es

abrumante. En años recientes, los países del África Subsahariana han recibido cerca de 20% de su PIB de fondos provenientes de otros países. En al menos 10 países, esta relación ha llegado al 75% del gasto gubernamental en los últimos años. Dado que los gastos gubernamentales suelen ser financiados por donantes y no por los contribuyentes, se acaba respondiendo a las expectativas de los primeros y no de los segundos, entorpeciendo los principios fundamentales de la participación democrática.

En particular, Deaton observa que determinar si un proyecto subvencionado con ayuda externa es exitoso no implica que se vaya a identificar con precisión lo que funciona o no funciona. La razón es simple: la mayoría de éstos funciona mejor en su etapa experimental que cuando empieza a consolidarse. Esto es importante porque los proyectos experimentales que demuestran tener potencial, real o no, pueden desviar recursos que otras iniciativas con más bagaje necesitan para progresar. Además, en la evaluación de proyectos es común exagerar los rendimientos del trabajo realizado. En el caso específico de la agricultura, lo anterior se ha traducido en un aumento exagerado de la oferta. Si bien esto beneficia a los consumidores porque los precios bajan, los productores se ven afectados, lo que perpetúa el ciclo de pobreza rural.

## Conclusiones

Tanto Thomas Piketty como Angus Deaton, aportan ideas para cambiar la tendencia de la coyuntura actual. Los dos concuerdan en la importancia de que el Estado cuente con instituciones fuertes y eficientes, capaces de responder a las necesidades de sus ciudadanos. El Gobierno debe establecer las herramientas y los parámetros bajo los cuales la sociedad en su conjunto ayudará a salir a sus clases más desfavorecidas de la pobreza.

Deaton hace énfasis en la necesidad de acrecentar el capital humano para que cada quien pueda aplicar el conocimiento que ha adquirido, en mejorar los diferentes aspectos de su vida personal y profesional, y en cuestionar e influir en las acciones del Gobierno. El factor diferenciador para él está en la aplicación

del conocimiento, que debe enmarcarse dentro de unas acciones gubernamentales claras y sensatas, y contar con la tecnología apropiada.

No obstante, Deaton subestima el rol del crecimiento económico y del aumento de los ingresos en la producción de conocimiento en general, hasta el punto en que afirma que solo influye desde la demanda. Como ejemplo, expone que el aumento de infecciones en las ciudades donde ocurrió la revolución industrial, llevó a buscar maneras para reducir su efecto. Si bien esto es cierto, existen al menos dos canales más a través de los cuales el aumento del ingreso puede producir conocimiento: la mejora de las herramientas científicas y el aumento de la voluntad de pagar por las innovaciones. Tal es el caso del descubrimiento de los agentes antimicrobianos de sulfonamida en 1930, que resultaron ser un medio más eficiente para tratar infecciones bacteriales que la penicilina. Éstos fueron encontrados en la industria de los colorantes, utilizando métodos equiparables con la función actual de un departamento de Investigación y Desarrollo. Esto sugiere que, sin un crecimiento económico constante, el desarrollo de conocimiento se habría estancado en algún punto.

Para intentar aplicar las hipótesis de Deaton en la problemática de desigualdad colombiana, es importante iniciar refiriéndose al sistema educativo. Si bien se han hecho avances, persisten muchas falencias. Hay grandes brechas en calidad y cantidad de servicios entre las zonas rurales y urbanas, y entre las clases pudientes y las desfavorecidas. Hay un desarrollo muy incipiente en las formaciones técnicas, pues hay mayores incentivos para cursar una carrera profesional (estatus social y sueldo a futuro, entre otros). La absorción de mano de obra capacitada es reducida, no hay grandes centros de investigación y existen muchos obstáculos al emprendimiento, lo que dificulta la aplicación eficiente y efectiva del conocimiento adquirido.

Aunque Deaton analiza de manera extensiva los efectos del ingreso sobre la salud, no parece considerar que la relación causal pueda ir en la otra dirección. Otros economistas proponen que hay un efecto estructural importante de la salud sobre el ingreso. Para Jeffrey Sachs, mejorar la salud y garantizar la longevidad de los pobres es un fin en sí mismo, pero también un medio para

alcanzar otras metas relacionadas con la reducción de la pobreza. La relación entre salud, reducción de la pobreza y crecimiento económico en el largo plazo es mucho más fuerte de lo que se cree. A modo de ejemplo, expone el caso de las regiones de menores ingresos de África Subsahariana, donde la enfermedad se erige como barrera para el crecimiento económico.

El sistema de salud colombiano enfrenta cuellos de botella similares a los de la educación. Existen diferencias abismales en la prestación de servicios dependiendo de la ubicación de la persona y de su poder adquisitivo. La infraestructura en las zonas más pobres es extremadamente deficiente y los servicios suelen ser onerosos.

Deaton adopta una posición bastante rígida en contra de la ayuda externa. Considera que bajo las condiciones actuales, estos flujos de capital empeoran la situación de los países beneficiarios. Aunque el caso africano descrito por el autor dista mucho del colombiano, el Estado debe crear las condiciones propicias para que la iniciativa privada, extranjera y nacional, pueda florecer. Muchas de las problemáticas que se abordan a través de organizaciones no gubernamentales y ayuda externa podrían solucionarse de manera innovadora desde las empresas.

Piketty, por su parte, argumenta que el crecimiento económico, impulsado por la innovación, debe ir acompañado de un impuesto al capital, para asegurar que los patrimonios inactivos también contribuyan a la generación de empleo, y que los ricos tengan incentivos para producir. La mayor virtud de la tesis es que se trata de una solución al problema de la desigualdad desde el libre mercado, y con un enfoque de largo plazo. En Colombia, no gravar la tierra no productiva premia el enriquecimiento y obstaculiza el desarrollo. En este caso, si se sigue la lógica de Piketty, un marco impositivo podría ser catalizador de progreso.

Piketty también reconoce que un Estado benefactor debe abarcar las necesidades de educación, salud, y pensiones, para garantizar seguridad social a sus ciudadanos. Para muchos economistas clásicos, esto implicaría administrar hasta tres cuartos de la renta nacional. Piketty acepta que la viabilidad de dicha idea

está obstaculizada por las características burocráticas del Estado. En este sentido, la modernización del Estado social implica una reestructuración que logre cobijar los intereses de sus ciudadanos a largo plazo. Una reforma tributaria en la coyuntura colombiana no será exitosa sin una reforma al sistema operacional del Estado que reduzca las ineficiencias en el manejo de los recursos públicos.

Finalmente, Piketty cuestiona que la política económica se ha divorciado de sus orígenes, adoptando un lenguaje técnico que se olvida de la relación del individuo con el cambio social. Para realizar cambios de fondo es necesario identificar y comprender los cambios sociales, para luego desarrollar políticas públicas que aborden las problemáticas actuales. En concreto, a pesar de que una reforma al sistema impositivo sea necesaria para abarcar los cambios estructurales del sistema político, se debe evitar que ésta sea miope frente al progreso de largo plazo.

## Epílogo

A pesar de haber registrado un desempeño favorable en materia de crecimiento económico durante la última década, Colombia aún lucha por hacer frente a la grave problemática de la desigualdad. No solo existe el reto de cerrar las brechas entre los sectores más pobres y los más ricos de la sociedad, sino también entre el campo y la ciudad, pues persiste la marginalidad, a pesar de la implementación de políticas sociales basadas en transferencias condicionadas.

Atender este desafío de una manera estructural y sostenible, demanda de soluciones que trasciendan la asignación de subsidios, financiados desde el presupuesto nacional. La buena marcha del sector empresarial es determinante para superar las barreras de la desigualdad y resulta indispensable valorar su rol como promotor de desarrollo y bienestar en la sociedad. Sin embargo, en la actualidad, los empresarios enfrentan importantes desafíos. La confianza inversionista se ve afectada por múltiples factores que deben ser atendidos si se quiere lograr un sector privado fuerte, que genere crecimiento, desarrollo y bienestar. Colombia se encuentra en un período de transición que puede impulsar la eco-



nomía hacia un futuro más incluyente. En este contexto, los argumentos sobre el bienestar, el crecimiento y la desigualdad se deben posicionar en uno de los primeros lugares de la agenda pública y del diseño y ejecución de las políticas por parte del Estado. A pesar de abordarse de manera diferente en los ámbitos político, empresarial y económico, todos comparten la urgencia de elevar los niveles de crecimiento, y que éste se traduzca en una mejora sustancial de la calidad de vida de los ciudadanos.

## 2. Colombia en el Fast Track: Primer Balance\*

Agosto de 2017

*Jaime Castro Castro,*  
Miembro del Consejo Directivo del  
Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Andrés Molano-Rojas,*  
Director Académico del Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

*Los primeros meses de la puesta en marcha de los mecanismos especiales establecidos para incorporar al ordenamiento jurídico colombiano las disposiciones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, evidenciaron una intensa actividad por parte del Gobierno y el Legislativo que resultó en la adopción de un número significativo de normas y dio pie a importantes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. Para el segundo semestre del año, se prevé un renovado esfuerzo, de parte del Gobierno, para finalizar la implementación normativa del Acuerdo, en un contexto marcado por la campaña electoral y las nuevas decisiones que adopte el tribunal Constitucional.*

*Es esta, entonces, una oportunidad propicia para hacer un balance público de este proceso, evaluar sus alcances e implicaciones y analizar los desafíos que la implementación normativa del Acuerdo plantea en materia de estabilidad institucional, desarrollo económico y progreso social.*

---

\* Este artículo es el resultado del seguimiento que ha hecho el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga a la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC por la “Vía Rápida” desde 2016 y durante 2017.

## Introducción

El hecho fundamental que rige la actualidad política en Colombia es la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, suscrito a finales de 2016 entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC. Por mandato expreso de la Constitución Nacional (art. 22), la paz “es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. A lo largo de su historia, sin embargo, el país ha tenido que hacer frente a distintos desafíos violentos, provenientes de fuentes diversas, pero en particular, de grupos armados ilegales. Dichos grupos comparten el propósito de disputar el monopolio del uso de la fuerza que corresponde al Estado, y se asemejan unos a otros al utilizar su capacidad armada para ejercer el control de los territorios en los que establecen su presencia. Se diferencian, de otra parte, en el interés último que los impulsa y en la ideología que dicen predicar.

En varias oportunidades, el país ha apostado por la solución política a la confrontación entre el Estado y los grupos armados ilegales. En el pasado, varios esfuerzos en ese sentido condujeron, con éxito, al desarme, la desmovilización y la reintegración de algunas de esas organizaciones. No pocas de ellas han hecho un tránsito eficaz a la actividad política, llegando a ocupar posiciones importantes dentro de las preferencias electorales de la ciudadanía y, como en el caso del M-19, han participado activamente en procesos de transformación política, como el que condujo a la expedición de la Constitución de 1991.

Todo proceso de esta naturaleza debe conducir al fortalecimiento y al perfeccionamiento de las instituciones de las que depende la convivencia civil democrática y pluralista, bajo el imperio de la ley, y con el respeto pleno y efectivo de las libertades y los derechos fundamentales. De lo contrario, las expectativas generadas por la terminación del conflicto armado pueden verse frustradas como consecuencia de la inestabilidad política y la inseguridad jurídica generadas al fragor de la implementación de los acuerdos alcanzados, con graves repercusiones también en las perspectivas de desarrollo y crecimiento económico y de progreso social para todos.

El 17 de octubre de 2012, con ocasión del lanzamiento formal de las negociaciones con la guerrilla de las FARC en Oslo (Noruega), el jefe del equipo negociador del Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, aseguró: “Ni el modelo de desarrollo económico que tiene Colombia en la actualidad, ni el régimen jurídico que ampara la propiedad privada, ni el modelo de inversión extranjera vigente en el país, ni la doctrina militar, serán parte de la negociación de paz entre el Gobierno y las FARC, que iniciará en firme el próximo 15 de noviembre en La Habana, Cuba”<sup>1</sup>. Un año después, en el marco de un foro convocado por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer, el jefe del equipo negociador del Gobierno rechazó la pretensión de las FARC –planteada por esos días– de que el proceso desembocara en una asamblea constituyente. Afirmó entonces: “Lo que ocurre es que no me parece que la discusión con las FARC deba dar lugar a ese paso”<sup>2</sup>, en el entendido de que el orden constitucional no era ni sería objeto de discusión.

No obstante, a la luz de los acontecimientos que rodearon el plebiscito del 2 de octubre de 2016, convocado para refrendar el Acuerdo Final, y teniendo en cuenta la dirección que ha tomado la implementación del Acuerdo Final, las seguridades ofrecidas con tanta rotundidad por el Gobierno a lo largo de la negociación, parecen haberse diluido, al tiempo que emergen diversas preocupaciones.

En efecto, las normas ya expedidas para la implementación del Acuerdo Final (y aquellas cuyo trámite ha sido anunciado), contienen previsiones que entrañan modificaciones al régimen constitucional en el plano político, por ejemplo, en cuanto a las condiciones de la competencia electoral entre partidos; jurisdiccional, como consecuencia, sobre todo, de la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y territorial, en cuanto a las com-

---

1. “Aquí no venimos a negociar el modelo de desarrollo del país”: Humberto de la Calle. El País, Cali. 18 de octubre de 2012. Disponible en <http://www.elpais.com.co/judicial/aqui-no-venimos-a-negociar-el-modelo-de-desarrollo-del-pais-humberto-de-la-calle.html>.

2. Humberto de la Calle Lombana. En: Andrés Molano-R (Ed.) “Entre transición y restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto”. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga / Fundación Konrad Adenauer, 2014, pág. 23. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/entre-transicion-y-restauracion-desafios-para-la-sociedad-colombiana-en-el-posconflicto/>.

potencias de las autoridades municipales y territoriales frente a figuras como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Otras más, tienen un claro potencial para condicionar y afectar el modelo económico y de desarrollo del país, no obstante la garantía incorporada al texto del Acuerdo Final luego del 2 de octubre, en el sentido de que “Nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada”<sup>3</sup>.

Esta batería de disposiciones, que comprende reformas constitucionales, leyes y decretos con fuerza de ley, ha venido adoptándose con arreglo a un mecanismo especial conocido como *Fast Track*, establecido en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016<sup>4</sup>.

## La vía rápida para la implementación del Acuerdo Final

El llamado *Fast Track* es un procedimiento sui generis, con vigencia limitada en el tiempo, y estrictamente restringido a la producción normativa necesaria para la implementación del Acuerdo Final con las FARC.

En primer lugar, por un periodo de 180 días, prorrogable por una sola vez, y a efectos de la expedición de actos legislativos y leyes, se estableció que el Congreso, a iniciativa exclusiva del Gobierno, tramitaría de forma abreviada (mediante la reducción del número de debates requeridos según el procedimiento ordinario) los proyectos sometidos a su consideración, los cuales habrían de ser votados en un bloque, y a los cuales no podría introducirse enmienda alguna sin el visto bueno del Gobierno Nacional.

---

3. Acuerdo Final (capítulo 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral - Principios).

4. Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>.

Estas dos últimas características, que suponían una limitación a la capacidad de deliberación del Congreso, por una parte, y por otra, un acotamiento sustancial de sus facultades y funciones naturales, fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017 —una providencia que, a juicio de muchos, dio inicio al restablecimiento del equilibrio entre los poderes públicos, alterado por condicionamientos que virtualmente reducían al Congreso a actuar como mero notario y validador de las proposiciones del Ejecutivo<sup>5</sup>.

Este “*Fast Track* congressional” fue prorrogado por el Presidente de la República hasta el 30 de noviembre de 2017.

En segundo lugar, se facultó al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley cuyo “contenido [tuviera] por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final”. Tales facultades expiraron el 29 de mayo de 2017.

Se previó, al modo de una garantía, que todas las normas expedidas mediante estos procedimientos —ya fueran actos legislativos, leyes o decretos con fuerza de ley— serían objeto de control automático, integral y definitivo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

## ¿Problemas de legitimidad?

No cabe duda de que la concreción y ejecución de los contenidos del Acuerdo Final requiere la introducción de una amplia batería de disposiciones normativas y por ello resulta razonable que, con el fin de allanar la consolidación del

---

5. Se trata de los literales h) y j) del art. 1 del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016. El texto completo de la providencia no está disponible. Entre tanto, véase el Comunicado de Prensa 28, Corte Constitucional, 17 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2028%20comunicado%2017%20de%20mayo%20de%202017.pdf>.

proceso, se procure darle celeridad a la implementación normativa. Lo anterior no justifica, sin embargo, el empleo de cualquier medio para lograrlo.

Tal como se ha venido dando hasta ahora, el proceso de implementación del Acuerdo Final padece un serio déficit de legitimidad, cuyo origen acaso está en la propia lógica con la que se desarrolló el proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC en La Habana.

En efecto, concentrado en el éxito de las conversaciones, y habiendo apostado el grueso de su capital político al resultado que surgiera de ellas, el Gobierno del presidente Santos desestimó la necesidad de que, al tiempo que avanzaba en la confección del Acuerdo Final con la guerrilla, se avanzara también en la construcción de un consenso político y social básico al interior del país, un entendimiento sobre lo fundamental que –más allá del anhelo por la convivencia pacífica que comparten todos los colombianos– permitiera atender las dudas y preocupaciones legítimas de muy diversos sectores de la sociedad en relación con el contenido y alcance de lo que se iba acordando.

La ausencia de ese entendimiento sobre lo fundamental se vio reflejada en el resultado del plebiscito convocado a efectos de la refrendación del Acuerdo Final el 2 de octubre de 2016, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1806 del 24 de agosto de ese mismo año, y para cuya realización se crearon reglas especiales con el fin de facilitar la aprobación ciudadana en las urnas para el documento resultante de la negociación<sup>6</sup>.

---

6. Ley Estatutaria 1806 del 24 de agosto de 2016 “por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201806%20DEL%2024%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>. El proyecto de ley fue revisado previamente por la Corte Constitucional que se pronunció sobre el mismo en sentencia C-379 del 18 de julio del mismo año (disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm>). De conformidad con el art. 2.3, “Se entenderá que la ciudadanía aprueba este plebiscito en caso de que la votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el no”.





político. A la postre, la refrendación ciudadana fue sustituida por un trámite de convalidación en el Congreso<sup>11</sup>.

Contra ese telón de fondo, la aplicación del procedimiento legislativo especial para la paz, con los condicionamientos iniciales que implicaban tanto una amplia habilitación del Presidente de la República para ejercer funciones legislativas como una limitación importante de la deliberación parlamentaria y de las prerrogativas propias de los miembros del Congreso, no hizo sino erosionar aún más las condiciones de legitimidad y confianza pública en las que se ha ido materializando el Acuerdo Final.

Por si fuera poco, la construcción de las propuestas de implementación normativa ha sido mucho menos abierta al debate público de lo que supondría la entidad de los asuntos abordados. Una constante opacidad –en el acceso a los documentos y en su conocimiento previo e informado– ha restringido la participación y la intervención ciudadana, a pesar de la apertura de espacios (las audiencias públicas convocadas por el Congreso o la Corte Constitucional) en los que en realidad hay solo un limitado margen para la exposición de las inquietudes y la formulación de observaciones con impacto efectivo en el resultado finalmente adoptado.

Uno de los factores que mayor perturbación provoca en ese sentido es la falta de claridad sobre el papel y, más exactamente, sobre las competencias de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), instancia prevista en el Acuerdo mismo y creada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016<sup>12</sup>. La

---

11. Propositiones números 83 y 39 del 29 y 30 de noviembre de 2016 en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente. Ver: Presidencia de la República. “Congreso refrendó nuevo Acuerdo de Paz”. 30 de noviembre de 2016. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161130-Congreso-refrendo-nuevo-Acuerdo-de-Paz>. Este recurso fue avalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016.

12. Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016 “por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DE->

intervención permanente de esta entidad en el proceso de implementación normativa, y el amplio alcance de las competencias que le han sido conferidas –y que ejercerá por lo menos hasta 2019–, han hecho de ella una especie de poder paralelo que discurre al margen de la arquitectura constitucional tal como está establecida en la Carta de 1991.

## La CSIVI: ¿Una digresión por los próximos 10 años?

La CSIVI está integrada paritariamente por tres miembros del Gobierno y tres miembros de las FARC, y cuenta con el acompañamiento de los países garantes (Cuba y Noruega) y acompañantes (Chile y Venezuela), a quienes se confía el rol de facilitadores en la solución de controversias que surjan entre las partes.

La duración de la CSIVI podrá ser hasta de 10 años. Si bien inicialmente operará hasta enero de 2019, a partir de esa fecha, los integrantes de la Comisión decidirán –ellos mismos– sobre la prórroga de sus competencias.

A la CSIVI se le atribuye un amplio conjunto de competencias: interpretar de forma auténtica el Acuerdo Final; recomendar medidas para su implementación; aprobar el Plan Marco para la Implementación del Acuerdo Final; constatar que todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso; proponer borradores de normas de implementación; promover la recepción de fondos de diverso origen para la implementación del Acuerdo Final; mantener interlocución con agencias, Estados y organizaciones cooperantes; requerir informes sobre el avance en la implementación; entre otras.

Por la naturaleza de sus atribuciones, este órgano extra constitucional opera como una instancia cuasi-gubernativa: ejerce funciones de inspección, vigilancia y control; da su visto bueno a medidas de política pública; hace control previo sobre las propuestas de normatividad; y tiene canales directos de comunicación incluso con terceros Estados. Todo ello con sujeción únicamente al Acuerdo Final. En la práctica, ninguna acción del Estado en relación con el Acuerdo Final procede sin su visto bueno, es decir, sin la aquiescencia de los delegados de las FARC, que para tales efectos participan en una suerte de co-gobierno con el Ejecutivo.

La CSIVI constituye una anomalía en la tradición constitucional y el derecho público colombianos. No solo ejerce funciones que invaden la órbita propia del Ejecutivo, del cual evidentemente no forma parte y al cual no está subordinada, sino que las ejerce sin ninguna legitimidad democrática en su conformación, y además eleva a las FARC (o al partido o movimiento político que las suceda) a una condición privilegiada en la orientación y conducción de los asuntos públicos de la que no goza –ni debería gozar– ninguna organización política. Finalmente, sobre los representantes de las FARC en el marco de la CSIVI, no cabría ningún tipo de responsabilidad disciplinaria o fiscal, no obstante el carácter público de sus actuaciones.

## Un primer inventario

Por medio del Fast Track han sido expedidos o adoptados varios actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley.

### *Actos Legislativos*

Al cierre de julio de 2017, el Congreso de la República ha aprobado tres actos legislativos:

- Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, sobre la Creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no repetición, desarrollo de la Jurisdic-

ción Especial para la Paz y del tratamiento especial a agentes del Estado<sup>13</sup>.

- Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, otorgamiento de estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final<sup>14</sup>.
- Acto Legislativo 03 del 23 de mayo de 2017, sobre la reincorporación política de las Farc<sup>15</sup>.

Todos ellos están surtiendo el proceso de control de constitucionalidad.

### **Leyes**

Tres leyes han completado su trámite en el Congreso de la República:

- Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 (ordinaria), de amnistía e indulto a miembros de las Farc y tratamientos penales y especiales a agentes del Estado<sup>16</sup> (pendiente de revisión por la Corte Constitucional).
- Ley 1830 del 6 de marzo de 2017<sup>17</sup> (orgánica), que modifica la Ley 5 de 1992 para permitir la designación de tres voceros de las Farc en cada una de las cámaras del Congreso de la República para que participen en el debate de los proyectos que sean tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz (declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-408 del 28 de junio de 2017).
- Además, se aprobó el proyecto de ley estatutaria sobre el Estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independien-

---

13. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>.

14. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2002%20DE%2011%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

15. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2003%20DE%2023%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

16. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201820%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>.

17. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201830%20DEL%2006%20DE%20MARZO%20DE%202017.pdf>.

tes<sup>18</sup>, el cual será promulgado una vez haya sido efectuada su revisión por la Corte Constitucional.

### ***Decretos con fuerza de ley***

A su vez, el Gobierno Nacional expidió, en uso de las facultades legislativas otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, 35 decretos con fuerza de ley:

- Ocho decretos relativos a temas de desarrollo rural
- Trece decretos relativos a ajustes institucionales, instancias de participación y otros
- Catorce decretos sobre justicia

De estos 35 decretos con fuerza de ley, cuatro han sido declarados exequibles (plena o parcialmente, o de manera condicionada) y tres inexecutable (básicamente, por exceder el ámbito de las facultades otorgadas o por no satisfacer el criterio de la “necesidad estricta”, es decir, el requisito de que exista un vínculo inmediato entre la norma que se expide y la implementación del Acuerdo Final).

## **Algunas consecuencias institucionales**

El análisis detallado de las disposiciones expedidas por la vía rápida de implementación normativa del Acuerdo Final con las FARC excede el propósito y alcance del presente documento. Sin embargo, sí pueden ofrecerse algunas consideraciones sobre el impacto que este proceso ha tenido y el horizonte que configuran algunas de las normas adoptadas en el terreno institucional.

---

18. Disponible en <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se-adopta-el-estatuto-de-la-oposicion-politica-y-algunos-derechos-a-las-agrupaciones-politicas-independientes-estatuto-de-la-oposicion/8768/>.

Para empezar, nunca se insistirá suficientemente en el riesgo que el procedimiento legislativo especial y el otorgamiento de amplias facultades legislativas al Presidente de la República –tal como se concibió en el Acto Legislativo 01 de 2016– supuso para el equilibrio de poderes y el sistema de pesos y contrapesos y, por lo tanto, para la calidad del Estado de Derecho y el papel del Congreso como sede natural de la deliberación democrática. Por mucho que se insista en que estos riesgos quedaban precavidos con la intervención automática y oficiosa de la Corte Constitucional, la propia decisión del alto tribunal que devolvió al Congreso algunas de sus atribuciones (la ya mencionada sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017) es prueba de que ello no era suficiente, y de que nada –ni siquiera la revisión de constitucionalidad– compensa el debate legislativo.

En segundo lugar, el proceso de implementación ha generado una creciente sensación de inseguridad jurídica que afecta distintos derechos y libertades: desde el acceso a la justicia hasta el libre ejercicio de actividades económicas.

En este sentido, cabe señalar que, a pesar del minucioso diseño previsto en el Acuerdo Final, la ciudadanía no tiene claridad alguna sobre la forma en que finalmente entrará a operar el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. En efecto, aún falta por conocerse el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el Acto Legislativo 01 de 2017 que le sirve de piedra angular, y aún no se ha expedido la correspondiente ley estatutaria, nada de lo cual ha sido óbice para que, por un lado, se empiecen a aplicar las disposiciones de la ley de amnistía e indulto a sujetos cuya comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz debería asegurarse, en consideración a la gravedad de los crímenes que se les imputan. Por otro lado, el Gobierno ha emitido normas que impulsan otros mecanismos del sistema, como el Decreto Ley 588, “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no repetición”<sup>19</sup>, definido como “ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional” –lo que quiera que eso signifique en términos de su articu-

---

19. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20588%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>.

lación con la arquitectura institucional del Estado. De tal suerte que lo que hay, por ahora, es una implementación parcial de la justicia transicional, que discurre a varias velocidades –con grave compromiso de su legitimidad y credibilidad ante la ciudadanía–, cuya ubicación en el mapa institucional y reglas de interacción con otros órganos y entidades no es todavía clara, y que todo parece indicar tardará aún algún tiempo en funcionar plenamente, solapándose así los procesos que deba atender con la participación en política de miembros de las FARC, de cara a la renovación congresional y a las elecciones presidenciales de 2018.

Por otro lado, las disposiciones sobre reforma rural integral, y en particular, normas como el Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización del fondo de tierras”<sup>20</sup> –asunto que debió ser abordado como unidad normativa mediante ley que regulara integralmente el ordenamiento social de la propiedad, del cual fue segmentado por el Gobierno Nacional–, han generado incertidumbre sobre el régimen de propiedad y uso de la tierra en Colombia, afectando las expectativas de distintos actores económicos que operan lícitamente en la ruralidad, y cuyo papel en el desarrollo rural parece ser simplemente desconocido o abiertamente afectado, por ejemplo con la eliminación de las Zonas de Desarrollo Empresarial.

Mientras no se resuelva el panorama regulatorio y mientras no estén suficientemente garantizados los derechos económicos, el país afrontará un difícil panorama en materia de competitividad. La falta de condiciones adecuadas desestimula la realización de negocios y la inversión, nacional y extranjera, afectando así las perspectivas reales de desarrollo económico y progreso social en la ruralidad.

---

20. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

Añádase a lo anterior el hecho de que, en diversos asuntos, por medio de la implementación normativa se han introducido nuevas instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos para la definición, ejecución y seguimiento de la acción gubernamental y las políticas públicas, todos ellos de complejo acoplamiento con el sistema ya existente, lo cual podría acabar generando no solo colisiones de competencias sino contradicciones e incluso parálisis en la gestión de los asuntos públicos. Quizá el ejemplo paradigmático lo ofrecen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Decreto Ley 893 de 2017<sup>21</sup>), que constituyen un proceso de planificación por fuera de los órganos municipales y que se sobrepone a las decisiones de las autoridades locales –además de incorporar orientaciones claramente ideologizadas (como la noción de “buen vivir”) o privilegiar un determinado modelo económico para la ruralidad en las zonas en las que estos programas habrán de implementarse<sup>22</sup>.

Por otro lado, en aras de la “reincorporación política” de las FARC y su transformación en partido o movimiento político, se han introducido figuras que debilitan la neutralidad y el pluralismo del sistema político democrático y el principio de la democracia representativa. En este sentido, a la ya analizada CSIVI habría que añadir, entre otros:

- Las condiciones establecidas para el ingreso de las FARC en la vida política, de conformidad con el Acto Legislativo 03 de 2017, no solo en cuanto a las diez curules asignadas por defecto en el Senado y la Cámara de Representantes, sino en cuanto a la financiación de su organización política, hasta 2026, con base en el promedio de lo que reciban todos los demás partidos y movimientos políticos, pero sin sujeción a ningún otro criterio (es decir, sin importar el número de votos o curules obtenidos, a diferencia de las normas

21. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

22. Sobre los PDET puede consultarse el análisis realizado por Lorena Garnica para el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, “Los PDET: ¿Instrumento para la Reforma Rural Integral o desafío para la gobernabilidad?”. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/06/17.06.12-EN-BREVE-PDET-L.-GARNICA.pdf>.



aplicables a los demás partidos y movimientos políticos).

- El empleo de sus propios bienes y recursos –sin importar su origen ilícito– para financiar la reintegración económica de sus miembros y, para efectos prácticos, también militantes de su organización o partido, en detrimento de las obligaciones de las FARC para con sus víctimas, como se desprende del polémico Decreto Ley 903 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP”<sup>23</sup>.
- El hecho de que las FARC (o el partido político que constituyan) son el único partido o movimiento político con participación permanente en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cuyo objeto será la implementación del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política, de conformidad con el Decreto Ley 895 de 2017<sup>24</sup>.
- La creación de una organización especial de economía solidaria (Economías Sociales del Común, ECOMUN), con cobertura nacional y con seccionales territoriales y vocación confederativa, cuyo propósito será promover, conforme a sus propios estatutos, el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC<sup>25</sup>. Lo anterior implica que las FARC gestionarán (y por lo tanto controlarán) la reintegración de sus antiguos combatientes –administrando los recursos correspondientes y serán el único partido políti-

---

23. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20903%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>. Para un análisis sobre este Decreto Ley y sus implicaciones puede consultarse el documento “Los bienes de las FARC: ¿Para las víctimas o para los victimarios?”, elaborado por Lorena Garnica para el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/06/17.06.19-EN-BREVE-PL-903-BIENES-DE-LAS-FARC-L.-GARNICA.pdf>.

24. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>. Esta Instancia de Alto Nivel no debe confundirse con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final (Decreto Ley 154 de 2017).

25. Decreto Ley 899 de 2017, disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20899%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

co que dispondrá de una organización de esa naturaleza, con clara vocación económica, capacidad para impulsar proyectos productivos, adelantar por su propia cuenta labores de “pedagogía” para la paz en los territorios, e incluso, “promover conformación de nuevos asentamientos y dotación con condiciones básicas”<sup>26</sup>.

El partido de las FARC será marxista-leninista. Ello se desprende de la naturaleza y la historia de la organización armada de la que emanará. La apuesta por el socialismo de inspiración marxista-leninista es parte fundamental del credo político de las FARC. En palabras de alias Iván Márquez, “Nuestro propósito es el socialismo. De eso no debe haber ni la menor duda en nadie, porque sabemos que ese es el sistema que nos va a dar verdadera democracia, justicia social, nos va a dar una paz estable y duradera, y nos va a dar soberanía”<sup>27</sup>. Ese socialismo no es otro que el de la Revolución Bolivariana de Venezuela: “Las FARC no podemos guardar silencio en aras de ganar simpatías. Respaldamos a Nicolás Maduro Moros y la revolución bolivariana”, ha dicho su máximo comandante, alias Timochenko, al fragor de la crisis que atraviesa el vecino país<sup>28</sup>. Esta apuesta ideológica ha sido expresamente reafirmada en el documento “Las tesis de abril”<sup>29</sup> –llamado así en homenaje a las formuladas por Lenin en 1917– en el cual se enuncian los principios fundacionales de su futuro partido o movimiento político.

Aunque en una democracia deben garantizarse las libertades civiles y políticas, resulta contrario a las más elementales reglas democráticas otorgar a una deter-

---

26. Acaso por ese camino las Zonas Veredales de Normalización y Transición (ZVNT) acaben adquiriendo una vocación de permanencia que ni siquiera fue prevista por las partes en el Acuerdo Final.

27. *Habla Iván Márquez, parte 2: Que nadie tenga dudas, nuestro propósito es el socialismo*. Entrevista concedida al portal web de comunicación Resumen Latinoamericano, en La Habana, Cuba. Divulgada el 26 de febrero de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xj8sHHOp4g8>.

28. Timoleón Jiménez (a. Timochenko). *Respaldamos a Nicolás Maduro y la Revolución Bolivariana*. 20 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/desbrozando-ideas/respaldamos-a-nicolas-maduro-y-la-revolucion-bolivariana.html>.

29. *Tesis de Abril: Por un partido para construir la paz y la perspectiva democrático-popular. Tesis preparatorias del congreso fundacional del partido de las FARC-EP – marzo de 2017* (Documento de trabajo). Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/04/23/colombia-tesis-de-abril-de-las-farc-ep/>.

minada asociación política –y, por lo tanto, al programa que esa organización pretende promover e instaurar en caso de llegar al poder– ventajas y privilegios que no se conceden ni reconocen a las demás organizaciones políticas, con ideas distintas, y llamadas a ser sus contradictores. En una democracia y en un Estado de Derecho, todos los partidos –como todos los ciudadanos– deben ser iguales ante la ley, y, por lo tanto, recibir idéntico trato y competir con base en las mismas reglas de juego.

## **Desafíos en materia de gobernabilidad**

Los anteriores son solo algunos casos ilustrativos de los ajustes institucionales derivados de la implementación normativa del Acuerdo Final. En el corto y mediano plazo, estos ajustes podrán tener un impacto considerable en materia de gobernabilidad, como consecuencia, por lo menos, de seis factores fundamentales:

- La falta de claridad sobre la nueva distribución, articulación y congruencia de competencias entre los órganos y agencias del Estado y los distintos niveles territoriales de la Administración Pública.
- La hipertrofia de las instancias y mecanismos de participación –relativos a asuntos tan diversos como el desarrollo territorial, la definición del Plan Nacional de Electrificación, la política de lucha contra el narcotráfico y los programas de vivienda rural–, con el riesgo cierto de ser capturados y de afectar la calidad y eficacia de la acción gubernamental.
- Los costos que tendrá el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en virtud del Acuerdo, y que en principio se extenderán al menos por los próximos 20 años, los cuales suponen una presión creciente sobre el gasto público y por lo tanto, podrían poner en riesgo el equilibrio fiscal, la calificación de la deuda pública, y la carga tributaria para las personas naturales y jurídicas, entre otros aspectos, de los cuales depende la solidez de las finanzas

públicas y, en consecuencia, el entorno macroeconómico<sup>30</sup>.

- Las expectativas generadas por la “promesa” y el “dividendo” de la paz y las limitaciones materiales y políticas para cumplirlas, por no depender su cumplimiento exclusivamente de la voluntad del Gobierno (ni del Estado en su conjunto) y estar sujeto a muy diversas externalidades.
- La rápida transformación de esas expectativas en frustraciones, que podrán conducir a episodios de agitación social cada vez más frecuentes y extendidos.
- Por último, pero no menos importante, la persistencia del déficit de legitimidad que, como se ha señalado a lo largo de estas páginas, ha acompañado todo el proceso de implementación desde sus orígenes.

## Reflexiones finales

La solución negociada del conflicto armado con las FARC era necesaria. Convenía e interesaba tanto a esta guerrilla, como al Estado. Acaso, más a las FARC que al Estado, el cual había recuperado la iniciativa y alterado a su favor la

---

30. El análisis sobre dividendos, beneficios y costos del Proceso de Paz colombiano elaborado por ANIF para FASECOLDA en octubre de 2016 ofrece un panorama menos optimista del que ha querido presentar el Gobierno Nacional. En primer lugar, los dividendos de paz son inexistentes y no se puede contar con ellos porque no es posible reducir las asignaciones presupuestales a la fuerza pública, así que la idea de que la implementación del Proceso de Paz traería automáticamente una reducción del gasto público en defensa y seguridad es falsa. En segundo lugar, el beneficio que sí implicaría la implementación del Acuerdo Final, en caso de cumplirse la meta de reducción del narcotráfico, es una aceleración del potencial de crecimiento en cerca de 0,5% a 1% por año durante la próxima década. Finalmente, los costos presupuestales inmediatos de la implementación del proceso de paz serían del 2.23% del PIB por año entre 2017 y 2022, y los costos del sostenimiento de los acuerdos (vías terciarias, créditos rurales y de educación) agregarían otro 3% del PIB por año. Entonces, los costos presupuestales del posconflicto estarían entre el 2.23% y el 5.23% del PIB por año en el período 2017-2022. El anterior balance implicaría, a su vez, que el porcentaje del PIB que corresponde a los impuestos en Colombia (presión fiscal) aumentaría progresivamente a 2.7% en el 2018 y cerca del 4.8% en 2020. Ver: Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Andrea Ríos. “Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz en Colombia”. *Revista Fasecolda* 165 (2017): 52-63. Disponible en: <http://www.fasecolda.com/files/7114/8667/2245/RevistaFasecolda165w.pdf>.

correlación de fuerzas en el plano militar, gracias a un esfuerzo sostenido, apoyado en herramientas como el Plan Colombia, y profundizado con la Política de Seguridad Democrática.

Sin embargo, la “terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” derivados del acuerdo alcanzado por el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC será uno de los asuntos que dominará, directa o indirectamente, la agenda política del país durante los próximos años.

Así se desprende, entre otros, de la propia incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento constitucional de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017, según el cual

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Hasta ahora, el *Fast Track* ha sido menos veloz de lo que hubieran podido esperar las partes interesadas, lo cual de algún modo resulta positivo, en consideración a la trascendencia de los asuntos en juego.

La Corte Constitucional está llamada a desempeñar un papel cardinal a efectos de modular, por la vía del control de constitucionalidad, los alcances de las normas adoptadas. Este tribunal tiene ante el país el compromiso de actuar como garante de la supremacía y la integridad de la Constitución de 1991, ante la posibilidad de que por la vía de la implementación del Acuerdo Final se acabe produciendo una sustitución o una subversión del orden constitucional: la misma que el Gobierno Nacional reiteradamente descartó a lo largo de las conversaciones que tuvieron lugar en La Habana.

Por otro lado, muchos de los interrogantes que genera la implementación normativa del Acuerdo Final solo se resolverán sobre el terreno, una vez se pase a la etapa de ejecución. En algunos casos, esos interrogantes serán fuente de conflictividad y deberán ser oportuna y cuidadosamente atendidos.

En ese contexto, la ciudadanía tiene la responsabilidad de convertirse en veedora efectiva del proceso, y de apelar a todos los recursos disponibles para tal efecto, asumiendo el protagonismo que le corresponde en defensa del Estado de Derecho, la democracia representativa y pluralista, y los derechos y libertades fundamentales de los cuales dependen la convivencia civil, el desarrollo económico y el progreso social de todos los colombianos.

## ANEXO

### Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (*Fast Track*) (Actualizado a 12 de diciembre de 2017)

| Decretos con fuerza de Ley  |  |
|---|--|
| Norma   | Estado   |
| <b>1. Decreto- Ley 2204 de 2016</b> <i>“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia Nacional de Renovación del Territorio”</i>   | Declarado INEXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-160 de 2017</b> .  |
| <b>2. Decreto- Ley 121 de 2017</b> <i>“Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”</i>   | Declarado EXEQUIBLE, salvo la expresión “equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan dos (2) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control”, contenida en el numeral 8° de dicho precepto, y su párrafo, que se declaran INEXEQUIBLES mediante <b>Sentencia C – 174 de 2017</b> . |
| <b>3. Decreto- Ley 154 de 2017</b> <i>“Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.”</i>   | Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-224 de 2017</b> .  |
| <b>4. Decreto- Ley 248 de 2017</b> <i>“Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”</i> | <b>Declarados EXEQUIBLES el inciso primero del artículo 1° y el artículo 2°, INEXEQUIBLES los incisos segundo y tercero, así como el párrafo del artículo 1°, mediante Sentencia C- 253 de 2017.</b>   |
| <b>5. Decreto- Ley 249 de 2017</b> <i>“Por el cual se regula la contratación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”</i>   | Declarado INEXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-289 de 2017</b> .  |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>6. Decreto- Ley 277 de 2017</b> <i>“Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”</i></p> | <p>Audiencia pública en Corte Constitucional el 2 de agosto de 2017.</p>               |
| <p><b>7. Decreto- Ley 298 de 2017</b> <i>“Por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”</i></p>  | <p>Declarado INEXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-331 de 2017.</b></p>                  |
| <p><b>8. Decreto- Ley 588 de 2017</b> <i>“Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”</i></p>  | <p>Suspensión de términos por decisión de Sala Plena desde el 25 de mayo de 2017.</p>  |
| <p><b>9. Decreto- Ley 589 de 2017</b> <i>“Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”</i></p>   | <p>Suspensión de términos por decisión de Sala Plena desde el 21 de junio de 2017.</p> |
| <p><b>10. Decreto- Ley 671 de 2017</b> <i>“Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones”</i></p>  | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-433 de 2017.</b></p>                    |
| <p><b>11. Decreto- Ley 691 de 2017</b> <i>“Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”</i></p>                                       | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-438 de 2017.</b></p>                    |



|  |   |
|--|---|
| <p><b>12. Decreto- Ley 700 de 2017</b> <i>“Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”</i></p>   | <p>Suspensión de términos por decisión de la sala Plena desde el 28 de junio de 2017.</p> |
| <p><b>13. Decreto- Ley 706 de 2017</b> <i>“Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones”</i></p>   | <p>Suspensión de términos por decisión de la sala Plena el 28 de junio de 2017.</p>       |
| <p><b>14. Decreto- Ley 775 de 2017</b> <i>“Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”</i></p> | <p>Suspensión de Términos por Decisión Sala Plena el 03 de agosto de 2017.</p>            |
| <p><b>15. Decreto- Ley 831 de 2017</b> <i>“Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz”</i></p>  | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-469 de 2017.</b></p>                       |

**16. Decreto- Ley 870 de 2017** *“Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”*

Declarados EXEQUIBLES los artículos 1, 3, 4, 6, 7 y, 9 al 23 del Decreto- Ley.

Declarado EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto- Ley, salvo el inciso 3°, el cual se declara EXEQUIBLE bajo el entendido que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, a través de la figura de Pagos por Servicios Ambientales, ya que de esa forma puede adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental.

Declarado EXEQUIBLE el artículo 5 del Decreto- Ley, salvo las siguientes expresiones:

*“o en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de autorizaciones ambientales”*, contenida en el literal a).

*“El cumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de las autorizaciones ambientales a través de proyectos de Pago por Servicios Ambientales, se realizará de conformidad con la normatividad que regula el cumplimiento de dichas obligaciones”*, contenida en el parágrafo 5°.

Dichas expresiones se declaran EXEQUIBLES bajo el entendido que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, a través de la figura de Pagos por Servicios Ambientales, ya que de esa forma puede adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental.

Declarado EXEQUIBLE el artículo 8 del Decreto- Ley, salvo las siguientes expresiones:

*“sin perjuicio de poder implementar el incentivo en cualquier parte del territorio nacional”*, contenida en el inciso 1° del principio de focalización, la cual se declara EXEQUIBLE bajo el entendido que, la autoridad ambiental competente debe determinar las zonas en las que se podrán implementar los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales, cuidando siempre que los recursos que se destinen para este incentivo, se utilicen en lugares que permitan la materialización del objetivo mismo de la figura.

*“Cuando la financiación o cofinanciación se deriva del cumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de autorizaciones ambientales, la focalización se realizará de conformidad con las normas y autorizaciones especiales que regulan el cumplimiento de estas obligaciones”*, contenida en el inciso 2° del principio de focalización, la cual se declara EXEQUIBLE bajo el entendido que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, a través de la figura de Pagos por Servicios Ambientales, ya que de esa forma puede adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental.

**Sentencia C -644 de 2017**

|   |  |
|---|--|
| <p><b>17. Decreto- Ley 882 de 2017</b> <i>“Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”</i></p>                                       | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C -607 de 2017.</b></p>   |
| <p><b>18. Decreto- Ley 883 de 2017</b> <i>“Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos”</i></p>  | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-516 de 2017.</b></p>  |
| <p><b>19. Decreto- Ley 884 de 2017</b> <i>“Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”</i></p> | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-665 de 2017.</b></p>  |
| <p><b>20. Decreto- Ley 885 de 2017</b> <i>“Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”</i></p>  | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-608 de 2017.</b></p>  |
| <p><b>21. Decreto- Ley 888 de 2017</b> <i>“Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”</i></p>   | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-470 de 2017.</b></p>  |
| <p><b>22. Decreto- Ley 889 de 2017</b> <i>“Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”</i></p>   | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-492 de 2017.</b></p>  |
| <p><b>23. Decreto- Ley 890 de 2017</b> <i>“Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”</i></p>   | <p>Declarado EXEQUIBLE, con excepción del párrafo 1ro inciso segundo y párrafo 2do inciso segundo, del artículo 9no, que se declaran INEXEQUIBLES mediante <b>Sentencia C- 570 de 2017</b></p> |

|  |   |
|--|---|
| <p><b>24. Decreto- Ley 891 de 2017</b> <i>“Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”</i></p> | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-541 de 2017.</b></p>   |
| <p><b>25. Decreto- Ley 892 de 2017</b> <i>“Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”</i></p>                       | <p>Declarado EXEQUIBLE el Decreto- Ley, a excepción del inciso segundo del artículo 1 que se declara exequible en el entendido de que la previsión allí contenida se predica solamente de los programas que se ofrezcan en los municipios priorizados, mediante <b>Sentencia C-535 de 2017.</b></p> |
| <p><b>26. Decreto- Ley 893 de 2017</b> <i>“Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-:PDET”</i></p>   | <p>Declarado EXEQUIBLE el Decreto-Ley 893 de 2017 mediante Sentencia C-730 de 2017.</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>27. Decreto- Ley 894 de 2017</b> <i>“Por el cual se dictan normas con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”</i></p> | <p>Declarado EXEQUIBLE.</p> <p>A excepción (i) del artículo 1 del Decreto Ley que se declara exequible en el entendido de que la capacitación de los servidores públicos nombrados en provisionalidad se utilizará para la implementación del Acuerdo de Paz, dando prelación a los municipios priorizados por el Gobierno Nacional; (ii) del artículo 3 en el entendido de que la desconcentración debe ser interna y se refiere a elementos operativos o logísticos, bajo la dirección y orientación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para la implementación del Acuerdo de Paz; y de que la facultad de delegar deberá hacerse mediante convenio y solo para la ejecución y la implementación, no para labores de orientación ni de diseño; (iii) del artículo 5°. El cual se declara exequible en el entendido que su aplicación se ha de hacer de forma concurrente y coordinada con las entidades municipales, en lo de su competencia; (iv) de las expresiones <i>“o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación”</i> contenidas en el artículo 6° y las expresiones <i>“y deroga toda las disposiciones que le sean contrarias”</i> contenidas en el artículo 8°, que se declaran INEXEQUIBLES, mediante <b>Sentencia C- 527 de 2017.</b></p> |
| <p><b>28. Decreto- Ley 895 de 2017</b> <i>“Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”</i></p>  | <p>Declarado EXEQUIBLE, en cuanto al procedimiento</p> <p>Declarados EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto ley 895 de 2017.</p> <p>Declarado EXEQUIBLE el artículo 6° del Decreto Ley 895 de 2017, en el entendido que la expresión <i>“participación permanente”</i> contenida en el numeral 9° no implica la calidad de integrante de la instancia allí regulada.</p> <p><b>Sentencia C-555 de 2017.</b></p>  |
| <p><b>29. Decreto- Ley 896 de 2017</b> <i>“Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”</i></p>   | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C- 493 de 2017.</b></p>   |
| <p><b>30. Decreto- Ley 897 de 2017</b> <i>“Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”</i></p>   | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C- 554 de 2017.</b></p>   |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>31. Decreto- Ley 898 de 2017</b> <i>“Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (...)”</i></p> | <p>Suspensión de Términos por Decisión Sala Plena el 12 de julio de 2017.</p>   |
| <p><b>32. Decreto- Ley 899 de 2017</b> <i>“Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”</i></p>  | <p>Declarado EXEQUIBLE los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 del Decreto Ley. Declarado EXEQUIBLE el artículo 4 del Decreto Ley, salvo la expresión “La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido”, contenida en el inciso 3ro, que se declara INEXEQUIBLE. Declarar EXEQUIBLE el artículo 17 del Decreto, salvo la expresión “lisiados”, contenida en el numeral 13, que se declara INEXEQUIBLE, para, en su lugar, sustituirla por la expresión “persona en condición de discapacidad”. Mediante <b>Sentencia C-569 de 2017</b>.</p> |
| <p><b>33. Decreto- Ley 900 de 2017</b> <i>“Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones”</i></p>   | <p>Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-518 de 2017</b>.</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>34. Decreto- Ley 902 de 2017</b> <i>“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”</i></p>   | <p>Celebración de Audiencia Pública el 16 de agosto de 2017.</p>   |
| <p><b>35. Decreto- Ley 903 de 2017</b> <i>“Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”</i></p>  | <p>Celebración de Audiencia Pública el 09 de agosto de 2017.</p>   |
| <p><b>Actos Legislativos</b></p>  |  |
| <p><b>Norma</b></p>   | <p><b>Estado</b></p>   |
| <p><b>1. Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2016 Senado - 007 de 2017 Cámara,</b> <i>“por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del Conflicto”</i></p>  | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/> <b>Es Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017.</b></p> <p>Control de Constitucionalidad:<br/> Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-630 de 2017.</b></p>   |
| <p><b>2. Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016 Cámara - acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara,</b> <i>“por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”</i></p> | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/> <b>Es Acto Legislativo 01 del 04 de abril de 2017.</b></p> <p>Control de Constitucionalidad:<br/> Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C-674</b> con excepción de los siguientes apartes normativos, que se declaran INEXEQUIBLES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El inciso sexto del artículo transitorio 5° del artículo 1°.</li> <li>- La expresión <i>“remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes”</i>, contenida en el párrafo 1° del artículo transitorio 5° del artículo 1°.</li> <li>- La expresión <i>“Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sección en la que se hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto”</i>, contenida en el inciso 2° del artículo transitorio 7° del artículo 1°.</li> </ul> |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>2. Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016 Cámara - acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2016 Cámara,</b> <i>“por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La expresión <i>“Cuando se requiera la intervención de los juristas extranjeros, éstos participarán en los debates de la Sala en la que hubiera requerido su intervención, en las mismas condiciones que los magistrados, pero sin derecho de voto”</i>, contenida en el inciso 3° del artículo transitorio 7° del artículo 1°.</li> <li>- La expresión <i>“de conformidad con las siguientes reglas:”</i>, contenida en el inciso 3° del artículo transitorio 8° del artículo 1°.</li> <li>- El inciso 4° del artículo transitorio 8° del artículo 1°.</li> <li>- El inciso 5° del artículo transitorio 8° del artículo 1°, con excepción de la expresión <i>“Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional”</i>, que se declara EXEQUIBLE.</li> <li>- El artículo transitorio 9° del artículo 1°.</li> <li>- Las expresiones <i>“a solicitud de alguno de los magistrados de la sección que conozca del caso”</i> y <i>“que el magistrado establezca”</i>, contenidas en el inciso 2° del artículo transitorio 12° del artículo 1°.</li> <li>- La expresión <i>“Una comisión integrada por un magistrado de cada sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegida conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que correspondan conforme a la ley.”</i>, contenida en el primer inciso del artículo transitorio 14° del artículo 1°.</li> <li>- Los incisos 2° y 3° del artículo transitorio 16° del artículo 1°.</li> </ul> |
| <p><b>3. Proyecto de Acto Legislativo 005 de 2017 Cámara - 003 de 2017 Senado,</b> <i>“Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”</i></p>   | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/><b>Es Acto Legislativo 03 del 23 de mayo de 2017.</b></p> <p>En trámite en Corte Constitucional.</p>  |
| <p><b>4. Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2017 Cámara - 06 de 2017 Senado,</b> <i>“Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política” (Sistema General de Regalías)</i></p>   | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/><b>Es Acto Legislativo 04 del 08 de septiembre de 2017.</b></p> <p>En trámite en Corte Constitucional.</p>  |
| <p><b>5. Proyecto de Acto Legislativo 011 de 2017 Cámara,</b> <i>“Por medio del cual se reforma el Artículo 108 de la Constitución Política” (Sistema Político)</i></p>   | <p><b>Proyecto retirado en el Congreso de la República.</b></p>   |



|   |   |
|---|---|
| <p><b>6. Proyecto de Acto Legislativo 015 de 2017</b><br/> <b>Cámara - 004 de 2017</b><br/> <b>Senado,</b> “<i>Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado</i>”</p> | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/> (Pendiente sanción presidencial y promulgación).</p>   |
| <p><b>7. Proyecto de Acto legislativo 005 de 2017</b><br/> <b>Senado,</b><br/> “<i>Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018 - 2022 y 2022 - 2026</i>”</p>          | <p>Proyecto negado en el Congreso de la República.</p>  |
| <p><b>8. Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017</b><br/> <b>Cámara,</b> “<i>Por medio del cual se adopta una Reforma Política y Electoral que permita la apertura democrática para la Construcción de una Paz, Estable y Duradera</i>”</p>                    | <p>Proyecto archivado en el Congreso de la República.</p>   |
| <p><b>Leyes</b></p>   |   |
| <p><b>1. Proyecto de Ley 001</b><br/> <b>Cámara - 001 Senado de 2016,</b> “<i>Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales</i>”</p>   | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/> <b>Es Ley 1820 de 2016.</b></p> <p>En trámite en Corte Constitucional.</p>   |
| <p><b>2. Proyecto de Ley 004 de 2016</b><br/> <b>Cámara - 002 de 2016</b><br/> <b>Senado,</b> “<i>por medio de la cual se reglamenta parcialmente el Acto legislativo 01 de 2016</i>”<br/> <i>(Vóceros FARC)</i></p>  | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/> <b>Es Ley 1830 de 2017.</b></p> <p>Control de Constitucionalidad:<br/> Declarado EXEQUIBLE mediante <b>Sentencia C- 408 de 2017.</b></p> |
| <p><b>3. Proyecto de Ley Estatutaria 003 Senado - 006 Cámara de 2017,</b> “<i>Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes</i>”</p>                                       | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/> <b>Proyecto de Ley Estatutaria 003 Senado - 006 Cámara de 2017.</b></p> <p>En trámite en Corte Constitucional.</p>                       |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>4. Proyecto de Ley 004 Senado – 008 de 2017</b><br/> <b>Cámara,</b> <i>“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”</i></p>    | <p>Aprobado en el Congreso de la República<br/> (Pendiente Sanción Presidencial).</p>                                     |
| <p><b>5. Proyecto de Ley 009 Cámara - 005 Senado de 2017,</b> <i>“Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones”</i></p>                         | <p>Archivado en el Congreso de la República<br/> Expiró vigencia del Fast Track</p>                                       |
| <p><b>6. Proyecto de Ley Estatutaria 013 Cámara – 006 Senado de 2017</b> <i>“Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.”</i></p>                           | <p>Proyecto retirado en Primer Debate en el Congreso.</p>   |
| <p><b>7. Proyecto de Ley 014 Cámara – 007 Senado de 2017</b> <i>“Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el Artículo 92 de la Ley 617 de 2000”</i></p> | <p>Aprobado en el Congreso de la República:<br/> <b>Es Ley 1865 de 2017.</b><br/> En trámite en Corte Constitucional.</p> |
| <p><b>8. Proyecto de Ley Estatutaria 016 Cámara – 008 Senado de 2017,</b> <i>“Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.”</i></p>                          | <p>Aprobado en el Congreso de la República.<br/> A revisión previa de Control de Constitucionalidad.</p>                  |
| <p><b>9. Proyecto de Ley 019 Cámara - 010 Senado de 2017,</b> <i>“Por el cual se regula el sistema catastral multipropósito.”</i></p>   | <p>Archivado en el Congreso de la República<br/> Expiró vigencia del Fast Track.</p>                                      |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>10. Proyecto de Ley 018 Cámara – 009 Senado de 2017,</b> <i>“Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras productoras y de reserva forestal de la ley 2° de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.”</i></p>   | <p>Archivado en el Congreso de la República<br/>Expiró vigencia del Fast Track.</p> |
| <p><b>11. Proyecto de Ley 011 de 2017 Senado – 020 de 2017 Cámara,</b> <i>“Por la cual se modifica la ley 152 de 1994”</i></p>  | <p>Archivado en el Congreso de la República<br/>Expiró vigencia del Fast Track.</p> |
| <p><b>12. Proyecto de Ley 012 de 2017 Senado,</b> <i>“Por la cual se modifica parcialmente la ley 996 de 2005”</i></p>  | <p>Archivado en el Congreso de la República<br/>Expiró vigencia del Fast Track.</p> |
| <p><b>13. Proyecto de Ley 013 de 2017 Senado,</b> <i>“Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”</i></p> | <p>Archivado en el Congreso de la República<br/>Expiró vigencia del Fast Track.</p> |
| <p><b>14. Proyecto de Ley 014 de 2017 Senado,</b> <i>“Por medio de la cual se fortalece la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia”</i></p>  | <p>Archivado en el Congreso de la República<br/>Expiró vigencia del Fast Track.</p> |

## Otras normas relacionadas con el Acuerdo Final

**1. Decreto 061 de 2017**, “Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional ante el Consejo Nacional de Reincorporación”

**2. Decreto 062 de 2017**, “Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final”

**3. Decreto 191 de 2017**, “Por el cual se regulan aspectos relacionados con los bienes adquiridos por el Fondo de Programas Especiales para la Paz”

**4. Decreto 150 de 2017**, “Por el cual se establece una Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones”

**5. Decreto 307 de 2017**, “Por el cual se establecen los Puntos de Pre-agrupamiento Temporal como Zonas de Ubicación Temporal y se dictan otras disposiciones”

**6. Decreto 308 de 2017**, “Por el cual se modifican parcialmente los decretos Nos. 2003, 2006, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 Y 2024 del 7 de diciembre de 2016, que establecieron unas Zonas Veredales de Transitorias de Normalización -ZVTN- y unos Puntos Vereda les de Normalización -PTN- y se dictan otras disposiciones”

**7. Decreto 587 de 2017**, “Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVIRNR)”

**8. Decreto 901 de 2017**, “Por el cual se proroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), establecidos por los Decretos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026 de 2016 y 150 de 2017”

**9. Decreto 1592 de 2017**, “Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz”

**10. Decreto 1915 de 2017**, “Por el cual se adiciona el título 5 de la parte 6 del libro 1 al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016” (Obras por Impuestos)

**E**l presente volumen contiene los documentos de trabajo elaborados en el marco de los proyectos *Colombia, un país en transición* (2016) y *Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos* (2017), desarrollados por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS). En estos documentos se recogen las reflexiones resultantes de mesas de trabajo en las que participaron funcionarios y servidores públicos, expertos técnicos, representantes de agencias internacionales, académicos, periodistas y formadores de opinión, así como representantes de organizaciones no gubernamentales. De esta manera, las dos entidades hemos querido hacer una contribución al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas buscando su mayor eficacia en la atención a los desafíos del país en materia de consolidación institucional, desarrollo económico, progreso social, y el papel de la empresa privada en la construcción de una buena gobernanza.

La participación y la seguridad jurídica, la consolidación de la clase media, los desafíos que enfrenta la justicia, la lucha contra la corrupción, el gasto público y el papel de la empresa privada en los procesos de rendición de cuentas por su ejecución, y el impacto de las economías subterráneas sobre el mercado y la actividad empresarial, son algunos de los temas aquí abordados. El lector encontrará diagnósticos y líneas de acción orientadas a la articulación de un relacionamiento virtuoso entre el Estado, las empresas y la ciudadanía.

Adicionalmente, se incluye en este volumen una reflexión sobre el debate en torno a la desigualdad en los términos planteados por Thomas Piketty y Angus Deaton, con ocasión de la visita a Colombia de este último por invitación del ICP, el Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA) y la Fundación Hernán Echavarría Olózaga, en septiembre de 2016. También se incluye un balance sobre el Fast Track (Procedimiento legislativo especial), que es el resultado del seguimiento adelantado por el Instituto a la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC.