



*Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
DEPARTAMENTO REGIONAL DE OPERACIONES 3 Y DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN
SERIE DE ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD
Documento de Trabajo #C-103*

Colombia: Los problemas de competitividad de un país en conflicto

por

Alberto Melo

Banco Interamericano de Desarrollo

Julio 2003

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Melo, Alberto, 1947-

Colombia : los problemas de competitividad de un país en conflicto / por Alberto Melo.

p. cm.

(National Competitiveness Studies Series ; C-103)

Includes bibliographical references.

1. Competition—Colombia. 2. Colombia—Economic conditions--1970-. I. Inter-American Development Bank. Research Dept.

338.6148 M593-----dc21

©2003

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res>

COLOMBIA: LOS PROBLEMAS DE COMPETITIVIDAD DE UN PAÍS EN CONFLICTO

RESUMEN	1
I. INTRODUCCIÓN	4
II. LOS RECURSOS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA	22
A. Recursos naturales	22
B. Recursos humanos.....	28
C. Recursos de capital.....	35
III. LA PRODUCTIVIDAD	40
IV. LA EFICIENCIA DE LOS MERCADOS	42
A. Mercados financieros	42
B. Transacciones externas.....	63
C. Mercado de trabajo.....	66
V. LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA	71
A. Telecomunicaciones.....	71
B. Generación y transmisión de energía eléctrica.....	74
C. Infraestructura de transporte	76
D. Infraestructura de suministro de agua	81
VI. LA TECNOLOGÍA	84
A. La innovación tecnológica en las empresas	84
B. La utilización de las tecnologías de la información	93
VII. LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA	98
A. La cuestión del desequilibrio fiscal.....	99
B. La consolidación de la reducción de la inflación	107
VIII. LAS INSTITUCIONES	109
A. El marco legal general y el marco legal para la actividad económica	112
B. La inestabilidad en las reglas de juego.....	119
C. La administración de justicia.....	120
D. Las instituciones del poder ejecutivo	129
IX. EL RIESGO POLÍTICO	140
X. CONCLUSIÓN: ÁREAS PRIORITARIAS DE ACCIÓN	144
XI. REFERENCIAS	151

RESUMEN

Este documento es el segundo en una serie que tiene por objeto analizar las dificultades de competitividad de cuatro países andinos, a saber, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La metodología aquí aplicada postula que los elementos principales que contribuyen a la determinación de la competitividad de una economía nacional son: (i) el monto de sus recursos productivos; (ii) la calidad y productividad de los mismos; (iii) la eficiencia con que operan sus mercados; (iv) el estado de su infraestructura; (v) la capacidad de innovación tecnológica de sus empresas y la productividad de su sistema nacional de innovación; (vi) la percepción existente entre los inversionistas acerca de su estabilidad macroeconómica de largo plazo; (vii) la fortaleza de sus instituciones, y (viii) la percepción de los inversionistas acerca de su estabilidad política de largo plazo.

En los primeros nueve capítulos de este trabajo se analiza el estado de la economía colombiana desde el punto de vista de dichos factores. El diagnóstico se utiliza para construir una propuesta de agenda que contiene los temas que deben ser objeto de la política pública en una estrategia de elevación de la competitividad. Cada uno de los capítulos empieza con un diagnóstico del estado de la economía colombiana desde el punto de vista de una dimensión particular de la competitividad. Después de presentado el diagnóstico de un tema específico se pasa a una sección titulada *Puntos para la agenda*, en la cual se identifican las medidas de política y las acciones que pueden contribuir a superar las dificultades encontradas en el diagnóstico. Este conjunto de políticas y acciones conforma lo que aquí se denomina la *agenda amplia* por cuanto cubre todos los temas que surgen del diagnóstico. Su virtud es que presenta un panorama de los problemas y obstáculos que es preciso entrar a superar, así como de las medidas de política y acciones que pueden contribuir a resolver los primeros y a remover los segundos. Su defecto es que los temas no están jerarquizados en orden de importancia, ni los problemas y obstáculos en orden de gravedad. Por lo tanto, es necesario ir más allá de la agenda amplia y proceder a identificar un subconjunto pequeño de áreas cruciales para el avance de la competitividad del país. La selección de dichas áreas y de las tareas que deben llevarse a cabo en cada una de ellas constituye el contenido de lo que aquí se denomina la *agenda de temas cruciales*. Esta agenda contiene aquellos temas o áreas prioritarias en que la sociedad colombiana y la política pública deberán concentrar sus esfuerzos para avanzar óptimamente hacia una elevación significativa de la competitividad del país en el próximo quinquenio.

Los hallazgos principales del diagnóstico realizado en este documento sirven de base para la definición de los temas cruciales para la estrategia. Entre tales hallazgos figura, en primer lugar, el hecho de que el mayor obstáculo a la competitividad de las empresas colombianas es la inseguridad general prevaleciente en el país como consecuencia del agudo conflicto interno. El diagnóstico muestra que este conflicto afecta profundamente las diversas dimensiones que entran en la determinación de la competitividad. Para empezar, el conflicto ha venido causando una erosión significativa de los recursos del país. Tanto el capital humano como el capital físico de la sociedad se han visto sustancialmente disminuidos. La destrucción de recursos humanos y físicos por sí sola

trae consigo una contracción de la frontera de posibilidades de producción de la economía. Además, en porciones considerables de la geografía nacional las organizaciones subversivas --tanto guerrilleras como paramilitares-- anulan en la práctica el monopolio de la fuerza que, de acuerdo con el sistema jurídico, debería estar en manos del Estado. Esto quiere decir que en esas regiones, una de las condiciones necesarias para la existencia de un Estado de Derecho no se cumple. En ellas, el Estado no puede usar su fuerza coercitiva para garantizar la paz pública, defender los derechos constitucionales y hacer cumplir las leyes. Las condiciones mínimas para el ejercicio de una actividad empresarial moderna orientada al largo plazo son, por lo tanto, esencialmente inexistentes. Pero los efectos del conflicto van más allá de los espacios de la economía rural, y el deterioro de las condiciones sociopolíticas generales para la actividad económica no se limita a las regiones controladas por las organizaciones ilegales. La percepción de que el riesgo político de tipo estructural es considerable hace que la incertidumbre que afecta todas las decisiones de inversión se eleve en un orden de magnitud. Esto inhibe la acumulación de capital a escala de todo el país: el clima para la inversión privada en capital fijo se deteriora y una parte del capital humano busca el camino de la emigración. Como resultado de todo ello, el producto potencial de la economía tiende a contraerse y la capacidad de competir de las empresas disminuye.

En segundo lugar, el diagnóstico demuestra que los factores institucionales constituyen un obstáculo mayor a la competitividad de las empresas. El análisis de la evidencia empírica demuestra que hay tres problemas, estrechamente relacionados entre sí, que requieren máxima atención de la política pública si se quiere que el país mejore su competitividad. Estos problemas son: (i) la inestabilidad en las reglas de juego para la actividad económica privada, (ii) la corrupción en la administración pública, y (iii) las limitaciones del sistema judicial.

En tercer lugar, el diagnóstico encuentra que una condición decisiva para que el país retome la senda del crecimiento sostenido es la restauración de la estabilidad macroeconómica. El análisis demuestra la pertinencia del consenso existente en torno a la idea de que el déficit fiscal es insostenible, por lo cual es preciso que Colombia realice un esfuerzo importante de ajuste fiscal sobre la base de una agenda que incluya los siguientes temas: (i) la reforma del sistema de transferencias de las entidades territoriales; (ii) la reforma del sistema de pensiones; (iii) el control cuidadoso del endeudamiento público para evitar que la relación de la deuda al PIB continúe creciendo; (iv) una nueva reforma tributaria, y (v) el impulso a una ley de responsabilidad fiscal que imponga reglas para la conducción de la política fiscal. En este estudio se resalta además que en un sentido fundamental, el logro de la estabilidad macroeconómica no es un componente más de una estrategia de competitividad sino un prerrequisito para la viabilidad de la misma.

El diagnóstico también indica que el cuarto obstáculo para la competitividad se encuentra en los mercados financieros. La escasez y el costo del crédito, y el escaso desarrollo del mercado de capitales, ponen de relieve el hecho de que los mercados financieros colombianos no cumplen satisfactoriamente la función de canalizar los ahorros de las unidades económicas superavitarias hacia la satisfacción de las necesidades de

financiación de las unidades económicas deficitarias. El diagnóstico presta especial atención a la escasez y el alto costo del crédito. En el proceso de explorar los factores explicativos de estos fenómenos llama la atención sobre lo siguiente: (i) el papel inhibitorio que ejerce la intervención del Estado en los contratos financieros; (ii) la carencia de derechos efectivos de los acreedores; (iii) las restricciones a la competencia asociadas al alto nivel de concentración de la propiedad en el sistema bancario; (iv) la participación relativamente alta del Estado en el negocio de intermediación financiera, y (v) el limitado desarrollo de las instituciones y mecanismos a través de los cuales las instituciones financieras puedan difundir y/o compartir la información, y por esa vía reducir las asimetrías de información que son endémicas en la actividad de intermediación financiera.

En quinto lugar, el diagnóstico pone de relieve que en Colombia la generación de innovación tecnológica, particularmente en el sector privado empresarial, es muy limitada y destaca que aquí radica una de las debilidades principales del país para competir en los mercados globales de productos manufactureros.

En consonancia con este diagnóstico, se concluye que los puntos que definen la agenda de temas cruciales para elevar la competitividad del país son los siguientes:

1. La solución al conflicto interno.
2. La creación de un ambiente institucional favorable a la inversión y al crecimiento, con énfasis en la continuación de los esfuerzos hacia: (i) la eliminación de la inestabilidad en las reglas de juego para la actividad económica privada, (ii) la eliminación de la corrupción, y (iii) el fortalecimiento y reforma de la administración de justicia.
3. La restauración del equilibrio fiscal.
4. La transformación del sistema financiero y los mercados de capital en palancas efectivas de desarrollo.
5. La promoción de la innovación tecnológica y la adopción de nuevas tecnologías.

I. INTRODUCCIÓN

En la clasificación de los países de acuerdo con su competitividad presentada en el Informe de Competitividad Global (ICG), 2002-2003 del Foro Económico Mundial (Cornelius y Schwab, 2003), Colombia ocupó la posición 56 entre 80 países. Esto equivale a una mejora de nueve posiciones respecto de la ubicación lograda por el país en el ICG 2001-2002 (posición 65). Es más, como la muestra de países considerados en el informe aumentó de 75 a 80, tiene sentido indagar cómo varió la posición de Colombia cuando sólo se consideran los 75 países de la muestra del año anterior. El resultado es que Colombia ocupó la posición 52 en la última muestra, esto es, una mejora de trece posiciones. Por otra parte, entre los 21 países de América Latina y el Caribe, Colombia ocupó el décimo puesto, una mejora de cuatro posiciones respecto del año anterior en que había sido la decimocuarta (Gráfico 1.1)¹.



Fuente: Cornelius y Schwab (2003).

A pesar de la mejora, el puesto que ocupa Colombia en la clasificación continúa estando por debajo del esperado, dado su nivel de ingreso². El Gráfico 1.2 muestra que la posición esperada de Colombia es la 46, dado su nivel de ingreso. Si se acepta que el

¹ El único país latinoamericano que fue sumado a la muestra en el ICG 2002-2003 fue Haití. Como Haití quedó por debajo de Colombia (para ser más preciso, quedó en el último lugar en la muestra de 80 países), Colombia quedó en la novena posición tanto en la muestra de los 20 países de la región que ya estaban incluidos desde el año anterior, como en la muestra de 21 países que incluye a Haití.

² El Departamento de Investigación del BID llevó a cabo la estimación econométrica de una función en la cual el valor del Índice de Competitividad es la variable dependiente y el PIB es la variable explicativa. Con los coeficientes de la función estimada se puede calcular cuál es el valor pronosticado del índice que corresponde al PIB observado de un país determinado.

nivel del PIB es un indicador –aunque imperfecto-- del nivel de desarrollo de un país, esto quiere decir que Colombia se encuentra 10 puestos por debajo de lo que le correspondería en virtud de su desarrollo económico.



Fuente: Cornelius y Schwab (2003).

Ahora bien, ¿cómo interpretar el cambio inesperado de la posición relativa de competitividad colombiana de un año al siguiente? ¿Hay razones para pensar que se trata de una mejora que contiene significativos elementos permanentes que han surgido para quedarse? ¿O debería más bien interpretarse que se trata de una mejora transitoria? Es difícil saberlo. En general, uno esperaría que el aludido cambio contuviese una mezcla de elementos de mejora permanente con elementos de mejora puramente transitoria, de carácter aleatorio. En el espíritu de hacer un llamado a la cautela en la interpretación de la mejora observada en la competitividad de Colombia, este estudio somete a consideración la conjetura de que en ella predominan los elementos de tipo transitorio sobre los de tipo permanente.

Varias razones se pueden argüir a favor de la mencionada conjetura. En primer lugar, si se observan los tres subíndices componentes del Índice de Competitividad Global, vale decir, el Subíndice de Tecnología, el Subíndice de Instituciones Públicas y el Subíndice de Ambiente Macroeconómico, se encuentra que Colombia perdió dos posiciones en el primero (al caer del puesto 56 al puesto 58), mejoró dos posiciones en el segundo (al pasar del puesto 56 al 54), y mejoró catorce posiciones en el tercero (al pasar del puesto 65 al puesto 51). Es razonable concluir entonces que desde el punto de vista de la metodología de construcción del índice total, el factor decisivo para que Colombia saltara del puesto 65 al puesto 56 fue la mejora en la clasificación del país en el Subíndice de

Ambiente Macroeconómico. Sin embargo, como se verá en el Capítulo VII, no puede afirmarse que los indicadores macroeconómicos colombianos hayan tenido el tipo de mejora muy sustancial que podría explicar una ganancia de catorce puestos si todo lo demás factores se mantuviesen constantes. Lo que sucede en realidad es que todo lo demás *no* se mantuvo constante. En particular, hay una variación que explica en gran medida la nueva clasificación. Limitándose al caso de las naciones de América Latina, el avance de Colombia en relación con las que en la clasificación del ICG pasaron a quedar por debajo de ella probablemente tuvo que ver más con el hecho de que los otros países retrocedieron que con su propio progreso en términos absolutos. Para verlo en concreto, téngase presente que los cuatro países de la región que estaban por encima de Colombia en el ICG 2001-2002 y pasaron a quedar por debajo de ella en el ICG 2002-2003 son Argentina, El Salvador, Jamaica y Venezuela. Dos de ellos tuvieron un pésimo desempeño económico en 2002. En Argentina y Venezuela la caída del producto en el mencionado año fue poco menos que catastrófica. Como consecuencia de ello, Argentina cayó 25 puestos en la clasificación del Subíndice de Ambiente Macroeconómico (al pasar del puesto 40 al puesto 65). En ese mismo subíndice, Venezuela perdió 19 puestos (al caer del puesto 53 al puesto 72). En lo que se refiere a El Salvador, aunque fue uno de los ocho países de la región que tuvieron tasas de crecimiento positiva en 2002, enfrentó sin embargo serias dificultades macroeconómicas originadas en el estancamiento de la inversión privada y en la caída considerable de los términos de intercambio³. Por su parte, Jamaica perdió mucho terreno en el Subíndice de Instituciones Públicas al caer del puesto 42 al puesto 51.

Pero hay otros factores de corto plazo que probablemente han contribuido a la mejora de los subíndices colombianos y que pueden, a la postre, resultar ser transitorios. Uno de ellos se relaciona con la circunstancia de que en el segundo semestre del 2002, el país experimentó una ola de optimismo en conexión con el inicio del mandato presidencial de Álvaro Uribe. Dado que la clasificación del ICG se basa en encuestas de opinión, es bien probable que la mencionada ola de optimismo se haya reflejado en las respuestas de los empresarios a las preguntas del sondeo.

De todas maneras, ya sea que la conjetura arriba presentada resulte validada o refutada por los sucesos futuros, la posición competitiva de Colombia no es satisfactoria ni se encuentra en un proceso *sostenido* de mejora a lo largo del tiempo. Uno de los objetivos de este documento es precisamente ilustrar empíricamente estas dos tesis. Esto se hará mediante un análisis de los factores determinantes de la competitividad de la economía colombiana de acuerdo con la metodología que se explica en esta introducción. El segundo objetivo es contribuir a identificar las áreas prioritarias de acción para la política pública en la tarea de desencadenar un proceso de incremento sostenido de la competitividad del país.

Este documento es el segundo en una serie que tiene por objeto analizar las dificultades de competitividad de cuatro países andinos, a saber, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En el primero de ellos se hizo un análisis de los problemas de competitividad de la economía ecuatoriana (Melo, 2002). En los subsiguientes se emplea la misma

³ La caída de los términos de intercambio fue del orden de 15 por ciento.

metodología para el diagnóstico de la competitividad, la cual se define de manera amplia como la capacidad que tienen las empresas de una economía para: (i) producir bienes de mejor calidad dado el precio, o (ii) producir los bienes a un precio más bajo dada la calidad, o (iii) producir bienes de alta calidad con características únicas altamente valoradas por los consumidores del bien en cuestión. La metodología utilizada tiene en cuenta el hecho de que la absoluta mayoría de los bienes producidos por las empresas de los países mencionados corresponden, en términos del esquema conceptual de Porter (1998), a ventajas comparativas y modos de competir basados bien sea en la abundancia de los recursos naturales y/o en el bajo costo del trabajo o, en el mejor de los casos, en la productividad y la eficiencia en la elaboración de productos estandarizados. En otras palabras, se tiene en cuenta el hecho de que las economías de los cuatro países están en una suerte de combinación de las dos etapas iniciales en el desarrollo histórico de su competitividad: la etapa de competitividad basada en la abundancia y costo de los factores, y la etapa siguiente, basada en la inversión de capital físico. La producción de bienes característica de la tercera etapa --basada en el capital humano, la innovación y el conocimiento-- no está del todo ausente, aunque se halla confinada a una proporción menor de bienes y servicios y todavía está lejos de ser el rasgo característico de la estructura productiva.

La metodología se basa en dos premisas centrales. La primera es que la competitividad de las empresas de una economía depende de la productividad de las mismas y de los costos de producción y transporte de sus productos. En la medida en que su nivel de producción por unidad de capital invertido es más alto, y en la medida en que sus costos son más bajos, las empresas son más competitivas. La segunda premisa es que la productividad y los costos son las resultantes de una suma vectorial multidimensional en la cual entran un conjunto muy amplio de prácticas económicas y sociales que no sólo van más allá de lo que sucede en las empresas individuales, tomadas aisladamente, sino que constituyen y moldean el contexto en que las empresas individuales toman las decisiones de asignación de los recursos. En otras palabras, lo que la segunda premisa postula es que la competitividad --o su ausencia-- es un atributo sistémico de una economía nacional⁴.

En desarrollo de la segunda premisa, la metodología aquí aplicada postula que los elementos principales que contribuyen a la determinación de la competitividad de una economía nacional son: (i) el monto de sus recursos productivos; (ii) la calidad y productividad de los mismos; (iii) la eficiencia con que operan sus mercados; (iv) el estado de su infraestructura; (v) la capacidad de innovación tecnológica de sus empresas y la productividad de su sistema nacional de innovación⁵; (vi) la percepción existente

⁴ Tal como se explica en Melo (2002), la intuición que está detrás del carácter sistémico del concepto de competitividad se puede ilustrar por medio un experimento conceptual simple. Imagine la empresa más productiva de Silicon Valley y suponga que dicha empresa actúa en un mercado no monopolístico. Se trata, presumiblemente, de una empresa que es líder mundial en su campo, con la fuerza de trabajo más calificada e innovadora, el equipo gerencial más eficiente y creativo, que produce bienes de alta calidad a un costo más bajo que el de sus competidores y con la tecnología y el equipo de capital más avanzados. Traslade esa empresa al país *promedio* de América Latina y formule una hipótesis razonable acerca de lo que pasaría con su productividad y sus costos, es decir, con su capacidad de competir.

⁵ El concepto de sistema nacional de innovación se explica en el Capítulo VI.

entre los inversionistas acerca de su estabilidad macroeconómica de largo plazo; (vii) la fortaleza de sus instituciones, y (viii) la percepción de los inversionistas acerca de su estabilidad política de largo plazo.

La agenda amplia

En los primeros nueve capítulos de este documento se analiza el estado de la economía colombiana desde el punto de vista de los factores mencionados en el párrafo anterior como principales determinantes sistémicos de la competitividad. El diagnóstico se utiliza para construir una propuesta de agenda que contiene los temas que deben ser objeto de la política pública en una estrategia de elevación de la competitividad. Cada uno de los capítulos empieza con un diagnóstico del estado de la economía colombiana desde el punto de vista de una dimensión particular de la competitividad. Después de discutir el diagnóstico del respectivo aspecto, se pasa a una sección titulada *Puntos para la agenda* en la cual se identifican las medidas de política y las acciones que pueden contribuir a superar las dificultades encontradas en el diagnóstico. Las propuestas de medidas y acciones se presentan de una manera unificada en un cuadro sinóptico que aparece más abajo. Este herramienta permite al lector visualizar en forma rápida dichas propuestas y tener una visión de conjunto de su extensión y alcance. A esta agenda se le denomina *agenda amplia* por cuanto cubre todos los temas que surgen en el diagnóstico.

Dado que las secciones de *Puntos para la agenda* están distribuidas a lo largo del documento, en el siguiente cuadro aparece el número de la página en que se encuentra cada una para los distintos temas tratados, con el fin de facilitarle al lector la ubicación de las mismas.

Índice de las secciones <i>Puntos para la agenda</i>	
Tema	Página
Recursos naturales, ventajas comparativas y estrategia de desarrollo	25
Calidad de la educación	33
Sistema de capacitación laboral	34
Mercado de crédito y sistema bancario	54
Mercado de capitales	59
Política frente a la Agenda de Desarrollo de Doha	61
Política frente al ALCA	62
Política frente a la Comunidad Andina	63
Mercado de trabajo	67
Telecomunicaciones	70
Energía eléctrica	72
Carreteras	76
Agua y saneamiento	79
Innovación tecnológica	85
Tecnologías de la información y la comunicación	91
Agenda para el ajuste fiscal	96
Política de competencia	112
Normas de contabilidad y auditoría	112
Inestabilidad en las reglas de juego para el sector privado	114
Reforma del sistema judicial	121
Corrupción administrativa	130
Incremento de la eficiencia de la administración pública	132

Para que el lector tenga una primera aproximación al contenido de la agenda amplia, el cuadro sinóptico que viene a continuación resume las medidas de política y las acciones que le sirven de contenido. Las propuestas se refieren a 18 áreas de la política pública conectadas en distintos grados con el tema de la competitividad.

Agenda amplia para la elevación de la competitividad de Colombia	
<i>Desafíos</i>	<i>Políticas y acciones</i>
I. ¿Cómo aprovechar de una manera más eficiente y en una perspectiva estratégica de desarrollo los recursos naturales de Colombia?	<ol style="list-style-type: none"> (1) Deben desarrollarse los encadenamientos hacia delante asociados con los productos básicos que el país produce. (2) Tales encadenamientos deben desarrollarse con la perspectiva de producir bienes con mayor valor agregado y con mayor incorporación de la tecnología y el conocimiento modernos. (3) Los encadenamientos deben desarrollarse alrededor de un criterio estratégico central: la viabilidad de mercado de las nuevas producciones. (4) El sector público y el sector privado deben diseñar una estrategia conjunta de desarrollo de encadenamientos específicos en cada una de las industrias de exportación basadas en recursos naturales. (5) Las reglas de juego de esta asociación publico-privada deben ser claras y rigurosas. La regla de oro es que el sector público puede contribuir con recursos públicos pero en el marco de normas que excluyan los comportamientos de búsqueda de rentas por parte del sector privado. (6) Los recursos públicos deben orientarse a la producción de los bienes públicos necesarios para hacer posibles los encadenamientos en cuestión. (7) La política de apoyo al desarrollo de los encadenamientos debe incorporar una dimensión explícita de desarrollo regional. (8) Debe ponerse especial atención a la creación de las condiciones económicas generales que hacen posibles los encadenamientos deseados. Estas condiciones incluyen: (i) la apertura de la economía al comercio exterior y a la inversión extranjera; (ii) la mejora de la calidad de la educación (ver las medidas que se proponen en la sección II de esta Agenda); (iii) el estímulo a la innovación tecnológica y a la adaptación de nuevas tecnologías importadas (ver las medidas que se proponen en la sección XI de esta Agenda), y (iv) el estímulo a la utilización de las tecnologías de la comunicación y la información en los distintos sectores productivos y de servicios (ver las medidas que se proponen en la sección XI de esta Agenda). En la promoción de estas condiciones generales hay un campo de acción para la política pública y en conexión con ellas surgen necesidades importantes de generación de bienes públicos.
II. ¿Cómo fortalecer los recursos de capital humano?	<ol style="list-style-type: none"> (1) Mejorar la calidad de la educación, mediante las siguientes medidas y acciones: <ol style="list-style-type: none"> (a) Actualizar los contenidos curriculares para que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades que los preparen para satisfacer las demandas de las empresas en el mercado de trabajo. (b) Continuar y profundizar los experimentos de innovación educativa tales como el Programa de Escuela Nueva, el de Escuelas Aceleradas, el Sistema de Aprendizaje Tutorial, la Posprimaria Rural y la Telesecundaria. (c) Mejorar la calidad de los docentes, especialmente en la educación pública. (d) Mejorar los sistemas de evaluación del desempeño tanto de los educandos como de los educadores.

	<ul style="list-style-type: none"> (e) Mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos en el sistema educativo (f) Crear incentivos económicos para la mejora de la calidad. <p>(2) Reformar el sistema de capacitación laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Introducir incentivos a la inversión en capacitación por parte de las empresas. (b) Introducir competencia en la oferta de capacitación.
<p>III. ¿Cómo elevar la eficiencia del mercado de crédito y cómo expandir la oferta de crédito?</p>	<ul style="list-style-type: none"> (1) Implantar las medidas que hagan posible la resolución final de la crisis financiera de 1998-1999. (2) Impulsar el proceso de fusión de los bancos estatales de segundo piso. (3) Culminar el proceso de privatización de los bancos de primer piso. (4) Eliminar las formas distorsionantes de intervención estatal en el mercado financiero. (5) Establecer normas que protejan los derechos de los acreedores. (6) Desarrollar las instituciones y mecanismos a través de los cuales las instituciones financieras puedan difundir y/o compartir la información tales como las agencias de información de crédito, los registros de crédito y las agencias de clasificación crediticia. (7) Fortalecer la regulación del sector financiero en las siguientes áreas: (i) la administración de los riesgos que enfrentan los intermediarios, y (ii) la supervisión por parte de los agentes privados del mercado sobre las actividades de los intermediarios. (8) Incrementar el grado de competencia en el sistema financiero mediante: <ul style="list-style-type: none"> (a) Creación de la Agencia de Defensa del Consumidor de Servicios Financieros. (b) Fortalecimiento de la supervisión consolidada de los grupos económicos o conglomerados que operan en el sector financiero.
<p>IV. ¿Cómo desarrollar los mercados de capital?</p>	<ul style="list-style-type: none"> (1) Hacer que la política de emisión de deuda interna de la Tesorería se defina tanto en función de consideraciones de disciplina fiscal como de aquéllas orientadas a evitar el desplazamiento del sector privado de la financiación disponible en el mercado. (2) Estimular la titularización de los instrumentos hipotecarios, una vez los términos de los contratos de préstamos hipotecarios lleguen a un nivel adecuado de estandarización. (3) Mejorar la protección de los inversionistas. (4) Desarrollar y estandarizar nuevos productos. (5) Continuar eliminando las barreras normativas y de otro tipo a la participación más amplia posible de los inversionistas institucionales en el mercado de valores. (6) Realizar ajustes a las normas y procedimientos de los procesos de privatización de las empresas públicas para que sean realizados a través del mercado de valores. (7) Desarrollar el mercado de derivados. (8) Adecuar los sistemas de negociación, formación de precios, compensación, liquidación y pagos a las normas internacionales. (9) Implantar las normas y prácticas contables y de provisión y divulgación de información tanto hacia la entidad reguladora como hacia los inversionistas y demás participantes en el mercado para lograr que sea transparente y esté bien regulado. (10) Imponer la obligación de que las empresas emisoras de valores cumplan las normas de buen gobierno corporativo, (incluyendo aquéllas relativas a los derechos económicos de los accionistas), suministren información veraz y oportuna y definan las responsabilidades de los administradores y los miembros de las juntas directivas.

	<p>(11) Actualizar, modernizar e integrar el marco regulador del mercado de valores.</p> <p>(12) Definir procedimientos de contingencia para el caso en que se presente desorden en el mercado o un desplome súbito de los precios, ya sea que éste resulte de la operación de factores exógenos de contagio o de comportamientos de manipulación protagonizados por agentes del mercado local.</p> <p>(13) Simplificar los procedimientos legales y reglamentarios para emitir valores.</p> <p>(14) Fortalecer los recursos humanos de la Superintendencia de Valores, particularmente en lo que se refiere a la capacidad de detección e investigación de casos de fraude, manipulación o de transacciones basadas en la utilización de información privilegiada.</p>
<p>V. ¿Cómo puede la política de comercio exterior contribuir a elevar la competitividad?</p>	<p>El tema clave de la política de comercio exterior es la política de integración. El desafío principal es cómo adelantar negociaciones comerciales exitosas en los siguiente frentes: (i) la participación en la nueva ronda de negociaciones internacionales en conexión con la Agenda del Desarrollo lanzada en la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Doha, en noviembre de 2001, (ii) las negociaciones hacia el establecimiento del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y (iii) la participación en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La agenda en cada una de estas negociaciones debería ser la siguiente:</p> <p>(1) En las negociaciones de la Agenda de Desarrollo de Doha los puntos claves para Colombia son:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) El acceso a los mercados de los países industriales. En este aspecto los objetivos de negociación deben ser: (i) la reducción rápida de las barreras que afectan a las manufacturas; (ii) la reducción de los actuales niveles de protección de los productos agrícolas en los países industriales; (iii) la reducción de los subsidios a la agricultura en los países industriales, y (iv) la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas en los mencionados países. (b) El principio según el cual las futuras reglas multilaterales deben ofrecerle a los países en desarrollo una oportunidad real de diversificar sus estructuras productivas y de reducir la vulnerabilidad externa de sus economías. (c) El principio de que los países en desarrollo deberían tener un margen de maniobra para definir sus propias políticas de desarrollo dentro de parámetros congruentes con la libertad de comercio. (d) El principio de que los países en desarrollo deben recibir un tratamiento especial y diferenciado que les permita acelerar su ritmo de desarrollo. El tratamiento especial debe incorporar dos elementos básicos, a saber: (i) mejoras no recíprocas en el acceso a los mercados de los países industrializados, y (ii) un grado apropiado de flexibilidad y discrecionalidad en las políticas de los países en desarrollo con respecto a sus propios mercados. (e) El principio según el cual las negociaciones también deben propiciar una mayor movilidad internacional del factor trabajo. <p>(2) En las negociaciones para la conformación del ALCA los puntos cruciales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) El desmantelamiento de las barreras al comercio existentes en los países que van a ser miembros del Acuerdo, y especialmente en Estados Unidos y Canadá. (b) El establecimiento de reglas que aseguren un ambiente seguro y predecible en materia de aplicación de medidas de protección contingentes. (c) El establecimiento de un mecanismo eficiente de resolución de

	<p>disputas.</p> <p>(d) Acceso al mercado para los productos agrícolas.</p> <p>(e) En la aplicación del principio del tratamiento especial y diferenciado, Colombia debe perseverar en su propuesta de que los países de la región sean clasificados en cuatro niveles de desarrollo, de tal manera que las economías que están en un grado de desarrollo más avanzado acepten la obligación de asumir menores plazos de desgravación, mayores volúmenes de comercio a liberar y márgenes superiores de desgravación.</p> <p>(3) En relación con la CAN, la agenda debería incluir los siguientes puntos:</p> <p>(a) La consolidación de la Unión Aduanera Andina, lo que a su vez requiere la adopción de un verdadero arancel externo común.</p> <p>(b) El fortalecimiento del marco institucional de la CAN, y en particular de los mecanismos de resolución de disputas.</p> <p>(c) La modernización y simplificación de los procedimientos aduaneros en los cinco países de la Comunidad.</p> <p>(d) El desarrollo de la infraestructura de transporte y de un sistema de transporte multimodal con miras a reducir los costos de transporte. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) está llamada a cumplir un papel importante en el logro de los mencionados objetivos.</p>
<p>VI. ¿Cómo elevar la eficiencia del mercado de trabajo y reducir el desempleo estructural?</p>	<p>(1) Reducir los impuestos a la nómina. El grueso de los servicios que prestan el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las cajas de compensación familiar deberían financiarse con mecanismos diferentes a la nómina.</p> <p>(2) Modificar la legislación sobre el salario mínimo. Establecer un régimen de salario mínimo diferencial para los jóvenes que ingresen a las empresas con carácter de aprendices.</p> <p>(3) Cambiar la frecuencia con que se negocian de los salarios. Considerar la posibilidad de transitar a un sistema en que las negociaciones de salarios se hagan cada dos años.</p>
<p>VII. ¿Cómo mejorar la cobertura y la eficiencia de las telecomunicaciones ?</p>	<p>(1) Establecer un único organismo regulador para todos los servicios y redes de telecomunicaciones, incluyendo los servicios de televisión.</p> <p>(2) En consonancia con las tendencias tecnológicas presentes, descartar el concepto de domiciliaridad en la regulación de las telecomunicaciones.</p> <p>(3) Incluir en la legislación de telecomunicaciones el apoyo explícito al proceso de convergencia, vale decir, al concepto de la prestación de múltiples servicios (voz, video, datos e imágenes) por cualquier tipo de red. Para ello es necesario: (i) garantizar la integración de las redes actualmente existentes con las redes de nueva generación, (ii) regular las redes y no servicios separados, y (iii) otorgar a los operadores, a través de la ley, un título habilitante único para prestar cualquier servicio de telecomunicaciones.</p> <p>(4) Hacer obligatoria la interconexión de las redes para así garantizar la conformación de redes multiservicio.</p> <p>(5) Revisar el régimen de subsidio existente. Una opción es la de establecer un nuevo esquema de servicio universal sobre las siguientes bases: (i) unificación de los aportes de los operadores al Fondo de Comunicaciones, (ii) reconocimiento a las empresas de los costos en que incurran por el cubrimiento del acceso universal en zonas donde operen con déficit, y (iii) experimentación con esquemas novedosos para garantizar el servicio a los estratos de bajos ingresos (1,2 y 3) como son las soluciones de tipo comunitario o los esquemas de prepago y de cuentas controladas.</p>

VIII. ¿Cómo mejorar la eficiencia del sector eléctrico?	<ul style="list-style-type: none"> (1) Completar el proceso de privatización del sector eléctrico, siendo la privatización de las distribuidoras el tema prioritario. (2) Continuar el proceso de fortalecimiento institucional de las entidades reguladoras. En este terreno es necesario: (i) redefinir el papel, las funciones y la organización de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); (ii) definir unas reglas de juego para el diálogo de política entre el Ministerio de Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), sobre la base de preservar la independencia de ésta; y (iii) definir el alcance de la competencia de la CREG y precisar dónde y cómo debe focalizar su actividad. (3) Aumentar la cobertura en las denominadas “zonas no interconectadas”.
IX. ¿Cómo mejorar la infraestructura de transporte?	<ul style="list-style-type: none"> (1) Reconstruir y fortalecer la capacidad institucional del sector al nivel nacional, para lo cual se sugiere: (i) fortalecer la capacidad técnica del Ministerio de Transporte; (ii) continuar el proceso de reforma de la Oficina del Plan Maestro del Transporte; (iii) garantizar completa autonomía a la Comisión de Regulación de Transporte (CRT), para lo cual el primer paso es separarla del Ministerio de Transporte; (iv) determinar el alcance de las facultades legales de la CRT para intervenir en la regulación del transporte en los niveles departamental y municipal; (v) completar la transformación del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) en una entidad comercial y, en particular, fortalecer su capacidad para supervisar y administrar los contratos con el sector privado. (2) Redefinir la distribución de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y fortalecer la capacidad institucional de los últimos. Para ello se requiere: (i) reiniciar el proceso de transferencia de las carreteras secundarias y terciarias hacia los departamentos y los municipios; (ii) para que lo anterior sea posible, crear mecanismos de financiación claros y libres de presiones políticas de tal manera que los departamentos accedan a los recursos para hacerse cargo de las redes secundaria y terciaria; (iii) liquidar el Fondo de Caminos Vecinales, una vez haya concluido el proceso de transferencia de los caminos rurales, y (iv) fortalecer la capacidad institucional de los departamentos y municipios para que puedan asumir de una manera sostenible la función de dar mantenimiento a los sistemas secundario y terciario. (3) Modificar el sistema de contratos de concesión a operadores privados para adaptarlos a las realidades de la situación de inseguridad frecuente en las carreteras colombianas y hacer cambios institucionales que garanticen una mejor supervisión y administración de los contratos.

<p>X. ¿Cómo aumentar la cobertura y mejorar la eficiencia de la infraestructura de agua y saneamiento?</p>	<p>(1) Modificar la actual distribución de funciones entre el Ministerio de Desarrollo Económico, la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de tal manera que se le asignen a la Comisión las funciones básicas de regulación. En particular, la responsabilidad de aprobar los planes de gestión de los operadores debe ser transferida del Ministerio a la Comisión.</p> <p>(2) Formular una estrategia práctica para enfrentar el desafío planteado por el carácter atomizado y heterogéneo de los operadores del servicio.</p> <p>(3) Corregir el problema del muy elevado nivel de remuneración recibido por los operadores a cuenta de sus inversiones pasadas de capital.</p> <p>(4) Hacer ajustes a la estructura y al nivel de los subsidios sobre la base de una cuantificación cuidadosa del impacto distribucional de la aplicación de los nuevos toques para los subsidios y los sobrecargos establecidos en la Ley 142 de 1994 y de una estimación de los déficits financieros previsibles que enfrentarían las empresas en el nuevo contexto.</p> <p>(5) Adoptar las propuestas de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico orientadas a establecer un marco para la regulación de la calidad del servicio.</p>
<p>XI. ¿Cómo incrementar la innovación tecnológica en las empresas colombianas?</p>	<p>Lo que se requiere es una estrategia que ponga mayor énfasis en la promoción de la inversión en innovación tecnológica de las empresas, para lo cual incluiría medidas y acciones como las siguientes:</p> <p>(1) Perfeccionar el marco legal para la ciencia y la tecnología. El paso siguiente más apropiado sería una ley de innovación que incluya las siguientes provisiones: (i) la posibilidad de conceder a los profesores de las universidades públicas y a los investigadores de los institutos públicos de investigación científica y tecnológica participación pecuniaria en los resultados de sus trabajos de investigación e innovación tecnológica, a manera de incentivo para un mejor desempeño innovador; (ii) que los mencionados profesores o investigadores puedan trabajar por períodos determinados en entidades nacionales distintas a las que pertenecen sin perder sus vínculos con la institución pública original; (iii) que los investigadores que deseen lanzarse al mundo empresarial a comercializar los productos o a la prestación de servicios nuevos, fruto de su esfuerzo innovador o invención, puedan mantener, bajo condiciones a ser cuidadosamente reglamentadas, una parte de la remuneración original durante un período de transición (decreciente a lo largo del tiempo, hasta desaparecer), y (iv) que se permita a las universidades públicas y a los institutos públicos de investigación científica y tecnológica celebrar convenios de prestación de servicios o contratos de investigación que tengan por objeto la industrialización o comercialización de productos o servicios que se deriven directamente de las actividades técnico-científicas innovadoras que ellas desarrollen.</p> <p>(2) Crear fondos sectoriales nacionales y de fondos territoriales para la financiación del desarrollo tecnológico.</p> <p>(3) Ampliar y optimizar la infraestructura de investigación y de tecnología industrial básica (que incluye los servicios de metrología, normalización, certificación, información tecnológica y propiedad industrial).</p> <p>(4) Desarrollar nuevos mecanismos para la financiación de la inversión en innovación tecnológica, especialmente la de las empresas medianas y pequeñas.</p> <p>(5) Realizar un esfuerzo de ampliación de los incentivos fiscales para la innovación tecnológica de las empresas privadas, en que se incorpore las enseñanzas surgidas en otros países en materia de prácticas óptimas.</p> <p>(6) Fomentar la formación y el crecimiento del mercado de capital de riesgo.</p> <p>(7) Apoyar la incubación de empresas de contenido tecnológico.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> (8) Respalda la formación y el desarrollo de parques tecnológicos. (9) Apoyar la formación de aglomeraciones localizadas de empresas (<i>clusters</i>) y a la solución de los problemas tecnológicos de las cadenas productivas. (10) Estimular la participación de los departamentos y los municipios en los esfuerzos de investigación científica e innovación tecnológica. (11) Ampliar la oferta de información y de servicios tecnológicos a las empresas pequeñas y medianas (PYME). (12) Crear entidades tecnológicas sectoriales orientadas a satisfacer las demandas de las PYME en aquellos sectores productivos donde tales entidades no existen. (13) Implantar un sistema de información sobre oferta y demanda de tecnología, servicios tecnológicos, capacidades de investigación e infraestructura para la investigación y la innovación. (14) Impulsar la creación de una bolsa donde se negocien las tecnologías y los productos tecnológicos o intensivos en conocimiento.
XII. ¿Cómo incrementar la difusión y utilización más amplias de las tecnologías de la información y la comunicación?	<ul style="list-style-type: none"> (1) Continuar implantando la Agenda Nacional de Conectividad, dando una prioridad relativamente alta a garantizar la disponibilidad de recursos presupuestales para sus programas y proyectos. (2) Concentrarse en apoyar programas y proyectos que promuevan la utilización de las TIC por parte de las empresas pequeñas y medianas. (3) Desarrollar la infraestructura de capacitación necesaria para preparar el personal idóneo para la industria nacional de tecnologías de la información, y en particular la de producción de programas de computación.
III. ¿Cómo hacer el ajuste fiscal para restaurar la estabilidad macroeconómica?	<ul style="list-style-type: none"> (1) Limitar el crecimiento del gasto público mediante: <ul style="list-style-type: none"> (a) La reforma del régimen de transferencias a las entidades territoriales. (b) Una nueva reforma pensional. (c) La reducción del gasto total en salarios. (d) El control del acervo total de la deuda pública con la meta de evitar que la razón con respecto al PIB crezca por encima del nivel aproximado de 45 por ciento. (2) Aumentar los ingresos tributarios mediante: <ul style="list-style-type: none"> (a) La expansión de la base del impuesto de renta para las personas naturales. (b) El fortalecimiento del impuesto a la renta para las personas jurídicas. (c) La racionalización y simplificación de las contribuciones parafiscales. (d) La expansión de la base del impuesto al valor agregado. (e) La racionalización y fortalecimiento de los impuestos departamentales y municipales. (f) La reducción gradual del impuesto a las transacciones financieras. (3) Aprobar y cumplir la Ley de Responsabilidad Fiscal con base en el proyecto presentado por el gobierno del presidente Pastrana. Los elementos claves de una buena ley son: <ul style="list-style-type: none"> (a) El establecimiento de una meta obligatoria para el balance primario del sector público no financiero. (b) La estipulación según la cual los pasivos contingentes y los gastos tributarios deben ser incluidos en el presupuesto. (c) La estipulación según la cual los compromisos no pagados en una vigencia deben incluirse en el presupuesto de la siguiente. (d) Regulación del endeudamiento de los gobiernos locales. (e) Reorganización del sistema presupuestal, asignándole un papel dominante al Plan Financiero.

XIV. ¿Cómo mejorar la regulación de la competencia de mercado?	<ol style="list-style-type: none"> (1) Aprobar el proyecto de ley de Estatuto de Defensa del Consumidor. (2) Fortalecer los recursos humanos y la capacidad administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio.
XV. ¿Cómo superar la inestabilidad de las reglas del juego para la actividad económica privada?	<ol style="list-style-type: none"> (1) Reformar el poder judicial implantando las medidas que se proponen en la sección XVII de este cuadro, con el objetivo de fortalecer su independencia e imparcialidad. (2) Propiciar un Acuerdo Nacional entre las fuerzas políticas tendiente a convertir en política de Estado y criterio rector de la conducta de la administración pública la idea de que deben hacerse máximos esfuerzos para mantener la estabilidad de la legislación económica. (3) Propiciar reformas que conduzcan a la materialización del modelo de administración pública basado en funcionarios de carrera, con alta competencia técnica y que le dé continuidad en el largo plazo a las políticas de Estado. (4) En el período de transición hacia un sistema judicial imparcial e independiente, puede pensarse en crear una Fiscalía Especial dentro del Ministerio Público con la función exclusiva de garantizar un marco de estabilidad jurídica para las empresas. En virtud de esta atribución legal, la Fiscalía Especial tendría la capacidad de abrir juicio en contra de los funcionarios públicos que cometan atropellos contra la estabilidad en las reglas de juego básicas para la operación del sector privado.
XVI. ¿Cómo reformar el poder judicial?	<ol style="list-style-type: none"> (1) Delimitar las áreas de competencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia. (2) Mejorar el esquema de administración del sector por la vía de introducir el cargo de Administrador General de la Judicatura, un funcionario encargado de dirigir la operación cotidiana de la rama judicial y que respondería por su gestión ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. (3) Elevar la eficiencia operativa del sistema y la calidad de las decisiones judiciales por medio de: (i) la introducción de procedimientos de juicio que se basen en la comunicación oral, por oposición a la comunicación escrita; (ii) la creación y expansión de mecanismos comunitarios de resolución de litigios como un medio tanto para mejorar el acceso a la justicia como para descongestionar los juzgados; (iii) el estímulo a una actitud proactiva por parte de los jueces que venga a sustituir la actitud pasiva predominante en la que éstos subordinan el ritmo de los procesos a la conducta estratégica, frecuentemente dilatoria, de las partes contendientes; (iv) la separación entre tareas judiciales y tareas administrativas, con el propósito de liberar a los jueces de estas últimas y dejarlas en manos del personal administrativo; (v) la realización de inversiones sustanciales en la capacitación de los jueces en procedimientos basados en la comunicación oral, y (vi) el mejoramiento de la calidad de los peritajes técnicos y científicos requeridos en los juicios.

<p>XVII. ¿Cómo profundizar la lucha contra la corrupción?</p>	<p>(1) Incrementar la transparencia de la administración pública de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Todas las entidades del sector público deben suministrar información pública amplia y de fácil acceso acerca de sus actividades y decisiones. (b) Aprobar una Ley de Acceso Libre a la Información del Sector Público que obligue a la administración pública a proveer la información que los ciudadanos y los medios de comunicación soliciten. (c) Establecer la obligación de que los candidatos a las posiciones electivas en el poder ejecutivo y en el Congreso y los ciudadanos nombrados para cargos altos en la administración del Estado publiquen sus declaraciones de renta y patrimonio. (d) Establecer la obligación de que los partidos políticos y las organizaciones de campaña de los candidatos a cargos de elección popular publiquen informes detallados y auditados de sus finanzas, en los cuales se identifique a aquellas las personas y organizaciones que hayan contribuido a las campañas. <p>(2) Formalizar y dotar de instrumentos legales a la participación ciudadana que en la actualidad se está dando a través de las veedurías. Para empezar, establecer por Ley un tipo especial de veedurías o comités de supervisión ciudadana que tengan como función la vigilancia y control ciudadano sobre cada una de las entidades del gobierno. Los funcionarios responsables de las entidades públicas tendrían la obligación de rendir cuentas de su gestión periódicamente ante estos comités. Los comités no tendrían la facultad de sancionar a los funcionarios pero ejercerían su derecho de petición para formular reclamos ante el gobierno acerca de la gestión de los funcionarios.</p>
<p>XVIII. ¿Cómo incrementar la eficiencia de la administración pública?</p>	<p>(1) Cambiar los incentivos de las organizaciones mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) El desarrollo gradual de un sistema interno de asignación de recursos que emule la operación del mercado. (b) La introducción de la competencia interna entre las entidades públicas que proveen un mismo tipo de servicio (salud, educación, etc.). (c) La introducción de mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía como las veedurías ciudadanas especializadas por entidad oficial a que se hace referencia en la sección XVII de esta Agenda. (d) Introducción del sistema de contratos de gestión. <p>(2) Cambiar los incentivos de los individuos vinculados a la administración pública. Se requiere continuar modernizando y perfeccionando el sistema de la carrera administrativa. El paso siguiente es la aprobación del Proyecto de Ley No. 025 de 2000 por medio del cual se conforma la Dirección Nacional del Servicio Civil, que va a ser el órgano responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.</p> <p>(3) Reducir el costo de los trámites que las empresas y los ciudadanos conducen ante la administración pública, mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) La racionalización de las regulaciones relativas al sector privado. (b) La racionalización de los precios de los servicios públicos y de las tasas de todo tipo que cobran las entidades públicas. (c) Simplificación en gran escala de los trámites administrativos. Incrementar el número de aquéllos que se pueden realizar a través de Internet.

Esta agenda amplia tiene la virtud de que presenta un panorama de los problemas y obstáculos que es preciso entrar a superar, así como las medidas de política y acciones que pueden contribuir a resolver los primeros y a remover los segundos. Tiene, sin embargo, el serio defecto de que los temas no están jerarquizados en orden de importancia, ni los problemas y obstáculos en orden de gravedad. Por lo tanto, una agenda en ese estado de elaboración no permite todavía definir prioridades para una estrategia.

Colombia tiene carencias y dificultades en casi todas las dimensiones que determinan el grado de competitividad del país, y los recursos para enfrentarlos son escasos. De ahí la importancia de pensar y actuar con un criterio estratégico, y de distinguir entre lo meramente *importante*, lo *muy importante* y lo *crucial*. El gran desafío del pensamiento estratégico consiste en lograr acertar en la tarea de hacer estas distinciones y, de esta manera, iluminar eficazmente la acción práctica.

La agenda de temas cruciales: el concepto

En este documento se utiliza la distinción entre lo importante, lo muy importante y lo crucial como categorías de clasificación de los problemas desde el punto de vista estratégico. Por medio de la aplicación de estas categorías al conjunto de problemas detectado en el diagnóstico se hace un esfuerzo por establecer un subconjunto pequeño de áreas cruciales para el avance de la competitividad del país. La identificación de dichas áreas, y de las tareas que deben llevarse a cabo en cada una de ellas, constituye el contenido de lo que aquí se va a denominar *la agenda de temas cruciales*. Esta agenda contiene los temas o áreas prioritarias en que la sociedad colombiana y la política pública deben concentrar sus esfuerzos para avanzar óptimamente hacia una elevación significativa de la competitividad del país en el horizonte temporal del próximo quinquenio.

Los principales hallazgos del diagnóstico

Los hallazgos principales del diagnóstico realizado en este documento sirven de base para la definición de los temas cruciales para la estrategia. Entre tales hallazgos figura, en primer lugar, el hecho de que el mayor obstáculo a la competitividad de las empresas colombianas es la inseguridad general prevaleciente en el país como consecuencia del agudo conflicto interno. El diagnóstico muestra que este conflicto afecta profundamente las diversas dimensiones que entran a determinar la competitividad. Para empezar, el conflicto ha venido causando una erosión significativa de los recursos del país. Tanto el capital humano como el capital físico de la sociedad se han visto sustancialmente disminuidos. La destrucción de recursos humanos y físicos por sí sola trae consigo una contracción de la frontera de posibilidades de producción de la economía. Además, en porciones considerables de la geografía nacional las organizaciones subversivas --tanto guerrilleras como paramilitares-- anulan en la práctica el monopolio de la fuerza que, de acuerdo con el sistema jurídico, debería estar en manos del Estado. Esto quiere decir que en esas regiones, una de las condiciones necesarias para la existencia de un Estado de Derecho no se cumple. En ellas, el Estado no puede usar su fuerza coercitiva para garantizar la paz pública, defender los derechos constitucionales y hacer cumplir las leyes. Las condiciones mínimas para el ejercicio de una actividad empresarial moderna orientada al largo plazo son, por lo tanto, esencialmente inexistentes. Pero los efectos del conflicto van más allá de los espacios de la economía rural, y el deterioro de las condiciones sociopolíticas generales para la actividad económica no se limita a las regiones controladas por las organizaciones ilegales. La percepción de que el riesgo político de tipo estructural es considerable hace que la incertidumbre que afecta todas las decisiones de inversión se eleve en un orden de magnitud. Esto inhibe la acumulación de capital en todo el país; el clima para la inversión privada en capital fijo se deteriora y una parte del capital humano busca el camino de la emigración. Como resultado de todo ello, el producto potencial de la economía tiende a contraerse y la capacidad de competir de las empresas disminuye.

En segundo lugar, el diagnóstico demuestra que los factores institucionales constituyen un obstáculo mayor a la competitividad de las empresas. El análisis de la evidencia empírica demuestra que hay tres problemas, estrechamente relacionados entre sí, que requieren máxima atención de la política pública si se quiere que el país mejore su competitividad. Estos problemas son: (i) la inestabilidad en las reglas de juego para la actividad económica privada, (ii) la corrupción en la administración pública, y (iii) las limitaciones del sistema judicial.

En tercer lugar, el diagnóstico encuentra que una condición decisiva para que el país retome la senda del crecimiento sostenido es la restauración de la estabilidad macroeconómica. El análisis demuestra la pertinencia del consenso existente en torno a la idea de que el déficit fiscal es insostenible, por lo cual es preciso que Colombia realice un esfuerzo importante de ajuste sobre la base de una agenda que incluya los siguientes temas: (i) la reforma del sistema de transferencias de las entidades territoriales; (ii) la reforma del sistema de pensiones; (iii) el control cuidadoso del endeudamiento público para evitar que la relación de la deuda al PIB continúe creciendo; (iv) una nueva reforma

tributaria, y (iv) el impulso a una ley de responsabilidad fiscal que imponga reglas para la conducción de la política fiscal. En este estudio se resalta además que en un sentido fundamental, el logro de la estabilidad macroeconómica no es un componente más de una estrategia de competitividad sino un prerrequisito para la viabilidad de la misma.

En el diagnóstico también se indica que el cuarto obstáculo para la competitividad se encuentra en los mercados financieros. La escasez y el costo del crédito, y el escaso desarrollo del mercado de capitales, ponen de relieve el hecho de que los mercados financieros colombianos no cumplen adecuadamente la función de canalizar los ahorros de las unidades económicas superavitarias hacia la satisfacción de las necesidades de financiación de las unidades económicas deficitarias. En el diagnóstico se presta especial atención a la escasez y el alto costo del crédito. En el proceso de explorar los factores explicativos de estos fenómenos se llama la atención sobre lo siguiente: (i) el papel inhibitorio que ejerce la intervención del Estado en los contratos financieros; (ii) la carencia de derechos efectivos de los acreedores; (iii) las restricciones a la competencia asociadas al alto nivel de concentración de la propiedad en el sistema bancario; (iv) la participación relativamente alta del Estado en el negocio de intermediación financiera, y (v) el limitado desarrollo de las instituciones y mecanismos a través de los cuales las instituciones financieras puedan difundir y/o compartir la información, y por esa vía reducir las asimetrías de información que son endémicas en la actividad de intermediación financiera

En quinto lugar, el diagnóstico pone de relieve que en Colombia la generación de innovación tecnológica, particularmente en el sector privado empresarial, es muy limitada y destaca que aquí radica una de las debilidades principales del país para competir en los mercados globales de productos manufactureros.

El contenido de la agenda de temas cruciales

En consonancia con esta identificación de temas cruciales, la propuesta de este trabajo es que los grandes objetivos estratégicos donde debe concentrarse el esfuerzo de la política pública son:

1. La solución al conflicto interno.
2. La creación de un ambiente institucional favorable a la inversión y al crecimiento, con énfasis en la continuación de los esfuerzos hacia: (i) la eliminación de la inestabilidad en las reglas de juego para la actividad económica privada, (ii) la eliminación de la corrupción, y (iii) el fortalecimiento y reforma de la administración de justicia.
3. La restauración del equilibrio fiscal.
4. La transformación del sistema financiero y los mercados de capital en palancas efectivas de desarrollo.
5. La promoción de la innovación tecnológica y la adopción de nuevas tecnologías.

La agenda de medidas y acciones para materializar estos objetivos es, por definición, la agenda de temas cruciales. Y por la propia manera en que se construye, tal agenda es simplemente un subconjunto de la agenda amplia, el cual a su vez se relaciona con los temas recién enumerados, pero con una salvedad. Y es que aunque la solución del conflicto interno es un tema de importancia absolutamente crítica, la discusión de las políticas y los medios para lograrlo desborda con creces el alcance de este trabajo y el contexto institucional en que se produce. En tales condiciones, lo prudente es abstenerse de entrar a discutir el tema. Así pues, la agenda de temas cruciales se limita a las acciones y medidas de política relacionadas con los cuatro temas restantes. En términos concretos, la agenda en cuestión queda entonces constituida por las secciones XV, XVII, XVI, XIII, III, IV y XI de la agenda amplia, enumeradas en el orden de importancia jerárquico que se les asigna en el diagnóstico y no en el orden dictado por la secuencia natural.

II. LOS RECURSOS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

En este capítulo se hace un inventario breve de los recursos con que cuenta la economía colombiana. En la primera sección se discute la dotación de recursos naturales, en la segunda la de los recursos humanos y en la tercera la de los recursos de capital

A. Recursos naturales

Colombia tiene una base sólida de recursos naturales. Entre ellos se destacan el potencial agrícola de los suelos y el clima, el petróleo, el gas natural, el carbón y otros minerales, las condiciones naturales requeridas para la generación de energía hidroeléctrica y los bosques. A continuación se examinan brevemente las características más sobresalientes de estos recursos.

El potencial agrícola de los suelo y el clima. Colombia tiene una larga tradición agrícola. La diversidad de climas y de topografía de las distintas regiones permite cultivar una amplia variedad de productos. La superficie potencial explotable para usos agrícolas es 14.274.00 hectáreas (CIDEIBER, 1998), extensión equivalente al 12 por ciento del territorio nacional. Las estadísticas disponibles indican en 1998 había 5.320.000 hectáreas destinadas a la explotación agrícola. De ellas, cerca de un millón correspondían a cultivos de café. Las franjas cálida húmeda y muy húmeda del territorio concentran el 96 por ciento de las sabanas y zonas de selva del país. En la franja cálida subhúmeda y en la franja cálida seca se concentran los cultivos comerciales. Por otra parte, el 39 por ciento del área total del país está configurada por pastos naturales aptos para la ganadería.

La producción cafetera constituyó por muchas décadas la columna vertebral de la agricultura colombiana. Por muchos años el café fue un producto de exportación en el cual Colombia no sólo gozó de claras ventajas comparativas, sino que además logró diferenciar su producto y se hizo a un nicho de mercado dentro de los cafés suaves de primera calidad. El café colombiano aún tiene a su favor un diferencial de precio. El país produce el 12 por ciento del volumen total mundial y el valor de sus exportaciones representa el 14 por ciento de las exportaciones mundiales del grano. Sin embargo, el café ha venido perdiendo peso dentro del conjunto de las exportaciones colombianas. Mientras que en la década de los años ochenta representó, en promedio, el 45 por ciento de las mismas, en 2000 su participación se había reducido al 8,1 por ciento. En un mercado en que los excesos de oferta son endémicos, y donde por lo tanto se da una tendencia a la baja de los precios en el mediano plazo, el café colombiano ha venido perdiendo competitividad en el mercado internacional y la economía cafetera interna ha entrado en una grave crisis.

El problema principal es de costos y tiene dos caras: por un lado los costos de producción de los caficultores colombianos son con frecuencia más altos que las cotizaciones del mercado internacional y, en segundo lugar, los productores colombianos no pueden competir con los de los países más dinámicos en el mercado mundial. Los costos de

producción en las fincas tecnificadas colombianas se estiman entre US\$0,72 y US\$0,76 por libra (Fonseca, sin fecha) después de la ruptura del Acuerdo Internacional del Café, cuando los precios en el mercado internacional frecuentemente han caído por debajo de los US \$0,70 por libra, en tanto que los costos de producción de los cultivadores de Vietnam e Indonesia oscilan entre US\$0,25 y US\$0,30 por libra (Cano, 2001). No es, casualidad, pues, que en 2001-2002 Colombia fuera desplazada por Vietnam como segundo productor mundial.

Otros productos agrícolas que tienen peso en la producción y/o en las exportaciones colombianas son las flores, el banano, el algodón, el arroz, el tabaco, el maíz, la caña de azúcar, la papa, la palma africana, el sorgo, la soya, el ajonjolí, el maní, el trigo, la cebada, el cacao, el plátano, las hortalizas y las frutas tropicales. También se cultivan productos agrícolas que se utilizan como materia prima en la producción de sustancias psicotrópicas ilegales. Entre ellos se destaca la planta de coca, la amapola y la *cannabis*.

Entre los productos legales, el banano y las flores merecen una mención especial por tratarse de dos rubros en los cuales el país ha demostrado ser muy competitivo. Colombia es el tercer productor mundial de banano. Es también el primer exportador mundial de plátano verde, con una participación del 60 por ciento en el mercado de Estados Unidos y con tasas de crecimiento anuales de alrededor del 100 por ciento. Por su parte, las flores constituyen el producto de exportación no tradicional más importante de Colombia. Entre 1982 y 1992 las exportaciones colombianas de flores se triplicaron (Ammons, 1994) y el país se convirtió en el segundo exportador mundial de flores cortadas, con una participación de 10 por ciento del total de las exportaciones mundiales.

Petróleo. De acuerdo con el Departamento de Energía de los Estados Unidos (2002), Colombia tiene 18 hoyas sedimentarias con potencial para la producción de hidrocarburos. Siete de ellas están siendo explotadas comercialmente. Las once no explotadas constituyen el 81 por ciento del área disponible para explotación. El potencial de las hoyas que están siendo explotadas se estima en 26.000 millones de barriles equivalentes. Las once hoyas restantes tienen un potencial estimado de 11.000 millones de barriles.

Colombia es el quinto país productor de petróleo en América Latina. La producción alcanzó un máximo histórico de 831.00 barriles por día en 1999 pero luego cayó a 710.00 barriles por día a mediados de 2000, debido principalmente a los atentados guerrilleros contra los oleoductos y a la caída en las reservas del yacimiento de Cusiana-Cupiagua. Debido a los ataques contra los oleoductos, los volúmenes de exportación disminuyeron de 450.000 barriles por día en 1999 a 326.000 barriles por día en 2000.

A juicio del Departamento de Energía de los Estados Unidos (2002), el país está en una encrucijada en relación con la producción petrolera. A pesar de la tendencia creciente en la producción a lo largo de los años noventa, Colombia estaría corriendo el riesgo de convertirse en importador neto de petróleo en 2004. Las reservas han disminuido 25 por ciento en los últimos seis años y no hay suficiente actividad exploradora para recuperar el nivel de reservas. Sin embargo, hay elementos que permiten abrigar algún optimismo.

En 2000 se descubrió el yacimiento de Guando, el tercero más grande entre los hallados en los últimos veinte años. Su capacidad se estima en un mínimo de 280 millones de barriles de petróleo de alta calidad. Por otra parte, el punto de vista del presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol)⁶, Alberto Calderón, es optimista. A su juicio, Colombia ha emprendido todas las acciones para encontrar más petróleo, entre las que se destacan las actividades de perforación que se están desarrollando en el marco “del mayor portafolio de proyectos de alto impacto en la historia del país”. Añade el presidente de Ecopetrol que “hace dos o tres años, la esperanza de encontrar nuevas reservas de crudo era casi cero, con los principales indicadores de exploración en picada. Hoy, esa esperanza se ha convertido en una probabilidad real de 80%” (Ecopetrol, 2001).

Gas natural. Las reservas probadas de gas natural se estiman entre 7 y 8 billones de pies cúbicos (BPC). Las reservas potenciales se estiman en 70 BPC. Las alzas de los precios del gas natural a finales de los años noventa han estimulado a los inversionistas extranjeros a invertir en labores de exploración. Así por ejemplo, recientemente se firmó un acuerdo de concesión entre Ecopetrol y un consorcio constituido por Millenium Energy y Mera Petroleum, Inc., para explorar un yacimiento de gas natural en el departamento de la Guajira. El yacimiento en cuestión puede contener hasta 2 BPC.

Carbón y otros minerales. Colombia tiene reservas probadas recuperables de 7.440 millones de toneladas cortas de carbón. La mina más grande de carbón de América Latina está en ese país (Cerrejón Norte) y posee más de mil millones de toneladas cortas de reservas. Colombia exporta el 84 por ciento de su producción carbonífera, siendo éste el tercer producto de exportación en orden de importancia. Asimismo es el primer exportador de carbón de América Latina y el séptimo en el mundo. La industria carbonífera colombiana planea expandir activamente las exportaciones del nivel actual de 37 millones de toneladas cortas a un nivel de 70 millones, lo que convertiría al país en el tercer exportador mundial del producto.

Colombia también posee yacimientos significativos de níquel, oro, plata y esmeraldas. Igualmente produce hierro, cobre y platino, aunque en cantidades comparativamente menores.

Recursos hidroeléctricos. La riqueza hidráulica de los Andes colombianos sirve de base a la significativa producción de energía hidroeléctrica que cumple un papel tan decisivo en el balance energético colombiano. El país produce el 6 por ciento de la energía hidroeléctrica de América Latina y más del 60 por ciento de la generación de energía eléctrica en Colombia es de fuentes hidráulicas. El potencial hidroeléctrico de Colombia es el segundo en América Latina después del de Brasil.

Recursos forestales y otros recursos biológicos. Colombia posee 53,1 millones de hectáreas de bosques (49 por ciento de la superficie total del país). Sin embargo es un actor secundario en la industria forestal latinoamericana. El área de plantación comercial es 200.000 hectáreas, ocupando apenas el séptimo lugar en América Latina, muy por debajo de los Brasil, Chile y Argentina, los líderes en este campo.

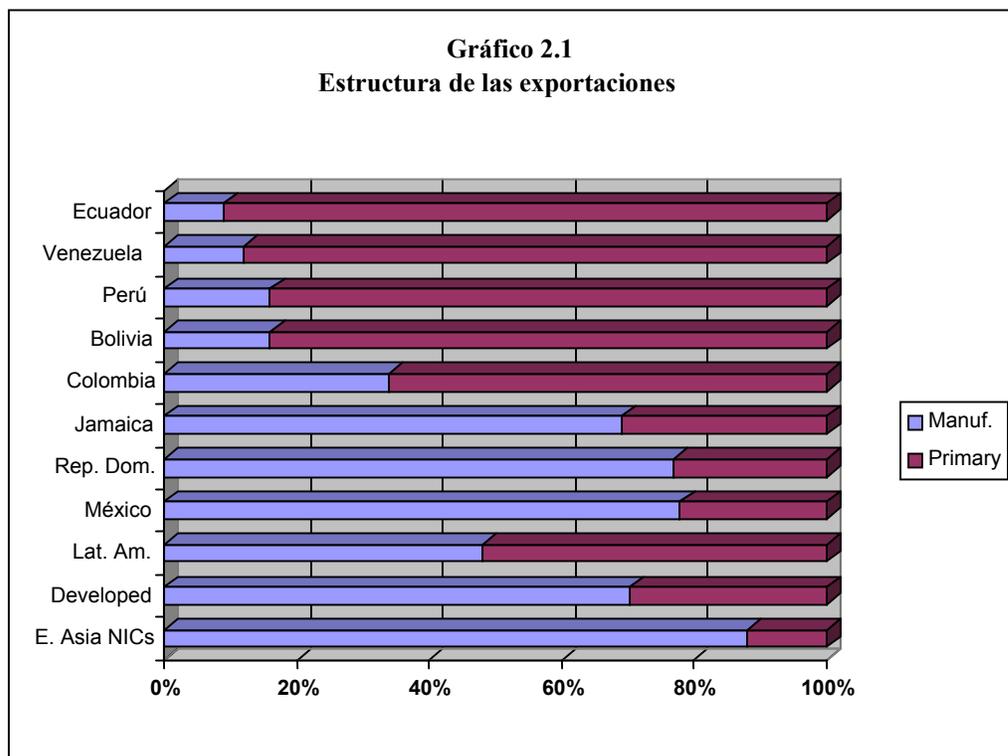
⁶ Empresa estatal encargada de la producción de hidrocarburos.

Los bosques colombianos albergan el diez por ciento de la diversidad biológica del planeta. Después de Brasil, Colombia es considerado el país más diverso del mundo en términos del número de especies por unidad de área. Los bosques colombianos contienen 55.000 especies vegetales, una tercera parte de las cuales es endémica. Existen más de 2.000 especies que aún no han sido clasificadas, y un número mayor todavía no ha sido analizado desde el punto de vista de sus propiedades potenciales curativas. El país también posee 358 especies de mamíferos, 15 por ciento de los primates y 18 por ciento de las aves existentes en el mundo. Empero, actualmente 1.000 especies vegetales y 24 especies animales (aves y mamíferos) están amenazadas de extinción principalmente a causa de la deforestación masiva, un fenómeno que está avanzando a un ritmo alarmante de 600.000 hectáreas por año. El 76 por ciento de la deforestación es causada por la colonización agrícola, 13 por ciento por la utilización de la madera como combustible y el restante 11 por ciento por la industria maderera. A este paso, los bosques se agotarán en 40 años. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (1991), en los inicios de la década de los años noventa ya la tercera parte de los bosques originales había sido talada. Cada año se tumban más de 400 hectáreas de bosque para cultivar coca, marihuana y amapola. Por otra parte, las campañas de fumigación contra los mencionados cultivos han exacerbado la deforestación y la pérdida de biodiversidad.

Los recursos pesqueros. Colombia tiene costas tanto sobre el mar Caribe como sobre el océano Pacífico. Los recursos pesqueros se caracterizan por alta diversidad de especies pero también por el bajo volumen. Las principales especies de captura son el atún, el langostino, el camarón, la langosta, el pargo y las conchas.

Los recursos naturales y las ventajas comparativas de Colombia. Este examen de los recursos naturales de Colombia permite establecer la tesis de que dichos recursos representan un elemento decisivo de las ventajas comparativas del país. El Gráfico 2.1 ilustra esta tesis desde una perspectiva comparativa. Se elaboró utilizando datos de Wood y Mayer (1999) y del sistema STARS del Banco Mundial (sin fecha) disponibles en línea, y muestra la estructura de las exportaciones de varios conjuntos de países y de algunas naciones individuales a finales de la década de los años noventa. El gráfico permite visualizar las diferencias de estructura entre los países cuyas ventajas comparativas se basan en los recursos naturales y aquéllos cuyas ventajas están asociadas a la producción manufacturera. Cada barra completa representa la totalidad de las exportaciones de un país o conjunto de países. La parte oscura de la barra ilustra la participación porcentual de las exportaciones de productos primarios dentro de las exportaciones totales, mientras que la parte más clara refleja la participación porcentual de las exportaciones manufactureras. Los países y grupos de países se ordenan de abajo hacia arriba en orden de creciente importancia de las exportaciones de productos primarios. Empezando desde abajo, se tiene la estructura de exportación de los países cuyas ventajas comparativas radican en la manufactura, que aquí están representados por los países industrializados del Asia del Este (en los cuales alrededor del 88 por ciento de las exportaciones son de productos manufactureros) y por el conjunto de todos los países industrializados (para los cuales alrededor del 71 por ciento de las exportaciones son manufacturas). Luego viene América Latina como un todo, para la cual 48 por ciento de las exportaciones son

manufactureras y 52 por ciento de productos primarios. A continuación vienen los países individuales seleccionados para esta muestra. Primero se encuentra un grupo de tres compuesto por México, la República Dominicana y Jamaica, en los cuales predominan las exportaciones manufactureras, aunque los porcentajes de éstas sean inferiores a los de las exportaciones manufactureras del Este de Asia (78, 77 y 69 por ciento respectivamente). Por último aparecen los cinco países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La estructura exportadora de Colombia muestra un 66 por ciento de las exportaciones totales representado por productos primarios y 34 por ciento restante por productos industriales. Se puede afirmar entonces que, por un lado, los recursos naturales siguen siendo la fuente principal de ventaja comparativa del país, mientras que por el otro Colombia ya ha avanzado un cierto tramo del camino hacia el desarrollo de una base industrial exportadora. La estructura exportadora colombiana ciertamente contrasta con la de los otros cuatro miembros de la CAN, países todos cuyas exportaciones manufactureras son inferiores al 20 por ciento.



Fuente: Elaboración propia con base en Wood y Mayer (1999) y Banco Mundial/STARS (sin fecha).

Puntos para la agenda

¿Cómo aprovechar la buena dotación de recursos naturales en el contexto de una estrategia de competitividad? ¿Es la abundancia de recursos naturales un pasivo en lugar de una ventaja? Como bien lo puntualizan de Ferranti *et al.* (2001), el tema de las perspectivas de desarrollo de los países ricos en recursos naturales ha sido objeto de controversia a lo largo de las décadas. Una corriente influyente de pensamiento encabezada en la literatura económica moderna por Singer (1950) y Prebisch (1959) ha sido tradicionalmente muy escéptica acerca de las posibilidades que tienen las economías ricas en recursos naturales de lograr un nivel avanzado de desarrollo económico. Prebisch y Singer plantearon la hipótesis de que los países exportadores de materias primas enfrentan una tendencia de largo plazo hacia el deterioro sistemático de sus términos de intercambio con respecto a los países productores de bienes industriales, sosteniendo además que ésta es una condición estructural adversa para su desarrollo económico. Asimismo afirmaron que los países cuya economía se basa en los recursos naturales enfrentan oportunidades limitadas de progreso técnico en comparación con aquéllos cuyas economías se basan en las manufacturas. De Ferranti *et al.* (2001) sostienen que, por el contrario, la experiencia histórica de países ricos en recursos naturales, tales como Australia, Canadá, Finlandia, Suecia y Estados Unidos, comprueba que la existencia de una rica dotación de recursos naturales es una condición favorable al desarrollo económico si se combina con la búsqueda diligente y la adopción de nuevas tecnologías apropiadas a dicha dotación de recursos. Estos autores añaden que la evidencia disponible sugiere que el desarrollo de los recursos naturales no impide el desarrollo manufacturero o de otras actividades basadas en el conocimiento. La lección recurrente de los países que se han desarrollado con base en sus recursos naturales es que existe la necesidad de generar un alto nivel de capital humano y una capacidad “nacional” de aprendizaje e innovación.

A la luz de esta visión se requiere entonces desarrollar gradualmente encadenamientos hacia adelante asociados con los productos básicos que Colombia produce, empezando con aquéllos en los cuales ya tiene una presencia exportadora importante (petróleo, café, carbón, banano, flores y otros productos agrícolas). Tales encadenamientos deben realizarse con la perspectiva de producir bienes con mayor valor agregado y con mayor incorporación de la tecnología y el conocimiento modernos, y en torno a un criterio estratégico central: la viabilidad de mercado, es decir, la rentabilidad, de las nuevas producciones. Para operacionalizar esta idea, el sector público y el sector privado deben diseñar una estrategia conjunta de desarrollo de encadenamientos específicos en cada una de las industrias de exportación basadas en recursos naturales. Esta estrategia requiere como condición indispensable el concurso y participación activa del sector privado. Sin embargo, las reglas de juego de esta asociación publico-privada deben ser claras y rigurosas. La regla de oro es que el sector público puede y debe contribuir con recursos públicos pero en el marco de normas que excluyan de plano los comportamientos de búsqueda de rentas por parte del sector privado. Los recursos públicos deben orientarse a la producción de los bienes públicos necesarios para hacer posibles los encadenamientos en cuestión.

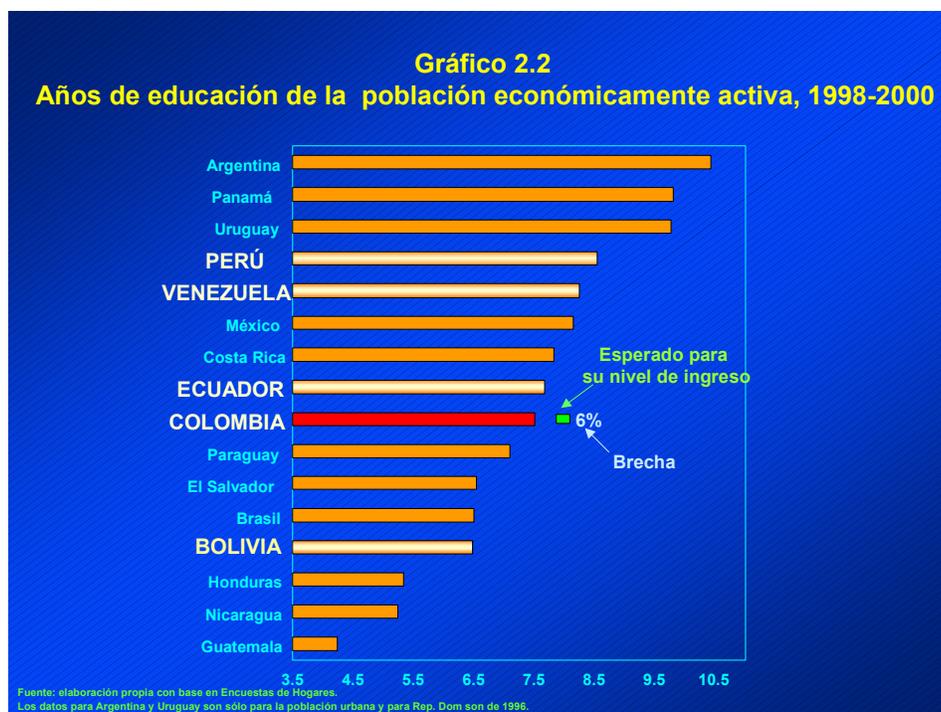
Se debe poner especial atención a la creación de las condiciones económicas generales que favorezcan los encadenamientos deseados, entre las cuales figuran: (i) la apertura de la economía al comercio exterior y a la inversión extranjera; (ii) la mejora de la calidad de la educación; (iii) el estímulo a la innovación tecnológica y a la adaptación de nuevas tecnologías importadas, y (iv) el estímulo a la utilización de las tecnologías de la comunicación y la información en los distintos sectores productivos y de servicios. En la promoción de estas condiciones generales hay un campo de acción muy grande para la política pública y en conexión con ellas surgen necesidades importantes de generación de bienes públicos.

B. Recursos humanos

La población colombiana se calcula en 42.300.000 habitantes y está creciendo a una tasa promedio anual estimada de 1,64 por ciento. La población económicamente activa se calcula en 18 millones de personas.

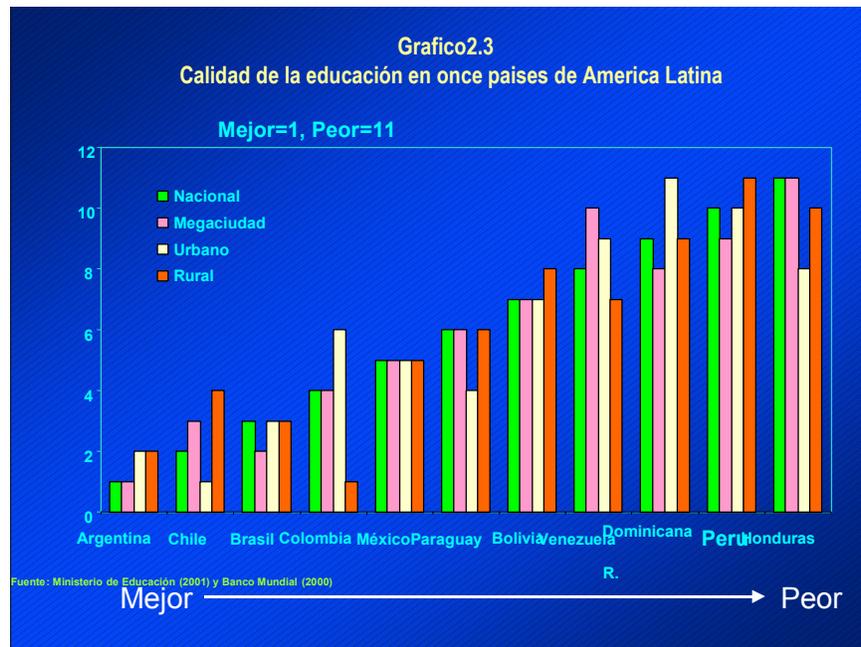
El capital humano. Desde el punto de vista de la competitividad de un país, es bien sabido que lo que interesa es formular un juicio acerca de la cantidad y calidad del capital humano disponible para la producción eficiente de bienes y servicios. Para tal efecto, un primer indicador útil es el número de años promedio de educación de la fuerza de trabajo. Como lo muestra el Gráfico 2.2, el valor de este indicador para Colombia está 6 por ciento por debajo del que le correspondería dado su nivel de ingreso, siendo además el único de los países andinos que exhibe una brecha negativa entre el valor observado y el valor pronosticado por las regresiones⁷.

⁷ El Gráfico 2.2 forma parte de un conjunto de gráficos tomados de Banco Interamericano de Desarrollo (2001b) y Lora (2002). En muchos de ellos se presenta no sólo la información del valor observado de la variable medida sino también el valor pronosticado de dicha variable dado el valor del PIB de Colombia, con base en los ejercicios de regresión llevados a cabo por el Departamento de Investigación del BID. Para la interpretación de los gráficos, el lector debe tener en cuenta que la barra correspondiente a Colombia representa el valor observado de la variable en cuestión, y que la distancia entre el eje vertical y el pequeño rectángulo representa el valor pronosticado de dicha variable con base en los coeficientes estimados en la regresión. Si esta distancia es mayor que la longitud de la barra (es decir, si el rectángulo aparece separado de la barra, y por lo tanto a la derecha de la misma), esto significa que el valor pronosticado de la variable es más alto que el observado, lo cual equivale a decir que el valor observado es menor que el que le correspondería a Colombia dado el nivel de su Producto Interno Bruto. En estos casos, el gráfico provee también la información acerca de la brecha cuantitativa existente entre el pronóstico y el valor observado. El valor de la brecha se da en términos porcentuales. En el caso del Gráfico 2.2, por ejemplo, la brecha es 6 por ciento, lo cual significa que el índice de competitividad pronosticado para Colombia con base en su nivel de PIB resultó ser 6 por ciento más alto que el efectivamente observado. Por otra parte, si la distancia entre el eje vertical y el pequeño rectángulo es menor que la longitud de la barra, el rectángulo necesariamente se superpone sobre la barra, lo cual significa que el valor observado de la variable en cuestión es mayor que el valor pronosticado, y por lo tanto que el valor observado es más alto que el que le correspondería al país dado su nivel de Producto Interno Bruto.



Las deficiencias en la formación de capital humano se deben, en parte, a problemas de cobertura del sistema educativo. Como lo señala el Departamento Nacional de Planeación (1998), los indicadores de cobertura de la educación colombiana no sobresalen cuando se los compara con los de otros países latinoamericanos. En primaria, la mayoría de los países de la región han logrado la cobertura universal, mientras que en Colombia la cobertura es apenas del 85 por ciento.

La calidad de la educación. A los problemas de cobertura se suman los derivados de la baja calidad de la educación impartida por el conjunto del sistema educativo. El informe del Departamento Nacional de Planeación (1998:55) cita varios estudios que proveen evidencia empírica de que los “niños están aprendiendo menos de la mitad de lo que deberían aprender según el currículo vigente”. En las escuelas públicas, “una cuarta parte de los estudiantes no logra superar el nivel mínimo de las pruebas de lenguaje del séptimo grado y menos del 20 por ciento alcanza un nivel óptimo en los grados séptimo y noveno”. En los exámenes administrados por el Instituto Colombiano de Fomento para la Educación Superior (ICFES), el porcentaje de escuelas cuyos estudiantes obtuvieron bajos puntajes aumentó del 30 por ciento en 1980 al 50 por ciento en 1990. Esto sugiere que la calidad de la educación no sólo es baja sino que aparentemente se está deteriorando. De acuerdo con una clasificación comparativa del Banco Mundial citada por Lora (2002), la calidad de la educación no es inferior a la de la mayoría de los países latinoamericanos, pero esto se puede interpretar más como una indicación de lo mal que está la educación en la región que como una demostración de fortaleza de la educación colombiana (Gráfico 2.3). Es interesante anotar, sin embargo, que los resultados de las encuestas para el ICG 2001-2002 tienden a dar un mensaje más positivo. En ellas Colombia ocupó la posición 56 (entre 75), quedando por encima de Brasil y México que son países de mayor desarrollo económico.



Fuente: Lora (2002).

Los avances y limitaciones de Colombia en materia de capital humano se pueden resumir adecuadamente valiéndose del Índice de Desarrollo Humano construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001a). El valor de este índice para Colombia en 2001 fue 0,765, considerablemente inferior al de Argentina, país líder de la región que ocupó el puesto 34 y cuyo índice fue 0,842, y muy por debajo de Noruega, el líder mundial, cuyo índice fue 0,939. En términos de este índice, Colombia ocupa el puesto 62 entre los 162 países para los cuales se calcula y está clasificado como de desarrollo humano medio. Entre las naciones andinas Colombia ocupa el segundo puesto. Cuando se mira desde el punto de vista de la acumulación de capital humano, la caracterización del país en términos de desarrollo humano medio sugiere que Colombia aún tiene un tramo muy largo por recorrer en esta materia, pero también muestra que ya cuenta con unos activos de alguna consideración.

La capacitación de los trabajadores. En parte, las limitaciones del capital humano tienen que ver con la ausencia de incentivos suficientes para que las empresas y las familias inviertan en capacitación. En una muestra de veinte países latinoamericanos y del Caribe, Colombia es uno de los siete países en que las empresas asignan una menor prioridad a la inversión en capacitación y formación especializada de su personal (Gráfico 2.4).



Según Lora (2001), Colombia tiene un sistema de capacitación basado en dos componentes: (i) las escuelas técnicas secundarias, usualmente de carácter público, y (ii) el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el cual está financiado por un impuesto de 2 por ciento a la nómina⁸. Se trata, pues, de una organización grande con un presupuesto que en 1998 fue 0,3 por ciento del PIB, la cual ofrece capacitación a los jóvenes próximos a ingresar a la fuerza laboral y a los trabajadores desplazados. Tanto las escuelas técnicas secundarias como el SENA han experimentado serios problemas desde fines de los años setenta, principalmente porque no se han adaptado a las necesidades de los usuarios. La ausencia de incentivos económicos adecuados en la operación del sistema de capacitación es una causa mayor del carácter insatisfactorio de los resultados. En el caso de la educación técnica secundaria, “los programas se volvieron obsoletos, cuando menos incoherentes, al convertirse en una mezcla de educación secundaria académica, entrenamiento técnico y capacitación para el trabajo” (Lora, 2001:7). En lo que se refiere al SENA, su carácter centralizado ha erosionado su nivel de eficiencia. Esta institución tradicionalmente ha ofrecido programas adecuados para los oficios más estandarizados y menos dinámicos tecnológicamente hablando, pero no ha podido responder al cambio tecnológico acelerado que se ha dado en muchas industrias. Su creciente presupuesto ha sido desperdiciado por la ineficiencia y el exceso de personal (Lora, 2001). El impacto sobre los ingresos de los trabajadores del entrenamiento dado por el SENA es menor que el de la capacitación ofrecida por el sector privado. En el caso de los adultos hombres, no hay evidencia de que la capacitación recibida en el SENA contribuya a aumentar sus ingresos o sus oportunidades de encontrar empleo. En el caso de los hombres jóvenes, la capacitación recibida del SENA eleva sus ingresos en

⁸ Colombia y Costa Rica son los únicos países de América Latina donde el impuesto a la nómina para financiar a la entidad estatal de capacitación es 2 por ciento. En el país típico de la región la tasa de tal impuesto es 1 por ciento.

un 12 por ciento, en promedio, mientras que el adiestramiento ofrecido por el sector privado aumenta los ingresos de los miembros del mencionado grupo en un 64 por ciento. En el caso de las mujeres adultas, el impacto es más favorable pero sigue siendo inferior al de la capacitación en entidades privadas: 75 y 111 por ciento respectivamente.

El conflicto interno y el capital humano. En cualquier discusión del monto y el estado de los recursos humanos de la economía colombiana es ineludible referirse a los efectos que el agudo conflicto interno existente tiene sobre aquéllos. Los efectos son, por supuesto, múltiples, pero hay tres en particular que merecen ser destacados. Primero, el conflicto en cuanto tal causa una pérdida directa de recursos humanos. El Gráfico 2.5 muestra la pérdida de vidas humanas causada por el conflicto en el período 1995-2001. Se trata simplemente de una tragedia humana y social cuyo correlato económico es la reducción del acervo de capital humano disponible. De acuerdo con Trujillo y Badel (1998), en 1996 la pérdida estimada de capital humano como consecuencia de los homicidios fue 1,06 por ciento del PIB, y de 4,24 por ciento del PIB en el quinquenio 1991-1996. El Departamento Nacional de Planeación (1998) estimó los costos netos del conflicto en el período 1991-1996 y encontró que fueron de 12,5 billones de pesos (equivalente a 18,5 por ciento del PIB). El 43 por ciento de estos costos están representados por la pérdida de vidas. El Departamento Nacional de Planeación (1998) puntualiza que el efecto de la violencia en términos de pérdida de vidas humanas ha implicado una disminución en la esperanza de vida de entre 1,5 y 2 años en la población total. Señala Planeación que si se quisiera compensar esta pérdida en la esperanza de vida, el PIB total tendría que ser entre 2,72 y 3,63 por ciento más alto que el observado.



En segundo lugar, la pérdida de vidas no es la única forma en que el capital humano neto del país se está reduciendo. Una forma adicional se relaciona con el fenómeno de los desplazados por la violencia. Se trata de personas predominantemente de zonas rurales,

que abandonan sus lugares de residencia huyendo de la violencia de los grupos armados y buscan refugio en las ciudades. El fenómeno es masivo. De acuerdo con el International Crisis Group (2002:18), “el número de colombianos internamente desplazados se está acercando a los 1,6 millones”. González Bustelo (2002) menciona que un estudio publicado en 1995 por la Conferencia Episcopal de Colombia estimó en 586.261 personas el número de desplazados de sus hogares por la violencia entre enero de 1985 y agosto de 1994. Por su parte F. González (2000) señala que entre agosto de 1994 y junio de 1998, 726.000 personas fueron desplazadas forzosamente de sus hogares. Durante 1998, el total de población afectada fue de 308.000 personas, mientras que entre enero y septiembre de 1999 el número de desplazados fue 225.000. El 62% de los desplazados no ha podido regresar a su lugar de origen. El 55% es menor de 18 años. El 60% está constituido por mujeres y niñas, y el 17% por ancianos. Las pérdidas económicas de los individuos y las familias son enormes. En su huida, los desplazados típicamente abandonan sus tierras y demás activos, y sus fuentes tradicionales de ingreso. Por su parte, la sociedad sufre una pérdida neta de capital humano presente y futuro debido a factores como los siguientes:

- En la emigración forzada hacia las zonas urbanas, la experiencia y el aprendizaje acumulados por los desplazados en sus ocupaciones iniciales (típicamente en la agricultura) se tornan inservibles tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto.
- Se presentan condiciones de extraordinaria adversidad causadas por el desplazamiento forzado hacia un nivel de vida de extrema pobreza donde la gente enfrenta la completa carencia de techo o se refugia en los peores asentamientos urbanos, atomización de las familias, desarraigo resultante de la disolución de la comunidad rural, y aquellas dificultades inherentes a la adaptación a un medio cultural extraño y muchas veces hostil. Todo ello cual se confabula para crear un trauma profundo en los individuos que sufren este proceso, con el consiguiente efecto incapacitante para su reinserción en el aparato productivo. Varios de los afectados terminan de pordioseros o van a engrosar las filas de la prostitución y la delincuencia.
- Los niños desplazados ven su educación interrumpida y encuentran obstáculos formidables para continuarla en los lugares de destino.

En tercer lugar, la situación de seguridad ha motivado a un número considerable de colombianos a tomar el camino de la emigración. El fenómeno abarca virtualmente a todas las capas de la población pero es especialmente notable entre los jóvenes (sobre todo entre los estudiantes universitarios y entre los profesionales recientemente egresados), y entre las capas empresariales y profesionales. Esto quiere decir que el país está perdiendo una parte considerable del núcleo central de su capital humano presente y futuro.

En cuarto lugar, como lo señalan Garfield y Arboleda (2002), la violencia ha erosionado el capital humano tanto por la vía de limitar el acceso a la educación y a la salud a los usuarios como por la de obstaculizar la provisión normal de estos servicios sociales. A manera de ejemplo, las amenazas de muerte y los asesinatos de maestros y de

trabajadores de la salud en las zonas rurales y en las pequeñas poblaciones han dado por resultado el abandono de muchas escuelas y puestos de salud en dichas zonas y poblaciones (Garfield y Arboleda, 2002, citando a Parra, 1998).

Puntos para la agenda

Desde el punto de vista de la elevación de la competitividad, los principales temas en la agenda de política para intensificar la formación del capital humano son la mejora de la calidad de la educación y la reforma del sistema de capacitación laboral⁹. La mejora de la calidad de la educación requiere poner especial atención a las dos dimensiones a través de las cuales el sistema educativo se liga con el mundo de la producción en una economía moderna: la relación con la demanda de trabajo y la relación con el desarrollo tecnológico. En este sentido, el imperativo de mejorar la calidad de la educación requiere, en primer lugar, un esfuerzo continuado de actualización de los contenidos curriculares para que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades que los preparen para satisfacer las demandas de las empresas en el mercado de trabajo. En segundo lugar exige preparar una base de recursos humanos conformada por personal científico, técnico, profesional y de obreros calificados que haga posible la modernización tecnológica de las empresas, así como la expansión e intensificación de los procesos de producción basados en el conocimiento y en la innovación.

Además de las reformas curriculares de alcance general, la mejora de la calidad de la educación requiere continuar y profundizar los experimentos de innovación educativa que están contribuyendo a incrementar tanto el acceso como la calidad de la educación recibida por los pobres; mejorar la calidad de los docentes, especialmente en la educación pública; y mejorar los sistemas de evaluación del desempeño tanto de los educandos como de los educadores. Por otra parte, las medidas orientadas a actuar de una manera más o menos directa sobre la calidad de la educación deben fundamentarse en una acción sostenida tendiente a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos en el sistema educativo y a crear incentivos económicos para la mejora de la calidad.

En materia de experimentos de innovación educativa, es necesario evaluar y seguir impulsando --con las correcciones de rumbo que se requieran-- el programa de Escuela Nueva, el de Escuelas Aceleradas, el Sistema de Aprendizaje Tutorial, la Posprimaria Rural y la Telesecundaria. Los medios claves para mejorar la calidad de los docentes son la reforma de las escuelas normales y la intensificación de la capacitación de los maestros en servicio.

Las medidas necesarias para alinear los incentivos en el sentido de favorecer la calidad y la eficiencia deben basarse en los siguientes principios: (i) ligar la asignación de recursos a los resultados, de tal manera que las escuelas que ofrezcan una educación de mayor calidad (medida por el desempeño de sus estudiantes en pruebas académicas normalizadas) reciban una mayor cantidad de recursos presupuestales y los profesores que tengan mejor desempeño reciban un salario más alto; (ii) dar una voz efectiva a los

⁹ En la elaboración de la agenda educativa fueron especialmente útiles los estudios de Aldana y Orozco (sin fecha), Borjas y Acosta (2000) y Vélez (2002).

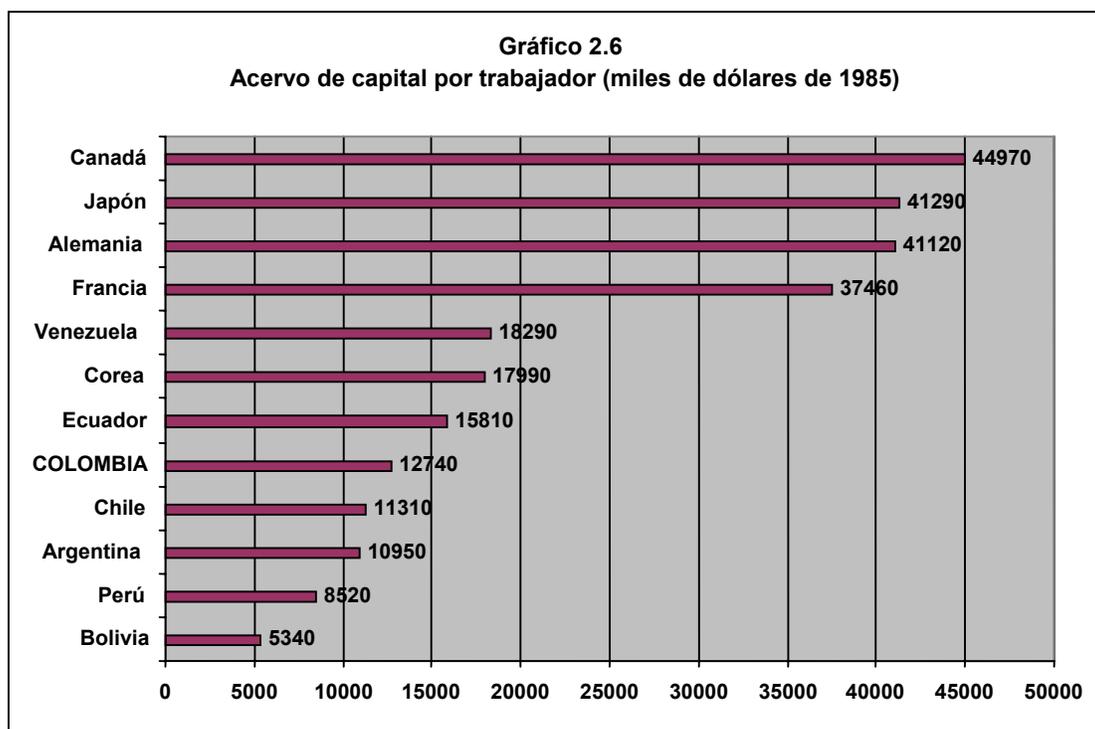
padres de familia en la administración de las escuelas; (iii) dotar a las familias de la capacidad de escoger las escuelas para sus hijos sobre la base de amplia información sobre el desempeño de los estudiantes de las distintas escuelas en exámenes generales normalizados, y (iv) dotar a las escuelas de autonomía para organizar su actividad académica y administrar sus recursos.

La transformación del sistema de capacitación requiere dos reformas esenciales: la introducción de incentivos a la inversión en capacitación por parte de las empresas y la introducción de competencia en la oferta de capacitación. Para lo primero se sugieren dos tipos de medidas: (i) subsidios directos a la capacitación de trabajadores desempleados y/o (ii) establecer que los gastos que las empresas hagan en la capacitación de sus trabajadores sean deducibles de los impuestos a las ganancias de las empresas.

En lo que concierne a la introducción de competencia en el mercado de capacitación, existen dos posibilidades. La primera es dejar el impuesto sobre la nómina que a ella se destina y establecer un sistema en el que con base en los recursos allí originados, las empresas tengan cuentas corrientes en el sistema de capacitación y puedan pagar con cargo a éstas los servicios de los proveedores de capacitación que ellas escojan. Esto en un mercado competitivo en que participen no solamente el SENA sino también las entidades privadas proveedoras de adiestramiento debidamente acreditadas por una entidad público-privada independiente. La segunda alternativa es eliminar el impuesto para capacitación, reemplazarlo por la deducción a que se hizo alusión más arriba y promover un sistema de capacitación puramente privado. En este esquema, las responsabilidades del Estado serían estimular la competencia, proveer información y fijar las normas de calidad para la prestación de los servicios de capacitación.

C. Recursos de capital

El capital es un factor bastante escaso en la economía colombiana. El nivel de acumulación de capital del país es relativamente modesto, tal y como puede apreciarse en el Gráfico 2.6. El gráfico, que utiliza información tomada de la base de datos “Penn World Tables 5.6” (Heston y Robert Summers, sin fecha), presenta los valores que tenía el acervo de capital por trabajador en 1992 para una muestra que incluye cuatro países desarrollados, un país recientemente industrializado y siete países latinoamericanos. El gráfico muestra de una manera patente la brecha que existe entre el nivel de acumulación de capital en los países desarrollados y el de los demás países. El acervo de capital por trabajador del Canadá, por ejemplo, es 3,5 veces superior al de Colombia.

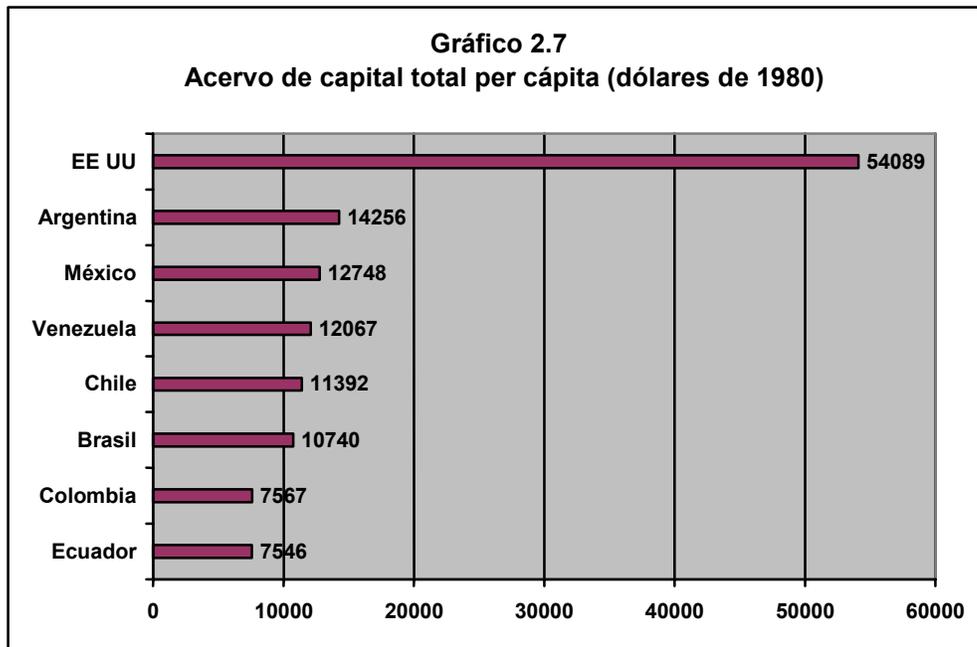


Fuente: Heston y Summers (sin fecha).

El segundo conjunto de estimativos disponible fue calculado por Hofman (2000) para siete países latinoamericanos y para Estados Unidos, y se refieren tanto para al acervo de capital total como para al acervo de capital no residencial. Como es bien sabido, este último incluye las estructuras construidas que *no* son viviendas y la maquinaria y el equipo de las empresas. En su artículo, Hofman presenta los estimativos para 1950, 1973, 1980 y 1994. El Gráfico 2.7 muestra los estimativos del acervo de capital *total* por trabajador para 1994. La primera de las conclusiones del párrafo anterior se mantiene: el nivel de la acumulación de capital por trabajador el Colombia es muy modesto comparado con el de los países desarrollados, siendo 14 veces menor que el de Estados Unidos. Colombia y Ecuador están prácticamente empatados en la última posición con los niveles de capital por trabajador más bajos de la muestra¹⁰.

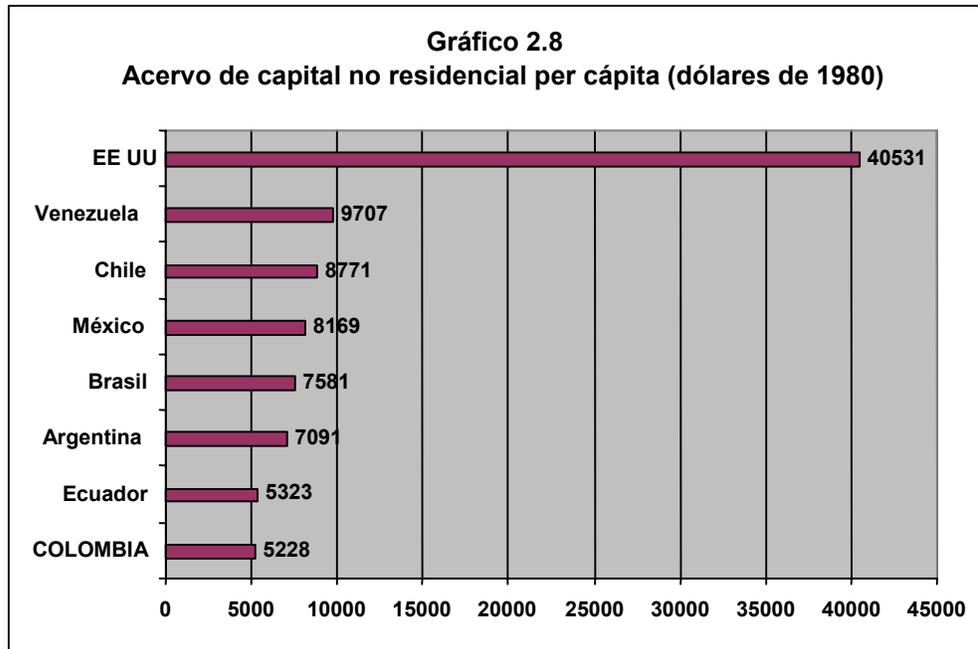
Fuente: Hofman (2000).

¹⁰ La diferencia entre los valores para Colombia y Ecuador no parece ser estadísticamente significativa.



Fuente: Hofman (2000).

Cuando se considera el acervo de capital no residencial, la brecha con respecto a Estados Unidos es aún mayor. El Gráfico 2.8 muestra el estimativo de dicho acervo para los mismos países en 1994. Como es bien sabido, este componente del capital es el relevante para efectos de la producción, y su acervo per cápita en Colombia es 12,9 veces menor que el de Estados Unidos.



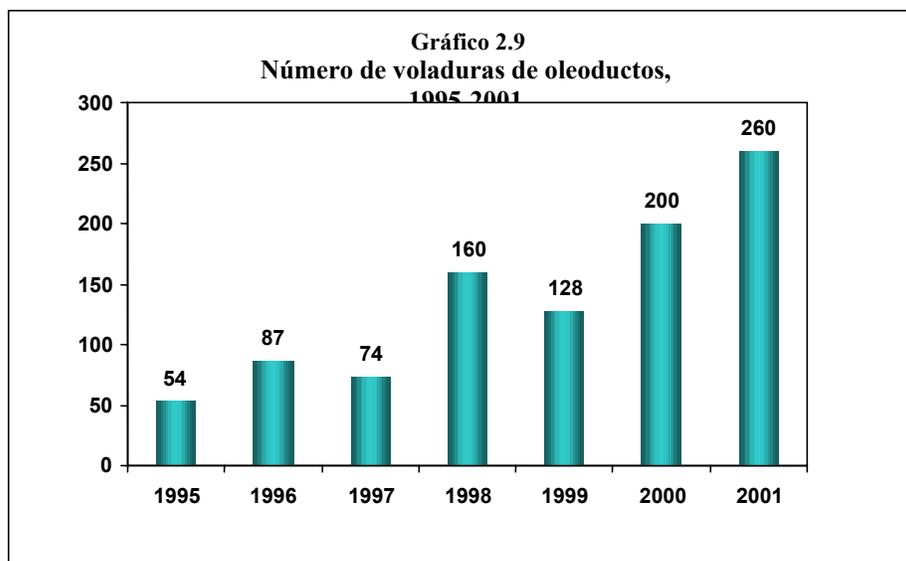
Fuente: Hofman (2000).

Las cifras avalan la hipótesis de que en términos comparativos el nivel de acumulación de capital de Colombia es modesto. Las implicaciones de este hecho son bien conocidas. En primer lugar, y dado que el acervo de capital disponible es un determinante central de la frontera de posibilidades de producción de la economía, su escasez restringe el nivel de producto que es posible generar. En segundo lugar está la bien conocida implicación para la política de desarrollo según la cual economías como la colombiana necesitan del ahorro externo para crecer.

Empero, la importancia del nivel de acumulación de capital no debe ser sobreestimada. Como lo subraya Stiglitz (1988), es cierto que si un país logra hacer aumentos significativos en su acervo de capital es probable que estos aumentos den por resultado incrementos en el producto per cápita. Pero las diferencias en el producto per cápita entre los países desarrollados y los países en desarrollo no se pueden explicar únicamente por las diferencias en el acervo de capital. Una fuente importante de tales diferencias radica en la eficiencia con la cual se utilizan los acervos de capital disponibles. En otras palabras, el problema es no sólo el volumen del acervo de capital sino la productividad con que se emplea. Esto remite a la discusión del próximo capítulo.

Efectos del conflicto sobre el capital físico. La intensa violencia del conflicto interno ha erosionado el acervo de capital del país. El efecto es particularmente visible en conexión con la infraestructura física productiva. Desde mediados de la década pasada, las fuerzas guerrilleras han incrementado sus ataques contra los oleoductos, la infraestructura de transmisión eléctrica, las carreteras y los aeropuertos. De acuerdo con un estudio de Trujillo y Badel de 1998 (citado en Moser, 2000), el costo total de los ataques contra la infraestructura en el período 1990-1998 fue 1,0 por ciento del PIB. Los ataques contra la

infraestructura petrolera han sido especialmente intensos. De acuerdo con cifras del Ministerio de Defensa citadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (2002b), el número de ataques a los oleoductos entre 1995 y el 2001 (963 ataques) casi se multiplicó por cinco (Gráfico 2.9). Además de afectar la infraestructura de la industria petrolera, los ataques contra los oleoductos frecuentemente tienen como subproducto la contaminación de las fuentes de agua y daños considerables para el acervo de tierras agrícolas circunvecinas. Por su parte, el sector eléctrico sufrió más de cien ataques contra su infraestructura en el período 1995-2000 (Moser, 2000). La industria del carbón también ha sufrido ataques contra sus instalaciones productivas.

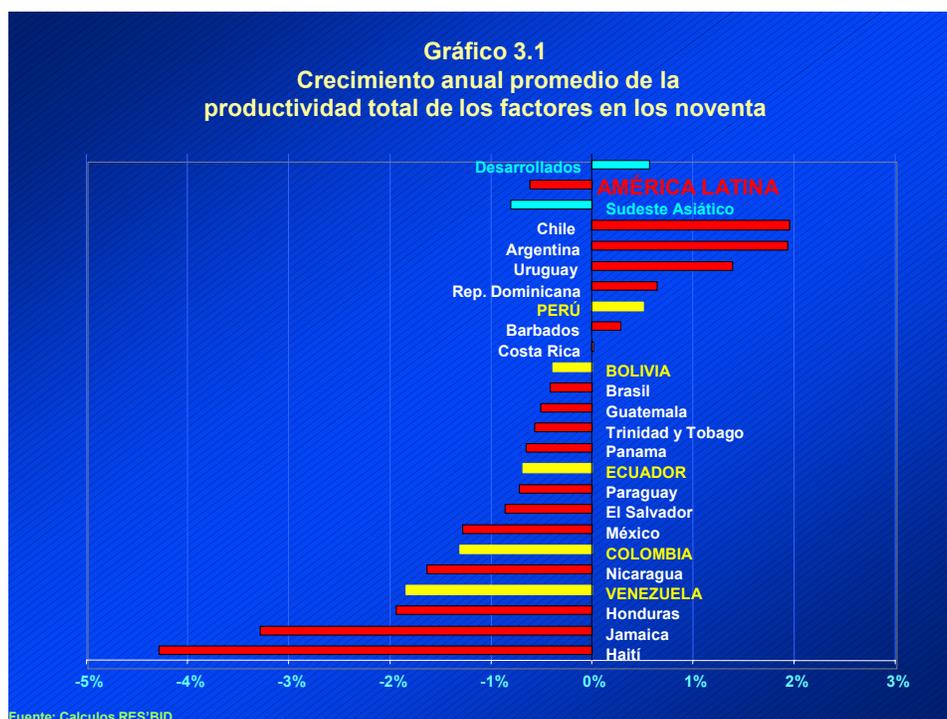


Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2002b).

Otros aspectos relevantes para el proceso de acumulación de capital son los mercados de capital, cuyas características se discuten en el Capítulo IV, y la infraestructura productiva, que es un componente esencial del capital físico de la economía y que es el objeto de discusión en el Capítulo V.

III. LA PRODUCTIVIDAD

La productividad de los recursos es un determinante fundamental de la competitividad. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2001b), en Colombia, en la década de los años noventa, en lugar de crecer, la productividad total de los factores se contrajo a una tasa promedio anual superior al 1,0 por ciento. Como lo muestra el Gráfico 3.1, Colombia hace parte del grupo de 15 países latinoamericanos que sufrieron una contracción de la productividad en la década pasada y uno de los seis países en que tal contracción fue más pronunciada.



Fuente: Cálculos RES con base en Banco Interamericano de Desarrollo (2001b).

Otros estudios llegan a la misma conclusión cualitativa aunque, como es normal, arriban a estimativos cuantitativos distintos de la tasa promedio anual de declinación de la productividad. Un estudio del Banco Mundial (Loayza *et al.*, 2002) concluye que la tasa promedio de crecimiento de la productividad total de los factores en la década de los años ochenta fue prácticamente nula (0,02 por ciento) y en la década de los años noventa fue negativa (-0,29 por ciento). Los resultados de un trabajo reciente de Cárdenas (2001) son aún más preocupantes. Este autor estimó un modelo de descomposición de las fuentes de crecimiento y encontró que el retroceso que ha sufrido la economía colombiana es el resultado de lo que él denominó “una implosión en la productividad”. Esto equivale a decir que ni la acumulación de capital físico ni la acumulación de capital humano son responsables por la reducción en el crecimiento. Cárdenas concluye que antes de 1980 los aumentos en productividad añadieron, en promedio, un punto porcentual al crecimiento anual del PIB per capita, y que después de 1980 las pérdidas de

productividad han estado sustrayendo cada año una cantidad similar al PIB per capita. El autor sostiene que la “implosión” en la productividad está directamente relacionada con el incremento en la violencia y la criminalidad asociadas con la rápida expansión de las actividades de tráfico de drogas y la intensificación del conflicto interno armado. Concluye además que el período entre 1980 y 2000 se puede caracterizar como un círculo vicioso de elevadas tasas de criminalidad, pérdidas de productividad, escaso crecimiento y concentración creciente del ingreso.

IV. LA EFICIENCIA DE LOS MERCADOS

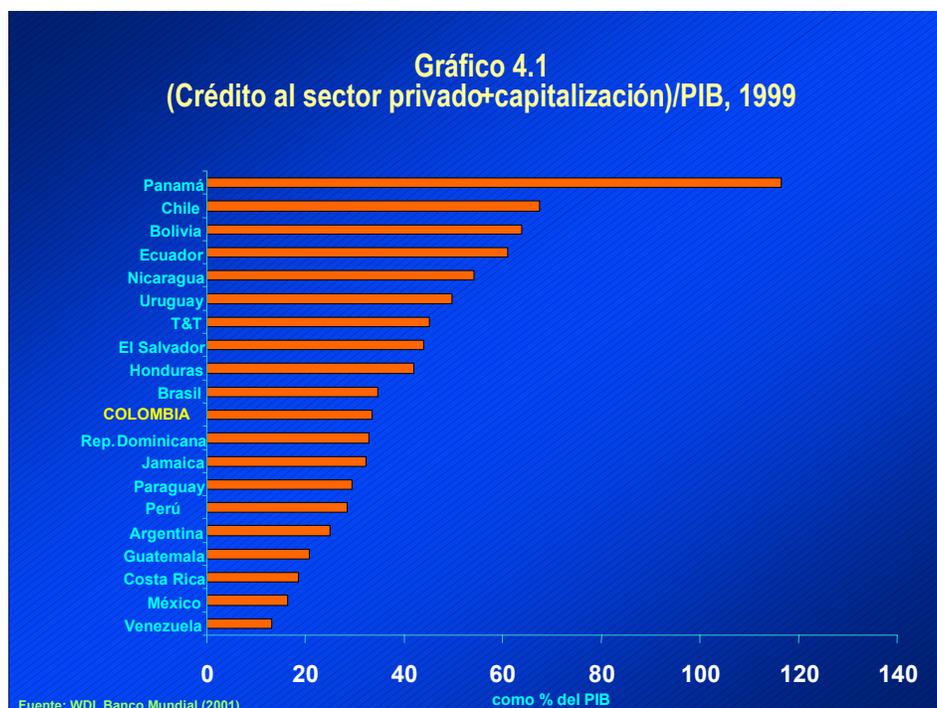
Esta parte del análisis toma como punto de partida dos premisas. La primera es que las empresas de una economía dada son más eficientes, y por ende están en mejores condiciones de competir globalmente, cuando los mercados en que operan son más eficientes. La segunda premisa es que en la medida en que un mercado está menos sometido a la intervención administrativa del Estado¹¹, mayor es la probabilidad de que opere más eficientemente en la asignación de los recursos.

No hay duda de que en la economía colombiana la libertad de mercado es el rasgo dominante. Existen, empero, distorsiones y rigideces que afectan el papel de los mercados en la asignación de los recursos. Frecuentemente, aunque no siempre, las distorsiones se originan en la intervención administrativa del Estado en la operación de los mercados, si bien en el mercado interno de bienes son relativamente menores. Esto tiene que ver en parte con el hecho de que la participación del Estado en la producción de bienes privados nunca ha sido muy alta en Colombia. A continuación se examinan las distorsiones existentes en los mercados financieros, en el mercado de trabajo y en las transacciones con el resto del mundo.

A. Los mercados financieros

El propósito de esta sección es evaluar en qué medida los mercados financieros colombianos cumplen cabalmente con su función de canalizar los ahorros de las unidades económicas superavitarias hacia la satisfacción de las necesidades de financiación de las unidades económicas deficitarias. La discusión se lleva a cabo en dos partes. En la primera se discuten las características del mercado de crédito y del sistema bancario. En la segunda se abordan las características del mercado de capitales. Sin embargo, antes de abordar la discusión separada de los dos mercados es apropiado echar una mirada a un indicador que permite una evaluación de conjunto de los mismos, desde el punto de vista del grado en que cumplen su papel de proveer recursos de financiación a las empresas no financieras. El Gráfico 4.1 presenta el cociente entre la suma del crédito del sistema financiero al sector privado más el nivel de la capitalización en el mercado de acciones, y el nivel del PIB para veinte países de América Latina y el Caribe en 1999. Desde el punto de vista de este indicador, Colombia hace parte del grupo de países que están en la mitad inferior del gráfico, lo cual sugiere que las empresas no financieras enfrentan una situación de escasez de recursos financieros para costear tanto sus necesidades de capital de trabajo como la compra de maquinaria y equipo.

¹¹ Con excepción de aquellos casos en que la intervención sea necesaria para corregir fallas de mercado.

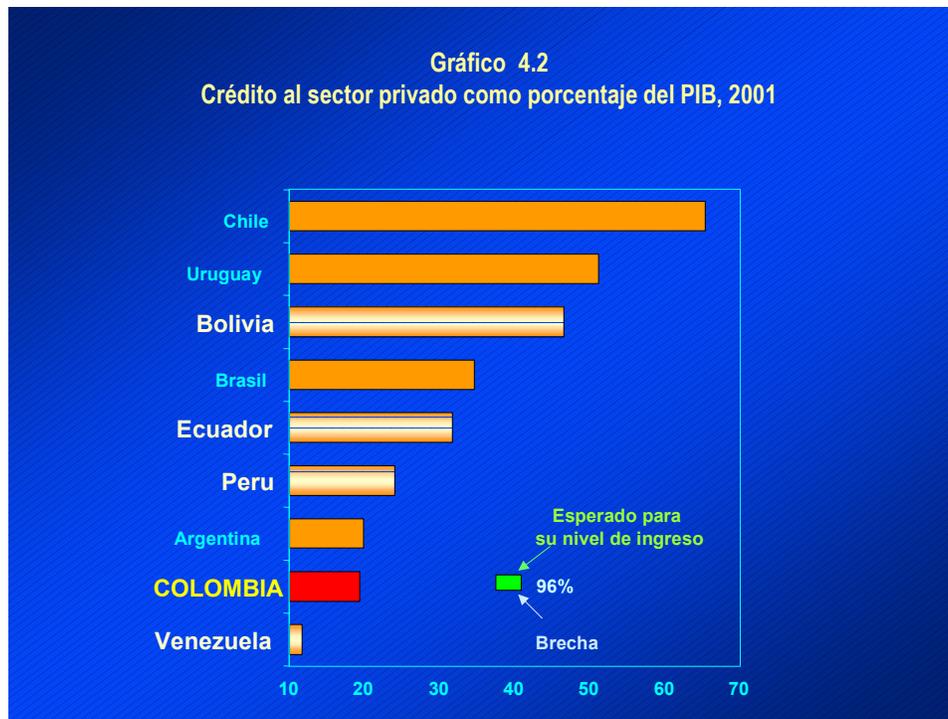


Fuente: Banco Mundial WDI (2001).

El mercado de crédito y el sistema bancario

El objetivo principal de esta sección es identificar los temas en relación con los cuales el sistema financiero es disfuncional para la competitividad de las empresas y formular hipótesis acerca de los factores determinantes de las disfuncionalidades. Un objetivo subordinado es ubicar la situación actual del sistema financiero en el contexto del desarrollo reciente, haciendo referencia a los rasgos más notables de la crisis financiera de 1998-2000, cuyos efectos sobre la intermediación financiera aún se sienten.

La disponibilidad de crédito. Las disfuncionalidades del sistema financiero colombiano son bien conocidas e identificadas de una manera inequívoca por sus propios clientes. La fundamental es que el crédito es escaso y el acceso al mismo es, por lo tanto, difícil. El Gráfico 4.2 presenta el crédito del sistema financiero al sector privado como porcentaje del PIB para una muestra de nueve países de América Latina en 2001, un indicador para el cual Colombia ocupa el penúltimo lugar. Todavía más diciente es el hecho de que cuando el valor observado del indicador se compara con el valor que le correspondería al país dado su nivel de ingreso, se encuentra que el primero está 96 por ciento por debajo del segundo, lo cual sugiere que el desarrollo del sistema bancario colombiano está rezagado respecto del nivel de desarrollo general del país.

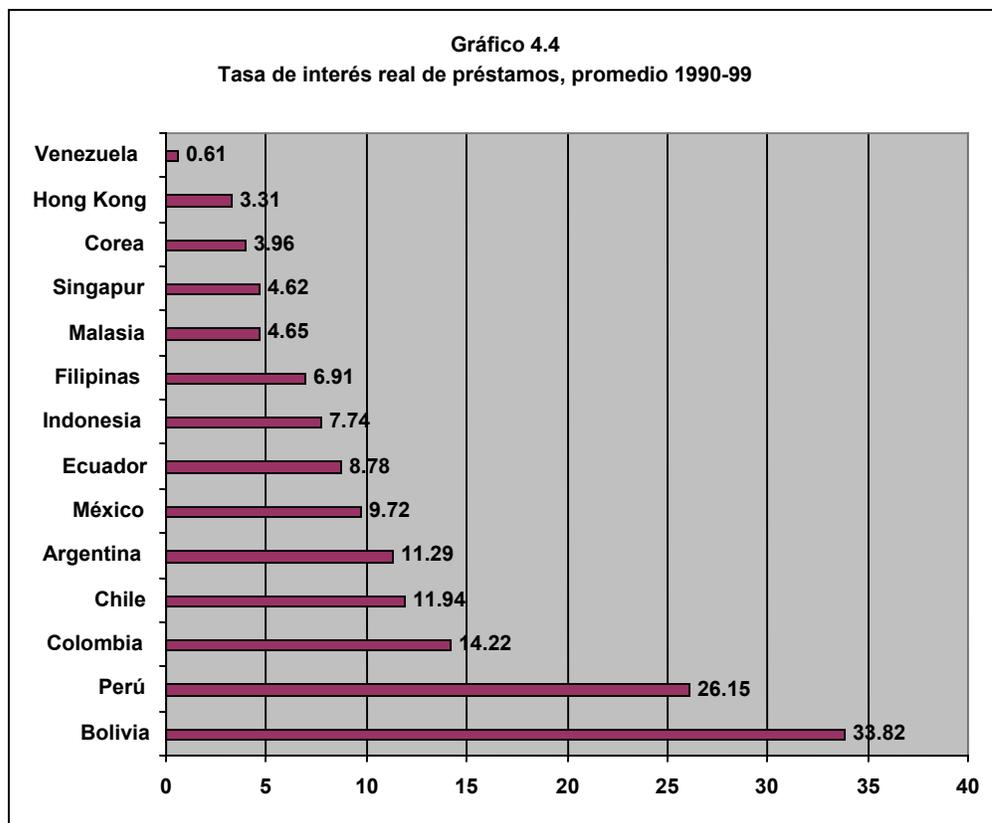


Fuente: World Economic Forum (2001).

La opinión empresarial confirma lo que indican los datos objetivos. En las encuestas para el ICG 2000-2001, Colombia ocupó la posición 54 (entre 75) en la variable “facilidad de obtención de préstamos”, con una calificación de 2,4 sobre 7. El Gráfico 4.3 muestra la clasificación relativa de los países latinoamericanos con respecto a esta variable, y también ilustra cómo el mencionado valor observado está 7 por ciento por debajo del que le correspondería a Colombia dado su nivel de ingreso. Por otra parte, las condiciones de acceso al crédito parecen estar deteriorándose. A la pregunta de si “durante el último año la obtención de crédito para su empresa devino más fácil o más difícil”, las respuestas de los empresarios colombianos determinaron que Colombia quedara en la posición 69 en la variable correspondiente en las mencionadas encuestas. Por otra parte, el acceso al crédito es aún más difícil para las pequeñas y medianas empresas, una falla de mercado que en Colombia es tan pronunciada como en los demás países de la región.



El costo del crédito. Dada la dificultad de acceso a crédito, no es sorprendente que su costo sea elevado. Con base en una serie de datos anuales para la tasa de interés real *ex post* sobre préstamos, cuya fuente es el Banco Mundial (2001a), se calculó la tasa de interés real promedio para el período 1990-1999 en seis países asiáticos y nueve de América Latina. El cálculo tiene la virtud de que los valores resultantes no están atados a una fase específica del ciclo económico sino que, por el contrario, eliminan los efectos del ciclo mismo, constituyendo así una aproximación razonable a lo que fue el nivel de la tasa de interés de largo plazo sobre préstamos en los países de la muestra. El Gráfico 4.4 exhibe dichas tasas de interés reales promedio. Es fácil apreciar que las tasas de interés pagadas por las empresas no financieras colombianas en los créditos para capital de trabajo son, en promedio, relativamente altas. Colombia fue el país con la tercera tasa de interés real de préstamos más alta en la muestra de 15 países aquí considerada. Esto sugiere que las empresas colombianas tienen una desventaja comparativa en el terreno de los costos financieros



Fuente: Banco Mundial (2001a).

Causas de las altas tasas de interés. Entre las causas de las altas tasas de interés, dos son prominentes. La primera es el riesgo país. Aunque tiende a estar por debajo del promedio para América Latina, el riesgo país de Colombia es considerable y tiende a restringir el acceso del sector privado al crédito de fuentes externas. En segundo lugar, el margen de intermediación entre las tasas de captación y las tasas de colocación del sistema financiero es significativamente mayor a lo que aconseja la norma internacional. En el año 2000, por ejemplo, el margen osciló entre un mínimo de 10,7 por ciento y un máximo de 15,0 por ciento (FMI, 2001). Si se considera que el margen de intermediación en los países desarrollados es 2,7 por ciento, se puede tener una idea de lo que la mencionada magnitud significa para la economía colombiana. La opinión empresarial capta esto muy bien. En la clasificación de los países basada en la magnitud *percibida* del margen de intermediación (en comparación con la norma internacional), Colombia ocupó la posición 64 con una calificación de 2,4, significativamente inferior a la media mundial de 3,3.

De acuerdo con Barajas *et al.* (2000), la magnitud del margen de intermediación depende de cuatro factores, a saber: (i) el peso de los impuestos sobre la estructura de costos de los bancos, (ii) la eficiencia de la operación bancaria, (iii) el riesgo, y (iv) la estructura del mercado. Steiner y Aguilar (2002) examinaron la evolución reciente de estos factores y encontraron que en lo que se refiere al primer factor, los encajes cayeron sistemáticamente a lo largo de la década de los años noventa, pasando de 22 por ciento en

1991 a 9 por ciento en diciembre de 2000. En lo que toca al segundo factor, encontraron que la eficiencia operativa del sistema bancario colombiano (medida por la relación entre los costos no financieros de intermediación y los activos) cambió poco durante la década de los años noventa. El tercer factor (estimado *ex post* por medio de la relación entre la cartera vencida y la cartera total) creció de una manera continua pero relativamente moderada entre 1994 y finales de 1997; luego creció fuertemente en 1998 y, aunque después de 1998 ha descendido levemente, se ha mantenido en niveles altos. En lo que se refiere al cuarto factor, debe tenerse presente que entre menos competitivo es el mercado financiero mayor debe ser el margen de intermediación. Steiner y Aguilar (2002) utilizan los resultados de Barajas *et al.* (2000) para concluir que cuando se mide la existencia de poder de mercado en manos de los intermediarios financieros por medio del estadístico de Panzar-Rosse, se encuentra que este indicador evolucionó positivamente durante la década de los años noventa. Esto sugiere que las medidas de liberalización adoptadas a principios de la mencionada década “propiciaron un incremento en el nivel de competencia al interior del sector” (Steiner y Aguilar, 2002: 145). Estos autores añaden, sin embargo, que para el período 1990-1998 el valor del indicador fue 0,43, lo cual sugiere la existencia de una estructura de mercado de competencia monopolista.

La hipótesis de la existencia de una estructura de mercado donde la competencia es restringida es congruente con el grado considerable de concentración observado en el sistema financiero colombiano. En efecto, para marzo de 2000, dos grupos económicos eran propietarios de las instituciones financieras que representaban el 37 por ciento de los activos financieros del sistema, y la adición de otros dos grupos aumentaba a 47 por ciento los activos totales del sistema en posesión de esos conglomerados¹². De los activos restantes, el 22 por ciento pertenecía a bancos estatales y únicamente 31 por ciento correspondía a instituciones privadas no asociadas con ninguno de los grupos económicos aludidos (Clavijo, 2000)¹³.

La crisis macroeconómica reciente y el sistema financiero. La crisis macroeconómica reciente en el contexto de la cual el PIB cayó en un 4,5 por ciento en 1999, así como los desequilibrios macroeconómicos a los que se hará referencia en el Capítulo VII, han tenido repercusiones importantes sobre el sistema financiero. Los bancos tuvieron pérdidas de capital del orden del 21 por ciento y las corporaciones de ahorro y vivienda las tuvieron en el orden del 32 por ciento. Esta situación de fragilidad del sistema financiero está bien captada por las encuestas para el IGC 2001-2002. En ellas Colombia ocupó el puesto 64 en la variable “solidez de los bancos”.

Un breve repaso de los sucesos principales del proceso que desembocó en la crisis financiera de 1998-2000 es útil para entender el contexto en que actualmente opera el

¹² De acuerdo con el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000), “la propiedad [de las instituciones financieras] sigue siendo oligopolística; un grupo controla más de una cuarta parte del sector financiero total”. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2001:25), en Colombia “la mayor parte de la intermediación financiera es realizada por medio de instituciones que son propiedad de nueve conglomerados (grupos) privados, de los cuales tres son de propiedad extranjera”.

¹³ El análisis del FMI coincide en lo esencial con el de Clavijo. De acuerdo con el FMI (2001), en diciembre de 2000 “la mayor parte de la intermediación financiera fue llevada a cabo por nueve conglomerados privados (grupos), de los cuales tres son de propiedad extranjera”.

sistema financiero colombiano. En la parte inicial de la década de los años noventa hubo una expansión rápida del crédito bancario, que fue especialmente intensa en el crédito hipotecario y en el de consumo. Durante el período 1990-1992, las tasas de ganancia de los bancos fueron altas (del orden del 20,2 por ciento sobre el capital y de 2,2 por ciento sobre los activos). En la fase de auge propiamente dicha (1993-1997), la rentabilidad de los bancos fue 12,2 por ciento sobre el capital y 1,8 por ciento sobre los activos. Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), por su parte, tuvieron rentabilidades similares (20 por ciento y 1,5 por ciento, respectivamente). A lo largo de estos años, los indicadores de solvencia de los bancos fueron cercanos al 13 por ciento, es decir, cinco puntos por encima de lo requerido en el Acuerdo de Basilea. El indicador correspondiente para las CAV fue 11 por ciento.

Empero, la burbuja especulativa estalló en 1998 y el sistema financiero entró en crisis¹⁴. En 1998-2000, los bancos tuvieron pérdidas de 21 por ciento en relación con el capital y de 2,4 por ciento en relación con los activos. Las pérdidas de las CAV fueron 32 por ciento con respecto al capital y 2,5 por ciento en relación con los activos. Las medidas más importantes que las autoridades tomaron para enfrentar la crisis fueron las siguientes (Pollner, 2002): (i) reestructuración de las CAV; (ii) intervención y liquidación de diez instituciones financieras por parte de la Superintendencia Bancaria y la intervención de otras tres instituciones por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN); (iii) lanzamiento de un programa de alivio de deudas para los deudores de las CAV; (iv) diseño de un plan de capitalización por medio de líneas de crédito de FOGAFIN; (v) expedición de la nueva ley de reforma del sector financiero de 1999, y (vi) intervención del Banco de la República como prestamista de última instancia por medio de repos y un acceso mayor a las facilidades de redescuento.

En su evaluación del manejo de la crisis, Pollner (2002) elogia la respuesta rápida del gobierno y señala que el enfoque de política utilizado por las autoridades fue útil para evitar un colapso sistémico. La introducción rápida de un nuevo marco legal para los requisitos de capital de los bancos y para tratar el asunto de la concentración de la cartera, así como la introducción de la supervisión consolidada de los grupos financieros, fueron elementos críticos que hicieron posible la detección temprana de los problemas. Además, la puesta en práctica, al inicio de la crisis, de acciones correctivas rápidas y rigurosas para enfrentar situaciones de posible insolvencia impidió que su costo fiscal se multiplicara. La implantación expedita de esquemas de capitalización acompañados de incentivos para que los propietarios de los bancos asumieran una parte del riesgo, como también la puesta en práctica --en relación con los bancos débiles-- de procedimientos más modernos de salida del mercado o de fusión con otros bancos, fueron decisivas para evitar la proliferación de entidades en estado de coma, un escenario que solamente habría servido para hacer los problemas más grandes y posponer las soluciones.

El crédito de largo plazo. Otra falla de mercado significativa en el mercado financiero colombiano se presenta en la intermediación de recursos de largo plazo para financiar la inversión en capital fijo de las empresas. Las dos terceras partes de los préstamos

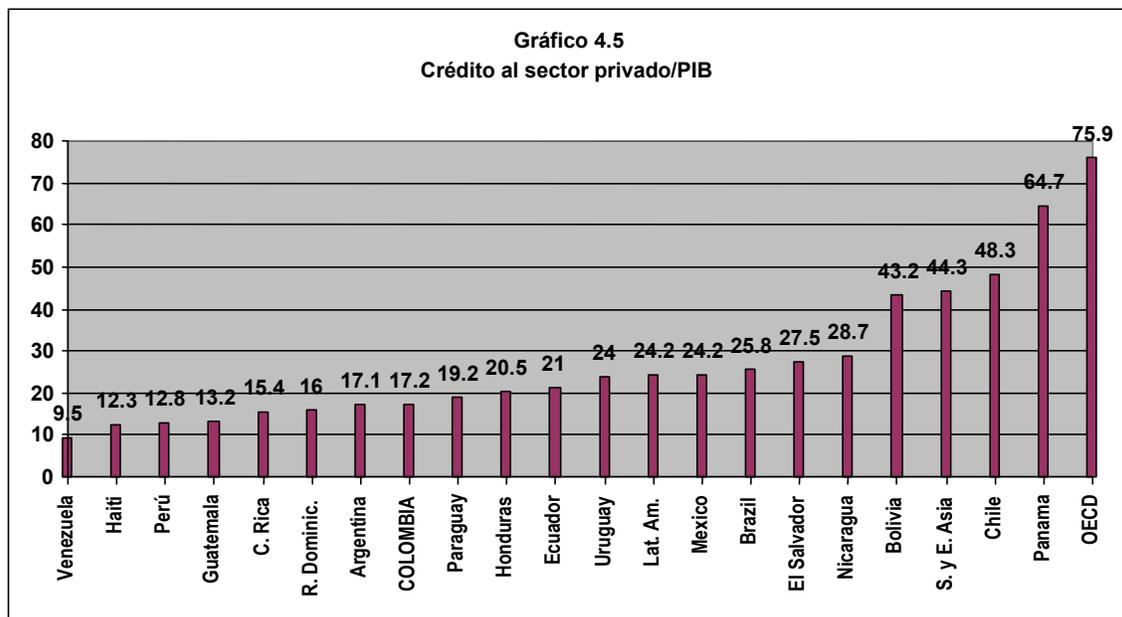
¹⁴ Un buen análisis y recuento de la crisis y de las medidas tomadas por las autoridades para sortearla se encuentra en Pollner (2002).

bancarios son a plazos inferiores a seis meses. La dificultad de conseguir financiación de largo plazo se refleja en las respuestas empresariales a la encuesta para el ICG 2001-2002. En la variable “posibilidad de que una buena compañía levante recursos por la vía de emitir acciones en el mercado accionario local”, Colombia se ubicó en el puesto 60. Sin embargo, la clasificación del país es considerablemente mejor en lo que se refiere a la facilidad de obtener fondos para financiar la inversión mediante emisiones en el mercado de bonos o mediante préstamos bancarios¹⁵. En esta materia, Colombia ocupó el puesto 45.

Factores explicativos de la escasez de crédito. Aparte de los ya mencionados, ¿qué otros factores influyen para que el desempeño del sistema financiero colombiano sea inferior al del promedio de los 75 países incluidos en la muestra del IGC? En primer lugar está el tamaño mismo del sistema. De acuerdo con el FMI (2001), el sistema financiero colombiano consta de 72 instituciones crediticias y sus activos son de alrededor de US\$ 44.500 millones (58 por ciento del PIB de 2000).

Cuando se lo compara con el sistema financiero de los países desarrollados o de los países recientemente industrializados, se ve que el colombiano es todavía un sistema pequeño en relación con el producto bruto del país. El Gráfico 4.5 permite hacer la comparación en cuestión, en la medida en que presenta el crédito al sector privado como porcentaje del PIB para una muestra de países de América Latina e incluye los valores promedio de la mencionada relación para el conjunto de América Latina, los países del sur y el este de Asia, y los países de la OCDE. El valor de la relación para Colombia (17,2 por ciento) está muy por debajo del promedio de América Latina (24,2 por ciento) y mucho más distante aún del promedio de los países del sur y del este de Asia (43,2 por ciento) y del promedio de los países de la OCDE (75,9 por ciento).

¹⁵ La pregunta que define esta variable en la encuesta es la siguiente: “¿Cuando su compañía trata de financiar sus inversiones, es lo típico que ella levante los fondos mediante préstamos bancarios o emitiendo bonos? (=7 puntos) ¿o utiliza para ello las ganancias retenidas (=1 punto)?”.



Fuente: Braun y Haussman (2002).

En segundo lugar está la interferencia del Estado en los contratos financieros. En la encuesta que la Federación Latinoamericana de Bancos realizó para el BID se encontró que entre los países de la Comunidad Andina, el que practicó el mayor número de modalidades de intervención en los contratos financieros en el período comprendido entre 1996 y el 2000 fue Colombia. Así, en distintos momentos de ese lapso se dieron siete formas de interferencia estatal: (i) en la determinación de los términos de los préstamos; (ii) en los esquemas de amortización del capital; (iii) en los esquemas de pago de intereses; (iv) en la fijación de niveles máximos para las tasas de interés activas; (v) en la fijación de niveles máximos para la tasa de interés de mora; (vi) en el establecimiento de inversiones obligatorias (distintas al encaje) que debían realizar los intermediarios, y (vii) en la determinación de un porcentaje mínimo de crédito dirigido que debe ser satisfecho por sus carteras (Cuadro 4.1). Entre tanto, en Bolivia sólo se presentó una forma de intervención del Estado en los contratos financieros (relacionada con el esquema para los pagos de interés) en ese mismo período.

Cuadro 4.1
Formas en que las autoridades intervinieron en los contratos financieros entre 1996 y el 2000

	Denominación de la moneda de los préstamos	Términos del préstamo	Esquemas de amortización de capital	Esquemas de pago de intereses	Máximo nivel de tasa de interés para préstamos	Máximo nivel de tasa de interés para mora	Inversiones obligatorias diferentes al encaje	Porcentaje mínimo de crédito dirigido
BOLIVIA				☐				
COLOMBIA		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ECUADOR		☐	☐	☐	☐	☐	☐	
PERÚ				☐	☐	☐		
VENEZUELA		☐		☐	☐		☐	☐

Fuente : Felaban - encuesta del BID

En tercer lugar, la falta de protección legal efectiva a los derechos de los acreedores es un serio problema en Colombia y esto tiene repercusiones profundas sobre el sistema financiero¹⁶. Se ha comprobado que la protección de dichos derechos incentiva tanto a los prestamistas como a los prestatarios a suscribir contratos financieros y a someterse a sus cláusulas. El contrato de crédito involucra a tres partes, a saber, el acreedor, el deudor y las instituciones que vigilan y garantizan que las dos primeras partes cumplan sus compromisos. Si estas instituciones son inadecuadas, el deudor puede llegar a la conclusión de que las ganancias que puede recibir si incumple el contrato superan los costos de incumplirlo. En particular, si no se protege el derecho del acreedor a recibir la propiedad de la garantía en caso de incumplimiento por parte del deudor, el uso de tal instrumento deja de tener su efecto positivo en términos de reducción de las asimetrías de información existentes entre prestamistas y deudores. Si los prestamistas perciben que las normas vigentes no los protegen y que peligra la posibilidad de que puedan hacerse al control de los activos dados en garantía, es probable que prefieran no otorgar el crédito. En estas condiciones se presenta un racionamiento del crédito, con el consiguiente efecto de reducción de la producción y del nivel de inversión en el sector real.

En el caso particular de Colombia, Galindo y Micco (2001) encontraron que ninguno de los cuatro derechos principales de los acreedores en las sociedades modernas¹⁷ está establecido en la legislación colombiana (Cuadro 4.2).

¹⁶ Esta discusión del papel que juegan los derechos de los acreedores sigue muy de cerca lo expuesto en Banco Interamericano de Desarrollo (2001a).

¹⁷ Los cuatro derechos en cuestión son los siguientes: (1) el derecho de los acreedores a que se les consulte en el caso de que una empresa desee declarar la reorganización cuando enfrenta una situación de quiebra;

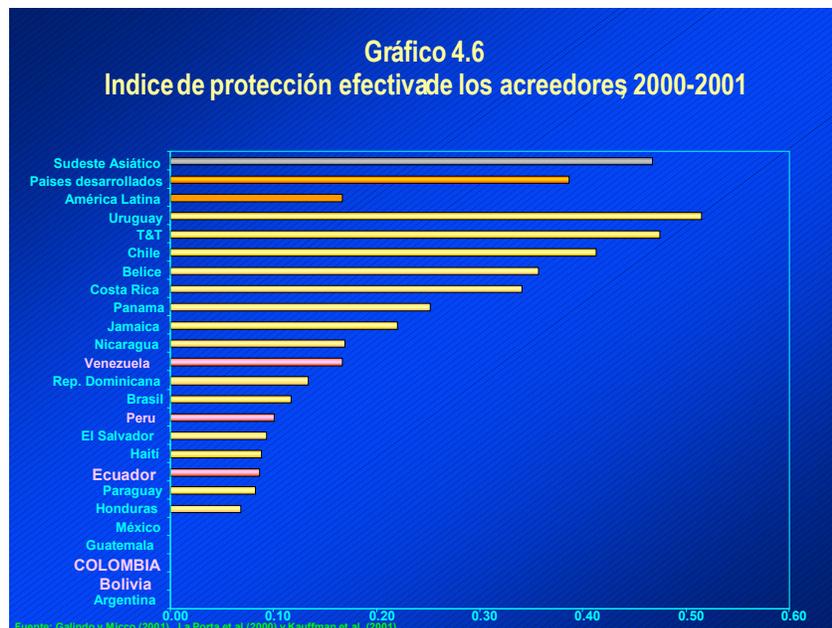
Cuadro 4.2
Derechos de los acreedores en el caso de quiebra de un deudor

	No suspensión automática sobre los activos	Acreedores asegurados son pagados primeros	Consultar con los acreedores la reorganización	La administración se cambia en la reorganización
BOLIVIA				
COLOMBIA				
ECUADOR				☐
PERÚ				☐
VENEZUELA	☐			☐

Notas: ☐ significa que el acreedor es protegido por la ley.
Fuente: Lopez-de-Silanes(20021) y Galindo y Micco (2001).

Fuente: La Porta *et al.* (1998) y Galindo y Micco (2001).

Como consecuencia, Colombia es uno de los cinco países de América Latina en que la protección efectiva a los derechos de los acreedores, tal como se mide mediante el índice elaborado por los mencionados autores, es nula (Gráfico 4.6).



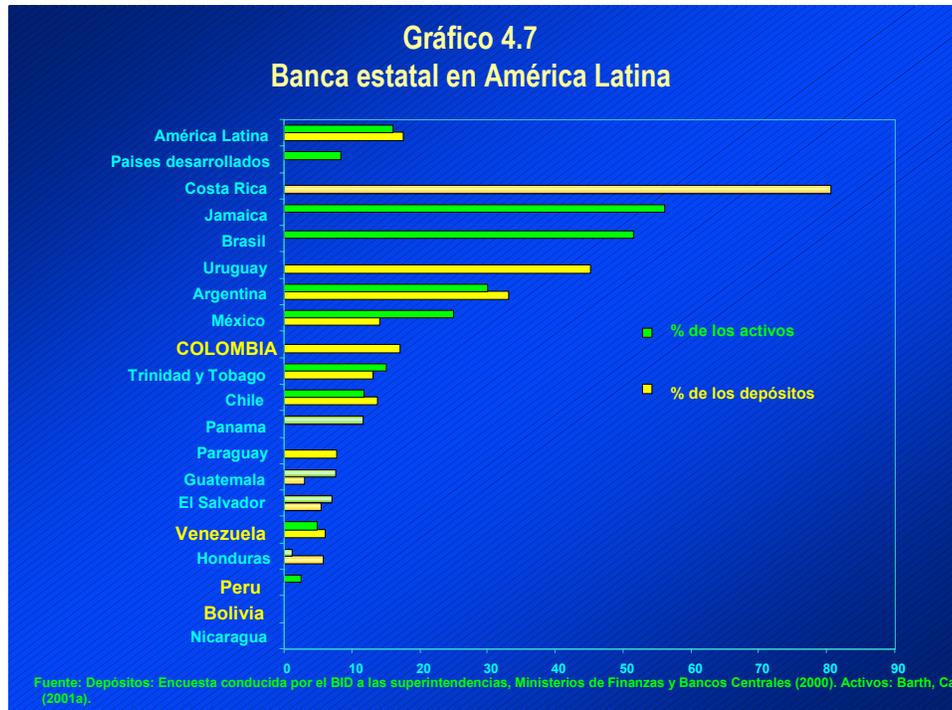
Fuente: La Porta *et al.* (1998) y Kaufmann *et al.* (1999).

(2) el derecho a la no imposición de suspensión automática sobre los activos en caso de reorganización; (3) el derecho a cobrar en primer lugar en caso de quiebra, y (4) la provisión de que la administración de la empresa debe cambiar durante la reorganización.

Otro factor que influye en el desempeño del sistema financiero es la intervención del Estado en formas distintas y que van más allá de las ya aludidas en relación con la fijación de los términos de los contratos financieros. Es preciso a este respecto destacar dos formas. La primera ya ha sido mencionada y es la participación directa del Estado en el mercado a través de la propiedad de un número de entidades financieras. La segunda es el impuesto a las transacciones financieras establecido en 1998.

En Colombia, el peso que tiene la banca estatal dentro del total del sistema es similar al promedio de América Latina (Gráfico 4.7). El subsector de propiedad estatal es un conjunto heterogéneo con por lo menos tres componentes. En primer lugar están las entidades financieras de primer piso que han sido tradicionalmente parte del sector público, la más característica de las cuales es, probablemente, el Banco Agrario. Un segundo componente está configurado por las entidades que han sido nacionalizadas como consecuencia de situaciones de insolvencia, en aquellos casos en que la recapitalización de las mismas por parte del sector privado no ha sido viable. Un tercer componente es el de las entidades de segundo piso que se utilizan como instrumentos de política industrial. Un análisis del papel y las implicaciones de la banca estatal en Colombia debería probablemente estudiar las tres categorías por separado. Si bien la realización de un estudio de ese tipo sobrepasa con creces el alcance de este trabajo, no es muy arriesgado afirmar que la contribución neta de los bancos oficiales de primer piso a la eficiencia de las transacciones financieras no ha sido positiva. Como lo señala el FMI (2001: 25, nota 27) estos bancos “frecuentemente han seguido objetivos políticos” y se les ha permitido operar “a pesar de las reconocidas debilidades de su estructura de capital”. Un indicador de la ineficiencia de dichos bancos es el hallazgo de Barajas *et al.* (1998) según el cual los bancos estatales operan con márgenes de intermediación considerablemente más altos que los de los bancos privados debido a que tienen costos operativos más elevados y a que la calidad de su cartera es inferior, y por lo tanto el riesgo que enfrentan es mayor¹⁸.

¹⁸ De acuerdo con Pollner (2002:4), los bancos estatales colombianos se caracterizan por “una planta de personal y una infraestructura física desproporcionadas, baja eficiencia y una gestión deficiente de los préstamos”. Un reflejo de la mayor ineficiencia de los bancos públicos es el hecho de que en la reciente crisis financiera los bancos públicos fueron, de lejos, los más afectados del sistema (Pollner, 2002). La mayoría estaba profundamente descapitalizada o simplemente insolvente, con coeficientes de préstamos en mora más altos y niveles de liquidez más bajos que los bancos privados.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2000) y Barth *et al.* (2001).

En 1998, el gobierno introdujo el impuesto a las transacciones financieras como un dispositivo temporal para cubrir los costos de las operaciones de rescate del sistema financiero. Sin embargo, en 2000 el Congreso transformó el impuesto en permanente y eliminó las restricciones originales sobre el uso de los recursos provenientes del mismo. El impuesto ha sido exitoso desde el punto de vista de su contribución al aumento de los ingresos tributarios pero ha empeorado la eficiencia del sistema financiero¹⁹. Como resultado se ha producido una disminución en la intermediación financiera pues el mercado ha respondido con instrumentos de pago alternativos que eliminan o reducen la utilización de los depósitos bancarios. Además existe evidencia de que los inversionistas están desplazándose hacia los bonos del gobierno y descartando los pasivos (tanto depósitos como bonos) emitidos por las instituciones financieras, lo cual reduce sus captaciones, y por lo tanto su capacidad de otorgar crédito.

Regulación y supervisión. Finalmente, es preciso examinar la calidad de la regulación y de la supervisión del sistema financiero. El auge de crédito del período 1993-1997 fue la prueba de fuego para la Superintendencia Bancaria, la entidad reguladora y supervisora. Y esta entidad no salió bien librada. En dicha fase, las prácticas de supervisión fueron débiles y la conducta de tolerancia hacia los regulados fue frecuente (FMI, 2001). Cuando la burbuja de crédito estalló se sobrevino una crisis bancaria cuyo costo fiscal el FMI (2001) estimó en 8,4 por ciento del PIB. Sin embargo, después del estallido de la crisis y en la fase más reciente, el desempeño del gobierno y de los órganos de regulación

¹⁹ En la evaluación de los efectos del impuesto a las transacciones financieras se sigue de cerca al FMI (2001).

y supervisión ha sido objeto de elogio²⁰. Se han venido haciendo serios esfuerzos para mejorar las normas prudenciales y ponerlas a la altura de las que prevalecen a nivel internacional. Una nueva ley aprobada en 1999 incorporó las siguientes estipulaciones al marco regulador para el sistema financiero²¹: (i) aumento de los requisitos mínimos de capital para las instituciones financieras; (ii) fortalecimiento de los procedimientos para la detección oportuna de instituciones en dificultad; (iii) introducción de indicadores para desencadenar acciones correctivas rápidas por parte de la Superintendencia Bancaria en casos de detección de problemas en una institución financiera; (iv) fijación de plazos para los diferentes procedimientos iniciados por la Superintendencia, por ejemplo para la decisión de liquidar o cerrar una institución o de llevar a cabo una intervención sin liquidación; (v) cláusulas más estrictas las cláusulas bajo las cuales una institución financiera puede ser intervenida, y (vi) otorgamiento de nuevas facultades a FOGAFIN, la agencia que administra el esquema de seguro de depósitos para hacer más expeditas las fusiones y adquisiciones; utilizar bancos distintos al afectado como fideicomisarios para que manejen la cartera de crédito de un banco en dificultades; transferir activos y pasivos de un banco con problemas a otro (utilizando la discriminación inicial entre activos “buenos” y “malos” del banco en dificultades); hacer préstamos a instituciones financieras y comprar activos para facilitar estas transacciones, y promover la titularización de las carteras para hacer más expedita la transferencia de activos.

Adicionalmente, la Superintendencia mejoró su sistema amplio de manejo del riesgo²² y añadió módulos para la supervisión consolidada de los grupos financieros. Recientemente el gobierno aprobó un decreto en el cual se asignan ponderaciones a riesgos de mercado específicos que normalmente enfrentan las instituciones financieras, entre los cuales figuran los riesgos asociados a los cambios en las tasas de interés y en la tasa de cambio, y los que se desprenden de los distintos plazos de los activos. Con la incorporación de las nuevas ponderaciones, los requisitos de capital que deben cumplir los bancos quedarán en lo sucesivo ponderados por el riesgo. Además, el sistema de manejo del riesgo está siendo evaluado cuidadosamente con el fin de desarrollar ponderaciones para los factores relacionados con el manejo gerencial de las instituciones, teniendo en cuenta el papel que éste cumple en el desempeño y la estabilidad de los intermediarios.

A pesar de estos avances, la regulación y la supervisión del sistema financiero fueron percibidas como inadecuadas en las encuestas para el ICG 2001-2002 (Gráfico 4.8). En esta materia, Colombia quedó ubicada en el puesto 53 de la muestra de 75 países, y el valor del índice está 1 por ciento por debajo del que le correspondería dado su nivel de ingreso.

²⁰ Véase Pollner (2002) y la sección B del Capítulo VII.

²¹ Esta enumeración se basa en la presentación hecha por Pollner (2002).

²² El sistema se basa en los conocidos indicadores CAMEL.



Puntos para la agenda

La situación aún traumática que vive este sector financiero apenas parcialmente recuperado es un problema fundamental desde el punto de vista de la competitividad de las empresas. El hecho concreto es que el crédito del sistema financiero al sector privado como proporción del PIB ha venido cayendo desde 1998. Un desafío crítico que es preciso resolver si se aspira a elevar la competitividad de las empresas colombianas es el de reconstruir el sistema financiero y en ese mismo proceso reformarlo para que pueda atender las ingentes demandas de financiación de las empresas. Por esta razón, en el presente documento se le asigna al tema del sistema financiero (y al tema estrechamente relacionado de los mercados de capital) el estatus de *crucial* para la política pública.

La experiencia reciente pone de relieve algunos puntos que deben hacer parte de la agenda de reforma del sistema financiero en los años venideros, entre los cuales figuran, en primer lugar, implantar las medidas que hagan posible la resolución final de la crisis financiera de 1998-1999, y en segundo lugar, seguir impulsando el proceso de fusión de los bancos estatales de segundo piso. En estos dos frentes ya el gobierno está tomando iniciativas y/o preparando propuestas. En lo que se refiere al primer punto, se está preparando la Ley de Ajuste Financiero y Modificaciones a la Carta Orgánica, que plantea soluciones a algunos de los vacíos existentes en el proceso de resolución y será un paso adelante hacia la conclusión exitosa de dicho proceso. En el segundo aspecto, el gobierno emitió en 2000 un decreto ejecutivo que buscaba dar inicio al proceso de fusión de los bancos estatales de segundo piso. Sin embargo, la Corte Constitucional dictaminó

que un decreto ejecutivo no era el instrumento legal correcto para realizar la mencionada reforma y que se requiere la expedición de una nueva ley.

A los puntos mencionados, la agenda debe añadir los que se desprenden de la discusión acerca de los factores estructurales que contribuyen a explicar la oferta insuficiente de crédito en el sistema financiero. Como se vio, uno de ellos es la debilidad de los derechos de los acreedores. De allí la importancia de que se establezcan las normas que protejan el derecho de los acreedores a ejecutar las garantías y de que exista un poder judicial imparcial y eficaz que las haga cumplir. La eliminación de las formas distorsionantes de intervención estatal en el mercado financiero también debe cumplir un papel prominente en la agenda. En particular, es preciso culminar el proceso de privatización de los bancos públicos de primer piso.

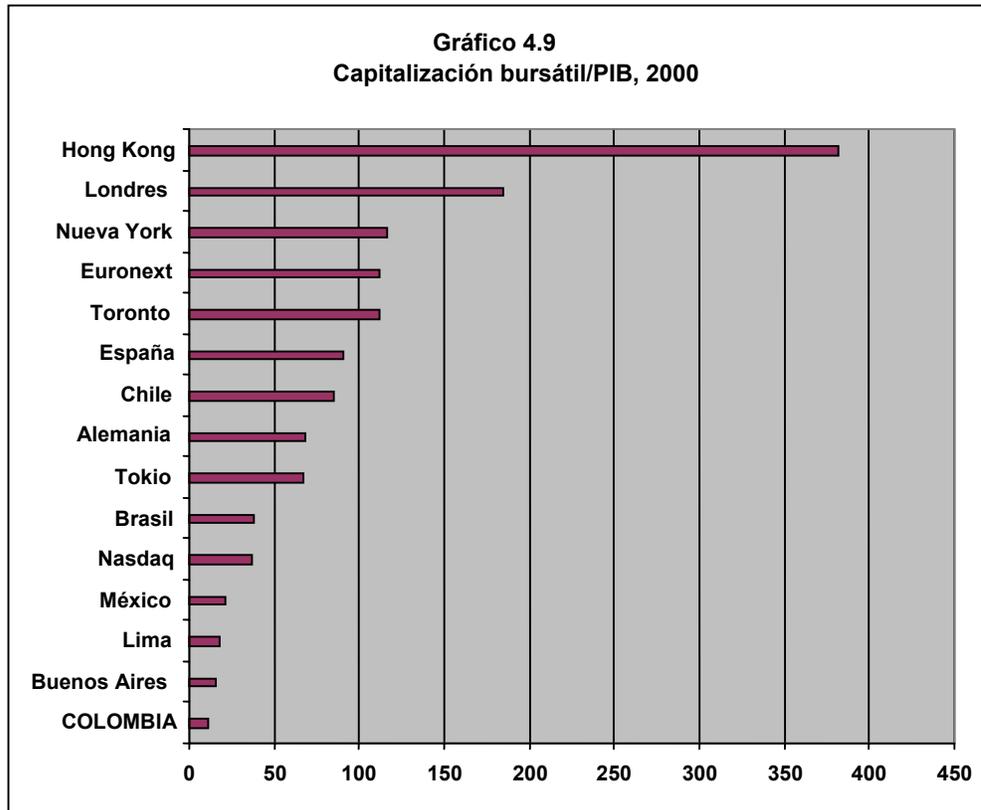
Por otra parte, la introducción de algunas mejoras técnicas puede contribuir mucho a la expansión del crédito. Una de dichas mejoras es el desarrollo de las instituciones y mecanismos a través de los cuales las entidades financieras puedan difundir y/o compartir la información, y por esa vía reducir las asimetrías de información que son endémicas en la actividad de intermediación financiera. Este papel lo pueden desempeñar las agencias de información de crédito, los registros de crédito y las agencias de clasificación crediticia. En el diseño de estas entidades, hay que tener presente que lo importante es la calidad de la información, que debe ser completa para cada préstamo. Asimismo debe incluir tanto los aspectos positivos como los negativos del préstamo individual.

Para incrementar el grado de competencia en el sistema financiero colombiano podrían considerarse medidas como las siguientes: (i) crear la Agencia de Defensa del Consumidor de Servicios Financieros, cuya función sea fortalecer la protección del usuario y promover la más amplia difusión de la información acerca de los servicios del sector financiero y los costos de los mismos, siguiendo el modelo de la recientemente establecida Financial Consumer Agency de Canadá (también llamada Agence de la consommation en matière financière du Canada)²³; y (ii) fortalecer la supervisión consolidada de los grupos económicos o conglomerados que operan en el sector financiero.

Además de mejorar la supervisión consolidada de los grupos económicos, la regulación del sector financiero debe solidificarse en lo que hace a la administración de los riesgos que enfrentan los intermediarios y en la supervisión por parte de los agentes privados del mercado sobre las actividades de los intermediarios (Correa, 2001).

El mercado de capitales. El mercado de capitales colombiano es uno de los menos desarrollados entre las economías de mayor tamaño de América Latina. Como se puede ver en el Gráfico 4.9, la profundidad del mercado, medida a través de la capitalización bursátil como proporción del PIB, es la más baja en una muestra de 15 bolsas (o agregados de bolsas por país o grupo de países). En particular, el grado de profundidad es el más bajo entre los países de América Latina incluidos en la muestra.

²³ Al respecto de esta última institución, véase FCAC-ACFC (2002).



Fuente: Superintendencia de Valores de Colombia (2002a).

De acuerdo con la Superintendencia de Valores de Colombia (2002a), al 31 de diciembre de 2001 se encontraban inscritos 794 valores en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios (RNVI), expedidos por 347 emisores. “De estos valores: (i) el 45 por ciento correspondió a valores con inscripción automática, es decir, los emitidos por la nación y por los establecimientos de crédito en desarrollo habitual de sus operaciones pasivas; (ii) el 45 por ciento provino de entidades que realizaron un trámite normal de inscripción ante el RNVI; y (iii) el 10 por ciento restante correspondió a inscripciones temporales, es decir, las realizadas por empresas de carácter oficial o público, a efectos de poder enajenar los valores mediante oferta pública de venta en el mercado secundario” (Superintendencia de Valores de Colombia, 2002a:16). La Superintendencia añade que en el cuatrienio 1998-2001 se presentó una reducción de los valores inscritos en el RNVI, una variación neta negativa de 22 por ciento que tuvo su origen en 571 cancelaciones y 1.190 inscripciones.

El mercado de valores colombiano se caracteriza por: (i) tener una base de inversionistas limitada; (ii) exhibir una mínima correlación entre el conjunto de la economía y el desarrollo del mercado; (iii) una comprensión escasa por parte de los inversionistas sobre las características del mercado accionario y de los vehículos de inversión colectiva; (iv)

bajos niveles de buen gobierno en las empresas; (v) niveles limitados de transparencia y revelación de la información, y (vi) alta concentración en la propiedad de las empresas²⁴.

El mercado de deuda pública. Uno de los fenómenos positivos de la década de los años noventa fue la creación y desarrollo del mercado de deuda pública. La Tesorería General de la República ha sido un agente muy activo en el mercado. En el período 1998-2001 los saldos en circulación de títulos de la Tesorería (TES) se multiplicaron por 3,5 (Superintendencia de Valores de Colombia, 2002a)²⁵. La Tesorería ha exhibido un grado considerable de sofisticación en el diseño de los pasivos que ofrece en el mercado interno de deuda. Actualmente opera con cuatro tipos de títulos, a saber, los bonos de tasa fija denominados en pesos; los bonos indexados al Índice de Precios al Consumidor; los bonos indexados a la Unidad de Valor Real (UVR)²⁶ y los bonos indexados al dólar estadounidense. Estos bonos cubren, por otra parte, toda la gama de plazos, desde los papeles de corto plazo (60 a 180 días y un año) hasta los de mediano y largo plazo (dos, tres, cinco, siete y diez años) (Cuevas *et al.*, 2002). La introducción de estos papeles en esa gama de plazos ha cumplido un papel muy útil para el desarrollo del mercado en la medida en que ha permitido establecer la curva de rendimientos, la cual le sirve de referencia para la determinación de los precios de las emisiones de papeles de deuda del sector privado. En lo que respecta a estas innovaciones, naturalmente que la otra cara de la moneda es el hecho de que la Tesorería ha aumentado su exposición a la inflación y a las fluctuaciones de la tasa de cambio.

El papel positivo de las emisiones de la Tesorería está resumido muy apropiadamente por Cuevas *et al.* (2002:14) cuando señalan que “la institucionalización de agentes creadores del mercado en el sector financiero y el cronograma regular de subastas llevado a término por el gobierno han sido factores exitosos en la creación de un mercado de capitales en papeles del gobierno que es líquido y profundo”. Empero, estos mismos autores señalan acertadamente que la expansión de los saldos de papeles de la Tesorería como consecuencia de las crecientes necesidades financieras del gobierno puede estar dando ya como resultado un desplazamiento del sector privado por la vía de que el gobierno puede estar absorbiendo la financiación disponible en el mercado de capitales interno. Adicionalmente, las consideraciones de sostenibilidad fiscal que se discuten en el Capítulo VII sugieren que el gobierno debería en lo sucesivo moderar el crecimiento de la emisión de deuda interna.

²⁴ Esta parte del diagnóstico sigue casi al pie de la letra a la Superintendencia de Valores de Colombia (2002a).

²⁵ El aumento en estos saldos se debió en parte a que los TES llenaron el vacío que dejaron los certificados de depósito a término y los bonos del sector financiero, instrumentos de captación que perdieron terreno como consecuencia de la crisis del sector financiero en 1998-2000.

²⁶ La Unidad de Valor Real es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda con base exclusivamente en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Esto no significa que los bonos indexados al IPC y los bonos indexados a la UVR sean indistinguibles. Una diferencia entre ellos es que los indexados a la UVR incorporan capitalización de los intereses, mientras que los indexados al IPC no incorporan dicha capitalización. Además, estos últimos son de tasa variable mientras que los primeros son de tasa fija.

Otro fenómeno positivo reciente en la evolución del mercado de capitales colombiano fue la unificación de las bolsas de Bogotá, Medellín y Occidente (con sede en Cali) en una sola institución, la Bolsa de Valores de Colombia, la cual inició operaciones el 3 de julio del 2001.

Los inversionistas institucionales. Los inversionistas institucionales que operan en el mercado de valores colombiano son los siguientes: fondos de valores; fondos de inversión; fondos mutuos de inversión; sociedades inversoras; fondos de pensiones obligatorias; fondos de pensiones voluntarias; fondos de cesantías; compañías de seguros y sociedades de capitalización; fondos comunes fiduciarios y corporaciones financieras. Al 31 de diciembre de 2001, estas entidades administraban una cartera total del orden de US\$11.000 millones de dólares. Los inversionistas institucionales más importantes son los fondos de pensiones y cesantías, los cuales, a la mencionada fecha, controlaban el 60 por ciento de la cartera total. Por su parte, los fondos de valores y los fondos de inversión se han constituido en una alternativa relevante para los inversionistas pequeños. El número total de suscriptores de estos dos tipos de fondos se incrementó en 100 por ciento en el período 1998-2001 (Superintendencia de Valores de Colombia, 2002a) y al 31 de diciembre de 2001 llegó a la cifra de 83.259. A la misma fecha, el valor neto de los 52 fondos de valores en funcionamiento, administrados por 22 sociedades comisionistas, ascendía a US\$550 millones (5 por ciento de la inversión institucional existente en Colombia).

Con el fin de que los inversionistas institucionales, y en particular, los fondos de pensiones, sean un vehículo idóneo para el desarrollo del mercado de capitales, la Superintendencia de Valores ha venido identificando las barreras normativas o de otra índole para lograr una mayor participación de éstos en el mercado. En este orden de ideas se hicieron ajustes en la normatividad de los fondos de pensiones y de otros inversionistas institucionales de largo plazo para hacer posible su participación efectiva en el mercado de bonos y títulos hipotecarios que se está desarrollando al amparo de la Ley 546 de 1999. También se estableció que los emisores que deseen que sus valores sean adquiridos por los fondos de pensiones deben adoptar los códigos de buen gobierno corporativo (Superintendencia de Valores de Colombia, 2002a).

El marco legal del mercado de capitales. El marco legal presenta serias deficiencias que dan como resultado una regulación fragmentada y desactualizada en comparación con las de otros países con los cuales Colombia compite por atraer inversión extranjera. Las fallas más notorias del marco legal y de las normas de regulación son las siguientes (Superintendencia de Valores de Colombia, 2002a):

- La ley marco del mercado de valores (Ley 35 de 1993) fue diseñada para resolver los problemas del segmento intermediado del mercado de capitales y se refiere sólo de una manera marginal al segmento desintermediado.
- El marco legal obedece a una concepción altamente intervencionista.
- La actual regulación está rezagada con respecto a nuevas evoluciones que requieren medidas tales como: (i) establecer, dentro del grupo de los

inversionistas, la distinción entre profesionales y consumidores; (ii) utilizar las redes electrónicas globales para satisfacer las necesidades de financiación a través del mercado; (iii) aplicar las normas internacionales en los temas de negociación, compensación y liquidación, y establecer el valor de los activos mediante procedimientos que reconozcan la agregación de valor como consecuencia del desempeño económico de los activos.

- La información que se demanda a los emisores es insuficiente y no tiene la frecuencia adecuada para la toma de decisiones.
- Las normas de contabilidad no están a la altura de los patrones internacionales.
- La regulación se ha ocupado principalmente de las personas jurídicas que realizan las transacciones en el mercado y no de las transacciones mismas.
- La Ley de Sociedades vigente es aplicable tanto a las sociedades cerradas como a las sociedades abiertas y no tiene en cuenta que estas últimas deben tener normas más exigentes en lo que se refiere a la transparencia, a las obligaciones en materia de suministro de información y a su actuación en el mercado de valores.
- Los requisitos establecidos en la regulación de las sociedades en materia de protección de los derechos de los accionistas e inversionistas, especialmente de los minoritarios, no son suficientes.
- El marco legal carece de normas de buen gobierno que sean obligatorias para los emisores.
- La regulación actual establece estándares de responsabilidad insuficientes para algunos agentes con influencia en las decisiones de las sociedades como es el caso de los accionistas controladores y de los denominados directores a la sombra.
- El actual marco regulador no define adecuadamente la autorregulación.
- El sistema de compensación y liquidación de las operaciones está fragmentado en el sentido de que impone diferentes estándares para transacciones que deberían tener los mismos, lo cual dificulta la conclusión correcta de las operaciones.

Puntos para la agenda

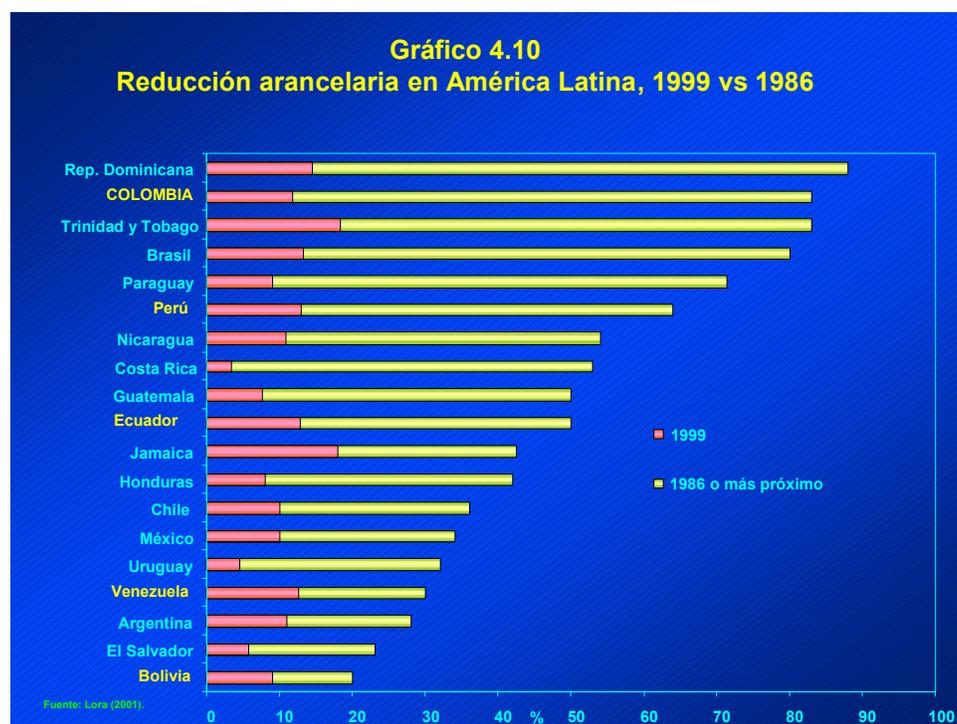
La agenda para el desarrollo de los mercados de capital²⁷ en los años venideros debería incluir las siguientes medidas y líneas de acción: (i) hacer que la política de emisión de deuda interna de la Tesorería se defina tanto en función de consideraciones de disciplina fiscal como del criterio de evitar el desplazamiento del sector privado de la financiación disponible en el mercado; (ii) estimular la titularización de los instrumentos hipotecarios, una vez los términos de los contratos de préstamos hipotecarios lleguen a un nivel adecuado de estandarización; (iii) mejorar la protección de los inversionistas; (iv) desarrollar y estandarizar nuevos productos; (v) continuar eliminando las barreras normativas y de otro tipo a la participación más amplia posible de los inversionistas institucionales en el mercado de valores; (vi) realizar ajustes a las normas y procedimientos de los procesos de privatización de las empresas públicas para que sean realizados a través del mercado de valores; (vii) desarrollar el mercado de derivados; (viii) adecuar los sistemas de negociación, formación de precios, compensación, liquidación y pagos a las normas internacionales; (ix) implantar las normas y prácticas contables y de provisión y divulgación de información tanto hacia la entidad reguladora como hacia los inversionistas y demás participantes en el mercado para que éste sea transparente y bien regulado; (x) imponer la obligación de que las empresas emisoras de valores cumplan las normas de buen gobierno corporativo, incluyendo aquéllas relativas a los derechos económicos de los accionistas, a la obligación de las empresas de dar información veraz y oportuna, y a la definición de las responsabilidades de los administradores y los miembros de las juntas directivas que emitan; (xi) actualizar, modernizar e integrar el marco regulador del mercado de valores; (xii) definir procedimientos de contingencia para el caso en que se presente desorden en el mercado o un desplome súbito de los precios, ya sea que éste resulte de la operación de factores exógenos de contagio o de comportamientos de manipulación protagonizados por agentes del mercado local; (xiii) simplificar los procedimientos legales y reglamentarios para emitir valores; (xiv) fortalecer los recursos humanos de la Superintendencia de Valores, particularmente en lo que se refiere a la capacidad de detección e investigación de casos de fraude o de manipulación o de transacciones basadas en la utilización de información privilegiada.

Una porción importante de las medidas propuestas está incluida en el proyecto de Ley del Mercado de Valores que el gobierno del presidente Pastrana (1998-2002) sometió al Congreso en septiembre de 2001. La aprobación del mismo sería un paso significativo hacia la creación del marco legal e institucional que se requiere para abrir nuevos cauces al desarrollo del mercado de capitales colombiano.

²⁷ La agenda que aquí se propone incorpora porciones importantes de las propuestas de la Superintendencia de Valores (2002b) y de Cuevas *et al.* (2000).

B. Transacciones externas

En la parte inicial de la década de los años noventa, Colombia implantó la liberalización del comercio exterior. La estructura arancelaria fue racionalizada y los aranceles fueron reducidos significativamente (Gráfico 4.10). El promedio simple del arancel cayó de 44 por ciento a 11,5 por ciento. El promedio ponderado del arancel es ahora alrededor del 8 por ciento (Dabán, 2001). La dispersión en la protección efectiva también disminuyó. Así, la razón de la protección efectiva máxima a la protección efectiva mínima declinó de 6,2 a 4,3. Las restricciones no arancelarias fueron reducidas y ahora sólo cubren a unos pocos sectores. La protección subsistente se basa en la estructura arancelaria del Arancel Externo Común de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La estructura escalonada de estos aranceles provee a los productores de bienes finales manufacturados una protección efectiva más alta que la que sugieren los aranceles nominales. Desde 2000 el país está aplicando algunas medidas de salvaguarda bajo la forma de aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones, medidas éstas aplicadas a tres productos. Las autoridades sostienen que estas restricciones son temporales y que serán removidas en 2003 (Fondo Monetario Internacional, 2002). A pesar de las restricciones y visto en su conjunto, el régimen de comercio exterior de Colombia es abierto. La calificación que recibe el país en el Índice de Restricción del Comercio es 2 (en una escala de 1 a 10, en que 1 es la calificación aplicable a los regímenes completamente abiertos).



Fuente: Lora (2001b).

Desde que Colombia se afilió la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, su política comercial ha estado regida por sus obligaciones con dicha organización, así como por los acuerdos comerciales regionales y bilaterales que ha suscrito. En este orden de ideas, el gobierno convirtió el Certificado de Reembolso Tributario (CERT) en un instrumento simple de reintegro de derechos de importación, eliminando el componente de subsidio que antes incorporaba. Los componentes de subsidio a las exportaciones que hacían parte del Plan Vallejo y el régimen de las zonas francas han sido notificados a la OMC y van a ser eliminados.

Entre las barreras al comercio de exportación cabe mencionar la inexistencia de una infraestructura suficiente y de tecnología apropiada para la inspección de mercancías en los puertos colombianos, y la poca automatización de los trámites de comercio exterior (Ministerio de Comercio Exterior, 2002).

Puntos para la agenda

Desde el punto de vista de la competitividad de sus empresas y por contar ya con un régimen de comercio exterior fundamentalmente abierto, en el cual las distorsiones son relativamente menores, para Colombia el tema principal de la política comercial *no* es la política arancelaria sino más bien la política de integración a la economía mundial. Y en ella la cuestión clave es la manera de avanzar simultáneamente en los varios frentes en que el país debe actuar para profundizar su integración global. Los frentes más importantes son: (i) la participación en la nueva ronda de negociaciones internacionales en conexión con la Agenda del Desarrollo lanzada en la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Doha, en noviembre de 2001; (ii) las negociaciones hacia el establecimiento del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y (3) la participación en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la estrategia de que la CAN actúe como un bloque en el proceso de negociación del ALCA²⁸.

En las negociaciones de la Agenda de Desarrollo de Doha el tema crucial es el del acceso a los mercados de los países industrializados, particularmente para la exportación de aquellos bienes para los cuales Colombia tiene ventajas comparativas pero que han sido objeto de altos niveles de protección en dichos países. Un aspecto clave de este tema es la liberalización del comercio de productos agrícolas, la cual debe incluir: (i) la reducción de los actuales niveles de protección de dichos productos en los países industriales, (ii) la reducción de los subsidios a la agricultura, y (iii) la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas. Otro aspecto importante para Colombia es la reducción rápida de las barreras que afectan a las manufacturas.

Pero adicionalmente al tema del acceso, existen otros puntos de gran importancia que la agenda de negociaciones de Colombia debe incluir. Uno de ellos es que las futuras reglas multilaterales deben ofrecerle a los países en desarrollo una oportunidad real de diversificar sus estructuras productivas y de reducir la vulnerabilidad externa de sus

²⁸ La discusión que viene a continuación toma diversos elementos de Banco Interamericano de Desarrollo (2002b), Taccone y Nogueira (2002), CEPAL (2002) y Ministerio de Comercio Exterior (2002).

economías. Los países en desarrollo deberían tener un margen de maniobra para definir sus propias políticas de desarrollo dentro de parámetros congruentes con la libertad de comercio. Un aspecto especial es que los países en desarrollo deben recibir un tratamiento especial y diferenciado que les permita acelerar su ritmo de desarrollo. El tratamiento especial debe incorporar dos elementos básicos, a saber, mejoras no recíprocas en el acceso a los mercados de los países industrializados, y un grado apropiado de flexibilidad y discrecionalidad en las políticas de los países en desarrollo con respecto a sus propios mercados.

Asimismo es esencial que la agenda colombiana incluya el criterio de que las negociaciones deben propiciar una mayor movilidad internacional del factor trabajo.

En lo que se refiere al ALCA, el objetivo final es establecer un área de libre comercio y de libre inversión para 34 países del hemisferio que conformarían un mercado de 800 millones de habitantes, quienes a su vez generan el 38 por ciento del ingreso mundial. El proceso de configuración del ALCA está organizado en nueve grupos de negociación definidos cada uno por un área temática. Las áreas temáticas son las siguientes: acceso a los mercados, agricultura, servicios, compras del Estado, inversión, subsidios, combate a las prácticas desleales de comercio y derechos compensatorios, propiedad intelectual; política de competencia y solución de controversias.

En las negociaciones del ALCA el principal objetivo es, de nuevo, el acceso a los mercados, y particularmente a los de Estados Unidos y Canadá. La agenda colombiana debe por lo tanto incluir: (i) el desmantelamiento de las barreras al comercio existentes en los países que van a ser miembros del Acuerdo, y especialmente en los dos mencionados; (ii) el establecimiento de reglas que garanticen un ambiente seguro y predecible en materia de aplicación de medidas de protección contingentes; y (iii) el establecimiento de un mecanismo eficiente de resolución de disputas. De manera similar a como sucede en el sistema multilateral mundial, uno de los aspectos que Colombia debe enfatizar es el acceso al mercado para los productos agrícolas.

En aplicación del principio del tratamiento especial y diferenciado, Colombia debe perseverar en su propuesta de que los países de la región sean clasificados en cuatro niveles de desarrollo, de tal manera que las economías que están en un grado de desarrollo más avanzado acepten la obligación de asumir menores plazos de desgravación, mayores volúmenes de comercio a liberar y márgenes superiores de desgravación (Ministerio de Comercio Exterior, 2002).

En lo que se refiere al proceso de negociación, en Colombia existe consenso entre el gobierno y el sector privado en torno a la idea de que la mejor táctica en la negociación del ALCA es que la Comunidad Andina de Naciones actúe como un bloque único.

En relación con la CAN como tal, la agenda de Colombia debería incluir los siguientes puntos:

- La consolidación de la Unión Aduanera Andina, lo cual requiere a su vez la adopción de un verdadero arancel externo común. El actual Arancel Externo Común aún tiene muchas excepciones y perforaciones, todavía no puede ser considerado satisfactorio y está en vías de reformulación.
- El fortalecimiento del marco institucional de la CAN, en particular, de los mecanismos de resolución de disputas.
- La modernización y simplificación de los procedimientos aduaneros en los cinco países de la Comunidad.
- El desarrollo de la infraestructura de transporte y de un sistema de transporte multimodal con miras a reducir los costos por este rubro. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) está llamada a cumplir un papel importante en el logro de los mencionados objetivos.

C. Mercado de trabajo

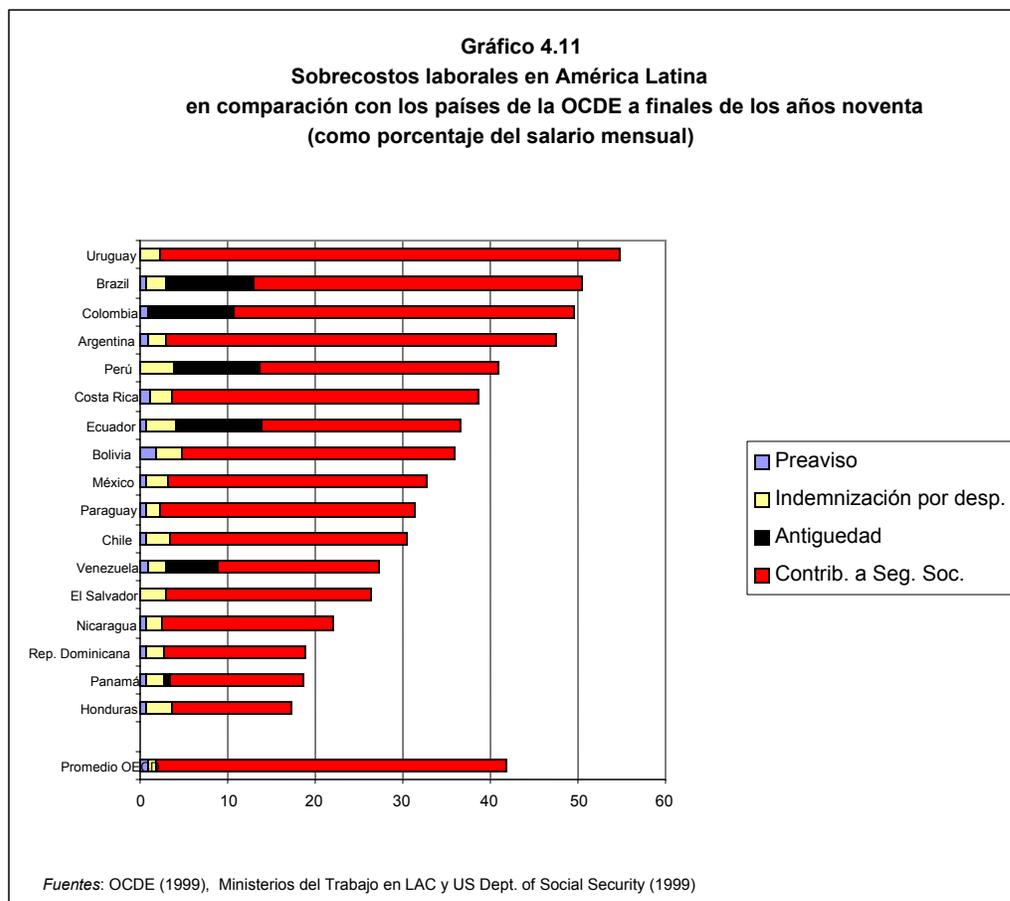
El mercado de trabajo se caracteriza por la presencia de factores que le restan flexibilidad²⁹, siendo los más importantes el alto nivel de los sobrecostos laborales, el aumento reciente del salario mínimo, y las regulaciones que restringen los arreglos laborales posibles entre patronos y empleados.

Los sobrecostos. Los sobrecostos laborales son actualmente del orden de 46,3 por ciento del salario (Clavijo y Lozano, 2001). Los sobrecostos (o impuestos a la nómina) son los siguientes (como porcentaje del salario): (i) contribución pensional: 14,5 por ciento; (ii) seguro de salud: 12 por ciento; (iii) contribución al fondo de cesantías: 8,3 por ciento; (iv) seguro de accidentes: 2,5 por ciento; (v) contribución al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): 2,0 por ciento; (vi) contribución al Instituto de Bienestar Familiar: 3,0 por ciento, y (vii) contribución a las cajas de compensación familiar: 4,0 por ciento. El total es 46,3 por ciento, de lo cual el 37,2 por ciento le corresponde al empleador y 9,1 por ciento al trabajador.

Un nivel tan alto de sobrecostos tiende a generar una diferencia significativa entre el costo del trabajo para los empleadores y la remuneración disponible para el consumo de los trabajadores. El costo adicional involucrado hace que la demanda de fuerza de trabajo caiga y a la vez empuja a los trabajadores hacia el sector informal. El Departamento Nacional de Planeación estima que por cada punto porcentual de alza en los impuestos a la nómina, la demanda de fuerza de trabajo se reduce en 0,3 por ciento (50.000 empleos).

Para tener una perspectiva comparativa de cuán alto es el nivel de los sobrecostos laborales, el Gráfico 4.11 muestra ese rubro para 17 países de América Latina y los compara con el promedio de los mismos en los países de la OCDE. Colombia es el tercer país con sobrecostos más altos en la región y su peso con relación al salario es más alto que el promedio de los países de la OCDE.

²⁹ En esta discusión se sigue muy de cerca el análisis del FMI (2002).



El salario mínimo. En términos reales, el salario mínimo legal ha aumentado de una manera sustancial en los últimos años. Esto ha sucedido porque cada vez que ha habido aumentos nominales en el mismo, éstos se han hecho con base en la inflación pasada, en condiciones en que la inflación ha venido decreciendo sistemáticamente. El alto nivel real del salario mínimo dificulta la consecución de empleo para los trabajadores menos calificados y también ha tendido a promover el empleo informal, que abarca ahora a más del 50 por ciento de la fuerza de trabajo enganchada.

Las regulaciones. Las regulaciones existentes restringen los arreglos laborales posibles entre patronos y empleados y dificultan la contratación por tiempo parcial o por horas. Además, la definición de “horas regulares de trabajo” es bastante restrictiva y la compensación obligatoria para el trabajo realizado por fuera de las horas regulares es alta, lo cual impone altos costos a los negocios que necesitan operar por fuera de las horas regulares legalmente definidas.

La cuestión del desempleo estructural. Colombia tiene un problema agudo de desempleo³⁰. Desde 1999, una de cada cinco personas dispuestas a trabajar no encuentra trabajo. Este nivel de desempleo es el más alto que haya conocido el país y es, además,

³⁰ La discusión de este tema sigue de cerca los análisis de Lora (2001a) y del FMI (2001).

el más elevado de América Latina (Lora, 2001a). Adicionalmente, la duración promedio del desempleo se ha duplicado desde mediados de los años noventa.

Como lo anota acertadamente el FMI (2001), el comportamiento de la tasa de desempleo en la década de los años noventa se puede explicar sólo parcialmente como un efecto del curso del ciclo económico. Desde el punto de vista de una hipótesis simple que pretendiese explicar la evolución de la tasa de desempleo sólo como un reflejo del movimiento cíclico de la demanda agregada y la producción, son varios los hechos anómalos de los cuales ésta no podría dar cuenta. En primer lugar, el auge económico de la parte inicial de la década a duras penas se reflejó en la tasa de desempleo. Mientras la economía creció casi 30 por ciento en términos reales entre 1990 y 1994, la tasa de desempleo cayó menos de 1,5 puntos porcentuales en el mismo período. Es más, mientras el crecimiento del PIB en 1995 fue 5,2 por ciento, la tasa de desempleo aumentó 1,6 puntos porcentuales. En segundo lugar, para el momento en que la recesión de 1998-1999 empezó, la tasa de desempleo ya había aumentado de 9,8 por ciento en junio de 1994 a 15,9 por ciento en junio de 1998. En tercer lugar, el desempleo no cayó durante el primer año de la recuperación (2000). Por el contrario, aumentó de 18 por ciento a fines de 1999 a 20 por ciento a fines de 2000.

El estudio del FMI (2001) examina empíricamente la cuestión y encuentra que el ciclo económico explica parcialmente el comportamiento del desempleo pero que éste también está relacionado con otras causas. Una de ellas es la evolución del precio relativo del trabajo con respecto al capital. La evidencia presentada por el Fondo (FMI, 2001) muestra que el precio del factor trabajo con respecto al capital se duplicó a lo largo de la década pasada. Este cambio en el precio relativo constituyó un incentivo para que las empresas redujeran la utilización del factor trabajo en relación con el factor capital. Una segunda causa probable fue el incremento del desempleo para aquellas personas que eran las principales receptoras de ingresos en las respectivas familias. La hipótesis sostiene que la mencionada circunstancia forzó a otros miembros de la familia a entrar al mercado laboral en un esfuerzo por reemplazar el ingreso familiar perdido, incrementando así la oferta de trabajo. Un tercer factor es el desfase entre las habilidades demandadas por los empleadores y aquéllas ofrecidas por los trabajadores. Visto en su conjunto, el estudio argumenta convincentemente la tesis de que una buena parte del aumento en el desempleo durante los años noventa puede estar relacionada con factores estructurales.

Los diversos factores mencionados en el estudio del FMI no tienen, sin embargo, un peso uniforme en la explicación de la alta tasa de desempleo. El cambio en el precio relativo del trabajo cumple el papel dominante como factor explicativo. Bajo ese cambio en el precio relativo subyacen dos elementos de tipo institucional que han contribuido a elevar los costos del trabajo y que son puntualizados de una manera enfática en el trabajo de Lora (2001a). El primero es el conjunto de sobrecostos a la nómina establecidos por la legislación laboral vigente. El segundo es el salario mínimo. Estos factores ya se discutieron arriba. Sin embargo, es apropiado añadir dos anotaciones en relación con las implicaciones económicas del salario mínimo en Colombia. El punto es que en comparación con los patrones latinoamericanos, el comportamiento del salario mínimo tiene dos rasgos distintivos. En primer lugar, es bastante estable en términos reales. En

segundo lugar, su cobertura es amplia y por lo tanto su influencia sobre los niveles salariales efectivos es considerable. En Colombia, uno de cada tres trabajadores tiene remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos. En ningún otro país de la región se observa una concentración semejante de las remuneraciones en niveles cercanos al salario mínimo. El salario mínimo está diseñado con la intención de que sea un mecanismo de protección de los ingresos de los trabajadores. El problema radica en que cuando las oportunidades de encontrar empleo son limitadas, su operación efectiva equivale a la existencia de una rigidez que se traduce en mayor desempleo y en mayor informalidad. Lora y Herrera (1993) estimaron que, por cada punto porcentual de aumento del salario mínimo real, el desempleo sube 0,3 puntos porcentuales y la informalidad 0,2 puntos porcentuales. Además, como es de esperar, los efectos negativos sobre el empleo se concentran sobre los grupos más pobres de la fuerza de trabajo.

Ahora bien, un alto nivel de desempleo en un país es una condición adversa para la competitividad. Si se tiene en cuenta que la experiencia laboral continuada de los individuos en sus empleos es una de las fuentes de formación del capital humano de una sociedad, es fácil comprender que por cada persona que permanece en situación de desempleo, la economía está perdiendo no solamente la contribución del trabajo de esa persona al valor agregado presente sino ante todo la oportunidad de incrementar el capital humano futuro tanto del trabajador como de toda la sociedad.

Puntos para la agenda

Los elementos claves para la reforma del mercado de trabajo y la reducción del desempleo estructural son: (i) la reducción de los impuestos a la nómina, (ii) la modificación de la legislación sobre el salario mínimo, y (iii) el cambio de los procedimientos de negociación de los salarios. A continuación se sugieren medidas que se pueden tomar en cada uno de estos frentes.

En el terreno de los impuestos a la nómina existen buenas razones económicas (Lora, 2001a) que indican que la mayoría de los servicios que prestan el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las cajas de compensación familiar deberían financiarse con mecanismos diferentes a la nómina³¹. Existe aquí entonces un margen para reducir los sobrecargos a la nómina hasta en siete puntos porcentuales³².

³¹ La idea básica es que los servicios de cobertura universal, como la salud básica, deben ser cubiertos con impuestos generales, mientras que aquéllos que tienen cobertura restringida deben financiarse con contribuciones obligatorias de los beneficiarios. Por otra parte, aquellos servicios que el Estado no está obligado a garantizar y que los beneficiarios tienen la opción de utilizar o no utilizar deben ser financiados únicamente con contribuciones de las personas que se afilian voluntariamente o, alternativamente, de una manera directa, por medio de tarifas por la prestación de los servicios. A la luz de estos criterios, la mayoría de los servicios que prestan el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las cajas de compensación deberían financiarse con mecanismos diferentes a los impuestos a la nómina.

³² De acuerdo con Lora (2001a), estimaciones efectuadas utilizando un modelo de equilibrio general del Banco Mundial indican que si se redujesen los impuestos a la nómina en siete puntos porcentuales, habría un aumento de 9 por ciento en el empleo formal, la tasa de informalidad se reduciría en 2,6 puntos porcentuales y el desempleo caería casi un punto porcentual.

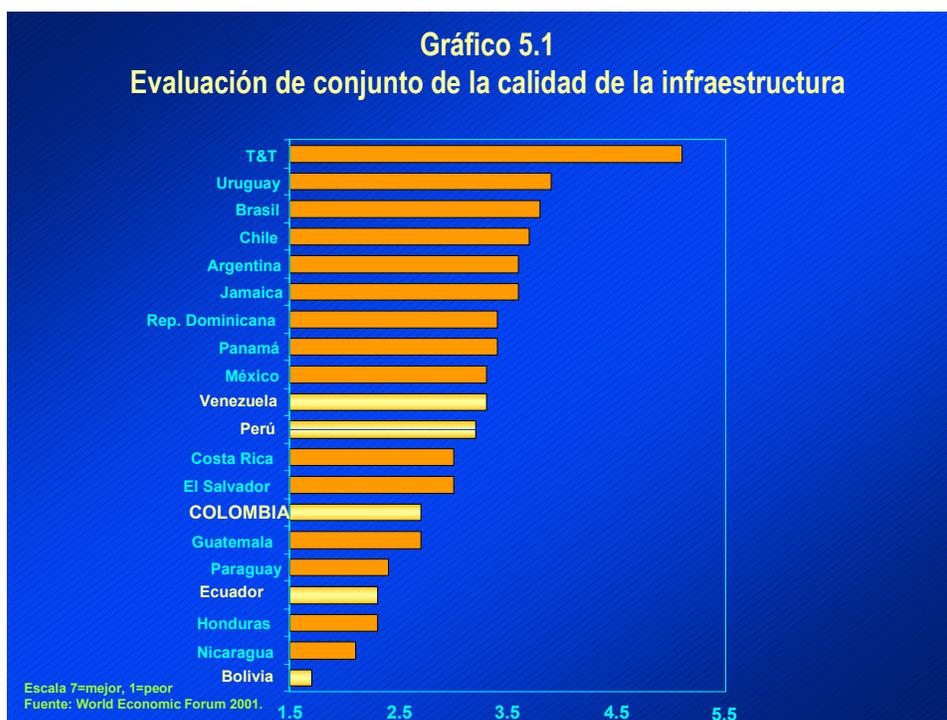
En el terreno de la legislación sobre salario mínimo, una propuesta viable es la de Lora (2001a) en el sentido de que se debe establecer un régimen diferencial para los jóvenes que ingresen a las empresas con carácter de aprendices.

En materia de procedimientos de fijación de los salarios, una medida que puede considerarse es la de transitar a un sistema en que las negociaciones se hagan cada dos años en lugar del sistema actual en que se hacen cada año. El hecho de que la tasa de inflación esté ahora a niveles de un dígito es una condición favorable para este cambio institucional³³.

³³ Esta propuesta también es formulada por Fretes y Paqueo (2002).

V. LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA

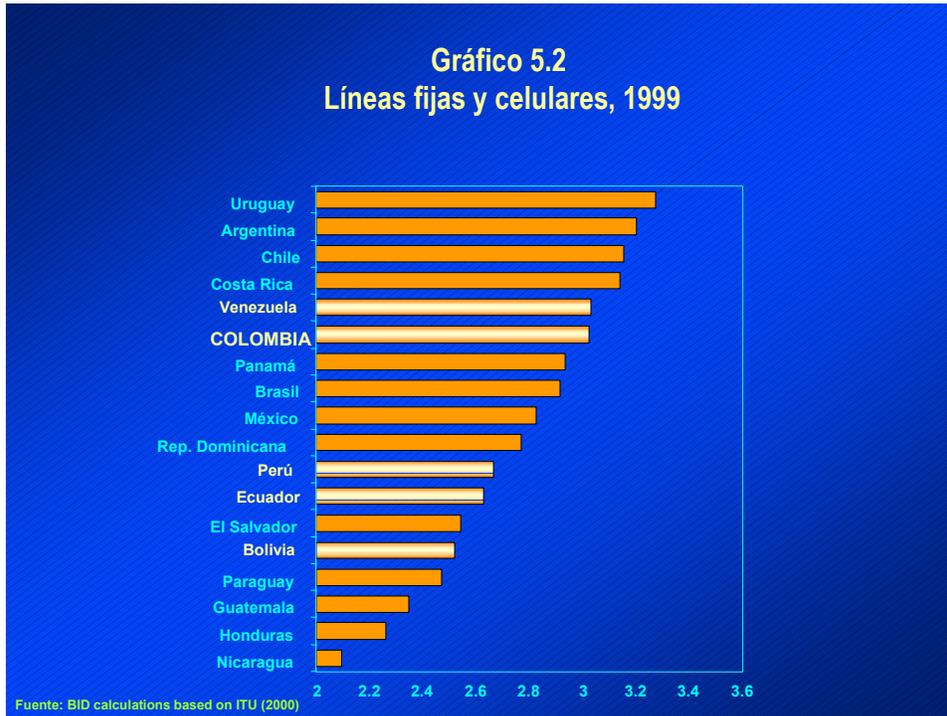
Es apropiado empezar el análisis del estado de la infraestructura física productiva de la economía colombiana con una apreciación global de la misma. En este terreno, la opinión de los empresarios, que son los usuarios directos, es particularmente útil. De acuerdo con los resultados del Informe de Competitividad Global 2001-2002, la calidad general de la infraestructura colombiana recibió una calificación de 2,3 en una escala de 1 a 7, con lo cual Colombia ocupó el puesto 64 (en la muestra de 75 países). La calificación recibida está 31 por ciento por debajo de la que debería tener Colombia dado su nivel de ingreso (Gráfico 5.1). Estos resultados la colocan en el grupo de siete países de América Latina con la peor infraestructura productiva. Lo mismo sugiere el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000) cuando señala que “las operaciones de las empresas en Colombia continúan sufriendo por lo inadecuado de la infraestructura nacional”. A continuación se hace un examen de cada uno de sus componentes.



A. Telecomunicaciones

Los indicadores de desarrollo de las telecomunicaciones sugieren que en esta área de la infraestructura, Colombia es uno de los países cuantitativamente mejor dotados de América Latina. Así, un indicador desarrollado por el Departamento de Investigación del BID y que combina el número de líneas telefónicas y el número de celulares por cada 100 habitantes arroja una clasificación en la cual el país es el sexto en una muestra de 18 de América Latina (Gráfico 5.2). Obsérvese también que en este caso el valor del indicador

prácticamente coincide con el pronosticado con base en el nivel de ingreso del país. Por otra parte, en una muestra de once países utilizada por Sánchez y Acosta (2001) para los cuales se compara el número de líneas telefónicas por cada 10.000 habitantes en 1998, Colombia ocupa el tercer lugar. En el número de maquinas para la transmisión electrónica de facsímiles, Colombia es el primero en una submuestra de siete países latinoamericanos con 4,8 maquinas por cada 10.000 habitantes (Sánchez y Acosta, 2001).



De acuerdo con el Banco Mundial (1998), el servicio que brinda el sistema colombiano de telecomunicaciones es relativamente bueno cuando se lo compara con el de países de un nivel de desarrollo similar. La tasa de llamadas exitosamente concluidas alcanza el 61 por ciento; el tiempo promedio para que una falla sea reparada es 5,1 días, mientras que el tiempo promedio de espera para que una nueva línea sea instalada es 3,3 meses. Sin embargo, estos indicadores son inferiores a los de los países desarrollados (75 por ciento, un día y una semana respectivamente). La mencionada institución añade que el servicio ha mejorado desde que el gobierno abrió el sector a la competencia (1994) y liberalizó el servicio de larga distancia (1997). Sin embargo, las encuestas para el ICG de 2000 ubican a Colombia en la sexta posición entre los países latinoamericanos de la muestra en la variable “calidad de la infraestructura telefónica y de facsímiles”³⁴. Dos factores que han frenado el desarrollo de la empresa estatal Telecom es el alto número de empleados y el peso de la carga pensional. El plan de pensiones de Telecom es generoso y la edad de retiro de sus trabajadores está muy por debajo de la establecida por la Ley.

³⁴ La pregunta con la cual se construye dicha variable de opinión es la siguiente: “¿Son las líneas telefónicas para su empresa escasas y difíciles de obtener? (=1) ¿o ampliamente disponibles y altamente confiables? (=7)”.

Otro indicador importante a examinar es la densidad de líneas telefónicas. De acuerdo con Batyski (1998), en una muestra de cinco países conformada por Argentina y las naciones andinas salvo Bolivia, Colombia es el país con la más alta densidad. Por otra parte, un indicador puntual en que este país ocupa un lugar de excelencia es la inversión en telecomunicaciones como porcentaje del PIB. En las clasificaciones realizadas para el Anuario de Competitividad Mundial 2001 del International Institute for Management Development (IMD, 2001), Colombia ocupó el segundo lugar a nivel mundial con una inversión en telecomunicaciones de 1,56 por ciento del PIB en 1999.

Como ya se mencionó anteriormente, Colombia ha abierto a la inversión privada el mercado de telefonía celular y ha conducido subastas de parte del espectro de frecuencias. Además, recientemente rediseñó el sistema de concesiones para servicios de comunicación personal. Sin embargo, el servicio de telefonía fija aún está dominado por las empresas estatales. Sólo el 3,4 por ciento de las líneas telefónicas está en manos de empresas privadas, cuando el promedio para América Latina es del 85 por ciento.

El servicio de telefonía pública básica conmutada (TPBC) para los estratos sociales más pobres es subsidiado. La Ley 142 de 1994 estableció que los hogares de los estratos socioeconómicos de más altos ingresos (los estratos 5 y 6 en la terminología colombiana) y las empresas industriales y comerciales deben hacer una contribución obligatoria que debe ser distribuida por las empresas de TPBC entre los usuarios residenciales de los estratos de más bajos ingresos (estratos 1, 2 y 3 en la terminología colombiana). Posteriormente, la Ley 286 de 1996 estableció que las empresas que obtengan excedentes (es decir, aquéllas para las cuales los ingresos por los mencionados aportes obligatorios sean más altos que los subsidios otorgados en el ámbito territorial en que opera la empresa respectiva) deben transferirlos al Fondo de Comunicaciones para que éste los destine al pago de los subsidios en el ámbito nacional de los estratos 1, 2 y 3 atendidos por empresas deficitarias.

El esquema de subsidio tiene varios problemas. En primer lugar, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (2002a y 2002b) plantea que es insostenible. Sobre la base del dato según el cual, en 2001 los subsidios superaron las contribuciones en la suma de 44.701 millones de pesos para el conjunto del país (alrededor de US\$19,4 millones), la CRT estima que de mantenerse los parámetros actuales, este déficit seguiría creciendo sostenidamente por el resto de la década y llegaría a ser alrededor de US\$60 millones en 2010. En el mismo orden de ideas, Challa (2002:12) afirma que “[e]l sistema de subsidios está causando la quiebra de las compañías y le está creando un inmenso problema al gobierno”.

El problema institucional más importante que enfrenta el sector es la fragmentación de los organismos reguladores. Así, la Comisión de Televisión supervisa el subsector correspondiente, el Ministerio de Comunicaciones regula el espectro de frecuencia de radio, y la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones se ocupa de los operadores de ese ramo. Sería más apropiado que todo el sector estuviese regulado por una sola entidad, la cual podría tener unidades especializadas para cada subsector.

Puntos para la agenda

La agenda en el sector de telecomunicaciones³⁵ debería incluir las siguientes acciones y/o medidas de política:

- Establecer un único organismo regulador para todos los servicios y redes de telecomunicaciones, incluyendo los de televisión.
- En consonancia con las tendencias tecnológicas presentes, descartar el concepto de domiciliabilidad en la regulación de las telecomunicaciones.
- Incluir en la legislación de telecomunicaciones el apoyo explícito al proceso de convergencia, vale decir, al concepto de la prestación de múltiples servicios (voz, video, datos e imágenes) por cualquier tipo de red. Para ello también es preciso garantizar la integración de las redes actualmente existentes con las de nueva generación. La idea clave que resulta del proceso tecnológico de convergencia es que deben regularse redes y no servicios separados. En consecuencia, la legislación debe otorgar a los operadores un título habilitante único para prestar cualquier servicio de telecomunicaciones.
- Hacer obligatoria la interconexión de las redes para así garantizar la conformación de redes multiservicio.
- Revisar el régimen de subsidio existente. Una opción es la de establecer un nuevo esquema de servicio universal sobre las siguientes bases: (i) unificar los aportes de los operadores al Fondo de Comunicaciones; (ii) reconocer a las empresas los costos en que incurran por el cubrimiento del acceso universal en zonas donde operen con déficit; y (iii) experimentar con esquemas novedosos para garantizar el servicio a los estratos de bajos ingresos tales como las soluciones de tipo comunitario o los esquemas de prepago y de cuentas controladas.

B. Generación y transmisión de energía eléctrica

La capacidad instalada de generación de electricidad es de 14.614 MW, la quinta en América Latina después de Brasil, México, Argentina y Venezuela. De esta capacidad instalada, el 55 por ciento es hidroeléctrica y el resto es térmica (Departamento de Energía de los Estados Unidos, 2002). En 2000, la generación total de electricidad fue 43.952 GWh. El 75,6 por ciento fue generación hidroeléctrica y el resto termoeléctrica. No hay generación de energía de fuentes nucleares ni de otras fuentes (geotérmica, solar o eólica).

Como es bien sabido, un sistema de generación como el colombiano basado en la generación hidroeléctrica, es vulnerable a las sequías. La ocurrencia de varias sequías severas en los últimos años indujo al gobierno a invertir en el desarrollo de la capacidad de generación basada en fuentes distintas a la hidroeléctrica. La meta es llegar en 2010 a una situación en que el 50 por ciento de la capacidad instalada sea termoeléctrica.

³⁵ En la elaboración de esta agenda se tuvieron en cuenta diversas propuestas de la Asociación Colombiana de Ingenieros (2002), la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (2002a y 2002b) y Challa (2002).

La transmisión de energía eléctrica es atendida por 11 compañías. Una de ellas (Interconexión Eléctrica, S.A, ISA) tiene participación en la propiedad en el 74 por ciento de la red de transmisión y es el único transportador de energía con cobertura nacional. El sistema de transmisión de ISA consta de 1.070 kilómetros de líneas de 500KV y aproximadamente 6.836 kilómetros de líneas de 220/230 KV. El sistema de transmisión está interconectado con Ecuador y Venezuela, pero en el momento actual esta porción del sistema sólo transporta pequeños volúmenes.

A lo largo de los años noventa, la oferta de energía eléctrica fue suficiente para satisfacer la demanda. Se espera que ésta crezca a una tasa promedio anual de 6 por ciento en el período 2002-2011, para lo cual el gobierno está diseñando el Plan de Expansión Generación-Transmisión 2002-2011³⁶.

Desde el punto de vista de la competitividad de las empresas, el problema no radica necesariamente en la disponibilidad de oferta de energía eléctrica, aunque sí lo hay con el costo. En la clasificación del IMD basada en los datos observados del costo de la electricidad para los clientes industriales, Colombia aparece en la posición 37 entre 48 países con un costo de US\$0,069 por KW/h que es más de seis veces superior al del líder mundial (Sudáfrica) y tres y media veces mayor que el del líder latinoamericano (Venezuela).

A lo largo de la década de los años noventa, las condiciones institucionales del sector cambiaron significativamente. El sistema de generación, transmisión y distribución pasó de ser 100 por ciento propiedad pública a tener una participación sustancial del sector privado. La participación privada en la generación es del 60 por ciento y la participación en la oferta final a los consumidores es del 49 por ciento, si se mide por el número de KW/h vendidos, o del 43 por ciento si se mide por el número de clientes atendidos (Zolezzi, 2002). En el entretanto se ha desarrollado un mercado al por mayor competitivo. En 1991 había aproximadamente 40 agentes entre generadores, empresas integradas verticalmente y distribuidoras. Ahora el número de agentes que compiten en el mercado es superior a 100 (Zolezzi, 2002), incluyendo generadores, empresas de transmisión, empresas distribuidoras y empresas de suministro.

El marco regulador del sector eléctrico es moderno y apropiado³⁷. La dirección normativa de la política la traza el Ministerio de Minas y Energía, mientras que el subsector de gas y electricidad es regulado por una agencia independiente, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). La provisión de los servicios a los consumidores finales es supervisada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). La institución reguladora (CREG) es de buena calidad, pero tanto ella como la entidad supervisora (SSPD) requieren ser fortalecidas.

Puntos para la agenda

³⁶ El contenido de la versión preliminar del Plan puede consultarse en Unidad de Planeación Minero-Energética (2002).

³⁷ Zolezzi (2002) considera que el marco regulador es “impresionante”. Este autor adelanta una discusión detallada y lúcida de los desafíos que enfrenta la CREG para fortalecer su estabilidad y su credibilidad.

El sector eléctrico enfrenta un número de problemas pendientes de solución. Las restricciones de espacio de este estudio impiden ir más allá de mencionar las cuestiones más importantes³⁸, a saber: (i) completar el proceso de privatización del sector eléctrico; (ii) continuar el proceso de fortalecimiento institucional de las entidades reguladoras y (iii) aumentar la cobertura en las denominadas “zonas no interconectadas” (algunas áreas rurales y otras zonas aisladas). A continuación se formulan algunas anotaciones sobre los dos primeros puntos, que son los más relevantes desde el punto de vista de la competitividad del país.

En el tema de la privatización, queda pendiente la de ISAGEN, la tercera generadora en importancia, y de aproximadamente veinte compañías distribuidoras que son propiedad del gobierno central en asociación con los gobiernos subnacionales. La privatización de ISAGEN es ciertamente necesaria, pero lo que es absolutamente prioritario es la privatización de las distribuidoras. Estas compañías, que prestan servicio a 3,7 millones de usuarios (46 por ciento del total), están en malas condiciones y su situación se ha venido deteriorando a lo largo del tiempo. El control de algunas de ellas ha sido tomado por la SSPD, entidad que no tiene la capacidad de administrarlas apropiadamente. Si se continúa posponiendo la venta de estas compañías, las consecuencias más probables son el continuo deterioro de la calidad del servicio y el incremento aún mayor de sus deudas con los proveedores en el mercado al por mayor.

En materia de fortalecimiento institucional de las entidades reguladoras, es necesario³⁹: (i) redefinir el papel, las funciones y la organización de la SSPD, (ii) fijar unas reglas de juego para el diálogo de política entre el Ministerio de Energía y la CREG, sobre la base de preservar la independencia de esta última, y (iii) definir el alcance de la competencia de la CREG y precisar dónde y cómo debe focalizar su actividad.

C. La infraestructura de transporte

Las carreteras. La red de carreteras colombiana tiene una longitud total de 146.575 Km, de los cuales se estima que por lo menos 26.000 Km son pavimentados. La densidad de la red (definida como el número de Km. por kilómetro cuadrado de superficie) es 0,10. Esta es una densidad pequeña comparada con la del líder mundial (Bélgica), cuya red es 48 veces más densa. El país está ubicado en el puesto 45 (entre 49) en la muestra del IDM y es el tercero (empatado con Chile) de los seis países latinoamericanos incorporados a dicha muestra. Existen indicadores del estado de las vías para el componente administrado por el gobierno nacional⁴⁰, la denominada Red Vial Nacional. (16.575 Km. u 11,3 por ciento de la red total). En 2001, el 68 por ciento del componente pavimentado de la mencionada red estaba en buen estado, el 24 por ciento estaba en un estado “regular” y el 8 por ciento en mal estado. Los porcentajes respectivos para el componente no pavimentado de la Red Vial Nacional fueron 34, 42 y

³⁸ Una discusión más detallada de estos temas se encuentra en Zolezzi (2002), cuyo tratamiento del sector se sigue aquí muy de cerca.

³⁹ Las propuestas en este punto se basan en Zolezzi (2002).

⁴⁰ La administración de este componente está a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVIAS).

24 por ciento respectivamente. En lo que se refiere al estado de los puentes en la misma red, INVIAS encontró que en 2001, el 72 por ciento de ellos estaba en buen estado, el 21 por ciento en un estado “regular” y el 5 por ciento en mal estado⁴¹. De acuerdo con el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000), la calidad de las carreteras y los puentes es “deficiente”. En esta apreciación coinciden los empresarios encuestados para el ICG 2001-2002, razón por la cual Colombia ocupó la posición 68 (entre 75) en la variable “calidad de la infraestructura de carreteras” y es, junto con Costa Rica, el país latinoamericano peor clasificado de los incluidos en la muestra.

Desde el punto de vista de la competitividad de la economía, las cuestiones centrales que enfrenta Colombia en el sector de carreteras son las siguientes: (i) un marco regulador incompleto; (ii) restricciones presupuestales para la inversión en carreteras; (iii) la necesidad de intensificar la participación de la inversión privada en el sector, y (iv) la necesidad de mejorar la calidad del transporte urbano. Por limitaciones de espacio, la discusión que viene a continuación se va a limitar a los puntos primero y cuarto.

El marco regulador. Colombia ha avanzado en la conformación de un marco institucional y de regulación para el sector de transporte. En 2000 se llevó a cabo una reforma institucional en virtud de la cual se le asignó al Ministerio del Transporte el papel dominante en la formulación de políticas a nivel nacional, al tiempo que se transfirieron las responsabilidades de regulación a la Comisión de Regulación del Transporte (CRT). Las actividades de control y vigilancia fueron asignadas a la Superintendencia de Transporte⁴². Sin embargo, la CRT permaneció como una unidad más dentro del Ministerio del Transporte, sin personería jurídica propia y sin autonomía administrativa y presupuestal. En estas condiciones, la Comisión carece del prerrequisito fundamental para la regulación apropiada de un sector que, como es bien sabido, es la independencia respecto del poder ejecutivo. Reformar el marco institucional de tal manera que la Comisión se convierta en una entidad independiente es, en consecuencia, la tarea más importante de reforma institucional en el sector de transporte.

El transporte urbano. Si se dejan de lado los notables avances realizados en Bogotá como consecuencia de la implantación del sistema Transmilenio, el transporte público urbano en Colombia es desorganizado y de baja calidad. Los tiempos de viaje, la tasa de accidentes y la contaminación acústica y del aire son uniformemente altos. Esto afecta negativamente la calidad de vida en las ciudades y disminuye la productividad de las empresas urbanas. Debe darse alta prioridad a la regulación, modernización y racionalización del transporte urbano. Una medida estratégica para desencadenar un proceso de reforma es la de introducir legislación que cambie el sistema de remuneración de los conductores de buses urbanos. En la actualidad, dicha remuneración está basada en un sistema de trabajo a destajo según el cual los conductores son pagados

⁴¹ Las causas principales del deterioro de la red vial son, por un lado, la carencia de recursos presupuestales suficientes para financiar actividades de mantenimiento, y por el otro, la ausencia de controles apropiados del peso por eje de los vehículos de carga. De acuerdo con Cuéllar (2002), el peso permitido por eje ha sido incrementado recientemente, lo cual permite pronosticar que el deterioro se va a intensificar en los años venideros. Se estima que 10 por ciento de los camiones circulan con sobrepeso.

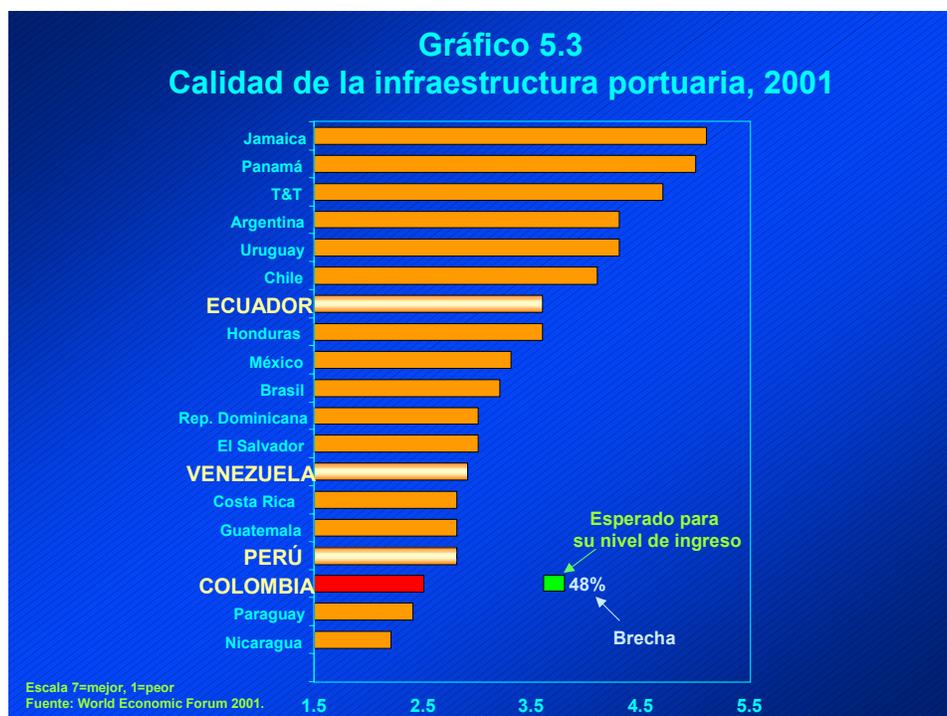
⁴² Con excepción del control y vigilancia del sector de transporte aéreo que continúa bajo la supervisión de Aerocivil.

proporcionalmente al número de pasajeros que transporten. Este sistema es el mayor incentivo para la competencia agresiva entre los conductores, que en Colombia se acostumbra denominar “la guerra del centavo” y que trae consecuencias perjudiciales para la seguridad de los pasajeros, la calidad del servicio y el grado de congestión del tráfico vehicular (Cuéllar, 2002).

Los puertos. La mayoría de la carga marítima pasa por cuatro puertos (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en la costa del mar Caribe, y Buenaventura en la costa del Pacífico). La carga anual que transitó por los cuatro puertos fue de 11 millones de toneladas en 1997. Los cuatro puertos fueron entregados en concesión al sector privado en 1993 y la experiencia ha sido en gran medida exitosa⁴³. La productividad se ha elevado significativamente. Sólo en el primer año de la privatización, la carga procesada por los cuatro puertos experimentó un aumento de 45 por ciento. Entre 1993 y 1996, el número de toneladas manejadas por barco por día aumentó de 500 a 2.500 para carga a granel y de 750 a 1.700 para carga general. En el mismo período, el número de contenedores manejados por barco y por hora paso de 16 a 25. Como consecuencia de estos aumentos en productividad y de la competencia entre los puertos (sobre todo entre los tres del mar Caribe que están ubicados en un corredor de 250 Km.), las líneas navieras, los importadores y los exportadores se están beneficiando de tarifas portuarias que están entre las más bajas de América Latina. Entre 1994 y 1996 las tarifas cayeron más de 50 por ciento en términos reales. Las tarifas por contenedor han caído de US\$600 a menos de US\$150. Un estudio reciente del Banco Mundial (Challa, 2002:14), concluye que la apertura del sector de puertos a la participación privada “ha sido, vista de conjunto, muy exitosa y ha dado resultados positivos”.

Empero, la inversión nueva por parte de los concesionarios ha sido limitada, lo cual sugiere que estos han concentrado el esfuerzo en elevar la productividad de los activos existentes y han dejado para más tarde la realización de inversiones para ampliar y mejorar la infraestructura portuaria. Tal vez esto explica por qué la opinión empresarial acerca de la calidad de la infraestructura portuaria sigue siendo desfavorable. En la encuesta para el ICG 2001-2002, Colombia ocupó el puesto 71 y aparece entre los cuatro países con peor calidad de infraestructura portuaria. El valor del indicador para Colombia está 48 por ciento por debajo del que le correspondería dado su nivel de ingreso (Gráfico 5.3).

⁴³ En lo que viene a continuación se sigue de cerca a Gaviria (1998).



Los aeropuertos. Colombia tiene 1.091 aeropuertos, 92 con pista pavimentada. Seis de ellos tienen la categoría de aeropuertos internacionales. El transporte aéreo tiene un desarrollo considerable. El número de pasajeros transportados por las principales líneas aéreas en 1999 fue 8.563.000, lo cual coloca a Colombia en el puesto 31 de la muestra de 49 países del IMD y en el cuarto puesto en América Latina después de Brasil, México y Argentina. En la misma encuesta Colombia ocupó el puesto 37 en la calidad del transporte aéreo⁴⁴. Se han otorgado concesiones para la operación privada de cuatro aeropuertos importantes y el organismo regulador del transporte aéreo (Aerocivil) funciona satisfactoriamente (Calla, 2002). En el frente del transporte aéreo no parece haber cuellos de botella considerables ni en el aspecto infraestructural ni en el institucional.

Los ferrocarriles. El país cuenta con 3.304 Km. de ferrocarriles. La densidad de la red es 0,0019 Km. por kilómetro cuadrado de superficie. Esta es una densidad muy baja, razón por la cual Colombia ocupó la posición 43 en la muestra del IMD. La opinión de los empresarios en las encuestas para el ICG colocó a Colombia en la posición 53 (entre 75) en materia de desarrollo de la infraestructura ferroviaria. Se han adjudicado dos concesiones al sector privado, una en la red del Atlántico y la otra en la del Pacífico. Sin embargo, de acuerdo con el Ministerio de Transporte (2002:17), “diversos problemas han impedido la oportuna ejecución de las obras y actualmente el transporte férreo, con la excepción de la movilización del carbón en el Cesar y la Guajira y de un servicio turístico en la sabana de Bogotá, está suspendido”.

⁴⁴ Es curioso que en esta variable Colombia quedó mejor ubicada que Italia. Este último país ocupó el puesto 46 en la muestra de 49 países.

Puntos para la agenda

Desde el punto de vista de la competitividad, los problemas principales de la infraestructura de transporte colombiana se encuentran en el área de las carreteras. Por esta razón, las recomendaciones para la agenda de competitividad se concentran en dicha área⁴⁵, y son las siguientes: (i) reconstruir y fortalecer la capacidad institucional del sector al nivel nacional; (ii) redefinir la distribución de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales y fortalecer asimismo la capacidad institucional de los últimos; y (iii) modificar el sistema de contratos de concesión a operadores privados para adaptarlos a las realidades de la situación de inseguridad frecuente en la carreteras colombianas y hacer cambios institucionales que garanticen una mejor supervisión y administración de los contratos. A continuación se discute cada uno de estos puntos por separado.

En materia institucional a nivel del gobierno central, es necesario: (i) fortalecer la capacidad técnica del Ministerio de Transporte para que cumpla cabalmente sus funciones de definición de políticas y planeamiento; (ii) continuar el proceso de reforma de la Oficina del Plan Maestro del Transporte; (iii) garantizar completa autonomía a la Comisión de Regulación de Transporte (CRT), para lo cual el primer paso es separarla del Ministerio de Transporte; (iv) determinar el alcance de las facultades legales de la CRT para intervenir en la regulación del transporte en los niveles departamental y municipal; (v) completar la transformación del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) en una entidad comercial, y en particular fortalecer su capacidad para supervisar y administrar los contratos con el sector privado.

En materia de redefinición de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, las tareas más importantes son: (i) reiniciar el proceso de transferencia de las carreteras secundarias y terciarias hacia los departamentos y los municipios, proceso que fue suspendido recientemente; (ii) para que ello sea posible, es preciso crear mecanismos de financiación claros y libres de presiones políticas de tal manera que los departamentos accedan a los recursos para hacerse cargo de las redes secundaria y terciaria; (iii) liquidar el Fondo de Caminos Vecinales, una vez haya concluido el proceso de transferencia de los caminos rurales, y (iv) fortalecer la capacidad institucional de los departamentos y municipios para que puedan asumir de una manera sostenible la función de dar mantenimiento a los sistemas secundario y terciario.

Un problema del actual sistema de concesiones es que ha requerido niveles importantes de contribuciones del sector público como consecuencia del esquema de asignación de riesgos incorporado en los contratos, y particularmente por el hecho de que el gobierno comparte el riesgo comercial con los beneficiarios de las concesiones (Cuéllar, 2002). Es necesario tomar medidas para que en los contratos futuros se reduzca el monto de esas contribuciones. Una posible solución es reducir los riesgos cubiertos en los contratos. En todo caso, dado que INVIAS no tiene la capacidad adecuada para administrar dichos contratos, valdría la pena transformar la Subdirección de Concesiones de INVIAS en una entidad autónoma, así como darle presupuesto suficiente para atraer y retener personal de

⁴⁵ Las propuestas que se presentan a continuación se basan en las discusiones de Cuéllar (2002) y Challa (2002).

alto nivel profesional y asignarle la responsabilidad de supervisar y administrar los contratos de concesión. Una vez la nueva entidad esté operando satisfactoriamente, se puede considerar la posibilidad de asignarle igualmente la responsabilidad de administrar los contratos de concesión en las otras áreas de transporte, vale decir, ferrocarriles, puertos y aeropuertos.

D. Infraestructura de suministro de agua

De acuerdo con el Banco Mundial (1999) y Liebhaber y Foster (2002), Colombia hizo en la década pasada un progreso impresionante en la expansión de los servicios de agua y alcantarillado en las áreas urbanas⁴⁶. Para el año 2000, aproximadamente 90 por ciento de la población urbana estaba conectada al servicio, una proporción más alta que la media de América Latina (86 por ciento). En el mismo año, aproximadamente 89 por ciento de la población urbana tenía servicio de alcantarillado. La cobertura en las zonas rurales era más baja. Sólo 40 por ciento de la población rural estaba conectada al sistema público de abastecimiento de agua. Aproximadamente otro 30 por ciento tenía acceso a una fuente distinta de agua potable. Sólo 16 por ciento de la población rural estaba conectada a la red de alcantarillado público y 35 por ciento tenía instalaciones *in situ* para tal efecto.

Las tasas relativamente altas de cobertura ocultan, sin embargo, deficiencias en la calidad del servicio. El racionamiento de agua es frecuente y sólo el 50 por ciento del agua es tratada. Desde el punto de vista de cuán segura para beber es el agua, Colombia ocupó el puesto 40 (entre 75) en las encuestas del ICG, una calificación que coincide con la media mundial⁴⁷. En lo que se refiere a la disponibilidad de agua para usos industriales, Colombia ocupó la posición 46 con una calificación ligeramente inferior a la media mundial.

Las cuestiones principales que enfrenta el sector son: (i) el desempeño ineficiente de las empresas de saneamiento; (ii) las grandes disparidades regionales y las existentes entre el sector urbano y las zonas rurales en materia de cobertura y calidad del servicio; (iii) la escasa inversión privada en el sector; (iv) la baja cobertura existente en el tratamiento de aguas negras; (v) el nivel limitado de los subsidios para los pobres, y (vi) los diversos problemas del marco institucional del sector y del marco regulador para la actividad de los operadores. Por juzgar que la clave para el desarrollo futuro del sector reside en este último grupo de problemas, a ellos se limita la discusión que viene a continuación.

En lo que se refiere al marco institucional, éste tiene el defecto de que la responsabilidad de la regulación se ha dispersado entre el Ministerio de Desarrollo Económico, la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Los problemas son dos: por un lado, la dispersión misma obstaculiza la regulación coherente del sector, y por el otro está el hecho de que a la institución que debería cumplir el papel central en materia de regulación --la Comisión

⁴⁶ En esta parte, la discusión toma muchos elementos de Liebhaber y Foster (2002).

⁴⁷ Esta es una de las pocas variables en las distintas encuestas en la cual Colombia quedó por encima de Corea del Sur y Taiwán, países que ocuparon los puestos 45 y 55 respectivamente.

Reguladora-- se le ha asignado una función limitada. Por otra parte, la atomización del sector en más de 1.700 operadores hace muy costosa la labor de regulación.

Hay tres aspectos de la regulación del sector que requieren ser mejorados. Por una parte, las normas actuales le dan a los operadores la posibilidad de ser remunerados por todas las inversiones realizadas en el pasado al costo del capital aprobado en las regulaciones vigentes (vale decir, a un costo que está en el rango entre 9 y 14 por ciento). Pero si se tiene en cuenta la circunstancia de que la mayoría de las inversiones hechas en el pasado fueron subsidiadas por el Estado, no es apropiado que los operadores obtengan el nivel de remuneración que están recibiendo.

El segundo aspecto que debe corregirse se relaciona con el sistema de subvenciones. La transición hacia los nuevos topes para los subsidios y sobrecargos establecidos en la Ley 142 de 1994 va a plantear serios desafíos. En primer lugar, dicha transición entraña una recomposición sustancial de las tarifas entre los distintos grupos sociales, de tal manera que los aumentos de las mismas van a afectar de una manera desproporcionada a los pobres. En segundo lugar, el nuevo esquema va a poner a muchas empresas municipales en una difícil situación financiera. Esto por cuanto más del 89 por ciento de la población pertenece a grupos de ingreso que tienen derecho al subsidio, y porque una proporción significativa de los municipios no tiene consumidores que pertenezcan a los grupos sociales de ingresos altos.

El tercer aspecto que requiere atención es el de la regulación de la calidad del servicio, para la cual no existe un sistema eficaz. Asimismo, los consumidores no están suficientemente representados en el proceso regulador y no pueden, por lo tanto, defender apropiadamente sus intereses. Esto hace posible hechos como el señalado por Liebhaber y Foster (2002) en el sentido de que una investigación del Ministerio de Salud, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud encontró que únicamente el 22 por ciento de las municipalidades tratan el agua con cloro.

Puntos para la agenda

El desarrollo futuro del sector depende de una manera crucial de la mejora de los marcos institucional y normativo. Por ello la agenda de propuestas se limita a estos temas⁴⁸, siendo los siguientes los puntos principales:

- Debe modificarse la actual distribución de funciones entre el Ministerio de Desarrollo Económico, la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de tal manera que se le asignen a la Comisión las funciones básicas de regulación. En particular, la responsabilidad de aprobar los planes de gestión de los operadores debe ser transferida del Ministerio a la Comisión.
- Es preciso formular una estrategia práctica para enfrentar el desafío planteado por el carácter atomizado y heterogéneo de los operadores del servicio. Un enfoque

⁴⁸ Al igual que en el caso del diagnóstico, la agenda de propuestas sigue muy de cerca las presentadas por Liebhaber y Foster (2002).

pragmático consistiría en agrupar a los operadores en tres clases --grandes, medianos y pequeños-- y definir regímenes de regulación diferentes para cada clase. Teniendo en cuenta los recursos limitados del ente regulador, podría pensarse en un esquema en el cual se concentre el esfuerzo en la regulación de los operadores más grandes, de tal manera que se cubra el grueso de la población. La de los operadores pequeños se puede hacer escogiendo cada año una muestra aleatoria, la cual sería objeto de supervisión en ese año particular, para luego publicar los resultados.

- Es necesario corregir el problema arriba mencionado del nivel de remuneración innecesariamente alto que reciben los operadores por cuenta de sus inversiones pasadas de capital.
- Es urgente que se haga una cuantificación cuidadosa del impacto distribucional de la aplicación de los nuevos topes para los subsidios y los sobrecargos establecidos en la Ley 142 de 1994. También es necesario estimar los déficits financieros previsibles que enfrentarían las empresas en el nuevo contexto. Sobre la base de medir estos impactos probables, debería procederse a hacerle ajustes a la estructura y al nivel de los subsidios.
- Las propuestas de la Comisión Reguladora orientadas a establecer un marco de regulación de la calidad del servicio son buenas y deberían ser adoptadas. Las propuestas se basan en la idea de garantizar patrones de servicio mínimo y de compensar financieramente a los clientes. La función de implantar estos cambios debe ser asignada a la Comisión Reguladora.

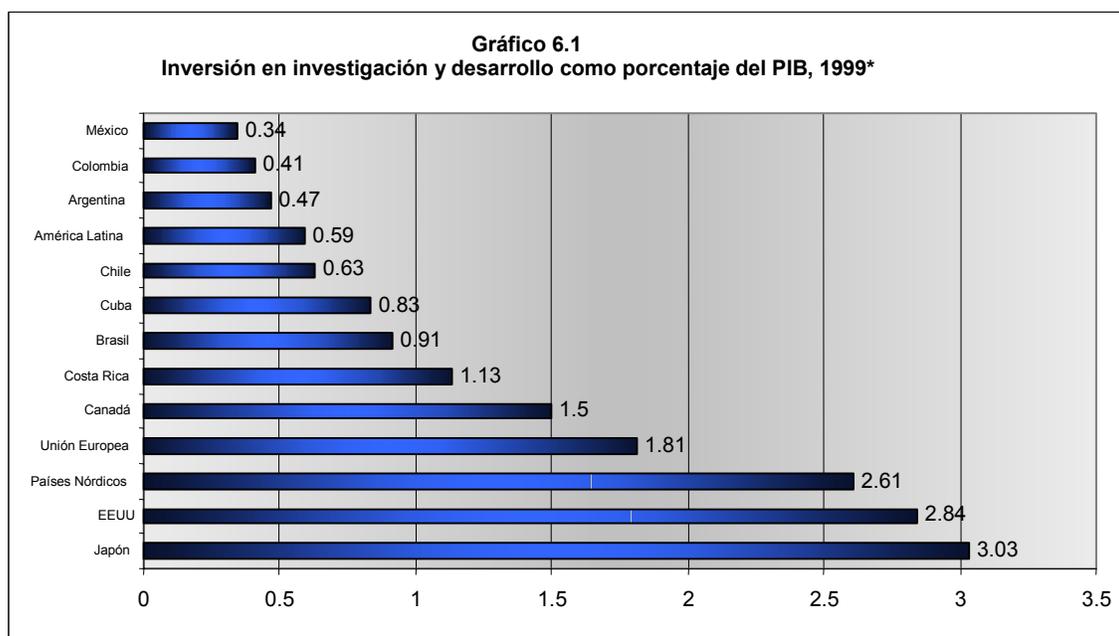
VI. LA TECNOLOGÍA

La discusión sobre el grado de desarrollo tecnológico de las empresas colombianas y sobre el papel que cumplen los aspectos tecnológicos en la competitividad de las mismas se adelantará en dos secciones: en la primera se discuten los indicadores de innovación tecnológica de las empresas, mientras que en la segunda se examina el grado de utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la economía y en la sociedad colombianas.

A. La innovación tecnológica en las empresas

En primer lugar se examinan los indicadores agregados que miden la actividad de innovación tecnológica en Colombia, tanto desde el lado de los productos como del de los insumos. Aunque la innovación tecnológica no se reduce a la generación de productos o procesos patentables, las patentes son el indicador más relevante para medir el grado de innovación tecnológica en una empresa o en una economía nacional. De acuerdo con el IMD (2002), el número de patentes otorgadas a residentes por la Oficina de Patentes de Colombia en 1999 fue sólo 20, mientras que en Japón la cifra correspondiente fue de 133.960. En este indicador, Colombia ocupó la posición 43 (entre 49 países). En ese mismo año, el número de patentes obtenidas por colombianos en oficinas de patentes de otros países fue 6, muy por debajo de Argentina (120), México (183) y Brasil (320). El líder mundial en dicho año fue Estados Unidos con 113.280. Las comparaciones realizadas con base en cifras absolutas obviamente están sesgadas por las diferencias de población y por las diferencias de tamaño de las economías. Una medida relativa (que es al mismo tiempo una medida de productividad) es el número de patentes por cada mil personas empleadas en investigación y desarrollo (I&D) por las empresas. En el caso colombiano la cifra correspondiente para 1999 fue 17, lo cual ubicó al país en la posición 32 (entre 49) en la muestra internacional del IMD y en el cuarto puesto en América Latina. La brecha con respecto al líder mundial (Corea) es grande: la cifra para Corea es 30 veces más alta que la de Colombia. Estos indicadores señalan inequívocamente que en Colombia la generación de innovación tecnológica es muy limitada.

Los indicadores de insumos utilizados en la generación de innovación tecnológica se corresponden, de una manera bastante congruente, con los indicadores de producto. Interesa ver aquí tanto los insumos humanos como los insumos financieros. En 2000, la inversión total en investigación y desarrollo en Colombia fue US\$334 millones. Para apreciar el verdadero significado de esta cifra es necesario ponderarla por el PIB y/o por la población. El Gráfico 6.1 muestra que en Colombia la inversión total en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB es 0,41 por ciento, es decir, más de nueve veces inferior a la de Suecia, el líder mundial en este indicador (aunque no aparece en el gráfico). Con base en este indicador, Colombia ocupó el puesto 43 (entre 49) en el estudio del IMD. Cuando la inversión total en investigación y desarrollo se pondera por la población, se encuentra que la inversión per cápita es US\$7,9 dólares, una cifra 148 veces inferior a la de Japón, el líder mundial. Colombia clasifica en el puesto 44 (entre 49) y en la sexta posición en América Latina en este indicador.



Fuente: RICYT (2001a).

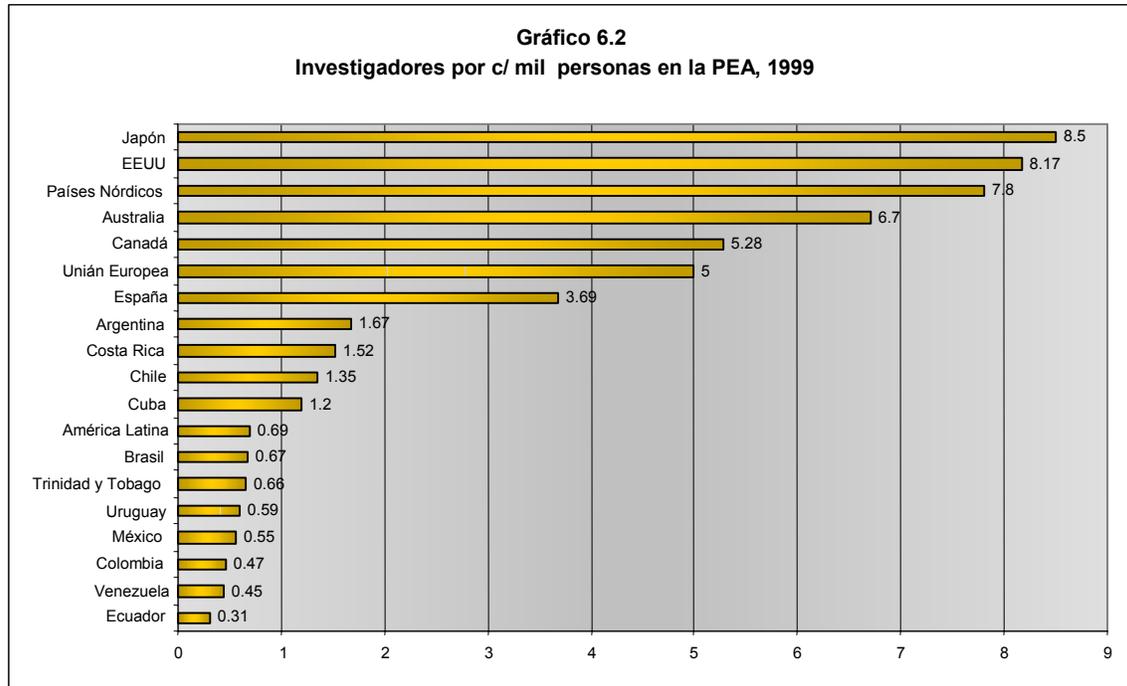
Ahora bien, si el objetivo es hacer una apreciación del esfuerzo de innovación tecnológica de las empresas, es preciso aclarar que éste es bastante menor que el medido por el indicador mencionado. La inversión total en I&D incluye la realizada por cuatro actores institucionales, a saber, las empresas, el gobierno, las instituciones de educación superior y las organizaciones privadas sin fines de lucro. A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos y en Japón, donde más del 70 por ciento de la inversión en cuestión la hacen las empresas privadas, en la mayoría de los países de América Latina la estructura tiende a ser la inversa: más del 70 por ciento de la inversión la ejecutan los actores institucionales distintos a las empresas⁴⁹. En 2000, el gasto de las empresas colombianas⁵⁰ en inversión y desarrollo fue US\$160 millones, lo que equivale a 0,19 por ciento del PIB y a un gasto per cápita de US\$3,79. Con base en el valor absoluto de dicha inversión, Colombia ocupó la posición 39 (entre 49), mientras que con base en el valor per capita ocupó la posición 42.

Otro indicador del esfuerzo de inversión es la inversión en I&D por investigador empleado. La cifra para Colombia fue, en 1999, US\$50.000 dólares, una suma que es casi en una cuarta parte más pequeña que la inversión por investigador de Estados Unidos (US\$190.000), el líder mundial, y bastante inferior a la de Uruguay, el líder latinoamericano, que fue US\$74.000 dólares por investigador.

⁴⁹ En el caso de Colombia, el actor institucional más importante es el sector de las universidades.

⁵⁰ En el contexto de este trabajo, y siempre que no se diga lo contrario, "empresas colombianas" quiere decir empresas que operan en Colombia, independientemente de la nacionalidad de sus propietarios o de la localización de sus casas matrices.

Los indicadores relativos a los insumos humanos empleados en I&D confirman las tendencias sugeridas por los indicadores de esfuerzo financiero. En el Gráfico 6.2 se compara el número total de investigadores por cada mil personas en la población económicamente activa (PEA) para 16 países y tres agrupaciones de países. De los 16 países, cinco son industrializados y once son de América Latina. Las tres agrupaciones de países son la Unión Europea, los países nórdicos y América Latina. Para Colombia, el número de investigadores por mil personas en la PEA es 0,47, un valor 18 veces inferior al de Japón y tres y media veces inferior al de Argentina, el líder regional.



Fuente: RICYT (2001b).

De acuerdo con IMD (2002), en 2000, el personal empleado en investigación y desarrollo en las empresas colombianas ascendía a 8.800 personas, lo cual coloca a Colombia en la posición 28 en una muestra de 44 países. El número correspondiente para Japón, el líder mundial, es 68 veces más alto, mientras que para el líder en América Latina, Brasil, es tres veces superior. La posición relativamente alta de Colombia en esta clasificación (por encima de países como Irlanda, Hungría, Grecia, Nueva Zelanda, Portugal y Hong Kong) es, por supuesto, debida al sesgo que introduce la mayor población colombiana. Cuando se toma este indicador en términos relativos (en este caso, como proporción de cada mil personas en la población), Colombia cae al puesto 35 y pasa a quedar por debajo de los países mencionados, pero por encima de Brasil y como segundo en América Latina después de Argentina. El valor del indicador en cuestión es 0,227 personas por cada mil en la población y 23 veces inferior al de Finlandia, el líder mundial.

La opinión de los empresarios en las encuestas para el ICG 2001-2002 refleja más o menos fielmente los valores cuantitativos observados. Desde el punto de vista de la medición de la innovación por sus resultados, las respuestas para la variable de opinión

“innovación a nivel de las empresas”⁵¹ determinaron que Colombia quedara en la posición 59 (entre 75). En la variable de opinión “sofisticación tecnológica del país”⁵², Colombia ocupó la posición 62. En lo que se refiere a la forma de innovación que consiste en absorber las nuevas tecnologías desarrolladas por otros, Colombia ocupó la posición 61 en la variable “absorción de tecnología a nivel de las empresas”⁵³. Desde el punto de vista de la medición de los insumos para la innovación tecnológica, en la variable de opinión “gasto de las compañías en inversión y desarrollo”⁵⁴ Colombia clasificó en la posición 63, empatada con Argentina y Venezuela.

Teniendo en mente los indicadores ya mencionados, la discusión se puede sintetizar apropiadamente haciendo referencia a la posición de Colombia en el Índice de Logro Tecnológico construido por Desai *et al.* (2001) para el Informe sobre el Desarrollo Humano 2001 (PNUD, 2001a). El índice apunta a medir “cuán bien un país está creando y difundiendo tecnología y construyendo una base humana capacitada”. Lo que interesa es medir la “capacidad de participar en las innovaciones tecnológicas de la era basada en las redes de comunicación” (Desai *et al.*, 2001: 46). Este índice, que se estima para 72 países, mide cuatro aspectos: (i) la creación de tecnología, (ii) la difusión de las innovaciones recientes, (ii) la difusión de las “innovaciones viejas” (sic),⁵⁵ y (iv) las habilidades y capacidades humanas. Con base en los resultados, los países se agrupan en cuatro conjuntos distintos ordenados de mayor a menor nivel de logro tecnológico. El primer conjunto está constituido por los *líderes mundiales*, es decir, los países que están en la frontera de la innovación tecnológica⁵⁶. El segundo grupo está constituido por los *líderes potenciales*. Se trata de países que han invertido intensamente en capital humano y por lo tanto poseen una base sólida de capacidades humanas, además de que han difundido las tecnologías viejas de una manera amplia. El problema que tienen estos países es que los niveles de innovación no son altos⁵⁷. El tercer grupo es el de los *consumidores y adaptadores dinámicos*, esto es, países activos en el uso de las nuevas tecnologías. La mayoría de ellos pertenece al mundo en desarrollo y posee un capital humano que tiene capacidades significativamente más altas que el de los países en el cuarto grupo. Muchos de los consumidores dinámicos cuentan con industrias de alta tecnología y ejes tecnológicos importantes, pero la difusión de las viejas tecnologías es

⁵¹ Esta variable se construye con base en las respuestas a la siguiente pregunta: “¿en su empresa, cumple la innovación continua un papel importante en la generación de ingresos?”.

⁵² Esta variable se construye con base en las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Es la posición de su país en el campo tecnológico generalmente de rezago con respecto a la mayoría de los países? (=1) o ¿está entre los líderes mundiales? (=7)”.

⁵³ Esta variable se construye con base en las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Puede decirse que las empresas en su país no están interesadas en absorber nueva tecnología? (=1) ¿o son ellas diligentes en la absorción de nueva tecnología? (=7)”.

⁵⁴ La variable se construye con base en las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Es el gasto de las empresas en investigación y desarrollo inexistente en su país? (=1) ¿o es intenso en comparación con sus rivales internacionales? (=7).”.

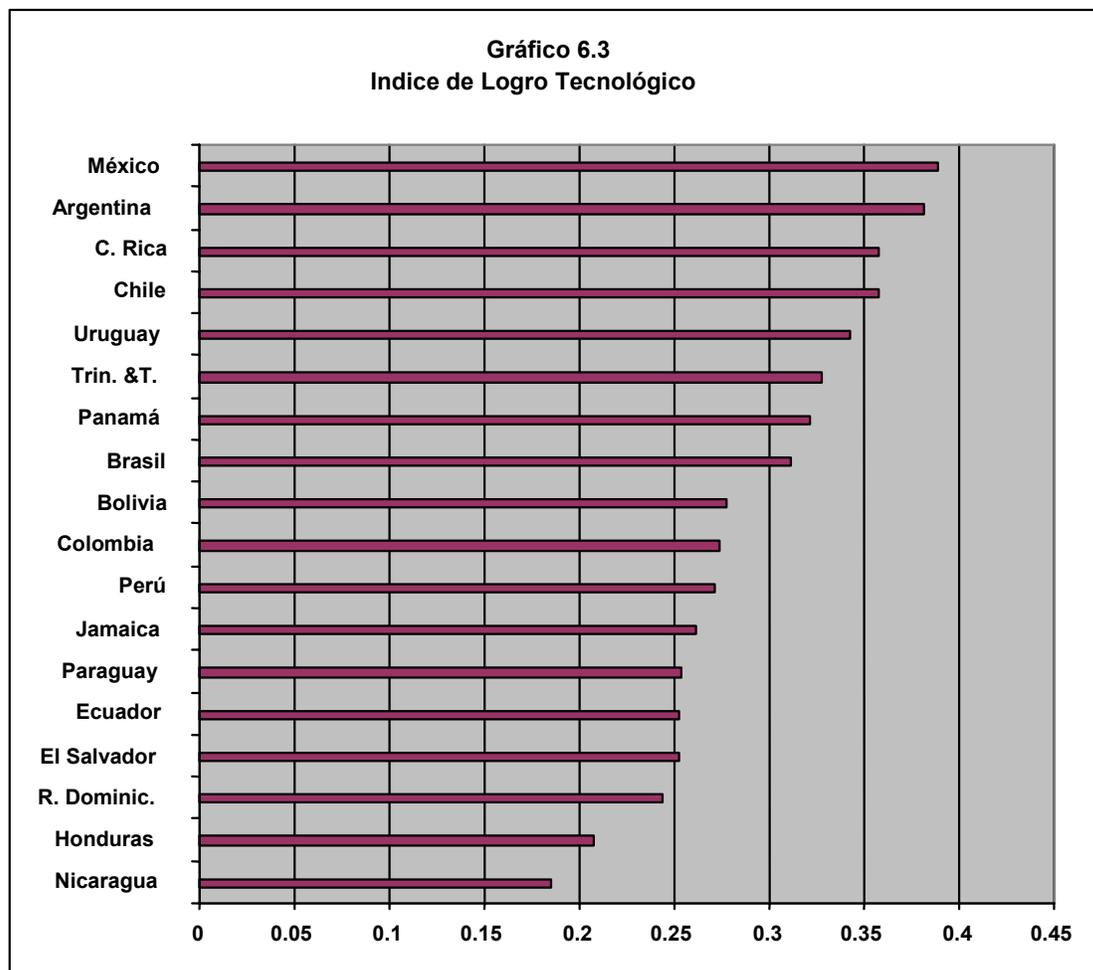
⁵⁵ El término “innovaciones viejas” es una flagrante *contradictio in adjecto*, y por lo tanto no es muy afortunado. Lo que se busca en este componente del índice es captar la difusión de tecnologías ya consolidadas. Se mide mediante la difusión, en un país dado, del teléfono y del consumo de electricidad.

⁵⁶ Finlandia, los Estados Unidos, Suecia y Japón están a la cabeza de este grupo.

⁵⁷ Cuatro países latinoamericanos hacen parte de este grupo. Ellos son México, Argentina, Costa Rica y Chile.

lenta e incompleta⁵⁸. El cuarto grupo es el de los *marginalizados*, donde la difusión de la tecnología y la formación de capacidades humanas tienen todavía un largo trayecto por recorrer. En ellos, una gran parte de la población ni siquiera se ha beneficiado de la difusión de las tecnologías consolidadas.

El valor del Índice de Logro Tecnológico para Colombia es 0,274. En consecuencia, el país quedó clasificado en el puesto 47 entre los 72 para los cuales se calculó esa medida. Con dicho valor del índice, que se calculó para 18 países de América Latina, Colombia quedó incluida entre el grupo de los consumidores y adaptadores de tecnología. Con base en los valores hallados, México, Argentina, Costa Rica y Chile fueron clasificados como líderes potenciales; Nicaragua es el único clasificado como marginalizado y los demás pertenecen a la categoría de consumidores y adaptadores dinámicos. Como lo muestra el Gráfico 6.3, entre los países de la región, Colombia ocupa la décima posición.



Fuente: PNUD (2001a).

En los años noventa, Colombia realizó avances importantes en la definición del marco legal para las actividades de ciencia y tecnología Por medio de la Ley 29 de 1990 y los

⁵⁸ Los países más representativos de este grupo son Brasil, China, India, Indonesia, Africa del Sur y Túnez.

decretos 393, 585 y 591 de 1991 se creó y reglamentó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT). Con base en el SNCT, se creó en 1995 el Sistema Nacional de Innovación con el objeto de implantar una estrategia de desarrollo empresarial orientada a la generación de nuevos productos y procesos, a la adaptación tecnológica, a la capacitación avanzada de los trabajadores y a la adopción de cambios en la cultura empresarial.

Puntos para la agenda

Dado el papel clave que la innovación tecnológica cumple en la economía contemporánea basada crecientemente en el conocimiento, así como el rezago de Colombia en este aspecto y el hecho de que el país tiene algunas condiciones favorables y potencial para aumentar su estatura como exportador de manufacturas, en el presente documento se le asigna a la promoción de la innovación tecnológica en las empresas el carácter de *crucial* para la política pública de elevación de la competitividad.

Colombia cuenta con una política razonablemente coherente de ciencia y tecnología, aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en 2000 (Departamento Nacional de Planeación, 2000). La política en cuestión tiene tres objetivos generales: (i) fortalecer la capacidad del SNCT, (ii) orientar los esfuerzos de consolidación de la capacidad de investigación y de generación de conocimiento, y (iii) fomentar procesos de articulación entre los sectores académico, público y privado así como procesos de apropiación y uso del conocimiento generado. La política toma forma en las siguientes ocho estrategias: (i) el fortalecimiento institucional del Sistema de Ciencia y Tecnología; (ii) el fomento de la investigación y de la generación de conocimiento para la solución de problemas nacionales y regionales; (iii) la generación de una mayor capacidad de innovación tecnológica; (iv) el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector agropecuario; (v) la articulación y consolidación de la investigación en medio ambiente y hábitat; (vi) la formación del capital humano en investigación y desarrollo en áreas estratégicas; (vii) el incremento de la apropiación social del conocimiento, y (viii) la optimización de los mecanismos de información, seguimiento y evaluación de las actividades de ciencia y tecnología.

Así pues, se trata de un buen conjunto de estrategias en torno a temas relevantes y que está muy sintonizado con el grado de desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas del país. No hay duda de que el gobierno debe seguir actuando de acuerdo con de los lineamientos de la mencionada política. Sin embargo, hay varios temas importantes para el avance tecnológico de un país en desarrollo en la economía mundial globalizada de inicios del siglo XXI que no reciben un énfasis suficiente o que están ausentes del todo en la política actual. La discusión en el resto de esta sección se refiere exclusivamente a dichos puntos y constituye en parte una propuesta de complementación de la agenda actual, y en parte una propuesta de reasignación de las prioridades de la política nacional de ciencia y tecnología.

Desde el punto de vista del desarrollo de la competitividad de las empresas colombianas, el principal defecto de la política actual es que no se le da un peso suficiente a la

promoción de la innovación tecnológica en las empresas productivas, que debería ser uno de sus tres objetivos centrales. Comparado con este objetivo, el de “fomentar procesos de articulación entre los sectores académico, público y privado” (véase el párrafo anterior) resulta ser un tema subordinado. Los procesos de articulación son, claro está, positivos e indispensables pero deberían ser vistos como un medio para el logro de objetivos con sustancia y no como un objetivo en sí mismos.

En la perspectiva de una estrategia que ponga mayor énfasis en la promoción de la inversión en innovación tecnológica de las empresas, la incorporación a la agenda actual de las siguientes medidas y acciones puede contribuir a fortalecer aún más las políticas y las instituciones del sistema nacional de innovación: (i) perfeccionamiento del marco legal para la ciencia y tecnología; (ii) la creación de fondos sectoriales nacionales y de fondos territoriales para la financiación del desarrollo tecnológico; (iii) la ampliación y optimización de la infraestructura de investigación y de tecnología industrial básica (que incluye los servicios de metrología, normalización, certificación, información tecnológica y propiedad industrial); (iv) el desarrollo de nuevos mecanismos para la financiación de la inversión en innovación tecnológica, especialmente la que hagan las empresa medianas y pequeñas; (v) la realización de un esfuerzo de ampliación de los incentivos fiscales para la innovación tecnológica de las empresas privadas en que se incorporen las enseñanzas de otros países en materia de prácticas óptimas; (vi) el fomento a la formación y el crecimiento del mercado de capital de riesgo; (vii) el apoyo a la incubación de empresas de contenido tecnológico; (viii) el apoyo a la formación y el desarrollo de parques tecnológicos; (ix) el apoyo a la formación de aglomeraciones localizadas de empresas⁵⁹ y a la solución de los problemas tecnológicos de las cadenas productivas; (x) el estímulo a la participación de los departamentos y los municipios en los esfuerzos de investigación científica e innovación tecnológica; (xi) la ampliación de la oferta de información y de servicios tecnológicos a las empresas pequeñas y medianas (PYME); (xii) la creación de entidades tecnológicas sectoriales orientadas a satisfacer la demandas de las PYME en aquellos sectores productivos donde tales entidades no existen; (xiii) la implantación de un sistema de información de la oferta y la demanda de tecnología, servicios tecnológicos, capacidades de investigación e infraestructura para la investigación y la innovación, y (xiv) el impulso a la creación de una bolsa donde se negocien las tecnologías y los productos tecnológicos o intensivos en conocimiento. Por tratarse de puntos que requieren una explicación más detallada o que son materia de controversia en la literatura económica, la discusión en los párrafos siguientes va a abordar solamente los puntos (i), (ii) y (v).

En el VI Encuentro para la Productividad y la Competitividad se decidió crear un equipo de alto nivel con el fin de estructurar un proyecto de ley para definir el marco legal apropiado para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en Colombia (Ministerio de Comercio Exterior, 2002). Esta oportunidad de revisar y mejorar la base legal de las actividades de investigación e innovación debería aprovecharse para abordar un aspecto particular en que se requieren nuevos avances de la legislación, especialmente el relacionado con las condiciones e incentivos para la innovación. Colombia podría seguir el ejemplo de Francia y Brasil, países que en años recientes han promulgados leyes que

⁵⁹ Aglomeración localizada de empresas es la traducción que aquí se propone para *cluster*.

flexibilizan las relaciones entre investigadores, institutos de investigación, y la empresa privada en el desarrollo de nuevas tecnologías para procesos, productos y servicios. Estas leyes incluyen cambios en la estructura de los incentivos para la investigación y la innovación⁶⁰. Siguiendo el ejemplo de los mencionados países, una ley colombiana de innovación podría incluir las siguientes disposiciones: (i) la posibilidad de conceder a los profesores de las universidades públicas y a los investigadores de los institutos públicos de investigación científica y tecnológica participación pecuniaria en los resultados de sus trabajos de investigación e innovación tecnológica a manera de incentivo para un mejor desempeño innovador; (ii) que los mencionados profesores o investigadores puedan trabajar por períodos determinados en entidades nacionales distintas a las que pertenecen sin perder sus vínculos con la institución pública original; (iii) que los investigadores que deseen lanzarse al mundo empresarial a comercializar los productos o a prestar los servicios que son fruto de su esfuerzo innovador o de invención puedan mantener, durante un período de transición, una parte de la remuneración original (decreciente a lo largo del tiempo, hasta desaparecer), bajo condiciones a ser cuidadosamente reglamentadas, y (iv) que se permita a las universidades públicas y a los institutos públicos de investigación científica y tecnológica celebrar convenios de prestación de servicios o contratos de investigación que tengan por objeto la industrialización o comercialización de productos o servicios que se deriven directamente de las actividades técnico-científicas innovadoras que ellas desarrollen.

La idea de formar fondos sectoriales y territoriales toma como punto de partida una propuesta presentada en ese sentido en el VI Encuentro de Productividad y Competitividad (Ministerio de Comercio Exterior, 2002). El documento del Ministerio de Comercio no entra a precisar las características que se desean proponer para los fondos. La idea que el presente estudio propone es que los fondos sectoriales --o territoriales-- se constituyan como organismos de financiación de la investigación y la innovación en sectores productivos definidos de una manera amplia. El elemento nuevo de estos fondos es que darían financiación no a los proyectos de empresas individuales tomadas aisladamente sino a los proyectos de las empresas consideradas como parte de la cadena productiva de un sector y/o a proyectos de interés para la cadena como un todo. Los fondos obtendrían sus recursos en parte del presupuesto nacional pero también de contribuciones del sector privado y, en los casos de los fondos territoriales, también de los gobiernos subnacionales. Tendrían además recursos propios por servicios prestados, regalías y donaciones (incluyendo posiblemente donaciones de los organismos de cooperación internacional). El modelo de gestión sería participativo: el sector privado, el gobierno y las entidades académicas ejercerían una gestión conjunta.

La utilización de incentivos tributarios para estimular la inversión de las empresas en investigación y desarrollo es ampliamente aceptada como un mecanismo de mercado apropiado para tal efecto. Estos incentivos tienen la ventaja de ser horizontales, es decir, de estimular el gasto general en innovación, independientemente del sector en que cada

⁶⁰ Las leyes en cuestión son la Ley No. 99-587 de la República Francesa sobre la innovación y la investigación, de julio de 1999, y el proyecto de Ley de Innovación que sometió el gobierno del presidente Cardoso al Congreso brasileño en agosto de 2002. Las propuestas que aquí se presentan se inspiran en este último proyecto. Para mayores detalles véase Freire (2000).

compañía opere, además de que les permiten a las empresas determinar sus propias prioridades. Sin embargo existe controversia en cuanto a qué tipo de incentivo fiscal es más eficaz.

Un estudio reciente de la utilización de los incentivos fiscales en Estados Unidos y en los países de la Unión Europea adelantado por Asesoría Industrial Zabala, S.A. *et al.* (2001) identificó un conjunto de esquemas de incentivos fiscales que el estudio caracteriza como prácticas óptimas y que pueden servir como un menú de referencia para Colombia (y, claro está, también para otros países de América Latina), para seleccionar las formas específicas de incentivo fiscal que son más apropiadas para las condiciones nacionales. El conjunto incluye: (i) el crédito tributario empleado por Francia para promover el registro de patentes y el desarrollo e introducción al mercado de paquetes de programación de computadores y productos similares; (ii) el crédito tributario para las actividades de investigación y desarrollo utilizado en la Gran Bretaña y diseñado específicamente para las PYME; (iii) el incentivo tributario para la transferencia de tecnología utilizado en la República de Irlanda; (iv) el crédito tributario utilizado en España para apoyar la adquisición de nuevas tecnologías de la información y los esfuerzos de mejora de la calidad y del diseño de los productos, y (v) el esquema de depreciación libre del equipo utilizado en tareas de investigación y desarrollo utilizado en un buen número de países.

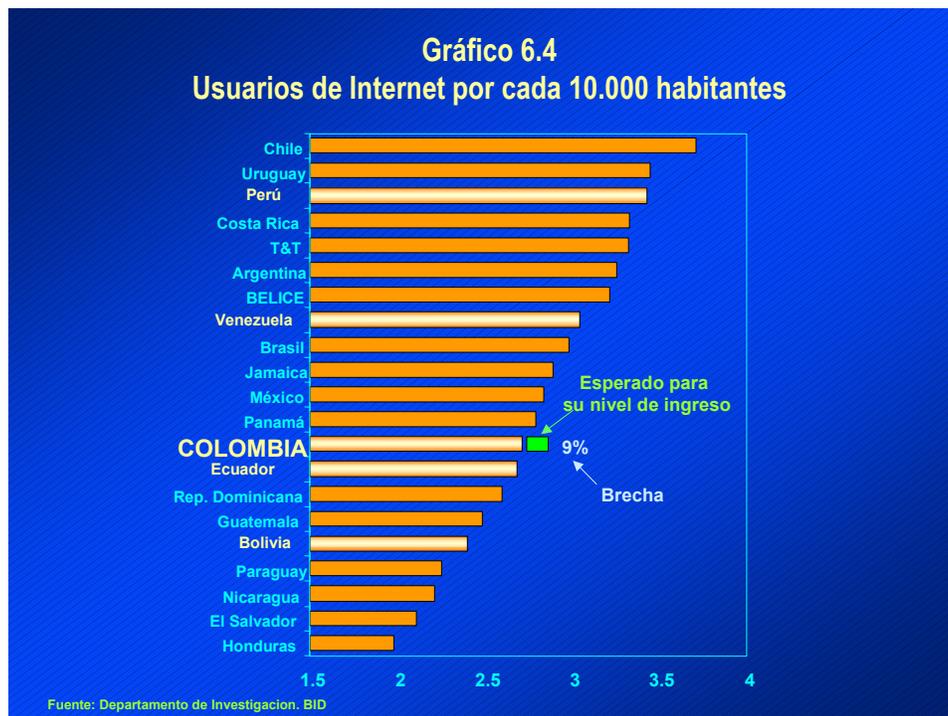
En el estudio también se encontró que algunos de los incentivos tributarios orientados a estimular la actividad económica general, y no específicamente la innovación tecnológica, pueden ser muy eficaces en el estímulo a esta última, pues generalmente apoyan actividades que están estrechamente relacionadas con ella. En este terreno, el estudio destaca como ejemplos de prácticas óptimas el crédito fiscal para estimular la capacitación de trabajadores; el incentivo tributario otorgado por Holanda a la contratación de investigadores; la deducción tributaria para la formación de compañías nuevas prevista en la legislación tributaria francesa, y los créditos fiscales que varios países otorgan a los gastos hechos para hacer posible proyectos de cooperación entre las universidades o institutos de investigación, por un lado, y las empresas, por el otro.

En Colombia existen actualmente dos tipos de incentivos tributarios. Uno es la exención del impuesto al valor agregado para importaciones de activos por parte de instituciones de educación superior o centros de investigación y de altos estudios. El segundo es la deducción de la renta líquida por inversiones y donaciones para proyectos de investigación o desarrollo científico o tecnológico. El primero de los incentivos está orientado a favorecer a las universidades y a los centros de investigación. En un reconocimiento implícito de que el esquema existente es insuficiente, la Política de Ciencia y Tecnología establece que “se deben respaldar otros mecanismos de apoyo fiscal que estimulen la inversión privada en ciencia y tecnología” (Departamento Nacional de Planeación, 2000:21). Es en este espíritu que aquí se propone añadir al esquema actual una o dos medidas de incentivo fiscal que tengan como punto focal las empresas privadas, para lo cual el menú de prácticas óptimas internacionales presentado arriba ofrece varias opciones entre las cuales se pueden escoger las más apropiadas para las circunstancias colombianas.

B. La utilización de las tecnologías de la información

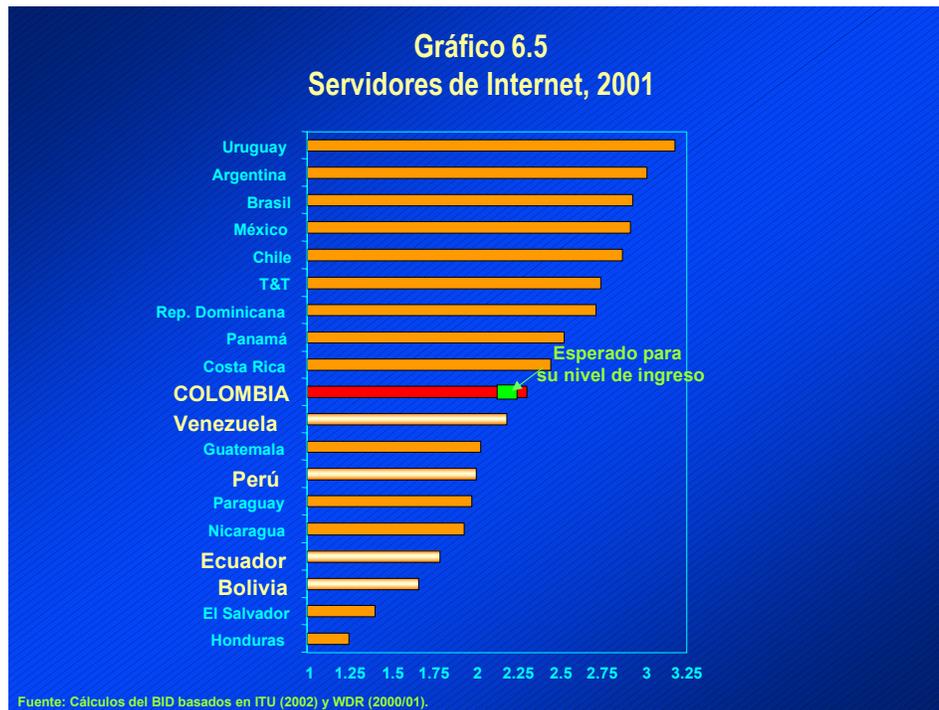
Es bien sabido que el grado de acceso y utilización de las tecnologías contemporáneas de información y comunicación es al mismo tiempo una condición necesaria para el avance tecnológico en el marco del nuevo paradigma tecnológico prevaleciente en la economía mundial, y un resultado de la misma. El uso de estas tecnologías es tan importante que la OCDE ha señalado que “[I]a clave para beneficiarse de las tecnologías de la información y la comunicación es promover su uso, más bien que promover su producción” (OCDE, 2001).

Es apropiado empezar examinando los indicadores de acceso a los computadores, el bien que simboliza por excelencia la tecnología contemporánea. De acuerdo con el IMD (2002), en 2001 el 0,35 por ciento de los computadores existentes a nivel mundial estaba en el territorio colombiano, con lo cual el país se ubica en el puesto 35 (entre 48). Cuando se considera el número de computadores por cada 1.000 habitantes, la cifra para Colombia es 54, lo cual la coloca en la posición 43 (entre 49). De acuerdo con la misma fuente, el número de usuarios de Internet por cada 1.000 habitantes era 24,03 en 2001, en virtud de lo cual el país ocupaba la posición 46. Para los efectos de este trabajo, la mencionada fuente tiene, sin embargo, la limitación de que sólo incluye en su muestra seis países latinoamericanos.



El Departamento de Investigación del BID provee la información del número de usuarios de Internet para una muestra de 21 países de América Latina y el Caribe (BID, 2001a). Los resultados se muestran en el Gráfico 6.4. Colombia ocupa la decimotercera posición y el número de usuarios de Internet está 9 por ciento por debajo del valor esperado, dado su nivel de ingreso.

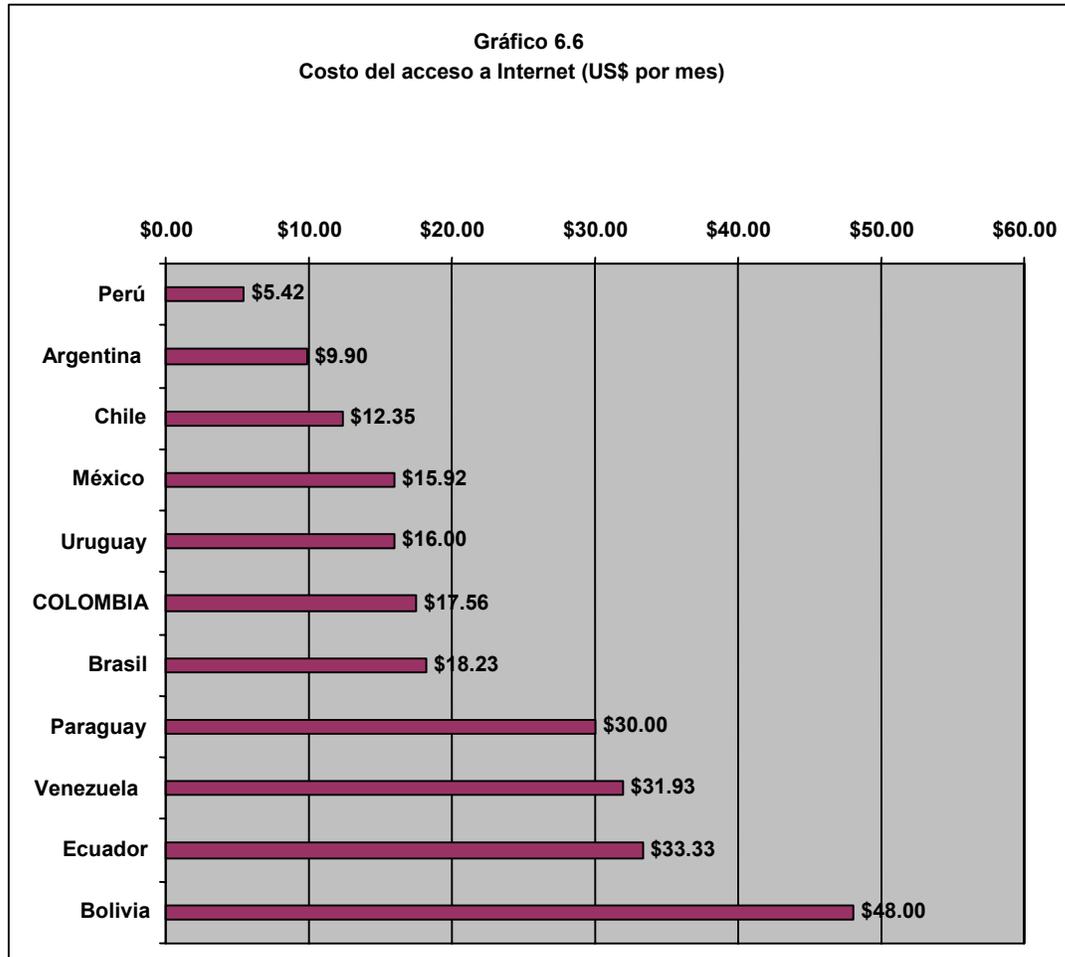
Sin embargo, hay un aspecto en el cual los logros de Colombia no son despreciables y es en lo que se refiere al número de servidores de Internet por cada diez mil habitantes. Como lo muestra el Gráfico 6.5, el indicador observado para Colombia es más alto que el que le correspondería dado su nivel de ingreso, siendo además el mejor ubicado de los países andinos. Esto se capta bien en las opiniones de los empresarios. Así, en la encuesta del IMD, Colombia clasificó en el puesto 27 en la variable de opinión “acceso adecuado a Internet (en términos de costo, disponibilidad y velocidad)”⁶¹. Esto refleja el hecho de que en Colombia, en la etapa inicial de adopción de esta tecnología, se ha hecho un progreso rápido gracias a que ha habido suficiente libertad de mercado y a que los sistemas de telecomunicaciones son relativamente modernos



Para apreciar las posibilidades de expansión futura en Colombia de la utilización de Internet, interesa ver cuán costoso es el acceso a esta herramienta. El Gráfico 6.6 muestra los costos mensuales promedio de un plan de uso ilimitado de Internet en once países de América Latina. Los costos varían entre US\$5,42 en el Perú y US \$48,00 en Bolivia. Los costos en Colombia se colocan en un rango intermedio (US\$17,56). Dado el nivel de

⁶¹ Los resultados para esta variable son sorprendentes. Aparte de Colombia, otros tres países latinoamericanos se clasifican entre los primeros 27: Chile en el puesto 15; Venezuela en el puesto 22 y Brasil en el puesto 26. Varios países industrializados están por debajo de estos cuatro latinoamericanos: Francia (puesto 29); Japón (puesto 35) e Italia (puesto 40).

ingreso de los colombianos, estos son costos considerables. Batyski (1998) sostiene que el costo del servicio es el determinante principal en el poco tiempo que los usuarios latinoamericanos de Internet dedican a “navegar” la red (estimado en 22 horas por mes).



Fuente: PNUD (2001b).

Para concluir esta discusión, es relevante observar que de acuerdo con Batyski (1998), Colombia tiene el potencial para cumplir un papel importante en el mercado latinoamericano de programación para computadores. De acuerdo con esta autora, “Colombia tiene un acervo de ingenieros que se han hecho conocer por su habilidad para resolver problemas técnicos y por sus tácticas innovadoras”. El pequeño número de empresas colombianas que actúa en ese mercado ha empezado a exportar sus servicios y productos a otros países latinoamericanos tales como Venezuela y Chile. Por otra parte, la opinión empresarial en las encuestas del IMD tiende a respaldar la apreciación positiva de Batyski respecto de la capacidad de los ingenieros colombianos. En la variable de opinión “disponibilidad de fuerza de trabajo con habilidades en el área de la tecnología de la información”, Colombia ocupó la posición 30 (entre 49).

Puntos para la agenda

Los estudios acerca de los factores que inciden en la adopción y utilización de Internet demuestran que el nivel de ingreso per cápita, el acceso de los consumidores finales a la infraestructura básica y los costos del servicio mismo son variables significativas en la determinación del número de servidores de Internet en un país dado (Estache *et al.*, 2002). La agencia reguladora, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, puede influir sobre el nivel de acceso a la infraestructura y sobre los costos. De ahí que contar con una adecuada regulación tanto en materia de acceso como en materia de precios sea decisivo para una mayor difusión de Internet en Colombia. En cuanto al acceso, un tema clave es el de los costos de interconexión, es decir, los costos que deben pagar los distintos operadores para compensar a otros operadores por la utilización que hacen de la infraestructura que es propiedad de estos últimos. En Colombia, estas tarifas de interconexión son definidas por la entidad reguladora utilizando como modelo de fijación de precios el de los costos incrementales de corto plazo combinado con el criterio de distribución completa de los costos. Para influir sobre los costos para el consumidor final de los servicios de Internet, y de esta manera hacerlos más accesibles, el instrumento que utiliza la entidad reguladora colombiana es imponer a los operadores obligaciones de servicio universal. Tanto la cuestión de incrementar el acceso de los consumidores finales a la infraestructura como la cuestión de reducir los costos del servicio de Internet remiten a temas complejos de regulación de las telecomunicaciones que van más allá del alcance de este estudio. Buenas discusiones de estos tópicos se encuentran en Estache *et al.*, (2002) y en Laffont y Tirole (2000).

Para promover el uso intensivo de las tecnologías de la información, Colombia adoptó como política de Estado en 2000 la Agenda Nacional de Conectividad, la cual consta de seis estrategias, a saber: (i) la masificación del acceso a la infraestructura; (ii) la promoción de la utilización de las TIC en la educación y la capacitación de la población en su utilización; (iii) la promoción del uso de las tecnologías de la información por parte de las empresas colombianas; (iv) la creación de un clima favorable al desarrollo de la industria nacional de tecnologías de la información; (v) la promoción de las industrias nacionales que generan los contenidos que circulan en las redes de información, en particular el estímulo a la puesta en línea del patrimonio cultural colombiano, y (vi) la intensificación de la utilización de las tecnologías de la información por parte de las entidades del gobierno.

Los logros más notorios se han dado en la primera y la sexta de las estrategias mencionadas. En desarrollo de la primera se está ejecutando el programa “Compartir Telecomunicaciones” (Compartel), que persigue facilitar el acceso universal de las comunidades rurales pobres a la infraestructura de telecomunicaciones. El programa empezó en 1999 y el objetivo era instalar 6.745 puntos de telecomunicaciones comunitarios (también llamados puntos Compartel de telefonía pública) en lugares donde el servicio de telecomunicaciones no existía o era insuficiente. La instalación y operación de los puntos se contrató con una empresa privada por el método de subasta del menor subsidio. La empresa ganadora de la subasta se comprometió a instalar los puntos y a operarlos y mantenerlos por diez años. De acuerdo con un informe oficial (Gobierno

de Colombia, 2001), a octubre de 2001 el operador privado había instalado ya 6.429 puntos, es decir, el 95 por ciento de los previstos en el plan.

Otra área del plan en que se han hecho avances sustanciales es la estrategia de poner al gobierno en línea. De acuerdo con el Informe de Avance de la Agenda (que sólo cubre las actividades realizadas hasta noviembre de 2001), el 100 por ciento de las entidades públicas del orden nacional tiene una presencia efectiva en la red con información de utilidad para los ciudadanos. Los contenidos presentados generalmente incluyen las instrucciones acerca de cómo hacer los trámites relevantes ante la respectiva entidad (incluyendo aquéllos para convertirse en proveedor de bienes o servicios); la información sobre la legislación en las materias que atiende la entidad; su presupuesto, sus planes y programas y los informes de gestión. De acuerdo con un estudio de la OCDE que cubre 43 países, Colombia se encuentra a la par de los países más avanzados en materia de presencia de las entidades públicas del orden nacional en la Internet, e incluso por encima de algunos países europeos como Alemania, Lituania y Rusia⁶². Sólo cuatro países de América Latina están considerados en el estudio. Colombia tiene el mayor cubrimiento (100 por ciento), le sigue Costa Rica con 91 por ciento, Argentina con 78 por ciento y Perú con 9 por ciento.

Las recomendaciones de política de este estudio son: (i) continuar implantando la Agenda Nacional de Conectividad; (ii) en la fase de ajuste fiscal que vive Colombia, dar una prioridad relativamente alta a garantizar la disponibilidad de los recursos presupuestales para la implantación de la Agenda (sólo las áreas del gasto social para la reducción de la pobreza deberían tener una prioridad más alta que el tema de la conectividad); (iii) hacer énfasis en el apoyo a los programas y proyectos que promuevan la utilización de las TIC por parte de las empresas pequeñas y medianas, y (iv) desarrollar la infraestructura de capacitación necesaria para preparar el personal capacitado para la industria nacional de tecnologías de la información, y en particular la de producción de programas de computación⁶³.

⁶² Para estos tres países el porcentaje de entidades públicas de orden nacional con presencia en Internet es 98 por ciento.

⁶³ Esta es una propuesta que se presentó en el marco de las deliberaciones de la Red Especializada de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información en el VI Encuentro para la Productividad y la Competitividad. Véase, al respecto, Ministerio de Comercio Exterior (2002).

VII. LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

El problema de hacer un diagnóstico acerca de cuán favorables son las condiciones macroeconómicas de un país para el fortalecimiento y progreso de la competitividad de sus productores consiste en determinar si la evolución presente y futura de la política y los equilibrios macroeconómicos va a darle un soporte estable al clima de confianza para la inversión, o si por el contrario va a socavarlo; es decir, si contribuye o no a que las expectativas de largo plazo de los empresarios sean positivas y favorables a la asunción de nuevos riesgos, a la elevación de la productividad y a la innovación.

Para cualquier apreciación de las perspectivas macroeconómicas de largo plazo en Colombia es apropiado empezar haciendo referencia a la tradición histórica de relativa estabilidad y manejo macroeconómicos razonablemente ordenados que ha caracterizado al país a lo largo de las décadas y que constituye un valioso activo. Es bien conocido que entre 1930 y 1997 Colombia disfrutó de un crecimiento generalmente estable y sostenido. Para los propósitos de la presente discusión, es suficiente con mirar el desempeño de la economía en los últimos 35 años. El Cuadro 7.1 ilustra este desempeño mediante los indicadores de crecimiento, inflación y desempleo para cinco períodos distintos entre 1967 y 2001.

Cuadro 7.1			
Desempeño macroeconómico de Colombia, 1967-2001			
Período	Tasa de crecimiento del PIB real	Tasa de inflación	Tasa de desempleo
1967-1974	6,2	12,1	9,9
1975-1981	4,5	24,7	9,5
1982-1989	3,5	22,6	11,7
1990-1997	4,0	24,0	10,1
1998-2001	0,2	11,7	18,3

Fuente: Clavijo (2002a).

La mayor utilidad del Cuadro 7.1 radica en que permite hacer el contraste entre los períodos previos a 1997, en los cuales el crecimiento fue variable pero relativamente sostenido, y la fase más reciente (1998-2001) marcada por la crisis económica más severa que ha sufrido Colombia desde la década de los años treinta y que incluye la profunda recesión de 1999, año en que el PIB real cayó en un 4,5 por ciento.

Este estudio no va a examinar las causas y la evolución de la crisis. Su contribución se limita a proponer una caracterización de los desafíos macroeconómicos centrales que enfrenta el país y de cuya resolución depende el retorno de un clima de confianza para la inversión productiva.

La tesis que se propone es que, vista la economía colombiana desde la perspectiva de la competitividad de largo plazo de sus empresas, los principales desafíos macroeconómicos que enfrenta son: (i) el desequilibrio fiscal en un contexto en que el nivel de endeudamiento del sector público es alto; (ii) el estado del sistema financiero, dada la

necesidad de restaurar y fortalecer los mecanismos de canalización del ahorro financiero hacia la financiación de la producción y la inversión; (iii) la alta tasa de desempleo estructural, y (iv) la necesidad de consolidar los logros obtenidos en la reducción de la inflación. El segundo y el tercer tópicos ya se discutieron en el Capítulo IV. A continuación se discuten los tópicos primero y cuarto.

A. La cuestión del desequilibrio fiscal

El Cuadro 7.2 muestra la evolución reciente de los principales indicadores fiscales. El déficit del sector público consolidado aumentó de 2,1 por ciento del PIB en 1996 a 5,4 por ciento en 1999, y ha venido disminuyendo en los últimos años gracias al esfuerzo de ajuste fiscal que el gobierno está adelantando en el marco del Arreglo Extendido aprobado por el FMI en diciembre de 1999. Dado el alto nivel de la deuda pública (46,4 por ciento del PIB), los déficits fiscales observados en los últimos años no son sostenibles. En ellos subyace una gran amenaza para la estabilidad macroeconómica del país; una amenaza que, si se llegara a materializar, afectaría gravemente y por un período prolongado el clima de confianza requerido para la inversión productiva.

Cuadro 7.2						
Principales indicadores fiscales de Colombia						
(% del PIB)						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Balance del gobierno central	-1,8	-3,4	-5,4	-7,5	-5,9	-5,0
Balance del sector público consolidado	-2,1	-3,6	-4,3	-5,4	-3,6	-3,4
Deuda pública total	27,9	31,6	36,3	42,5	44,1	46,4

Fuente: Echeverry-Garzón (2001).

El déficit creciente del sector público consolidado en el período 1996-2001 obedece en parte al crecimiento desordenado del gasto del gobierno central, que para los rubros de salarios y bienes y servicios aumentó en casi un 50 por ciento entre 1990 y 1998 (Partow, 2002). Sin embargo, el problema principal de la situación fiscal radica en que el déficit del sector público consolidado no es simplemente el producto de una expansión coyuntural sino de factores estructurales que sólo pueden ser modificados con reformas de largo alcance. En particular, las tendencias subyacentes que están asociadas con el rápido crecimiento del déficit en la década de los noventa son, por un lado, las transferencias a las entidades territoriales establecidas en la Constitución de 1991 como elemento del proceso de descentralización de la administración pública, y por el otro, el hecho de que el sistema de seguridad social exigió transferencias sustanciales; en particular, el componente de pensiones del sector público ha venido generando déficits de caja y déficits actuariales grandes y crecientes⁶⁴.

⁶⁴ Las dificultades financieras asociadas con los servicios de salud del Instituto del Seguro Social (ISS) también fueron un factor mayor de desequilibrio fiscal, pero el gobierno ya realizó las reformas requeridas

El Cuadro 7.3 muestra el impacto sobre el gasto del gobierno central de los cambios constitucionales relacionados con el proceso de descentralización, de los cambios legales asociados con la reforma del sistema de pensiones (Ley 100 de 1993), y de otros cambios legales entre los cuales se destaca la reestructuración del sector judicial.

Cuadro 7.3 Crecimiento en el gasto del gobierno central asociado con los cambios constitucionales y legales 1990-98 (porcentajes del PIB)	
Transferencias a las entidades territoriales	
Participaciones Municipales	1,0
Situado Fiscal	0,5
Fondo de crédito educativo	0,6
Transferencias al sistema de Seguridad Social	
Ley 100 de 1993	1,2
Subsidios a la electricidad	0,1
Modernización del estado	0,1
Reestructuración del sector judicial	0,4
TOTAL	3,9

Fuente: Echeverry-Garzón (2001).

Como consecuencia de los reiterados déficits, el nivel de la deuda pública ha venido en aumento desde 1996. De acuerdo con el Cuadro 7.2, la deuda pública total aumentó de 27,9 por ciento del PIB en 1996 a 46,2 por ciento en 2001. El incremento resultante en el servicio de la deuda aumentó la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Los pagos totales de intereses de la deuda pública aumentaron de aproximadamente 2,2 por ciento del PIB en 1994 a aproximadamente 4,5 por ciento del PIB en 2000. Los pagos de intereses de la deuda interna aumentaron más que proporcionalmente, al pasar de 1,0 por ciento del PIB en 1994 a 2,9 por ciento en 2000. Si las tendencias fiscales que han prevalecido en los años recientes continuaran hacia el futuro, es decir, si no hay un ajuste fiscal, la deuda pública devendría insostenible. Cuevas *et al.* (2002), por ejemplo,

para sanear la situación financiera de estos servicios. Se renegóció la convención colectiva con el sindicato de trabajadores y se completó la reestructuración de la deuda del ISS con los proveedores de servicios de salud, como resultado de lo cual se le permitió al Instituto continuar recibiendo nuevos afiliados en sus servicios de salud.

muestran que bajo el supuesto de una tasa de crecimiento anual promedio para el PIB de 3,5 por ciento, en ausencia de ajuste⁶⁵ la deuda neta total del sector público pasaría de 46 por ciento del PIB en 2001 a aproximadamente 80 por ciento en 2010.

Dado lo anterior, existe la imperiosa necesidad de que Colombia lleve a cabo un vigoroso ajuste fiscal. Los estimativos de la magnitud del ajuste requerido varían en función de los supuestos en que se basan los diversos ejercicios técnicos de sostenibilidad de la deuda disponibles en la literatura. Sin embargo, todos coinciden en señalar que la magnitud del ajuste necesario es considerable. Como parte de las conclusiones de un ejercicio amplio que tiene en cuenta los pasivos contingentes del sector público, Easterly y Yuravlivker (2000) estimaron que se necesita un superávit primario permanente de aproximadamente 4,0 por ciento del PIB para asegurar la sostenibilidad de las cuentas fiscales. El FMI (2001) ha calculado que se requiere generar superávits primarios del sector público no financiero de 2,4 por ciento del PIB en 2002, de 2,0 por ciento en 2003 y de entre 1,1 y 1,3 por ciento en el período 2004-2010 para estabilizar la deuda pública en un nivel aproximado de 45 por ciento del PIB. De acuerdo con el FMI, estos superávits primarios harán posible una reducción gradual del déficit del sector público consolidado que lo lleve de su nivel en 2001 (3,3 por ciento del PIB) a 2,0 por ciento del PIB en el 2010. De acuerdo con Cuevas *et al.* (2000), para evitar una explosión de la razón de la deuda al PIB, el sector público consolidado debe generar un superávit primario permanente de aproximadamente 4,0 por ciento del PIB. El desafío es grande si se tiene en cuenta que el nuevo gobierno planea incrementar los gastos militares. La Misión del Ingreso Público estimó que, “si se incorpora un mayor nivel de gasto militar, el requisito de ajuste total es de 3 por ciento del PIB” (Fedesarrollo/Misión de Ingreso Público, 2002:21)⁶⁶.

Puntos para la agenda

La agenda del ajuste fiscal tiene los siguientes componentes básicos: (i) la limitación del crecimiento del gasto, (ii) el aumento de los ingresos tributarios, y (iii) el fortalecimiento de las instituciones de política fiscal.

Para lograr que los gastos crezcan a un ritmo menor⁶⁷, la agenda podría incluir medidas como las siguientes en lo que se refiere a la *limitación del crecimiento del gasto*:

- reforma del régimen de transferencias a las entidades territoriales;
- una nueva reforma pensional;
- la reducción del gasto total en salarios; y
- el control del acervo total de deuda pública con la meta de evitar que la razón respecto del PIB crezca por encima del nivel aproximado de 45 por ciento.

⁶⁵ En el ejercicio de Cuevas *et al.* (2002), la hipotética ausencia de ajuste se materializa en el supuesto según el cual el superávit primario continuaría siendo, para el resto de la década presente, el mismo que se registró en 2001 (1,4 por ciento del PIB).

⁶⁶ La Misión de Ingreso añade que las necesidades de ajuste “son mayores y ascienden a 4,2 por ciento del PIB si, además de lo anterior, se busca mantener las coberturas de infraestructura, vivienda y servicios públicos y sociales” (Fedesarrollo, 2002: 21).

⁶⁷ La discusión de las medidas en el frente de los gastos se apoya fuertemente en Partow (2002).

En cuanto al segundo componente básico de la agenda, el *aumento de los ingresos tributarios*⁶⁸, se requiere realizar una reforma tributaria que incluya medidas como las siguientes:

- expansión de la base del impuesto de renta para las personas naturales;
- fortalecimiento del impuesto a la renta para las personas jurídicas;
- racionalización y simplificación de las contribuciones parafiscales;
- expansión de la base del impuesto al valor agregado;
- racionalización y fortalecimiento de los impuestos departamentales y municipales,
- reducción gradual del impuesto a las transacciones financieras.

En lo que se refiere al *fortalecimiento de las instituciones de política fiscal*, la medida clave en la actual coyuntura es la aprobación y cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal propuesta por el gobierno del presidente Pastrana.

A continuación se discuten los tres componentes básicos de la agenda en el orden en que se acaban de presentar.

Medidas para limitar el crecimiento de los gastos. En este frente el desafío es formidable. Tal como se vio en la reseña de los ejercicios de sostenibilidad de la deuda, el sector público colombiano debe generar superávits primarios sustanciales. El reto es tanto mayor cuanto que estos superávits deben generarse minimizando el impacto sobre los componentes del gasto que son cruciales para el aumento de la competitividad, vale decir, el gasto en la formación de capital humano y el gasto en la expansión de la infraestructura productiva. A continuación se discuten los componentes claves indicados más arriba para limitar el crecimiento de los gastos

Transferencia a las entidades territoriales. Hasta 2001, el problema esencial de las transferencias residía en que la Constitución de 1991 ordenó que casi la mitad de los ingresos corrientes del gobierno central fuesen entregados a los gobiernos subnacionales. Esto equivalía a que el gobierno central sólo podía guardar para sí aproximadamente un peso de cada dos que generara como ingreso corriente adicional, ya fuese por efecto de medidas de reforma tributaria o por efecto de incrementos en la recaudación. Este esquema constituía un obstáculo evidente a cualquier reducción del gasto. El Acto Legislativo de 2001, por medio del cual se reformó la Constitución, rompió el vínculo entre los ingresos corrientes y las transferencias a las entidades territoriales por un período de ocho años. Durante este lapso se seguirá la regla según la cual el crecimiento real anual de las transferencias debe estar entre 2,0 y 2,5 por ciento, aunque al final del mismo se restablecerá el mencionado vínculo y las transferencias serán calculadas como una proporción de los ingresos corrientes promedio de los cuatro años previos al ejercicio presupuestal correspondiente. La implicación práctica de las disposiciones del mencionado acto legislativo es que las transferencias territoriales sólo disminuirán como proporción del PIB si la economía crece a una tasa superior al rango del 2,0 a 2,5 por ciento consagrado en la nueva norma. En este orden de ideas, parece prudente que las

⁶⁸ La discusión de las medidas necesarias para aumentar los ingresos tributarios sigue de cerca las propuestas presentadas por la Misión del Ingreso Público (Fedesarrollo, 2002) y por Gil-Díaz (2002).

autoridades no se limiten a lo que se pueda lograr en virtud de la aplicación del mencionado acto legislativo y procedan a reducir el monto total (o al menos a reducir el crecimiento) del gasto en salarios de las entidades territoriales, el cual constituye el grueso de los gastos financiados con las transferencias del gobierno central a dichas entidades.

La nueva reforma pensional. Como lo señala Partow (2002), la Ley 100 de 1993 por medio de la cual se reformó el Sistema de Seguridad Social, fue un paso importante en la medida en que implicó el reconocimiento explícito de los pasivos contingentes del Sistema y en que se creó un mejor sistema en el aspecto actuarial. La Ley estableció además una relación de competencia entre el sistema preexistente y el nuevo (Clavijo, 2002b). La reforma aumentó la tasa de contribución del valor de 6,5 por ciento de las remuneraciones a 14,5 por ciento y redujo los beneficios por la vía de posponer dos años la edad de retiro (mujeres: de 55 a 57 años; hombres: de 60 a 62 años). Sin embargo, el cambio en las edades de jubilación sólo se hará efectivo a partir de 2014. Echeverry *et al.* (2001) estiman que si no se cambia el régimen actual, el costo fiscal de la transición del viejo al nuevo sistema va a incrementarse del nivel actual de 3 por ciento del PIB a 6 por ciento del PIB en el 2020. El segundo defecto de la reforma de 1993 consiste en que mantuvo los regímenes especiales que cobijan a los maestros, a los empleados del ISS, a los trabajadores del sector petrolero, a las fuerzas de seguridad y a otros sectores. Estos regímenes especiales tienen la característica de que en ellos las contribuciones están bien por debajo de lo necesario para financiar los beneficios (Partow, 2002).

En la actualidad, las transferencias relacionadas con el sistema de pensiones constituyen, desde el punto de vista de su peso cuantitativo, la tercera categoría de gasto en el presupuesto del gobierno central (un poco más de 2,0 por ciento del PIB en 2000) y son el mayor pasivo del mismo. Las reservas pensionales del Instituto del Seguro Social empezaron a declinar en 2001 y se estima que se agotarán en 2007. Estas consideraciones hacen que la reforma del régimen de pensiones sea un punto fundamental de la agenda fiscal. En consecuencia, los elementos principales de la reforma pensional deben ser los siguientes⁶⁹: (i) eliminar los regímenes especiales e incluir a los nuevos trabajadores de los sectores en cuestión dentro del marco general adoptado en la Ley 100 de 1993; (ii) anticipar en el mayor grado posible la adopción de las edades de retiro aprobadas en el Ley 100⁷⁰; (iii) reducir las tasas de reemplazo a un rango coherente con la viabilidad financiera del sistema público de pensiones; (iv) reducir el nivel de la pensión mínima garantizada por el Estado⁷¹; (v) considerar la opción de introducir un nuevo aumento de la edad de retiro⁷², y (vi) evitar el aumento de las contribuciones de la seguridad social y en general de los impuestos a la nómina, en la medida en que éstos tiene un efecto desfavorable sobre la creación de empleo y sobre la competitividad de las empresas.

⁶⁹ Estas propuestas siguen muy de cerca las formuladas por Clavijo (2002b).

⁷⁰ Lo ideal sería, por supuesto, la adopción inmediata de dichas edades de retiro.

⁷¹ En el presente, dicha pensión mínima es igual a 100 por ciento del salario mínimo. Un punto de referencia a tener en cuenta en conexión con este tema es que la mínima pensión en Chile corresponde al 75 por ciento del salario mínimo.

⁷² Las nuevas edades de retiro podrían ser 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Reducción del gasto en salarios. Hasta el momento esta tarea ha sido abordada por la vía de congelaciones en los salarios nominales (con las consiguientes reducciones en los salarios reales), en vez de hacerlo por medio de la contracción del tamaño del sector público (Partow, 2002). Existe, sin embargo, margen para reducir el tamaño del sector público por medio de la liquidación de algunas entidades, la fusión de otras y medidas similares. Una parte de los ahorros que se hagan como resultado de medidas de este tipo se puede utilizar para financiar la implantación de sistemas de incentivos en la administración pública con el fin de mejorar el desempeño y la eficiencia de los funcionarios oficiales. Los aumentos en los salarios reales que serían necesarios en un esquema de este tipo disminuirían el efecto agregado de las reducciones en el tamaño del sector público pero serían muy importantes desde el punto de vista de la competitividad de la economía al propiciar el aumento en la eficiencia del Estado y una caída probable en los costos de los servicios provistos por la administración pública.

Control del acervo total de deuda pública. Partow (2002) sugiere que desde el punto de vista del ajuste fiscal requerido, la cuestión clave en materia de manejo es el control de la proporción entre el acervo total de deuda del sector público no financiero y el PIB. A su juicio, “dada la dinámica de los saldos fiscales futuros proyectados para Colombia, una reducción en el acervo de deuda es altamente improbable” (Partow, 2002: 15), por lo cual el esfuerzo debería concentrarse en contener el crecimiento de su proporción con respecto al PIB. Esta autora también sugiere que hay que prestar especial atención al crecimiento de la deuda pública interna, teniendo en cuenta que para el sector público no financiero aquella creció 50 por ciento entre 1998 y 2001. Por otra parte, si se llevan a la práctica propuestas para mejorar el manejo administrativo y técnico de la deuda como las presentadas en considerable detalle por Cuevas *et al.* (2002), es posible hacer ahorros presupuestales significativos que contribuirían al ajuste fiscal. Los mencionados autores estiman que si se implantaran las reformas administrativas y técnicas que ellos proponen, los ahorros anuales entre 2002 y el 2005 serían del orden de US\$275 millones (suma equivalente a 0,35 por ciento del PIB).

Medidas para aumentar los ingresos tributarios. A continuación se discuten algunas medidas que han sido identificadas en el debate sobre el tema y que pueden servir de base para una agenda de reforma tributaria. Como se señaló arriba, la discusión se inspira en las propuestas presentadas por el informe de la Misión del Ingreso Público (Fedesarrollo/Misión de Ingreso Público, 2002) y por Gil-Díaz (2002).

Expansión de la base del impuesto de renta para las personas naturales. La productividad de este impuesto es baja porque los umbrales de ingreso a partir de los cuales se debe pagar son altos, al igual que los índices de evasión. Esto puede ser remediado disminuyendo los mencionados umbrales de ingreso. Si como consecuencia de la ampliación de la base posteriormente el aumento en el rendimiento de este impuesto es suficientemente grande, se puede considerar la posibilidad de disminuir las tasas marginales. Por otra parte, se puede eliminar también la exención del 30 por ciento del ingreso para los asalariados y reemplazarla por una suma igual para todos los contribuyentes de esta categoría. Gil-Díaz (2002) propone que la exención sea igual a dos veces el ingreso per cápita de todos los contribuyentes. También puede

reintroducirse el impuesto a la renta presuntiva sobre los activos brutos como gravamen mínimo al ingreso.

Fortalecimiento del impuesto a la renta para las personas jurídicas. Esto puede hacerse: (i) eliminando las exenciones para las empresas que operan en zonas de desastres naturales y las que existen para empresas editoriales, loterías, productores de licores y cooperativas; (ii) eliminando la exención para las ganancias de capital resultantes de operaciones con valores financieros; (iii) reintroduciendo el ajuste de inflación sobre los inventarios; (iv) eliminando las exenciones a favor de las empresas de servicios públicos, los fondos ganaderos y los fondos organizados por instituciones financieras; (v) reintroduciendo, también en el caso de las empresas, el impuesto a la renta presuntiva sobre los activos brutos como impuesto mínimo al ingreso, y (vi) eliminando la opción de pagar a cuenta de pasivos tributarios futuros.

Nacionalización y simplificación de las contribuciones parafiscales. Como ya se puntualizó en un capítulo anterior, los impuestos a la nómina son los siguientes (como porcentaje del salario): contribución pensional: 14,5 por ciento; seguro de salud: 12 por ciento; contribución al fondo de cesantía: 8,3 por ciento; seguro de accidentes: 2,5 por ciento; contribución al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): 2,0 por ciento; contribución al Instituto de Bienestar Familiar: 3,0 por ciento; y contribución a las cajas de compensación familiar: 4,0 por ciento. El total es 46,3 por ciento (37,2 por ciento le corresponde al empleador y 9,1 por ciento al trabajador) (Clavijo y Lozano, 2001). Las contribuciones son un desincentivo mayor a la creación de empleo en el sector formal de la economía. Su existencia y alto nivel implican un aumento significativo de los costos laborales. Aquí no hay ningún margen ni para aumentar las tasas ni para incrementar el número de contribuciones y cualquier reforma tributaria razonable debe moverse precisamente en el sentido contrario, es decir, en el sentido de reducir el nivel de varias de las mencionadas contribuciones o inclusive de eliminar algunas de ellas. Sin embargo, en aras del imperativo del ajuste fiscal puede ser necesario y justificable diferir la modificación de las contribuciones en los años iniciales del mismo.

Expansión de la base del impuesto al valor agregado. En Colombia, el IVA recauda menos recursos como proporción del PIB que en muchos otros países de América Latina. El recaudo como porcentaje del PIB apenas equivale a un tercio de la tasa del IVA (Gil-Díaz, 2002). Esto obedece en gran parte a que una proporción importante de los bienes y servicios producidos está excluida o exenta del impuesto. En la actualidad, la base del IVA representa sólo el 33 por ciento del PIB. El recaudo también se ve afectado por una tasa alta de evasión que la Dirección de Impuestos y Aduanas estima en 23 por ciento. El diseño del IVA es complejo. Aparte del hecho ya mencionado de que existen numerosas exenciones, está la circunstancia de que el número de tasas distintas es mayor que el de cualquier otro sistema de IVA a nivel mundial (Comisión de Ingreso Público, 2002). En 1998 se introdujo un IVA implícito orientado a proteger la producción interna de la competencia de las importaciones⁷³. Existe también un procedimiento especial para el IVA sobre los bienes de capital.

⁷³ Una explicación detallada del IVA implícito y de las distorsiones que causa se puede ver en Gil-Díaz (2002).

Para fortalecer la eficiencia y la equidad del IVA es necesario ampliar la base y unificar las tasas. Todas las exenciones deben ser eliminadas y se debe establecer una tasa única, que podría ser del 16 por ciento. El IVA implícito debe eliminarse y, para evitar la doble tributación sobre las exportaciones, la tasa del IVA debe ser cero para los bienes y servicios exportados.

Racionalización y el fortalecimiento de los impuestos departamentales y municipales. Para tal efecto, se deben realizar esfuerzos encaminados a mejorar y actualizar los catastros municipales, así como simplificar la estructura del impuesto predial y mejorar su administración. Se debe crear una instancia de control nacional que vigile que las empresas obligadas a tributar en más de un municipio o departamento efectivamente cumplan con el pago de los impuestos en las distintas jurisdicciones en que operan. Para aumentar la transparencia del sistema de impuestos subnacionales y la seguridad jurídica de los contribuyentes, se deben conformar sendas listas taxativas de impuestos que pueden cobrar los municipios y los departamentos. Cualquier impuesto que esté por fuera de esas listas no podrá ser cobrado en ninguna jurisdicción.

Reducción gradual del impuesto a las transacciones financieras. Este impuesto se ha convertido en una fuente importante de fondos. En 2001, el recaudo por este concepto fue 3,7 por ciento del PIB. Sin embargo, tal como se sostuvo en el Capítulo IV, este impuesto tiene un efecto distorsionante sobre el mercado financiero. Esto se comprueba por el hecho de que, posteriormente a su introducción, se ha incrementado la proporción del efectivo dentro de los medios de pago. El argumento de que este gravamen permite extraer impuestos de las actividades informales e ilegales es correcto pero no parece tener suficiente fuerza como para justificar que se convierta en un rasgo permanente de la estructura tributaria colombiana. Sin embargo, teniendo en cuenta la urgencia y la magnitud del ajuste fiscal requerido, no parece prudente eliminarlo en su fase inicial. Pero tanto el efecto distorsionante que éste ejerce sobre la intermediación financiera como la circunstancia comprobada de que la capacidad recaudadora de este tipo de impuesto se deteriora rápidamente⁷⁴, hacen aconsejable pensar en una reducción gradual del mismo después de 2004.

Fortalecimiento de las instituciones de política fiscal. Como ya se señaló arriba, la tarea clave en el terreno de las instituciones de política fiscal es la aprobación y cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal sometida al Congreso por el gobierno del presidente Pastrana⁷⁵. La Ley ya fue aprobada por la Cámara de Representantes y está pendiente de aprobación en el Senado de la República. Sus elementos principales son los siguientes: (i) se establece una meta obligatoria para el balance primario del sector público no financiero; (ii) se reorganiza el sistema presupuestal, asignándole un papel dominante al Plan Financiero; (iii) se refuerza la disciplina fiscal y la transparencia al establecer que los pasivos contingentes y los gastos tributarios deben ser incluidos en el presupuesto y

⁷⁴ Esto sucede porque los agentes económicos buscan --y encuentran-- formas de evitar el pago de este impuesto. El recurso típico consiste en sustituir el uso de cheques por otros instrumentos de pago que no están sujetos al impuesto. A este respecto, véase Breuer (2001).

⁷⁵ La discusión de la Ley de Responsabilidad Fiscal se apoya en Sanginés y Fernández (2002).

que los compromisos no pagados en una vigencia deben incluirse en el presupuesto de la siguiente, y (iv) se regula el endeudamiento de los gobierno locales.

B. La consolidación de la reducción de la inflación

La literatura acerca de los costos macroeconómicos de la inflación es bien conocida⁷⁶. Los juegos de suma cero que se dan entre deudores y acreedores monetarios y los efectos sobre los ingresos tributarios reales y sobre el valor real de la deuda del gobierno han sido suficientemente explorados. También han sido estudiados, aunque en menor medida, los efectos sobre la competitividad de las empresas. En una economía abierta la inflación trae consigo una apreciación de la tasa de cambio real, y con ello una pérdida de competitividad de los productores de transables. De allí que también sea un objetivo importante de la política económica lograr y mantener una tasa de inflación baja y estable desde el punto de vista de la competitividad.

La recesión de 1998-1999 ayudó a reducir la inflación en Colombia a niveles que no se habían visto por más de tres décadas. La tasa de inflación cayó de 16,7 por ciento en 1998 a 9,2 por ciento en 1999 y se ha mantenido desde entonces en niveles de un dígito. Por primera vez en mucho tiempo, a Colombia se le abre la oportunidad de consolidar el nuevo régimen de inflación baja y esta oportunidad debe ser aprovechada. Para ello es preciso eliminar los mecanismos de indización basados en la inflación pasada que aún subsisten, o si no sustituirlos por mecanismos basados en la inflación esperada futura (que, por razones obvias, son de más difícil implantación).

A finales de 2000, el Banco de la República abandonó el sistema de conducción de la política monetaria basado en la fijación de metas para la base monetaria como variable intermedia a través de la cual se actuaba sobre la variable objetivo (la tasa de inflación), y decidió adoptar formalmente el sistema basado en el anuncio público de metas numéricas de mediano plazo para la tasa de inflación como blanco directo de la política monetaria⁷⁷. Como bien lo señala Bannister (2001), Colombia cuenta con las estructuras institucionales básicas para llevar a la práctica el nuevo sistema. Subsisten, sin embargo, tres desafíos. El primero es de carácter cognoscitivo. Aún no se tiene un conocimiento cabal de los mecanismos de transmisión de la política monetaria en Colombia. No se tiene, por lo tanto, claridad suficiente acerca de los vínculos existentes entre los instrumentos de la política monetaria y el comportamiento de la tasa de inflación. El segundo y el tercer desafíos se relacionan con rasgos importantes de la coyuntura macroeconómica actual. Es bien sabido que dos de los prerrequisitos para que el nuevo sistema basado en la inflación como meta directa funcione bien son la ausencia de lo que se denomina técnicamente “predominio fiscal”⁷⁸, y la existencia de un sistema financiero

⁷⁶ Un tratamiento elemental del tema se encuentra, por ejemplo, en Dornbusch y Fischer (1990).

⁷⁷ La discusión en esta parte sigue de cerca a Bannister (2001).

⁷⁸ Un régimen de predominio fiscal se define como uno en el cual los déficits primarios del sector público se fijan independientemente del nivel de los pasivos reales de dicho sector. En consecuencia, en situaciones de predominio fiscal, el comportamiento del déficit discal es el determinante fundamental del crecimiento de la oferta monetaria. Véase, a este respecto, los artículos de Fratianni y Spinelli (2000) y Tanner y Ramos (2002)

sano. En la coyuntura colombiana actual el ajuste fiscal está apenas empezando y el sector financiero todavía no se ha recuperado completamente de la crisis reciente.

VIII. LAS INSTITUCIONES

En este capítulo se busca evaluar las instituciones colombianas desde el punto de vista de su relación con la competitividad de las empresas. Se opera con una definición amplia del concepto de institución, que incluye dentro de su dominio tanto las normas que rigen la vida en sociedad como las organizaciones que regulan, canalizan y coordinan la actividad social de los grupos y los individuos de una sociedad. Dado el objeto de este estudio, se hace hincapié en las normas legales que rigen la actividad económica y las organizaciones del Estado que son relevantes para el desempeño de las empresas productivas.

Aquí el mensaje principal es que las limitaciones institucionales de Colombia para crear un ambiente propicio a la productividad, a la competitividad y al florecimiento de la inversión productiva radican más en la situación de violencia, inseguridad y riesgo político existente en el país (situación que es el objeto del próximo capítulo), y en las características fácticas y el comportamiento práctico de las instituciones, que en el marco legal propiamente dicho. Se quiere ilustrar la tesis de que las instituciones colombianas tienen una capacidad insuficiente para encauzar, estimular y proteger un proceso de crecimiento rápido de la economía y que, por el contrario, el comportamiento empírico de muchas de ellas las constituye, en grados diversos y de múltiples maneras, en elementos adversos al desarrollo de la productividad y la competitividad de las empresas. En particular se subrayan los comportamientos fácticos asociados con: (i) la inestabilidad en la reglas de juego para el sector privado; (ii) la corrupción administrativa; y (iii) las limitaciones de la justicia colombiana para cumplir el papel que le corresponde en la creación de un ambiente de seguridad para adelantar las actividades económicas. Son éstas, pues, las carencias institucionales fundamentales de Colombia desde el punto de vista de la competitividad de sus empresas.

La realidad institucional colombiana es compleja. De una parte, las instituciones colombianas tienen méritos indudables. El país ha tenido un gobierno civil electo durante la mayor parte de su existencia como nación independiente y, con excepción de dos períodos cortos de su historia, desconoce los gobiernos militares y otras formas de interrupción de la legitimidad constitucional. La larga tradición de estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido a la cual se hizo referencia en el capítulo pasado habría sido imposible si al menos una parte de las instituciones de gobierno no hubiesen tenido la solidez suficiente para implantar las políticas macroeconómicas que generaron esos resultados. Sin embargo, el sólo hecho de que el país esté trezado en un conflicto interno de las proporciones, complejidad e intensidad que son bien conocidas, es una prueba suficiente de que las instituciones colombianas adolecen de carencias graves. Unas instituciones que no han sido capaces de contener y canalizar los conflictos entre los habitantes de un país merecen ser juzgadas con cierta severidad.

Antes de examinar los diversos aspectos de la cuestión institucional, es necesario poner la discusión en el contexto del conflicto que azota a Colombia. La sociedad civil y el Estado colombianos son el blanco del ataque sostenido de fuerzas subversivas. Esto ha

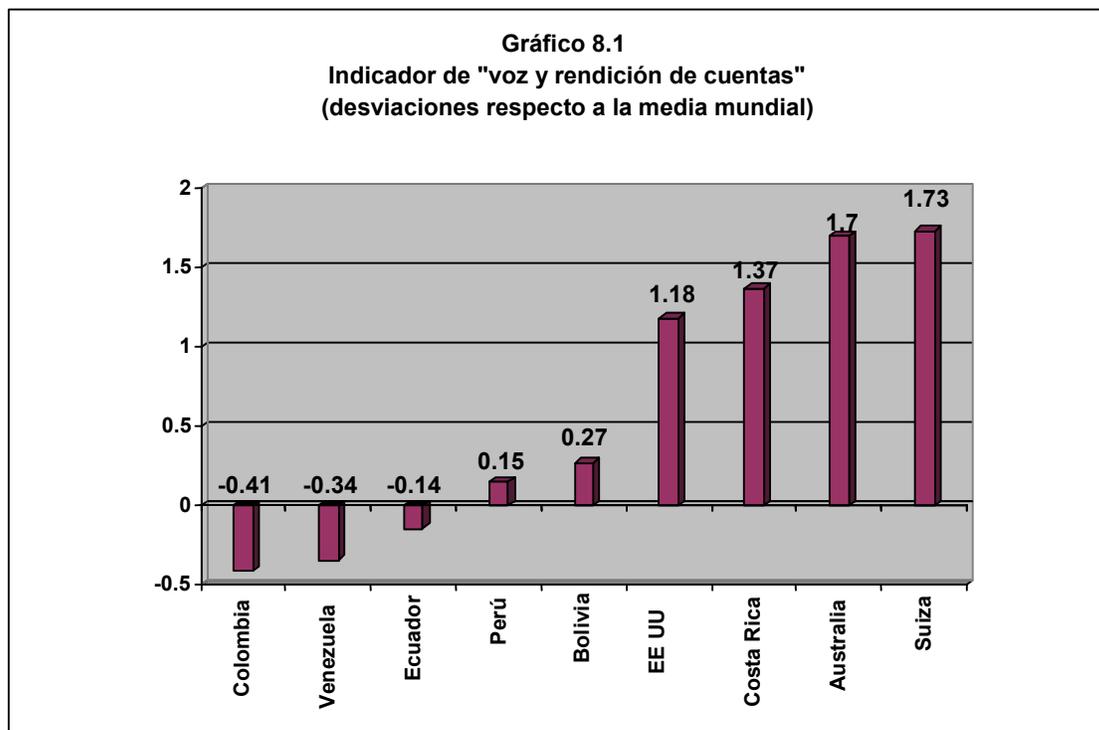
dado como resultado el rasgo institucional más notorio de la sociedad colombiana, a saber, el hecho de que el Estado no ejerce la soberanía efectiva en todo el territorio nacional. De acuerdo con el International Crisis Group (2002), el 75 por ciento del territorio colombiano está controlado o en disputa por parte de las fuerzas ilegales, tanto insurgentes como paramilitares. Esto quiere decir que en una porción muy importante del país, el Estado no tiene ni el monopolio sobre el uso de la fuerza ni el monopolio de la capacidad de imponer tributos a la población⁷⁹. En las regiones en que esto sucede predomina la precariedad institucional y las únicas instituciones existentes son las que puede espontáneamente generar una población asediada e intimidada por los grupos violentos.

Desde el punto de vista de su conexión con la competitividad de las empresas, es preciso iniciar el análisis de las instituciones colombianas con una apreciación global de la calidad general de la vida institucional colombiana. Esta apreciación global hace hincapié en la cuestión del grado de desarrollo de la democracia por cuanto parte de la doble premisa de que, por un lado, las condiciones contextuales óptimas para el desarrollo de una actividad económica independiente por parte de los ciudadanos de un país las brinda el Estado de Derecho, y por el otro, existe una relación intrínseca entre el Estado de Derecho y la democracia.

Un indicador desarrollado por Kaufmann *et al.* (2002) constituye un excelente punto de partida para la evaluación en cuestión. El indicador se denomina “voz y rendición de cuentas” y es una medida del grado de desarrollo de la democracia política, es decir, del grado en el cual los ciudadanos tienen voz --y voto-- en la definición de los destinos de un país⁸⁰. El Gráfico 8.1 presenta el valor del indicador para una muestra de nueve países que incluye a tres industrializados, al país líder en este indicador en América Latina (Costa Rica) y a las cinco naciones andinas. El gráfico muestra que Colombia es el país peor ubicado en la muestra y está por debajo de los demás países andinos.

⁷⁹ El monopolio estatal de la capacidad de imponer tributos es disputado por las organizaciones guerrilleras. Por ejemplo, en marzo de 2000, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) “promulgaron” la por ellos llamada “Ley 002”, pretendiendo por ese medio establecer “impuestos” a las personas y empresas cuyo patrimonio sea superior a un millón de dólares.

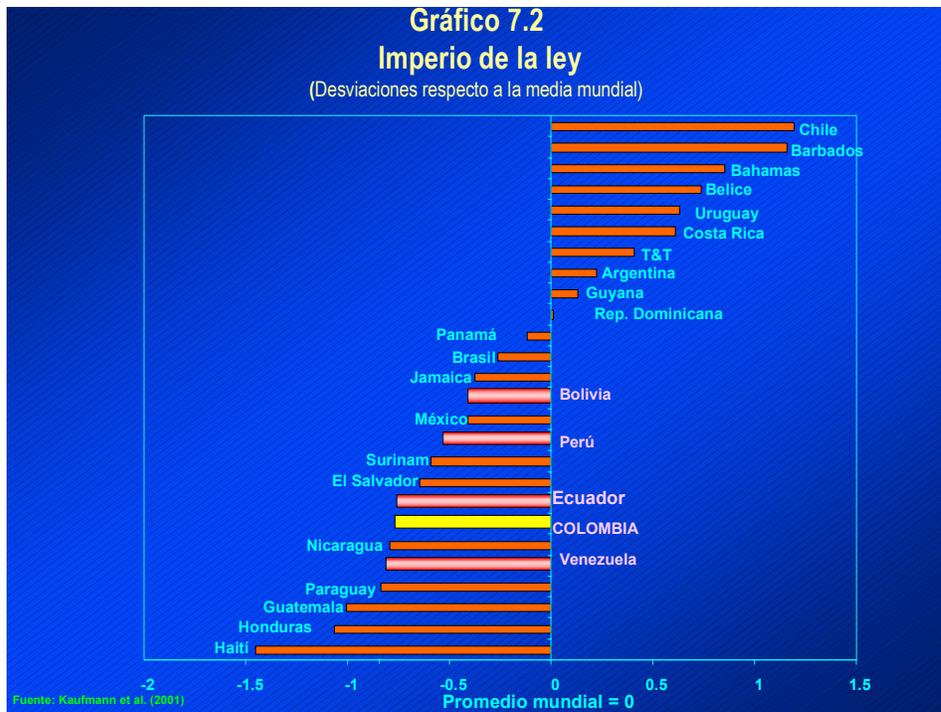
⁸⁰ El indicador mide las siguientes dimensiones de la institucionalidad política de un país: (i) existencia de elecciones libres y competitivas, (ii) libertad de prensa, (iii) libertades civiles, (iv) derechos políticos, (v) ausencia de participación de los militares en la política, (vi) cambios de gobierno, (vii) transparencia, (viii) grado en que el gobierno mantiene informado al sector privado empresarial, y (ix) grado en que el sector privado empresarial tiene la posibilidad de expresar sus preocupaciones en relación con los cambios en las leyes y las políticas.



Fuente: Kaufmann *et al.* (2002).

Los indicadores construidos por la organización Freedom House también ayudan a caracterizar la institucionalidad colombiana desde el punto de vista de los valores democráticos. En el indicador de libertades civiles, dicha organización da a Colombia una calificación de 4 en una escala de 1 a 7. Esto coloca al país en la categoría de los países “parcialmente libres”. En el indicador de “derechos políticos”, la calificación también es 4. En el indicador “libertad de prensa” la calificación es 60 (en una escala de cero a cien, donde cero es la mejor calificación), lo cual coloca de nuevo a Colombia en la categoría de país “parcialmente libre”.

Otro de los indicadores desarrollados por Kaufmann *et al.* (2002) es el del “imperio de la ley”. Este indicador es especialmente informativo pues integra un conjunto de factores de la institucionalidad y de la legalidad de un país determinado que incorporan algunas conexiones importantes con los mercados y la actividad productiva. El indicador incluye dimensiones tales como el grado en que los contratos --tanto privados como públicos-- se hacen cumplir por parte de las autoridades; la existencia de mercados negros; la existencia de corrupción en la actividad bancaria; la presencia de crimen y robo como obstáculos al desarrollo normal de los negocios; los costos resultantes de la actividad criminal y el carácter predecible --o impredecible-- del sistema judicial. El Gráfico 8.2 muestra el valor del indicador para 26 países de América Latina y el Caribe. Colombia está por debajo del promedio mundial y su desviación respecto de ese promedio la coloca en el grupo de los siete países latinoamericanos peor calificados.



A continuación se explora en mayor detalle el marco institucional colombiano. En la primera sección se discuten las características del marco legal general y para la actividad económica; en la segunda sección se examina la administración de justicia y en la tercera sección se analizan las características de la administración pública general, centrándose en las instituciones del gobierno central (nivel nacional del poder ejecutivo).

A. Marco legal general y marco legal para la actividad económica

La Constitución de 1991 reconoce y respeta el derecho a la propiedad privada y a la libre iniciativa económica. Una cláusula del artículo 58 de la Constitución permitía explícitamente la expropiación sin indemnización en casos de necesidad pública⁸¹, pero en 1999 el Congreso removió dicha cláusula. La Ley ahora garantiza que cualquier expropiación que se haga debe estar acompañada de indemnización.

Entre los componentes de alcance general del marco legal para la actividad económica privada, esta sección se concentra en algunos aspectos y deja de lado otro a los cuales se hace referencia en otros capítulos de este trabajo. Los aspectos que se tratan son los siguientes: (i) la legislación sobre derechos de propiedad intelectual; (ii) la legislación sobre competencia en los mercados; (iii) la legislación que define el tratamiento a la inversión extranjera, y (iv) el marco legal que busca estimular explícitamente la asignación de los recursos privados hacia modalidades particulares de actividad económica. Los otros componentes del marco legal, tales como la legislación laboral y

⁸¹ Por ejemplo para la construcción de un sistema de metro urbano, o por consideraciones de interés social como en el caso de una reforma agraria.

tributaria y la regulación del sector financiero, así como sus efectos sobre la competitividad de las empresas y/o sobre la eficiencia de los mercados a los cuales proveen la base normativa, se discuten en otros capítulos. La sección concluye con la evaluación que los empresarios hacen de los efectos del marco legal existente sobre la inversión y la actividad productiva.

Los derechos de propiedad intelectual. Colombia ya ratificó las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), adoptado por la Organización Mundial de Comercio. El país también suscribió las dos decisiones de la Comunidad Andina sobre la Protección de Patentes y Marcas, que están vigentes en el país desde 1994. Dichas decisiones han mejorado significativamente las normas relativas a la propiedad intelectual en las naciones de la CAN (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2000), otorgando, por ejemplo, protección a las patentes por un plazo de veinte años. Las estipulaciones relativas a la protección de secretos comerciales y a las nuevas variedades de plantas son coherentes con las normas mundiales en dichas materias. Además, en 1996 Colombia ratificó la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial que entró en efecto en septiembre de ese año, y es miembro la Convención Interamericana para la Protección de las Marcas y del Comercio.

La Superintendencia de Industria y Comercio desempeña la función de oficina de patentes y marcas. Esta agencia tiene un presupuesto insuficiente y en 2000 tenía un retraso acumulado de alrededor de 25.000 solicitudes de patentes y marcas. Por otra parte, la labor de hacer cumplir la ley en el área de marcas es débil (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2000).

En materia de derechos de autor, la Decisión 351 de la Comunidad Andina rige en Colombia desde 1994. Cuenta además con la Ley 44 de 1993, una ley de derechos de autor de carácter moderno. Esta ley aumentó las penas contra las violaciones a los derechos de autor y le dio facultades a la Fiscalía para combatir la piratería de los productos protegidos por los derechos de autor. Por otra parte, Colombia pertenece tanto a la Convención de Berna como a la Convención Universal de los Derechos de Autor.

El país ha anunciado que en las negociaciones hacia el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) abogará por la inclusión de los siguientes temas: la transferencia de tecnología; el abuso de los derechos de propiedad intelectual; la protección del folclor; la protección del conocimiento tradicional, y la relación entre el acceso a los recursos genéticos y la propiedad intelectual (Ministerio de Comercio Exterior, 2002).

Legislación en materia de competencia en los mercados. Colombia es uno de sólo siete países en América Latina y el Caribe –además de Brasil, Chile, Jamaica, México, Perú y Venezuela-- que han adoptado una ley para regular la competencia en los mercados y combatir las prácticas monopolistas. La ley vigente es de carácter moderno y similar, en líneas generales, a las normas existentes en los países más avanzados. El problema no reside en su contenido sino en los aspectos institucionales necesarios para hacerla cumplir en la práctica. La agencia encargada de aplicarla dispone de escasos recursos

presupuestales, carece de independencia y tiene una experiencia y un capital humano limitados. Todo esto es un reflejo de la baja prioridad que los gobiernos le han dado al tema. De acuerdo con Guasch (1994: 18), “las agencias encargadas de la política contra las prácticas monopolistas en Colombia y en el Perú tienen menos de seis profesionales en su nómina. En lugar de los economistas, son los abogados los que predominan en la planta de personal operativo de las agencias. Los presupuestos son limitados y dependen en gran medida del Poder Ejecutivo, en lugar de tener su propia asignación presupuestal independiente por ley, como debería ser”.

La protección a los derechos del consumidor también se enmarca en el contexto de la temática de la competencia. En esta área, el gobierno colombiano ha venido impulsando ante el Congreso un proyecto de ley para la expedición del Estatuto de Defensa del Consumidor (Ministerio de Desarrollo Económico, 2002). El proyecto busca garantizar la intervención del poder público a favor de los consumidores y usuarios para hacer efectivos sus derechos en materia de salud, seguridad, información, libre elección y adecuado aprovisionamiento. La protección legal del consumidor es favorable a la competitividad en la medida en que estimula un mayor grado de competencia y la formación de un sector consumidor más sofisticado y exigente⁸².

Legislación relacionada con la inversión extranjera. El marco legal para la inversión extranjera está dado por el Régimen General de Inversiones del Exterior en Colombia y de Capital Colombiano en el Exterior, expedido en 2000. Este régimen establece tres principios para la inversión extranjera, a saber: (i) igualdad en el trato, (ii) universalidad, y (iii) autorización automática. El primer principio garantiza que no se podrán establecer condiciones o tratamientos discriminatorios a los inversionistas extranjeros. El segundo garantiza que las inversiones podrán realizarse en todos los sectores de la economía (con excepción de los que se mencionan un poco más adelante). El tercer principio establece que no es necesario contar con previa aprobación o autorización para llevar a cabo inversiones extranjeras.

En conexión con el principio de la universalidad, las únicas restricciones existentes en Colombia en materia de sectores hacia los cuales puede dirigirse la inversión extranjera se relacionan con el subsector de radio y televisión de la industria de las telecomunicaciones, y con el sector financiero. Coinvertir (2000) hizo una comparación entre los marcos legales para la inversión extranjera de seis países latinoamericanos y encontró que sólo Costa Rica es menos restrictivo que Colombia en este aspecto⁸³. Un juicio similar es aplicable en lo que se refiere al número de sectores en los cuales la inversión extranjera es prohibida. En Colombia, sólo en dos sectores existe tal prohibición (defensa y seguridad nacional y tratamiento y eliminación de desperdicios

⁸² Téngase presente que por ejemplo, en el muy conocido marco conceptual de Porter (1998), la existencia de consumidores exigentes y sofisticados es un estímulo a la innovación por parte de las empresas y una característica de los países contemporáneos más avanzados en materia de competitividad.

⁸³ En Costa Rica, la inversión extranjera está restringida sólo al sector de producción y distribución de electricidad. En los demás países de la muestra, el número de sectores restringidos es mayor al de Colombia y Costa Rica. En Chile y México son tres, en el Perú siete y en Brasil ocho.

tóxicos, peligrosos o radiactivos). Con excepción de Chile, en los demás países de la muestra el número de sectores prohibidos es igual o mayor al de Colombia⁸⁴.

En la aplicación del principio de autorización automática, las empresas extranjeras interesadas en invertir en Colombia no requieren ningún tipo de aprobación previa para hacerlo y simplemente deben cumplir un requisito puramente administrativo de registrar la inversión en el Banco de la República. En este aspecto, Colombia pertenece al grupo de países latinoamericanos que han adoptado un procedimiento más expedito para las inversiones extranjeras⁸⁵. No existe tampoco ningún tipo de requisito especial que deba cumplirse para realizar una inversión extranjera⁸⁶.

No existen, por otra parte, limitaciones a la cuantía de la inversión extranjera ni al monto de las utilidades que se pueden repatriar⁸⁷. Colombia ha suscrito los tres tratados relevantes de protección de la inversión extranjera (el OPIC, el MIGA y el CIADI) y las empresas extranjeras pueden utilizar el recurso del arbitramento internacional en caso de disputas. El país ha firmado cinco tratados bilaterales de inversión⁸⁸ y ha suscrito otros para evitar la doble tributación con los países de la Comunidad Andina. Como una expresión del principio del trato igual, los proveedores extranjeros pueden participar en igualdad de condiciones en los procesos de adquisiciones de bienes y contratación de servicios para todos los niveles de la administración pública.

Un factor que puede afectar la entrada de empresas extranjeras, así como la competitividad de las propias empresas colombianas, es el hecho de que las normas de contabilidad colombianas están rezagadas respecto de las normas internacionales (Coinvertir-DNP, 2002). De acuerdo con una empresa del sector de consultoría entrevistada por Coinvertir-DNP, “esto pone en desventaja a las empresas ya que la adopción de estos estándares es fundamental en el proceso de globalización. Actualmente, las empresas que comercian o emiten acciones en el exterior tienen que llevar una doble contabilidad” (Coinvertir-DNP, 2002: 9). El hecho de que en Colombia el Estado asuma la tarea de definir las normas de contabilidad y auditoría, formalizándolas mediante la expedición de leyes y velando por su aplicación, tiene la

⁸⁴ En Chile y en Perú la inversión extranjera está prohibida en sólo en un sector (compra de tierras en Chile, y radio y televisión en Perú). En los otros tres países de la muestra, tales restricciones aplican a dos sectores en Brasil, seis en Costa Rica y ocho en México.

⁸⁵ En la muestra de Coinvertir (2001), cuatro países (Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú) sólo exigen un procedimiento puramente administrativo de registro. Los otros dos países (Chile y México) son relativamente más restrictivos. En Chile, la empresa extranjera que planea invertir debe llegar a un acuerdo con el Comité de Inversión Extranjera como condición para que se le autorice la inversión. El acuerdo versa sobre los términos de la inversión y el tratamiento tributario a ser aplicado. En México, las inversiones extranjeras por encima de US\$13,7 millones requieren autorización del Comité Nacional de Inversión Extranjera.

⁸⁶ En la muestra de Coinvertir, tres de los seis países (Colombia, Costa Rica y México) no imponen requisitos especiales. Chile los exige para la inversión en la industria automotriz. Perú impone en algunos casos una cuota obligatoria de exportaciones. Brasil tiene requisitos relacionados con el contenido local de la producción y con la transferencia de tecnología.

⁸⁷ Entre los países de la muestra de Coinvertir, sólo Chile tiene una restricción relevante en materia de repatriación: el capital no puede ser repatriado antes de un año.

⁸⁸ En esta materia, Colombia está a la zaga de casi todos los países de la muestra de Coinvertir. Así, Chile ha suscrito 50 acuerdos bilaterales, Perú 25, México 13, Brasil 11 y Costa Rica 5.

desventaja de que “genera rigideces y vacíos en la normatividad contable” (*loc. cit.*). Una normatividad definida por el gobierno generalmente no puede mantenerse al día con la evolución del mundo de los negocios. La actualización de las normas requiere reformas de la legislación y éstas son “difíciles de sacar adelante” (*loc. cit.*). Para llenar los vacíos que resultan, las distintas superintendencias y la Dirección de Aduanas recurren a la expedición de resoluciones y circulares sobre aspectos específicos de la contabilidad, de cumplimiento obligatorio para las empresas bajo la vigilancia de las respectivas entidades. Esto hace que las normas terminen siendo “complejas y de difícil cumplimiento” (*loc. cit.*)

Legislación en materia de incentivos. En Colombia existen incentivos estatales a la inversión privada en la actividad exportadora, a la inversión en proyectos de innovación tecnológica y a la localización de las empresas en regiones o lugares específicos.

Los incentivos estatales a las exportaciones incluyen la provisión de crédito e incentivos fiscales. El otorgamiento de crédito se realiza a través del Banco de Comercio Exterior (Bancoldex). El Banco ofrece a los exportadores créditos para capital de trabajo; para inversión fija; para la creación, adquisición y capitalización de empresas; y para la compra de terrenos cuando éstos están asociados total o parcialmente al desarrollo de un producto de exportación. El Banco ofrece además una línea de crédito a los compradores extranjeros de bienes y servicios colombianos⁸⁹ y el servicio de compra a descuento de documentos respaldados por intermediarios financieros de otros países. Por otra parte, el Banco también otorga crédito a las empresas importadoras de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.

Los incentivos fiscales a la actividad exportadora adoptan dos formas: los Sistemas Especiales de Importación-Exportación (también conocidos como Plan Vallejo) y el Certificado de Reembolso Tributario (CERT). El Plan Vallejo es un sistema que permite a las empresas importar materias primas, bienes intermedios, bienes de capital y partes y repuestos con exención total o parcial de los impuestos a las importaciones y del impuesto al valor agregado, con la condición de que las importaciones sean utilizadas para producir bienes o servicios para la exportación. El CERT es un certificado que se entrega a los exportadores en un valor proporcional al de los bienes exportados. El porcentaje varía en función del producto y del país de destino de la exportación. Del incentivo están excluidas las exportaciones de café, y de petróleo y sus derivados. El certificado tiene dos años de madurez y es libremente negociable en el mercado secundario. También se puede utilizar para pagar el impuesto a la renta, los derechos de importación de mercancías y otros impuestos directos e indirectos sobre las exportaciones⁹⁰.

El Estado colombiano también actúa en el frente de la promoción no financiera de las exportaciones a través de Proexport. Esta entidad presta servicios de información y

⁸⁹ La línea de crédito al comprador también financia a los compradores extranjeros que contratan proyectos de ingeniería con empresas colombianas.

⁹⁰ Con el fin de cumplir con los requisitos de la Organización Mundial de Comercio, el gobierno colombiano se comprometió a eliminar el CERT a más tarde en 2002.

orientación básica en comercio exterior; de información empresarial de participación y cofinanciación; de participación en Programas de Aseguramiento de la Calidad y cofinanciación de los mismos; de asesoría y acompañamiento comercial en desarrollo de planes de exportación a través de su red de oficinas en Colombia y en el exterior; de apoyo a los denominados Proyectos Especiales⁹¹ y a eventos sectoriales de promoción⁹². Adicionalmente Proexport, en coordinación con un grupo de universidades, tiene programas especiales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

El marco institucional colombiano incluye además incentivos fiscales y estímulos financieros a la innovación tecnológica. Los incentivos tributarios incluyen la posibilidad de deducir parcialmente los gastos de inversión en proyectos de carácter científico y tecnológico y la exención del IVA a la importación de equipos y otros elementos destinados a proyectos de investigación científica e innovación tecnológica.

El apoyo financiero a la innovación tecnológica se instrumenta principalmente a través de dos líneas de crédito: la línea IFI-Colciencias⁹³ y la línea Bancoldex-Colciencias. Esta última se orienta a la financiación de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico de empresas exportadoras. Adicionalmente, el Programa Nacional de Productividad y Competitividad, conjuntamente con Proexport, ofrece una línea de crédito de redescuento con incentivo a la innovación tecnológica⁹⁴ y una línea de cofinanciación⁹⁵. También se financian proyectos de innovación tecnológica de microempresas y negocios pequeños y medianos con recursos del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico.

Otro grupo de incentivos que el Estado colombiano ofrece a los productores se orienta a estimular la localización de las empresas en lugares específicos o regiones particulares. En este grupo están incluidos: (i) los incentivos a las empresas que se instalen en zonas francas⁹⁶; (ii) el apoyo a la formación de parques tecnológicos; (iii) el régimen de las

⁹¹ Los proyectos especiales se definen como un Plan Exportador elaborado por un conjunto de empresas que se unen con el propósito de atacar mercados objetivo comunes a ellas.

⁹² Los eventos sectoriales incluyen la realización de salones de exhibición de productos colombianos y el apoyo a la participación de exportadores colombianos en ferias y otros eventos.

⁹³ El IFI es el Instituto de Fomento Industrial, un banco público de segundo piso. Colciencias es el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, el organismo estatal de promoción de la ciencia y la tecnología.

⁹⁴ El incentivo a la innovación tecnológica consiste en el prepago a capital hasta del 30 por ciento del crédito redescantado aprobado. El incentivo se paga al intermediario financiero a nombre del empresario beneficiario y la operación da por resultado la disminución directa de la deuda del empresario innovador.

⁹⁵ La línea de cofinanciación está orientada a cofinanciar proyectos planeados conjuntamente por una empresa y una institución académica y ejecutados por esta última.

⁹⁶ Las zonas francas son de diversos tipos. Las hay comerciales, industriales, tecnológicas (para la promoción de la oferta de servicios tecnológicos) y turísticas. El Estado ofrece los siguientes incentivos a las empresas que se instalen en las zonas francas: (i) exención del impuesto a la renta sobre los ingresos por concepto de exportaciones; (ii) exenciones de los derechos de importación y del IVA sobre los bienes introducidos en la zona franca; (iii) exención de todo tipo de impuestos sobre la distribución de dividendos; (iv) el derecho a remitir utilidades, y (v) el derecho a remitir fondos al exterior para el pago de bienes y servicios adquiridos en otros países.

zonas especiales aduaneras⁹⁷; (iv) el régimen de zonas fronterizas⁹⁸; (v) el régimen especial para la zona cafetera (Ley Quimbaya), y (vi) el régimen especial para la hoya del río Páez en el departamento del Cauca⁹⁹.

Puntos para la agenda

La principal conclusión del examen parcial del marco legal para la actividad económica en los temas de derechos de propiedad, promoción de la competencia y fomento de la inversión, particularmente la extranjera, es que en sus líneas más generales es un marco moderno y apropiado. Esto quiere decir que los problemas de competitividad de la economía colombiana no radican en los marcos legales en cuanto tales sino en otras características de las instituciones, características que son el objeto del resto del capítulo.

Como es natural, el hecho de que el marco legal sea en general apropiado no significa que no se lo pueda mejorar. La discusión permitió identificar algunos puntos que deberían hacer parte de la agenda de reformas:

- En materia de política de competencia el mayor desafío es fortalecer los recursos humanos y la capacidad administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio.
- El problema pendiente en materia de competencia es la aprobación del proyecto de ley de Estatuto de Defensa del Consumidor.
- Para que el país corrija su rezago en materia de normas de contabilidad y auditoría, para que facilite la operación de las compañías extranjeras que quieran establecerse en Colombia y para que cumpla con los compromisos con la OMC, se deben adoptar las normas internacionales de auditoría y contabilidad.
- La revisión y actualización permanentes de las normas contables y de auditoría debería hacerse en función de la evolución de la actividad empresarial y del progreso de las tecnologías de la información, además de que debería estar en manos de un ente profesional no estatal y sin ánimo de lucro, debidamente regulado y supervisado por la Superintendencia de Sociedades.

⁹⁷ Las zonas aduaneras especiales están localizadas en regiones de menor desarrollo relativo. Las importaciones de maquinaria, equipo, materiales, accesorios y repuestos están exentas de los derechos de importación.

⁹⁸ Los principales incentivos para que las empresas se instalen en las zonas fronterizas son los siguientes: (i) exenciones temporales del impuesto a la remisión de utilidades; (ii) exención de los derechos de importación para bienes de capital no producidos en la Comunidad Andina; (iii) exención del IVA para algunos productos; (iv) préstamos a tasas de interés subsidiadas, y (v) licencia a las instituciones financieras para la compra y venta de las monedas de los países fronterizos.

⁹⁹ Los regímenes especiales para la zona cafetera y para la hoya del río Páez en el departamento del Cauca buscan favorecer a dos zonas que han sufrido serios desastres naturales. Los incentivos consisten en que la maquinaria nueva o de modelos recientes, el equipo, los repuestos y las materias primas se pueden importar sin pagar derechos de importación e IVA.

B. La inestabilidad en las reglas de juego

A partir de aquí, el capítulo se concentra en el análisis de características fácticas y el comportamiento práctico de las instituciones. En este terreno su rasgo más notable, y el que acarrea más consecuencias para la competitividad de las empresas, es la inestabilidad en las reglas de juego para la actividad del sector privado. Tal inestabilidad es un comportamiento en el cual incurren los tres poderes del Estado en sus relaciones con la esfera económica privada. Cada uno de dicho poderes, en su ámbito de competencia, actúa con frecuencia de tal manera que el efecto neto es que el sector privado se enfrenta a normas cambiantes que son modificadas de una forma impredecible y más o menos arbitraria.

Las encuestas que condujeron Coinvertir y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 1999 entre empresas de inversión extranjera que operan en la industria manufacturera (Coinvertir-DNP, 2000), así como las que condujeron en 2001 entre las empresas de inversión extranjera en ocho subsectores de servicios y cuatro pertenecientes al sector general de minería y energía (Coinvertir-DNP, 2002), ofrecen evidencia empírica concluyente sobre el problema de la inestabilidad en las reglas de juego.

En la encuesta de 1999 basada en una muestra de 121 empresas, 62 de ellas (51,2 por ciento) señalaron la inestabilidad jurídica como un elemento que pesa en forma negativa para las decisiones de inversión. En la clasificación en orden de gravedad de los factores adversos a la inversión en Colombia, la inestabilidad jurídica ocupó el tercer lugar después de la inseguridad y de las barreras administrativas resultantes de las deficiencias de la administración pública colombiana. Los empresarios comentaron que “los cambios constantes en las regulaciones son una fuente de preocupación para las compañías matrices, particularmente en relación con la legislación tributaria y con los cambios abruptos en la política económica”. Este grupo de empresas también señaló que “la incertidumbre legal se ha acentuado por las decisiones de la Corte Constitucional con respecto a las medidas económicas del gobierno”. En su informe, Coinvertir y el DNP (2000) añaden que, en general, las empresas se quejaron de que “hay mucha improvisación en las regulaciones que se imponen y poca o ninguna consulta con aquéllos que son afectados por las mismas” y de que hay “falta de continuidad en las políticas”. Esto significa que “cuando hay un nuevo ministro o asesor, los contactos con el gobierno deben empezarse de nuevo y esto retrasa los proyectos de inversión”.

Con base en los resultados de la encuesta de 2001, Coinvertir y el DNP (2002) hicieron una clasificación de los obstáculos a la inversión en orden descendente de gravedad. Se encontró que la falta de estabilidad jurídica es el segundo obstáculo más grande a la inversión privada en Colombia después de la situación de seguridad y orden público.

A la luz de esta información empírica es posible entender por qué un marco legal que en términos formales es moderno y apropiado, al mismo tiempo es considerado insatisfactorio por los empresarios. Por ejemplo, en la encuesta del IMD, Colombia se

clasificó en el puesto 44 (entre 49) en la variable “carácter favorable del marco legal para la competitividad”¹⁰⁰.

El tema de la inestabilidad en las reglas de juego como factor de incertidumbre para la inversión privada es uno de los hilos conductores en la discusión que se desarrolla en el resto del capítulo. Una y otra vez reaparecerá este tópico, tanto en el análisis del comportamiento fáctico del poder judicial como en el análisis de las prácticas de la administración pública en el poder ejecutivo. En este documento se sostiene que la inestabilidad en las reglas de juego es uno de los principales obstáculos a la competitividad de las empresas colombianas, y es por ello uno de los temas cruciales para la agenda de la política pública.

Puntos para la agenda

Las siguientes medidas pueden contribuir a reducir sustancialmente la inestabilidad en las reglas de juego para el sector privado:

- Reformar el poder judicial sobre la premisa de que su independencia e imparcialidad constituyen la fuente más sólida de seguridad jurídica para las empresas (véase en la siguiente sección la agenda detallada de medidas de reforma del poder judicial).
- Propiciar un acuerdo nacional entre las fuerzas políticas tendiente a convertir en política de Estado y criterio rector de la conducta de la administración pública la idea de que deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para mantener la estabilidad de la legislación económica. Esto es especialmente crucial para aquellos componentes de la legislación que afectan directamente la operación de las empresas, vale decir, la legislación en las áreas laboral, tributaria, cambiaria, de comercio exterior, de competencia en el mercado, derechos de propiedad intelectual, protección ambiental y en materia de normas técnicas y de calidad.
- Propiciar reformas que conduzcan a la materialización del modelo de administración pública basada en funcionarios de carrera, con alta competencia técnica y que le dé continuidad en el largo plazo a las políticas de Estado.
- En el período de transición hacia un sistema judicial imparcial e independiente, puede pensarse en crear una Fiscalía Especial dentro del Ministerio Público con la función exclusiva de garantizar un marco de estabilidad jurídica para las empresas. En virtud de esta atribución legal, la Fiscalía Especial tendría la capacidad de abrir juicio en contra de los funcionarios públicos que cometan atropellos contra la estabilidad en las reglas de juego básicas para la operación del sector privado.

C. La administración de justicia

Desde la década de los años ochenta, el sistema de justicia colombiano ha venido sufriendo el asalto sistemático de los traficantes de drogas, la guerrilla, los paramilitares y

¹⁰⁰ La variable se construye con base en las respuestas a la pregunta “¿Es el marco legal desfavorable a la competitividad de su país?”.

otros grupos criminales organizados. En la década pasada empezó el proceso, aún inconcluso, de reforma y recuperación de la justicia. La reforma constitucional de 1991 introdujo cambios de gran alcance en el sistema judicial. Su objetivo era fortalecer la posición del poder judicial en relación con las demás ramas del poder público y dotarlo de nuevos instrumentos y recursos para el mejor cumplimiento de sus funciones de protección de los derechos individuales y sociales, sanción del crimen y resolución de conflictos. Los principales cambios fueron: (i) la instauración de la Corte Constitucional, encargada de la función de interpretación de la Constitución y control constitucional de las decisiones de los poderes legislativo y ejecutivo; (ii) la creación de la Fiscalía General; (iii) el establecimiento del Consejo Superior de la Judicatura como entidad responsable de los asuntos administrativos y disciplinarios del poder judicial; (iv) la creación de los jueces de paz como nueva jurisdicción de justicia comunitaria, y (v) un aumento sustancial en los recursos presupuestales para el poder judicial.

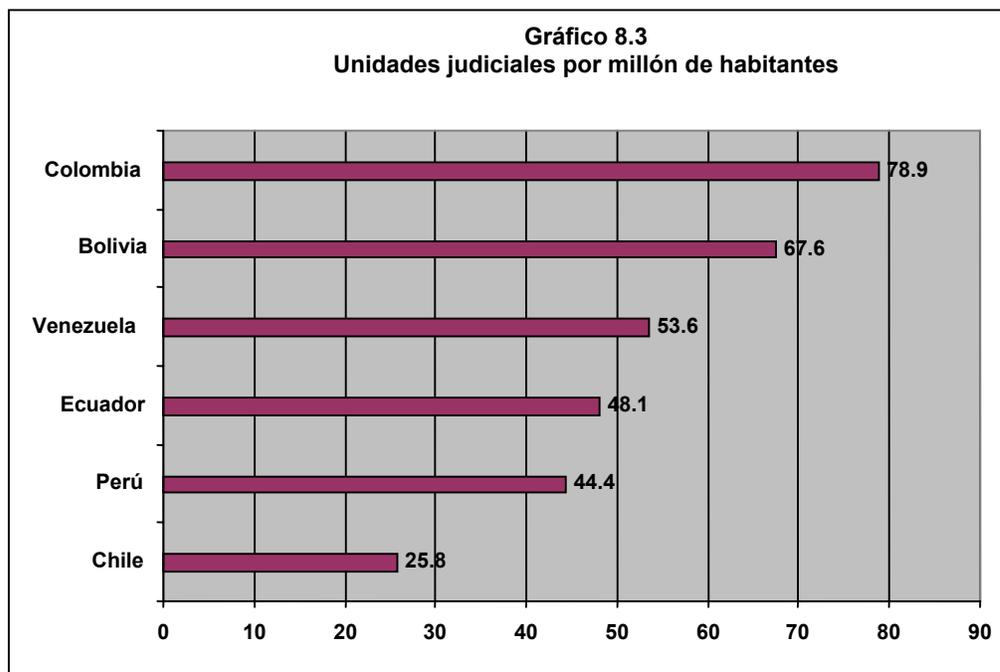
Al hacer el balance neto de las reformas, se encuentra que fueron positivas pero insuficientes. El aspecto más positivo ha sido el papel cumplido por la Corte Constitucional en el sentido de modificar el equilibrio institucional que había prevalecido antes de la Constitución de 1991. Dicho equilibrio se había caracterizado por una posición subalterna del poder judicial frente a los poderes ejecutivo y legislativo en un contexto en el que la Corte Suprema de Justicia había tradicionalmente asumido una actitud pasiva y había ejercido de una manera vacilante el control constitucional. La Corte Constitucional modificó este estado de cosas por medio de una actividad diligente en la protección efectiva de los derechos constitucionales. El instrumento principal de dicha actividad ha sido la Acción de Tutela, un recurso jurídico ágil y flexible que le permite a cualquier ciudadano solicitar ante cualquier juez la intervención del poder judicial en la protección de sus derechos constitucionales. Por sus características, la Acción de Tutela ha sido un canal eficaz que ha hecho posible un mayor acceso a la justicia. La respuesta ciudadana ha sido impresionante. Entre 1992 y 2001, la utilización de la Acción de Tutela creció a una tasa anual de 130 por ciento, alcanzando un total acumulado de 407.175 acciones en el último año mencionado. Sectores que en el pasado no habían tenido acceso a la justicia han encontrado en el mecanismo de la Acción de Tutela una oportunidad amplia de buscar la protección de sus derechos fundamentales.

Sin embargo, no todo ha sido positivo en relación con la Corte Constitucional. Las implicaciones económicas de algunas de sus decisiones han sido desfavorables para el desarrollo equilibrado de algunos mercados específicos¹⁰¹. Otras han dificultado el ajuste

¹⁰¹ Los efectos se han manifestado de una manera especial en el mercado de crédito para vivienda. En 1999, la Corte dictaminó que los créditos para vivienda sólo pueden ser indexados en términos de la inflación pasada y que la capitalización de intereses contradice los principios establecidos por la Constitución en materia de vivienda. Con ello, la Corte cambió los procedimientos preexistentes de acuerdo con los cuales los créditos estaban indexados a las tasas de interés del mercado. En el mismo año, la Corte decidió que: (i) el programa de reducción de la deuda hipotecaria introducido por el gobierno debería ser extendido a los deudores morosos; (ii) los deudores hipotecarios que entreguen sus propiedades a los acreedores quedarán exentos de cualquier obligación adicional; y (iii) las tasas de interés de préstamos hipotecarios deben tener como nivel máximo el de la tasa de préstamo más baja del mercado. Una enumeración de las principales decisiones de la Corte que han tenido implicaciones económicas y financieras importantes se encuentra en Fondo Monetario Internacional (2001).

fiscal¹⁰² o han impuesto costos adicionales para el sistema de pensiones¹⁰³. La Corte ha tendido, en algunos casos, a extender su acción a las esferas de la elaboración de la política económica que son potestad del poder ejecutivo (Clavijo, 2001). Este tipo de intervenciones de la Corte se ha constituido, en algunas ocasiones, en una fuente de incertidumbre jurídica que tiene el potencial de afectar negativamente las decisiones de inversión.

Los recursos. En términos comparativos, el sistema judicial colombiano cuenta con una cantidad considerable de recursos institucionales. En una muestra de seis países de América del Sur, Colombia es el país con más recursos cuando estos se miden utilizando como indicador el número de unidades judiciales (juzgados, salas y cortes) por millón de habitantes. Como puede verse en el Gráfico 8.3, los recursos de Colombia son, por ejemplo, más de tres veces superiores a los de Chile. En el mismo grupo de países, Colombia también tiene la más alta asignación presupuestal per cápita para la justicia.



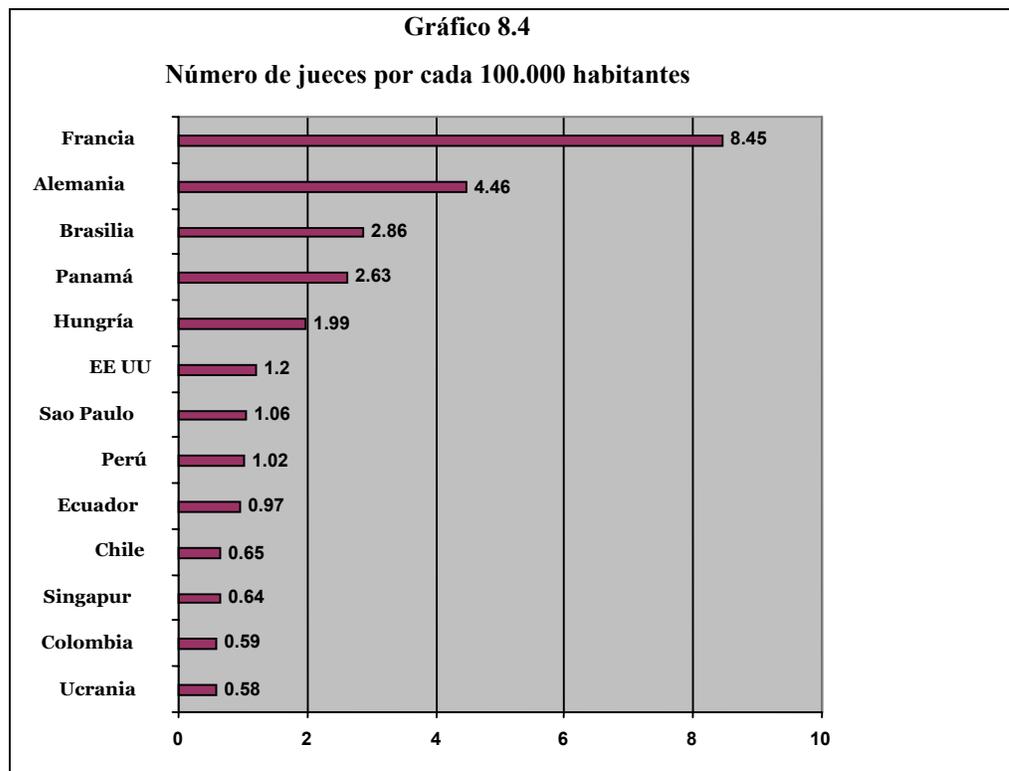
El número de jueces, sin embargo, parece ser relativamente bajo. En la muestra de once países y dos jurisdicciones internas dentro de un país¹⁰⁴ estudiada por Dakolias (1999),

¹⁰² Este es el caso de la decisión según la cual las alzas de salarios en el sector público deben por lo menos compensar a los empleados por la inflación del año anterior. Esta decisión obligó al gobierno central a revertir la congelación de salarios que había sido adoptada en el año 2000.

¹⁰³ Esto sucedió como consecuencia de la decisión de la Corte en 1996 según la cual todos los pensionados deben recibir 14 pagos por año. Esta decisión revocó la Ley 100 de 1993 que había establecido 13 pagos por año como norma general y 14 pagos sólo para quienes no habían obtenido ajustes anuales por costo de vida antes de 1998. Como consecuencia, el monto de pagos anuales de pensiones aumentó alrededor de 7 por ciento.

¹⁰⁴ Las dos jurisdicciones internas consideradas son Brasilia y São Paulo en Brasil.

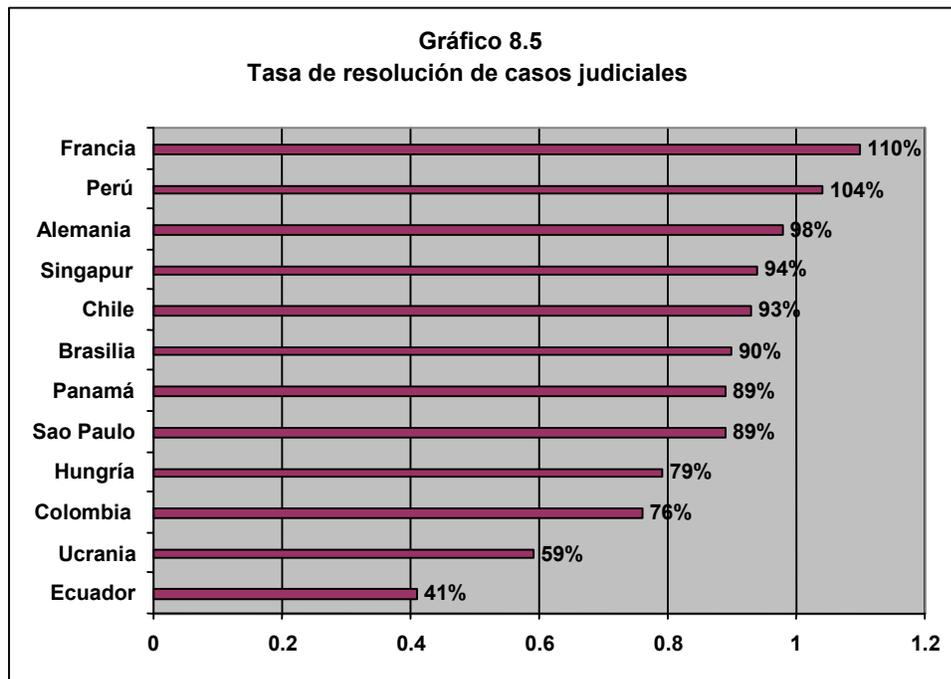
Colombia ocupó el penúltimo puesto en cuanto al número de jueces por cada cien mil habitantes (véase el Gráfico 8.4).



Fuente: Dakolias (1999).

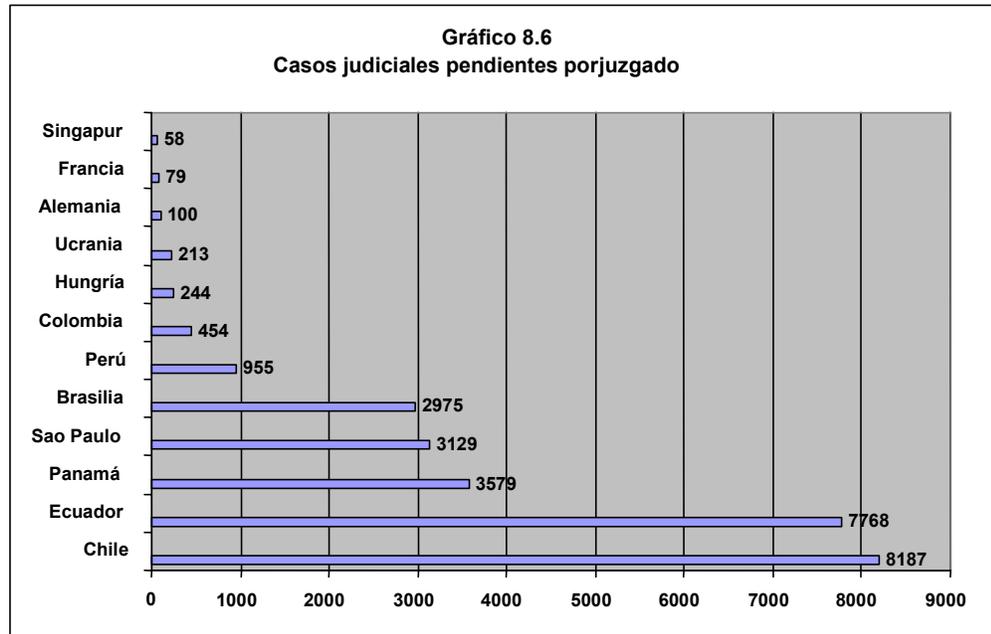
Acceso a la justicia. El acceso de la población a la justicia es limitado. En la Encuesta de Hogares de 1997 se encontró que sólo el 39 por ciento de los hogares interrogados que enfrentaron situaciones de conflicto acudió al poder judicial. En lugar de acudir a los juzgados, el 13 por ciento decidió ir a la policía y el 48 por ciento no contactó a ningún tipo de autoridad. Entre estos últimos, la mayoría mencionó la falta de confianza en la transparencia y eficacia del sistema judicial como la razón principal para no haber hecho uso de sus servicios. Cuando se considera el subconjunto de los que sí buscaron la intervención del poder judicial, solamente el 28 por ciento de ellos (es decir, sólo 10,9 por ciento del total de quienes enfrentaron situaciones de conflicto) obtuvo algún tipo de resultado. Al momento de hacerse la encuesta, el 55,3 por ciento aún estaba esperando la solución de su respectivo problema y el 8,4 por ciento de los casos había sido cerrado sin que el sistema judicial hubiera prestado servicio alguno.

La productividad del sistema judicial. En los Gráficos 8.5, 8.6 y 8.7 se pueden apreciar tres indicadores de productividad de los sistemas judiciales de una muestra de países que es esencialmente la misma del Gráfico 8.4¹⁰⁵. El Gráfico 8.5 muestra la tasa promedio de resolución de casos, es decir, la proporción de casos sometidos a consideración de la justicia que son resueltos por ésta. El Gráfico 8.6 muestra el número promedio de casos pendientes de solución por juzgado en 1995-1996. El Gráfico 8.7 muestra la tasa promedio de congestión en los juzgados, es decir, la relación porcentual entre la carga promedio de casos que debe atender un juez por año y el promedio de casos resueltos por cada juez por año. Este último indicador es una medida del tiempo que tomaría a un juzgado evacuar los casos pendientes más los nuevos, dada la tasa de resolución del país o de la unidad jurisdiccional de que se trate.

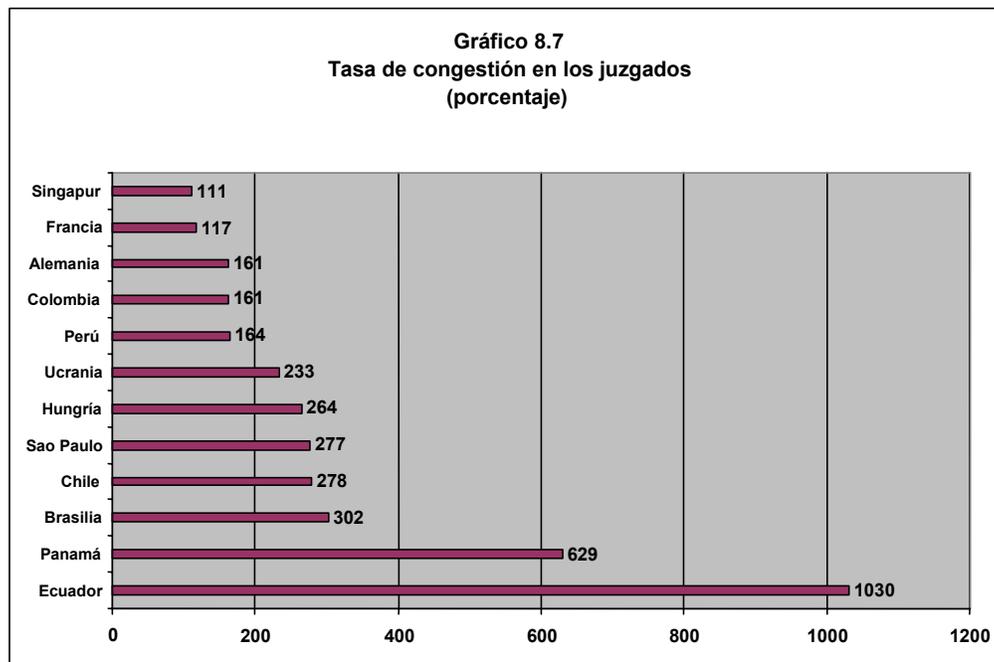


Fuente: Dakolias (1999).

¹⁰⁵ La única diferencia entre las dos muestras es que la segunda no incluye a Estados Unidos.



Fuente: Dakolias (1999).



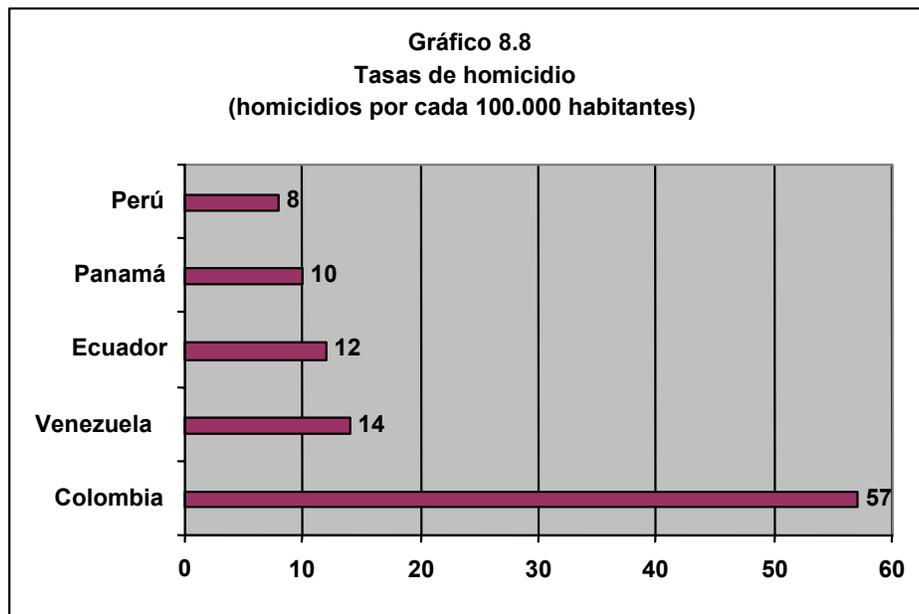
Fuente: Dakolias (1999).

El análisis de estos indicadores señala que aun siendo inferior a la de los países industrializados, la productividad del sistema judicial de Colombia se compara favorablemente con la de otros países latinoamericanos y economías en transición en lo que se refiere al número de casos pendientes por juzgado y a la tasa de congestión. La

comparación es menos favorable, sin embargo, en lo que se refiere a la tasa de resolución, variable en la cual Colombia ocupa la antepenúltima posición en la muestra.

La productividad existente ha sido, sin embargo, insuficiente para reducir el acumulado total de casos pendientes. Hacia finales de 1999, el poder judicial había logrado procesar 1,2 millones de procesos pero el acervo total era de 3,3 millones.

No debe perderse de vista, sin embargo, que los niveles de congestión están estructuralmente relacionados con el alto nivel de criminalidad del país. Existe un desequilibrio estructural entre el número de eventos criminales por año (alrededor de 4.000 por cada 100.000 habitantes), el número de casos que son sometidos a consideración de la policía y del sistema judicial (1.300 por cada 100.000 habitantes) y la capacidad del sistema de justicia criminal de procesar investigaciones sobre los delitos involucrados (alrededor de 400 casos por cada 100.000 habitantes). Cuando se adopta una perspectiva comparativa, es evidente que el nivel de criminalidad imperante en Colombia es mucho más alto que el de otros países de la región. El Gráfico 8.8 muestra las tasas de homicidio en Colombia y en cuatro de sus países vecinos.



La calidad de la justicia. Existen además problemas de calidad del servicio de administración de justicia, una de cuyas expresiones es el tiempo que se requiere para que un proceso sea resuelto. En los procesos civiles el rango de duración promedio está entre 500 y 1000 días.

A la luz de la información previa, adquieren pleno sentido los resultados de las encuestas de opinión empresariales y otras evaluaciones cualitativas de la justicia colombiana. Así, en la variable “buena administración de justicia” de la encuesta del IMD, Colombia ocupó la posición 45 (entre 49 países). En el indicador de “ley y orden”¹⁰⁶ de la Guía Internacional de Riesgo, Colombia recibe una calificación de 1,0 en una escala de 1,0 a 6,0. Por otra parte, en opinión de los empresarios, la independencia de la administración de justicia colombiana es limitada. En la encuesta para el ICG 2001-2002, el país clasificó en la posición 54 (entre 75) en dicha variable, mientras que el líder latinoamericano fue Uruguay en la posición 25.

Un sistema judicial de las características anotadas y en el contexto de una sociedad en conflicto es un factor que frena la competitividad de las empresas. Las limitaciones de la justicia colombiana para cumplir su papel en la creación de un ambiente de seguridad para el adelanto de las actividades económicas y para la inversión constituyen una carencia institucional mayúscula.

¹⁰⁶ El indicador mide dos cosas: la imparcialidad del sistema judicial y el grado de observancia de la ley por parte de la población.

Puntos para la agenda.

En este documento se identifica a la reforma de la justicia como uno de los temas cruciales para la agenda de elevación de la competitividad en Colombia. La decisión de asignarle el carácter de asunto prioritario guarda relación con las siguientes dos tesis: (i) si se deja de lado el tema de la solución del conflicto armado, el punto clave tanto para mejorar el ambiente de inversión y para la actividad empresarial como para crear condiciones institucionales favorables a la solución del propio conflicto radica en eliminar la inestabilidad jurídica que enfrentan los agentes privados; y (ii) en la reforma y fortalecimiento de la administración de justicia reside una parte importante de la posibilidad material de conquistar un marco institucional estable. Si se accede a una situación institucional en que las empresas puedan, en el evento de cambios injustos o ilegales en las reglas de juego, apelar a una administración de justicia operativa, imparcial y eficaz, el ambiente institucional de seguridad para la inversión privada se va a elevar a niveles sin precedentes.

El tema de la reforma judicial es de alta complejidad. Para que cumpla sus objetivos, una verdadera reforma debe afectar los múltiples aspectos que determinan el desempeño y la calidad del sistema judicial. Desde los aspectos normativos, pasando por los culturales, organizacionales y tecnológicos hasta llegar a temas de tipo logístico, la tarea de reformar un sistema judicial es particularmente difícil. Las ideas que aquí se proponen no tienen más pretensión que señalar algunos aspectos parciales que están asociados con la eficiencia del sistema en la resolución de conflictos y que guardan una relación más o menos directa con el establecimiento de un ambiente de seguridad jurídica para la inversión privada y, por esta vía, afectan la competitividad de las empresas. Una idea central que subyace a las propuestas es que el camino que lleva a una reforma judicial en Colombia no atraviesa principalmente por las modificaciones a la legislación vigente sino más bien por un proceso de cambios significativos en la cultura y las formas organizacionales del sistema judicial¹⁰⁷. En este orden de ideas, la agenda que este estudio propone para el sector judicial pasa por:

- Delimitar las áreas de competencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia.
- Mejorar el esquema de administración del sector por la vía de introducir el cargo de Administrador General de la Judicatura, un funcionario encargado de dirigir la operación cotidiana de la rama judicial y que responda por su gestión ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
- Elevar la eficiencia operativa del sistema y la calidad de las decisiones judiciales por medio de: (i) la introducción de procedimientos de juicio que se basen en la comunicación oral, por oposición a la comunicación escrita; (ii) la creación y expansión de los mecanismos comunitarios de resolución de litigios como un medio tanto para mejorar el acceso a la justicia como para descongestionar los juzgados; (iii) el estímulo de una actitud proactiva por parte de los jueces en que prime la rápida resolución de los casos y que venga a sustituir la actitud pasiva predominante en la que éstos subordinan el ritmo de los procesos a la conducta

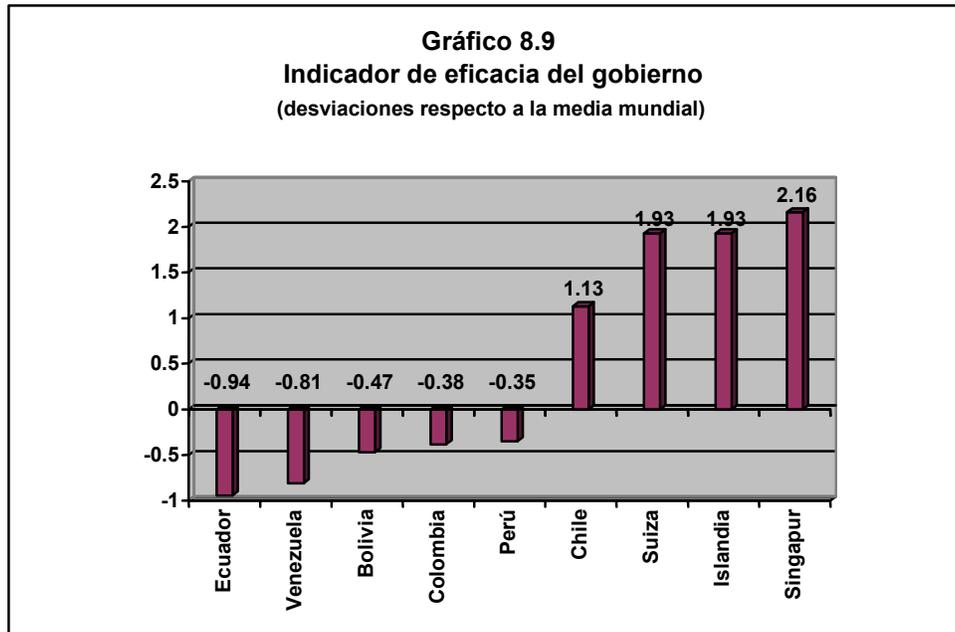
¹⁰⁷ Las discusiones en Banco Interamericano de Desarrollo (1995), Banco Mundial (1998), Banco Mundial (2001b) y Sáez (2002) fueron muy útiles en la preparación de la agenda para el sistema judicial.

estratégica, frecuentemente dilatoria, de las partes contendientes; (iv) la separación entre tareas judiciales y tareas administrativas, con el propósito de liberar a los jueces de estas últimas y dejarlas en manos del personal administrativo; (v) la realización de inversiones sustanciales en la capacitación de los jueces en los procedimientos basados en la comunicación oral, y (vi) la mejora de la calidad de los peritajes técnicos y científicos requeridos en los juicios.

D. Las instituciones del poder ejecutivo

Si desde el punto de vista de la competitividad se desea evaluar las instituciones del gobierno central, es decir, la administración pública en el sentido usual del término (que para los propósitos de esta sección no incluye a la administración de justicia), lo que se quiere saber es si el aparato institucional del poder ejecutivo provee eficientemente los bienes públicos que le corresponde suministrar, o si por el contrario erige obstáculos a la actividad productiva de las empresas. En sociedades abiertas y democráticas se quiere saber además si la gestión pública es transparente, y si las instituciones y sus funcionarios actúan en un marco de rendición de cuentas.

Eficacia y eficiencia de la administración pública. Para evaluar los aspectos de eficacia y eficiencia de la administración pública es útil empezar con el indicador de “eficacia del gobierno” desarrollado por Kaufmann *et al.* (2002). El Gráfico 8.9 presenta los valores del indicador para una muestra de nueve países que incluye a los tres líderes a nivel mundial en este indicador, al país latinoamericano con la más alta calificación (Chile) y a los cinco países de la Comunidad Andina. A diferencia de lo que sucede con otros indicadores de Kaufmann y sus socios, en éste Colombia no es el peor colocado entre las naciones andinas. Sin embargo, el hecho de que su calificación esté por debajo de la media mundial es una clara indicación de que en materia de eficacia y eficiencia, la administración pública colombiana todavía tiene mucho trecho por recorrer antes de que pueda recibir una evaluación satisfactoria.



Fuente: Kaufmann et al. (2002).

En la medida en que representan el punto de vista de los usuarios de los servicios de la administración pública, las encuestas de opinión empresarial son particularmente útiles para evaluar la eficiencia de aquélla. En el caso de la administración pública colombiana, la evaluación es desfavorable. En la encuesta del IMD, Colombia ocupa la posición 41 (entre 49) en la variable “ejecución eficaz de las decisiones del gobierno” y la posición 37 en la variable “ausencia de obstáculos burocráticos”. En una encuesta realizada en 1999 por el Programa Coinvertir-DNP (2000) y respondida por 121 compañías extranjeras que operan en Colombia, las empresas identificaron la ineficiencia de la administración pública (incluyendo en este caso a la administración de justicia) como el segundo obstáculo más importante a la actividad productiva¹⁰⁸.

Las dos administraciones públicas. Sin embargo, tampoco debe perderse de vista que las apreciaciones globales acerca de fenómenos complejos incorporan el riesgo de perder de vista las variaciones y las diferencias internas de dichos fenómenos. En el caso colombiano la variación interna que puede perderse de vista es el hecho de que, en el marco de una administración pública que vista en su conjunto es sin duda insatisfactoria, lo que existe, sin embargo, es la realidad de dos administraciones públicas distintas. Este punto ha sido presentado de una manera convincente por Rojas (2002), quien propone la tesis según la cual, desde la década de los años sesenta, en la administración pública colombiana se han practicado dos patrones de gobierno diferentes. De un lado está el

¹⁰⁸ De acuerdo con este grupo de empresas, el obstáculo más grande es la falta de seguridad.

patrón y estilo de gobierno utilizado por las entidades encargadas de formular la política macroeconómica (fiscal y monetaria) y planificar el presupuesto, y de regular la moneda, el mercado cambiario y el sistema financiero. En este sector institucional --que siguiendo a Rojas y por comodidad se denominara en adelante el sector de la política económica--, los patrones de comportamiento basados en la racionalidad técnica, la eficiencia y la eficacia son relativamente fuertes¹⁰⁹. De otra parte está el conjunto de entidades encargadas de conducir las políticas sectoriales en el área económica y en las áreas sociales. Este segundo sector se caracteriza por una capacidad institucional significativamente menor. Se trata, según Rojas (2002), de un fenómeno de *calidad dual de gobierno*. En este contexto, cuando el problema consiste en definir políticas económicas o de regulación y supervisión, la calidad de la gestión de gobierno es buena. Cuando, por el contrario, se trata de aplicar las políticas y/o de actuar a nivel sectorial la calidad de la gestión de gobierno es menos satisfactoria.

La existencia y forma de operación del segundo sector obedece en parte a una característica tradicional de la economía política colombiana, a saber, el corporativismo. En el contexto de la tradición corporativista colombiana, los ministerios sectoriales frecuentemente han sido concebidos como las entidades que no sólo pueden sino deben representar los intereses económicos o sociales sectoriales y abogar por ellos. Esto hace a las entidades sectoriales muy vulnerables (o, en los peores casos, muy dispuestas) a la captura por parte de intereses meramente corporativos y estrechamente sectoriales. Rojas (2002) menciona el hecho de que la mayoría de las entidades sectoriales claves del gobierno han sido presa de los intereses corporativos ligados al respectivo sector¹¹⁰.

Otro factor que ha contribuido al menor nivel de eficiencia de las entidades del segundo sector institucional es la influencia del clientelismo político en el nombramiento de los funcionarios públicos y en la operación cotidiana de dichas entidades. Esta influencia de las prácticas clientelistas explica por que en la encuesta del IMD, Colombia ocupa la posición 36 (entre 49 países) en la variable “independencia del servicio civil frente a las interferencias políticas”.

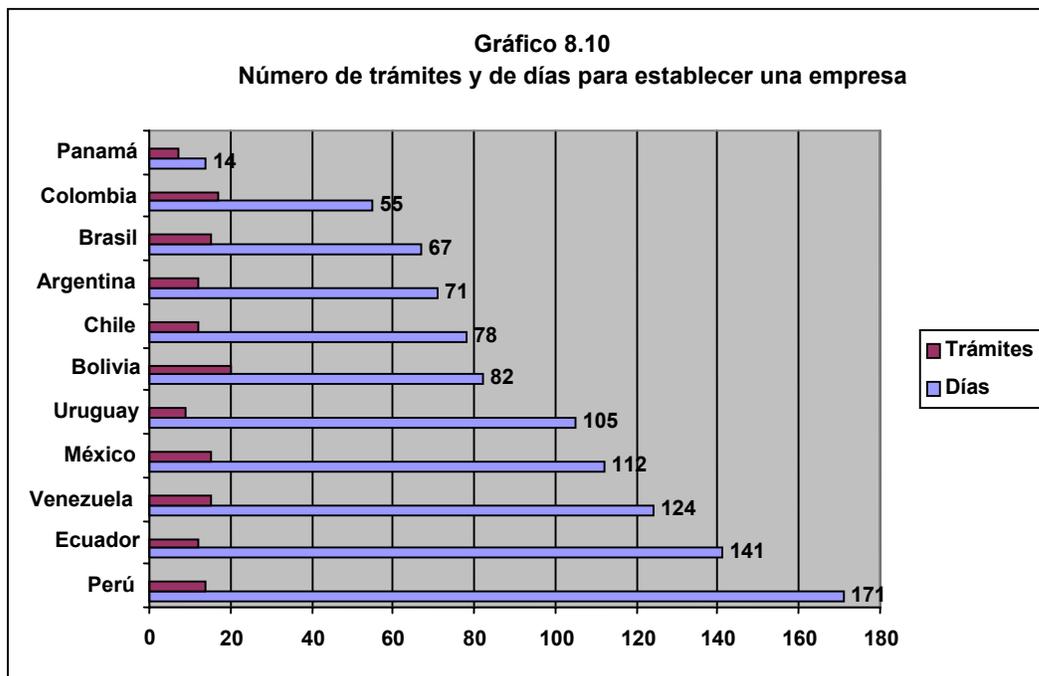
Es probable que la existencia de la dualidad mencionada entre un sector formulador y ejecutor de la política económica relativamente eficiente y el resto de los sectores en que la eficiencia es comparativamente inferior sea el factor que explique algunos de los resultados en diversas variables de las encuestas empresariales en que Colombia obtiene posiciones significativamente más altas que sus posiciones promedio en las clasificaciones globales de competitividad (65 en las encuestas para el IGC 2001-2002 y 44 en la encuesta del IMD, según se indicó más arriba). En la encuesta del IMD (2002), Colombia ocupó la posición 34 (entre 49 países) en la variable “grado en el que la nueva legislación estimula la competitividad de las empresas”, por encima de países como Bélgica, Alemania, el Reino Unido, Nueva Zelanda y Chile. Por otra parte ocupó la

¹⁰⁹ Las entidades más conspicuas de este sector son el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Bancaria.

¹¹⁰ En el marco de la mentalidad corporativa se presentan casos como que el Ministerio de Agricultura sea visto por algunos como “el ministerio de los agricultores” y el Ministerio de Desarrollo Económico como el “ministerio de los industriales”.

posición 35 en la variable “capacidad de la política económica de adaptarse rápidamente a los cambios en la economía”, colocándose esta vez por encima del Japón, Francia, Alemania y Bélgica. Finalmente, en la encuesta para el ICG 2001-2002, Colombia ocupa el puesto 45 (entre 75) en la variable “competencia técnica de los funcionarios públicos”.

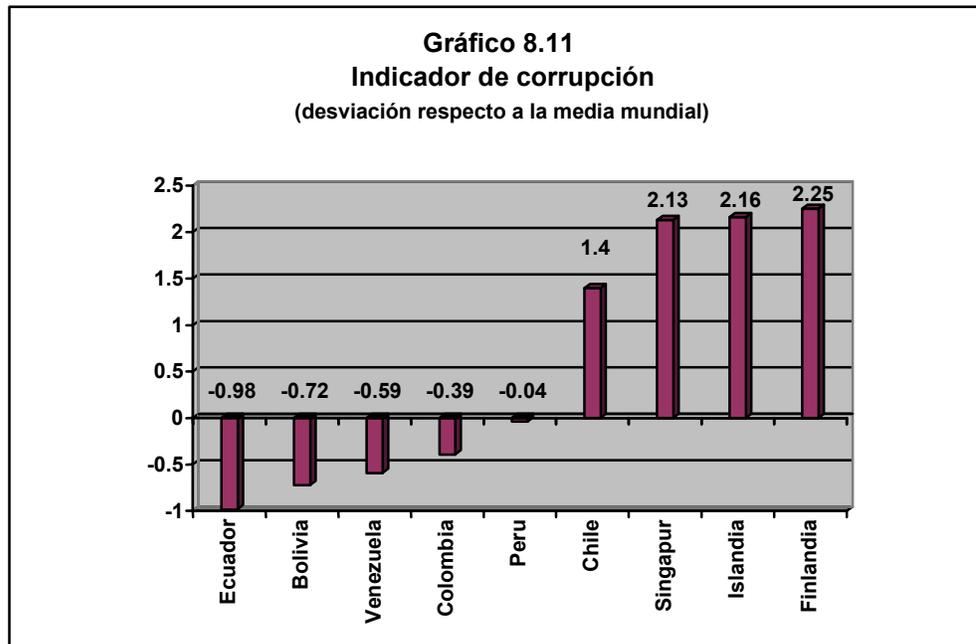
Desde el punto de vista de la competitividad, las carencias y limitaciones de la administración pública colombiana se constituyen en un obstáculo al desempeño eficiente de las empresas. La ineficiencia del Estado se traduce, por ejemplo, en un aumento en los costos para las empresas y en barreras de entrada para la actividad económica en el sector formal de la economía. Una manera de ilustrar este efecto en un aspecto particular de la operación de los negocios es observando el número de trámites que un empresario debe cumplir para establecer una nueva compañía y el número promedio de días que toma completar dichos trámites. El Gráfico 8.10 presenta las cifras correspondientes para una muestra de 12 países de América Latina. En el caso de Colombia, el número de trámites (17) es el segundo más alto en la muestra y el tiempo que toma hacerlos (55 días) es alto en términos absolutos, aunque en términos relativos es el segundo más bajo en la muestra.



Fuente: Djankov *et al.* (2000).

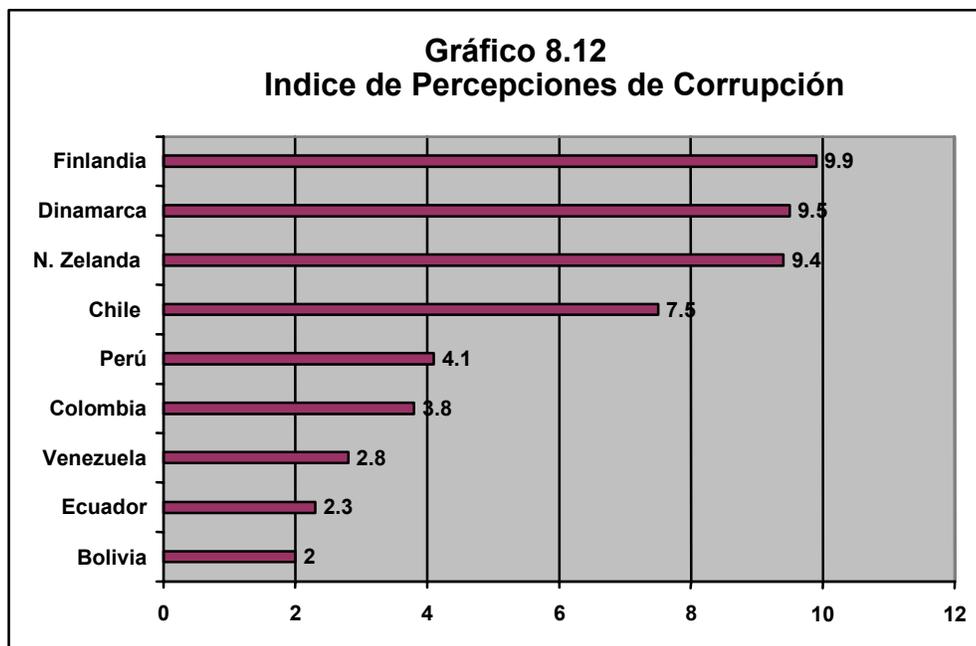
El de los trámites para la creación de una empresa es sólo un ejemplo de las muchas maneras en que la administración pública colombiana se erige en un obstáculo para la operación eficiente de las empresas. Es por esta razón que en la encuesta de Coinvertir-DNP (2000) arriba mencionada, las empresas entrevistadas señalaron las barreras que les pone la administración pública como el segundo obstáculo más importante a la actividad económica privada, después de la situación de seguridad.

La transparencia. En materia de transparencia de la gestión pública, la evaluación tampoco es favorable. En la encuesta del IMD Colombia ocupó el puesto 41 (entre 49). Los déficits en esta materia crean condiciones propicias para la corrupción, la cual sigue siendo un problema serio en Colombia. Así, el valor para Colombia del indicador de “ausencia de corrupción” desarrollado por Kaufmann *et al.* (2002) indica que en esta materia Colombia está peor que el promedio mundial y muy por debajo de Chile, el líder latinoamericano, y de Finlandia, el líder mundial (Gráfico 8.11).



Fuente: Kaufmann *et al.* (2002)

De acuerdo con los cálculos realizados por Transparencia Internacional (2001) para la estimación del Índice de Percepciones de Corrupción, el valor para Colombia es 3,8 en una escala de cero a diez, donde diez indicaría una ausencia total de corrupción. Dicho valor coloca a Colombia en la posición número 50 entre 91 países. El Gráfico 8.12 ilustra cómo se compara Colombia en este índice con los demás países andinos, con el líder latinoamericano, que también en este indicador es Chile, y con los demás países de la Comunidad Andina.



Fuente: Transparencia Internacional (2001).

De acuerdo con Sáez (2002), el factor decisivo que explica la gravedad que asume el fenómeno de la corrupción en Colombia es la alta incidencia de captura del Estado por parte de intereses privados¹¹¹. Añade el mencionado autor que la incidencia de este tipo de corrupción tiene un efecto adverso sobre el buen gobierno del país en la medida en que el ciudadano común percibe que las autoridades responden preferentemente a grupos de interés particulares. Sáez informa acerca de los resultados de una encuesta conducida entre 1.343 empresarios y 3.472 empleados públicos en Colombia. El 70 por ciento de los encuestados respondió que los grupos de interés utilizan prácticas corruptas para influir sobre las decisiones de las altas autoridades del gobierno. Con base en los datos de esta encuesta y de encuestas similares en Honduras y el Perú, Sáez concluye que “la incidencia de captura de las autoridades legislativas, ejecutivas y regionales en Colombia es más alta que en cualquier otro país de la región”. De acuerdo con la mencionada encuesta, la institución percibida como la más deshonesta es el Congreso de la República. La proporción de personas que respondió que el Congreso es una institución “completamente deshonesto” o simplemente “deshonesto” fue del 71 por ciento. En orden descendente le siguieron el Sistema de Seguridad Social con 65 por ciento, la Policía Nacional con 47 por ciento, y el Ministerio de Salud con 44 por ciento¹¹². Entre los encuestados hubo amplio consenso respecto de los grupos que se benefician de la captura del Estado. Los “grupos económicos”, los traficantes de drogas, otras clases de

¹¹¹ En lo que viene a continuación se utiliza de cerca el bien documentado e interesante artículo de Sáez (2002).

¹¹² Después siguen: el Ministerio de Transporte con 39 por ciento, los juzgados y los gobiernos departamentales empatados con 38 por ciento, los gobiernos municipales con 37 por ciento, y las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Educación ambos con 36 por ciento.

crimen organizado, las compañías multinacionales, “sectores económicos específicos” y los sindicatos de trabajadores encabezan la lista de los beneficiados.

Las distintas formas de captura del Estado tienden a limitar la competencia en la esfera de la política electoral. Así, Sáez (2002) menciona que el sector privado cumple un papel importante (y prácticamente no regulado) en la financiación de las campañas políticas. En la opinión del 71 por ciento de los empresarios encuestados, es “muy común” que las empresas hagan contribuciones a las campañas políticas y el 55 por ciento piensa que es muy importante para las empresas hacer dichas contribuciones como una manera de influir sobre las decisiones políticas que puedan afectarlas. De la misma manera, la red de influencias que afecta las decisiones de los miembros del Congreso no se limita al sector empresarial. En la opinión del 81 por ciento de los empresarios y del 74 por ciento de los empleados públicos, la industria de la droga ha ejercido una influencia significativa sobre los procesos de decisión legislativos.

Un factor que contribuye de una manera importante a la existencia de la corrupción es el muy limitado grado en que las decisiones claves de manejo de los recursos humanos en muchas entidades del sector público (nombramientos, promociones, etc.) se basan en consideraciones de mérito, tales como la competencia técnica y profesional de los funcionarios, su nivel educativo, su experiencia y su nivel de desempeño. Y a juicio de Sáez (2002), precisamente el factor que más limita la independencia de las instituciones públicas --y con ello la posibilidad de que las políticas de recursos humanos se basen en consideraciones de mérito-- es la influencia de los políticos en el nombramiento del personal de la administración pública.

Existen altos niveles de corrupción en el área de las compras estatales y en la práctica frecuente de desviar los recursos del presupuesto público hacia otros propósitos. Los costos involucrados son del orden de US\$480 millones al año en el caso de las compras estatales y de US\$1.760 millones al año en el caso de las desviaciones de los recursos presupuestales. La suma de las dos cantidades es una cifra que equivale a 2,6 por ciento del PIB u 80 por ciento del déficit fiscal del 2001 (Sáez, 2002)¹¹³. En las encuestas, los funcionarios públicos respondieron que alrededor del 50 por ciento de los contratos de compra de bienes involucran algún tipo de soborno y que el soborno promedio es alrededor del 19 por ciento del valor del contrato. El 62 por ciento de los empresarios señala que las firmas siempre o casi siempre hacen pagos irregulares con el fin de ganar las licitaciones públicas. La encuesta permitió determinar también que en promedio, el 11,4 por ciento de los recursos del presupuesto es objeto de desviación hacia otros destinos y que las instituciones con los más altos niveles de desviación de dichos recursos son aquéllas en las cuales los políticos tienen mayor influencia.

¹¹³ Existen otros estimativos del costo social de las prácticas corruptas. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el país pierde US\$500 millones anualmente como consecuencia de la corrupción. Por su parte, la Oficina contra la Corrupción de la Presidencia de la República estima que las pérdidas por este concepto alcanzan a US\$1.000 millones por año. En marzo de 2000, el Contralor General de la Nación informó que en 316 casos detectados de corrupción y malos manejos hubo pérdidas por aproximadamente US\$600 millones (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002).

Empero, lo mostrado hasta el momento es sólo una cara de la moneda. La otra cara es que desde el principio de la década de los años noventa, en Colombia se ha venido librando una batalla intensa contra la corrupción (Sáez, 2002). La Constitución de 1991 incrementó la capacidad estatal de sanción de las prácticas corruptas, principalmente a través de la creación de la Fiscalía General de la Nación. La Fiscalía ha cumplido un papel decisivo de liderazgo en el combate a la corrupción.

Así pues, se han hecho esfuerzos importantes para eliminar la corrupción. En 1995, por ejemplo, 50 oficiales y otros 7.000 funcionarios fueron despedidos de la Policía Nacional por cargos de corrupción (Martz, 1997). En 1999, el presidente Pastrana emitió varios decretos por medio de los cuales se fortalecieron las agencias gubernamentales encargadas de la lucha contra la corrupción y se establecieron disposiciones que facilitan el despido de los funcionarios corruptos (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2000). También se instauró la Dirección de Patrimonio Público encargada de administrar y proteger los activos estatales. Varios congresistas han sido encarcelados en años recientes por aceptar fondos provenientes de los traficantes de drogas para sus campañas electorales. Un número considerable de funcionarios públicos han sido despedidos o suspendidos temporalmente por acusaciones de corrupción¹¹⁴.

En Colombia existen amplios sectores de la sociedad que apoyan los esfuerzos de erradicación de la corrupción. Por ello Sáez (2002), al comparar al país con otros tres de América Latina, insinúa que Colombia presenta un panorama esperanzador en términos de posibles avances hacia la reducción de la corrupción en el futuro próximo. En todo caso, la forma de corrupción administrativa que consiste en solicitar pagos irregulares o sobornos a cambio de la prestación de servicios o el otorgamiento de licencias, permisos, certificados y similares, tiene poca incidencia. En las encuestas analizadas en Sáez (2002), los usuarios pagaron sobornos en el 3,6 por ciento de los casos, lo cual lleva al mencionado autor a concluir que esta forma de corrupción no constituye un problema serio.

Los resultados de la encuesta empresarial para el ICG 2001-2002 son coherentes con las hipótesis aquí sugeridas, según las cuales: (i) la corrupción sigue siendo un problema serio; (ii) el proceso de eliminarla ya echó a andar, y (iii) aún queda un trecho largo por recorrer antes de que el país supere este flagelo. Lo característico de los resultados de la mencionada encuesta es el hecho de que en todas las variables relacionadas con el tópico de la corrupción, Colombia ocupa posiciones superiores a su puesto promedio de competitividad¹¹⁵ (en algunos casos, sustancialmente superiores). Así, en la variable de opinión “ausencia de pagos irregulares en los procesos de exportación o importación”, el país ocupó la posición 39 en la muestra total de 75 países y la cuarta posición entre los veinte países de América Latina y el Caribe representados en dicha muestra. En la variable “ausencia de pagos irregulares en relación con las compras del gobierno”, el país ocupó la posición 37. En otros aspectos, la ubicación de Colombia en la clasificación fue menos favorable pero siguió siendo significativamente superior a su posición global en

¹¹⁴ En Cepeda (2000), citado por Sáez (2002), se encuentra una descripción de los esfuerzos y logros en la lucha contra la corrupción en los gobiernos de los presidentes Barco, Gaviria y Samper.

¹¹⁵ Recuérdese que la posición promedio de competitividad de Colombia en el IGC es la 65 entre 75 países.

los índices agregados de competitividad y en ningún caso ocupó una posición inferior a esa. Así, el país ocupó la posición 52 en la variable “ausencia de pagos irregulares en el cobro de impuestos”, la 53 en la variable “ausencia de pagos irregulares en los contratos públicos”, y la 51 en la variable “magnitud de los costos impuestos a otras firmas por las prácticas corruptas de algunas firmas”.

Puntos para la agenda

La que aquí se propone no es la agenda para una reforma general del Estado colombiano sino una agenda para avanzar en dos objetivos que, siendo elementos indispensables de cualquier reforma del aparato estatal colombiano, están lejos de abarcar todos los temas que una reforma general debe incluir: eliminar la corrupción y aumentar la eficiencia de la administración pública.

El segundo de los temas requiere una referencia adicional. En este documento se le asigna al asunto de la lucha contra la corrupción el estatus de tema crucial para la política pública orientada a la elevación de la competitividad. Esta decisión se basa primordialmente en el papel que cumple la corrupción como obstáculo para la conducción regular de los negocios; como factor de costo adicional para las empresas; como elemento que contribuye a la inestabilidad de las reglas de juego para el sector privado, y como práctica que erosiona la credibilidad y la eficacia de la política pública y subvierte el Estado de Derecho. Pero también se basa en la convicción de que la derrota de la corrupción es un elemento decisivo para avanzar en la elevación de la eficiencia de la administración pública. Los estimativos del costo de la corrupción mencionados en el capítulo son, sin duda, conjeturales, tentativos y sometidos a un gran margen de error. Sin embargo, todos coinciden en atribuir costos muy grandes en términos de desviación de recursos. En estas condiciones, parece razonable arriesgar la hipótesis de que incluso si la eficiencia de la administración pública --en términos de rendimiento y disciplina en el trabajo-- se mantuviera en los niveles actuales, en el escenario de una eliminación exitosa de la corrupción la cantidad y calidad *adicional* de los bienes y servicios que la población recibiría sería de una magnitud tal que la hace equivalente a un aumento espectacular en la eficiencia.

La lucha contra la corrupción. Desde el gobierno del presidente Pastrana, Colombia tiene una estrategia contra la corrupción y un activo Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. El sector privado también contribuye a esta Programa y ha montado una página de Internet como instrumento informativo y organizativo de la participación ciudadana y empresarial en la campaña¹¹⁶. La estrategia apunta a cuatro objetivos: (i) formar valores éticos en los servidores públicos; (ii) mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión pública; (iii) fortalecer la participación ciudadana y el control social, y (iv) fortalecer la cooperación interinstitucional para la investigación y la sanción de la corrupción.

¹¹⁶ El sitio de Internet es <http://www.probidad.org.co/index.htm>

En líneas generales, se trata de una estrategia adecuada. Pero requiere ser fortalecida mediante, por un lado, el incremento de la transparencia de la administración pública, y por el otro, a través de la formalización y dotación de instrumentos legales para aquella participación ciudadana que en la actualidad se está dando a través de las veedurías.

El incremento de la transparencia requiere que todas y cada una de las entidades del sector público suministren información amplia y de fácil acceso acerca de sus actividades y decisiones. Además debería aprobarse una Ley de Acceso Libre a la Información del Sector Público que obligue a la administración pública a proveer la información que los ciudadanos y los medios de comunicación soliciten. Debe fijarse la obligación de que los candidatos a las posiciones electivas en el poder ejecutivo y en el Congreso, así como los ciudadanos nombrados para cargos altos en la administración del Estado, publiquen sus declaraciones de renta y patrimonio. También debe ser obligatorio que los partidos políticos y las organizaciones de campaña de los candidatos a cargos de elección popular publiquen informes detallados y auditados de sus finanzas, en los cuales se identifiquen las personas y organizaciones que hayan contribuido a las campañas

Una manera de fortalecer las veedurías ciudadanas es la siguiente: sin perjuicio de que los ciudadanos sigan estableciendo veedurías para los múltiples efectos que ellos mismos consideren relevantes, se debería establecer por ley un tipo especial de veedurías o comités de supervisión ciudadana que tuvieran como función su vigilancia y control sobre cada una de las entidades del gobierno. Los funcionarios responsables de las entidades públicas tendrían la obligación de rendir cuentas de su gestión periódicamente ante estos comités. Y éstos, aunque no tendrían la facultad de sancionar a los funcionarios, sí ejercerían su derecho de petición para formular reclamos ante el gobierno acerca de la gestión de los empleados oficiales. En los términos de la conocida teoría del principal y el agente, este tipo de mecanismo constituye una forma óptima de estructurar las relaciones entre el principal (la ciudadanía) y el agente (el jefe de la entidad pública particular), es decir, un mecanismo para que este último responda por su gestión ante el primero. Estos comités se construirían en cada entidad pública, empezando inicialmente con los ministerios y organismos públicos descentralizados del orden nacional y procediendo luego, cuando las condiciones estén maduras para ello, a ampliarlos gradualmente a los niveles departamental y municipal.

Cómo incrementar la eficiencia de la administración pública. La agenda debería organizarse en torno a dos ideas básicas. La primera es que el proceso de la modernización de la administración pública colombiana debe continuar. La segunda es que el punto clave reside en cambiar los incentivos tanto de las organizaciones como de los individuos. En el terreno de cambiar los incentivos de las organizaciones pueden tomarse medidas como las siguientes:

- El desarrollo gradual de un sistema interno de asignación de recursos que replique la operación del mercado. En este sistema, secciones de una organización contratarían a otras secciones de la misma organización para el desempeño de tareas y servicios específicos. La materia y objeto de estos contratos internos

- serían los resultados esperados y no simplemente la utilización de una cierta cantidad de insumos o la ejecución de unos recursos presupuestales.
- Introducir la competencia interna entre las entidades públicas que proveen un mismo tipo de servicio (salud, educación, etc.).
 - Establecer mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía como las veedurías ciudadanas especializadas por entidad oficial a que ya se hizo referencia.
 - También se puede considerar el sistema de contratos de gestión. En el marco de este sistema, los organismos responsables de la elaboración del presupuesto podrían apartar un cierto porcentaje de los recursos presupuestales (digamos, cinco por ciento en una etapa inicial) y utilizar esos recursos para firmar contratos de gestión con ministerios o entidades descentralizadas del orden nacional que se comprometan a cumplir metas específicas de elevación de la productividad, eficiencia y calidad de su desempeño. A cambio de un mejor desempeño, las entidades recibirían recursos presupuestales adicionales.

En lo que se refiere a cambiar los incentivos de los individuos, lo que se requiere es continuar modernizando y perfeccionando el sistema de la carrera administrativa. La Ley 443 de 1998 fue un significativo paso adelante hacia los objetivos de llegar a un sistema de carrera administrativa que se base en los principios del mérito y a una administración pública orientada a resultados. Para lograr avances adicionales, el punto principal de la agenda en esta área es la aprobación del Proyecto de Ley No. 025 del 2000 por el cual se conforma la Dirección Nacional del Servicio Civil que va a ser el órgano responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

Un componente adicional de una política de promoción de la eficiencia sería la racionalización de las regulaciones de que es objeto el sector privado, así como la de los precios de los servicios públicos y de las tasas que las entidades públicas cobran. En este componente también entraría la simplificación en gran escala de los trámites administrativos y la posibilidad de que muchos de ellos se puedan realizar a través de Internet.

IX. EL RIESGO POLÍTICO

Es evidente que desde los puntos de vista complementarios de la competitividad de sus empresas y del clima para la inversión y el crecimiento, el principal obstáculo que Colombia enfrenta es el elevado riesgo político asociado con el conflicto interno.

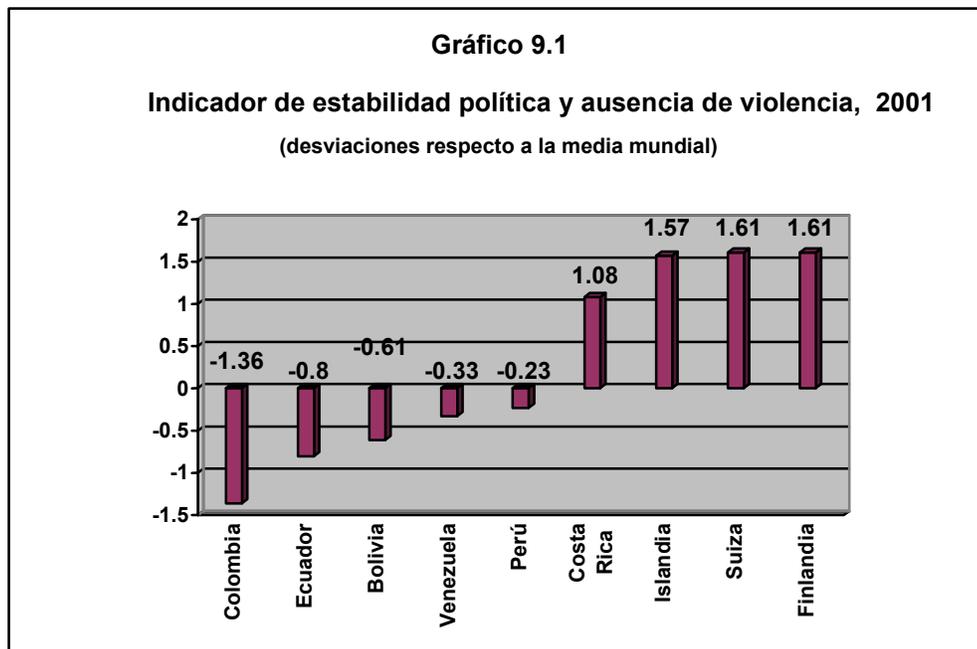
Los indicadores puramente cuantitativos de la violencia dan una idea de la magnitud de la tragedia que vive el país. Hay 3.000 muertos cada año. En promedio, 10 personas son secuestradas cada día. Se estima que casi dos millones de personas han sido desplazadas de las zonas de violencia. En los últimos años, las formas de violencia se han intensificado y han adquirido un carácter cada vez más brutal. Son frecuentes los ataques y los asesinatos masivos de civiles y el secuestro de personas por motivos de lucro o como rehenes políticos. Se ha establecido un clima de intimidación sobre los campesinos, las aldeas rurales y las poblaciones pequeñas y, más recientemente, también sobre las ciudades. La destrucción de la infraestructura económica es una de las metas de los alzados en armas. En este contexto, no es sorprendente que los ciudadanos sientan que la seguridad personal y la propiedad privada no están adecuadamente protegidas. Así, en las encuestas del IMD (2002), Colombia ocupó la posición 47 (entre 49 países) en la variable “protección adecuada de la seguridad personal y la propiedad privada”. Sólo Argentina y Venezuela quedaron por debajo.

Del lado de los grupos irregulares, los actores principales son bien conocidos. De un lado están los grupos armados de las FARC y el ELN que, como señala el International Crisis Group (2002), han evolucionado hacia un tipo de organización muy distinto a las agrupaciones guerrilleras del pasado en otros países de América Latina. Muchos de sus líderes se han transformado en una suerte de “empresarios militares” que sienten poca necesidad de cooperar o de comunicarse con la sociedad colombiana y mucho menos con la comunidad internacional. La fuente de su poder radica casi exclusivamente en su capacidad militar financiada por la industria del secuestro, el negocio de la droga y la extorsión. En el otro extremo está el otro tipo de organización subversiva, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las cuales también tienen vínculos con el tráfico de drogas. De acuerdo con el ICC, las AUC cuentan con el apoyo de algunos segmentos del sector privado, de algunas elites políticas regionales y de algunos oficiales de las Fuerzas Armadas. Han sido denunciados por diversas voces de la comunidad internacional por las atrocidades que han cometido. De acuerdo con la Unión Europea (2001), si se consideran las violaciones a los derechos humanos perpetradas por los grupos irregulares, 79,5 por ciento son cometidas por los grupos paramilitares y 20,5 por ciento por las FARC y el ELN.

Las consecuencias económicas del conflicto son devastadoras. Ya se señalaron arriba los efectos sobre el capital humano y sobre la infraestructura productiva. En este capítulo se quiere hacer hincapié en efecto sobre el clima de inversión. Durante las décadas iniciales de operación de las FARC, el efecto de dicha actividad sobre el clima de inversión había sido muy marginal. Pero en la década de los años noventa, la escala del conflicto cambió. La confrontación pasó de ser un fenómeno relativamente marginal a

convertirse en una realidad que domina la vida diaria de la mayoría de los ciudadanos. En la perspectiva del largo plazo, la violencia se ha transformado en la mayor fuente de incertidumbre para las decisiones de inversión. En el estudio sobre los determinantes de la inversión extranjera en Colombia realizado por Steiner y Giedion (1996) se concluye que la situación de orden público afecta las decisiones de inversión. En dicho estudio se presentan los resultados de una encuesta realizada entre 455 empresas. A la pregunta de cuáles son los factores que motivarían a los inversionistas extranjeros a invertir en Colombia, la tercera parte de las empresas incluyeron el mejoramiento de la situación de orden público como uno de los tres factores que ejercería una mayor influencia. Y esto no sólo para los inversionistas extranjeros sino también para los nacionales, muchos de los cuales están optando por sacar sus capitales de Colombia para invertir y establecerse a vivir en otros países.

La percepción acerca de que se enfrenta una situación de muy alto riesgo político para la inversión y la actividad productiva se puede apreciar en los indicadores disponibles en la literatura. Uno de los indicadores que desarrollaron Kaufmann *et al.* (2002) es el de “estabilidad política y ausencia de violencia”. El Gráfico 9.1 muestra el valor de este indicador para una muestra de tres países industrializados y seis países latinoamericanos (que incluye a los cinco países de la Comunidad Andina). Con una desviación respecto a la media de $-1,36$, Colombia es, por un margen amplio, el país andino --y latinoamericano-- con el valor más bajo para este indicador, siendo el líder regional Costa Rica y los mundiales Finlandia y Suiza.



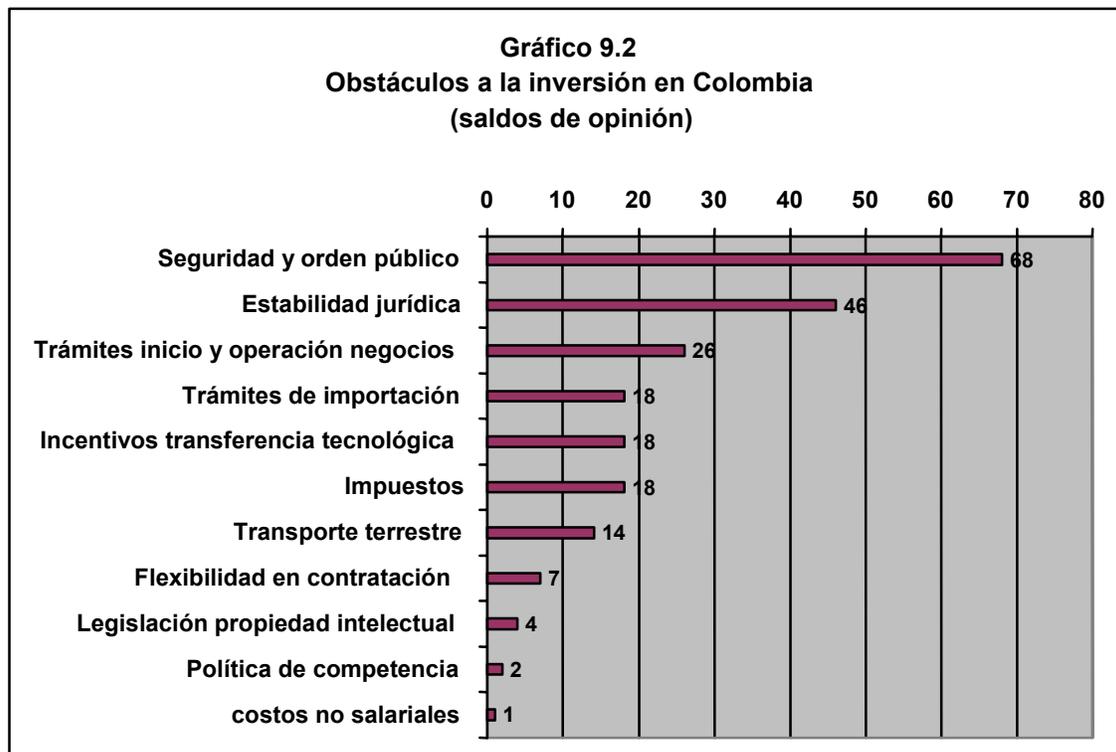
Fuente: Kaufmann *et al.* (2002).

La opinión empresarial refleja la gravedad del riesgo político. En la muestra de 121 empresas entrevistadas para el estudio de Coinvertir y el DNP (2000), 102 de ellas (84,3 por ciento de la muestra) señalaron el problema de seguridad como el principal obstáculo a su actividad. De acuerdo con los autores del estudio, “las empresas perciben que la seguridad se ha deteriorado en los años recientes y que esto, aunado a la recesión, significa que las casas matrices¹¹⁷ lo piensan dos veces antes de hacer nuevas inversiones en Colombia. Algunas compañías han decidido, inclusive, suspender los planes de nuevas inversiones hasta que la situación de seguridad se clarifique y restringen las visitas, y también la contratación, de personal extranjero”. Y continúan: “[...] los problemas de seguridad tienen un impacto directo sobre los costos en la forma de primas de seguro más altas y la necesidad de contratar personal de seguridad, junto con otros problemas que son específicos para cada sector”.

En la encuesta conducida entre 91 empresas de los sectores de minería, energía y servicios llevada a cabo por Coinvertir y el DNP en 2001 (Coinvertir-DNP, 2002), se les pidió a los ejecutivos de estas empresas que identificaran los obstáculos generales a la inversión. Con base en sus respuestas, las mencionadas instituciones hicieron una clasificación de los obstáculos a la inversión. Como lo muestra el Gráfico 9.2, se encontró que el mayor obstáculo es la situación de seguridad y orden público. Nótese que la gravedad relativa de cada factor se midió mediante el dispositivo de los saldos de opinión. El saldo de opinión para cada factor particular considerado se define como la diferencia aritmética entre el porcentaje de compañías de la muestra que califican al factor en cuestión como un desincentivo a la inversión y el porcentaje de empresas que no perciben la existencia de un problema significativo en la dimensión particular a la cual se refiere la pregunta¹¹⁸.

¹¹⁷ Recuérdese que la muestra está constituida en su totalidad por empresas extranjeras.

¹¹⁸ Para evitar confusiones en la lectura de las etiquetas que identifican a las distintas variables en el Gráfico 9.2 debe tenerse presente que los enunciados corresponden a las áreas donde hay carencias serias que afectan la inversión.



Fuente: Coinvertir-DNP (2002).

En las encuestas del IMD, Colombia ocupó la posición 42 (entre 49) en la variable “riesgo de inestabilidad política en 2002”¹¹⁹. Por otra parte, Colombia es percibida como uno de los ocho países (en la muestra de 75 del ICG 2001-2002) en que los cambios legales y políticos ocurridos en los últimos cinco años han socavado más severamente la capacidad de planeación de las empresas. En este aspecto, el país ocupó la posición 69.

¹¹⁹Sin embargo, Colombia no es el país con el riesgo más alto de inestabilidad política en América Latina. Si se ha de aceptar la opinión empresarial como un termómetro confiable de la temperatura política de los distintos países, el riesgo de inestabilidad política en 2002 era más alto en Argentina y en Venezuela, países que ocuparon el penúltimo y el último puesto, respectivamente, en la muestra total de 49 países.

X. CONCLUSIÓN: ÁREAS PRIORITARIAS DE ACCIÓN

Como se explicó en la introducción, el propósito de este último capítulo es presentar una propuesta acerca de cuáles son las tareas prioritarias en las que debe concentrarse la política pública para ayudar a remover los obstáculos más importantes a la elevación de la competitividad de las empresas.

Las carencias de Colombia son muchas y todos los aspectos examinados en los Capítulos II a IX son importantes para la elaboración de una agenda completa y detallada de elevación de la competitividad. Sin embargo, los recursos son escasos y los problemas no tienen todos la misma jerarquía ni las mismas posibilidades de resolución. De ahí que en este documento se haya hecho hincapié en la importancia de pensar y actuar con un criterio estratégico, vale decir, de distinguir entre lo *importante*, lo *muy importante* y lo *crucial*. En este orden de ideas, la propuesta de este trabajo es que las áreas de importancia crucial, esto es, aquéllas donde debe concentrarse el esfuerzo tanto del sector público como del sector privado, son las siguientes:

1. La solución al conflicto interno.
2. La creación de un ambiente institucional favorable a la inversión y al crecimiento, con énfasis en la continuación de los esfuerzos hacia: (i) la eliminación de la inestabilidad en las reglas del juego para la actividad económica privada, (ii) la eliminación de la corrupción, y (iii) el fortalecimiento y reforma de la administración de justicia.
3. La restauración del equilibrio fiscal.
4. La transformación del sistema financiero en una palanca efectiva de desarrollo.
5. La promoción de la innovación tecnológica y la adopción de nuevas tecnologías

Un rasgo notorio de esta agenda es que le asigna un lugar prominente a los temas de tipo institucional. A estas alturas, es apropiado añadir algunas palabras para justificar la alta prioridad que se le asigna a estos temas. Tal vez el mejor argumento a favor de esta decisión es el que se deriva de las opiniones y percepciones de los empresarios. El Gráfico 9.2 muestra claramente que, cuando se les pidió a los empresarios identificar los mayores obstáculos a la inversión privada en Colombia, los problemas que ellos colocaron en los primeros cuatro puestos resultaron ser todos de índole institucional, a saber: (i) la falta de seguridad y la situación de orden público, (ii) la falta de estabilidad jurídica, (iii) la ineficiencia de las entidades encargadas de los trámites de importación, y (iv) los costos de todo tipo asociados con los trámites para crear y operar las empresas. Los primeros obstáculos directamente económicos (los impuestos y la infraestructura de transporte terrestre) aparecen apenas en los puestos cuarto¹²⁰ y séptimo. Los costos laborales no salariales ocupan el undécimo lugar.

¹²⁰ Nótese que los trámites de importación y la falta de incentivos para la innovación tecnológica comparten el cuarto puesto.

Pero también en el terreno de lo institucional es necesario distinguir lo más importante de lo menos importante. Es cierto que las necesidades institucionales de Colombia son muchas y muy urgentes. Todo lo que se haga por mejorar la eficiencia y la transparencia e incrementar la rendición de cuentas en la administración pública, consolidar el marco legal para la inversión privada y fortalecer los organismos reguladores va a contribuir a la elevación de la competitividad. Empero, este trabajo sostiene que lo *prioritario* en el plano institucional es que Colombia concentre sus esfuerzos en la continuación de tres tareas centrales que fueron iniciadas en la década pasada y que no han sido concluidas, a saber: (i) la eliminación de la inestabilidad de las reglas de juego para la actividad económica privada, (ii) la eliminación de la corrupción, y (iii) el fortalecimiento y la reforma de la administración de justicia.

Además de los puntos de vista estratégicos que se acaban de expresar y de los presentados en el Capítulo VIII, existe un criterio adicional que avala la idea de incluir a la lucha contra la corrupción y a la reforma de la justicia como temas prioritarios. El criterio en cuestión tiene que ver con el imperativo elemental de racionalidad de no suspender un esfuerzo cuando aún no se han obtenido los resultados buscados. Como se sugirió en el Capítulo VIII, tanto la reforma de la justicia como la lucha contra la corrupción fueron objeto de esfuerzos costosos en la década pasada. La manera racional de hacer rentables las inversiones ya realizadas en estos frentes es precisamente mantener el esfuerzo hasta que se logren los objetivos.

Finalmente, a riesgo de ser redundante, debe insistirse sobre la importancia estratégica que tiene la restauración del equilibrio fiscal desde el punto de vista de la promoción de la competitividad de las empresas. Lo que está en juego es si las empresas van a tener un entorno macroeconómico en el cual el sector público sea un factor de estabilidad o si se va a materializar el escenario alternativo de un sector público que, por la vía de llevar su endeudamiento a niveles insostenibles, desplace al sector privado del mercado interno de crédito, socave adicionalmente la ya erosionada confianza de la comunidad financiera internacional (con el previsible resultado de tasas de interés más altas que abortarían la tan necesitada recuperación de la inversión privada) y, en el peor de los escenarios, finalmente sucumba bajo el peso de una deuda impagable y tenga que acudir al expediente de una moratoria. Esta cadena de sucesos ya es bien conocida en América Latina y se saben bien las implicaciones desastrosas de semejante tipo de desenlace para el crecimiento.

Contando como telón de fondo el diagnóstico realizado en los capítulos II a IX, y a manera de resumen de las conclusiones básicas de este documento y sus principales implicaciones para la política pública, se concluye con un cuadro sinóptico de la agenda de temas cruciales en el Cuadro 10.1:

Cuadro 10.1	
Agenda de temas cruciales para la elevación de la competitividad de Colombia	
<i>Desafíos</i>	<i>Políticas y acciones</i>
I. ¿Cómo superar la inestabilidad de las reglas del juego para la actividad económica privada?	<p>(1) Reformar el poder judicial implantando las medidas que se proponen en la sección XVII de este cuadro, con el objetivo de fortalecer su independencia e imparcialidad.</p> <p>(2) Propiciar un acuerdo nacional entre las fuerzas políticas tendiente a convertir en política de Estado y criterio rector de la conducta de la administración pública la idea de que deben hacerse esfuerzos ingentes para mantener la estabilidad de la legislación económica.</p> <p>(3) Propiciar reformas que conduzcan a la materialización del modelo de administración pública basado en funcionarios de carrera, con alta competencia técnica y que le dé continuidad en el largo plazo a las políticas de Estado.</p> <p>(4) En el período de transición hacia un sistema judicial imparcial e independiente puede pensarse en crear una Fiscalía Especial dentro del Ministerio Público con la función exclusiva de garantizar un marco de estabilidad jurídica para las empresas. En virtud de esta atribución legal, la Fiscalía Especial tendría la capacidad de abrir juicio en contra de los funcionarios públicos que cometan atropellos contra la estabilidad en las reglas de juego básicas para la operación del sector privado.</p>
II. ¿Cómo profundizar la lucha contra la corrupción?	<p>(1) Incrementar la transparencia de la administración pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Todas las entidades del sector público deben suministrar información pública amplia y de fácil acceso acerca de sus actividades y decisiones. (b) Aprobar una Ley de Acceso Libre a la Información del Sector Público que obligue a la administración pública a proveer la información que los ciudadanos y los medios de comunicación soliciten. (c) Establecer la obligación de que los candidatos a las posiciones electivas en el poder ejecutivo y en el Congreso, y los ciudadanos nombrados para cargos altos en la administración del Estado, publiquen sus declaraciones de renta y patrimonio. (d) Establecer la obligación de que los partidos políticos y las organizaciones de campaña de los candidatos a cargos de elección popular publiquen informes detallados y auditados de sus finanzas, en los cuales se identifiquen las personas y organizaciones que hayan contribuido a las campañas. <p>(2) Formalizar y dotar de instrumentos legales a la participación ciudadana que en la actualidad se está dando a través de las veedurías ciudadanas. Para empezar, establecer por ley un tipo especial de veedurías o comités de supervisión ciudadana que tengan como función la vigilancia y control ciudadano sobre cada una de las entidades del gobierno. Los</p>

	<p>funcionarios responsables de las entidades públicas tendrían la obligación de rendir cuentas de su gestión periódicamente ante estos comités. Los comités no tendrían la facultad de sancionar a los funcionarios pero ejercerían su derecho de petición para formular reclamos ante el gobierno acerca de la gestión de los funcionarios.</p>
<p>III. ¿Cómo reformar el poder judicial?</p>	<p>(1) Delimitar las áreas de competencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>(2) Mejorar el esquema de administración del sector por la vía de introducir el cargo de Administrador General de la Judicatura, un funcionario encargado de dirigir la operación cotidiana de la rama judicial y que responda por su gestión ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.</p> <p>(3) Elevar la eficiencia operativa del sistema y la calidad de las decisiones judiciales por medio de: (i) la introducción de procedimientos de juicio que se basen en la comunicación oral, por oposición a la comunicación escrita; (ii) la necesidad de crear y expandir mecanismos de resolución basados en la comunidad como un medio tanto para mejorar el acceso a la justicia como para descongestionar los juzgados; (iii) el estímulo a una actitud proactiva por parte de los jueces que venga a sustituir su actitud pasiva predominante en la que subordinan el ritmo de los procesos a la conducta estratégica, frecuentemente dilatoria, de las partes contendientes; (iv) la separación entre tareas judiciales y tareas administrativas, con el propósito de liberar a los jueces de estas últimas y dejarlas en manos del personal administrativo; (v) la realización de inversiones sustanciales en la capacitación de los jueces en los procedimientos basados en la comunicación oral, y (vi) mejorar la calidad de los peritajes técnicos y científicos requeridos en los juicios.</p>
<p>IV. ¿Cómo hacer el ajuste fiscal para restaurar la estabilidad macroeconómica?</p>	<p>(1) Limitar el crecimiento del gasto público mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) La reforma del régimen de transferencias a las entidades territoriales. (b) Una nueva reforma pensional. (c) La reducción del gasto total en salarios. (d) El control del acervo total de la deuda pública con la meta de evitar que la razón respecto del PIB crezca por encima del nivel aproximado de 45 por ciento. <p>(2) Aumentar los ingresos tributarios mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) La expansión de la base del impuesto de renta para las personas naturales. (b) El fortalecimiento del impuesto a la renta para las personas jurídicas. (c) La racionalización y simplificación de las contribuciones parafiscales. (d) La expansión de la base del impuesto al valor agregado. (e) La racionalización y fortalecimiento de los impuestos departamentales y municipales. (f) La reducción gradual del impuesto a las transacciones financieras.

	<p>(4) Aprobar y cumplir la Ley de Responsabilidad Fiscal con base en el proyecto presentado por el gobierno del presidente Pastrana. Los elementos claves de una buena ley son:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) El establecimiento de una meta obligatoria para el balance primario del sector público no financiero. (b) La provisión según la cual los pasivos contingentes y los gastos tributarios deben ser incluidos en el presupuesto (c) La provisión según la cual los compromisos no pagados en una vigencia deben incluirse en el presupuesto de la siguiente. (d) Regulación del endeudamiento de los gobiernos locales. (e) Reorganización del sistema presupuestal, asignándole un papel dominante al Plan Financiero.
<p>V. ¿Cómo elevar la eficiencia del mercado de crédito y expandir la oferta de crédito?</p>	<ul style="list-style-type: none"> (1) Implantar las medidas que hagan posible la resolución final de la crisis financiera de 1998-1999. (2) Impulsar el proceso de fusión de los bancos estatales de segundo piso. (3) Culminar el proceso de privatización de los bancos de primer piso. (4) Eliminar las formas distorsionantes de intervención estatal en el mercado financiero. (5) Establecer normas que protejan los derechos de los acreedores. (6) Desarrollar las instituciones y mecanismos a través de los cuales las instituciones financieras puedan difundir y/o compartir la información tales como las agencias de información de crédito, los registros de crédito y las agencias de clasificación crediticia. (7) Fortalecer la regulación del sector financiero en las siguientes áreas: (i) la administración de los riesgos que enfrentan los intermediarios, y (ii) la supervisión por parte de los agentes privados del mercado sobre las actividades de los intermediarios. (8) Incrementar el grado de competencia en el sistema financiero mediante: <ul style="list-style-type: none"> (a) La creación de la Agencia de Defensa del Consumidor de Servicios Financieros. (b) El fortalecimiento de la supervisión consolidada de los grupos económicos o conglomerados que operan en el sector financiero.
<p>VI. ¿Cómo desarrollar los mercados de capital?</p>	<ul style="list-style-type: none"> (1) Hacer que la política de emisión de deuda interna de la Tesorería se defina tanto en función de consideraciones de disciplina fiscal como del criterio de evitar el desplazamiento del sector privado de la financiación disponible en el mercado. (2) Estimular la titularización de los instrumentos hipotecarios, una vez los términos de los contratos de préstamos hipotecarios lleguen a un nivel adecuado de estandarización.

	<ul style="list-style-type: none"> (3) Mejorar la protección de los inversionistas. (4) Desarrollar y estandarizar nuevos productos. (5) Continuar eliminando las barreras normativas y de otro tipo a la participación más amplia posible de los inversionistas institucionales en el mercado de valores. (6) Realizar ajustes a las normas y procedimientos de los procesos de privatización de las empresas públicas para que sean realizados a través del mercado de valores. (7) Desarrollar el mercado de derivados. (8) Adecuar los sistemas de negociación, formación de precios, compensación, liquidación y pagos a las normas internacionales. (9) Implantar las normas y prácticas contables y de provisión y divulgación de información tanto hacia la entidad reguladora como hacia los inversionistas y demás participantes en el mercado para garantizar su transparencia y buena regulación. (10) Imponer la obligación de que las empresas emisoras de valores cumplan las normas del buen gobierno corporativo, incluyendo aquéllas relativas a los derechos económicos de los accionistas, a la obligación de las empresas de dar información veraz y oportuna, y a la definición de las responsabilidades de los administradores y los miembros de las juntas directivas. (11) Actualizar, modernizar e integrar el marco regulador del mercado de valores. (12) Definir procedimientos de contingencia para el caso en que se presente desorden en el mercado o un desplome súbito de los precios, ya sea que éste resulte de la operación de factores exógenos de contagio o de comportamientos de manipulación protagonizados por agentes del mercado local. (13) Simplificar los procedimientos legales y reglamentarios para emitir valores. (14) Fortalecer los recursos humanos de la Superintendencia de Valores, particularmente en lo que se refiere a la capacidad de detección e investigación de casos de fraude o de manipulación o de transacciones basadas en la utilización de información privilegiada.
<p>VII. ¿Cómo incrementar la innovación tecnológica en las empresas colombianas?</p>	<p>Lo que se requiere es una estrategia que ponga mayor énfasis en la promoción de la inversión en innovación tecnológica de las empresas, para lo cual incluiría medidas y acciones como las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Perfeccionar el marco legal para la ciencia y tecnología. El paso adelante más apropiado sería una ley de innovación que incluyera las siguientes provisiones: (i) la posibilidad de conceder a los profesores de las universidades públicas y a los investigadores de los institutos públicos de investigación científica y tecnológica participación pecuniaria en los resultados de sus trabajos de investigación e innovación tecnológica a manera de incentivo para un mejor desempeño innovador; (ii) que los mencionados profesores o investigadores puedan trabajar por períodos determinados en entidades nacionales distintas a las que pertenecen sin perder

	<p>sus vínculos con la institución pública original; (iii) que los investigadores que deseen lanzarse al mundo empresarial a comercializar los productos o a prestar los servicios nuevos fruto de su esfuerzo innovador o de invención puedan mantener, durante un período de transición, una parte de la remuneración original (decreciente a lo largo del tiempo, hasta desaparecer) , bajo condiciones a ser cuidadosamente reglamentadas, y (iv) que se permita a las universidades públicas y a los institutos públicos de investigación científica y tecnológica celebrar convenios de prestación de servicios o contratos de investigación que tengan por objeto la industrialización o comercialización de productos o servicios que se deriven directamente de las actividades técnico-científicas innovadoras que ellas desarrollen.</p> <ol style="list-style-type: none"> (2) Crear fondos sectoriales nacionales y fondos territoriales para la financiación del desarrollo tecnológico. (3) Ampliar y optimizar la infraestructura de investigación y de tecnología industrial básica (que incluye los servicios de metrología, normalización, certificación, información tecnológica y propiedad industrial). (4) Desarrollar nuevos mecanismos para la financiación de la inversión en innovación tecnológica, especialmente la de las empresas medianas y pequeñas. (5) Realizar un esfuerzo de ampliación de los incentivos fiscales para la innovación tecnológica de las empresas privadas, en el cual se incorporen las enseñanzas extraídas por otros países en materia de prácticas óptimas. (6) Fomentar la formación y el crecimiento del mercado de capital de riesgo. (7) Apoyar la incubación de empresas de contenido tecnológico. (8) Apoyar la formación y el desarrollo de parques tecnológicos. (9) Apoyar la formación de aglomeraciones localizadas de empresas y la solución de los problemas tecnológicos de las cadenas productivas. (10) Estimular la participación de los departamentos y los municipios en los esfuerzos de investigación científica e innovación tecnológica. (11) Ampliar la oferta de información y de servicios tecnológicos a las empresas pequeñas y medianas (PYME). (12) Crear entidades tecnológicas sectoriales orientadas a satisfacer la demandas de las PYME en aquellos sectores productivos donde tales entidades no existen. (13) Implantar un sistema de información de la oferta y la demanda de tecnología, servicios tecnológicos, capacidades de investigación e infraestructura para la investigación y la innovación. (14) Impulsar la creación de una bolsa donde se negocien las tecnologías y los productos tecnológicos o intensivos en conocimiento.
--	---

REFERENCIAS

Aldana, E. y L. E. Orozco. Sin fecha. Colombia: Educación para la democracia y la competencia. En www.iacd.oas.org/interamer/Intermaerhtml/Puryear-Br40html/PurAldana.htm

Ammons, E. A. 1994. Colombia Flower Exports. *TED Case Studies*. Vol. 3, No. 1, enero. <http://www.american.edu/projects/mandala/TED/flower.htm>

Asesoría Industrial Zabala, S. A., European Economic Development Services, Ltd., Michel Goyhenetche Consultants y MCON Consulting. 2001. *Corporation Tax and Innovation: Issues at Stake and Review of European Union Experiences in the Nineties*. Comisión Europea, Dirección General de Empresa, Dirección de Innovación. Documentos sobre Innovación No. 19. Bruselas.

Asociación Colombiana de Ingenieros. 2002. Aspectos claves para una Ley de Telecomunicaciones. Agosto, Bogotá. Presentación en Power Point.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2002a. Colombia: actualización de la estrategia con el país, 2002. Departamento Regional de Operaciones III, División de Países No. 5 (RE3/OD5), Washington, D.C. Presentación en Power Point.

-----, 2002b. Regional Integration: Summary and Agenda. Capítulo 1 del *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 2002*. Departamento de Investigación, Washington, D.C.

-----, 2001a. *La competitividad: el motor del crecimiento*. *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2001*. Washington, D.C.:BID.

-----, 2001b. *La competitividad: el motor del crecimiento: los países andinos*. *Informe de Progreso Económico y Social 2001*. Departamento de Investigación, Washington, D.C. Presentación en Power Point.

-----, 2000. Encuesta a las superintendencias de banca y finanzas, los ministerios de finanzas y los bancos centrales. Departamento de Investigación, Washington, D.C.

-----, 1995. Technical Cooperation Loan for a Program to Modernize the Administration of Justice. Departamento Regional de Operaciones III. En <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/co909e.htm>

Banco Mundial. 2001a. World Development Indicators 2001. Washington, DC. <http://www.worldbank.org/data/wdi2001/>

------. 2001b. Project Appraisal Document on a Proposed Learning and Innovation Loan in the Amount of US\$5 million to the Republic of Colombia for a Judicial Conflict Resolution Improvement Project. Informe No. 23184-CO, noviembre 8, Washington, D.C.

------. 1999. Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$85 million to the District of Cartagena with the Guarantee of the Republic of Colombia for the Cartagena Water Supply, Sewerage and Environmental Management Project. Informe No. 18989 CO, junio, Washington, D.C.

------. 1998. Colombia. Economic and Social Development Issues for the Short and Medium Term. Informe No. 18384-CO. Noviembre, Washington, D.C.

Banco Mundial. Socioeconomic Time-series Access and Retrieval System (STARS). <http://wbln0018.worldbank.org/psd/compete.nsf/>

Bannister, G. 2001. Inflation Targeting in Colombia. En Fondo Monetario Internacional. Colombia: Selected Issues and Statistical Appendix. Informe de País del FMI No. 01/68. Abril, Washington, D.C.

Barajas, A., R. Steiner y N. Salazar. 2000. Structural Reform and Bank Spreads in the Colombian Banking System. En P. Brock y L. Rojas-Suárez, editores. *Why so High? Understanding Interest Rate Spreads in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

------. 1998. Interest Spreads in Banking: Costs, Financial Taxation, Market Power, and Loan Quality in the Colombian Case: 1974-96. *IMF Working Paper WP/98/110*. Departamento del Hemisferio Occidental, Fondo Monetario Internacional. Agosto, Washington, D.C.

Barth, J.R., G. Caprio Jr., y R. Levine. 2001. *Bank Regulation and Supervision: What Works Best?*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Batyski, H. 1998. Information Technology in Colombia. Diciembre. <http://www.american.edu/carmel/HB6458A/COLUMBIA.HTML>

Borjas, G. J. y O. L. Acosta. 2000. Education Reform in Colombia. *Documentos de Trabajo No. 19*. Fedesarrollo, Bogotá.

Braun M. y R. Hausmann. 2002. Financial Development and Credit Crunches: Latin American and the World. En K. Schwab y J. D. Sachs. *The Latin America Competitiveness Report 2001-2002*. New York: World Economic Forum, Oxford University Press.

Breuer, L. E. .2001. The Bank Debit Tax. En Fondo Monetario Internacional. Colombia: Selected Issues and Statistical Appendix. Informe de País del FMI No. 01/68. Abril, Washington, D.C.

Cano, C. G. 2001. The Coffee Crisis in the Andean Region within the Framework of Alternative Development: A Proposal. www.mamacoca.org/feb2002/proyecto_cano_propuestacafe_en.html

Cárdenas, M. 2001. Economic Growth in Colombia: A Reversal of “Fortune”? *CID Working Paper No. 83*. Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard. Diciembre.

CEPAL. 2002. The Integration of Latin America and the Caribbean in Global Trade and Production Circuits. En Cepal. *Globalization and Development*. Mayo, Santiago. <http://eclac.cl>

Cepeda, F. 2000. *Corrupción y gobernabilidad*. Bogotá: 3R Editores, octubre: 81-106.

CIDEIBER. 1998. Colombia. Actividades del sector primario. Sector agrícola vegetal. Información de los países. <http://www.cideiber.com/infopaises/reparte1.asp?p=2>

Clavijo, S. 2002a. *Monetary and Exchange Rate Policies in Colombia: Progress and Challenges (1991-2002)*. Bogotá: Banco de la República. Mayo.

-----, 2002b. *Pension Sustainability and Social Expenditure in Colombia: From Chancellor Bismarck to General Uribe*. Bogotá: Banco de la República.

-----, 2001. *Fallos y fallas económicas de las altas cortes: el caso de Colombia 1991-2000*. Bogotá: Banco de la República.

-----, 2000. *Towards Multibanking in Colombia: From “Patchwork” to Financial Holdings*. Bogotá: Banco de la República.

Clavijo, S. y L. I. Lozano. 2001. *Generación de empleo y parafiscalidad: soluciones estructurales en tiempos de crisis*. Bogotá: Banco de la República.

Coinvertir-DNP. 2002. *Obstáculos y oportunidades para la inversión extranjera. Sector servicios y minero-energético*. Bogotá: Programa Coinvertir-DNP. Junio.

-----, 2000. *Foreign Investment in Colombia: Opportunities and Obstacles*. Bogotá: Programa Coinvertir-DNP. Febrero.

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. 2002a. Visión de la industria de las telecomunicaciones. Agosto 22, presentación en Power Point. <http://www.crt.gov.co/>

-----, 2002b. Consideraciones sobre el proyecto de ley de telecomunicaciones: una visión desde la CRT. Octubre 8, presentación en Power Point. <http://www.crt.gov.co/>.

Cornelius, P. y K. Schwab, editores. 2003. *The Global Competitiveness Report 2002-2003*. Oxford: Oxford University Press/ Foro Económico Mundial.

Correa, P. 2001. Política de supervisión y control. Intervención en la Convención de Aseguradores. Paipa (Boyacá), noviembre. Mimeo.

Cuéllar, M. 2002. Transport. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Cuevas, M. A., C. L. del Valle y V. Fretes Cibils. 2002. Public Debt Sustainability and Management. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Challa, K. 2002. Enabling Sustainable Growth. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Dabán, T. 2001. Issues on Tax and Customs Reforms. En Fondo Monetario Internacional. *Colombia: Selected Issues and Statistical Appendix*. Informe de País del FMI No. 01/68, abril, Washington, D.C.

Dakolias, M. 1999. Court Performance Around the World. A Comparative Perspective. *Documento de Trabajo Técnico No. 430*. Banco Mundial, Washington. D.C. Julio.

DANE .2000. Primera Encuesta Nacional de Justicia. *Justicia y Desarrollo*. Tercer año, 14 de noviembre, Bogotá.

De Ferranti, D., G. E. Perry, D. Lederman y W. Maloney. 2001. *From Natural Resources to the Knowledge Economy. Trade and Job Quality*. Washington, D.C.:Banco Mundial. Septiembre.

Departamento de Energía de los Estados Unidos. 2002. Colombia. *Country Analysis Briefs*. Mayo. <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/colombia.html>

Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2000. *FY 2001 Country Commercial Guide: Colombia*. Washington, D.C.: U. S. Department of State.

Departamento Nacional de Planeación. 2000. Política Nacional de Ciencia y Tecnología, 2000-2002. *Documento Conpes 3080*. Colciencias y DNP-UDE. Junio, Bogotá.

----- . 1998. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Misión Social y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

----- . 1991. Una política ambiental para Colombia. *Documento DNP-2544-DEPAC*. Agosto, Bogotá.

Desai, M., S. Fukuda-Parr, C. Johansson y F. Sagasti. 2001. How Well Are People Participating in the Benefits of Technological Progress? The Technological Achievement Index (TAI). Documento preparatorio para el Informe del Desarrollo Humano 2001, Naciones Unidas, Nueva York.

Djankov, S., R. La Porta, F. López de Silanes y A. Shleifer. 2000. The Regulation of Entry. *NBER Working Paper No. 7892*.

Dornbusch, R. y S. Fischer. 1997. *Macroeconomics*. McGraw-Hill International Editions.

Easterly, W. y D. Yuravlivker. 2000. *Treasures or Time Bombs? Evaluating Government Net Worth in Colombia and Venezuela*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Ecopetrol. 2001. Las tendencias mundiales de la industria y los retos para las empresas estatales. *Carta Petrolera*. Octubre-noviembre.

<http://www.ecopetrol.com.co/prin/review/carta/oct01/especial.htm>

Echeverry-Garzón, J. C. 2001. Memoria de la recesión de fin de siglo en Colombia: flujos, balances y política anti-cíclica. *Boletines de Divulgación Económica*, No. 7. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Estache, A., M. Manacorda y T. M. Valletti. 2002. Telecommunications Reform, Access Regulation, and Internet Adoption in Latin America. *Economía*. Primavera, pp. 153-217 .

FCAC-ACFC. 2002. About the Financial Services Sector. The New Reforms. www.fcac-acfc.gc.ca/eng/financialservices/new_reforms.asp. Julio.

Fedesarrollo/Misión de Ingreso Público. 2002. Informe de la Junta Directiva. <http://misiondelingreso.fedesarrollo.org/contenido/articulo.asp?chapter=126&article=157>

Fondo Monetario Internacional. 2002. Colombia: Third Review Under the Extended Arrangement. Departamentos del Hemisferio Occidental y de Revisión y Desarrollo de Políticas. Enero, Washington, D.C.

----- . 2001. Colombia: Selected Issues and Statistical Appendix. *Informe de País del FMI No. 01/68*. Abril, Washington, D.C.

----- . 1999. Colombia: Selected Issues and Statistical Appendix. *Informe de País del FMI No. 99/6*. Enero, Washington, D.C.

Fonseca, L. Sin fecha. Colombia: escenario social, económico e institucional de la actual crisis cafetera. Consultoría para la CEPAL. <http://www.corporacionescenarios.org/cafecolombia.pdf>

Fratianni, M. y F. Spinelli. 2000. Fiscal Dominance and Money Growth in Italy: The Long Record. Septiembre. <http://www.zei.de/download/fratianni.pdf>

Freire, R. 2000. Projeto de Lei do Senado No. 257 de 2000. <http://www.foruminovacao.ufrgs.br/Leinova.htm>

Fretes, V. y V. Paqueo. 2002. Enhancing Employment Opportunities through the Labor Markets. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Galindo, A. y A. Micco. 2001. Creditor Protection and Financial Cycles. *Documento de Trabajo No. 443*. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Garfield, E. y J. Arboleda. 2002. Violence, Sustainable Peace, and Development. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Gaviria, J. 1998. Port Privatization and Competition in Colombia. *Viewpoint*. Nota No. 67, Banco Mundial, Red de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura. Diciembre, Washington, D.C.

Gil-Díaz, José (2002). The Tax System. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Gobierno de Colombia. 2001. Agenda de Conectividad: el s@lto a Internet. Informe de Avance 2000-2001. Noviembre, Bogotá. http://www.agenda.gov.co/documentos/Informe_Avance_2001_v12.doc

González, F. 2000. Una nación fragmentada: una aproximación a la violencia colombiana. [http://www.jesuitas.org.co/seminario/ponencia/PonenciaP\[1\].FernnGonz%20lez.doc](http://www.jesuitas.org.co/seminario/ponencia/PonenciaP[1].FernnGonz%20lez.doc)

González Bustelo, M. 2002. Desterrados: el desplazamiento forzado sigue amentando en Colombia. *Convergencia*. No. 27, enero-abril, pp. 41-78. <http://convergencia.uaemex.mx/rev27/MABEL.pdf>

Heston, A. y R. Summers. Sin fecha. Capital Stock per Worker (1985 international prices). *Penn World Tables 5.6*. <http://datacentre2.chass.utoronto.ca/cgi-bin/pwt/jump?t=1>

Hofman, A. 2000. Standardised Capital Stock Estimates in Latin America: A 1994 Update. *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 24, No. 1, enero, pp. 45-86.

International Institute for Management Development (IMD). 2001. *World Competitiveness Yearbook 2001*. Lausana, Suiza.

International Crisis Group. 2002. Colombia's Elusive Quest for Peace. *Informe sobre América Latina del ICG, No. 1*, 26 de marzo, Bogotá/Bruselas.

ITU. 2002. *ITU Internet Reports: Internet for a Mobile Generation*. Ginebra: International Telecommunication Union General Secretariat.

------. *Americas Telecommunication Indicators 2000*. Ginebra: International Telecommunication Union.

Kaufmann, D., et al. 2002. Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01. *Working Paper 2772*. Washington, D.C., Banco Mundial. April.

Kaufmann, D., A. Kray y P. Zoido-Lobaton. 1999. *Aggregating Governance Indicators*. Working Papers on Government, Corruption and Legal Reform No. 2195, Banco Mundial, Washington, DC.

Laffont, J. J. y J. Tirole. 2000. *Competition in Telecommunications*. MIT Press.

La Porta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R.W. Vishny. 1998. Law and Finance. *Journal of Political Economy*. Vol. 106, No. 6, diciembre, pp. 1113-1155.

Liebhaber, M. y V. Foster. 2002. Urban Water and Sanitation Sector. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón. 2002. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Junio.

Lora, E. 2002. *La posición competitiva del Perú*. Presentación en Power Point ante la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) realizada en Lima el 28 de noviembre del 2002, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

------. 2001a. Por qué tanto desempleo? Qué se puede hacer? Seminario sobre Empleo. Banco de la República, Bogotá.

------. 2001b. Competitividad: el motor del crecimiento. Los países andinos. Informe Anual del Progreso Económico y Social de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Presentación en Power Point.

Lora, E. y A. M. Herrera. 1993. Macroeconomía del salario mínimo. *Debates de Coyuntura Económica*, Vol. 30. Fedesarrollo-Fescol, Bogotá, pp. 21-35.

Martz, J. D. 1997. *The Politics of Clientelism: Democracy & The State in Colombia*. New Brunswick, N.J.:Transaction Publishers.

Melo, A. 2002. La competitividad del Ecuador en la era de la dolarización: diagnóstico y propuestas. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Mimeo.

Ministerio de Comercio Exterior. 2002. Política Nacional para la Productividad y la Competitividad. VI Encuentro para la Productividad y la Competitividad. Marzo, Santa Marta.

Ministerio del Transporte. 2002. Estrategia sector transporte Colombia. Versión 12. Marzo, Bogotá.

Moser, C. 2000. Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital. En A. Solimano. *Essays on Conflict, Peace, and Development*. Washington, D.C.:Banco Mundial. Diciembre.

OCDE. 2001. *Science, Technology and Industry Outlook: Drivers of Growth: Information Technology, Innovation and Entrepreneurship 2001*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

----- 1999. *Employment Outlook*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Junio.

Partow, Z. 2002. Macroeconomic and Fiscal Frameworks. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Pollner, J. 2002. The Financial Sector. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Porter, M.1998. *The Competitive Advantage of Nations: With A New Introduction*. New York: The Free Press.

Porter, M. 2001. Capítulo II en Global Competitiveness Report 2001-2002.

Prebisch, R.1959. Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *The American Economic Review, Papers and Proceedings*. Vol. 49, No. 2, pp. 251-273.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2001a. *Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development*. New York: Oxford University Press.

----- (PNUD). 2001b. *Las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo humano. Informe sobre el desarrollo humano. Ecuador 2001*. Noviembre, Quito, Ecuador.

Rojas, F. 2002. The Demand for Governance and Quality of Government. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

RICYT. 2001a. Indicadores de ciencia y tecnología. Inversión en I+D como % del PBI, 1999. Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología. <http://www.redhucyt.oas.org/RICYT/media/cuadro5.jpg>

----- . 2001b. Indicadores de ciencia y tecnología. Investigadores EJC por mil de la PEA, 1999. Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología/ <http://www.redhucyt.oas.org/RICYT/media/cuadro17.jpg>

Sáez, F. 2002. Corruption, Institutional Performance, and Governance: Developing an Anti-Corruption Strategy for Colombia. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Sánchez, F. y P. Acosta. 2001. Proyecto Indicadores de Competitividad: Colombia. Documentos de Trabajo. Proyecto Andino de Competitividad, CEDE, Universidad de los Andes. Abril, Bogotá.

Sanginés, M.F. y E. Fernández. 2002. Budgetary Institutions. En Banco Mundial. 2002. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Singer, H. W. 1950. The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries. *The American Economic Review*. Vol. 40, No.2, pp.473-485.

Steiner, R. y C. Aguilar. 2002. Márgenes de intermediación y contracción del crédito en Colombia. En *Ensayos sobre Colombia y América Latina*. BBVA, Bogotá, Colombia.

Steiner, R. y U. Giedion. 1996. Características, determinantes y algunos efectos de la inversión extranjera directa en Colombia. En M. Agosin, compilador. *Inversión extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo.

Stiglitz, J. 1988. Economic Organization, Information, and Development. En H. Chenery y T. N. Srinivasan, editores. *Handbook of Development Economics*. Volumen I, Elsevier Science Publishers B. V.

Superintendencia de Valores de Colombia. 2002a. *Informe de gestión 1999-2002*. Bogotá.

Superintendencia de Valores de Colombia 2002b. Diez desarrollos estratégicos. En *Imagen institucional de la Superintendencia de Valores*. <http://www.supervalores.gov.co/imagen.htm>

Taccone, J. J. y U. Nogueira, editores. 2002. *Andean Report*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo.

Tanner, E. C. y A. M. Ramos. 2002. Fiscal Sustainability and Monetary versus Fiscal Dominance: Evidence from Brazil, 1991-2000. *Documento de Trabajo WP/02/5*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. Enero.

Transparency International. 2001. Transparency International Corruption Perceptions Index. <http://www.transparency.org>

Trujillo, E. y M. E. Badel. 1998. Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996. *Archivos de Macroeconomía*, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Documento 76. Marzo, Bogotá.

Unidad de Planeación Minero-Energética. *Plan de Expansión Referencia Generación-Transmisión 2002-2011*. Bogotá. <http://www.upme.gov.co/energia/planexp.asp>

United States Department of Social Security. 1999. Social Security Programs Throughout the World, 1999. *SSA Publication No. 13-11805*. Agosto, Washington, D.C.

Vélez, E. 2002. Education. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.

Wood, A. y J. Mayer. 1999. *Africa's Export Structure in a Comparative Perspective*. Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex y UNCTAD, Septiembre. <http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/wood2a.pdf>

World Economic Forum. 2001. *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. New York: Oxford University Press.

Zolezzi, E. 2002. Energy Sector Strategy. En Banco Mundial. *Colombia: The Economic Foundations of Peace. Policy Notes*. Julio, Washington, D.C.