

Gobierno y sector privado: ¿oponentes o aliados en el proceso de desarrollo?*

María Angélica Arbeláez R.¹
Marcela Meléndez A.¹

Abstract

The private sector's contribution to a country's economic growth and development critically depends on the way the Government envisions its role, and may be hindered by low quality Government intervention. This paper examines the shape this relationship has taken in Colombia in five key areas - tax policy, infrastructure, rule stability, antitrust policy and industrial policy-. The analysis of the quality of this relationship allows us to extract lessons useful for policy adjustment towards a healthier alliance between government and entrepreneurs. The main conclusion of this examination is that Colombia requires consensus about the public/private model it desires, so that in all areas of activity the Government operates in the same direction, effectively enabling the private sector as motor for development.

Resumen

La contribución del sector privado al crecimiento y al desarrollo económico de un país está determinada por la manera en que el gobierno entienda su rol y por la estrategia de distribución de funciones que determine. Un Estado con un espacio amplio para intervenir en la actividad económica puede desalentar el aporte del sector privado si su intervención no es de buena calidad. Este trabajo examina la manera en la que en Colombia se ha materializado la relación entre el gobierno y el sector privado en cinco áreas críticas -la política tributaria, la provisión de infraestructura, la seguridad jurídica, la política antimonopolio y la política de desarrollo empresarial-. A través de este examen, se calibra la calidad de esa relación extrayendo lecciones que permiten señalar algunas de las direcciones en las que deben realizarse ajustes durante la próxima década para garantizar que gobierno y sector privado resulten buenos aliados. La gran conclusión de este examen es que el país requiere con urgencia alcanzar un consenso acerca del modelo de relación público/privado que desea, de modo que en todas sus áreas de actividad el gobierno opere con el mismo norte y pueda efectivamente facilitar la tarea del sector privado como motor de desarrollo.

Keywords: Colombia, Government, Private Sector, Infrastructure, Competition Defender System, Rules of the Game, Firm Growth. Palabras clave: Colombia, gobierno, sector privado, política tributaria, infraestructura, seguridad jurídica, defensa de la competencia, desarrollo empresarial. Clasificación JEL: H1, H2, H3, L4, L5, O1.

Primera versión recibida abril 30 de 2006; versión final aceptada en diciembre 15 de 2006. Coyuntura Económica volumen xxxvi, No. 2, segundo semestre de 2006, pp. 155-190. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* Agradecemos la colaboración de Nicolás León como Investigador Asistente.

¹ Investigadora Asociada de Fedesarrollo

² Investigadora Asociada de Fedesarrollo.

I. INTRODUCCIÓN

La contribución del sector privado a la economía y al desarrollo de un país está fuertemente condicionada por la manera en que el gobierno entienda su propio rol respecto del sector privado y por la estrategia de distribución de funciones que determine. Un Estado con un espacio amplio para intervenir en la actividad económica puede desalentar el aporte del sector privado si su intervención no es de buena calidad. El carácter y la coherencia de las normas, su aplicabilidad, cumplimiento, y estabilidad en el tiempo reducen o exacerban los costos y los riesgos que enfrentan los agentes privados, y afectan sus decisiones de llevar a cabo actividades o emprendimientos de largo plazo.

La mayor parte de la normatividad que determina la relación entre el gobierno y el sector privado en Colombia tiene su origen en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política de 1991. El primero de éstos fija posiciones en tres temas claves. En primer lugar, establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres y que el Estado "impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica". En segundo lugar, dice que esa libertad estará limitada por el bien común, que el Estado "evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional" y que "la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación". Finalmente determina que "la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones".

El segundo artículo establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y es el que sustenta la intervención del gobierno en los mercados. Por una parte, señala que "para

racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano", el Estado intervendrá en: i) la explotación de los recursos naturales, ii) el uso del suelo, iii) la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y iv) los servicios públicos y privados. Por otra parte, indica que el Estado también intervendrá "para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos". Finalmente, determina que el Estado intervendrá para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

En la concepción de la Constitución el espacio de acción del gobierno es ilimitado. Para defender el "interés social" y apoyar la "función social" que cumple el sector empresarial, el Estado queda habilitado para intervenir prácticamente en cualquier área.

El propósito de este trabajo es examinar la manera en la que en Colombia se ha materializado la relación entre el gobierno y el sector privado en sus múltiples dimensiones. El trabajo no pretende ser exhaustivo. Como son muchas las vías por las cuales el gobierno puede afectar la actividad del sector privado, se ha elegido centrar la atención en el examen de cinco áreas -la política tributaria, la provisión de infraestructura, la seguridad jurídica, la política antimonopolio y la política de desarrollo empresarial-. A través de este examen, se calibra la calidad de esa relación extrayendo lecciones que permitan señalar, en el contexto del Consenso para la Prosperidad de Colombia, algunas de las direcciones en las que deberán realizarse ajustes durante la próxima década para garantizar que gobierno y sector privado resulten buenos aliados en el proceso de desarrollo.

El análisis se complementa con una revisión de la percepción más amplia que tiene el sector empresarial del entorno en el cual opera, y de la manera en la que esa percepción ha evolucionado en el tiempo. Como se verá, las bondades y deficiencias de la relación público/privado en las áreas examinadas generalmente coinciden con lo que capturan las encuestas de percepción.

Una de las impresiones que deja este emprendimiento es que la amplitud de los postulados constitucionales ha dado lugar a todo tipo de legislación, alguna apropiada y necesaria para acompañar el proceso de desarrollo económico, y otra que, amparada en equívocos o impulsada por el lobby de grupos con intereses particulares, resulta costosa para el país en la medida que impide al sector privado realizar su aporte potencial.

El país requiere con urgencia alcanzar un consenso acerca del modelo de relación público/privado que desea, de forma tal que en todas sus áreas de actividad el gobierno opere con el mismo norte y pueda efectivamente facilitar la tarea del sector privado como motor de desarrollo.

El estudio está organizado de la siguiente manera: en el segundo capítulo se dimensionan los aportes relativos del sector público y privado a la economía a partir de los datos disponibles; el tercer capítulo

presenta un diagnóstico de la percepción del sector privado sobre el entorno bajo el cual opera basado en información de encuestas; el cuarto capítulo examina la forma que ha tomado la intervención del mercado en cinco áreas de política; y el quinto capítulo presenta las conclusiones del trabajo y nuestras recomendaciones.

II. LA CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

A. Contribución al valor agregado

En esta sección se presenta una medición del peso relativo de lo público y lo privado a partir de su contribución al valor agregado de la economía, utilizando datos de producción y no de consumo, como es lo típico. El cálculo de la participación del sector privado en los sectores productivos en los que el gobierno participa como productor requiere hacer inferencias utilizando datos de más de una fuente de información, ya que la desagregación no está disponible de manera directa en las cuentas nacionales.

El Cuadro 1 presenta las participaciones en el PIB (promedio por cuatrienio) de los diversos sectores de la economía para el período 1967-2003. La información contenida en esta tabla se obtiene directamente de las cuentas nacionales³. La desagregación permite identificar la contribución directa de los servicios de gobierno⁴ que, en el cuatrienio más reciente para el que hay información disponible, generaron 15,6% del PIB. Los registros muestran, adicionalmente, que esta participación ha venido creciendo en forma sostenida desde inicios de los ochenta y que la tendencia se hace más pronunciada a partir de los noventa. La agricultura, la industria manufacturera y

³ Debido a cambios metodológicos en las cuentas nacionales a partir de 1994, la serie de PIB por sector económico para el período 1967-1994 tomada de Garay *et al.* (1998), y la serie para el período 1990-2003 construida por los autores, no son estrictamente comparables. La primera resulta de una medición del PIB a precios de adquisición (incluyendo impuestos netos de subvenciones) mientras que la segunda proviene de una medición a precios básicos (excluyendo impuestos netos de subvenciones). La medición para el cuatrienio 1990-1994 es posible bajo las dos metodologías, lo que permite dimensionar las diferencias. Los cambios en la medición no impiden inferir la tendencia de las series en el tiempo.

⁴ Servicios sociales, de salud, de educación y otros servicios de no mercado, administración pública, defensa y seguridad social de afiliación obligatoria.

Cuadro 1. DESAGREGACIÓN DEL PIB POR SECTORES ECONÓMICOS

Participación en PIB por sectores económicos	Garay <i>et al.</i> (1998)-Metodología SCN 68 (%)					SCN 93 (%)		
	1967-1974	1975-1978	1979-1984	1985-1989	1990-1994	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	25,0	23,8	19,1	17,2	14,9	16,2	13,1	12,3
Explotación de minas y canteras	2,2	1,6	2,5	5,9	6,8	5,3	4,0	5,5
Explotación de minas y canteras sin carbón y petróleo	-	-	-	-	-	1,6	1,0	1,1
Carbón y petróleo	-	-	-	-	-	3,7	3,0	4,4
Industrias manufactureras	20,9	23,5	21,8	21,4	19,7	16,7	14,2	14,6
Electricidad, gas y agua	1,0	1,1	1,7	2,3	2,8	2,8	3,3	4,1
Construcción	4,1	3,7	5,1	6,4	5,7	5,6	6,1	3,9
Trabajos de construcción y construcciones. Edificaciones	-	-	-	-	-	3,8	3,2	1,8
Trabajos y obras de ingeniería civil	-	-	-	-	-	1,8	2,9	2,1
Comercio	10,2	10,1	9,7	10,6	9,9	10,8	9,2	8,4
Hoteles y restaurantes	2,6	2,9	3,9	3,5	5,5	1,6	2,4	2,1
Transporte, almacenamiento	7,0	7,4	7,5	6,9	8,0	5,4	4,8	4,9
Comunicaciones	1,0	0,9	1,0	1,3	1,6	1,6	2,3	2,6
Servicios Financieros	-	-	-	-	-	0,9	0,5	0,8
Intermediación financiera	5,9	6,5	6,9	6,3	7,0	4,8	6,1	4,8
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	-	-	-	-	-	-3,8	-5,7	-4,0
Alquileres de vivienda	7,8	6,9	7,1	5,2	4,4	11,0	12,0	10,2
Servicios personales (excepto restaurantes y hoteles)	4,1	4,3	5,1	4,7	5,0	4,4	5,9	6,2
Servicios de enseñanza de mercado	-	-	-	-	-	1,2	2,5	2,9
Servicios sociales y de salud de mercado	-	-	-	-	-	1,6	1,9	2,0
Servicios de asociaciones y otros servicios de mercado	-	-	-	-	-	1,6	1,4	1,3
Servicios de gobierno	7,0	6,7	8,2	8,2	8,5	10,3	14,2	15,6
Servicios de enseñanza de no mercado	-	-	-	-	-	2,5	3,1	3,2
Servicios sociales y de salud de no mercado	-	-	-	-	-	1,6	2,1	2,4
Servicios de asociaciones y otros servicios de no mercado	-	-	-	-	-	0,2	0,3	0,3
Admon. pública y defensa; seguridad social afiliación obligatoria	-	-	-	-	-	5,9	8,7	9,7
Servicio doméstico	1,1	0,6	0,5	0,3	0,2	0,6	0,5	0,4
Impuestos-subsidencias a producción e importaciones	-	-	-	-	-	6,7	7,6	8,4
PIB precios corrientes	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DANE, Garay *et al.* (1998) y cálculos de los autores.

el comercio, sectores típicamente asociados con el sector privado muestran, por el contrario, participaciones decrecientes en el PIB a lo largo del período, perdiendo tamaño relativo frente al gobierno y frente a otros sectores de servicios (servicios personales, electricidad, gas y agua, comunicaciones, hoteles y restaurantes).

Las cuentas nacionales no desagregan la participación de las empresas financieras, industriales y comerciales por sector económico según sea su propiedad pública o privada. Esto significa que el cálculo que se presenta en el Cuadro 1 subestima su contribución real (y sobreestima la del sector privado). Un primer ajuste posible a esta medición es agregar a la participación del gobierno el aporte de las sociedades y quasi-sociedades públicas no

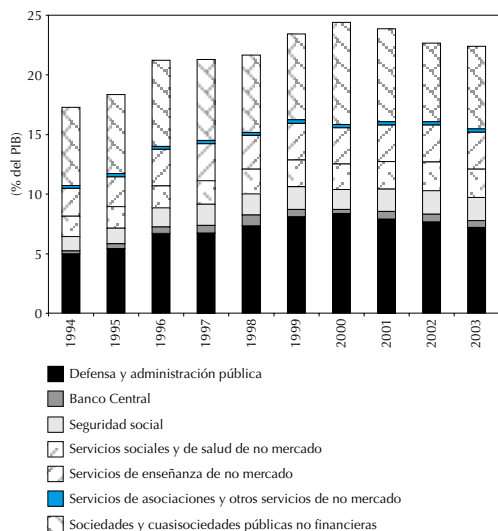
financieras y del banco central. Cuando ésta se tiene en cuenta, la participación del gobierno en el PIB en el último cuatrienio aumenta a 23,3% (Gráfico 1).

Adicionalmente, según los datos de empleo, el gobierno participa en los sectores de servicios públicos, minas y canteras, transporte, comunicaciones y sector financiero⁵ (Gráfico 2).

Si se suma la contribución al PIB de los sectores económicos en los que hay participación activa del

⁵ Durante el período comprendido entre junio de 2001 y septiembre de 2005, en el sector de electricidad, gas y agua el gobierno aportó el 38% del empleo en promedio, en minas y canteras aportó el 6%, y en el sector financiero y los sectores de transporte y comunicaciones, el 2%.

Gráfico 1. PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN EL PIB (1994-2003)



Fuente: Cuentas nacionales (DANE) y cálculos de los autores.

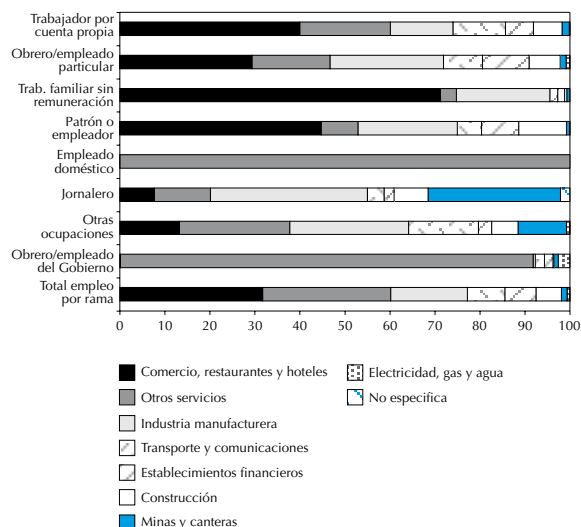
Estado, de acuerdo con los datos de empleo, se obtiene para el cuatrienio 2000-2003 un valor de 39,8% (Gráfico 3). Para ese mismo período el aporte del gobierno al PIB en las cuentas nacionales es de 23,3%. El aporte que hace el sector privado al PIB en estos sectores se puede calcular indirectamente como la diferencia de 16,5% entre esos dos valores.

Durante 2000-2003, el 43,6% del PIB generado en carbón y petróleo, comunicaciones, construcción de obras civiles, y electricidad, gas y agua, tuvo su origen en el sector privado (bajo el supuesto de que las sociedades y cuasi-sociedades públicas no financieras se encuentran en estos sectores). En los servicios de salud y educación, esta participación fue de 45,4% y 47,3%, respectivamente.

B. Inversión y gasto público

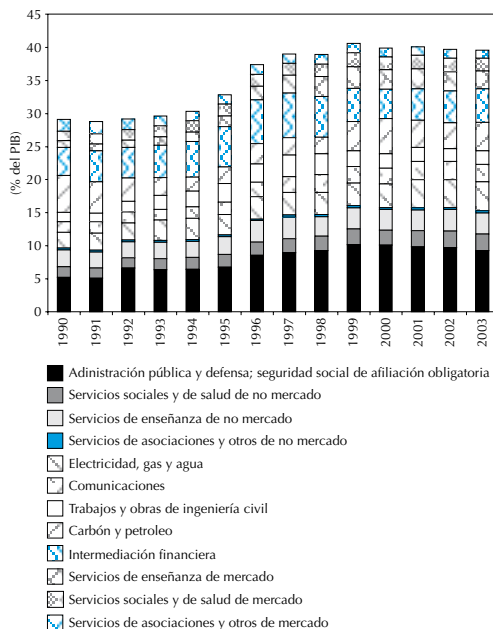
El Gráfico 4 muestra la evolución reciente de la inversión, separada según su origen público o privado

Gráfico 2. TIPO DE EMPLEO POR SECTOR DE LA ECONOMÍA (Partic. anual promedio, 2001-2005)



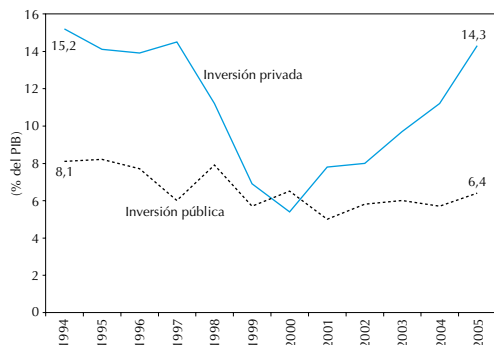
Fuente: Encuesta de Hogares (DANE) DNP y cálculos de los autores.

Gráfico 3. PIB POR SECTORES ECONÓMICOS EN LOS QUE EL ESTADO PARTICIPA SIGNIFICATIVAMENTE



Fuente: Cuentas nacionales (DANE) y cálculos de los autores.

Gráfico 4. INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

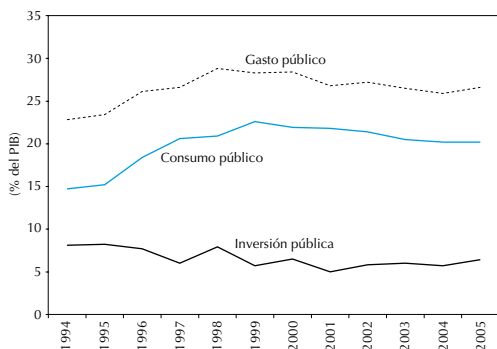


Fuente: DEE-DNP.

-otra manera de evaluar la contribución del sector privado a la economía-. Exceptuando el año 2000, cuando cae levemente por debajo, la inversión privada es sistemáticamente más alta en el período bajo análisis. Su participación sobre la inversión total en 2005 es de 69%. Como es de esperar, la inversión privada como porcentaje del PIB resulta más afectada por la recesión que la inversión pública. La serie muestra un descenso sostenido entre 1998 y 2001 y luego una recuperación a partir de 2002.

Los cambios en el tamaño del Estado, que tienen su origen en la Constitución de 1991, se manifiestan en

Gráfico 5. GASTO PÚBLICO (Consumo e inversión)

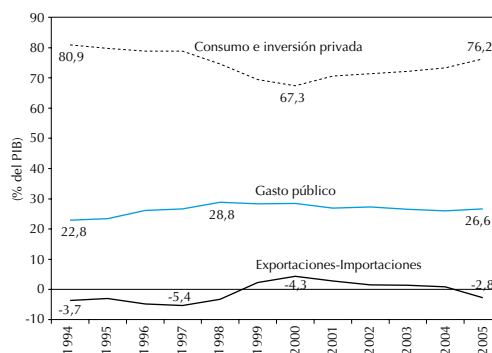


Fuente: DANE.

el aumento en la participación del Estado, no sólo como generador de valor agregado, sino también como ejecutor del gasto. El crecimiento del gasto público a lo largo de los años noventa, sin embargo, va acompañado de una recomposición del mismo hacia el consumo (Gráfico 5). Mientras que el gasto público total como porcentaje del PIB pasó de 22,8% 1994 a 26,6% en 2005, el consumo y la inversión del gobierno pasaron de 14,7% a 20,2% y de 8,1% a 6,4%, respectivamente durante el mismo período.

El Gráfico 6 muestra la evolución entre 1994 y 2005 del gasto público, el gasto privado (consumo e inversión) y la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) como proporciones del PIB. La producción nacional puede ser consumida por el sector público (gasto público), por el sector privado (consumo e inversión privada) y/o por el sector externo (exportaciones menos importaciones). Si bien en el corto plazo tanto el gasto público como el privado pueden crecer al mismo tiempo a costa del sector externo (aumento de las importaciones con relación a las exportaciones), la suma del valor de las importaciones y de las exportaciones a través del tiempo debe ser cero. En el largo plazo, entonces, un aumento permanente en la participación del gasto

Gráfico 6. GASTO PÚBLICO, GASTO PRIVADO Y SECTOR EXTERNO



Fuente: DANE y cálculos de los autores.

público significa la reducción de la participación del consumo y la inversión del sector privado. Apparentemente esto es lo que ha venido pasando en los últimos años en Colombia. El Gráfico 6 muestra que entre 1994 y 2005 el gasto privado pasó de 80.9% a 76.2% como porcentaje del PIB.

C. En síntesis

El sector privado viene contribuyendo con más del 75% de la generación directa del valor agregado, más del 90% del empleo directo, y entre el 50% y el 70% de la inversión. Su participación como proporción del PIB, sin embargo, muestra una tendencia al deterioro relativo en el tiempo, particularmente a partir de los años noventa.

El gobierno participa en la economía como prestador directo de los servicios de su competencia -la administración pública y los servicios de defensa-, como oferente en sectores en los que compite o complementa la actividad privada con servicios subsidiados -servicios de seguridad social, educación y salud-, y también como generador de valor agregado -los sectores financiero, minero, electricidad, gas y agua, y transporte y comunicaciones-. Esto no es necesariamente indeseable, pero sí debe revisarse con algún detenimiento, por cuanto el tamaño del gobierno en algunos sectores, en particular en los que tanto el sector público como el privado compiten en desigualdad de condiciones, puede desalentar la actividad del sector privado.

Finalmente, dada la importancia del sector privado como generador de actividad económica, su deterioro relativo reciente constituye un llamado de alerta. Es urgente reflexionar sobre las causas que pueden haber contribuido a este deterioro, para identificar los posibles correctivos. Lo que sigue a continuación es un esfuerzo en esa dirección.

III. LA PERCEPCIÓN DEL SECTOR PRIVADO SOBRE EL ENTORNO BAJO EL CUAL OPERA

La contribución del sector privado al crecimiento y al desarrollo está fuertemente condicionada por el entorno bajo el cual opera. Este entorno en el que se definen las interrelaciones entre lo público y lo privado es un concepto tan amplio y ambiguo como trascendental. Por ello, una importante corriente de investigación empírica a nivel internacional se ha interesado en aproximarse al tema a través de la construcción de indicadores que permitan evaluar el impacto de sus características sobre la inversión, el crédito, el empleo y el crecimiento.

Los análisis disponibles tienen visiones diversas; unos se centran en el grado de promoción de los gobiernos de las libertades económicas⁶, otros en conceptos relacionados con la gobernabilidad⁷ o calidad del gobierno y otros en la facilidad que tienen los sectores privados para hacer negocios⁸. Aunque difieren ligeramente en su objetivo global, estas corrientes se enfocan en la incidencia de las características propias de los gobiernos y del nivel y

⁶ Analizan un conjunto amplio de variables agrupadas en grandes categorías y miden el grado en el cual las políticas y las instituciones de los países apoyan la libertad económica. Los ejes centrales son la posibilidad de escogencia, el intercambio voluntario, la libertad para competir y la seguridad de la propiedad privada. Para los detalles metodológicos ver Economic Freedom of the World - Fraser institute /Cato Institute, <http://www.cato.org> y <http://www.freetheworld.com>; y Heritage Foundation, <http://www.heritage.org>.

⁷ Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, en "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004". Los indicadores de gobernabilidad reflejan la recopilación de respuestas sobre la calidad del gobierno dadas por empresarios, ciudadanos y expertos de países desarrollados y en desarrollo.

⁸ Encuestas realizadas por el Banco Mundial como *Doing Business*. Los indicadores miden las regulaciones de los gobiernos y sus efectos sobre los negocios.

la calidad de su intervención sobre el ambiente de negocios, ya sea en forma directa o indirecta.

Es posible distinguir dos instancias de la intervención pública: una de carácter transversal, que abarca aspectos generales de los países y gobiernos entre los que se destacan los niveles de corrupción, el crimen, la gobernabilidad, la estabilidad política y económica, la provisión de infraestructura, la efectividad de los sistemas judiciales -incluyendo los derechos de propiedad y el imperio de la ley-, el tamaño del estado y la profundidad del sistema financiero; y otra que aborda formas más directas de intervención en los mercados a través de la regulación, los aranceles o el manejo tributario.

Un primer enfoque tiene entonces como propósito central indagar qué tan favorables o restrictivas resultan para la empresa privada ciertas características de los gobiernos, mientras que el segundo busca evaluar el grado de intervención pública en los mercados y la eficiencia del mismo. La idea detrás de esta última es que las intervenciones públicas influyen en la rentabilidad esperada de las empresas y, en esta medida, determinan las oportunidades e incentivos para invertir en forma productiva, crear empleos y expandirse. En otras palabras, en forma directa o indirecta⁹, los gobiernos pueden exacerbar o reducir los costos y los riesgos que enfrenta el sector privado. De hecho, aún cuando es difícil evaluar con rigor el conjunto de impactos, la evidencia empírica sugiere que el entorno, en un sentido amplio, es un factor determinante para la inversión productiva, el crecimiento y el nivel de ingreso de los países.

Usando las diferentes fuentes de información mencionadas, en este capítulo se presenta un diagnóstico de algunas variables del entorno en el cual el sector privado colombiano ha operado en las últimas décadas, poniendo énfasis en ciertas características pro-

pias del país, el grado de intervención del gobierno en los mercados y la eficacia de la misma. El análisis compara a Colombia con otros países y regiones, y evalúa las tendencias de algunas variables cruciales a lo largo de las últimas décadas.

A. La "governabilidad" y las "Libertades Económicas"

1. *Governabilidad*

En el contexto internacional Colombia se percibe como un país que enfrenta problemas en materia de gobernabilidad, exhibiendo importantes niveles de retraso en algunas áreas aunque progresos sustanciales en otras (Cuadro 2).

En los últimos ocho años la inestabilidad política ha sido una preocupación creciente entre los agentes encuestados y en 2004 Colombia se ubicó en el quintil más bajo, dentro del 5,8% de los países que peor están en este frente. Esta posición es mediocre no sólo en comparación con los promedios mundiales, sino incluso frente a la región latinoamericana. Otra deficiencia importante tiene que ver con la rendición de cuentas (*accountability*) del gobierno, donde el país obtiene la posición más baja de América Latina (34,5% en 2004), situación especialmente crítica si se contrasta con Chile y Uruguay, que obtienen porcentajes de 83% y 79%, respectivamente. Igualmente preocupante resulta el deterioro en el tiempo de este indicador, pues en 1996 el país se ubicó en el 50,3%. Los empresarios consideran

⁹ Los impuestos o ciertas medidas regulatorias son ejemplos de costos asociados directamente a políticas públicas. Efectos más indirectos son aquellos vinculados a la corrupción, a una infraestructura inadecuada y a un deficiente cumplimiento de los contratos. El gobierno puede aumentar los riesgos, por ejemplo, a través de la inestabilidad macroeconómica y de la incertidumbre en la interpretación de las normas.

Cuadro 2. INDICADORES DE GOBERNABILIDAD

	1996	1998	2000	2002	2004	Promedio de crecimiento bianual 1996-2004 (%)
Participación y rendición de cuentas	50,3	39,3	31,9	30,8	34,5	-8,0
Estabilidad política	9,1	7,9	6,1	3,8	5,8	-5,3
Efectividad gubernamental	64,2	62,3	41,9	41,3	51,0	-3,4
Calidad reguladora	69,6	67,9	52,4	52,0	47,8	-8,5
Imperio de la ley	36,1	30,3	29,9	24,0	29,5	-3,6
Control de la corrupción	37,3	29,0	41,9	37,8	52,2	12,6

Las cifras corresponden al porcentaje mundial que va de 0-100, donde 100 es el mejor.

Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, (2004).

que la efectividad gubernamental es una restricción relativamente menor con uno de los puntajes más altos de América Latina (51% en 2004), aún cuando todavía lejos del 89% que recibe Chile. Además, la percepción sobre la eficiencia del gobierno ha desmejorado, pues en 1996 el país se ubicaba en un quintil superior, dentro del 64% mejor. Finalmente, en materia de corrupción -una de las variables consideradas por la literatura como crucial para el sano desarrollo del sector privado- aparentemente los esfuerzos dirigidos a combatir este flagelo han sido relativamente exitosos. En 2004 Colombia se ubicó por encima del promedio de la región con 52,2%, superado únicamente por Chile, Uruguay y Brasil, con una destacable mejoría en los últimos ocho años, cuando este indicador logró un crecimiento promedio bianual desde 1996 de 12,6%.

2. Libertades económicas

La libertad económica se define como "la ausencia de coerción o restricción gubernamental sobre la producción, la distribución o el consumo de bienes y servicios, más allá de lo necesario para que los ciudadanos protejan y mantengan la libertad en sí misma". La literatura argumenta que ésta influye sustancialmente sobre el crecimiento de un país, a tal punto que genera cambios sobre el ingreso, el

desarrollo del capital humano, la pobreza y la esperanza de vida, entre otros aspectos. Los índices sobre Libertad Económica son agregados que se componen de los resultados en áreas relativas al tamaño del gobierno, la estructura legal y la protección a los derechos de propiedad, la regulación, el acceso al "dinero sano", la disponibilidad de crédito, el intercambio internacional y el mercado informal.

En los indicadores agregados de libertad económica construidos por Freetheworld y Heritage Foundation (en adelante HF)¹⁰, Colombia ha obtenido calificaciones bajas comparadas con los países desarrollados e incluso con América Latina. Según la primera fuente, el país ocupa el puesto 103 de 127 países de la muestra, y dentro de América Latina es el segundo país con más bajo puntaje después de Venezuela¹¹. De acuerdo con HF Colombia se ubica en el puesto 91 de 157 países, ligeramente por debajo del promedio de

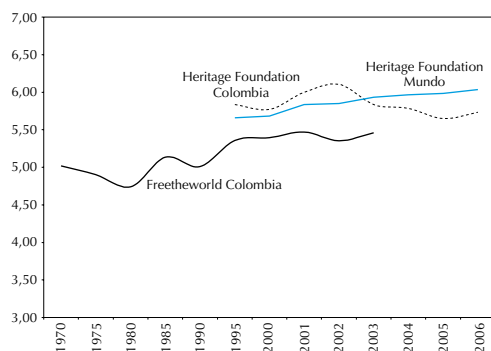
¹⁰ La calificación de Freetheworld va de 1 a 10, donde 1 refleja la inexistencia de libertades y 10 libertades totales. La calificación original de Heritage Foundation va de 0 a 5, donde 0 representa total libertad y 5 falta de libertad, pero fue reescalada para hacerla compatible con la primera.

¹¹ Colombia obtuvo en 2003 una calificación de 5,5, frente a puntajes de países desarrollados como 8,9 para el caso Hong Kong, 8,2 para EEUU y a países de la región como Chile con 7,4 o Perú con 6,9.

la región¹². Se observa una estabilidad de los indicadores en las últimas tres décadas con calificaciones entre 5 y 6, con una ligera mejoría en los noventa que responde a las reformas estructurales adoptadas en la década. Sin embargo, en los últimos años se ha registrado de nuevo un leve deterioro, una tendencia contraria al promedio mundial (Gráfico 7).

A grandes rasgos y teniendo en cuenta la trayectoria de los últimos años, las diferentes fuentes coinciden en mostrar que la libertad económica en Colombia se ve particularmente afectada por el creciente tamaño del gobierno, la mayor intervención del Estado en la economía¹³, la informalidad de los mercados y las grandes deficiencias en los sistemas legales, incluyendo los derechos de propiedad. La efectividad y calidad de la regulación aparecen como

Gráfico 7. ÍNDICES DE LIBERTAD ECONÓMICA



Nota: el puntaje va de 1 a 10, donde 10 es libertad total y 1 es falta de libertad.

Fuente: Heritage Foundation, Freetheworld y cálculos propios.

¹² Según HF en 2006 la calificación del país fue de 5,9 en contraste con 8,9 en Chile y con valores superiores a 6,3 en Uruguay, Perú y Bolivia.

¹³ De acuerdo con la información de Heritage Foundation, la calificación de la intervención gubernamental es desalentadora, empeorando su puntaje en los últimos diez años (de 2 en 1995 a 3,5 en 2006).

aspectos menos restrictivos en términos relativos, y la política monetaria, el comercio internacional y el crédito, son áreas que han mostrado una contribución positiva a la libertad económica. La evolución se presenta en el Gráfico 8.

Utilizando la información disponible, los obstáculos se clasificaron en tres grandes categorías -semáforo rojo, amarillo y verde- según su posición relativa al mundo y a América Latina, y su desempeño reciente¹⁴.

B. Áreas en "semáforo rojo"

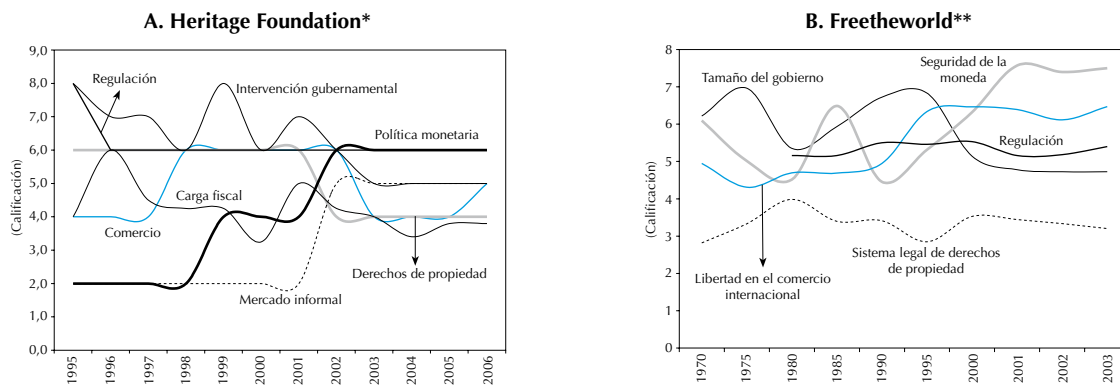
1. Informalidad

La informalidad de los mercados representa un obstáculo importante para el adecuado funcionamiento del sector privado formal. Un canal evidente es la desventaja en la competencia que este último tiene que enfrentar en materia de costos al cumplir con las obligaciones tributarias, laborales y normativas, frente a aquel que no lo hace. Evidentemente, entre mayores las barreras y los costos derivados de la regulación (cargas tributarias y laborales), más fuerte es el obstáculo de la informalidad para la sana competencia.

El peso de la informalidad en Colombia es elevado, en especial en comparación con países desarrollados. En América Latina el país ocupa el tercer puesto, con una calificación de 5, una cifra similar

¹⁴ Los indicadores en semáforo rojo corresponden a aquellos en los que Colombia se ubica por debajo del mundo y por debajo del promedio de la región, y cuando la calificación relativa a los demás indicadores domésticos es particularmente baja. El semáforo amarillo aplica a indicadores donde Colombia está por debajo del mundo pero en el promedio de América Latina y asimismo ocupan una posición intermedia frente a los demás domésticos. Finalmente el semáforo verde aplica a las variables con calificaciones inferiores a las del mundo pero superiores al promedio de América Latina. Además de los criterios anteriores, se tienen en cuenta los progresos a nivel doméstico.

Gráfico 8. COMPONENTES DEL ÍNDICE DE LIBERTADES ECONÓMICAS



* El puntaje va de 0 a 5, donde 0 es libertad total y 5 es falta de libertad.

** La calificación va de 1 a 10, donde 1 refleja falta de libertad y 10 libertad total.

Fuente: Heritage Foundation, Freetheworld y cálculos propios.

a la de Perú y Brasil pero por debajo de las de Chile y Uruguay, cuyos puntajes respectivos son 9 y 7. A pesar de lo anterior, lo que capturan las encuestas es que en términos de informalidad, el país está mejor ahora que a finales de los años noventa, cuando Colombia obtenía la peor calificación que se puede tener en esta variable.

2. Sistema legal y derechos de propiedad

Existe una amplia evidencia empírica del impacto del funcionamiento de los sistemas legales y de los derechos de propiedad sobre el sector privado -un tema particularmente crítico para el desarrollo de los sistemas financieros-. Los derechos de propiedad son fundamentales para las decisiones de inversión, pues vinculan los esfuerzos con las recompensas al asegurar a las empresas que podrán recoger los frutos de su inversión. Entre mayor sea la protección a los derechos de propiedad más fuerte será este vínculo y, por ende, mayores serán los incentivos para abrir nuevos negocios y expandir los existentes. La seguridad sobre los derechos adquiridos reduce los riesgos y genera confianza, lo que permite que se

lleven a cabo las transacciones, iniciativas e invenciones. Se destacan cuatro temas importantes: los derechos sobre las propiedades, el cumplimiento de los contratos, la expropiación de la propiedad sin indemnización y la protección a la propiedad intelectual (patentes, marcas y otras formas que permitan proteger los esfuerzos intelectuales).

Las diferentes fuentes coinciden en que, en cuanto a la eficiencia del sistema legal y la protección de los derechos de propiedad, Colombia está en una situación muy desventajosa. Las calificaciones son extremadamente bajas en el contexto mundial e incluso de América Latina, con un puntaje de 3,2 según Freetheworld para 2003, en contraste con 6,5 en Chile y 8 en Estados Unidos. Una de las variables con peor desempeño es la Ley y Orden, que refleja la fortaleza e imparcialidad del sistema legal y la observancia de la ley, con una calificación de apenas 1,7¹⁵. También

¹⁵ Esta cifra es consistente con el indicador de "Ley y Orden" de la encuesta sobre gobernabilidad, donde Colombia está en el 29% peor dentro del 100% total, con un deterioro desde 1996 cuando estaba en el 36,1%.

se perciben grandes deficiencias en torno a la independencia judicial y la imparcialidad de las cortes.

Adicionalmente, de acuerdo con las mencionadas encuestas, el sistema judicial colombiano no garantiza una seguridad adecuada de los derechos de propiedad. El país obtiene calificaciones muy bajas, -4 en 2006 según HF y 3,8 en 2003 según Freetheworld-, sumado a una clara tendencia a empeorarse en los últimos años. Por otra parte, en la encuesta *Doing Business* los empresarios encuentran que el número de procedimientos, el costo y el tiempo que toma hacer cumplir un contrato son elevados en comparación con países desarrollados y con el promedio en la región¹⁶.

3. *Tamaño del Estado y carga fiscal*

La estrategia fiscal adoptada por los gobiernos tiene un impacto decisivo en el desempeño del sector real. Aunque son muchos los canales directos e indirectos a través de los cuales se producen los efectos, el énfasis del análisis está puesto en la carga tributaria, que es función del tamaño del gobierno.

En Colombia el Estado viene creciendo en forma dinámica, particularmente desde principios de los años noventa. Como se mostró en el capítulo anterior, el mayor tamaño se ha originado de manera importante en el crecimiento del consumo del gobierno como proporción del producto y del consumo privado. Este crecimiento en buena medida se ha financiado a través de un aumento de la carga tributaria asumida por el sector productivo formal. Estos eventos justifican ampliamente el deterioro que ha sufrido

la calificación del país en este frente: según HF el puntaje pasó de 6 en 1996 a 3,8 en 2005 y, según Freetheworld, de 6,7 en 1990 a 4,7 en 2003.

C. Áreas en "semáforo amarillo"

1. *Regulación*

La regulación es otro determinante crucial para el buen desempeño del sector privado. Es evidente que un requisito fundamental de los gobiernos es regular las actividades de manera que puedan corregirse las fallas de los mercados que obstaculizan la inversión productiva, reconciliando simultáneamente los intereses privados con aquellos de la sociedad en su conjunto. El reto consiste en cómo hacer compatibles estos objetivos (en muchos casos contradictorios) sin minar las oportunidades e incentivos para que crezca la inversión productiva. Una regulación ineficiente, que se da cuando los costos superan los beneficios de hacerla, genera costos y riesgos innecesarios, con efectos adversos sobre el sector real, sobre sus decisiones de largo plazo y sobre la competencia. Además, la calidad de la regulación guarda una relación directa con otros obstáculos como la corrupción y la informalidad.

En términos agregados, en el contexto internacional y frente a otros indicadores domésticos, Colombia tiene una posición intermedia en cuanto a la calidad de su regulación. En el año 2004 el país se ubicaba en un rango promedio en América Latina -47,8%, siendo 100% una calidad óptima- una posición en todo caso muy inferior a aquella de economías desarrolladas o incluso de Chile, Uruguay y Brasil, cuyos porcentajes eran de 94,1%, 61,6% y 58,1%, respectivamente.

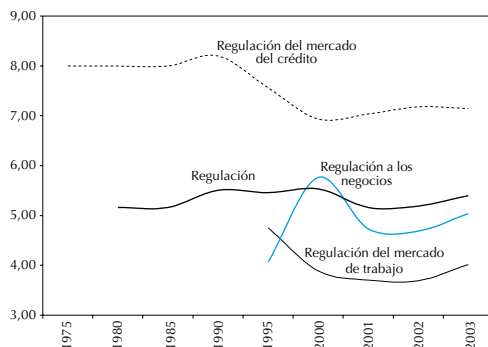
Esta percepción que tienen los agentes privados sobre la regulación colombiana es común en las demás

¹⁶ En Colombia el número de procedimientos para hacer cumplir un contrato es de 37 (20 en el promedio de los países desarrollados), el número de días es de 363 (226 en el promedio de los países desarrollados), y el costo como proporción de la deuda es de 19% (11 en el promedio de los países desarrollados).

fuentes de información disponibles y todas coinciden en que su comportamiento ha sido estable a lo largo de las últimas décadas¹⁷. Es útil, sin embargo, analizar por separado los componentes del indicador agregado, ya que en algunos mercados la regulación se percibe como más saludable que en otros.

Por ejemplo, la regulación en el mercado de crédito obtiene en general buenos puntajes, aún cuando éstos han desmejorado en los últimos quince años, en áreas como los controles a las tasas de interés. En contraste, la regulación en los negocios presenta calificaciones bajas, del orden de 5,4, con ineficiencias explícitas en aspectos como las barreras para la creación y el cierre de negocios. De las encuestas sobre la facilidad de hacer negocios se desprende que las empresas encuentran severos impedimentos en la cantidad de procedimientos, la duración y los altos costos que implica montar un negocio, las dificultades en el manejo de las licencias y en los registros de propiedad, y en el largo tiempo que se requiere para cerrar un negocio y la baja tasa de recuperación que se enfrenta¹⁸. Adicionalmente, la regulación sobre el mercado de trabajo representa una limitación mayor, en especial por el fuerte impacto que tiene el salario mínimo y por las restricciones a la contratación y al despido¹⁹. De acuerdo con los encuestados, las dificultades para emplear y despedir, los altos costos de despido, y la rigidez en la contratación y en los horarios laborales, son obstáculos importantes para el desempeño de la actividad del sector productivo²⁰ (Gráfico 9).

Gráfico 9. COMPONENTES DE LA REGULACIÓN (Freetheworld)



Nota: la calificación va de 1 a 10, donde 1 refleja la falta de libertad y 10 total libertad.

Fuente: Heritage Foundation, Freetheworld y cálculos propios.

D. Áreas en "semáforo verde"

1. Política monetaria

Los diferentes índices analizados ponen en evidencia un progreso sustancial en torno a la política monetaria y cambiaria en el país. La calificación en todos los casos mejoró sustancialmente desde principios de los noventa y el progreso se mantiene en la década actual, a pesar de que aún hay diferencias frente a los puntajes de economías desarrolladas. Esta mejor situación tiene que ver con la reducción y la menor varianza de la inflación y con la mayor flexibilidad del régimen cambiario que se ha dado gradualmente en los últimos quince años²¹.

¹⁷ Excepto en "governance" donde se observa una caída de 8,5% promedio bianual en 1996-2004.

¹⁸ De acuerdo con la encuesta *Doing Business*, para el año 2005, Colombia obtiene calificaciones muy inferiores a las del mundo y está en los últimos tres puestos en Sur América.

¹⁹ Esta información se sustenta en Freetheworld.

²⁰ De acuerdo con *Doing Business*, estas variables presentan niveles muy superiores en términos de dificultades en el contexto mundial y de Sur América.

²¹ En el frente monetario, ésta es una consecuencia directa de las disposiciones de la Constitución de 1991 sobre la materia y de la implementación de la "Inflación Objetivo" en 2001. En el frente cambiario se destaca el paso del "crawling peg" adoptado en 1967 al sistema de bandas cambiarias en 1991, que operó hasta 1999, y luego el paso a un régimen de flotación.

2. Mayores libertades al comercio internacional

Otro de las áreas en las cuales Colombia ha progresado notoriamente es en las libertades en el comercio internacional. La apertura económica que se inició en los noventa -que incluyó la remoción de barreras arancelarias y de otras barreras al comercio, y la eliminación de controles de capitales- significó el inicio de una era con mayor liberalización en estos frentes.

En forma coherente, la calificación del país en esta área mejora sustancialmente en los noventa frente a las décadas anteriores. Los datos de HF muestran, sin embargo, un deterioro de este indicador en los últimos dos años.

IV. LA INTERACCIÓN DE GOBIERNO Y SECTOR PRIVADO EN CINCO FRENTE CLAVES

En este capítulo se examina la forma que ha tomado en Colombia la interacción del gobierno en algunas áreas claves para el desempeño del sector privado. En cada caso se realiza una breve revisión de lo que han sido la acción del gobierno y la reacción del sector privado o el resultado obtenido, procurando recoger los aspectos esenciales de la intervención pública y/o de la interacción entre las partes para identificar sus fortalezas y debilidades. Algunos de los resultados de esta revisión se ilustran con ejemplos de casos recientes, disponibles de fuentes secundarias.

El contenido de este capítulo permite, entre otras cosas, contrastar algunos aspectos de la realidad del entorno colombiano con las percepciones que del mismo tiene el sector privado, como las mencionadas arriba. Como se dijo, se busca centrar la atención en algunos temas específicos y la revisión no pretende ser exhaustiva.

A. Política tributaria

El tamaño del Estado en Colombia se ha duplicado en los últimos quince años. El gasto público del Gobierno Central pasó de ser el 11% del Producto Interno Bruto en 1990 a casi el 22% en 2005. Este crecimiento del gasto estuvo en buena parte financiado con mayores impuestos y, como consecuencia, los ingresos tributarios aumentaron en casi 10% del PIB en 1990 a un poco más de 15% en 2005. No obstante esta dinámica, los problemas tributarios del país se derivan de la existencia de un sistema tributario mal diseñado y plagado de ineficiencias, más que del monto agregado de impuestos.

Por su importancia en la generación de incentivos a la inversión privada, y por esta vía para el crecimiento económico del país, el sistema tributario ha sido motivo de preocupación entre analistas y académicos del país. En los últimos años varios estudios han evaluado si el sistema tributario en su conjunto es conveniente en términos de la estructura, niveles de las tasas y administración, o si por el contrario tiene repercusiones negativas sobre el crecimiento, la eficiencia y el bienestar social.

Dos estudios recientes de especial relevancia que analizan ampliamente el sistema tributario colombiano (Bird *et al.*, 2005²² y Cárdenas *et al.*, 2006) coinciden en afirmar que los principales problemas se concentran en la estructura de impuestos, la complejidad del sistema -combinada con una aún precaria administración- y la inestabilidad. Concluyen que el sistema tributario colombiano es inequitativo -especialmente en el tratamiento entre sectores-, ineficiente, con múltiples distorsiones y que promueve la informalidad de la economía.

²² Este trabajo corresponde a la Misión de Ingreso Público dirigida por Fedesarrollo en 2003.

Durante los últimos quince años en el país se han aprobado más de once reformas tributarias importantes, lo que ha conducido a una gran inestabilidad del sistema. A los cambios constantes a las normas se suman las medidas de carácter temporal y las modificaciones en la vigencia de varios impuestos. Como consecuencia de lo anterior el sistema adolece de una gran complejidad, que dificulta no sólo las labores de administración, sino que además genera incentivos a la elusión y evasión.

Las reformas tributarias de los últimos quince años han introducido nuevos impuestos -a las transacciones financieras, al patrimonio, a la renta presuntiva- algunos de ellos altamente distorsionantes, extensiones de impuestos "temporales", nuevas y mayores tasas en los impuestos tradicionales (renta e IVA), sobretasas a los anteriores y cambios en la base tributaria. El Recuadro 1 repasa el caso del impuesto a las transacciones financieras, originalmente impuesto en forma temporal pero hoy de carácter permanente, y de las distorsiones que genera sobre las transacciones financieras y sobre otros aspectos de la economía, ampliamente debatidas en el país.

A los cambios anteriores se suma un complejo esquema de exenciones que se discriminan según región, origen de la renta, contribuyente, sector económico, tipo de actividad y destino de la misma, introduciendo grandes disparidades entre empresas, entre sectores y entre contribuyentes, y generando claras inequidades horizontales y verticales. Sobre esto último se vuelve brevemente más adelante al revisar la política de desarrollo empresarial del gobierno.

En cuanto a la carga tributaria el caso del impuesto a la renta es especialmente crítico, pues la tasa nominal es excesivamente alta y el tamaño de la base gravable es muy reducido -debido en parte al nivel de las tasas que repercute en la informalidad

y evasión, y a la gran cantidad y complejidad de los tratamientos preferenciales, exenciones, descuentos y deducciones-. La tasa nominal de 38,5% que aplica actualmente es una de las más altas de América Latina, lo que afecta en forma importante la competitividad de las empresas y desestimula la inversión en capital fijo. Paralelamente, en Colombia las personas naturales contribuyen muy poco al pago de impuestos, debido a que existe un nivel de exención básica elevado. En consecuencia, las empresas soportan el 80% de la carga tributaria por cuenta de este impuesto, aunque también está concentrada en pocas empresas y con tasas efectivas muy diferentes entre sectores.

En el caso del IVA existen 9 tarifas que van desde 2% hasta 45% lo que dificulta la administración y efectividad del impuesto, y la base gravable también es pequeña debido a las numerosas exenciones y exclusiones que abren espacio para la evasión y reducen la productividad del impuesto.

Por último, el diseño actual del sistema tributario no promueve la formalización de la economía. Las elevadas tasas (incluyendo los parafiscales que ascienden a 38% de los salarios pagados) y la complejidad del mismo, desincentivan el paso de la economía informal hacia la formal. Una empresa formal debe pagar entre 7 y 8 impuestos, que además adolecen de una alta inestabilidad. A su vez un sector informal más extenso tiene una incidencia directa sobre la base gravable de los impuestos, de modo que a mayor informalidad menor el recaudo, y, como consecuencia, mayores tasas y mayor informalidad.

Es importante insistir en que la carga tributaria es función del tamaño del gobierno. Por ende, cualquier reforma requeriría ir acompañada de un compromiso de ajuste en el gasto público. Es claro que la estabilización del gasto en niveles "financiables"

Recuadro 1

Impuesto a las transacciones financieras

El impuesto a las transacciones financieras, hoy Gravamen a los Movimientos Financieros, es un caso ilustrativo de un impuesto que originalmente fue de carácter temporal y con un objetivo preciso, y se convirtió en un impuesto permanente y con un aumento gradual en su tasa. Esto, a pesar de que de tiempo atrás han sido ampliamente ilustrados sus efectos nocivos sobre la economía, especialmente sobre la desintermediación financiera y la pérdida de bienestar (Lozano y Ramos, 2000; Suescún, 2001; y Arbeláez *et al.*, 2005).

El impuesto a las transacciones financieras fue introducido en 1998 mediante los Decretos 2330 y 2331 como una medida transitoria (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999) con el propósito de rescatar al sistema financiero de la crisis por la que atravesaba, y para servir de ayuda a los deudores hipotecarios. Sin embargo, en 1999 (Ley 508), se prorrogó el impuesto por un año más (hasta el 31 de diciembre de 2000) y se determinó que el recaudo del GMF formaría parte de los ingresos generales del gobierno sin destinación específica. Posteriormente, la reforma tributaria de 2000 (Ley 633) estableció el Gravamen a los Movimientos Financieros con carácter permanente y con una tasa de 3 por mil, la cual fue nuevamente incrementada a 4 por mil en 2004. Aunque este tipo de impuestos ha sido utilizado en otros países como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, salvo en Brasil en los demás casos se ha aplicado por periodos de tiempo cortos.

Los críticos de este impuesto llaman la atención sobre la necesidad de que tengan tasas bajas y sean de aplicación temporal, para ser reemplazados posteriormente con tributos provenientes de renta o de IVA, pues generan grandes distorsiones no sólo en el mercado financiero sino incluso en las bases tributarias mismas (Coelho, *et al.*, 2001). Adicionalmente, se ha señalado que la efectividad de los ITF depende mucho de su diseño, pues son fáciles de evadir si no tienen una cobertura amplia (Shome y Stotsky, 1995).

Los defensores de los ITF argumentan que este tipo de gravámenes tienen un enorme potencial de recaudo con tasas tributarias particularmente bajas dada la magnitud de la base gravable y pocos problemas administrativos, lo cual resulta muy atractivo en países con altos niveles de evasión y grandes problemas de administración tributaria como en América Latina.

En Colombia, el impuesto genera un recaudo importante, de cerca de 1% del PIB, 5% del total de ingresos tributarios. Sin embargo, la comparación de las tasas del impuesto y su productividad, evidencian una alta sensibilidad al nivel de la tasa. De hecho, la productividad del impuesto ha tendido a caer con el tiempo y con los aumentos de la tasa, lo cual es producto de la desintermediación que el impuesto genera. Se observó por ejemplo que mientras el aumento de tarifa entre 2000 y 2001 fue de 50%, el recaudo nominal aumentó 40,4%, un incremento menos que proporcional al aumento de la tasa. Los datos sugieren que la efectividad del recaudo se va perdiendo con el tiempo, y los ingresos vuelven a recuperarse sólo con el incremento de la tarifa. Los agentes de la economía encuentran cada vez más vías para eludir el impuesto y este "aprendizaje" termina reduciendo cada vez más la base gravable.

La principal crítica a los ITF es la pérdida de eficiencia que genera en el sector financiero. Como se ilustra en Arbeláez *et al.* (2005), el GMF genera distorsiones financieras de diversa índole con un costo importante en bienestar. En la medida en que constituye un costo sobre las transacciones, desestimula aquellas sujetas al impuesto. Por otra parte, estimula a quienes hacen estas transacciones a buscar opciones de pago alternativas para evadir el impuesto. Finalmente, interfiere en forma importante en la operación del sistema financiero.

La experiencia de Colombia muestra que la imposición del GMF afectó las preferencias de los agentes económicos por el efectivo, un claro síntoma de desintermediación. Con su establecimiento la relación efectivo/M3 mostró una tendencia creciente, y los cálculos indican que además se generó un cambio estructural en la demanda de efectivo, afectando de manera permanente el nivel de esta variable. Por otra parte, la desintermediación del sistema financiero ha ido de la mano de la creación de entidades no bancarias y ha promovido la informalidad. Estudios recientes muestran, además, que este impuesto se ha convertido en un obstáculo importante para la bancarización en el país.

En síntesis, los estudios nacionales e internacionales muestran que el ITF va en detrimento de la eficiencia de los mercados financieros, es costoso de implementar y se evade con facilidad, lo que hace que su base gravable sea inestable y de fácil erosión. En consecuencia, la Misión del Ingreso Público (2003) recomendó que el impuesto fuese eliminado gradualmente pues "es un ejemplo de una política que produce beneficios fiscales en el corto plazo, con costos de largo plazo en términos de crecimiento económico".

para el país, es condición necesaria para garantizar la estabilidad tributaria.

B. Provisión de infraestructura

La infraestructura es otro de los aspectos críticos dentro del clima de inversión que afecta en forma importante los incentivos y oportunidades que enfrentan las empresas. Los gobiernos juegan un papel importante en apoyar la provisión de una infraestructura adecuada, y la manera como esto se haga tiene un efecto importante en las oportunidades y costos que enfrentan las empresas, así como sobre su competitividad.

La infraestructura que afecta el acceso a los mercados tiene un impacto importante sobre los costos de transporte -y por esta vía sobre la integración comercial-, el crecimiento y el desarrollo económico de un país. Esta idea está bien recogida en la normatividad vigente, que reconoce el transporte como "elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del país", y asigna al Estado las funciones de planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y de todas las actividades vinculadas con él²³.

La Nación tiene la responsabilidad directa sobre la red primaria de vías, sobre los ríos, y sobre los puertos marítimos y vías férreas de su propiedad²⁴ - la infraestructura de transporte es determinante para el acceso a los mercados locales y extranjeros. Bajo el espacio que creó la Constitución de 1991 para la vinculación de capital privado al desarrollo de proyectos de infraestructura en Colombia, es función

de cada gobierno determinar la forma que tomará su intervención como proveedor de infraestructura.

En este contexto, en los últimos 15 años se ha extendido en Colombia la participación del sector privado a diferentes modos de transporte, y el mecanismo de concesión, como alternativa para la realización de obras de infraestructura y para la administración de bienes que hasta entonces habían sido administrados exclusivamente por el Estado. Este esquema de financiamiento se ha ido consolidando como un instrumento importante y eficaz para incrementar el volumen de inversión en la infraestructura de transporte, para reducir costos y para aumentar la productividad.

La vinculación del capital privado a la provisión de infraestructura de transporte ha requerido recorrer un camino de equivocaciones y aciertos en el que tanto el gobierno como el sector privado han pagado costos de aprendizaje en el proceso de encontrar la forma acertada de interacción. Los costos de este aprendizaje fueron más altos de lo que han debido ser a causa de la recesión de 1999 y de los problemas de seguridad que afectaron el tráfico en las vías, pero eran inevitables y no son particulares al caso colombiano.

Los resultados a la fecha muestran que, a pesar de los problemas, el esquema de concesión es defendible como un mecanismo válido para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, y más en una economía como la colombiana que opera bajo serias restricciones fiscales. Cárdenas, Gaviria y Meléndez (2006) muestran, por ejemplo, que aún con los sobrecostos generados por las garantías de tráfico que se concedieron en las concesiones viales de primera generación, las obras realizadas han resultado menos costosas que si la Nación las hubiera financiado directamente vía endeudamiento.

²³ Ley 105 de 1993, Artículo 1.

²⁴ Ley 105 de 1993, Artículo 12.

Este es un sector en el que la señal del gobierno es clave para el sector privado, y la interacción entre ambos es clave para el país, porque lo que está en juego son los costos de transporte. El proceso de vinculación del capital privado al desarrollo de los puertos ilustra bien esta idea (Recuadro 2).

En Colombia el transporte marítimo es el medio más usado por los comerciantes para movilizar sus productos, con una participación que en el último quinquenio osciló entre el 60% y el 70%. Los costos de transporte entre los distintos puertos y los distintos orígenes y destinos regionales, que se presentan en el Cuadro 3, son una medida de la competitividad relativa de la infraestructura de transporte de las diversas regiones. Además de los costos directos de transporte, para los comerciantes el tiempo es un factor crucial. Los productos perecederos no resisten largas travesías. Los tiempos de viaje aumentan cartera e inventarios. Desde el momento en que se pagan los insumos, hasta el momento en que se recibe el pago por el bien final, hay inversiones de recursos que tienen costos de oportunidad. Por estas razones, la velocidad a la que se transita, -relacionada con la geografía pero también con la calidad de las vías- y la frecuencia de las rutas navieras, entre otros, son también factores determinantes para la competitividad en los mercados internacionales.

La tarea del gobierno en este frente tiene dos grandes componentes, cruciales para el buen desempeño de los sectores productivos y de la economía. En primer lugar está la tarea de aportar una política de infraestructura de transporte consistente con las necesidades del país, que al definir prioridades entienda la urgencia de conectar adecuadamente los centros productivos entre sí y con los puertos, concentrando las obras en la solución de los cuellos de botella que hoy existen en la red vial primaria y en los accesos a los puertos, y teniendo en la mira

Cuadro 3. COSTOS DE TRANSPORTE, DISTANCIAS Y TIEMPOS DE TRAYECTO ENTRE LAS PRINCIPALES CIUDADES Y LOS PUERTOS

	Pesos corrientes			
	Barranquilla	Buenaventura	Cartagena	Santa Marta
Barranquilla	-	112.686	31.930	23.948
Bogotá	64.391	57.236	64.391	64.391
Bucaramanga	59.026	93.009	66.180	57.236
Cali	98.376	35.123	98.376	103.741
Cartagena	27.141	121.629	-	31.930
Manizales	85.856	45.019	80.490	85.856
Medellín	55.450	53.660	57.236	59.026
Pereira	85.586	43.106	84.068	89.433
Santa Marta	27.141	110.896	31.930	-
	Distancia en kilometros			
Barranquilla	-	1.247	117	91
Bogotá	1.008	504	1.125	965
Bucaramanga	575	849	692	532
Cali	1.194	165	1.077	1.285
Cartagena	117	1.130	-	208
Manizales	936	311	819	1.027
Medellín	749	498	632	840
Pereira	981	266	864	1.072
Santa Marta	91	1.338	208	-
	Tiempo promedio en horas, 2001			
Barranquilla	-	47,7	2,9	2,3
Bogotá	31,1	20,4	33,6	30,1
Bucaramanga	19,0	31,0	21,6	16,5
Cali	43,5	6,1	40,1	40,1
Cartagena	2,9	41,2	-	5,2
Manizales	47,6	12,2	32,1	31,9
Medellín	28,8	22,0	25,3	30,2
Pereira	37,8	10,0	34,3	34,1
Santa Marta	2,3	44,3	5,2	-

Fuente: Casas, León y Meléndez (2005).

la importancia del desarrollo del transporte multi-modal en Colombia, un país que cuenta con vías fluviales como el río Magdalena, que deberían estar -y no han estado hasta la fecha- en el centro de esa política. A sabiendas de que existen necesidades de inversión de múltiples índoles en infraestructura de transporte, es clave que el gobierno conserve el panorama macro y priorice las obras de mayor impacto potencial sobre el crecimiento de la economía.

Recuadro 2

El puerto de Cartagena*

El Puerto de Cartagena fue entregado en concesión a la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena S.A. el 13 de diciembre de 1993, para su administración y operación. Se previó que la Sociedad pagaría una contraprestación total de US\$3.451.050 por uso y goce de playas y zonas de bajamar o veinte cuotas anuales de US\$456.640 liquidados a la tasa representativa del mercado del último día del mes inmediatamente anterior al día de pago. El valor de esta contraprestación fue calculado por la metodología determinística contenida en el Decreto 2.147 de 1991. Por la infraestructura se determinó que la Sociedad cancelaría un total de US\$5.495.200, ó cuotas así: el primer año, US\$650.730; el segundo año, US\$562.790; y a partir del tercer año, este último valor reajustado por la inflación. Finalmente se estimó una inversión necesaria del orden de 11 millones de dólares para adecuar el puerto y habilitarlo para la competencia con los otros puertos nacionales.

La gestión de la Sociedad Portuaria fue efectiva desde un comienzo, consiguiendo grandes mejoras en los indicadores de eficiencia del puerto: reducción en permanencia de los buques en puerto de 72 horas promedio a 14 horas promedio, reducción de fletes y costos portuarios en más de un 75%, reducción a casi cero de las pérdidas de mercancías dentro de bodegas y patios del terminal, agilidad en el trámite de documentos y ampliación de la capacidad de almacenaje, entre otros. Sin embargo, en el cuarto año de la concesión, la inversión de la Sociedad Portuaria de Cartagena en infraestructura portuaria ya alcanzaba los 10 millones de dólares, un monto cercano al de la inversión total prevista para los 20 años de la concesión. De acuerdo con lo programado, a partir de ese momento la inversión en infraestructura del puerto debería caer. Un estudio de proyección y potencialidad del puerto señalaba no obstante un rumbo diferente. Una inversión del orden de 88 millones de dólares le permitiría a Cartagena competir en el área del Caribe, con Kingston y otros puertos, como puerto internacional de trasbordo, lo cual significaría independizar su desempeño del de la economía nacional.

La inversión se destinaría a habilitar el puerto para recibir barcos de mayor envergadura y para poder manejar un mayor número de contenedores por hora. La Sociedad Portuaria contaba con recursos propios para realizar la inversión adicional y cambiar el rumbo del Puerto de Cartagena, gracias a que las inversiones realizadas hasta la fecha habían conseguido buenos resultados habilitando al puerto para operar con mayor eficiencia. Pero una inversión de esa magnitud difícilmente se recuperaría en el tiempo restante de la concesión. La Sociedad Portuaria solicitó entonces al Gobierno la extensión del término de la concesión por 20 años más, hasta el año 2033, algo que estaba legalmente permitido si las dos partes del contrato así lo convenían. La solicitud, que fue finalmente aceptada por el gobierno, generó inicialmente malestar por lo que se consideró un tratamiento excesivamente favorable para el concesionario. En 2000, la Administración Pastrana tomó la decisión de demandar la decisión administrativa por medio de la cual se extendió el plazo de la concesión en 1998. La demanda se encuentra en trámite ante la justicia contencioso-administrativa.

Más recientemente, el Documento CONPES 3342 de 2005 envía señales mixtas a los inversionistas privados, al enumerar las condiciones que se deberán tener en cuenta en una eventual renegociación de los contratos con las actuales sociedades portuarias a cargo de las concesiones. Si esto se lee como el anuncio de una renegociación de contratos que vienen ejecutándose sin tropiezo, constituye una mala señal para el inversionista privado y un precedente dañino para la atracción de flujos de capital a estos proyectos.

* Fuente: Meléndez (2002).

En segundo lugar, está la tarea de continuar vinculando al sector privado como inversionista al desarrollo del sector. En el marco de una política de infraestructura que identifique adecuadamente las prioridades de inversión, el gobierno debe apoyarse en la iniciativa privada para identificar los proyectos que son entregables en concesión, y concentrar los recursos públi-

cos en el apalancamiento (o desarrollo) de aquellos proyectos cuyo valor presente neto es negativo, pero que son socialmente deseables. En este tema hay unas lecciones aprendidas acerca de la forma más adecuada de asignación de riesgos, y acerca de la necesidad de una institucionalidad sólida que asegure el buen diseño y la buena gestión de los contratos.

El marco legal para la vinculación del capital privado a la provisión de infraestructura es, sin embargo, susceptible de ajuste. Hasta la fecha, la interacción con el sector privado ha estado sujeta a las disposiciones de la Ley 80 de 1993, que contiene el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que concibe un contrato estatal único, que debe regir todo negocio en el que el sector público y el sector privado sean contrapartes. Bajo la Ley 80 de 1993, el contrato de concesión queda incluido en el mismo paquete de todos los contratos que realiza el Estado, sin que se reconozcan sus particularidades. Por ejemplo, esta ley exige a todo contrato una garantía única de cumplimiento, que es imposible de obtener en el sector asegurador para períodos de más de 5 años, ignorando que los contratos de concesión, por definición, requieren suscribirse por períodos más largos. El impacto de una Ley de Concesiones que entregue un marco más adecuado a este tipo de contratos y que limite la necesidad de regular la interacción de los sectores público y privado en cada contrato, es potencialmente inmenso.

El sector privado, en este contexto, tiene responsabilidades. En el marco de la política de infraestructura que dicte el gobierno, el sector debe participar activamente en la identificación de oportunidades para la inversión privada. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 80 de 1993 (parágrafo 2 del Artículo 32), cualquier privado interesado en un proyecto específico puede presentarlo al gobierno con su respectivo análisis de pre-factibilidad, para que sea considerado y, si se considera conveniente, adjudicado mediante un proceso de licitación. Impulsar este procedimiento, que no cuenta aún con mayor desarrollo regulatorio, puede resultar clave para el futuro del sector. Otra responsabilidad del sector privado frente a la que se requiere un llamado de atención es la de no caer en comportamientos oportunistas -como los que se han registrado en varios

casos- que aprovechan la debilidad institucional de la contraparte para derivar rentas a costa del bolsillo de los colombianos y del desarrollo del país.

C. Seguridad jurídica

Como se ilustró en el capítulo III, el país ha progresado en algunos frentes claves para el desarrollo del sector privado como son el adecuado manejo monetario, la promoción a la competencia externa a través de una apertura a la inversión extranjera y el mayor control a la corrupción. Sin embargo, en otras áreas que también resultan esenciales para el buen desempeño de los mercados, tales como el funcionamiento de las instituciones, la gobernabilidad, la regulación, ciertas políticas públicas -por ejemplo en materia tributaria- y el sistema legal, Colombia presenta severas dificultades. Estas deficiencias se traducen en una falta de seguridad jurídica, la cual incide de forma muy negativa en el desarrollo de las inversiones y los negocios privados. Un sector donde el efecto de la inseguridad jurídica es particularmente crítico es en el financiero, lo cual, a su vez, redundará en desestímulos fuertes al sector productivo. En esta sección se ilustran algunos casos concretos que ponen en evidencia la inseguridad jurídica que enfrenta el sistema financiero colombiano y su impacto sobre la financiación al sector real.

De hecho, la evidencia internacional indica que algunos aspectos legislativos, las instituciones, la gobernabilidad, la regulación y políticas como la monetaria y tributaria influyen decisivamente en el buen funcionamiento de los mercados financieros y definen el tipo de contratos que resultan entre los sectores real y financiero²⁵. En última instancia, estas condiciones determinan la magnitud del efecto que los mercados financieros tienen sobre el crecimiento y la expansión, en la medida en que puedan exacerbar o reducir las restricciones financieras que

enfrentan las empresas tanto en la magnitud de los recursos como en sus plazos (Arbeláez, 2006).

De acuerdo con la corriente de "Ley y Finanzas" (planteada en sus comienzos por La Porta *et al.*, 1997), entre los factores que reducen las restricciones financieras de las empresas y promueven el desarrollo financiero están la seguridad sobre derechos de propiedad, la protección adecuada de inversionistas, los derechos de acreedores, la eficiencia regulatoria, la aplicación y cumplimiento de la ley y los contratos, los menores niveles de corrupción, la estabilidad política y el control del crimen. Un entorno legal fuerte con una implementación adecuada de las leyes facilita el acceso a recursos y el desarrollo de mercados financieros. Cuando los derechos de los acreedores son débiles, éstos tienen menos disposición a prestar a firmas con un riesgo alto de no pago; cuando los derechos de los accionistas no son sólidos, los inversionistas tienen menor disposición a proveer capital a las empresas; y finalmente asegurar a los deudores los derechos de propiedad de los activos que usan como colateral aumentan el acceso a los recursos financieros. Derechos de propiedad seguros también permiten ampliar los plazos de los recursos en la medida en que acreedores y deudores entren en contratos de largo plazo y favorecen la reducción del costo del financiamiento²⁶.

Dentro de la regulación también se destacan aspectos cruciales para reducir el costo de los recursos y ampliar el acceso a los mismos como son: promover la competencia entre las instituciones financieras²⁷, apo-

²⁵ Ver por ejemplo Beck *et al.*, 2005; Beck y Levine, 2003; y Levine 2004a y 2004b.

²⁶ Existe evidencia empírica sobre la incidencia de cada uno de los factores mencionados en el desarrollo del sistema financiero y en reducir las restricciones de recursos de las empresas. Para un recuento de esta evidencia ver Arbeláez (2006).

yar el gobierno corporativo de los bancos²⁸, adoptar medidas tendientes a reducir los riesgos del sistema y fomentar a las centrales de información, asegurando un funcionamiento adecuado de las mismas²⁹.

Algunos ejemplos de estos indicadores aplicados al caso colombiano muestran una situación desalentadora. Como se mostró en el Capítulo III, Colombia está en una situación muy desventajosa en cuanto a la eficiencia del sistema legal y la protección de los derechos de propiedad, donde una de las variables con peor desempeño es la Ley y Orden, y adicionalmente el sistema judicial colombiano no garantiza una seguridad adecuada de los derechos de propiedad. En otros indicadores como el índice de La Porta *et al.* (1997) que mide el nivel de respeto de los derechos de los acreedores -en el cual se indaga por el congelamiento de la garantía en caso de quiebra, el orden en la prelación de pagos para el acreedor, la exigencia de consulta con acreedores en caso de reestructuraciones y el despido de directivos de la empresa en caso de reestructuración-, el país obtiene una calificación de cero, la más baja de América

²⁷ Sin embargo, este resultado es aún más contundente cuando existe una regulación restrictiva que genera impedimentos a la entrada y a la actividad de las entidades.

²⁸ El buen gobierno corporativo implica más capital para las empresas y mayor participación en el mercado de valores, y mejoras en este aspecto están asociadas a un mejor funcionamiento operacional de las mismas a través de un manejo más adecuado, una mejor asignación de los recursos y una mayor eficiencia.

²⁹ Las oficinas de crédito o centrales de información son un factor central para facilitar el flujo de información. Las historias crediticias proveen a los prestamistas información sobre el comportamiento pasado de los deudores con sus obligaciones, lo que les permite predecir mejor el desempeño de los créditos en el futuro. Los reportes de crédito también mejoran los incentivos de los deudores para pagar a tiempo sus préstamos, en la medida en que pagos tardíos con una entidad pueden conducir a sanciones con las demás instituciones. En síntesis, las centrales de información a través de listas positivas y negativas aumentan los préstamos bancarios, disminuyen los costos de los recursos y reducen las tasas de mora.

Latina. A esto se suman los resultados de otras fuentes como *Doing Business*, que muestran que en 2004 el número de trámites para ejecutar una garantía en el país es de 37 -frente a 28 en Chile, 25 en Brasil y 17 en Estados Unidos- y el tiempo que toma ejecutar una garantía es de cerca de un año (más de dos años en el caso de las garantías hipotecarias) mientras en los países desarrollados es en promedio de 100 días. El recuadro 3 ilustra en detalle los principales problemas que en estas áreas enfrenta el sector financiero, en especial el sector hipotecario.

Sin duda, la inseguridad jurídica está, en buena parte, detrás de las restricciones al financiamiento que enfrenta el sector real del país y determina el corto plazo de los recursos disponibles, convirtiéndose en obstáculos para la expansión y el crecimiento. En línea con esta idea, Echavarría y Arbeláez (2003) muestran que en Colombia las empresas están restringidas financieramente, en la medida en que se ven obligadas a utilizar recursos propios para invertir en el largo plazo³⁰. La estructura de financiamiento de las firmas en el país y su evolución permiten ilustrar este hecho: la principal fuente de recursos para expansión son las utilidades reinvertidas (30% del total de recursos), seguidas por el crédito interno bancario de largo plazo (27%) y el leasing (15%)³¹. El crédito externo representa apenas el 4% del total de recursos, y el crédito de proveedores y el bancario de corto plazo financian principalmente el capital de trabajo. La financiación a través del mercado de capitales es casi inexistente con apenas cerca de 2% en bonos y acciones.

³⁰ Sin embargo, la liberalización financiera de los noventa, con el consecuente aumento en la cantidad de crédito, alivió en parte estas restricciones que de nuevo se agudizaron tras la crisis de finales de los años noventa.

³¹ El uso del leasing es particularmente importante en las medianas y pequeñas empresas, debido a las ventajas tributarias en el uso de este instrumento.

Los recursos de las empresas en Colombia son además, en su mayoría, de corto plazo: en 2003 61% del total de la deuda era inferior a un año, 21,7% entre uno y tres años y sólo 17% tenía plazos superiores a tres años³². De acuerdo con los empresarios, las razones detrás de la mencionada estructura de financiamiento son primordialmente los menores costos y el no tener acceso a otras fuentes³³.

La presencia de restricciones financieras luce aún más crítica si se compara con otros países: el indicador promedio para 1993-2003 de financiación interna³⁴ muestra que en Colombia es alto (2,4) frente al promedio de América Latina (1,8), y a países como México, Chile y Brasil, con niveles de 1,9, 1,8 y 1,2, respectivamente.

Siguiendo los hallazgos de la literatura internacional, las restricciones financieras y la corta maduración de los fondos son prueba de la ausencia de mercados financieros desarrollados y eficientes, en lo cual tienen una influencia directa deficiencias institucionales, legales y regulatorias. Sin lugar a dudas atacar problemas en estos frentes y brindarle al sector financiero la seguridad necesaria para intermediar eficientemente los recursos, pueden ser medidas más eficaces y menos nocivas para lograr una expansión del crédito que, sobrerregular las actividades o aplicar medidas que por ir en contra del mercado, no son sostenibles en el tiempo.

³² Esta situación es especialmente crítica en las firmas pequeñas, donde apenas 11% eran recursos bancarios de largo plazo.

³³ Se observan diferencias marcadas entre tamaños de empresas, comprobando que las pequeñas son las más restringidas en el acceso a recursos externos: las grandes utilizan más crédito bancario interno (46% del financiamiento) e incluso del extranjero, y acuden en mayor medida al mercado de capitales. En contraste, las de menor tamaño usan principalmente crédito de proveedores, recursos propios y menos fondos financieros formales.

³⁴ Financiación Interna: (Caja + reducciones en inventarios y cuentas por cobrar + aumentos en cuentas por pagar)/Inversión.

Recuadro 3

Sistema legal, derechos de propiedad y sector hipotecario

El sector financiero en general y la financiación de vivienda en particular son actividades donde la inadecuada protección de los derechos de propiedad y algunas deficiencias del aparato judicial tienen efectos negativos que se manifiestan en riesgos altos asumidos por las entidades financieras y se traducen, en consecuencia, en restricciones al acceso a los recursos y/o en mayores costos de los mismos.

De acuerdo con un reciente estudio Cuellar (2004), los principales inconvenientes que enfrenta el sector financiero y especialmente el hipotecario, se concentran en una débil protección de los créditos y en dificultades para hacer efectivas las garantías. A pesar de la Reforma al Código de Procedimiento Civil -Ley 794 de 2003- que permitió simplificar y resolver algunos de los cuellos de botella mediante avances sustanciales en los procesos de notificación, prácticas de la diligencia de remate, trámites de los avalúos, eliminación de la consulta, entre otros aspectos, aún persisten problemas en estas áreas.

Protección del crédito. Aún cuando la misma Constitución Política establece con claridad que los créditos deben ser protegidos por el Estado, en la práctica este principio no siempre aplica para las entidades financieras. En efecto, en los casos de incumplimiento el acreedor padece un proceso complejo para hacer efectivo el crédito y se enfrenta a una rama judicial congestionada, carente de recursos y sujeta a procedimientos que conllevan demoras sustanciales. De acuerdo con el ICAV, los procesos que buscan hacer efectiva una garantía hipotecaria -procesos ejecutivos terminados por adjudicación o remate- tienen una duración promedio de cuatro años, según información del período 2003-2005. Entre otros aspectos, esto se origina en una gran congestión judicial y en una alta intervención de los jueces en las diferentes etapas de los procesos.

La congestión judicial se evidencia en diferentes instancias, para empezar, a nivel de la justicia civil. De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura y los gremios financieros, a septiembre de 2005 los procesos antes de la sentencia ante la justicia civil ascendían a 1,4 millones, de los cuales 1,3 millones eran procesos ejecutivos de todo tipo, 386 mil correspondientes al sector financiero y 124 mil específicamente a las entidades afiliadas al ICAV.

También se hace evidente en las prácticas de medidas cautelares -es decir la diligencia de secuestro y de entrega de bienes perseguidos-. Según información de los diferentes gremios financieros, de los 386.231 procesos ejecutivos del sector a septiembre de 2005, casi 170.000, 44%, no tenían diligencia de secuestro y dentro de ellos 49.000 eran de tipo hipotecario. Es importante mencionar que, de acuerdo con la legislación actual, sólo jueces -quienes en determinadas circunstancias pueden delegar en alcaldías e inspectores de policía- están facultados para realizar estas prácticas, pero ésta es una más de las múltiples funciones asignadas a ellos. Adicionalmente, hay un severo problema de acumulación de procesos (*stock*) a lo que entran a sumarse nuevos flujos. Aunque en 2003 el gobierno nombró jueces especializados para evacuar las diligencias represadas y se logró dar trámite a la mayor parte del inventario, la medida fue temporal y los procesos volvieron a acumularse.

Paralelamente, y siguiendo los principios establecidos en la Constitución sobre el debido proceso, se presenta una excesiva intervención judicial en algunos aspectos del trámite de los procesos, con una limitada participación de terceros expertos y especialistas. Esto redundando en una fuerte carga administrativa de los juzgados que además conduce, en algunas ocasiones, a deficiencias en la calidad de los fallos.

Un ejemplo claro que se origina en la jurisprudencia colombiana es la intervención de los jueces en todos los trámites para la diligencia de secuestro y entrega de bienes, lo que vuelve el proceso complejo y se convierte en un cuello de botella para los procesos de ejecución y restitución. Otro caso que se destaca son las prácticas de la liquidación (monto de la deuda) y reliquidación (o cálculo del alivio de la Ley de Vivienda de créditos) de los créditos, donde se ha detectado que los auxiliares de la justicia a quienes se encomienda esta labor, no son siempre expertos conocedores del sistema de valor constante y, tal vez por la misma razón, los procedimientos que realizan desconocen el alcance de las normas, fundamentándose, en cambio, en interpretaciones de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la UPAC y la Ley de Vivienda. Esto entra a sumarse a la gran inestabilidad jurídica derivada de la ambigüedad de las normas.

Garantías. El segundo gran obstáculo que enfrenta el sistema financiero tiene que ver con las ineficiencias para hacer efectivas las garantías de los créditos. Aunque la función de éstas es proteger al acreedor frente a la insolvencia del deudor con prelación para el pago sobre otros créditos, en Colombia las garantías, en general la hipoteca y la prenda, no cumplen con este propósito. Los acreedores enfrentan problemas de diversa índole: una prelación legal insuficiente pues otras acreencias se pagan en primer término (laborales y fiscales); la imposibilidad de hacer efectiva la garantía estando de por medio el concurso; y la restricción de los acreedores en un concurso para modificar las garantías reales. En efecto, una vez registrada una situación de insolvencia por parte del deudor, el acreedor no recibe pago alguno dentro del concurso liquidatorio y en los escenarios recuperatorios recibe el mismo tratamiento de acreedores sin garantía, entre otras razones por la posibilidad que existe en el sistema vigente de disponer de la garantía, en desmedro del acreedor, garantizado y aún en contra de su voluntad. Además, esta situación se ve afectada por la presencia de pasivos ocultos que, cuando aparecen después de largas demoras en el trámite de los procesos ejecutivos, sus cuantías son tan representativas que anulan la cobertura de la garantía real.

A los temas mencionados y tratados en detalle en el estudio del ICAV entran a sumarse otras medidas regulatorias que sin lugar a dudas afectan en forma importante la consolidación del sistema de financiación de vivienda y la democratización del crédito. Entre ellos, vale mencionar el tope a las tasas de interés originado en la Ley 546 de 1999 y la disposición de la Corte Constitucional de que la tasa de interés de los créditos de vivienda debe ser la más baja del mercado y aún menor en el caso de la vivienda *vis*, cuyo nivel está determinado por el Banco de la República. Con esto, los créditos hipotecarios operan hoy con reglas de mercado por el lado del pasivo pero con controles administrativos por el lado del activo, una situación que pone a estas entidades en desventaja frente a la banca comercial y sin duda limita el acceso a los recursos de crédito.

D. Política antimonopolio

Para que una economía de mercado funcione adecuadamente, el Estado debe garantizar -dentro de límites razonables- derechos económicos fundamentales, tales como la propiedad privada, la libertad de empresa y la iniciativa privada, la libertad de asociación, y, en particular, la libertad de competencia económica, entendida como la posibilidad efectiva de los participantes en un mercado para ofrecer y vender bienes o servicios a los consumidores, y formar y mantener una clientela. La libre competencia económica se encuentra consagrada como derecho constitucional en el artículo 333 de la Constitución Política.

La libertad de competencia se puede ver eliminada o restringida por el establecimiento de monopolios de derecho, por el reconocimiento de marcas o de derechos de propiedad intelectual a través de patentes, por la explotación abusiva de posiciones dominantes en el mercado, por prácticas restrictivas de la competencia, y por actos de competencia desleal de tipo nacional o internacional como el *dumping*. Las dos primeras formas de restricción o alteración de la competencia son legítimas, y están contempladas y reglamentadas por normas de carácter constitucional y legal. Las tres últimas, por el contrario, surgen como resultado de fallas de mercado y el Estado debe intervenir para solucionarlas o mitigarlas.

Bajo el régimen de la Constitución de 1886, el fundamento para la expedición de una ley antimonopolios provenía del artículo 32 de la Carta, que ponía en cabeza del Estado la dirección general de la economía, así como la posibilidad de intervenir en la misma en determinadas circunstancias y para ciertos fines. Con base en ese artículo se expidió la Ley 155 de 1959, que fue luego reformada por el Decreto Extraordinario 3.307 de 1963, y reglamentada por el Decreto 1.302 de 1964.

A pesar de que en general se reconoce que la Ley 155 de 1959 responde a criterios técnicos que hubieran permitido su aplicación con el objeto de controlar las prácticas restrictivas de la competencia y los abusos en que han incurrido los monopolistas, las autoridades competentes nunca la aplicaron en el pasado. Como una posible explicación a la ineficacia de esta ley se ha señalado un defecto estructural de la legislación, con origen en el desarrollo del parágrafo de su artículo 1º: aunque el artículo 1º de la Ley 155 de 1959 contiene un postulado general de prohibición de las prácticas restrictivas de la competencia, el parágrafo de ese artículo establece la posibilidad de introducir excepciones a la prohibición general y, al desarrollar el parágrafo, el Decreto 1.302 de 1964 incorporó dentro de las excepciones a la prohibición general, todas las actividades económicas de alguna importancia, haciendo virtualmente inoperante la ley de la competencia³⁵.

No se dictaron otras normas sobre prácticas restrictivas de la competencia hasta la expedición del Código de Comercio en 1971, que estableció en su artículo 202, una regla de incompatibilidades para ejercer cargos directivos en más de cinco juntas directivas de sociedades por acciones.

El tema de la competencia, sin embargo, comenzó a tener una gran dinámica legislativa a partir de 1990, con la expedición de la Ley 45 de 1990 sobre reforma financiera, en la que se incluyó un capítulo sobre competencia e información. Posteriormente, se expidió la Ley 1 de 1991 -el Estatuto de Puertos Marítimos- en la cual se incluyó un capítulo sobre restricciones a la libre competencia y se le atribuyó el control sobre este tipo de prácticas a la Superintendencia Nacional de Puertos.

³⁵ Miranda (2003).

La mención que hace la Constitución de 1991 a las posibilidades de intervención del Estado para proteger la competencia constituyó un avance notable. Con posterioridad a su expedición, el Gobierno Nacional se empeñó en desarrollar los principios constitucionales relacionados con la garantía del derecho a la libre competencia y la prohibición a la realización de prácticas restrictivas de la competencia. La expresión más importante de este esfuerzo normativo es el Decreto 2.153 de 1992 que, con la Ley 155 de 1959, conforma el régimen general del país en materia de derecho de la competencia.

Además de los anteriores, hay otros desarrollos normativos posteriores a la expedición de la Constitución Política de 1991 que incluyen normas sobre competencia, como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 1.730 de 1991, y Decreto 663 de 1993), y la normatividad del sector de telecomunicaciones (Decreto 1.794 de 1991, Decreto 2.122 de 1992, Decreto 741 de 1993).

El marco normativo contenido en la Ley 155 de 1959 y en el Decreto 2.153 de 1992 parece razonablemente adecuado. Mantiene los lineamientos generales comunes de las legislaciones de los países que cuentan con este tiempo de disposiciones, pero, más allá del paralelo de derecho comparado, "no se encuentra evidencia de conductas restrictivas de la competencia reiteradas que no haya sido posible contrarrestar o neutralizar por no encontrarse prohibidas en la ley, como tampoco se han hecho denuncias de que alguna de las disposiciones de esta ley sean el obstáculo para poder llevar a cabo prácticas empresariales necesarias para el desarrollo de alguna actividad"³⁶.

La legislación vigente para la defensa de la competencia incluye normas sobre prohibición a las prácticas restrictivas de la competencia y al abuso de la

posición dominante en el mercado (principalmente contenidas en la Ley 155 de 1959 y en el Decreto 2.153 de 1992); sobre protección al consumidor (principalmente contenidas en el Decreto 3.466 de 1982); sobre derechos *anti-dumping* y compensatorios (contenidas en el Decreto 150 de 1993) y sobre prohibición de las conductas de competencia desleal (contenidas en los artículos 75 a 77 del Código de Comercio y en la Ley 256 de 1996).

Las normas sobre prácticas restrictivas y abuso de la posición dominante buscan proteger el bienestar de los consumidores frente a las conductas unilaterales o concertadas de los productores o distribuidores tendientes a evitar la competencia; las normas sobre protección al consumidor dirigen su esfuerzo a exigir garantías mínimas de calidad y servicio para los consumidores; las normas *anti-dumping* protegen a los productores nacionales frente a las prácticas desleales de comercio internacional; y las normas sobre competencia desleal intentan proteger a los competidores frente a conductas monopolizadoras de sus colegas, deliberadamente dirigidas a privarlos de su mercado.

La dispersión de la normatividad y la multiplicidad de normas particulares a sectores específicos en materia de competencia, que genera incertidumbre acerca de la normatividad aplicable en cada caso (Recuadro 4) sugieren que, el país requiere compilar la legislación existente en un marco normativo general aplicable a todos los sectores y actividades económicas. Aunque en principio no hay evidencia de que las disposiciones especiales respondan a particularidades de la competencia en cada sector, la expedición de un marco normativo general requeriría en todo caso de una revisión cuidadosa de la

³⁶ Archila (2006).

Recuadro 4

La fusión de Avianca y Aces*

El 27 de marzo de 2001 Avianca y Aces informaron a la Superintendencia de Industria y Comercio (sic) la intención de integrarse. El argumento expuesto por las dos principales aerolíneas del país era que, una fusión les permitiría reducir costos y realizar las inversiones requeridas para mejorar su eficiencia. Esta medida era necesaria para enfrentar la competencia de aerolíneas internacionales que resultaría de la política de cielos abiertos, vigente a partir de 2003. Argumentaban que, de lo contrario, existía una alta probabilidad de que Avianca entrara en concordato o quebrara.

La sic es la entidad encargada de evaluar todas las fusiones a la luz de las leyes de competencia vigentes. Para evaluar la viabilidad de esta fusión, la entidad utilizó modelos internacionales para analizar el efecto que tendría sobre diferentes factores del mercado -como demanda, capacidad de respuesta de los competidores, tarifas y calidad del servicio- y encontró que ésta dejaba a las compañías en una posición dominante, con el control del 67% del mercado. En este contexto las aerolíneas podrían, por ejemplo, reducir la oferta de vuelos, incrementar las tarifas y deteriorar el servicio. Además, no era claro que las ganancias en eficiencia que motivaban la fusión fueran a transferirse a los usuarios en la forma de menores tarifas. Dado que la operación restringía la libre competencia y perjudicaba a los usuarios, la fusión se objetó mediante la Resolución 19.354 del 8 de junio de 2001.

Como respuesta, las aerolíneas implantaron un recurso de reposición. Además, aducían que, existiendo la posibilidad de un recurso, la resolución de objeción de la operación de integración no era cosa juzgada y por lo tanto no podía ser explicada públicamente, Avianca y Aces interpusieron una recusación contra el Superintendente. Mediante resolución número 0764 del 22 de agosto de 2001, el Ministro de Desarrollo Económico resolvió declarar fundada la recusación y separó de la decisión del recurso de reposición pendiente al Superintendente Emilio José Archila Peñalosa. Tras esta decisión, el nuevo Superintendente no resolvió el recurso de reposición presentado por las aerolíneas, argumentando que esto no era competencia de la sic.

Dada la imposibilidad de llevar a cabo la integración propuesta a la sic, Avianca y Aces presentaron ante la Aeronáutica Civil un Memorando de Entendimiento Operacional, con acuerdos de colaboración de itinerario integrado, código compartido y contrato de fletamento. Estos acuerdos fueron aprobados por la Aerocivil a través de la Resolución 4.888 del 12 de diciembre de 2001. Así, entró en operación la Alianza Summa.

En este caso, la dispersión en la normatividad generó incertidumbre sobre cuál debería ser la normatividad aplicable. El artículo 2° del Decreto 2.153 de 1992, establece que es función de la sic "Velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas en los mercados nacionales, sin perjuicio de las competencias señaladas en las normas vigentes a otras autoridades [...]". En el caso particular del transporte aéreo, las competencias sobre las conductas incluidas en la ley antimonopolio, están distribuidas entre la sic y la Aerocivil. La primera es la autoridad competente para evaluar las integraciones, mientras que la segunda tiene competencia sobre los acuerdos de colaboración entre aerolíneas. Esto permitió que en el caso de Avianca y Aces las aerolíneas cambiaran su propuesta inicial de integración por varios acuerdos de cooperación, que fueron evaluados por la Aerocivil y no por la sic. La aprobación de estos acuerdos condujo a la operación conjunta hasta la liquidación de Aces en 2003, cuando Avianca, como única aerolínea de la Alianza Summa, quedó operando las aeronaves y las rutas de Aces.

* Preparado por Camila Casas.

normatividad vigente, para mantener diferencias con el régimen general cuando éstas se justifican.

La otra gran reforma que se requiere para el buen funcionar de la política de competencia en Colombia tiene que ver con el fortalecimiento de la institu-

cionalidad a cargo de su implementación. Frente a la importancia que el tema tiene para el adecuado funcionamiento de la economía, la capacidad institucional para investigar y prohibir prácticas comerciales restrictivas es irrisoria. La situación es dramática por dos razones. Por una parte, a pesar

de que, de acuerdo con la ley, la función está primordialmente en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, existe una multiplicidad de autoridades con funciones análogas. Esto es indeseable en la medida que el buen ejercicio de la política de competencia requiere de personal muy especializado. La inactividad de la gran mayoría de las autoridades sectoriales en esta materia puede interpretarse como manifestación de esto último. Por otra parte, los recursos asignados al cumplimiento de esta función son muy limitados. El presupuesto de la Superintendencia de Industria y Comercio es pequeño y ésta es solo una de por lo menos doce funciones importantes que cumple esa entidad³⁷.

El país requiere la consolidación de una autoridad única que se encargue de las funciones administrativas relacionadas con el tema de prácticas comerciales restrictivas, competencia desleal e integraciones empresariales. Para aprovechar la experiencia que ha adquirido la Superintendencia de Industria y Comercio desde la expedición del Decreto 2.153 de 1992 y de la ley 256 de 1996, sería razonable que esa concentración se haga en una parte escindida de esa entidad. Lo anterior, entendiéndolo, por supuesto, que esa autoridad única no puede desconocer la existencia de actividades y sectores con particularidades que deben tenerse en cuenta a la hora de tomar decisiones -sector financiero, sectores de servicios públicos, sectores de comunicaciones, entre otros- y que con frecuencia será necesario consultar el concepto de las entidades supervisoras sectoriales o del ministerio del ramo.

Archila (2006) sostiene que para regular el tema de derecho de la competencia adecuadamente y lograr su efectiva aplicación, son necesarios tres elementos:

³⁷ Archila (2006).

"normatividad sustantiva, procedimiento, y funcionarios competentes". Al primero y al último se ha hecho referencia. Sobre el procedimiento, hay dos ideas de este autor que se recogen en el presente trabajo.

La primera se refiere a la participación de particulares en la investigación y trámite de integraciones. A pesar que en la Constitución Política la prevé, "la lectura que ha hecho la Superintendencia de Industria y Comercio a la ley es que en las investigaciones y trámites de integraciones, nadie puede participar". Esto ha sido un error, pues la correcta vigilancia de los mercados necesita de la colaboración de los empresarios afectados y de los consumidores. Es necesario, entonces, "que se abra el procedimiento administrativo, a fin de que las víctimas directas de los carteles o de las conductas abusivas y los interesados en procesos de integración empresarial, puedan hacerse parte; y que se diversifiquen y hagan expeditos los procedimientos e instancias en las que los afectados podrán reclamar la indemnización de los perjuicios causados".

La segunda es que, además de las funciones jurisdiccionales, que ya tiene, en materia de competencia desleal, debe dotarse a la Superintendencia de Industria y Comercio, o a la autoridad antimonopolio que la sustituya, de funciones jurisdiccionales sobre prácticas comerciales restrictivas. Actualmente los competidores afectados por conductas contrarias a la libre competencia sólo pueden acudir ante la justicia ordinaria para demandar la indemnización de perjuicios.

E. La política de desarrollo empresarial

La política de desarrollo empresarial es la expresión más directa del esfuerzo del gobierno por apoyar al sector privado en su proceso de desarrollo. Con fundamento claro en los mandatos de la Consti-

tución vigente, es también una de las formas más recurrentes de intervención del gobierno en los mercados.

Además de esfuerzos deliberados por mejorar el entorno -elementos macro, de seguridad, y de regulación- la política de desarrollo empresarial contempla el impulso sectorial por la vía de políticas específicas. En esta sección se presenta un breve inventario de los instrumentos de apoyo que el gobierno ha puesto a disposición de los empresarios, clasificados en cuatro categorías, y se evalúa -con sujeción a la información disponible-, el desempeño que ha tenido cada uno de ellos³⁸.

1. Reformas legales

Exenciones tributarias: de acuerdo con la Ley 788 de 2002, las rentas generadas en el transporte fluvial y la generación de energía con recursos eólicos, biomasa y residuos agrícolas, tienen exenciones del impuesto de renta por 15 años, mientras que los servicios hoteleros prestados por hoteles nuevos o remodelados, lograron exenciones por 30 años. De la misma forma, se aplican exenciones al aprovechamiento de plantaciones forestales, al leasing de 10 años de inmuebles construidos para vivienda, a la elaboración de nuevos productos medicinales y de nuevos productos de software, y a la prestación de servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos. La maquinaria industrial no producida en el país para transformaciones de materias primas también tiene rebajas arancelarias y la importación de maquinaria no producida en el país un descuento especial de IVA.

³⁸ Esta sección se basa ampliamente en la información contenida en el documento CONPES 3.280 de 2004 y recoge el análisis contenido en Meléndez y Paredes (2005), y en Harker y Meléndez (2004).

Posteriormente, la ley 818 de 2003 le otorga beneficios tributarios a los nuevos cultivos de rendimiento tardío (exención sobre la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de cacao, caucho, cítricos y otros frutales con clara vocación exportadora -14 años desde la siembra-palma de aceite -10 años desde la producción). A su vez, la ley 863 de 2003 autoriza la reducción de la renta gravable hasta en 30% a través de la reinversión de utilidades, buscando incentivar la inversión en activos fijos productivos entre 2004 y 2007.

Se calcula que en el marco fiscal de mediano plazo los beneficios tributarios a personas jurídicas -el equivalente a las pérdidas fiscales para el gobierno por cuenta de las exenciones concedidas- equivalen a 1,9 billones de pesos en 2005, 0,84 billones de los cuales corresponden a la exención por reinversión en activos fijos, 0,98 billones a rentas exentas y 0,07 billones a descuentos tributarios.

Lamentablemente no existe una evaluación costo/beneficio completa de la utilización de exenciones tributarias como herramienta de apoyo al desarrollo empresarial. Medina *et al.* (2003), en un ejercicio empírico para la industria manufacturera, encuentran que las exenciones al impuesto de renta no han contribuido a mejorar la productividad. Su ejercicio no analiza los posibles impactos de las exenciones sobre la reactivación de zonas deprimidas, o su impacto sobre la generación de empleo.

Estrategias de apoyo a la competitividad laboral: para mejorar la productividad empresarial se permitió la reducción del pago de las horas extras.

Condiciones adecuadas para la inversión extranjera: para facilitar la inversión extranjera, se autorizaron la implementación del registro automático de la inversión y el uso de la fiducia mercantil como medio para

realizar inversiones. Adicionalmente, con el objeto de ampliar la seguridad jurídica, recientemente se han desarrollado herramientas de estabilización normativa y tributaria.

2. Políticas de estímulo a la productividad y articulación empresarial

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo viene desarrollando diferentes políticas para mejorar el entorno competitivo del país, fortalecer la oferta productiva e impulsar la asociatividad empresarial.

La política nacional de productividad y competitividad se desarrolla a través de la Red Colombia Compite y de los Convenios de Competitividad, que buscan facilitar la actividad productiva y exportadora del sector privado a través del establecimiento de metas y acciones concretas por parte del gobierno y de los privados. El Programa de Desarrollo de Proveedores y el Programa de Comercialización buscan promover la articulación de las MIPYMES entre sí, y con las grandes empresas, y apoyar esquemas de comercialización asociativos.

3. Intervención a través de instancias de coordinación

Las instancias de coordinación a nivel del Gobierno Nacional son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Asesor de la Microempresa, el Consejo Asesor de la PYME, el Consejo Nacional de Industria y el Consejo Asesor de Parques Tecnológicos. Todos estos son entes que asignan recursos, y recomiendan y definen políticas con criterios sectoriales.

En el nivel regional, igualmente, hay un gran número de instancias de coordinación que operan con la participación, y en algunos casos la coordinación

del Gobierno Nacional. Entre ellas están los convenios de competitividad de las cadenas productivas, la Red Colombia Compite, los CARCES, los consejos regionales de la MIPYME, las agendas regionales de ciencia y tecnología, los consejos regionales de competitividad y las mesas regionales del SENA.

4. Instrumentos financieros de desarrollo empresarial

Son iniciativas de apoyo directo que se realizan con cargo a recursos de presupuesto nacional y mediante entidades de capital público.

Recursos de cofinanciación: la asignación de recursos públicos con el fin de contribuir a mejorar la productividad y competitividad de las empresas se hace a través de: i) la cofinanciación de proyectos dirigidos a la creación de empresas, ii) la estimulación de la capacidad innovadora y iii) desarrollo tecnológico, iv) la prestación de asistencia técnica y v) fomento y promoción de las exportaciones. Los subsidios directos provenientes de esquemas de cofinanciación ascienden a \$120 mil millones anuales. Estos subsidios son ejecutados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo MCIT a través del Fondo Colombiano de Modernización Tecnológica de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME), y a través de programas de promoción a las exportaciones como EXPOPYME y el Programa Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC), por Colciencias y por el SENA.

Hasta ahora estos programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa se han venido desarrollando aisladamente sin tener en cuenta la existencia de otros instrumentos públicos que persiguen objetivos comunes. La falta de coordinación entre ellos ha dado lugar a duplicidades en el uso de recursos (Cuadro 4).

Cuadro 4. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO EMPRESARIAL

Entidad	Desembolsos	
	2002	2003
Bancoldex	Total: \$1,09 billones Gran empresa: \$1,4 billones Pymes: \$156 mil millones Microempresas: \$6 mil millones	Total: \$2,4 billones Gran empresa: \$1,4 billones Pymes: \$468 mil millones Microempresas: \$136 mil millones
Finagro	Total: \$1,1 billones Gran empresa: \$139 mil millones Pymes: \$886 mil millones Microempresas: \$27 mil millones	Total: \$1,6 billones Gran empresa: \$330 mil millones Pymes: \$1,2 billones Microempresas: \$25 mil millones
Fonade	\$14.202 millones	\$24.778 millones
Findeter	\$118,66 millones	agosto \$201.280 millones

Fuente: CONPES 3.280 de 2004.

Los programas, adicionalmente, muestran una escasa ejecución de los recursos de apoyo disponibles. Aunque existe conocimiento de programas realizados por un conjunto de instituciones, se ha detectado bajo conocimiento por parte de los empresarios de los instrumentos que existen.

Finalmente, la ley 789 de 2003 dispuso que parte de los recursos parafiscales que recibe el Sena se destinarán a la creación de empresas. Estos recursos se ejecutarán a través del Fondo Emprender, que se dedicará a financiar ideas innovadoras y con potencial mediante aportes de capital semilla.

Créditos de fomento: los recursos de crédito que el Gobierno pone a disposición de los empresarios se canalizan a través de redescuentos a los intermediarios financieros. Las entidades públicas que ofrecen créditos de fomento son Bancoldex, FINAGRO (sector agrícola), Fonade y Findeter. Los usos de los dineros desembolsados por estas entidades durante 2002 y 2003 se presentan en el Cuadro 5. La experiencia muestra que el crédito de fomento para las MIPYMES ha tenido baja participación en el total de recursos

ofrecidos por los bancos. Una posible explicación puede ser que la ausencia de una historia de relación con el sector financiero convierte a gran número de empresas colombianas en clientes riesgosos, dificultando su acceso al crédito.

Garantías: se trata de garantías que tienen por objeto facilitar a las empresas el acceso a crédito a través del sector financiero. El sector público apoya el acceso al crédito de estos agentes a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) (sector agrícola). Estas entidades otorgan fianzas que respaldan de manera subsidiaria una operación de crédito o de leasing. Se otorgan a una persona natural o jurídica hasta un porcentaje del saldo del capital, e intereses durante toda la vigencia del crédito, o hasta un porcentaje del valor presente neto del contrato de leasing.

El comportamiento del FNG ha sido dinámico en los últimos años. Entre 1999 y septiembre de 2003 se pasó de 12 mil avales emitidos a 57 mil. Esta actividad fue impulsada por la capitalización de \$100 mil millones por parte del gobierno y por otras medidas tales como:

Cuadro 5. RUBROS FINANCIADOS POR DIFERENTES TIPOS DE FONDOS

Rubros financiables	FOMIPYME	SENA	PNPC	Colciencias
Personal técnico	X	X	X	X
Diseño de equipos de producción, de productos y de procesos	X	-	-	-
Diseño y desarrollo de software	X	-	X	X
Contratación de servicios tecnológicos	X	X	X	X
Contratación de consultoría especializada	X	-	X	X
Capacitación para la formulación e implementación de proyectos empresariales	X	-	-	-
Investigación de estudios de mercadeo, comercialización y marketing	X	X	-	-
Capacitación en programas de salud ocupacional y riesgos profesionales	X	-	-	X
Capacitación y actualización del talento humano	X	X	X	X
Registro de patentes	X	X	-	X
Participación en ferias y eventos nacional e internacionales	X	-	-	-
Normalización, certificación y similares	X	X	-	X
Diseño de bienes de capital que incluyan innovación tecnológica	-	-	X	-
Inteligencia de mercados	X	-	X	-
Conexión de redes telemáticas	-	-	X	X
Documentación y bibliografía	-	-	X	X
Arrendamiento de equipo de investigación y control de calidad no disponible en los centros	-	-	-	X
Diseño de prototipos	-	-	-	-
Aprendices y estudiantes o tutores	-	-	-	X
Adecuación de infraestructura	-	-	-	X
Material de promoción y difusión	-	-	-	X

Fuente: CONPES 3.280 de 2004.

i) la ampliación de la cobertura geográfica al nivel nacional gracias a la creación de fondos regionales de garantías, y ii) la automatización de las garantías de bajo riesgo debido a la creación de garantías globales. Sin embargo, por la manera en la que se accede a estas garantías -a través del sector financiero-, estas usualmente no llegan a las empresas más pequeñas y en esta medida su impacto es limitado.

V. RECOMENDACIONES

La revisión de la relación entre el gobierno y el sector privado en Colombia desde ángulos diversos, pone de presente inconsistencias en la postura del primero frente al segundo, que se manifiestan en aspectos específicos de la política pública, y que son potencialmente costosos en términos de crecimiento y desarrollo.

La amplitud de los mandatos constitucionales ha dado lugar a una multiplicidad de aplicaciones de

los mismos. Preocupa en particular que los postulados acerca de la "función social" de la empresa y de la propiedad sirvan para amparar tratamientos preferenciales a algunos sectores productivos. Detrás de estos, con frecuencia, existe la presión de poderosos grupos de interés, o bien para sustentar acciones que deterioran la seguridad jurídica, tan necesaria para el buen funcionar de una economía de mercado. Ninguna de las dos cosas contribuye al desarrollo del país.

El país requiere con urgencia alcanzar un consenso acerca del modelo de relación público/privada que es deseable, para que en todas sus áreas de actividad el gobierno opere con el mismo norte y pueda efectivamente facilitar la tarea del sector privado como motor de desarrollo. Las recomendaciones puntuales que se entregan más abajo son acordes con una visión del mundo en la que el gobierno concentra su actividad en la provisión de un entorno adecuado para el buen funcionamiento de los

mercados, establece prioridades con un enfoque macro en el que el mediano y largo plazo priman sobre el corto plazo, y limita su intervención a las situaciones en las que se requiere la solución o la mitigación de fallas de mercado. También son acordes con una visión en la que el gobierno, consciente de las restricciones de carácter político que debe enfrentar, protege la toma de decisiones a través de la adopción de procedimientos técnicos que limiten la filtración de recursos hacia áreas o actividades que no son prioritarias.

□ Rediseñar la estructura tributaria teniendo en cuenta que i) los impuestos que recaen sobre una base más amplia implican pérdidas menores de bienestar; ii) resulta más costoso para la economía financiar el déficit fiscal con tasas específicas a sectores particulares; iii) las tasas diferenciales a segmentos de un mismo sector afectan la competencia y pueden resultar en decisiones de inversión equivocadas y costosas para el país en el largo plazo; iv) si se insiste en tasar de manera diferencial segmentos o sectores, deben tenerse en cuenta las elasticidades de demanda en la fijación de las tasas impositivas, para generar las menores pérdidas de eficiencia posibles; v) si se elige mantener beneficios tributarios debe optarse por aquellos que privilegien actividades transversales entre sectores como, la innovación o la creación de empresas; vi) se debe evitar que las medidas temporales se conviertan en permanentes, lo que en el pasado ha ocurrido por necesidades fiscales o de economía política; vii) una tasa nominal del impuesto de renta más baja puede representar un mayor recaudo por su efecto sobre la evasión y sobre la inversión; (viii) una reforma tributaria en la dirección correcta puede ser crucial para reducir la informalidad de la economía.

□ Diseñar una política de infraestructura de transporte consistente con las necesidades del país, que defina prioridades entendiendo la urgencia de conectar adecuadamente los centros productivos entre sí y con los puertos, concentrando las obras en la solución de los cuellos de botella que hoy existen en la red vial primaria y en los accesos a los puertos, y teniendo en la mira la importancia del desarrollo del transporte multimodal en Colombia, un país que cuenta con vías fluviales como el río Magdalena, que deberían estar -y no han estado hasta la fecha- en el centro de esa política.

A sabiendas de que existen necesidades de inversión de múltiples índoles en infraestructura de transporte, es clave que el gobierno conserve el panorama macro y priorice las obras de mayor impacto potencial sobre el crecimiento de la economía.

El esfuerzo por vincular al sector privado como inversionista al desarrollo de la infraestructura de transporte debe continuar, apoyándose en la iniciativa privada para identificar los proyectos que son entregables en concesión, y concentrar los recursos públicos en el apalancamiento (o desarrollo) de aquellos proyectos cuyo valor presente neto es negativo, pero que son socialmente deseables. Para facilitar lo anterior es necesario: i) reglamentar parágrafo 2 del Artículo 32 de la ley 80 de 1993 y ii) expedir una ley de concesiones que reglamente cuidadosamente todo lo relacionado con este tipo de contratos teniendo en cuenta sus particularidades.

□ Trabajar en el desarrollo de un marco institucional que promueva el respeto de los contratos y su cumplimiento ex-post mediante el imperio de

la ley. En cuanto a la protección de los créditos, derechos de los acreedores y la eficiencia en la ejecución de las garantías, se requieren soluciones de dos tipos: en primer lugar, medidas de carácter administrativo -transitorias y que pueden realizarse en un tiempo relativamente corto-, y segundo, judiciales -solución a los problemas estructurales - que implican reformas sustanciales a los códigos y leyes.

Dentro de las medidas de carácter administrativo es necesario: i) nombrar jueces especializados para evacuar las diligencias represadas, estableciendo una carga óptima de procesos ejecutivos por juez y límites de tiempo, para dar curso a los mismos y promoviendo la sistematización de todos los procesos, y asignar recursos estables para este fin; y ii) reducir la intervención judicial en algunas etapas de los procesos, limitándola a los debates legales, y permitir la participación de terceros expertos y especialistas para los demás aspectos del trámite. Por ejemplo la participación de la Superintendencia Financiera en las etapas de liquidaciones y reliquidaciones de los créditos.

Dentro de las medidas judiciales se debe: i) reformar el código de procedimiento actual de tal forma que se puedan convertir la diligencia de secuestro y entrega de bienes en una gestión administrativa, dando a jueces poderes sancionatorios para evitar abusos y proteger a los deudores, y ii) expedir una Ley para aclarar y limitar el alcance de las excepciones admisibles por parte de los deudores.

En cuanto a las garantías, se requiere: i) dar prelación legal al pago de la garantía mediante un sistema en que el bien gravado sólo pueda ser afectado por obligaciones laborales y fiscales anteriores a la constitución del gravamen, no

siendo posible destinarlo al pago de obligaciones posteriores, así éstas sean fiscales o aún laborales; y ii) permitir a los acreedores hacer efectiva su garantía estando de por medio el concurso, o por lo menos restringir temporalmente esta limitación, y paralelamente establecer una limitación según la cual en el concurso recuperatorio no sea posible disponer de las garantías sin el consentimiento del respectivo acreedor.

- Fortalecer la institucionalidad a cargo de la implementación de la política de competencia en Colombia con la creación de una autoridad antimonopolio única, que se encargue de las funciones administrativas relacionadas con el tema de prácticas comerciales restrictivas, competencia desleal e integraciones empresariales y que tenga funciones jurisdiccionales tanto en materia de competencia desleal como de prácticas restrictivas a la competencia. Para aprovechar la experiencia que ha adquirido la Superintendencia de Industria y Comercio, se sugiere que esa concentración se haga en una parte escindida de la entidad. La creación de la nueva entidad debe ir acompañada de un esfuerzo serio por dotarla del presupuesto suficiente para operar y de un personal mixto de economistas y abogados expertos en la materia.

Adicionalmente se requiere compilar la legislación existente en materia de derecho de la competencia en un marco normativo general aplicable a todos los sectores y actividades económicas, en el que se mantengan las normas especiales para sectores específicos sólo cuando esto se justifique.

- Revisar ampliamente el impacto de los programas de apoyo al sector empresarial, para evaluar su impacto y mantener aquellos que representen un

beneficio para el país, siempre y cuando formen parte de un proyecto de crecimiento de largo plazo, y desmontar los que resultan ineficaces.

Entendiendo que existen fallas del mercado que requieren de la intervención del Gobierno, se propone diseñar una nueva política industrial donde la iniciativa privada se encaje en un marco de acción pública que estimule la reestructuración, la diversificación y el dinamismo tecnológico, más allá de lo que las fuerzas del mercado pueden generar³⁹. Esto significa una política cuyo objeto sea apoyar nuevos emprendimientos, actividades nuevas y tecnologías, y no sectores que ya están consolidados dentro de la estructura económica nacional, pues esto puede prestarse para que los grupos de interés correspondientes capturen todos los beneficios de la política.

La nueva política debe dirigirse a superar dos tipos de externalidades: i) de información, pues hay desconocimiento de riesgos, costos y resultados de actividades nuevas o innovaciones que impiden que éstas se desarrollen y, ii) de coordinación, pues existen esfuerzos aislados

entre sector público y privado, y entre el mismo sector privado que con frecuencia requieren de un apoyo externo para cohesionarse.

Los esquemas de apoyo a la innovación, a la creación y a la inversión tecnológica que se desarrollen en el marco de esta política, no deben ser discriminatorios sino de carácter general -como por ejemplo los subsidios a la capacitación en industrias nuevas, o a los costos del "descubrimiento", o el desarrollo de mecanismos de financiación del riesgo- y el apoyo debe entregarse, siempre que sea posible, mediante procesos de competencia en los que las empresas tengan incentivos a revelar sus costos y preferencias.

Finalmente, en su implementación, la nueva política industrial debe acompañarse de evaluaciones de impacto que incluyan grupos de control, de modo que sea realmente posible evaluar la eficacia de las intervenciones y redirigir los recursos, cuando sea necesario, hacia los programas que tengan mejores evaluaciones. Todo esto con el fin de evitar el desperdicio de gasto en programas inefectivos.

³⁹ Esta visión de la política industrial está desarrollada en Rodrick (2004).

BIBLIOGRAFÍA

- Arbeláez, M.A. (2006), Mercado de capitales, sector financiero y crecimiento en Colombia: un camino por recorrer. *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo VOL??.
- Arbeláez, M.A., Burman, L., y Zuluaga, S. (2005), The Bank Debit Tax in Colombia. Bird, Richard M., Poterba, James M. and Slemrod, J. (Eds.), *Fiscal Reform in Colombia: Problems and Prospects* US: The MIT Press.
- Archila E. (2006), Política de competencia. Mimeo.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (2005), Financial and Legal Constraints to Firm Growth. Does Size Matter?. *Journal of Finance*, American Finance Association, 60(1): 137-177.
- Beck, T. y Levine, R. (2003), Legal Institutions and Financial Development. NBER Working Paper, 10126. Diciembre.
- Bird, R.M., Poterba, J.M., y Slemrod, J. (Eds.) (2003), Fiscal Reform in Colombia: Problems and Prospects. Cambridge, US: The MIT Press.
- Cárdenas M., Gaviria, A. y Meléndez, M. (2006), La infraestructura de transporte en Colombia. *Cuadernos Fedesarrollo*, 17.
- Cárdenas M. y Meléndez, M. (2004), Provisión de servicios de infraestructura en zonas marginadas y no-interconectadas. Background paper para el proyecto REDI del Banco Mundial.
- Cárdenas, M. y Mercer-Blackmann, V. (2006), El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y competitividad. *Cuadernos Fedesarrollo*, 19.
- Casas C., León, N. y Meléndez, M. (2005), Evaluación del impacto del TLC entre Colombia y EEUU sobre la plataforma productiva del Valle del Cauca. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 16.
- Coelho, I., Liam, E. y Summer, V. (2001), Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends. *IMF Working Paper* 01/67. Mayo.
- Cuellar, M. M. (2006), Comentarios al documento del Banco Mundial sobre derechos de crédito y procesos concursales. Mimeo, ICAV.
- Departamento Nacional de Planeación (2005), Plan de expansión portuaria 2005-2006: Estrategias para la competitividad del sector portuario. Documento CONPES, 3.342. Marzo
- _____(2005), Aclaración del Documento CONPES 3.342: Plan de expansión portuaria 2005-2006. Documento CONPES, 3355. Mayo.
- _____(2006), Balance de resultados, Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un estado comunitario. Serie Reportes de Evaluación, No 27.
- Echavarría J.J., y Arbeláez, M.A. (2003), Credit Financial Liberalization and Manufacturing in Colombia. Galindo y Schiantarelli (Eds.). *Credit Constraints and Investment in Latin America*. Latin American Research Network, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garay, L.J., Quintero, L.F., Villamil, J.A., Tovar, J., Fatat, A., Gómez, G., Restrepo, E y Yemail, B. (1998), Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996, en Garay, L.J.(Ed.), La industria de América Latina ante la globalización económica: Bogotá: DNP, Colciencias, Consejería Económica y de Competitividad, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Proexport Colombia.
- Harker A. y Meléndez, M. (2004), Los Programas Financieros de Apoyo. *Capítulo en Memorias Foro Internacional sobre Políticas de Competitividad para el Sector Productivo Industrial frente a los Retos de los Tratados de Libre Comercio*. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Kaufmann, D, Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2004), Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.
- La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R.W. (1997), Legal Determinants of External Finance. *Journal of Finance*, 52:1131-1150.
- Levine, R. (2004a). Finance and Growth: Theory and Evidence. NBER Working Paper, 10766. Septiembre
- _____(2004b), The Corporate Governance of Banks: A Concise Discussion of Concepts and Evidence. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3404.
- Lozano, I. y Ramos, J. (2000), Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x100 a las transacciones financieras. *Borradores de Economía*, Banco de la República, Colombia.
- Medina P., Meléndez, M. y Seim, K. (2003), Productivity Dynamics of the Colombian Manufacturing Sector. *Documento CEDE*, 2003-23.
- Meléndez, M. (2002), El Puerto de Cartagena. Estudio de caso elaborado en el marco de la Red de Universidades Latinoamericanas en Regulación e Infraestructura, LAURIN.
- Meléndez M. y Paredes, R. (2005), Herramientas y políticas para reducir impactos negativos de cambios estructurales. *Coyuntura Económica*, XXXV (1).

Miranda, A. (1993), Abuso de la posición dominante: perspectivas de aplicación en Colombia a la luz del derecho comparado. Mimeo.

Misión del Ingreso Público (2003), Informe del Consejo Directivo, Fedesarrollo.

Rodrik, D. (2004), Industrial policy for the twenty-first century. Mimeo, Harvard University.

Shome, P. y Stotsky, J. (1995). Financial transactions taxes. *IMF, Working Paper*, 95/77?

Suescun, R. (2001), Impuestos a las transacciones: implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento. *Archivos de Economía*, 161.

United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2000), Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey. *ASIT Advisory Studies*, 16, Ginebra, Suiza.