

COLOMBIA

DR. HUBERT GEHRING  
DANIELA ANGARITA  
EDER MANUEL GONZÁLEZ

März 2016

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

## ¿Y QUÉ ES LO QUE VIENE DESPUÉS DEL ACUERDO DE PAZ?

### REFORMAS NECESARIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PAÍS

Después de tres años de negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC, parece que ahora ha llegado el momento decisivo. La firma del acuerdo de paz es inminente. Colombia se encuentra en un escenario de transición y por ende, en un momento de su historia donde se necesita evaluar reformas estructurales para la sostenibilidad de lo acordado. Aunque la firma del acuerdo de paz es un punto importante, es apenas el comienzo y no el fin del camino. Este documento es un aporte general para poder identificar los principales focos de transformación del país hacia su consolidación, y para una alcanzar una paz estable y duradera, a través de la aplicación de reformas específicas.

#### Mejorar la eficiencia en el gasto público

La eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política económica y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional de los países<sup>1</sup>. Esto también aplica para Colombia.

El BID publicó en 2013 el estudio "Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America"<sup>2</sup>, que analiza el rendimiento del gasto hecho por los gobiernos latinoamericanos. Muestra diferencias significativas entre Colombia y los demás países en los rubros de infraestructura, salud, educación y distribución del ingreso; en pocas palabras: en Colombia el índice de eficiencia en el gasto es un 30% inferior al promedio regional.

<sup>1</sup> CEPAL. "La eficiencia del gasto público". 2011.

<sup>2</sup> Disponible en: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/37717732.pdf>

Para citar otro ejemplo, en Colombia el gasto en educación representa 13,4% del total del gasto público<sup>3</sup>. Aun así, Colombia se ubica entre los últimos puestos del ranking de educación de la OCDE; es decir, la inversión en educación no necesariamente ha tenido los mejores resultados a pesar de contar con la mayor participación de este rubro dentro del gasto público total.

Por otro lado, los malos manejos en la adjudicación de proyectos le han costado muy caro al país. Recientemente se conoció un informe por parte de la Contraloría General de la Nación, en el cual se dan a conocer sobrecostos por más de 3.600 millones de Euros en la construcción de una Refinería de petróleo en la ciudad de Cartagena. Esto es solo un ejemplo de ineficiencia y malos manejos de los recursos públicos del país.

Como el principal problema para Colombia es la falta de eficiencia y eficacia en el manejo del gasto público, se debe focalizar los esfuerzos en mejores seguimientos y controles en la asignación de recursos.

#### Hacia una reforma tributaria progresiva

"(...) Colombia todavía es uno de los países más desiguales del mundo y de la región<sup>4</sup>. Una comisión de expertos encontró que el sistema tributario colombiano es insuficiente, inequitativo e ineficiente. Por ejemplo la carga impositiva de las personas en Colom-

<sup>3</sup> Presupuesto de 2015, Ministerio de Hacienda  
<sup>4</sup> Empleando el coeficiente de Gini –que permite medir la desigualdad en los ingresos, donde 0 es menor desigualdad y 1 es mayor desigualdad– este índice en Colombia es de 0,54. Alemania tiene un Gini de 0,283, Uruguay de 0,379 y Chile de 0,5

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**COUNTRY**

AUTHOR

Month 2008

**Links**

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

bia el 0,8% del PIB, mientras que en la OC-DE aportan 8,5%"<sup>5</sup>.

En Colombia existe una estructura tributaria que no corresponde a las necesidades del país debido a las múltiples exenciones, exclusiones, tratamientos tributarios especiales o particulares y la existencia de impuestos regresivos. Por otro lado, la carga fiscal del sector empresarial colombiano es extrema: casi el 74,5% -es decir, tres cuartas partes de las ganancias- se destina al pago de impuestos<sup>6</sup>.

Aunque la reciente reforma tributaria del gobierno Santos –Ley 1607 Reforma Tributaria de 2014–, tenía el espíritu de lograr un sistema de impuestos más equitativo, el resultado no fue tan satisfactorio ya que la alta tributación fomenta la deserción de grandes empresas a países vecinos y promueve la informalidad, entre otras cosas. En Colombia aún está pendiente un sistema tributario más progresivo para lograr avanzar en la disminución de la inequidad.

La clave para eso podría ser, primero, ampliar la base tributaria para financiar; segundo, aumentar el recaudo; y tercero, fortalecer la administración, a fin de lograr un avance en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso.

**Reforma agraria integral**

Nunca antes el campo colombiano necesitó con más urgencia de una reforma agraria como ahora ad portas de un posconflicto que permita solucionar los principales problemas de un sector hoy rezagado. En Colombia persiste un alto nivel de concentración de la tierra, que ha crecido en la última década<sup>7</sup>. Además, [l]os lugares donde vive el 32.8% de los colombianos son predominantemente rurales. Más que pobreza, en el campo colombiano hay indigencia. Mientras

en las ciudades los pobres son el 30% y los indigentes el 7%; en el campo los pobres son el 65% y los indigentes el 33%. Este es el resultado de décadas de abandono y olvido. Pero el nivel de pobreza y desigualdad se incrementa allí en el campo, donde el ingreso promedio de un campesino es de €60 mensuales, mientras en la ciudad el ingreso promedio alcanzaba está €181 mes, además no tienen garantizada su seguridad social ni acceso a pensión<sup>8</sup>.

Por estas razones son indispensables unas reformas para mejorar la situación del campo, distribuir las tierras de una manera más justa y garantizar la financiación y el fomento del desarrollo técnico en el sector agrario.

**Hacia una reforma político administrativa que integre las regiones**

Al pasar al nivel regional, las contradicciones se acentúan. Diez principales ciudades gozan de crecimiento económico y se consolidan como polos de desarrollo. Pero el 70% de los municipios colombianos tienen niveles de pobreza superiores al 66%. Las leyes que regulan en Colombia las transferencias de recursos a las entidades territoriales (municipios y departamentos), plantean un escenario de completa homogeneidad de las mismas, siendo las entidades territoriales en Colombia tan heterogéneas en sus necesidades.

Por ejemplo, para Colombia un municipio de 123.000 habitantes (similar a la Ciudad de Göttingen en Alemania), ha sido clasificado por la Ley 617 de 2000 en la última categoría de asignación de recursos. La misma ley encasilla a un municipio con una población inferior a 40.000 habitantes en la misma categoría. Es decir, el ordenamiento jurídico establece una igualdad en transferencia de recursos a municipios con mayores demandas en términos de educación y salud, dado que utiliza el criterio de ingresos corrientes dejando de lado la población atendida.

Por otro lado, la distribución de las regalías, desde su entrada en vigencia en 1994 hasta el 2009, fue inequitativa ya que acumuló un

<sup>5</sup> Kalmanovitz, Salomon. "La nueva reforma tributaria". El Espectador. 2015.

<http://www.elespectador.com/opinion/nueva-reforma-tributaria>

<sup>6</sup> Revista Dinero (2016). ¿Pagan muchos impuestos las empresas en Colombia? Disponible en:

<http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/pagan-muchos-impuestos-empresas-colombia/209869>

<sup>7</sup> El Gini de propiedad rural es de 0,88. Revista Semana. <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

<sup>8</sup> Así es la Colombia rural. Revista Semana.

<http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

COUNTRY

AUTHOR

Month 2008

Links

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

80% de estos recursos en sólo el 17% de la población, y sólo cinco de los 32 departamentos que tiene el país percibían el 64% de los recursos. En 2011 se llevó a cabo una nueva reforma de regalías que trató de compensar esto, pero aun así se encontraron limitaciones y críticas por parte de muchos departamentos que antes gobernaban con mayores recursos por concepto de regalías. Por su parte, el gobierno argumentó que esta reforma permitirá una mayor equidad regional, pues las regalías ya no quedarán exclusivamente en manos de los municipios petroleros y mineros sino que se repartirán entre todos los departamentos.

En Colombia aún existe una tendencia centralista. Ante esto, el gobierno debe replantear las capacidades necesarias para el buen gobierno, partiendo de un modelo con un ordenamiento territorial más eficiente y eficaz. Asimismo se requiere de una reforma de administración pública en lo regional, de carácter descentralizado y con mayor autonomía local.

Por último, para poner en marcha las medidas, y en consonancia con fortalecer la capacidad de ejecución en los entes territoriales, debe haber avances en la asignación de recursos para el nivel departamental y local. Además, en el presupuesto general de la nación, debe hacerse mayor énfasis en el rubro de gastos de inversión, que es la forma en que se asignan recursos del centro hacia las regiones.

#### **La educación en Colombia: de la cobertura a la efectividad**

Colombia cuenta desde el 2009 con una ley integral de educación, que abarca desde el programa AEPI<sup>9</sup> (Atención y Educación de la Primera Infancia) hasta la instauración de la educación gratuita (desde 2008)<sup>10</sup>, teniendo así una cobertura del 88% en la educación básica en todo el país. Pese a esto, el sistema educativo en Colombia sigue siendo excluyente, ya que no ofrece oportunidades en zonas descentralizadas<sup>11</sup> enfocándose

principalmente a las grandes ciudades, limitando su acceso a algunos sectores de la población.

La educación de calidad en su mayoría está privatizada, generando un alto costo de acceso. Por ejemplo, una carrera universitaria en una institución privada puede llegar a costar por semestre €4000, mientras que el salario mínimo vigente en Colombia es de €190, limitando de manera explícita el acceso a las oportunidades. A esto se le suma que aunque existe una gran cobertura de educación básica en el país, no ocurre lo mismo con la educación superior. Las reformas deben recaer en el fortalecimiento de las instituciones técnicas en conjunto con las empresas privadas, como alternativa a los modelos tradicionales educativos, ya que este cambio podría impactar positivamente en la competitividad y el empleo. También el rol estatal debe ser más fuerte y estable de cara a la garantía de igualdad de oportunidades, y sobre todo frente a la creación de profesionales y modelos de educación de calidad.

#### **Más allá del Sistema de Justicia Transicional**

En la mesa de negociación entre el Gobierno y las FARC, se previó la creación de una Jurisdicción especial para la Paz, que constaría de un tribunal al que llegarían todos los casos que estén involucrados con el conflicto armado. No obstante, la justicia en Colombia no se debe enfocar solamente a lo relacionado con el conflicto, pues existen muchos otros puntos que requieren atención. Por ejemplo, los paros judiciales de 2015, causados principalmente por descontentos salariales de los funcionarios públicos que desencadenaron en un paro de los procesos judiciales. Lo anterior resalta que, aunque se está buscando gestionar eficazmente la justicia transicional, no se debe dejar de lado la justicia ordinaria. Uno de los problemas principales es la ineficiencia administrativa que refuerza la desconfianza en los aparatos de justicia en el país.

Colombia, según la Organización Transparencia Internacional y su índice de percepción de corrupción, se encuentra ubicada en

<sup>9</sup> Programa de cobertura Nacional para toda la infancia de 0-6 años dentro de un marco de política pública.

<sup>10</sup> UNESCO. Revisión Nacional 2015 de la Educación para todos. Ministerio de Educación.

<sup>11</sup> Ceelat. (2012) La Alfabetización en Colombia. Mapa explicativo sobre el cubrimiento educativo en toda

Colombia. Disponible en: <http://ceelat.org/mapas/la-alfabetizacion-en-colombia-reto-o-realidad/>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

COUNTRY

AUTHOR

Month 2008

Links

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

el ranking 37/10012: al ser un país notablemente corrupto, la confianza en sus instituciones es casi nula. Un gran desafío de sería mejorar la efectividad y la rapidez con la que se asumen los procesos en esta rama del poder público, para generar de esta manera seguridad jurídica y fomentar así la confianza.

Según las estadísticas del Foro Económico Mundial, Colombia, se encuentra en el puesto 91/120 (siendo 120 la mayor ineficiencia) del indicador de eficiencia del marco legal para resolver disputas, mientras que países de Latinoamérica<sup>13</sup> como Chile y Bolivia, han logrado mejorar su eficiencia en la Justicia. Un ejemplo claro de esto es que un proceso judicial en Colombia puede tardar en promedio 1.271 días (aprox. 40 meses), mientras en Alemania tiene una duración promedio de 4,7 meses en primera instancia.<sup>14</sup>

### **La seguridad después del acuerdo: antiguos problemas, nuevos retos.**

La vinculación de los grupos armados con el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, es un tema de suma importancia y complejidad. Según cifras del Ejército Nacional y el Ministerio de Defensa, hasta el año 2013, la guerrilla de las FARC contaba con alrededor de 7.200<sup>15</sup> integrantes<sup>16</sup>, y la Fuerza Pública contaba para el año 2014 con 470.988 efectivos (246.325 del Ejército Nacional, 176.557 de la Policía Nacional, 33.824 de la Armada nacional y 13.928 de la Fuerza Aérea Colombiana)<sup>17</sup>,<sup>18</sup>.

Es decir, las Fuerzas Armadas tuvieron una gran mayoría, pero existía un desequilibrio

<sup>12</sup> Siendo 1 el más corrupto y 100 el menos corrupto. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2015>.

<sup>13</sup> Foro Económico Mundial y Consejo Privado de Competitividad (2014). Informe Nacional de Competitividad (2014-2015)

<sup>14</sup> <http://www.n.tv-de/ratgeber/Der-Staat-muss-zahlen-article4545726.html>

<sup>15</sup>

[http://www.elcolombiano.com/historico/las\\_farc\\_solo\\_tienen\\_7200\\_guerrilleros\\_mindefensa-KYEC\\_261957](http://www.elcolombiano.com/historico/las_farc_solo_tienen_7200_guerrilleros_mindefensa-KYEC_261957)

<sup>16</sup> Lo que no simboliza ni la mitad de la capacidad del Estadio "Volkswagen – Arena" del Wolfsburg.

<sup>17</sup> <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/4-2014-pie-de-fuerza-aument%C3%B3-en-42-mil-efectivos.html>

<sup>18</sup> Lo suficiente para llenar el Signal Iduna Park del Borussia Dortmund 6 veces.

entre su número y su presencia y control efectivos. El mayor desafío es entonces la organización de las operaciones militares para que sean eficientes y coordinadas. Su distribución se debe realizar estratégicamente en todas las regiones para luchar allá contra las bandas criminales y su mayor fuente de ingresos, el narcotráfico. Si eso no se logra, la criminalidad y la falta de control estatal en los territorios por parte del Estado pueden generar a futuro más inestabilidad y por ende, el surgimiento de otros conflictos.

### **La Infraestructura**

Las medidas de infraestructura no se pueden contemplar como reformas independientes ya que de estas depende el futuro del país. Parte del proceso de descentralización que se debe llevar a cabo es aumentar la presencia del Estado como un nuevo ente preocupado por el desarrollo del país, que podría materializarse en la construcción de vías que faciliten el acceso a las numerosas regiones remotas. Entendiendo que Colombia es un país donde resulta más costoso trasladar mercancía dentro del país, que lo que puede generar moviéndola hasta un puerto en China<sup>19</sup>); y donde solo el 10% de las vías regionales están pavimentadas<sup>20</sup>, una buena gestión de la infraestructura es urgente, sobre todo enfocándola a la construcción y pavimentación de vías para el progreso de reformas como la agraria. También se debe pensar en sistemas alternativos de transporte, por ejemplo se deberían tener mucho más en cuenta las vías férreas para la distribución de la mercancía.

### **La biodiversidad y los recursos naturales**

La minería y la extracción de hidrocarburos se han mantenido como una de las fuentes principales de ingreso del país. Sin embargo, viviendo en un mundo globalizado y en un país en transición es pertinente conocer

<sup>19</sup> A pesar de esto, Colombia, se encuentra por encima de países como Argentina y Brasil en cuanto a infraestructura, pero por debajo de Ecuador. FEM. Reporte de competitividad. Disponible en:

<http://gestion.pe/economia/cuales-son-paises-mejor-y-peor-infraestructura-latinoamerica-2148100/5>

<sup>20</sup> Informe de la OECD. Disponible en:

[http://caracol.com.co/radio/2015/02/11/economia/1423621680\\_627565.html](http://caracol.com.co/radio/2015/02/11/economia/1423621680_627565.html)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

COUNTRY

AUTHOR

Month 2008

Links

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

que asuntos como la seguridad alimentaria, la sostenibilidad del medio ambiente y el cambio climático, se vuelven muy relevantes para un escenario de paz en Colombia. Aunque Colombia es un país "rico" en recursos, la gestión de éstos es deficiente. Siempre se ha visto al territorio como un productor de riquezas y por lo mismo se han generado disputas sociales, políticas y simbólicas para su manejo<sup>21</sup>. Por ejemplo, los grupos insurgentes como las FARC, o las bandas criminales, se han valido de la minería para tener fuentes de ingreso ya que incluso es un mejor negocio que la siembra de coca, pues es "silencioso" y muy rentable.<sup>22</sup>

A los grandes retos de Colombia se suman también la sostenibilidad del medio ambiente y la sostenibilidad económica. Esto podría hacerse generando conciencia que abogue por la protección del medio ambiente pero también por una sostenibilidad económica; es decir, que los recursos se miren bajo una lógica "post- extractivista". Por eso el enfoque debería estar, por un lado, en la protección del medio ambiente, pero también a la integración de las comunidades locales con las dinámicas económicas que se desarrollan en su territorio. En últimas, e deben desarrollar fuentes alternativas de ingreso para no depender totalmente de la minería.

**Conclusión: Un acuerdo de paz con las FARC es un primer éxito, pero queda mucho por hacer en Colombia**

Finalmente, se puede decir que aunque la firma de un acuerdo de paz con las FARC sería un éxito significativo para Colombia, se debería entender más bien como oportunidad para implementar reformas integrales. De nada sirve firmar un acuerdo "en el papel" si no se implementan cambios para materializar eso en la realidad. . Aunque no son las únicas, las reformas arriba mencionadas deberían ser prioridad para el país para lograr finalmente, después de décadas de conflicto armado, una paz estable y duradera.



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Impressum

KONRAD-ADENAUER-  
STIFTUNG  
OFICINA COLOMBIA  
AUSLANDSBÜRO KOLUMBIEN  
Calle 90 No. 19C - 74, piso 2  
Bogotá  
Colombia  
Tel. +57 1 74309 47

<sup>21</sup> (Velásquez, 2013, pág. 45).

<sup>22</sup> <http://mundominero.com.co/es-mas-rentable-para-los-ilegales-explotar-oro-que-coca/>.