

Participación, Gasto Público y Economías Subterráneas

Desafíos Institucionales, Empresariales y Ciudadanos

Jaime Arteaga
Alejandro Barrera
Bibiana Clavijo
Ana Daza
Juan Pablo Godoy
Andrés Molano-Rojas
Juan Guillermo Moncada
Ángela Salazar
Felipe Zarama

Editor
Andrés Molano-Rojas

Participación, Gasto Público y Economías Subterráneas

Desafíos Institucionales,
Empresariales y Ciudadanos

Editor
Andrés Molano-Rojas

Participación, gasto público y economías subterráneas : desafíos institucionales, empresariales y ciudadanos / autor editor Andrés Molano-Rojas y otros. -- Bogotá : Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

156 páginas ; 24 cm. -- (En perspectiva)

Incluye bibliografía e índices

ISBN 978-958-58076-6-2

1. Economía informal - Colombia 2. Mercado laboral - Colombia 3. Gastos públicos - Colombia 4. Instituciones políticas - Aspectos socioeconómicos I. Molano-Rojas, Andrés, autor II. Tít. III. Serie. 331.13 cd 21 ed.

A1584022

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP

www.icpcolombia.org

2017

© Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS

www.kas.de/kolumbien

2017

ISBN 978-958-58076-6-2

Editor:

Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial:

Andrea Valdelamar – Juan Guillermo Moncada

Diagramación:

Paula Iriarte

Impresión, pre prensa y acabados:

Dupligráficas

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

Impreso y hecho en Colombia

Editor:

Andrés Molano-Rojas

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

Comité evaluador

Jaime Moya Suárez

Socio a cargo de la Práctica de Derecho de los Negocios en la firma Godoy & Hoyos Abogados. Profesor en las Universidades del Rosario, de los Andes y Externado de Colombia en asuntos relacionados con el derecho de sociedades y de los contratos. Fue Vicepresidente Jurídico de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Pamela Támara Pinto

Asesora en temas de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. Ha sido investigadora y docente en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, y en la Universidad Externado de Colombia.

Los autores

Jaime Arteaga de Brigard

Director General de la Firma Jaime Arteaga & Asociados. Fue vicepresidente de negocios del Centro Nacional de Consultoría y ha asesorado a PNUD, Chemonics International y Management Systems International en la gerencia de proyectos sociales y de desarrollo en Colombia y Sudán. También trabajó con la Confederación de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y el Centro Colombiano de Responsabilidad Social, dirigiendo programas de transparencia y rendición de cuentas.

Alejandro Barrera López

Asistente de Investigación del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Estudiante de Ciencia Política y Gobierno (en proceso de grado) de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Bibiana Clavijo Romero

Investigadora asociada del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Politóloga, Magister en estudios políticos e internacionales y Especialista en opinión pública y mercadeo político. Se ha desempeñado por más de 10 años como docente universitaria en temas participación y comunicación política. Ha participado como consultora en proyectos de la Fundación Konrad Adenauer, Transparencia por Colombia, la Misión de Observación Electoral, el proyecto PNUD-IDEA, la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otras instituciones.

Ana Daza Arévalo

Asesora de la Agencia para la Renovación del Territorio adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, y Consultora para la Defensoría del Pueblo. Ha trabajado durante más de 23 años en torno a la superación de la violencia, el delito, el crimen, el conflicto armado y las violaciones a los derechos humanos. Ha adelantado desarrollos metodológicos y conceptuales, investigaciones, consultorías y asesorías destinadas a fortalecer entidades públicas y la gobernabilidad, a desarrollar gobernanza y a profundizar la democracia.

Juan Pablo Godoy Fajardo

Socio de la firma Godoy & Hoyos Abogados. Abogado de la Universidad Javeriana, especializado en Ciencias Socio-económicas. Ex-Profesor de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana y la Universidad de los Andes. Ex-presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y de su Comisión Académica. Actual miembro de su Consejo Directivo. Ex-Miembro del Consejo Directivo del Colegio de Abogados Especialistas en Derecho de Minas y Petróleos. Ex-Presidente de la IFA (Asociación Fiscal Internacional) Capítulo Colombia.

Andrés Molano-Rojas

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

Juan Guillermo Moncada Solórzano

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

Ángela Salazar Blanco

Directora del Área de Minería y Recursos Naturales de la firma Lloreda Camacho & Co. Cuenta con más de 15 años de experiencia, 8 de los cuales corresponden a experiencia específica en asuntos mineros y ambientales. Es Abogada de la Universidad del Rosario, Especialista en Derecho Comunitario de la Universidad de París y actualmente realiza una Especialización en Derecho Ambiental en la Universidad del Rosario.

Felipe Zarama Salazar

Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Se ha desempeñado como profesor de cátedra en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y como Joven Investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de esa universidad.

Índice

1. **Presentación:** 9
Adriana Mejía Hernández, Directora Ejecutiva,
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Hubert Gehring, Representante en Colombia,
Fundación Konrad Adenauer

2. **Participación, gasto público, economía subterránea:
Tareas para la gobernanza tripartita** 17
Andrés Molano-Rojas, Director Académico del
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Juan Guillermo Moncada Solórzano, Investigador Asistente del
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Alejandro Barrera López, Asistente de Investigación del Instituto de
Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

3. **Redefiniendo la participación:
Dilemas y desafíos en la interacción entre
el Estado, la ciudadanía y las empresas** 33
Bibiana Clavijo Romero, Investigadora Asociada del Instituto de
Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

4. **Las consultas populares en materia extractiva,
respuesta jurídica frente a una reclamación social** 51
Ángela Salazar Blanco, , Directora del Área de Minería
y Recursos Naturales de Lloreda Camacho & Co.

- 5. La reforma tributaria de 2016 (Ley 1819) frente a la competitividad de Colombia como receptor de inversión** 71
Juan Pablo Godoy Fajardo, Socio de Godoy & Hoyos Abogados
- 6. La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos** 89
Andrés Molano-Rojas, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Felipe Zarama Salazar, Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Juan Guillermo Moncada Solórzano, Investigador Asistente del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- 7. La economía de la extracción ilícita de oro** 105
Jaime Arteaga de Brigard, Director General de Jaime Arteaga & Asociados
- 8. Mercados ilegales y su relación con todos nosotros** 123
Ana Daza Arévalo, Asesora de la Agencia para la Renovación del Territorio

1. Presentación

Un triángulo virtuoso

El perfeccionamiento de las instituciones políticas democráticas, el crecimiento económico y el progreso social están unidos estrechamente, y el avance en cada uno de ellos tiene el potencial de influir positivamente en los demás. Así, la mejor calidad del gobierno y el efectivo imperio de la ley propician un clima favorable a la iniciativa económica privada y a la realización de negocios; la expansión de la actividad empresarial, al producir nueva riqueza, crea nuevos puestos de trabajo e impulsa la innovación, y por ese camino, genera mejores niveles de vida y bienestar; y en una sociedad con mejor calidad de vida, hay un entorno más conducente al ejercicio activo y efectivo de la ciudadanía —en sus múltiples dimensiones: política, económica y social—, lo cual incrementa el capital social y acaba reforzando la legitimidad de las instituciones.

Este triángulo es fundamental para la realización de la agenda de desarrollo. Cada uno de sus vértices, con la función, capacidades y recursos que le son más propios, está llamado a concurrir a la buena gobernanza de los asuntos públicos, los cuales, en el mundo de hoy, no pueden ser gestionados unilateralmente por ninguno de ellos. Lamentablemente, su relación no siempre es armónica, y no son pocos los desencuentros y cortocircuitos que la afectan, comprometiéndolo con ello las perspectivas de convergencia y adecuada articulación de sus esfuerzos y responsabilidades.

Las reflexiones recogidas en el presente volumen son el resultado del proyecto ***Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos***, desarrollado a lo largo de 2017 por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer, con el objetivo de promover un debate informado sobre los ajustes institucionales.

les y las buenas prácticas empresariales y ciudadanas que resulta indispensable implementar para consolidar el Estado de Derecho, facilitar el ejercicio de la iniciativa empresarial, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y, por ese camino, avanzar en el desarrollo sostenible.

El proyecto contempló tres grandes componentes temáticos: (i) regulación, competitividad y desarrollo; (ii) transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público y (iii) economías ilegales y desarrollo sostenible. En seis mesas de expertos en las que participaron funcionarios y servidores públicos, líderes políticos y sociales, empresarios y representantes gremiales, académicos e investigadores, y formadores de opinión, se abordaron diversos temas y asuntos en los que, de manera particularmente relevante, es imperativo potenciar el triángulo virtuoso Estado-empresa-sociedad para asegurar la buena gobernanza.

Así, y contra el telón de fondo de una democracia que busca consolidarse, uno de los objetos de reflexión fue precisamente el de la participación ciudadana, entendida no sólo como un derecho o prerrogativa, sino como una responsabilidad, para cuyo adecuado ejercicio se requieren reglas claras, liderazgo y conciencia cívica, y relaciones constructivas entre los actores involucrados. Sólo así será posible racionalizar la oferta de participación —ante la masiva proliferación de instancias y mecanismos, con frecuencia inocuos y acaso contraproducentes— así como la demanda —la promoción y el uso abusivo de la participación con consecuencias negativas para el bienestar de las comunidades y sus perspectivas de desarrollo (como lo pone en evidencia el caso de las consultas contra la minería, en las que con una reducida participación se impone a toda la comunidad los costos económicos, sociales y de seguridad de la decisión adoptada por una minoría, incluso en contra de derechos previamente reconocidos).

De igual importancia fueron las discusiones sostenidas en relación con la necesidad de fomentar una gestión transparente, pertinente y eficaz del gasto público. No cabe duda de que el gasto público es una fuerza de impulsión de la acción del Estado, así como un instrumento para fomentar la productividad, la competitividad y la equidad. Pero fenómenos como la corrupción, la ausencia de criterios adecuados para el acceso y permanencia de los subsidios y de ins-

trumentos de evaluación de su impacto, la falta de coordinación inter-agencial y articulación territorial, entre otros, comprometen su eficacia y pueden generar problemas de sostenibilidad, e incluso, de solidez macroeconómica. En este contexto, las empresas, como grandes contribuyentes que son (tanto por vía directa como indirecta), están llamadas a intervenir activamente, en concurso con otros actores de la sociedad, en los procesos de definición de la orientación y la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos. Quizá algunas de las propuestas formuladas sobre esta materia sirvan de insumo útil para los trabajos de la Comisión de Estudio del Gasto Público y de la Inversión en Colombia, creada en virtud de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria).

Finalmente, el proyecto abordó algunas de las preguntas que plantea el fenómeno de las economías ilegales, que afecta no sólo la iniciativa empresarial (al constituir una forma perversa de competencia desleal en variados sectores productivos y de negocios), sino también la calidad del mercado laboral y el capital social —especialmente en zonas del país donde la presencia del Estado ha sido tradicionalmente precaria, y en donde a pesar de existir un importante inventario de recursos, no están dadas las condiciones de seguridad física, certidumbre jurídica, infraestructura y servicios, necesarias para atraer la inversión y estimular la actividad empresarial lícita.

Todos estos asuntos tienen una dimensión estructural innegable, que recorre transversalmente el orden político, económico y social, y también cultural, de Colombia. Pero además tienen hoy una dimensión coyuntural que resulta del proceso de implementación normativa y ejecución material del Acuerdo Final suscrito el año pasado por el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC.

Ese proceso sigue adoleciendo de un preocupante déficit de legitimidad que sólo podrá compensarse mediante la construcción de un mínimo consenso político y social que refrende los principios fundamentales del sistema político democrático pluralista y el modelo económico liberal consagrados en la Constitución de 1991. Es precisamente ese marco el que posibilita la construcción del triángulo virtuoso del que depende la buena gobernanza.

Quiero, en nombre del Instituto de Ciencia Política, agradecer una vez más el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, con la cual hemos venido trabajando en una asociación fructífera desde hace ya cinco años. Así mismo, quiero hacer un explícito reconocimiento a los expertos que nos acompañaron y enriquecieron nuestras deliberaciones con su experiencia, su conocimiento y sus ideas. Y como es apenas obvio, a los autores cuyas contribuciones conforman el libro que el lector tiene en sus manos.

En medio de las complejas circunstancias que vive el país, y ante los enormes desafíos que tenemos por delante todos los colombianos, en el ICP estamos convencidos —tanto como hace 30 años, cuando fue constituido— de que “el estudio, la actualización y la difusión de los principios y valores de la democracia pluralista, la economía de mercado y los derechos del individuo, son indispensables para el perfeccionamiento de las instituciones públicas de Colombia, su vida política y el consecuente desarrollo económico, cultural y social del país”.

Este trabajo colectivo espera hacer un aporte oportuno y significativo a ese propósito.

Adriana Mejía Hernández,
Directora Ejecutiva, Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Consolidación institucional, desarrollo sostenible, empresa privada y gobernanza en Colombia

Uno de los principales objetivos del trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia es promover el intercambio de ideas alrededor de temas coyunturales, al igual que aportar recomendaciones a tomadores de decisión para la construcción de políticas públicas con impacto significativo en el país.

En este sentido, durante los últimos años hemos procurado generar insumos para que autoridades y multiplicadores cuenten con reflexiones aterrizadas y propuestas específicas sobre cómo incorporar principios básicos que garanticen el bienestar social y el desarrollo en Colombia.

El proyecto *“Hacia una economía social de mercado: retos institucionales, empresariales y ciudadanos”* se encamina hacia la consecución de estos objetivos. Es el cuarto ejercicio que realizamos en cooperación con el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) para abordar, investigar y generar recomendaciones en torno al rol que deberían asumir el Estado, la sociedad y el sector económico-empresarial de cara al desarrollo del país.

En esta oportunidad, nos dimos a la tarea de reflexionar acerca de las acciones y los cambios institucionales que deben ser implementados para fortalecer el Estado de Derecho, favorecer la acción de la empresa privada, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y avanzar hacia un desarrollo social y sostenible en Colombia.

Así, y a través de la realización de seis mesas de trabajo con la participación de expertos, analizamos tanto los retos como las oportunidades que existen para consolidar entornos favorables que generen mayores niveles de desarrollo en el país. Todo esto, a partir del fortalecimiento de la relación entre el Estado, las empresas y las comunidades.

El resultado de este ejercicio es la publicación que aquí presentamos y que recoge los principales aportes de varios expertos alrededor de las siguientes te-

máticas: regulación, competitividad y desarrollo; transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público; y economías ilegales y desarrollo sostenible.

A lo largo de siete capítulos, se abordan los principales elementos que resultan clave para generar una buena gobernanza tripartita (Estado-Empresa-Sociedad). Además, la publicación responde a preguntas como cuáles son las principales deficiencias regulatorias en materia de participación; qué factores inciden en la ineficiencia y limitan la eficacia del gasto público en Colombia; y cuáles son las condiciones estructurales que generan un entorno favorable para las economías ilegales, entre otros aspectos.

Por ejemplo, en uno de los apartados del libro se evidencia que, a pesar de que la reforma tributaria de 2016 representó un importante esfuerzo por generar una mayor estabilidad macroeconómica en el país, no hubo un verdadero avance en materia de competitividad, simplicidad o eficiencia del sistema tributario. También se pone de relieve en otro artículo cómo en algunas zonas urbanas y rurales existen distintos tipos de institucionalidad que se mueven entre lo informal y lo ilegal como resultado de la ausencia estatal y la falta de control en el territorio.

Estos y otros temas resultan clave para impulsar cambios relacionados con la consolidación institucional, el desarrollo sostenible, la empresa privada y la gobernanza en Colombia.

Esperamos que, a partir de estos análisis, se propicien discusiones orientadas tanto a enriquecer el diseño de políticas públicas y como los procesos de toma de decisiones en el país. Asimismo, buscamos aportar elementos que ayuden al perfeccionamiento de la gestión institucional y a avanzar en el desarrollo social y sostenible en Colombia.

Agradecemos a los autores de la publicación por sus aportes, esfuerzo y compromiso; y a todo el equipo del ICP, en especial a su directora ejecutiva, Adriana Mejía y director académico, Andrés Molano, por el liderazgo, rigurosidad y acompañamiento en la coordinación de este proyecto.

Finalmente, esperamos que los lectores encuentren en esta publicación un punto de partida para muchas más reflexiones y que impulse decisiones positivas acerca de los ajustes institucionales que son necesarios para generar un mayor desarrollo político, económico y social en Colombia.

Dr. Hubert Gehring

Representante en Colombia de la
Fundación Konrad Adenauer –KAS–

2. Participación, gasto público, economías subterráneas: Tareas para la gobernanza tripartita

Andrés Molano-Rojas,

Director Académico del Instituto de Ciencia Política

Hernán Echavarría Olózaga

Juan Guillermo Moncada Solórzano,

Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política

Hernán Echavarría Olózaga

Alejandro Barrera López,

Asistente de Investigación, Instituto de Ciencia Política

Hernán Echavarría Olózaga

Introducción

La complejidad de las sociedades contemporáneas ha conducido a que la atención de sus necesidades y la adecuada gestión de los problemas que enfrentan sólo pueda ser abordada, efectiva, eficaz y eficientemente, con perspectivas igualmente complejas. No existen, para los problemas sociales, respuestas unilaterales ni unidimensionales. Sin un enfoque multisectoral y multidimensional, toda política pública está predestinada a ser insuficiente, y en el peor de los casos, contraproducente.

Así lo reconoce el Banco Mundial en su *World Development Report 2017: Governance and the Law*. A partir de la reseña de distintos casos particulares alrededor del mundo, subraya los límites de los enfoques tradicionales que habitualmente

orientan las políticas públicas adoptadas en diversas áreas —reducción de violencia (seguridad), promoción de la prosperidad (crecimiento), la garantía de la prosperidad (equidad), a la par de la sostenibilidad del proceso de desarrollo (Banco Mundial, 2017).

Resulta evidente, por ejemplo, que la realización de la mayoría de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es virtualmente imposible con la sola acción gubernamental —si se aspira, realmente, a que sean sostenibles. Tal es el caso de los objetivos que apuntan a poner fin a la pobreza; poner fin al hambre; promover el crecimiento económico sostenido, el empleo pleno y el trabajo decente; construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización, y fomentar la innovación; reducir la desigualdad; garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. En la consecución de todos ellos el sector privado y la ciudadanía están llamados a desempeñar un papel necesario, no sustituto sino complementario, de la acción estatal.

Lo anterior implica pasar del terreno del *gobierno* de las sociedades, al de su *gobernanza*.

En su sentido más básico, la gobernanza es tanto la actividad como el proceso de administración y gestión colectiva de asuntos y problemas de una sociedad, así como el marco institucional que define dicha actividad, y el conjunto de agentes que intervienen en ella. Ese proceso está fundado en elementos como el involucramiento responsable y equitativo, la rendición de cuentas, la eficiencia, la generación de capacidades de respuesta, la innovación administrativa y gerencial, la administración descentralizada, la generación de sinergias y la creación de redes (Whittingham, 2010).

El presente capítulo explora tres asuntos específicos de particular relevancia para Colombia —la participación, el gasto público y el problema de la economía subterránea— a partir de la idea de que es en la gobernanza tripartita, es decir, en la concurrencia y la articulación del Estado, la empresa privada y la sociedad, en donde es posible hallar la solución a los desafíos que cada uno de ellos plantea, y con base en ello, propone algunas orientaciones y líneas de acción.

¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernanza?

En la literatura especializada abundan las definiciones y usos del término gobernanza. No hay una definición única y a veces se abusa del concepto para significar procesos muy diferentes entre sí, con el riesgo de que acabe convertido en una *notion valisse*, en la que cabe una enorme diversidad de sentidos, algunos incluso contradictorios entre sí. Como lo señalan algunos autores “gobernanza se utilizaba como sinónimo de dirección política; sin embargo, su nuevo atractivo y la correspondiente extensión semántica se debe a su capacidad de abarcar la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno” (Natera, 2005, citando a Pierre y Peters, 2000).

No obstante, es posible identificar una base mínima que permite delimitar el concepto y modular su contenido. El centro de gravedad de la noción de gobernanza se encuentra en la idea de la “cooperación y la interacción del Estado con actores no estatales en redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Natera, 2005). De esta manera el Estado, el mercado, la negociación constituyen las bases de un proceso mucho más amplio que el de la mera dirección política, en el que la especialización, la complementariedad y la articulación sustituyen a la unilateralidad y la jerarquización.

De hecho, suele también hablarse de “redes de gobernanza”. En ese sentido, y a partir de la economía de costos de transacción y la teoría de redes sociales, autores como Jones, Hesterly y Borgatti (1997) sugieren que

La gobernanza en red implica un conjunto selecto, persistente y estructurado de empresas autónomas (así como agencias sin fines de lucro) dedicadas a crear productos o servicios basados en contratos implícitos y abiertos para adaptarse a contingencias ambientales y para coordinar y salvaguardar intercambios. Estos contratos son social y no (necesariamente) legalmente vinculantes (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997).

Según Natera (2005), son tres las características que definen las redes de gober-

nanza: (i) la no existencia de un único centro de decisión y de impulsión, (ii) la interdependencia de relaciones entre actores, y (iii) un grado de estabilidad en las interacciones existentes. Con estas características básicas es posible identificar múltiples formas de configuración de redes y sistemas de gobernanza, que implican variaciones en aspectos como el número, naturaleza, e influencia de los actores que intervienen en ellas y su nivel de estabilidad a partir de los intereses en juego y los incentivos existentes.

Adicionalmente, Natera propone siete tipos de relaciones que configuran redes de gobernanza:

1. **Relaciones formales (de autoridad):** Diversos actores se relacionan con actores gubernamentales en virtud de su autoridad legítima y con fundamento legal.
2. **Relaciones coercitivas:** Aquellas que se establecen con actores gubernamentales en virtud del temor a su sanción
3. **Las relaciones utilitarias (no clientelares):** Relaciones constituidas a partir del intercambio negociado de bienes, servicios o favores y que implican beneficios para todas las partes.
4. **Las relaciones clientelares:** Relaciones a partir de un intercambio negociado de bienes, servicios y favores, pero que se distinguen por el carácter asimétrico e informal (y a veces ilegal) del intercambio
5. **Relaciones articuladas como coalición:** Relaciones en las cuales los actores colaboran a favor o en contra de una causa, con un objetivo que se espera beneficie a todos.
6. **Relaciones sustentadas en la cooptación interesada:** Relaciones que se sustentan la integración de alguno de sus miembros en la esfera decisional del gobierno, para la elaboración o implantación de determinadas políticas o proyectos.
7. **Relaciones personales:** Relaciones donde los actores gubernamentales pueden ganarse la confianza de los miembros de la red mediante sus relaciones personales

Este tipo de relaciones, que agregadamente conforman las redes de gobernanza, son de importancia ya que de su desarrollo depende el éxito de un

modelo de gobernanza tripartita. Los distintos tipos de relaciones pueden significar la creación y consolidación de una red de gobernanza para una situación específica o no (y ello explica por qué la gobernanza requiere tanto como permite enfoque diferenciados). Así mismo puede justificar la imposibilidad de coordinación de diferentes actores, y por tanto el fracaso de una red de gobernanza (lo que explica por qué no hay una única fórmula o receta en cuanto a la configuración de la gobernanza). Y por último, pone en evidencia la posibilidad de que así como hay *buena gobernanza* emerjan *malas formas de gobernanza* (como ocurre con las relaciones clientelares ilegales), que acaban agravando una situación determinada e inhiben la configuración de respuestas pertinentes, oportunas y eficaces.

Algunas tareas específicas para la gobernanza tripartita en Colombia

La construcción de la buena gobernanza compromete el esfuerzo del Estado, las empresas y la sociedad —es decir, el conjunto de la ciudadanía. Sólo acciones con un enfoque de gobernanza resultarán conducentes y eficaces a la hora de crear condiciones favorables al perfeccionamiento de las instituciones políticas democráticas, al desarrollo y dinamización de la actividad empresarial y al progreso social, que son los objetivos comunes a los que apuntan las propuestas que se formulan a continuación.

La participación como responsabilidad

A lo largo de las últimas décadas, las democracias occidentales (y de un modo significativo, las democracias latinoamericanas) han hecho una apuesta sustancial por la apertura de espacios de participación ciudadana; no sólo en su dimensión política (democracia participativa, no como sustituto sino como refuerzo de la democracia representativa) sino también en su dimensión social e incluso económica. Esto implica abrir al conjunto de los actores sociales (individuos, empresas, comunidades, grupos específicos definidos por sus características o intereses) espacios para la deliberación y la discusión e, incluso, para la intervención en los procesos de toma de decisiones, entre ellos y frente al

Estado, sobre los asuntos y actividades concernientes a sus derechos y aquellos que puedan afectar sus expectativas legítimas y su entorno inmediato.

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

Por lo pronto, el balance de esta apuesta es ambiguo. La ausencia de reglas claras, pertinentes y estables; la influencia de agendas políticas encubiertas; el riesgo de captura de las demandas de los interlocutores sociales por parte de terceros y el predominio de una cultura de la participación más vindicativa que propositiva, han convertido los procesos participativos —en muchos casos— en escenarios de conflicto entre el Estado, las empresas y las comunidades.

Consolidar una buena gobernanza de la participación, a partir de parámetros claramente definidos y conducentes al ejercicio responsable de los derechos y al cumplimiento de los deberes asociados a ellos, en la coyuntura que atraviesa el país, es un imperativo tanto para las autoridades gubernamentales como para los empresarios y las comunidades. Entablar un diálogo constructivo entre las empresas y los actores locales, en un marco regulatorio adecuado y con el acompañamiento comprometido del Estado, en el cual los participantes asuman su vinculación como una responsabilidad, podría generar dividendos de diversa naturaleza para todos los involucrados. Las empresas ganarían un mejor ambiente para el desarrollo de sus actividades, y una mayor capacidad de incidencia en el territorio donde operan. Las comunidades se verían efectivamente empoderadas, y verían emerger liderazgos responsables ante ellas; además, podrían participar en los beneficios derivados del aporte que la empresa puede hacer a la agenda de desarrollo (Arenas, 2009). Y el Estado, por otra parte, vería ampliada su capacidad para articular los intereses de los diversos actores sociales y para proveer eficazmente bienes y servicios públicos, y adicionalmente, se fortalecerían el imperio de la ley y el gobierno efectivo, todo lo cual redundaría

en una mayor legitimidad de las instituciones.

Estos desafíos adquieren una particular relevancia cuando se trata del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Este constituye una fuente importante de riqueza y bienestar. Pero las condiciones que lo hacen posible no se producen espontáneamente.

Para ello se requiere, una normatividad suficiente y pertinente que regule las relaciones entre los actores que intervienen en el proceso (el Estado en sus distintas agencias administrativas y niveles territoriales, así como los operadores de justicia; las empresas que se dedican a la exploración, explotación, transformación y comercialización de los recursos; y las comunidades, en cuyo entorno inmediato tienen lugar las actividades productivas, y que toman parte en ellas como proveedoras de bienes y servicios —incluyendo el trabajo).

Es necesario, además, así mismo, configurar y sincronizar las expectativas de cada uno de dichos actores, y determinar el alcance de sus derechos y responsabilidades. Actualmente en Colombia la falta de claridad y estabilidad de las reglas de juego, así como el empleo inadecuado —y a veces abusivo— de los mecanismos de participación (como las consultas populares y la consulta previa), han generado un alto nivel de incertidumbre en torno a las condiciones en las que resultan viables las actividades productivas basadas en el aprovechamiento de estos recursos. Como consecuencia, se desestimula la inversión productiva en los territorios, se ponen en riesgo cuantiosos recursos como consecuencia de decisiones que dan lugar a reclamos indemnizatorios, se pervierte la naturaleza del derecho a participar, se afecta la competitividad y se priva a las comunidades de oportunidades reales de progreso social, al tiempo que se deja el espacio libre a toda suerte de economías informales, ilegales e incluso criminales.

Gasto público: Eficacia, transparencia y sostenibilidad

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

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

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

En efecto, la eficacia y eficiencia del gasto público en Colombia se han visto afectadas y limitadas por diversos factores. El ensanchamiento del tamaño del Estado, la introducción de rigideces presupuestales desde la adopción de la Constitución de 1991¹, los problemas de coordinación entre distintas agencias y entre los niveles territoriales de la administración pública², los errores en el diseño de algunas políticas públicas³, entre otros factores, dificultan el control del gasto, el cual pasó de representar el 12% del PIB a mediados de la década de los noventa a un 30% en 2015 (Dinero, 2017). A pesar de que el recaudo también ha aumentado, su crecimiento no ha sido proporcional al incremento de las erogaciones, razón por la cual el país enfrenta un déficit fiscal proyectado de aproximadamente 30 billones de pesos para 2017, lo que equivale a 3,3% del PIB (Ortiz, 2017). La falta de disciplina fiscal —a pesar de la adopción de la regla fiscal—, la ausencia de criterios de pertinencia por parte de los trazadores de política pública y ordenadores del gasto, y el dimensionamiento insuficiente

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

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

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

del impacto presupuestario que pueden tener algunas decisiones judiciales también ayudan a explicar el desequilibrio en las finanzas públicas.

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

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

Por lo que respecta a la transparencia en el gasto público hay algunas iniciativas destacables y que merece la pena seguir perfeccionando. Entre ellas se pueden señalar los sistemas de información en tiempo real sobre la contratación pública: por un lado, el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOPI I y II), y por el otro, el Sistema Integral de Auditoría (SIA Observa). Estas plataformas permiten a los órganos de control y, en algunos casos, a la ciudadanía, observar y auditar los procesos de contratación en Colombia, y ponen a su disposición herramientas de análisis estadístico. No obstante, hay muchas tareas pendientes en esta materia, y en general, en la lucha contra la corrupción. De acuerdo con el Contralor General de la República, la corrupción le cuesta al Estado colombiano cerca de 50 billones de pesos al año (El Tiempo, 2017). Además de la suscripción de compromisos por el gobierno abierto, la apuesta por la transparencia requiere que la información sea oportuna (lo más actualizada posible), veraz (cierta), y pertinente (completa, agregada y organizada). Esta es una condición necesaria, aunque no suficiente para que los procesos de rendición de cuentas sean efectivos. No menos importante es la conformación de una ciudadanía informada, activa y comprometida con lo público. También en este terreno las empresas están llamadas a ejercer un papel importante.

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

los programas de subsidios y de asistencia pública, los criterios de priorización de la inversión, las inflexibilidades presupuestales, las rentas de destinación específica y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de las decisiones de gasto, con el objeto de proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado (Ley 1819, 2016).

La Comisión está llamada a señalar la dirección que debe darse a los esfuerzos para configurar una mejor gobernanza del gasto público en Colombia. Esa mejor gobernanza supone, en primer lugar, el involucramiento y compromiso conjunto del Estado, la ciudadanía y la empresa privada. En segundo lugar, una apuesta política de largo aliento para corregir problemas de diseño institucional y de orientación e implementación de algunas políticas públicas así como del gasto social. Y por último, el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, incluyendo la eliminación de prácticas que, amparadas incluso en la ley, no son sino formas veladas de depredación y uso arbitrario, ineficiente, ineficaz y opaco de los recursos públicos.

Es necesario abrir un debate multisectorial que permita adoptar las reformas requeridas para eliminar (o por lo menos reducir) las inflexibilidades constitucionales y legales que pesan sobre el gasto público; adecuar el diseño del proceso presupuestal y dotarlo de mayor claridad, comprensibilidad, simplicidad y homogeneidad, tanto al interior de las distintas ramas del poder público y de los órganos autónomos del Estado, como en los distintos niveles de la administración territorial; definir con precisión la relación fiscal entre la Nación y las Entidades Territoriales en función de un ordenamiento territorial que distribuya equilibradamente competencias (autonomía y responsabilidades), racionalizar la distribución de competencias entre agencias del Estado y establecer canales de comunicación fluida entre aquellas cuyo ámbito competencial sea

convergente con el fin de evitar la duplicación y la dispersión del gasto; y limitar el impacto del activismo judicial en las finanzas públicas, racionalizando el alcance de las competencias de los operadores judiciales y sujetando sus providencias, cuando ello proceda, al correspondiente dimensionamiento económico y fiscal.

No menos importante resulta revisar la orientación de la política social, y en particular, impulsar el tránsito del asistencialismo a la promoción del progreso social, a través de la adopción de medidas de largo plazo que atiendan necesidades estructurales y ofrezcan incentivos y posibilidades para el emprendimiento y la iniciativa privada —de los cuales se deriva la generación de nueva riqueza, mayor innovación, y empleo de calidad. En ese mismo orden de ideas, resulta imperativo, por un lado, limitar los subsidios en el tiempo y sujetarlos a estrictos criterios de salida (la política social debe conducir a la emancipación de los individuos y no a su dependencia indefinida frente a la providencia del Estado); y por el otro, establecer procedimientos y mecanismos de evaluación y actualización del gasto social en función de su impacto, con el fin de re-enfocar los recursos y re-organizar prioridades.

Por último, en este como en tantos otros ámbitos, debe mantenerse y fortalecerse la lucha contra la corrupción en todas sus formas y manifestaciones, perfeccionando los avances institucionales desarrollados durante los últimos años (por ejemplo en materia de contratación pública). A ello pueden contribuir reformas que apunten a disminuir, en los distintos órganos y agencias del Estado, y en todos los niveles territoriales, la discrecionalidad y el monopolio sobre las decisiones relativas a la asignación de recursos públicos, sin generar, no obstante, un sistema tan rígido de limitaciones que acabe comprometiendo la efectividad de la acción gubernamental.

También deben articularse más óptimamente las relaciones entre los órganos de control, las autoridades policiales y los operadores judiciales, con el fin de que la información con base en la cual actúan sea congruente y su intervención oportuna y efectiva. Lo anterior puede complementarse con el desarrollo de sinergias multi-sectoriales (Estado-sociedad-empresas) para la conformación de

observatorios y plataformas de seguimiento y veeduría sobre los procesos presupuestales y sobre la administración del gasto público.

Sin embargo, ningún esfuerzo será realmente efectivo a menos que los líderes políticos asuman el compromiso de no entrar en connivencia con las prácticas que han enrarecido el relacionamiento de las distintas ramas del poder público y alimentado sistemas clientelares que se han convertido en verdaderos sifones por los cuales fluyen de forma opaca los recursos públicos.

Economías subterráneas: competencia desleal e impacto social

La iniciativa empresarial organizada formalmente, y desarrollada conforme a la ley en un entorno institucional y social adecuado, genera una serie de beneficios para la sociedad, y es responsable ante las autoridades estatales, ante los consumidores y ante la opinión pública en general por la forma en que son llevadas a cabo sus actividades.

Entre los beneficios que pueden derivarse de la acción empresarial se encuentran la generación de nueva riqueza; la contribución al erario por la vía de la tributación; la demanda de trabajo; el respeto de las normas vigentes en materia de derechos laborales, calidad de la producción y sostenibilidad ambiental; la promoción de la innovación; y la generación de valor compartido. Por el contrario, las distintas formas de “economía subterránea” —la sumatoria de actividades informales (incluyendo aquellas laborales, empresariales y de simple evasión-elusión tributaria) y de emprendimientos criminales organizados— no ofrecen esos beneficios, y más bien, agravan problemas ya existentes y provocan otros nuevos, con costos importantes para el conjunto de la sociedad.

En efecto: en muchos casos, la economía subterránea alimenta auténticos círculos viciosos. Así, por ejemplo, muchas economías ilegales emergen en entornos de débil institucionalidad, y a su vez, su expansión y consolidación inhibe la penetración y el perfeccionamiento de las instituciones, lo cual acaba estimulando nuevos circuitos económicos subterráneos cada vez más complejos.

La expansión de la economía subterránea también afecta significativamente

el mercado laboral. La informalidad y la ilegalidad atraen recursos humanos que desempeñan actividades en condiciones de precariedad y vulnerabilidad: sin seguridad social ni prestaciones sociales, sin condiciones satisfactorias de salubridad ni protección a su integridad física, sin garantía para el ejercicio o la reivindicación de los derechos laborales, y sin estabilidad contractual alguna. La economía subterránea produce también distorsiones a veces paradójicas en el comportamiento de los salarios: a veces ofrece salarios muy por debajo del punto de equilibrio (prevaliéndose de las limitaciones y constricciones que pesan sobre el trabajo formal y legal) y otras muy por encima de éste (lo cual genera una desviación de los recursos humanos hacia la ilegalidad o la informalidad).

Igualmente nocivo es el impacto de la economía subterránea —y en particular, de las economías ilegales— en el capital social, en las áreas urbanas pero sobre todo en la ruralidad. En este sentido, la informalidad y la ilegalidad de las actividades económicas erosionan —si bien en distinto grado y por vías diversas— la legitimidad de las instituciones, la efectividad de las normas, la solidaridad y la confianza ciudadana. Además, comprometen distintas dimensiones de la seguridad pública —y en muchos casos estimulan el uso de la violencia en las relaciones sociales, específicamente, al pretender el control del territorio y de determinadas rutas para el desarrollo de actividades productivas ilegales y el tránsito de sus mercancías. En la práctica, la economía subterránea genera su propio “capital social”, que no es sino la antítesis de aquel que genera cohesión, sostiene el orden social y posibilita el desarrollo y el progreso a largo plazo.

El correcto funcionamiento de la economía de mercado supone la existencia de un marco institucional claro, estable y pertinente, y de una infraestructura adecuada y suficiente de bienes y servicios públicos proveídos directa o indirectamente por el Estado. Ello genera un entorno favorable al emprendimiento, al uso óptimo de los recursos, a la libre competencia, y en consecuencia, redundando en la generación de nueva riqueza y, por ese camino, impulsa el progreso social.

Las deficiencias institucionales (incluyendo la precaria presencia del Estado en los territorios y su limitada capacidad para asegurar el imperio de la ley), así como el déficit en la provisión de bienes y servicios públicos, unidos al arrai-

go de un entorno cultural permisivo con la informalidad, la ilegalidad y a la existencia de mercados ilícitos (en los que se producen y comercian distintos tipos de bienes y servicios prohibidos o al margen de la regulación establecida) favorecen la configuración de las economías subterráneas, cuyo florecimiento y expansión genera un círculo vicioso que conduce a reforzar la debilidad institucional y distorsiona el funcionamiento del conjunto de la economía, con graves repercusiones no sólo para las condiciones en que operan los actores económicos legales sino para el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Donde no hay condiciones para el emprendimiento legal, se genera un campo fértil para la ilegalidad. La lucha eficaz contra la economía subterránea es condición necesaria para el fortalecimiento institucional, la lucha contra la pobreza, y el desarrollo sostenible.

Para ello se requiere adoptar un conjunto de medidas que tenga como centro de gravedad la promoción y la facilitación de la actividad empresarial dentro de la legalidad, con el concurso del Estado y el involucramiento de los distintos actores sociales.

Conclusión

Este capítulo ha subrayado la importancia de emprender la tarea de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas en materia de participación, gasto público y lucha contra la economía subterránea con un enfoque no solo de gobierno sino de gobernanza.

Lo anterior supone que el Estado, la empresa privada, y la sociedad concurran a la gestión y administración de los problemas, demandas y necesidades sociales mediante un relacionamiento constructivo, basado en el reconocimiento de la función, las capacidades y recursos que les son más propios, operado mediante la sinergia y la articulación, y orientado por la comunidad de propósitos.

Para lograrlo es fundamental contar con un marco institucional adecuado, con

liderazgos responsables y comprometidos (en el Estado, en el sector empresarial, y en las comunidades y organizaciones sociales), con incentivos suficientes que reconozcan —dentro de la comunidad de propósitos— la diversidad de intereses, con canales de deliberación y comunicación óptimos.

Los problemas reseñados —participación, gasto público y economías subterráneas— son transversales a muchos de los desafíos que enfrenta actualmente Colombia, y en ese sentido, no pueden considerarse de manera aislada, sino que están intensamente relacionados. Por ello, los avances en la construcción de buena gobernanza para uno de ellos, están llamados a tener impactos positivos en la gestión de los demás. En ese sentido, vale la pena insistir en el efecto acumulativo de la buena gobernanza. Esa es, tal vez, una de sus principales fortalezas, y una de las razones por las que merece la pena seguir insistiendo en ella como respuesta a los desafíos del desarrollo sostenible.

Referencias

- Alvarado, M. (2017). *Lo que falta es gobernanza*. En infobae. Disponible en <http://www.infobae.com/economia/2017/04/24/lo-que-falta-es-gobernanza/>
- Arenas, D., Sánchez, P. y Murphy, M., (2009) *Relaciones empresariales con comunidades locales y ONG. Comunicación, diálogo y participación*. Barcelona: Instituto de Innovación Social, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, Universidad Ramón Llull.
- Banco Mundial. (2017). *World Development report: governance and law*. En The World Bank. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>
- Clavijo, S., Vera, A y Ríos, A., (2017). *Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz en Colombia*”. Revista Fasecolda 165: 52-63. Disponible en: <http://www.fasecolda.com/files/7114/8667/2245/RevistaFasecolda165w.pdf>.
- Dinero (2017). ¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado? 30 de marzo de 2017. Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresia/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>
- El Tiempo (2017). *Saqueo de la corrupción equivale a casi un billón de pesos por sema-*

- na". 26 de febrero de 2017. Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/precio-de-la-corrupcion-en-colombia-61749>
- Foro, A. (2011). *La gouvernance des réseaux de politique publique: la cas du programme VIH en Haïti*. En Papyrus: institutional repository of Université de Montréal. Disponible en https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/6198/Foro_Anne_2011_These.pdf?sequence=2
- Jones, C., Hesterly, W. y Borgatti, S., (1997). *A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms*. En *The Academy of Management Review*. Disponible en [http https://myweb.rollins.edu/tlairson/pek/netgoverntheory.pdf](http://myweb.rollins.edu/tlairson/pek/netgoverntheory.pdf)
- Lubell, M. (2015). *What is network governance?* En Center of Environmental Policy and Behavior University of California. Disponible en <http://environmentalpolicy.ucdavis.edu/node/378>
- Natera, A. (2005). *Nuevas estructuras y redes de gobernanza*. En SciELO México. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000400004
- Ortiz, D. (2017). *Déficit fiscal de Colombia será de \$30 billones en 2017*. El Colombiano, 18 de enero de 2017. Consultado en junio de 2017, disponible en: <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/minhacienda-revela-plan-financiero-2017-MH5768169>.
- Provan, K. y Kenis, P. (2007). *Modes of network Governance: structure, management, and effectiveness*. En *Journal of Public Administration Research and Theory*. Disponible en <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202011/Modes%20of%20Network%20Governance.%202008.pdf>
- Rhodes, R. A. W. (2006). *The new governance: Governing without government*. En Research Gate. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/227979762_The_New_Governance_Governing_Without_Government
- Whittingham, M. (2010) ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista de Análisis Internacional RAI*. (2), 219-235.

3. Redefiniendo la participación: Dilemas y desafíos en la interacción entre el Estado, la ciudadanía y las empresas

Bibiana Clavijo Romero,
Investigadora Asociada, Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Introducción

El desarrollo de las democracias contemporáneas ha estado ligado a la consolidación y ampliación de la participación política. El ciudadano que tradicionalmente ejercía su rol como elector de las autoridades públicas, hoy cuenta con un amplio abanico de posibilidades que le permiten incidir en los procesos de toma de decisión sobre lo público. Posibilidades que han trascendido de los escenarios eminentemente políticos, para configurarse en nuevas formas de participación y ejercicio de la ciudadanía, a través de las cuales los individuos se empoderan como agentes constructores de cambio y transformación social.

No obstante, pese a la ampliación de los canales y a las nuevas formas de la intervención en lo público, se plantean diversos cuestionamientos alrededor de su pertinencia y efectividad. Asimismo, son aún muchos los desafíos que tienen los procesos de participación para constituirse en una verdadera herramienta de desarrollo social. Estos desafíos han intentado superarse desde la configuración de un andamiaje legal, pero se ha dejado de lado el fortalecimiento de las

instituciones informales desde donde se puede trabajar en la consolidación del capital social.

Así, en el presente artículo se presentarán las transformaciones de los conceptos de participación y ciudadanía; la forma en que se ha procurado la protección de los mecanismos de participación en el ordenamiento legal colombiano; los cuestionamientos centrales sobre la ampliación de los escenarios de participación; los principales desafíos que deben superarse para lograr formas exitosas de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; para finalmente presentar las posibilidades que se generan de las alianzas tripartitas entre el Estado, la ciudadanía y las empresas.

Redefiniendo los conceptos: ciudadanía y participación

Tradicionalmente la ciudadanía había sido comprendida como una condición que revestía a los individuos de un conjunto de derechos políticos, sociales e incluso económicos, a través de los cuales podían vincularse a las dinámicas institucionales de un Estado. Esta concepción clásica estaba basada en tres dimensiones: la primera, establece la relación entre el Estado y la sociedad civil, desde la cual se comprende la condición de nacionalidad y el arraigo por el suelo; la segunda, define el conjunto de derechos y obligaciones de la que es sujeto el individuo en tanto miembro de una comunidad organizada; la tercera, se refiere a la participación, la cual está vinculada a los procesos electorales, a los mecanismos de participación ciudadana de orden tradicional y al involucramiento de los ciudadanos en el de toma de decisiones de lo público (Tamayo, 2006).

Esta visión clásica ha sido redefinida y ampliada. Las nociones de nacionalidad están fuertemente cuestionadas por el exacerbado movimiento global, la concepción de los Estados y sus fronteras, así como por la misma autodefinición del ciudadano, la cual trasciende de lo nacional y adquiere rasgos identitarios según

sus grupos primarios de referencia¹.

La segunda y la tercera dimensión se imbrican, toda vez que las nuevas visiones de ciudadanía sitúan a la participación en un marco de corresponsabilidad en el cual las autoridades públicas, además de garantizar el cumplimiento de los derechos básicos, deben propiciar la existencia de espacios deliberativos y entornos favorables para el ejercicio cívico. A su vez, los ciudadanos están llamados a participar de forma responsable y más allá de lo electoral, dicha responsabilidad implica el desarrollo de un conjunto de competencias ciudadanas cognitivas, emocionales y comunicativas que permitan a los individuos comprender el contexto de sus acciones, identificar las necesidades sociales, formular demandas que contemplen las limitaciones legales, institucionales y económicas, y conocer los canales institucionales, bien sean formales o informales, para tramitarlas.

En este contexto, la participación política es comprendida dentro de una lógica ampliada y se define como toda “actividad de los ciudadanos destinada a influenciar las decisiones políticas” (Van Deth , 2001). Por su parte, la ciudadanía es definida en los mismos términos, es decir como la actividad o conjunto de actividades ejecutadas por cualquier individuo o grupo, en ejercicio responsable de sus derechos y libertades, que tenga como fin impactar directamente sobre las diferentes dinámicas que constituyen la vida en comunidad (Consejo de Europa, 2003). En síntesis los conceptos de participación y de ciudadanía se articulan en la posibilidad que tiene cada individuo o grupo, de impactar directamente en el desarrollo de su comunidad (Osler, 2016).

Este proceso de redefinición de la participación y de la ciudadanía es consecuencia de importantes transformaciones sociales y avances democráticos que tuvieron lugar en siglo XX y que permiten la conceptualización y configuración de nuevas nociones en las últimas décadas. En el caso colombiano, la Constitución de 1991 intentó ampliar los diferentes mecanismos de participación para asegu-

1. Debe resaltarse la existencia de nuevas formas de identidad política, más allá de la relación Estado-Nación, asociadas a condiciones de género, orientación sexual, asociación étnica, entre otros.

rar que los individuos contaran con los espacios institucionales necesarios para manifestar sus demandas. Así, el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato sirvieron como herramientas para lograr que la ciudadanía interviniera a través de diferentes mecanismos en la toma de decisiones públicas.

Por su parte, la Ley 134 de 1994, buscó definir el marco normativo que garantizara el acceso de la ciudadanía a los mecanismos constitucionales previstos para la participación, afianzando un esquema de participación de orden institucional, en el cual las organizaciones partidistas mantienen un papel importante, pero que amplía las formas de intervención a ciudadanos y organizaciones civiles, procurando procesos mucho más horizontales, en donde las bases sociales se empoderan y apropian de los mecanismos tradicionales.

No obstante, pese a la ampliación en los canales institucionales, estos mecanismos de participación no han logrado constituirse en verdaderas herramientas de transformación social por dos razones fundamentales: primero, el costo de su implementación es muy alto, siguen siendo mecanismos complejos, lo que obliga a tener conocimientos jurídicos y políticos avanzados, así como recursos económicos para gestionar estrategias de comunicación y lograr la movilización deseada; segundo, estas herramientas de participación se ven muchas veces desnaturalizadas al ser cooptadas por intereses políticos particulares, que no necesariamente conllevan a la toma de decisiones que benefician el interés general de una comunidad.

Según la Encuesta de Cultura Política del DANE, en 2013 el 73,9% de la población colombiana conocía algún mecanismo de participación ciudadana, en la encuesta del 2015 esta cifra desciende y tan solo el 53,3 % de los encuestados afirma conocer al menos uno de los mecanismos. Dentro de los mecanismos el que más se reconoce es el Referendo con un 52,3%. Pero tal vez el hallazgo más preocupante de esta encuesta es que tan sólo el 28,9% de los ciudadanos considera que Colombia es un país democrático (DANE, 2015).

Dado este panorama, y como es característico del sistema político colombiano

enfrentar los desafíos desde lo legal, surge la Ley 1757 de 2015 o Ley de Participación Ciudadana, la cual representa un nuevo intento por ampliar los canales e instrumentos de participación. Esta ley, ha sido construida sobre tres pilares fundamentales, a saber: promover y garantizar el uso frecuente y efectivo de los mecanismos tradicionales de participación; alcanzar un proceso de rendición de cuentas efectivo y dialógico, en donde la administración está obligada a la rendición pública de cuentas y el ciudadano tiene por deber mantener el control social y la vigilancia sobre los asuntos públicos; y finalmente, lograr una acción coordinada de la participación ciudadana a través del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual integra a autoridades públicas y líderes de organizaciones civiles de los diferentes niveles del orden territorial (Ministerio del Interior, 2015).

Adicionalmente, en el Acuerdo de Paz con las Farc la participación ciudadana se configura como uno de los elementos centrales para su materialización y sitúa a la ciudadanía en un rol de veedora y garante de los temas allí pactados. Según el mismo acuerdo *la participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final*. Asimismo, será necesaria para *la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios constituyéndose en una garantía de transparencia* (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016).

En este contexto, lograr que la participación ciudadana se ejerza de forma responsable y efectiva se convierte en el principal desafío, y resalta la importancia de contribuir en el desarrollo y formación de una ciudadanía capaz de comprender su responsabilidad social. Adicionalmente, si se amplía el lente de análisis y se observan las lógicas de participación más allá de las instituciones formales, el escenario se enriquece de actores y procesos, pues los sistemas políticos buscan equilibrios y formas paralelas a las definidas institucionalmente para filtrar sus demandas. Esto explica, en parte, el surgimiento y la expansión de nuevas formas de participación que complementan y enriquecen a los mecanismos legales de orden electoral, en las cuales la ciudadanía se empodera y asume su rol protagónico como ente capaz de transformar a la sociedad.

¿Es necesaria la participación política en los procesos de definición de lo público?

La ampliación de los canales legales y de los mecanismos de participación, aunque allanan un camino importante para el ejercicio ciudadano, no representan un logro por sí mismo. Alrededor de la creciente importancia que se asigna a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión de los asuntos públicos, se esgrimen diferentes argumentos que cuestionan a los actores, sus intereses y capacidad de real de incidencia.

Al respecto Joan Subirats expone algunos de los elementos que más generan resistencias y prevenciones frente a la ampliación de los canales de participación, muchos de estos elementos pueden visibilizarse fácilmente en el contexto político colombiano, especialmente en el ámbito local (Subirats, 2001):

- *la participación aumenta la lentitud en la toma de decisiones*: el desarrollo de proyectos participativos conlleva mayores tiempos entre consultas, lo que termina retrasando la consolidación de la agenda pública y en algunos casos la materialización de las iniciativas.

- *la participación aumenta los costes en la toma de decisiones*: el proceso de participación y la incorporación de nuevas temáticas en la agenda, puede conllevar a un incremento en los tiempos del cronograma y en los recursos inicialmente presupuestados.

- *la participación no incorpora valor añadido a la decisión*: si la ciudadanía no tiene las competencias y conocimientos básicos para tener una intervención asertiva y responsable en el proceso participativo, sus demandas y reclamos no generarán un aporte sustancial en los procesos de toma de decisión.

- *la participación provoca un exceso de particularismos*: en los procesos de participación los actores no suelen representar el interés general, por el contrario se privilegian intereses particulares que no tienen en cuenta necesariamente las necesidades y preferencias de la colectividad.

- *la participación sólo tiene en cuenta el corto plazo*: los actores que se vinculan a los procesos de participación tienen una visión coyuntural de la problemática, lo que les impide observar los fenómenos sociales desde una perspectiva estructural y de largo plazo.

- *la participación erosiona instituciones tradicionales y a los partidos políticos*: entre más se promuevan espacios directos de participación, menor será la capacidad de acción de los partidos políticos como agentes canalizadores de las demandas sociales, asimismo se verá reducido su papel como ente de representación.

En consecuencia, estos argumentos ponen en tela de juicio la necesidad y la pertinencia de la ampliación de los procesos de participación, que cada vez más se imbrican y se hacen necesarios, al menos desde la perspectiva jurídica, para la toma de un mayor número de decisiones. Ahora si a estos elementos le sumamos las dificultades que reviste la participación en razón de los actores que intervienen en el proceso el panorama es mucho más desalentador.

Así, es ampliamente conocido que son muy pocos los ciudadanos que están dispuestos a destinar parte de sus recursos, como tiempo, conocimiento y dinero, para formar parte de la deliberación pública, en general la apatía y la abstención siguen siendo la constante en los procesos de participación. Asimismo, quienes deciden participar son usualmente los mismos actores, quienes por demás, no siempre son constantes en los procesos, hecho que redundaría en falta de representatividad y demoras en la construcción de las agendas. Finalmente la ausencia de competencias ciudadanas genera que las demandas se queden en el plano del asistencialismo, como consecuencia las intervenciones del gobierno o particulares no logran responder a las problemáticas estructurales de las comunidades, ni promover mejores niveles de desarrollo.

No obstante, por difícil que parezca el escenario, pese a las limitaciones de orden técnico y a la falta de involucramiento responsable en los procesos participativos, no puede subestimarse la posibilidad de construir consensos en escenarios deliberativos con posibilidad de impacto y transformación social, alrededor de las problemáticas, los intereses y las necesidades de la población.

La identificación de problemáticas desde las bases y la apuesta participativa en la construcción de soluciones, puede marcar la diferencia en la efectividad y la pertinencia de las decisiones de política pública. En síntesis, “*se sostiene la idea que contar con información directa acerca de las necesidades locales permitirá satisfacerlas de manera más expedita y eficaz*” (PNUD-ONU, Human Development Report, 1993).

Enfrentar los desafíos

Ahora, reconociendo la importancia de la participación en el desarrollo de los procesos democráticos, el debate debe situarse en cómo transformar estas dificultades en oportunidades y lograr el ejercicio de una participación responsable, en la que se articulen los intereses del Estado, las empresas y las comunidades, con el objetivo de alcanzar mejores niveles de desarrollo y progreso social. Para el cumplimiento de este objetivo se han identificado tres grandes desafíos: primero, superar las brechas institucionales que dificultan los procesos de participación; segundo, lograr que el ciudadano se considere un sujeto corresponsable de los procesos públicos; y finalmente lograr la complementariedad entre participación y eficiencia.

Las brechas institucionales

En este orden de ideas es importante reconocer que a pesar de la existencia de un andamiaje legal que procura el acceso de los individuos a los mecanismos de participación formales, estos siguen siendo muy complejos y de difícil acceso para los ciudadanos del común. Si bien la participación se convierte en un compromiso ciudadano, implica una inversión de recursos y tiempo, lo que pone de manifiesto la necesidad de garantizar unas condiciones económicas y sociales mínimas para que todo individuo pueda hacer uso efectivo y responsable de sus derechos. Diversos estudios han demostrado que el costo relativo de participar en política es inversamente proporcional a los recursos y las facilidades económicas con las que cuente un individuo, así, los ciudadanos con más recursos participan proporcionalmente más en política que aquellos que cuentan con menores ingresos. De aquí la importancia de asegurar, al menos, un equilibrio en los puntos de partida que permita superar brechas en aras de

visibilizar las demandas de diversos sectores.

Adicionalmente, no es suficiente la existencia de espacios para la participación, es importante que en estos espacios se informe a los ciudadanos cuál es el alcance de la deliberación, pues la percepción que tenga la ciudadanía en relación a la incidencia que puede tener en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, va a jugar un papel fundamental para que se movilicen o no esfuerzos participativos. En un sistema político en el que la acción ciudadana efectivamente tiene un impacto sobre los procesos de toma de decisión, el involucramiento cívico aumenta, en tanto se consolida una relación de confianza entre las autoridades y los individuos. Si la autoridad no acata, o por lo menos toma en consideración, las opiniones y decisiones que aportan los individuos, el ejercicio de la ciudadanía se desvirtúa, generando de este modo altos niveles de abstención y un profundo escepticismo frente a los procesos democráticos (Tarrow, 1997).

En este plano también es fundamental garantizar del derecho de acceso a la información, pues en la medida en que los ciudadanos cuenten con información de calidad, comprensible, confiable y oportuna estarán en capacidad de exigir el cumplimiento de sus derechos, desempeñar funciones como veedores de los asuntos públicos y tomar decisiones que consideren la complejidad de los marcos de acción. En este contexto el derecho a la información escala a la categoría de derecho de primera generación.

Corresponsabilidad e involucramiento cívico

La doble comprensión de la ciudadanía, en donde el individuo es sujeto de derechos, pero a su vez corresponsable ante el desarrollo de sus contextos, convierte en fundamental que el proceso de empoderamiento ciudadano este respaldado de un conjunto de habilidades y competencias a través de la cuales los individuos puedan hacer uso efectivo de todos los mecanismos de participación que se han desarrollado en el marco de la democracia. De nada sirve tener una estructura institucional democrática, si los ciudadanos no cuentan con el conocimiento y las herramientas necesarias para hacer uso de esta.

Esta corresponsabilidad debe conducir hacia el involucramiento cívico, en otras

palabras, debería fortalecer la capacidad que tienen los individuos para coadyuvar en la promoción de la calidad de vida de sus comunidades, a través de procesos políticos y no políticos, para los cuales se hace necesario el desarrollo de un conjunto de conocimientos y competencias que posibiliten su acción (Ehrlich, 2002). Dentro de estas competencias, la competencia política es fundamental, toda vez que designa el grado de conocimiento que el individuo tiene sobre los asuntos del Estado (competencia objetiva) y la creencia en su propia capacidad de entender e involucrarse de forma activa en ellos (competencia subjetiva) (Almond & Verba, 1980).

Por lo anterior, resulta fundamental la configuración de espacios de formación y educación ciudadana, que permitan que los individuos participen a partir de la consolidación de sus competencias objetivas (conocimiento del Estado y sus formas de relacionamiento); y a su vez promuevan la articulación de redes entre actores e instituciones que generen lógicas de participación más allá de las previstas institucionalmente.

Participación y eficiencia

Finalmente, se debe superar el falso dilema según el cual la participación limita la eficiencia en el desarrollo de proyectos que tienen incidencia en lo público. Al respecto el Banco Mundial ha alertado sobre las posibles consecuencias que pueden generarse cuando una política pública o proyecto de impacto social no han sido tramitados o consultados con la población afectada, destacando las siguientes:

- Se reduce el apoyo y sentido de pertenencia de la comunidad, lo que limita el aprovechamiento de los servicios y limita la recuperación de los costos del proyecto.
- Se puede incrementar el escepticismo frente a la acción ciudadana autónoma y aumentar los niveles de dependencia del Estado.
- Hay un alto riesgo de malestar y resentimiento cuando los proyectos son impuestos.
- Se pueden agravar las diferencias entre actores y exacerbar los conflictos entre los diferentes grupos con intereses contrapuestos.

- Es mayor la probabilidad de generar expectativas imposibles de cumplir.
- Se favorece el establecimiento de élites poderosas capaces de aumentar las brechas entre actores sociales (Banco Mundial, 2014).

Adicionalmente, estudios en los que se analiza el impacto de los ejercicios de participación han demostrado que el empoderamiento de la comunidad en la toma de decisiones incide positivamente en la gestión de las finanzas públicas, propiciando mayor transparencia fiscal, mejor recaudación impositiva e inclusión de las preferencias de la ciudadanía en los presupuestos municipales, sectoriales y nacionales; asimismo favorece la inclusión social y, en algunos casos incluso ayuda a reducir la pobreza extrema (Gaventa & Barrett, 2010).

En conclusión, puede afirmarse que el problema de la eficiencia no debe atribuirse a la participación como tal, sino a la forma en que se desarrollan los procesos. Así, en la medida en que logre superarse las brechas institucionales y se logre un accionar responsable de la ciudadanía, el involucramiento ciudadano y su articulación con el Estado y el sector privado podrá derivar en el desarrollo de políticas novedosas y mecanismos de intervención creativos que enriquezcan las vivencias de la ciudadanía y permiten recorridos por caminos inexplorados que pueden conducir hacia los escenarios deseados y promover la transformación social.

Estado, ciudadanía y empresas: una interacción constructiva para la construcción de capital social

Como se ha mencionado, la participación política originariamente se circunscribía a los espacios institucionales de orden electoral, los cuales podrían ser aprovechados o no por un conjunto de ciudadanos que se definían como sujetos de derechos, pero que se limitaban en el campo de sus responsabilidades. La ampliación en el concepto de ciudadanía, significó una nueva aproximación de los individuos hacia lo público, la incorporación de formas de participación más allá de las previstas institucionalmente, así como la aparición de nuevos actores que se habían mantenido al margen de los procesos políticos. En este

grupo de actores se destaca el sector empresarial, el cual propendía por la existencia de un Estado que permitiera el desarrollo de sus iniciativas y garantizará espacios para la libre competencia, pero limitaba su acción al plano eminentemente económico.

Las nuevas dinámicas sociales, a través de las cuales se reconoció que el crecimiento económico no está necesariamente acompañado de progreso y desarrollo social, llevó a los Estados a generar compromisos con el sector privado, más allá de lo tributario, y a enlazarse en proyectos de responsabilidad social. “Para las empresas la responsabilidad social implica generar empleo, acatar la legislación laboral y pagarle impuestos al gobierno, pero además involucra tomar decisiones respecto a invertir en el desarrollo social de comunidades marginadas, incrementar el capital social y establecer con el Estado alianzas estratégicas dirigidas a canalizar recursos y ampliar la producción de bienes públicos y servicios sociales” (Salas Rodas, 2007).

De esta forma, se abre una ventana de oportunidad para la consolidación de alianzas tripartitas entre el Estado, la ciudadanía y el sector empresarial, a través de una interacción constructiva, basada en la articulación de redes y configuración de sinergias, en la que los distintos actores, en función de su naturaleza y con las responsabilidades, capacidades y recursos que les son más propios, concurren a la gestión de los asuntos públicos, creando condiciones favorables a la legitimidad y eficacia de las instituciones, a la generación de oportunidades de desarrollo económico, y finalmente al fortalecimiento del capital social.

Este capital social, está conformado fundamentalmente por *el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad* (Putnam, 1994). El grado de confianza permite que los actores sociales se aproximen en un dialogo constructivo para reconocerse e identificar sus problemáticas, a su vez evita que las diferencias se solucionen de forma violenta o conflictiva. Las normas de comportamiento cívico orientan la actuación de las comunidades hacia el cuidado y compromiso con lo público, promueve acciones tan sencillas como la limpieza del espacio público, hasta acciones más complejas como el control social o el compromiso con el pago de los

impuestos. Finalmente, el nivel de asociatividad promueve el emprendimiento colectivo entre actores (característica que da cuenta de cómo las comunidades son mucho más que la sumatoria de sus miembros), permite el establecimiento de redes y la configuración de alianzas a través de las cuales se multiplican esfuerzos en aras de alcanzar un objetivo común.

Se ha demostrado que la consolidación del capital social produce grandes beneficios para las comunidades, no solo a nivel inmaterial o cultural. Durston (2000) agrupa estos beneficios en tres grandes categorías: reducir costos de transacción; producir bienes públicos; y facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables. Algunos autores incluso llegan a afirmar que en sociedades en las que hay un sólido capital social se alcanzan a superar algunas de las fallas del mercado (Baas, 1997).

Así, al considerarse la importancia del capital social, el reto está en contribuir a su construcción a través de la configuración de sinergias entre el Estado, las empresas y las comunidades, toda vez que la capacidad asociativa entre estos tres actores juega un “papel clave en la negociación y formulación de nuevos arreglos contractuales, proveyendo una presencia de actores sociales para una nueva triangulación de servicios con rendición de cuentas hacia los usuarios” (Durston, 2000).

Dichas sinergias solo son posibles en la medida en que se tenga claridad sobre los actores, sus motivaciones, objetivos y capacidad de acción. El establecimiento de los actores debe orientarse en la identificación de su naturaleza y nivel de competencia. Las motivaciones darán cuenta de las necesidades, valores o intereses que soportan la acción e interrelación de los agentes desde el plano individual. Por su parte los objetivos, visibilizan los intereses particulares de los actores y los traducen en un marco de interés común, estos deben orientarse en un horizonte de posibilidad. Finalmente, la capacidad de acción asocia a los actores con sus posibilidades reales y permite identificar al sujeto en el plano de su responsabilidad.

En la medida en que la información sea transparente y los actores sean claros en cuanto a sus motivaciones y objetivos, se tendrá un buen punto de partida

para construir en colectivo, para recuperar la confianza entre las partes y para trabajar en la búsqueda de soluciones innovadoras que den respuesta a las necesidades de la comunidad.

Colombia, un reto más allá de lo legal

En Colombia, tradicionalmente se han abordado las problemáticas sociales en el ámbito de lo legal. Ante la apatía frente a la participación, se han creado nuevas normas que resaltan su importancia y robustecen sus formas. Ante las dificultades del sistema político, se han erigido reformas políticas de orden electoral que intentan superar los problemas de representación. Ante la violencia, contra la mujer, contra los niños, contra las minorías, se crean nuevas leyes que aumentan las penas y sanciones. Lo anterior, por citar tan sólo algunos casos en los que se ha intentado, mediante el establecimiento de instituciones formales, superar prácticas que se han institucionalizado informalmente, incluso con arraigo cultural.

En este mismo plano, la falta de articulación entre el Estado, las comunidades y las empresas, no se circunscribe al ámbito de lo legal, se remite a la ausencia de capital social, es decir a la desconfianza latente entre actores, así como al escepticismo frente a los resultados de la acción ciudadana y a la dificultad de garantizar que los mecanismos de participación representen los intereses de la colectividad.

En consecuencia, las alternativas no deben orientarse a la reformulación del marco legal, se debe trabajar por superar las brechas institucionales para que los individuos se apropien responsablemente de los mecanismos de participación ya existentes. En este sentido, es fundamental empoderar a las comunidades, orientarlas en el reconocimiento de su responsabilidad y dotarlas de capacidades de ser autogestoras de sus proyectos.

Adicionalmente es fundamental que las demandas sociales se ajusten a las po-

sibilidades reales de intervención, para lo cual se debe guiar a la comunidad en términos de la racionalidad económica y legal; de lo contrario, es muy fácil caer en el plano del asistencialismo y en la insatisfacción social, además este tipo de escenarios son fácilmente capitalizado por actores particulares que desvirtúan los propósitos y el ejercicio mismo de la participación.

Así como el Estado trabaja por la formación ciudadana en aras de alcanzar su involucramiento responsable, es necesario que promueva dentro del sector privado iniciativas que guíen a las empresas en su interacción con la comunidad. Se requiere que las empresas reconozcan su papel como actores sociales capaces de generar profundas transformaciones sociales, y establezcan canales de comunicación con la ciudadanía para comprender como su acción puede impulsar el desarrollo de los contextos en los que se desarrollan su actividad económica.

Reconocer el impacto de sus actividades, debe ser el primer elemento para establecer contacto con la comunidad e iniciar procesos de participación. De la transparencia y la comunicación en esta información, dependerán las posturas asumidas por la comunidad, su receptividad o rechazo. Presentar esta información de forma responsable y honesta, así como estar dispuestos a retroalimentarse con los conocimientos propios de las poblaciones, promoverá la articulación de canales de confianza y posibilitará el hallazgo de resultados que solo pueden ser producto de la formulación colectiva de soluciones.

Por su parte, el Estado en general, a través de todos sus entes descentralizados, además de asegurar unas condiciones de tipo estructural (seguridad, justicia, salud, educación, etcétera), deben propiciar entornos favorables para que se faciliten la interacción constructiva entre actores. Más que un Estado asistencialista y proveedor, es un Estado garante y facilitador, que faculta a los individuos y a las empresas para emprender acciones y asumir su rol protagónico como agentes de cambio social.

Es importante resaltar el papel de la interacción constructiva entre actores, la cual debe propender por la articulación de alianzas entre las entidades públicas, el sector privado y la ciudadanía, a través de las cuales se atienda de forma más

eficiente a las necesidades de la población, se reduzcan los costos de los proyectos mediante la sumatoria de esfuerzos, se logre un mejor aprovechamiento de los recursos y se legitime la acción de las autoridades. Pero ante todo, una interacción que permita a reconstrucción de las relaciones de confianza en la comunidad.

En resumidas cuentas el reto está en lograr que los actores se apropien de su rol como agentes de cambio social, en un marco de corresponsabilidad que conduzca al establecimiento de interacciones constructivas, a través de las cuales se consoliden redes de confianza que permitan la construcción colectiva proyectos de intervención en lo público.

La perspectiva ampliada de la ciudadanía y la participación aún está encontrando sus límites. Hoy, más que nunca, se hace necesario el debate sobre la pertinencia y efectividad de los nuevos mecanismos de participación, en especial de aquellos que van más allá de lo institucional, y sobre su ampliación a diferentes formas de consulta que parecieran abarcar todos los ámbitos de la acción colectiva. Los efectos de estos nuevos esquemas aún están por verse y evaluarse.

Por consiguiente más que aventurarse a establecer una conclusión sobre las nuevas lógicas de la participación, la invitación es a seguir vigilantes y atentos ante los nuevos fenómenos que se están originando, sobre todo en el marco del pos acuerdo; a vincularse desde el análisis crítico y constructivo en la redefinición de los horizontes de la acción cívica; y a trabajar por la promoción de las capacidades ciudadanas, herramienta *sine qua non* para la construcción de nuestro sistema democrático.

Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2016).
- Almond, G. A., & Verba, S. (1980). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

- Araujo Oñate, R., & Torres Villarreal, M. L. (2011). *Retos de la democracia y la participación ciudadana*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Baas, S. (1997). Participatory institutional development, trabajo presentado a la Conference on Sustainable Agriculture and Sand Control in Gansu Desert Area, <http://www.worldbank.org/poverty/a/capital/index.htm>
- Banco Mundial. (28 de marzo de 2014). *Promover la participación ciudadana para mejorar los resultados en el ámbito del desarrollo*. Obtenido de worldbank.org: https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/engaging-citizens-improved-resultsopenconsultationtemplate/materials/concept_note_mainstreaming_citizen_engagement_in_wbg_operations_spanish_final.pdf
- DANE. (2015). Encuesta de Cultura Política. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/estadisticas-sociales/cultura-politica>.
- Ehrlich, T. (2002). Civic responsibility and higher education. *The Journal of Higher Education*, 423 - 427.
- Durstun, J. (2000). “¿Qué es el capital social comunitario?” Cepal. Serie Políticas Sociales No. 38, 44.
- Gaventa, J., & Barrett, G. (2010). *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Mansuri, G., & Rao, V. (2013). *Localizing Development. Does participation work?* Washington: The World Bank.
- Ministerio del Interior. (30 de Agosto de 2015). *participacion.mininterior.gov.co*. Obtenido de <http://participacion.mininterior.gov.co/participacion/ley-estatutaria-de-participacion-ciudadana>
- Osler, A. (2016). Taching for cosmopolitan citizenship. *Educational Leadership*, 42 - 46.
- Putnam, R. (1994). Para hacer que la democracia funcione. Caracas: Editorial Galac.
- Salas Rodas, L. J. (2007). Estado, empresa privada y sector social: una relación entre sectores que fortalece a la Sociedad Civil. *Revista Trabajo Social*, 107 - 130.
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 33-42). Barcelona: Ariel.
- Tamayo, S. (Mayo - Agosto de 2006). Espacios de ciudadanía, espacios de con-

ficto. *Revista Sociología*, 21(16), 11 - 44.

Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. . Madrid: Alianza Universidad.

Van Deth , J. (2001). Studying political participation: Towards a theory of everything. *Introductory paper prepared for delivery at the Joint Sessions of Workshops of the*, (págs. 6-11). Grenoble.

Zaff , J., Michelsen, E., & Hair, E. (2002). *Citizenship behavior and the spirit of new managerialism*. Washington, D.C.: Child Trends.

4. Las consultas populares en materia extractiva, respuesta jurídica frente a una reclamación social

Ángela Salazar Blanco,
Directora del Área de Minería y Recursos Naturales,
Lloreda Camacho & Co.

Introducción

La Asamblea Nacional Constituyente se caracterizó por la diversidad de sus integrantes y por la ambición en el alcance de la protección que la Constitución otorgaría a los habitantes de Colombia, dando como resultado que nuestra Carta protege derechos tan diversos como el ambiente sano, al punto de ser llamada por muchos la Constitución ecológica, la diversidad étnica y cultural, la autonomía de los entes territoriales, la unidad de la República, la propiedad privada, la iniciativa privada y la libertad de empresa dentro de los marcos fijados por la misma Constitución, por solo citar algunos ejemplos.

Protecciones que, al ponerse en práctica, generan un fenómeno que la Corte Constitucional ha denominado tensiones entre los diferentes derechos cosagrados en la Constitución, las cuales han sido resueltas por la mencionada Corporación con base en reglas de ponderación de derechos.

Nuestro Código de Minas es expedido dentro de este marco jurídico de protecciones amplias y diversas y dentro de un ambiente político interesado en atraer

la inversión extranjera a nuestro país, así, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional:

(...) el proyecto de ley que presentó el Gobierno nacional en abril de 2000 y que posteriormente se convirtió en el Código Minero de 2001 se propuso impulsar el desarrollo del sector **ofreciendo condiciones de estabilidad jurídica a los particulares que participarán en la explotación y aprovechamiento de los recursos mineros**. El Código, pues, incluye medidas encaminadas a materializar el mandato de protección de la iniciativa privada y la libertad de empresa, dentro de los límites del bien común, contemplado en el artículo 333 de la Carta. (Corte Constitucional, Sala Plena, T-4561330, 2017) (Negrilla fuera del texto).

Como resultado de la expedición del Código y del cambio de otras circunstancias en nuestro país, comenzaron a llegar a Colombia diferentes compañías extranjeras interesadas en explorar el potencial minero que presuntamente existe en nuestro territorio y es entonces cuando empezaron a presentarse los primeros enfrentamientos entre los derechos consagrados en la Constitución y los consagrados en el Código de Minas.

Para efectos del desarrollo de este capítulo nos concentraremos exclusivamente en la tensión surgida entre las decisiones tomadas por el Gobierno central y la autonomía de los entes territoriales, tensión que además ha conducido a los municipios a la utilización de las acciones populares como mecanismo jurídico para prohibir la realización de actividades extractivas en sus territorios, lo cual ha generado un ambiente de incertidumbre jurídica para la industria minera.

Marco jurídico

Funciones del Estado como director de la economía y como titular del subsuelo y de las riquezas que en él yacen

De conformidad con lo preceptuado por la Constitución, el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (Constitución Política, 2012), precepto que es recogido por el Código de Minas que en su artículo 5 establece lo siguiente:

Art.5°.-Propiedad de los recursos mineros.- Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, **son de la exclusiva propiedad del Estado**, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.

Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes. (Código de Minas, 2005) (Negrilla fuera del texto)

De igual forma, y también de acuerdo con lo determinado por la Constitución, el Estado es el encargado de dirigir la economía e intervendrá, por mandato de la ley, entre otras cosas, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo. (Constitución Política, 2012).

Siendo claro que el Estado es el titular del subsuelo y de las riquezas que en él yacen y que es también el director de la economía, calidad que lo faculta para intervenir no solo en la explotación de los recursos naturales, sino también en los usos del suelo, corresponde entonces entender qué se entiende por Estado a la luz de la Constitución.

Al referirse al punto, la Corte Constitucional ha señalado en diferentes oportunidades que:

(...) en nuestro orden constitucional la palabra “Estado” no se refiere exclusivamente a la Nación sino que se emplea en general para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales (Corte Constitucional, Sala Plena, D-1458, 1997)

Y, de manera específica, en lo que a la propiedad de los recursos naturales no renovables se refiere, ha indicado:

(...) es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, muni-

cipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos. En ese orden de ideas, resulta perfectamente lógico que la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías. (Corte Constitucional, Sala Plena, D-1458, 1997)

Significa lo anterior que los recursos naturales no renovables, nos pertenecen a todos los colombianos, dicho en otras palabras, no son de propiedad exclusiva de la Nación, ni mucho menos, propiedad exclusiva de los municipios en los que se encuentran.

Este es un punto neurálgico para definir la tensión surgida en relación con la forma en la que actualmente se otorgan los contratos de concesión en Colombia y la idoneidad de las consultas populares para resolver los conflictos surgidos con los habitantes de los territorios en los que se pretende adelantar proyectos mineros.

Autonomía de las entidades territoriales y facultades para determinar el uso del suelo

El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia en los siguientes términos:

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de **República unitaria**, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución Política, 2012) (Negrilla fuera del texto)

Que Colombia sea una República Unitaria implica que “las principales decisiones políticas y administrativas son absorbidas por los poderes centrales, sustrayendo por lo tanto de aquellas a las comunidades regionales o locales” (Younes, 2016, p. 55).

Podríamos afirmar que, en casi todos los casos, las decisiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales no renovables son decisiones “principa-

les”, toda vez que las regalías que podrían llegar a generarse como resultado de la entrada en producción de un proyecto redundarían en beneficio de la economía del país en general; de igual forma, una indebida extracción, no respetuosa de la comunidad ni del medio ambiente, podría ser altamente nociva para todos los colombianos sin excepción. En consecuencia, bajo una interpretación estricta del principio unitario de la República, las decisiones ligadas con la extracción de minerales deberían ser sustraídas en su totalidad de la órbita de acción de las comunidades regionales o locales.

No obstante, el mismo artículo de la Constitución, señala también que la República de Colombia se caracteriza por la autonomía de sus entidades territoriales, principio que es desarrollado en el artículo 287 de la Constitución, que preceptúa: “Las entidades **territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.**” (Constitución Política, 2012) (Negrilla fuera del texto).

Tomando en consideración lo arriba expresado, entendemos que los entes territoriales tienen la capacidad para gestionar sus intereses y aunque, un proyecto minero no es de interés exclusivo de los entes territoriales, es, sin lugar a dudas, algo que les atañe, significaría esto entonces que los entes territoriales deberían participar en las decisiones relacionadas con la realización de un proyecto minero en su territorio, sin embargo, la misma Constitución pone un límite a las entidades territoriales en la gestión de sus intereses y no es otro diferente a la misma Constitución y la ley.

En otras palabras, el poder de los departamentos y municipios para gestionar sus intereses tiene límites y, en este caso concreto, el primero de ellos está dado por la misma Constitución, que en el artículo 288 determina:

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a **los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad** en los términos que establezca la ley.

Es decir, en el ejercicio de sus competencias, los diferentes niveles territoriales deberán ser respetuosos de los principios antes mencionados, a los cuales se refirió la Corte Constitucional en Sentencia C-123 de 2014 de la siguiente manera:

(...) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales. Así, como lo ha señalado la Corte, el principio de **coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal.** (...) “[E]l principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, **un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar.** De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. (Corte Constitucional, Sala Plena, D-9700, 2014) (Negrilla fuera del texto)

Significa esto que incluso partiendo de la base de que los municipios son, de acuerdo con disposición constitucional, los encargados de regular los usos del suelo y que también, de conformidad con lo establecido por la Constitución, los recursos naturales y el subsuelo pertenecen no solo a la Nación sino a todos los colombianos, no debería ser posible, como señaló la Corte Constitucional en sentencia T-455 de 2016, que en ejercicio de la competencia que les ha sido atribuida a los municipios para regular los usos del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, estos entes territoriales puedan, incluso, prohibir la actividad minera.

Lo anterior, por cuanto la regulación del uso del subsuelo, no es de competencia exclusiva de los municipios, motivo por el cual no es constitucional que a través del ejercicio de su potestad para decidir sobre los usos del suelo, los municipios, de manera unilateral tomen decisiones que no solo los afectarán a ellos y a su economía, sino a la economía de todo el país en general.

La Consulta Popular, Mecanismo de Participación Ciudadana

La Consulta Popular es un mecanismo de participación ciudadana que se encuentra consagrado en el artículo 103 de la Constitución y, en el artículo 105 el constituyente se refirió a la mencionada figura, en los siguientes términos:

Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes según el caso, **podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.** (Constitución Política, 2012) (Negrilla fuera del texto)

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución, la figura de la Consulta Popular ha sido reglamentada mediante diferentes normas, dentro de las cuales cabe destacar la Ley 134 de 1994, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1757 de 2015.

La ley 134 de 1994 establece en los artículos 8 y 55 que las decisiones tomadas mediante este mecanismo de participación ciudadana tienen el carácter de obligatorias¹ y en el artículo 51 señala que “(...) los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales o locales.” (Ley 134 de 1994, 2017)

Es claro entonces que siempre que se cumpla con los requisitos fijados por la norma, las decisiones tomadas mediante consulta popular tienen un carácter obligatorio, el cual, se hará manifiesto mediante la inclusión al ordenamiento jurídico de la decisión tomada a través de la norma o acto administrativo que corresponda.

1. La obligatoriedad de las decisiones tomadas a través de las consultas populares es reiterada en el artículo 41 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Sin embargo, uno de los requisitos señalados por la norma es que el asunto sometido a consideración del ente territorial sea de su competencia, y si bien no está en discusión la capacidad de los municipios para decidir sobre su territorio, ni tampoco que existe una co-titularidad del subsuelo entre la Nación y los entes territoriales, la decisión sobre un proyecto minero, que involucra tanto el suelo, como el subsuelo, no es de exclusiva competencia de los municipios y, en esa medida, los entes territoriales que toman decisiones relacionadas con las riquezas del subsuelo, sin tomar en consideración a la Nación, estarían excediendo su órbita de competencia.

Por su parte, la Ley 136 del año 1994, que si bien no reglamenta las consultas populares, sino la organización y funcionamiento de los municipios, se refiere a las mismas, estableciendo en su artículo 33 que:

Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de las consultas estará a cargo del respectivo municipio. (Ley 136 de 1994, 2017).

Teniendo claro que las normas deben ser interpretadas en su conjunto, y que de acuerdo con la Ley 134 de 1994, las decisiones que se tomen a través de este mecanismo de participación ciudadana tienen el carácter de obligatorio, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 facultaría a los municipios para prohibir actividades mineras en su territorio en aquellos eventos en que la mencionada actividad implique un cambio del uso del suelo.

Cabe entonces preguntarse ¿Esta disposición es constitucional? O ¿Es tan inconstitucional como el desaparecido artículo 37 del Código de Minas? ¿No se trata acaso de una disposición que está atribuyendo una competencia a los entes territoriales? ¿No debería entonces ser materia de Ley Orgánica? ¿No resulta abiertamente violatoria de los principios de coordinación y concurrencia al vaciar de competencia a la Nación?

Las sentencias de la Cortes en relación con la Participación de los municipios en decisiones relacionadas con proyectos extractivos.

Es imposible referirse al asunto objeto del presente capítulo, sin hacer al menos un análisis somero de las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la materia y, tampoco es posible tratar este tema, sin hacer alusión al desaparecido artículo 37 del Código de Minas, el cual establecía lo siguiente:

Art. 37.- Prohibición legal.- Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, **nin-guna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.**

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo. (Código de Minas, 2005) (Negrilla fuera del texto)

La disposición antes transcrita fue demandada en 4 ocasiones diferentes, como se explica brevemente a continuación:

Sentencia C-891 de 2002

La demandante expresó que diferentes artículos del Código de Minas, dentro de los que se encontraba el artículo 37, resultaban contrarios a los derechos de los indígenas a la consulta previa, al debido proceso y a la participación.

La Corte Constitucional estimó que el artículo 37 del Código de Minas no era contrario a la Constitución si se interpretaba junto con los artículos de la Constitución relacionados con protección de los indígenas y del medio ambiente sano. (Corte Constitucional, Sala Plena, D-4022, 2002).

Sentencia C-395 de 2012

Nuevamente, diferentes artículos del Código de Minas fueron demandados; en relación con el artículo 37, los demandantes expresaron que el mismo vulneraba:

(...) la autonomía reglamentaria de las entidades territoriales y los principios de coordinación y concurrencia, al no permitirle a dichas entidades participar en la regulación de actividades mineras que se desarrollen en sus territorios, por cuanto se le entregó a la Nación, sin tener en cuenta que las autoridades locales son la

que deben velar por la protección de los derechos e intereses de sus habitantes y además, son las encargadas de regular los usos del suelo. (Corte Constitucional, Sala Plena, D-8821, 2012).

La Corte Constitucional no acogió los argumentos de los demandantes y tomando en consideración la utilidad pública de la actividad extractiva decidió dar prevalencia al principio unitario frente al autonómico. (Corte Constitucional, Sala Plena, D-8821, 2012)

Sentencia C-123 de 2014

El artículo 37 es demandado una vez más, por cuanto, en opinión de la demandante, desconocía las competencias asignadas a los concejos municipales y, en consecuencia, vulneraba el principio de autonomía; además, la disposición acusada impedía que se cumpliera con el deber de protección del ambiente por parte de los concejos municipales. (Corte Constitucional, Sala Plena, D-9700, 2014)

La Corte decidió que el artículo 37 del Código de Minas era constitucional bajo el entendido de que la opinión de los entes territoriales fuera tomada en consideración en el proceso de otorgamiento de un contrato de concesión minera, posición que expresó en los siguientes términos:

(...) Es decir que la opinión de éstos, expresada a través de sus órganos de representación, sea valorada adecuadamente y tenga una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades. (Corte Constitucional, Sala Plena, D-9700, 2014)

Sentencia C-273 de 2016

El artículo 37 es demandado por cuarta y última vez, con base en el argumento de que al tratarse de una disposición por medio de la cual se repartían competencias entre las entidades territoriales y la Nación, la mencionada norma debía haber sido objeto de trámite de ley orgánica. (Corte Constitucional, Sala Plena, D-11075, 2016)

Este argumento es acogido de manera favorable por la Corte Constitucional y, en consecuencia, el artículo 37 del Código de Minas es declarado inexecutable.

Se concluye que como resultado de la decisión de la Corte, la prohibición para los municipios en relación con la posibilidad de impedir la realización de actividades mineras en su territorio desapareció, lo que no significaba que la mencionada facultad les hubiera sido atribuida a través de lo decidido en la sentencia.

Tomando en consideración el “vacío” dejado por esta decisión, mediante sentencia de tutela, la cual usualmente sólo tiene efecto inter partes, la Corte, sin haber sido consultada sobre este asunto, sino sobre la constitucionalidad de la pregunta que sería formulada al municipio de Pijao en Quindío en una Consulta Popular, concluyó “(...) que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera.” (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, T-5.498.864, 2016)

Sentencias del Consejo de Estado

Como resultado de las anteriores decisiones y del creciente número de Consultas Populares que serían celebradas en el país, surgieron preguntas relacionadas con el carácter jurídico y el poder vinculante de las decisiones tomadas mediante este mecanismo de participación ciudadana, las cuales fueron resueltas por el Consejo de Estado de la siguiente manera:

(...) **la decisión del pueblo** de Ibagué **será definitiva y obligatoria**, pero solo **a partir de que se incorpore al ordenamiento jurídico y se publique**. Y si el acto rige hacia futuro, y así es si se trata de normas, significa que **deben respetarse las situaciones jurídicas particulares consolidadas** de los sujetos que, en virtud de la normativa anterior, obtuvieron licencias, concesiones, permisos y autorizaciones para desarrollar proyectos y actividades mineras en el municipio de Ibagué. También deben respetarse las expectativas legítimas de los sujetos que están tramitando la autorización para desarrollar proyectos y actividades mineras en Ibagué”

La decisión que adopte el pueblo no puede detener, frenar, ni limitar los proyectos

mineros que actualmente se estén desarrollando en el municipio de Ibagué, cuya autorización se obtuvo antes de que se publique el acto normativo que incorpore al ordenamiento jurídico el resultado de la consulta popular que se oponga al desarrollo de actividades y proyectos mineros en Ibagué. **Así se genera seguridad jurídica y se garantizan los principios de buena fe y confianza legítima (artículo 83 CP). Si se aceptará que este acto normativo tiene efectos retroactivos, se desconocerían las situaciones jurídicas y las que están en tránsito de consolidarse (expectativas legítimas), lo que no se aviene a la tradición jurídica del país.**

Con todo, **la Sala considera que el resultado de la consulta popular no impide que en el futuro puedan adelantarse otras consultas** para que se le pregunte al pueblo si está de acuerdo o no con que el municipio de Ibagué se lleve a cabo un específico proyecto minero. El derecho del pueblo a decidir directamente sobre cuestiones importantes se puede ejercer en cualquier momento, aun para revocar lo decidido en una consulta anterior y darle así curso a un proyecto minero que ahora el pueblo estime óptimo. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 11001-03-15-000-2016-02396-00(AC), 2016)

En resumen, si bien el Consejo de Estado comparte la posición de la Corte Constitucional, en el sentido de que los municipios tienen la capacidad para decidir sobre el desarrollo de actividades mineras en su territorio, visión que no comparto, por cuanto como ya señalé, estimo que se excederían las competencias del municipio al vaciar de competencia a la Nación, comparto todas las otras conclusiones en relación con este mecanismo de participación ciudadana.

En efecto, considero que siempre que exista la competencia y se cumpla con los otros requerimientos de la norma, las decisiones así tomadas son (i) obligatorias y vinculantes; (ii) deben ser incorporadas en el ordenamiento jurídico a través de los mecanismos consagrados para tal fin; (iii) rigen a futuro y en consecuencia deben respetar las situaciones jurídicas consolidadas; (iv) las decisiones así tomadas pueden ser objeto de modificación posterior por parte del mismo ente territorial.

Implicaciones y líneas de acción en política pública y conclusiones

Decisión política

Los movimientos ciudadanos y las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado arriba expuestas, conducen a que el Estado colombiano se plantee la pregunta de si realmente ve en las actividades extractivas en general y en la minería en particular, una alternativa económica válida para el país, evento en el cual su posición frente a la industria debería cambiar de manera sustancial.

Así, la actividad minera debería recibir apoyo y respaldo del Gobierno central, reflejado en una verdadera política de Estado, ajena a los intereses políticos, siempre cambiantes, y las líneas de acción de todos los ministerios deberían estar coordinadas, toda vez que actualmente se hace evidente una falta de coherencia entre los diferentes ministerios entre sí en asuntos tales como delimitación de áreas protegidas, sustracción de áreas de reserva forestal, restitución de tierras y consulta previa, por solo citar algunos ejemplos.

Adicionalmente, el Gobierno central debería adelantar actividades educativas y de información a todos los niveles, puesto que la minería es vista por la inmensa mayoría de los colombianos, sin importar su lugar de habitación, nivel económico, educativo y/o social, como una actividad que no reporta ningún beneficio y que, por el contrario, destruye el medio ambiente y que arrastra consigo delincuencia y prostitución; esta labor debería ser llevada a cabo con los jueces y magistrados, toda vez que es en estas instancias que se están resolviendo los asuntos de mayor importancia para la industria.

De igual forma, debería informarse sobre las ventajas de la minería en campañas públicas, en colegios y universidades, por cuanto son muchos los videos, folletos y campañas que circulan en las redes sociales desinformando a las comunidades sobre la minería y sus efectos.

Seguridad Jurídica

Es claro que existen derechos que merecen una especial protección del Estado, dentro de los cuales se encuentran el derecho al ambiente sano, la participación ciudadana y la diversidad étnica y cultural, pero también debería ser claro que la base sobre la cual se fundamenta el sistema jurídico colombiano es la seguridad jurídica y, en esa medida, las personas naturales y jurídicas deberían tener la certeza de que las relaciones jurídicas que establezcan entre sí y con el Estado, se regirán de acuerdo con las leyes vigentes en el momento en que las mencionadas relaciones surgieron a la vida jurídica y que leyes posteriores, no afectaran situaciones jurídicas consolidadas.

Sobre la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que **este principio ostenta rango constitucional** y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. **En términos generales supone una garantía de certeza.//, en Ello apa- reja, además, la certeza de que cambios normativos que ocurran con posterioridad a dicho término no afectará sus pretensiones. En otras palabras, que existe seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto de la cual se solicita la decisión. Ello se resuelve en el principio según el cual las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación, que, en buena medida, se recoge en el principio de irretroactividad de la ley;** (Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, T-554767, 2002) (Negrilla fuera del texto)

En otras palabras, el cambio de reglas en sí mismo no es visto como un inconveniente, puesto que el derecho es el reflejo de la sociedad y, en consecuencia, debe ser flexible y adaptable a sus cambios, lo que no es posible aceptar, pese a lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-035 de 8 de febrero de 2016, es que existan materias frente a las cuales pueda ignorarse el mencionado principio, permitirlo es abrir la puerta a la arbitrariedad y a la injusticia.

Participación de los entes territoriales en el proceso de otorgamiento de un contrato de concesión minera

En caso de que el Gobierno defina como política económica que la minería efectivamente es una opción, debería replantear la forma en que se están otorgando los contratos de concesión minera en la actualidad, de forma tal que en el proceso exista participación de los municipios en cuyos territorios se otorgarían contratos de concesión minera, lo cual ya está sucediendo, como se puede observar en la nueva minuta de contrato de concesión minera, que contempla instancias de concertación con los municipios.

Sin embargo, esta iniciativa no puede quedarse exclusivamente en esa instancia, es necesario que se expida una norma que defina claramente las competencias de la Nación y de los entes territoriales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia y coordinación, sin llegar al extremo de vaciar totalmente de competencia a ninguno de los niveles, entendiendo, de un lado, que la minería es una actividad de interés público de la que todos los colombianos podríamos beneficiarnos y que aporta al Estado una importante fuente de financiación para adelantar las tareas que le corresponden, y de otro, que los entes territoriales serán quienes reciban directamente las consecuencias positivas o negativas de la actividad y, en esa medida, deberían recibir información oportuna y veraz sobre las consecuencias que un potencial proyecto minero podría tener.

Al referirnos a este punto, es importante señalar que en la etapa en que se otorga un contrato de concesión, es prácticamente imposible determinar cuáles serán las reales consecuencias de su otorgamiento, toda vez que, en ese punto aún no se han realizado actividades de exploración que permitan establecer si existe o no un depósito cuya explotación sea viable desde el punto de vista económico y mucho menos que permitan determinar en qué forma se haría la explotación o la extensión de la misma.

Esta norma debería también fijar los momentos en que estos procesos de concertación deberían llevarse a cabo, la duración de los mismos y el nivel de incidencia de la participación de los municipios en la decisión definitiva del otorgamiento de un contrato de concesión.

Por último, en consonancia con lo indicado en el punto 2 anterior, la norma debería asegurar el respeto por las situaciones jurídicas consolidadas.

Lucha contra la extracción ilícita de minerales

La extracción ilícita de minerales es quizás uno de los más grandes problemas que enfrenta la industria en la actualidad y dentro de sus consecuencias negativas vale la pena resaltar las siguientes:

- Se desarrolla en perjuicio del medio ambiente, toda vez que no se somete al control del Estado que exige que las actividades mineras se lleven a cabo exclusivamente en áreas en que las mismas están permitidas, con lo que se garantiza la protección de las reservas forestales protectoras, de los parques naturales y de los páramos.

Tampoco da cumplimiento a las guías minero-ambientales durante la etapa de exploración, ni está sujeta a las exigencias que la licencia ambiental impone a los mineros legales que pretenden realizar actividades de construcción y montaje y explotación de minerales.

- Atentan contra el erario público, por cuanto no aportan al estado ni impuestos, ni cánones superficiarios, ni regalías.
- No son respetuosas de los derechos de los trabajadores, quienes usualmente trabajan en condiciones que atentan contra los mínimos garantizados por la normatividad laboral en Colombia.
- Están directamente asociadas con otras actividades delictivas y sirven de sustento a grupos armados al margen de la Ley, por lo que constituyen un elemento que contribuye a la descomposición social. (Procuraduría General de la Nación, s.f.)

Es evidente entonces que la extracción ilegal de minerales es el problema más significativo y es, en consecuencia, la actividad contra la que el Estado colombiano debería estar luchando más activamente, de un lado, apoyando la ac-

tividad de los mineros legales que si actúan de acuerdo con la normatividad vigente, a través de la imposición de exigencias razonables para el otorgamiento de un contrato de concesión y desarrollo de un proyecto minero, asegurando el respeto de los derechos adquiridos, e introduciendo cambios en las normas destinadas a combatir la extracción ilegal de minerales, puesto que las mismas han demostrado su ineficacia para combatir este problema.

Sistemas de regalías

Aparentemente, una de las causas de malestar entre los municipios en los que se explotan recursos naturales no renovables es la modificación de la que fue objeto el sistema general de regalías, la cual, de acuerdo con lo señalado por el Gobierno, tenía dentro de sus objetivos generar avances en materia de equidad social y regional, partiendo de la base de que los recursos del subsuelo les pertenecen a todos los colombianos. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación, 2011)

En efecto, y como lo señalaron los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación:

(...) antes de aprobada la reforma, existían dos clases de regalías, las directas y las indirectas; las primeras correspondían casi al 80% del total y pertenecían solamente a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, al igual que a los puertos fluviales y marítimos donde se transportan los mismos; las llamadas “indirectas”, se canalizaban a través del Fondo Nacional de Regalías y financiaban proyectos regionales de inversión prioritarios en todo el país, según los respectivos planes de desarrollo. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación, 2011)

Dicho en otras palabras, los municipios productores y los puertos recibían para sí prácticamente el 80% de las regalías, para dar paso a un sistema en el que sólo el 20% de los recursos que se obtienen por concepto de regalías son destinados de manera directa a estos municipios.

Lo anterior evidentemente es un desestímulo para los municipios en los cuales

se adelantan actividades extractivas, toda vez que, en su concepto, deben soportar todas las consecuencias negativas de un proyecto de esta naturaleza y no recibir los beneficios económicos asociados con el mismo.

Este es un punto que también debería ser objeto de revisión por parte del Gobierno, que debería encontrar alternativas frente a la necesidad de hacer una repartición equitativa de los recursos entre todos los colombianos y establecer un porcentaje de las regalías que en cierta forma corresponda a una “compensación” a los municipios receptores por ser estos quienes se ven afectados directamente por las consecuencias negativas que pueden llegar a derivarse de una explotación minera o petrolera.

En síntesis, las consultas populares aparecen como una manifestación jurídica de una reclamación socialmente válida de los entes territoriales en los que se busca adelantar proyectos extractivos, toda vez que como directos afectados, tienen derecho a conocer los verdaderos impactos del proyecto y a recibir beneficios del mismo.

La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, debería reservarse para asuntos de competencia exclusiva del nivel territorial concernido, es decir, los municipios deberían poder decidir a través de ese mecanismo, asuntos de su competencia exclusiva, pero no asuntos de interés nacional, como la realización de un proyecto extractivo. Aceptar tal posibilidad resulta violatorio de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales tienen rango constitucional y garantizan la organización en la Dirección del Estado.

Los entes territoriales tienen que estar involucrados de una manera importante y activa en los procesos de otorgamiento de un contrato de concesión minera y posteriormente en toda la vida del proyecto, sin embargo, la decisión definitiva sobre su concesión, debe corresponder al Gobierno central y a reglas estandarizadas.

Los procesos de modificaciones normativas tendientes a proteger el ambiente, ampliar la protección de los grupos étnicos y la participación de los entes te-

territoriales son válidos e incluso deseables, sin embargo, ninguna de las citadas modificaciones debería ser capaz de pasar por alto el respeto por los derechos adquiridos, fundamento de la seguridad jurídica en la que se apoya nuestro sistema jurídico.

Referencias

- Código de Minas, (2005). Décimo cuarta ed. Leyer
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (7 de diciembre de 2016). Radicación Número: 11001-03-15-000-2016-02396-00(AC). [M.P. Carlos Enrique Robledo Solano]
- Constitución Política de Colombia. (2012) Vigésimo octava ed. Legis.
- Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de abril de 1997). Expediente D-1458. [M.P. Alejandro Martínez Caballero]
- Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión (27 de junio de 2002). Expediente T-554767 [M.P. Eduardo Montealegre Lynett]
- Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de octubre de 2002). Expediente D-4022. [M.P. Jaime Araujo Renteria]
- Corte Constitucional, Sala Plena. (30 de mayo de 2012). Expediente D-8821. [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]
- Corte Constitucional, Sala Plena. (5 de marzo de 2014). Expediente D-9700. [M.P. Alberto Rojas Ríos]
- Corte Constitucional, Sala Plena. (25 de mayo de 2016). Expediente D-11075. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]
- Corte Constitucional, Sala Plena. (28 de febrero de 2017) Expediente T-4561330 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]
- Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. (19 de agosto de 2016). Expediente T-5.498.864. [M.P. Jorge Iván Palacio Palacio]
- Ley 134 de 1994. (2017). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html.
- Ley 136 de 1994. (2017). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, De-

partamento Nacional de Planeación. (2011). Reforma al régimen de regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsf8qrvGVOg%3D&tabid=181>

Procuraduría General de la Nación. Minería Ilegal en Colombia, Informe Preventivo.(s.f.) Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

Younes Moreno, D. (2016). *Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá: Ed. Legis.

5. La reforma tributaria de 2016 (Ley 1819) frente a la competitividad de Colombia como receptor de inversión

Juan Pablo Godoy Fajardo,
Socio Fundador,
Godoy & Hoyos Abogados

Introducción

Durante muchos años, en la academia se ha discutido sobre los principios que deben orientar el diseño de políticas públicas en materia fiscal. En ocasiones, esta discusión se ha dado en el marco de los denominados principios constitucionales de derecho tributario que, según ha dicho la propia Corte Constitucional, se predicán del sistema tributario y no de un impuesto o una medida tributaria en particular¹.

Dentro de tales principios descollan, más allá de su consagración en el texto de la Carta Fundamental, la equidad, la progresividad, la eficiencia y la irretrospectividad. También se ha dicho por la misma Corte, que tales principios conflictúan en situaciones particulares, y que, contrario a lo que algunos podrían entender no existe, propiamente entre ellos, un orden jerárquico.

1. En innumerables sentencias, pero recientemente puede consultarse la sentencia C-100 de 2014 de la Corte Constitucional de Colombia.

De hecho, la Corte ha avalado que, en situaciones concretas, se de prevalencia a uno de tales principios sobre otro, lo que bien puede implicar un sacrificio correlativo del segundo, como ha ocurrido inveteradamente con los principios de equidad y eficiencia.

En la cátedra universitaria que impartí por veinticuatro años, la mayor parte de ellos en mi alma mater, llegué a afirmar, en el contexto de estas líneas maestras de la jurisprudencia constitucional, que la dinámica del sistema tributario supone un conflicto permanente entre la equidad y la eficiencia. Es que no se concibe un sistema fiscal en el que se jerarquice a un principio sobre el otro y, más bien, tales principios deben coexistir e interactuar armónicamente “como las cuerdas de una lira”, produciendo como resultado un sistema fiscal justo pero sostenible, equitativo pero susceptible de ser administrado.

Por otra parte, mucho se ha debatido sobre la denominada neutralidad de las políticas públicas en materia fiscal, para significar con ello que los tributos o medidas tributarias no deberían alterar las decisiones de producción o consumo de los agentes económicos. Sin embargo, también se admite abiertamente, por la moderna doctrina de los fines extra-fiscales de los tributos, que los tributos son meros instrumentos de intervención del Estado en los sistemas económicos, y que pueden -y de hecho deben- ser utilizados para provocar comportamientos deseables en sociedad, aún en desmedro de los recaudos fiscales, tal como ocurre con los denominados tributos prohibitivos o de contenido ecológico (Godoy, 2011).

Más recientemente se viene discutiendo sobre la denominada competitividad de los sistemas tributarios, como un atributo en virtud del cual harían más atractivos los respectivos países como receptores de inversión e intercambio comercial. Y es en este contexto en el que, a instancias del Gobierno, el Congreso de la República aprobó, en la reforma tributaria de 2014, la conformación de la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad del Sistema Tributario Colombiano, que es la antesala académica de la reforma tributaria estructural de 2016 (Ley 1819, 2016).

Como puede verse a las claras en los antecedentes y exposición de motivos de

la ley, así como en su extenso articulado, si se contrasta con el informe de la Comisión, el insumo principal de la iniciativa gubernamental que vino a convertirse en la Ley 1819 de 2016 fue el informe de la Comisión de Expertos, con algunas variaciones que se fueron dando a conocer en intervenciones públicas del Gobierno sobre sus alcances, no siempre guardando una línea uniforme de pensamiento y, en ocasiones, más centradas en el efecto que de ellas podría derivarse frente a las agencias calificadoras de riesgo, que en la estabilidad y competitividad del sistema tributario y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Lo cierto es que el déficit fiscal bordeaba (y aún bordea) los cuatro puntos del PIB y ello se debía, en su mayor parte, a la desaceleración de la economía provocada por la caída sostenida de los precios del petróleo y otros géneros de la industria extractiva, frente a cuyo comportamiento nuestra economía ha desarrollado una alta dependencia por décadas, de la que no hemos logrado sustraernos.

A pesar de las señales del Gobierno en materia de diseño de políticas públicas, no era claro para nadie cuándo empezaría un nuevo ciclo de los precios de mercado de estos productos, de cuyas bonanzas nuestro país no ha sacado provecho para la estabilización de economía en el último medio siglo, como los indicadores macroeconómicos lo muestran con claridad.

Con estos antecedentes, intentaremos un aproximación crítica a la reforma desde la perspectiva de la competitividad de Colombia como receptor de inversión, alusiva a los principales tributos que componen el sistema tributario colombiano, haciendo abstracción de otras innumerables reformas introducidas en un cuerpo legislativo de cerca de cuatrocientos artículos.

Y, para el efecto, nos referiremos a los principales atributos que conforman la competitividad de un sistema tributario, a saber, su estabilidad, su simplicidad, su eficiencia, el nivel y distribución de su carga tributaria y la eficiencia de sus procesos de fiscalización, para finalmente referirnos a la otra cara de la moneda, esto es, al gasto público.

La estabilidad de las reglas tributarias como factor de competitividad

El informe de la Comisión de Expertos fue un punto de partida serio, importante y valioso para el proceso de génesis legislativa de la reforma; ciertamente, tuvo un enfoque estructural y sistémico, y esa pudo ser su mayor virtud, si se abordaba desde la perspectiva macroeconómica; pero también fue su mayor limitación, pues la medición de los efectos y la interacción de las propuestas y su impacto para el sector productivo fueron insuficientes.

En este sentido, habría sido deseable que la reforma no se convirtiera en una ley de financiamiento fiscal más, como ocurrió con la mayor parte de las reformas tributarias desde la expedición de la Constitución de 1991. El diseño de políticas públicas no puede ir al vaivén de las necesidades fiscales del corto plazo, pues las decisiones de inversión del sector productivo tienen unas ventanas de tiempo muy diferentes y la estabilidad es un parámetro fundamental en la medición de la tasa de retorno de los proyectos. La verdad es que la historia reciente de nuestro país da cuenta de que ni aun los convenios de estabilidad tributaria y estabilidad jurídica lograron contrarrestar este fenómeno, sin dejar de reconocer los aportes de las altas cortes en este sentido, entre los que merece destacarse el fallo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 30 de agosto de 2016, en el que se privilegió la confianza legítima de los suscriptores de los contratos de estabilidad jurídica frente al nuevo impuesto al patrimonio.

En la parte motiva de dicho fallo del Consejo de Estado pueden leerse afirmaciones tan concluyentes como la siguiente:

Si el inversionista estabilizó el impuesto al patrimonio de la Ley 1111, durante la vigencia del contrato de estabilidad jurídica, el legislador no podía expedir una ley que prorrogara la vigencia de ese impuesto, menos si lo hacía con el ardid de que se trataba de un *nuevo impuesto*. Eso, a juicio de la Sala, implica una modificación normativa adversa, una modificación del marco normativo, que, de contera, afecta el principio de buena fe (Sentencia 18636, 2016).

Del mismo modo, se afirma que:

“La interpretación plasmada en el acto demandado generó una modificación normativa adversa, que, sin duda, es contraria al principio de buena fe que guía la relación jurídica entre el Estado y el inversionista, pues desconoce que realmente la Ley 1370 no hizo nada distinto a prorrogar la vigencia del impuesto al patrimonio regulado por la Ley 1111 (para que pudiera cobrarse en el año 2011) (Sentencia 18636, 2016).

En nuestra opinión, estos importantes y valerosos fallos, que deben constituir verdaderos marcos de referencia y validez de la actividad legislativa, no deben ser contrarrestados por incidentes de impacto fiscal, pues ello se convertiría en un golpe definitivo en la confianza de los inversionistas.

Pero, a manera de conclusión sobre el tema de la estabilidad del marco regulatorio tributario, sin dejar de admitir algunos de sus aciertos que comentaremos más adelante, una reforma de este calado, que introduce modificaciones profundas a tan solo un par de años de importantes reformas como las de las leyes 1739 de 2014 y 1607 de 2012, no parece muy compatible con el cometido de estabilidad del sistema tributario como atributo de su competitividad.

La carga tributaria como factor de competitividad

En Colombia, los contribuyentes, en particular en algunos sectores y tipos de rentas, ya no pueden soportar mayores cargas tributarias. Nuestro problema es de distribución de la carga tributaria, es decir, de base tributaria, lo que pasa por fortalecer el control a la evasión y luchar contra la informalidad de la economía, que, tal como fue denunciado por el economista peruano Hernando De Soto, es el cáncer de las economías latinoamericanas, junto a la corrupción, que es su pariente más cercano y aventajado (De Soto, 1987).

En imposición directa, debe prevalecer la competitividad para atraer inversión sobre una pretendida y acaso quimérica equidad, pues de otro modo se pue-

de agudizar la diáspora de capitales. Y bueno es recordar que si la economía crece, los recaudos crecen; pero si los impuestos hostigan a los empresarios, la economía no crecerá y los recaudos se marchitarán, como ya lo anticipaba el economista norteamericano Arthur Laffer.

Sobre el tema de la competitividad de Colombia como receptor de inversión del exterior, vale la pena señalar que, si bien puede apreciarse algún esfuerzo en materia de tarifas nominales en la reforma, según se ilustra en el cuadro siguiente, tal como se comentará más adelante, la comparación se debe hacer en términos de la tarifa combinada sociedad-socio o accionista, y, más aún, sobre la base de tarifas efectivas, lo que supone un análisis de las repercusiones de la reforma en materia de base gravable del tributo.

Tabla 1. Régimen ordinario del impuesto sobre la renta

Año	Actual		Reforma	
2017	Renta	25%	Renta	34%
	CREE	9%	Sobretasa	6%
	Sobretasa	8%		
	Total	42%	Total	40%
2018	Renta	25%	Renta	33%
	CREE	9%	Sobretasa	4%
	Sobretasa	9%		
	Total	43%	Total	37%
2019 Sigüientes	Renta	25%	Renta	33%
	CREE	9%	Sobretasa	0%
	Sobretasa	0%		
	Total	34%	Total	33%

Fuente: Ley 1819 de 2016.

Para los contribuyentes de menores ingresos o difícil fiscalización, debería propenderse por adoptar sistemas simplificados y aun objetivos de determinación de la base gravable, y facilitarse el cumplimiento formal de las obligaciones tributarias. En tal sentido, manifestamos que sería deseable que pudiera consolidarse y ampliarse el alcance de la idea del monotributo, inicialmente propuesta para los tenderos, esperando que pudiera correr mejor suerte que sus antecesoras, como el régimen unificado de imposición (RUI).

En relación con este tema, no puede decirse que haya habido un avance significativo en la reforma. De hecho, es lamentable que se hubiera extendido partida de defunción al régimen de la Ley 1429², que, más allá de los posibles abusos de algunos contribuyentes —que debieron ser fiscalizados y sancionados—, era una importante herramienta de formalización y generación de empleo. La verdad es que, hay que decirlo, los beneficiarios de la Ley 1429 fueron hostigados y, hasta cierto punto, satanizados como si hubieran accedido a un régimen con privilegios inusitados o indebidos. Es que no tiene sentido que por el incumplimiento de algunos deberes formales, ni siquiera sancionados claramente en la ley, se excluyera del régimen a algunos empresarios, sin fórmula de juicio, en una clara demostración de la prevalencia de las formalidades sobre el derecho sustancial.

En el contexto de la tributación internacional a las ganancias, anticipamos en su momento que toda determinación debería evaluarse desde la perspectiva de la tributación global a cargo del inversionista o empresario. Del mismo modo, sería importante ponerse a tono con otras jurisdicciones, retomando la evaluación de la conveniencia de implantar un régimen de compañías *holding*, de reglas antiferimiento, ajustar el sistema de crédito por impuestos pagados en el exterior y demás instrumentos que repercuten sobre la tributación global a las rentas.

Con respecto a esta materia, vale la pena destacar que, en la reforma, ciertamente se introdujeron regulaciones importantes, de la mano del Plan BEPS (Por sus siglas en inglés, Erosión de Bases Gravables y Traslado de Beneficios) promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como el régimen de empresas colombianas del exterior (ECE) y el del beneficiario efectivo, en materia de información tributaria, pero se echan de menos ajustes al régimen de subcapitalización, que en Colombia tiene unos alcances inusitados, pues excede sin un fin plausible el alcance del estándar internacional que se refiere a la financiación proveniente de vinculados económicos del exterior.

2. La ley 1429 de 2010, sobre formalización y generación de empleo, creó una serie de importantes incentivos tributarios y parafiscales para el efecto.

Del mismo modo, inexplicablemente subsisten en el Estatuto Tributario reglas antielusivas completamente anacrónicas, como es el caso de la limitación a la deducción de expensas incurridas en el exterior para la obtención de rentas de fuente dentro del país, pues en un contexto de intercambio de información y herramientas como el sistema de precios de transferencia ya no se justifican; y, sobre este último aspecto, resulta no menos inexplicable y lamentable la derogatoria del inciso segundo del artículo 260-8 del Estatuto Tributario, que exoneraba de las limitaciones a la deducción de las operaciones con vinculados del exterior a las que les resultarían aplicables las normas de precios de transferencia.

La tributación a las ganancias y la simplicidad del proceso de determinación del tributo

Frente a la propuesta de la Comisión de Expertos de reestructurar el impuesto sobre la renta de las sociedades para convertirlo en un impuesto a las utilidades empresariales con base NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera) y gravar los dividendos, expresamos en algunos espacios de opinión una gran preocupación, por las razones que se exponen a continuación.

El impuesto sobre la renta de las sociedades tiene como base gravable la renta líquida, que es el resultado de un proceso de depuración que tiene por objeto medir la capacidad económica efectiva de los contribuyentes. Por el contrario, las utilidades empresariales con base NIIF son el resultado de la aplicación de unos principios orientados a reflejar la situación financiera de las empresas, con base en unas directrices uniformes para facilitar el entendimiento y comparabilidad por parte de los usuarios de la información financiera.

Por lo expuesto, en todos los países con los que Colombia ha celebrado o está en proceso de concluir un tratado para evitar la doble tributación, un tratado de libre comercio o un tratado para la promoción y protección recíproca de inversiones, así como en aquellos con los que Colombia compite como receptora de inversión del exterior, el concepto de renta líquida constituye la base del impuesto a las ganancias y coexiste con la información contable, bien bajo

principios generalmente aceptados, bien bajo NIIF, pues todos ellos sirven a propósitos diferentes.

Sobre esta temática resulta, cuando menos, aleccionador el trabajo presentado por Jesús Orlando Corredor Alejo para las 41 Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Aduanero y Comercio Exterior, quien después de un juicioso y completo análisis concluye que, a partir de la reforma de 2016, la determinación de las bases tributarias se alejó aún más del marco regulatorio contable, con lo cual se exacerbaron los requerimientos de conciliación entre las bases tributarias y las contables, y el control del impuesto diferido (Corredor, 2017).

Ante la contundencia de tal conclusión, muy poco es lo que se podría adicionar, salvo por lo que respecta a la imperiosa e inaplazable necesidad de adecuar la fórmula del artículo 49 del Estatuto Tributario, particularmente en lo relacionado con la eliminación de los caprichosos límites temporales para imputar los excesos de utilidades comerciales susceptibles de distribuirse como no gravadas, que no se compadecen con la referida exacerbación de las diferencias entre la renta líquida y las utilidades distribuibles a los socios o accionistas. Mientras ello no ocurra, se potenciarán los eventos de doble tributación sociedad-socio o accionista, en perjuicio de la equidad y la competitividad de nuestro sistema de gravamen a las ganancias obtenidas por conducto de sociedades y vehículos corporativos equivalentes.

En aras de la simplicidad y competitividad del sistema tributario, estimamos en su momento indispensable reunificar el impuesto sobre la renta y eliminar el CREE y su sobretasa, estableciendo para el efecto una tarifa, aplicable sobre la renta líquida, no superior al 35%, incluyendo un eventual impuesto a los dividendos. La verdad es que la incorporación del CREE, por la reforma tributaria de 2012, constituye otro pasaje oscuro del diseño de políticas fiscales, frente al cual podrían hacerse y esperamos que al menos en las causas particulares se hagan los mismos reparos de la sentencia del Consejo de Estado sobre el impuesto de patrimonio de la reforma tributaria de 2010 atrás comentada.

Tabla 2. Concesión vial

Año	Concepto	Actual	Con reforma
2017	Persona natural (div. no gravado).	41,76%	45,94%
	Persona natural (div gravado).	32,83%	35,00%
	Extranjero (div no gravado).	41,76%	42,94%
	Extranjero (div gravado).	33,00%	38,25%
2018	Persona natural (div. no gravado).	42,76%	46,94%
	Persona natural (div gravado).	32,83%	35,00%
	Extranjero (div no gravado).	42,76%	43,94%
	Extranjero (div gravado).	33,00%	38,25%
2019 y siguientes	Persona natural (div. no gravado).	33,76%	37,94%
	Persona natural (div gravado).	32,83%	35,00%
	Extranjero (div no gravado).	33,76%	34,94%
	Extranjero (div gravado).	33,00%	38,25%

Fuente: Ley 1819 de 2016 y cálculos del autor.

Finalmente, los dividendos percibidos por los accionistas de las sociedades han estado gravados en Colombia desde el año 1987, aunque en cabeza de las sociedades que generan las utilidades que se distribuyen como dividendos. Por lo tanto, si se pretendiera impulsar un gravamen adicional a los referidos dividendos, señalamos, debería reconocerse un crédito tributario correspondiente al impuesto pagado por la sociedad receptora de la inversión en mayor o menor medida, de tal manera que el impuesto agregado sociedad-socio no supere el mencionado 35%³. De lo contrario, se desincentivará la inversión en sociedades, que son un importante vehículo de inversión y motor del desarrollo de la economía colombiana, y los capitales colombianos y extranjeros buscarán otros destinos.

Sobre este tema habría que decir que, afortunadamente, se reunificó el sistema de imposición a las ganancias en Colombia, pero se mantuvo la iniciativa de gravar los dividendos, generando con ello una tarifa nominal combinada que nos hace poco competitivos como receptores de inversión doméstica y del exte-

3. Sobre la eficacia de las modalidades para gravar los dividendos bien vale la pena consultar el artículo de Javier Ávila Mahecha intitulado Elementos para Discutir la Tributación de los Dividendos, publicado en la Memorias de las 40 Jornadas Colombianas de Derecho Tributario publicadas por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario en 2016.

rior, tal como se ilustra en la siguiente tabla, referida al caso de las tarifas combinadas aplicables a las concesiones viales, para ilustrar solo un caso que resulta crítico para la reactivación de la economía colombiana. (Ver tabla 3.)

La simplificación del sistema tributario

En otros espacios de opinión, señalamos también que habría llegado el momento de despedirse, para fines del recaudo, de tributos como el gravamen a los movimientos financieros (GMF) y el impuesto al patrimonio (denominado, por eufemismo o esnobismo, o los dos, *impuesto a la riqueza*). Advertimos en su momento que a dichos tributos, en particular al GMF, a lo sumo les cabría un papel como instrumento de control a la evasión de otros tributos y, en tal virtud, si se insistiera en su permanencia, debería ser descontable en su integridad (no deducible) del impuesto a las ganancias.

En este sentido, no hubo ningún avance en la reforma, pues se mantuvo el GMF con la limitación a su deducibilidad, que no se compadece con la limitación a la deducibilidad de pagos en efectivo, a pesar de que el Gobierno y el Congreso habían asumido el compromiso de acomodar dichas medidas.

Y, sobre el impuesto al patrimonio, libremente o de la mano de Thomas Piketty, todavía no se ha dicho la última palabra y ya veremos qué nos depara la agenda legislativa de 2018.

Del mismo modo, dijimos que habría que simplificar el impuesto al valor agregado (IVA), ampliar la base gravable e incrementar la tarifa dentro de ciertos límites, aunque ello se pudiera traducir en un sacrificio de la equidad, que es casi inherente a esta modalidad de imposición, siempre que el mayor producido se destinara a inversión social, pues la inequidad del IVA se corregiría más eficazmente con inversión y gasto, que con un sistema complejo de tratamientos preferenciales que solo profundiza las distorsiones del tributo.

Y es que diversos estudios y trabajos evidencian el impacto que el IVA tiene en

el sector productivo, pues, a pesar de ser un gravamen indirecto destinado por ello a ser trasladado a los consumidores finales de bienes y servicios, en no pocos casos termina por afectar considerablemente la rentabilidad de los agentes económicos que, por las distorsiones de la cadena de valor agregado, se ven en imposibilidad de repercutirlo.⁴ Tal, por ejemplo, es el caso de los concesionarios viales, cuyos ingresos derivan en su mayor parte de ingresos excluidos del IVA, como el peaje, a quienes también terminaría impactando el esperado incremento de la tarifa general de este impuesto.

En lo relacionado con el IVA, nos quedó la impresión de que la reforma no fue el resultado de un trabajo tan detallado y cuidadoso, como el que, a pesar de los desacuerdos, es notorio en el caso del impuesto sobre la renta, pues los cambios se centraron en el incremento de la tarifa general, en algunas reclasificaciones de regímenes y en un intento —acaso fallido— por ampliar la cobertura del hecho imponible del gravamen para cubrir la cesión de intangibles y la venta de inmuebles; y decimos fallido, pues de ello se derivó un mensaje confuso para los empresarios y se generará un efecto en el recaudo prácticamente despreciable.

Tampoco podemos registrar con beneplácito que se hayan adoptado unas reglas confusas e incoherentes en relación con la territorialidad del hecho generador en los servicios, que en parte pueden haberse aclarado con el decreto de corrección de errores caligráficos⁵, pero en su contexto dejan mucho que desear.

Finalmente, resulta destacable el interés por implantar un régimen de transición en el caso de los contratos con entidades públicas o estatales, así como en el caso de los contratos de concesión de infraestructura pública de transporte suscritos con entidades públicas o estatales, en el interés de no alterar el equilibrio económico de tales contratos por el impacto en los contratos de concesión e interventoría derivados; pero será necesaria la pronta expedición de un decreto reglamentario que defina procedimientos claros y eficaces de control tributario,

4. Vale la pena consultar para el efecto el trabajo de investigación de Catalina Hoyos Jiménez para las Jornadas del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario llevadas a cabo en Quito en 2004.

5. Decreto 939 del 7 de junio de 2017.

pues las exoneraciones y tratamientos preferenciales en el IVA con sujeción a la destinación de los bienes o servicios son excepcionales y generan enormes dificultades, distorsiones y focos de evasión, si no se acompañan de medidas adecuadas.

La administración tributaria frente a ampliación de la base tributaria y certeza del proceso de determinación del tributo

Advertimos, en los escenarios de discusión del proyecto, que la reforma no sería completa si no incluyera también las bases para reformular a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), pues, más allá de los loables esfuerzos de su director actual, el equipo élite y un grupo importante de funcionarios comprometidos, es una entidad debilitada y con recursos limitados para cumplir de manera eficaz con sus objetivos. La DIAN debería ser una de las empresas más importantes del país y, por ello, debería administrarse con criterios empresariales. Por su parte, opinamos que el diseño de políticas fiscales debería ser por completo ajeno al ente fiscalizador y recaudador.

En esta materia, solamente puede destacarse una declaración de propósito en los artículos 321 y siguientes de la Ley 1819, que esperamos conduzca a realizaciones concretas para beneficio del sistema tributario colombiano.

También señalamos que habría que simplificar, agilizar y blindar el proceso de discusión de las obligaciones tributarias, lo que supondría impulsar ideas como la de los mecanismos regulados de solución anticipada de conflictos y un tribunal fiscal en sede administrativa⁶, restableciendo la obligatoriedad del recurso en la vía gubernativa, pues esa medida solo ha fomentado la congestión judicial.

6. A este respecto se sugiere consultar el escrito del autor de este artículo sobre Justicia tributaria en América Latina y en el derecho comparado: Necesita Colombia un Tribunal Fiscal, Revista del Centro de Estudios de Derecho Económico, Universidad Javeriana, 2015.

En este aspecto fue muy poco lo que se contempló en la reforma, con excepción tal vez del sistema de liquidación provisional que, aunque con limitaciones, representa un intento por agilizar el proceso de discusión y determinación de la obligación tributaria, como expone ampliamente Sergio Iván Pérez, en su trabajo para las 41 Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Aduanero y Comercio Exterior (Pérez, 2017).

Por último, no menos importante resultaría abordar el tema de la delimitación de las competencias tributarias de las entidades territoriales, para disciplinar sus expectativas de recaudo, pues la capacidad económica de los contribuyentes es una sola y Colombia sigue siendo una república unitaria sin potestades tributarias autonómicas de los entes territoriales⁷.

Para el efecto, solo habría que reparar en el impacto que producen las innumerables estampillas departamentales y municipales, para no mencionar las contribuciones de obras públicas y turismo, frente a la rentabilidad de los proyectos de infraestructura.

Aunque, sobre esta temática, está claro que la reforma tributaria de 2016 no tuvo como objetivo principal el mejoramiento de la estructura de los tributos de propiedad de las entidades territoriales, frente al cual se introdujeron apenas unas pocas disposiciones, no es menos cierto que esa constituye una tarea pendiente de la agenda legislativa.

La comisión del gasto: la visión sistémica de la hacienda pública

Al inicio de este artículo nos referimos a los principios que orientan el sistema tributario. Sin embargo, al decir de algunos doctrinantes cuya aproximación

7. Sobre este tema es pertinente consultar el artículo escrito por el autor sobre “Potestades de Facto de los Entes Territoriales en Colombia”, publicado en la Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario en 2014.

compartimos, tales principios se predicen no solamente de los tributos, sino del gasto público. Son, en esencia, principios que orientan la denominada por Sergio Francisco De la Garza, actividad financiera del Estado, esto es, la actuación del Estado en la consecución, gestión y destinación de recursos para la atención de las necesidades públicas (De la Garza, 2000).

En tal sentido, la evaluación de la equidad, eficiencia o competitividad de un sistema tributario supone también una aproximación a las reglas y dinámica del gasto público, pues ningún sistema fiscal puede ser equitativo o eficiente si el correlativo gasto público y toda la estructura y dinámica de su hacienda pública no lo son.

Pues bien, por décadas nuestro país ha sido consciente de la necesidad de aproximarse críticamente a la equidad y eficiencia de su sistema de gasto y, para el efecto, se han conformado diversas comisiones de expertos, la última de las cuales se creó a instancias de la propia reforma tributaria de 2016.

La Comisión del Gasto Público fue creada por el artículo 361 de la Ley 1819 de 2016, así:

ARTÍCULO 361°. COMISIÓN DE ESTUDIO DEL GASTO PÚBLICO Y DE LA INVERSIÓN EN COLOMBIA. Créese una Comisión de Expertos ad honórem para el estudio integral del gasto público y de la inversión pública en Colombia, que revisará, entre otros, los programas de subsidios y de asistencia pública, los criterios de priorización de la inversión, las inflexibilidades presupuestales, las rentas de destinación específica y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de las decisiones de gasto, con el objeto de proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado.

Algunas de las actividades que realizará esta Comisión incluirán el análisis de impacto del gasto público en los indicadores sociales y en la disminución de brechas de inequidad en las diferentes regiones del país. Así mismo, la adopción de mecanismos para la priorización del gasto según su efectividad, la recomendación

de procesos de coordinación para la gestión eficiente del gasto evitando duplicidad y optimizando la contratación a través de la estandarización de estructuras de costos de los servicios sociales y demás suministros que requiere de manera recurrente el Estado.

Para estos efectos, la Comisión podrá estudiar materias y realizar propuestas diferentes a las estrictamente relacionadas con el gasto público, y convocar expertos de dichas materias, en calidad de invitados.

La Comisión se conformará a más tardar, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, será presidida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y deberá entregar sus propuestas en los diez (10) meses contados a partir de su conformación.

El Gobierno Nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual se dictará su propio reglamento (Ley 1819, 2016).

Sería altamente deseable que las recomendaciones de la referida comisión fueran un referente de gestión del gasto público en Colombia, pues no hay nada más desalentador para los contribuyentes que el uso inadecuado e ineficiente de los recursos públicos.

Solo de esa manera podrán sentarse las bases de una verdadera cultura tributaria en el país, así como de un verdadero sistema público de seguimiento a la eficiencia en el manejo responsable de los recursos públicos.

De todo lo expuesto, puede concluirse que la reforma tributaria de 2016 representó un importante esfuerzo del Gobierno y el Congreso de la República por generar los recursos y enviar señales al mercado para propender a una mayor estabilidad macroeconómica. Esto es claramente identificable en medio del debate y la discusión que pueda generarse a partir del análisis de la reforma tributaria. No obstante, a pesar del reconocimiento de esa intención, se han expresado diversos comentarios sobre que dejan entrever un panorama confuso sobre la efectividad y, sobre todo, de la efectividad de esta reforma.

Sin embargo, en las regulaciones concretas, no se evidencia un verdadero avance en materia de competitividad, simplicidad o eficiencia del sistema tributario colombiano. De cara a sus complejas propuestas regulatorias, subsisten aún muchas preocupaciones y dudas que podrán decantarse, en algunos casos con la mediación del Gobierno Nacional por medio de una eficaz y oportuna labor de reglamentación de la ley, pero en otros casos requerirán algunos ajustes de orden legal, que se antojan indispensables dada la importancia vital del sector productivo para la economía colombiana, particularmente en la actual coyuntura fiscal.

En materia de eficiencia y control del gasto público, estamos a la espera de los avances de la Comisión de Estudio del Gasto Público y la Inversión en Colombia y de sus informes, pero sobretodo de su impacto en la dinámica de control al manejo de los recursos públicos en el país, para el fortalecimiento de una consciencia de los contribuyentes, los funcionarios públicos y los ciudadanos, en general, sobre su manejo transparente y eficiente.

Referencias

- Ávila, J. (2016). “Elementos para Discutir la Tributación de los Dividendos”, *Revista Memorias de las 40 Jornadas Colombianas de Derecho Tributario*. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.
- Corredor, J. (2017). “Base fiscal del impuesto a la renta a partir de la NIF: Marco de referencia para el caso colombiano”, *Revista Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior*, 41, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior.
- De la Garza, S. (2000) “Derecho Financiero Mexicano”, *Editorial Porrúa*: México.
- De Soto, H. (1987). “El Otro Sendero”, *Sudamericana*: Perú.
- Godoy, J. (2011) “Los fines extra fiscales de los tributos”. en M. Plazas. (Ed), En *Del Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario* (pp. 249 - 383) Bogotá: Temis
- Godoy, J. & Noreña, L. (2014) “Potestades de Facto de los Entes Territoriales en Colombia”, *Revista Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comer-*

cio Exterior No. 71, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior.

Godoy, J. (2015). “Justicia tributaria en América Latina y en el derecho comparado: Necesita Colombia un tribunal fiscal”, *Revista del Centro de Estudios de Derecho Económico*, Universidad Javeriana.

Hoyos, C. (2004). “Efectos del IVA en la Economía Colombiana”. *Revista Memorias de las Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, Quito.

Ley 1819. Diario Oficial. Congreso de la República de Colombia, Bogotá, 29 de diciembre de 2016.

Pérez, S. (2017). “Cumplimiento tributario”, *Revista Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior*, 41, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior.

Piketty, T. (2014). “Capital en el Siglo XXI”, *Belknap Press of Harvard University*. Sentencia 18636. Consejo de Estado de la República de Colombia, Bogotá, 30 de agosto de 2016.

6. La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos

Andrés Molano-Rojas,

Director Académico del Instituto de Ciencia Política

Hernán Echavarría Olózaga

Felipe Zarama Salazar,

Investigador del Instituto de Ciencia Política

Hernán Echavarría Olózaga

Juan Guillermo Moncada Solórzano,

Investigador Asistente del Instituto de Ciencia Política

Hernán Echavarría Olózaga

Introducción

Las empresas en Colombia son uno de los principales contribuyentes al erario y asumen una parte importante de la carga tributaria. En el conjunto de los países de la OCDE, en 2012 el 71,8% de la carga tributaria fue asumida por las personas naturales y el 28,2% restante por las empresas (Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, 2015, p.64). Mientras que en Colombia esta distribución no sólo se invierte sino que la diferencia en el reparto se ensancha: las empresas aportan el 82,6% de la tributación y el 17,4% corresponde a la de las personas naturales (Consejo Privado de Competitividad, 2016, p.194). Esta anomalía, junto con otras resultantes de las deficiencias estructurales del sistema tributario, tienen un impacto notorio en la competitividad y la productividad, y afectan el clima de inversión, factores que a su vez influyen de

manera directa o indirecta en las perspectivas de generación de empleo, diversificación productiva, crecimiento económico y progreso social.

La contribución del sector empresarial a los recursos públicos es tanto directa como indirecta. Las empresas en Colombia tributan el impuesto a la renta sobre una tasa del 40%, casi el doble del promedio de los países que pertenecen a la OCDE (25%) (Consejo Privado de Competitividad, 2016, p.197). Además, la empresa privada ha sido tradicionalmente gravada con impuestos y contribuciones específicas adicionales más o menos perdurables —como la Sobretasa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), el impuesto de Industria y Comercio y el predial para los establecimientos comerciales. Los grandes contribuyentes, es decir el 1% de las empresas en Colombia, son responsables del 67% del recaudo total por concepto de renta y el restante 99% aporta alrededor del 18%.

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

La tributación debe tener como correlato la efectiva y oportuna rendición de cuentas por parte de los ordenadores, administradores y ejecutores del gasto. Ello con el fin de promover el gobierno responsable y la racionalidad en el gasto, evitar el uso inadecuado de los recursos o su desviación, y también para fortalecer —por ese medio— la lucha contra la corrupción en sus distintas formas y manifestaciones. La exigencia de rendición de cuentas y la participación en los procesos correspondientes para hacerla efectiva, es una forma de ejercicio de la ciudadanía, y en la que deben comprometerse tanto las personas naturales como las personas jurídicas, y en particular las empresas, en ejercicio de su buena ciudadanía corporativa. En efecto: se trata de un asunto que concierne al conjunto de la sociedad, pues es la sociedad la que percibe los beneficios de

un gasto público eficaz, transparente y sostenible, tanto como la que resiente las consecuencias del uso impropio, opaco o descuidado de los recursos públicos. A pesar de ser un gran contribuyente, el involucramiento de la empresa privada en procesos de rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos se ve frecuentemente entorpecida y lastrada por diversos factores, entre los cuales se podrían mencionar la falta de funcionalidad de los mecanismos dispuestos por la ley para estos fines, el rechazo por parte de algunos sectores sociales hacia la empresa privada —que conduce a su exclusión o auto-exclusión del debate público—, y algunos casos registrados de corrupción y prácticas poco transparentes por parte de algunas empresas, que desdichan del compromiso de la mayoría de ellas con la legalidad.

Estos factores han hecho que el sector de la sociedad que más aporta en materia tributaria se convierta en un actor marginal o puramente ocasional en las instancias de rendición de cuentas por el uso de recursos públicos. No obstante, la empresa privada sigue estando llamada a desempeñar un papel protagónico en la construcción de criterios orientadores y en el control del gasto público, como principal aportante de la tributación, y a partir de estrategias de interlocución con el Estado, comunicación con la opinión pública, y articulación con otros actores sociales. Ello es parte esencial del ejercicio activo de la buena ciudadanía corporativa, que comprende tanto el deber —constitucionalmente consagrado— de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (art. 95.9 CN), como el derecho (que a su modo es también una obligación) de demandar el empleo pertinente y responsable de los recursos públicos.

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

En principio (y *ceteris paribus*), existe una relación inversamente proporcional entre la carga tributaria que pesa sobre las empresas y los recursos disponibles para la inversión. La actividad empresarial requiere que las empresas puedan

destinar recursos a la adquisición de insumos o materias primas, a la innovación y el desarrollo de nuevas capacidades, a la contratación de mano de obra o de servicios especializados, a la apertura de nuevas unidades, a la incursión en otros mercados nacionales o internacionales, y también, a sus programas de responsabilidad social. Esta inversión no solo produce beneficios y réditos para la empresa que las realiza, sino que genera empleos y desarrollo profesional para la gente, impulsa mejoras tecnológicas, dinamiza el mercado de bienes y servicios, refuerza el capital social y contribuye con el posicionamiento de la economía nacional.

La inversión es, además, condición de posibilidad para la productividad de las empresas y por lo tanto de la economía nacional en su conjunto. Tal como lo señala Sandra Suñol, citando a Michael Porter,

La productividad es, a la larga, el determinante primordial del nivel de vida de un país y del ingreso nacional por habitante. La productividad de los recursos humanos determina los salarios, y la productividad proveniente del capital determina los beneficios que obtiene para sus propietarios (Suñol, 2006, p.181).

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

la capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograrlo, se basa en el aumento de la productividad (Suñol, 2006, p.181).

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

Sentada la importancia de que la carga tributaria no se convierta en un óbice para la inversión de la empresa privada, vale la pena subrayar la necesidad de

que, en cualquier caso, el gasto público sea ordenado y ejecutado eficiente y eficazmente a efectos del desarrollo económico y el progreso social. El Estado no es una fuente de recursos, sino un consumidor de ellos, y una de las principales fuentes de las que se alimenta es la tributación impuesta a los actores económicos. Por definición, los recursos públicos son limitados y no se producen de manera espontánea. Lo anterior impone a las autoridades el deber de orientar el gasto público de manera racional, prudente, pertinente, efectiva y sostenible. Esto implica, a su vez, considerar y ponderar tanto el panorama general de la economía nacional en el contexto global, así como las capacidades de los actores económicos y las necesidades prioritarias de la sociedad, y las variaciones que en todos ellos se presentan.

En Colombia, el gasto público ha venido aumentando durante la última década: a mediados de la década de 1990 representaba el 12% del PIB, y en 2015 llegó a ser el 30% del PIB en 2015 (Dinero, 2017). Por otro lado, la corrupción es un verdadero barril sin fondo por el que se pierden ingentes recursos¹. Las previsiones de crecimiento para el país son, por decir lo menos, moderadas (Recoba, 2017). Y por si fuera poco, el país enfrenta un déficit fiscal proyectado para 2017 de aproximadamente 30 billones de pesos (Ortiz, 2017). Las señales de alarma en el panorama macroeconómico no son pocas:

Si el bajo crecimiento económico promete desmejorar el recaudo de impuestos y la renta petrolera ya no solventará el derroche de los últimos años, sólo queda el endeudamiento, pero en este frente se reduce el margen de maniobra, pues la deuda neta del Gobierno Nacional Central, como proporción del PIB, pasó de un mínimo del 33,5 % en el 2012, año del boom petrolero, a un peligroso 43,6 % al cierre de 2016, nivel cercano al visto antes de la crisis financiera de 1999 (Acosta, 2017).

A lo anterior cabe añadir el todavía imprevisible costo, directo e indirecto, de

1. Al respecto Asobancaria referencia que, según la Procuraduría General de la Nación, el costo de la corrupción podría llegar hasta los 40 billones de pesos al año, lo que representó en 2016 cerca del 4,6% del PIB. Esto implica que los costos asociados a la corrupción superarían incluso el presupuesto de inversión pública nacional para 2017, cercano a 32,9 billones de pesos.

la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC, la cual además ha generado serias dudas sobre el mantenimiento y confiabilidad de las reglas de juego para el desarrollo de las actividades empresariales, por ejemplo en relación con el régimen de propiedad de la tierra y de aprovechamiento de los recursos naturales en la ruralidad.

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

- **Insostenibilidad de la carga tributaria.** En condiciones de déficit presupuestal, la necesidad de financiar el gasto crece y con ella llegan reformas tributarias que ponen cada vez más peso sobre los contribuyentes. Como se afirmó, en el caso colombiano este peso recae mayoritariamente en las empresas. La presión sobre el aparato productivo tiene un límite. De lo contrario, se corre el riesgo de asfixiarlo, inhibiendo la creación nueva riqueza, y por ese camino, se entorpece el aumento del recaudo —que de hecho puede disminuir— y se ralentizan los avances en la superación de la pobreza.
- **Desincentivos a la inversión extranjera y el emprendimiento.** Aunque la economía colombiana ocupa la cuarta posición en América Latina y la número 53 a nivel mundial en el *Doing Business Index* del Banco Mundial², el país obtuvo el lugar 139 en el indicador tributario. La capacidad para ejecutar los contratos (*enforcing contracts*) es el único registro que es peor que la carga tributaria que deben asumir las empresas (Colombia fue 174) (Banco Mundial, 2017).

2. Este índice compara la competitividad regulatoria de 190 Estados y la facilidad que ofrecen, a la luz de diez indicadores, para hacer negocios.

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

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

Mecanismos y estrategias de control y rendición de cuentas por el uso de recursos públicos: Un largo camino por recorrer

En las últimas décadas se ha suscitado una preocupación creciente por parte de distintos sectores de la sociedad en el mejoramiento de la gobernanza y admi-

nistración de los recursos públicos. Este interés ha promovido a su vez propuestas de origen estatal y ciudadano en materia de rendición de cuentas (*accountability*) (Carlitz, 2013, pp.49-52). Estas iniciativas han respondido a una demanda por mayor transparencia en la ordenación y ejecución de los recursos públicos.

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

Ingeniería institucional

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

Nunca se insistirá lo suficiente, por otro lado, en la importancia que tiene para el buen diseño institucional la buena calidad normativa y regulatoria. Con demasiada frecuencia la hipertrofia normativa acaba dificultando tanto la acción gubernamental efectiva, como el cumplimiento de la ley y la rendición de cuentas.

Tecnologías y sistemas de información

Los procesos de control y *accountability* por el uso de los recursos públicos requieren de información suficiente, pertinente, abierta y transparente para ser eficaces. Frente al nunca escaso problema del acceso a la información han surgido iniciativas que buscan abrir y sistematizar canales para la sociedad civil (Carlitz, 2013, p.52). Estos canales buscan permitir el monitoreo de la ejecución presupuestal en materia de contratación pública, financiación de campañas políticas, realización de obras públicas, movimientos financieros, etc. Para la estructu-

ración y funcionamiento de estos canales se han utilizado las tecnologías de la información con el fin de que los costos de recolección, sistematización, análisis y publicación de datos se reduzcan sustancialmente. Estos sistemas también permiten que el tiempo entre la publicación, la verificación y el control efectivo de los movimientos del presupuesto sea más corto. El objetivo principal de estos mecanismos es que la sociedad tenga acceso a todas las actividades de la ejecución de recursos públicos; también ofrecen la posibilidad de analizar la información y capitalizarla en la evaluación del gasto y la actualización de políticas públicas sobre el gasto.

En el caso colombiano, la Auditoría General de la República tiene a disposición de la ciudadanía el Sistema Integral de Auditoría – SIA Observa³. Este sistema facilita la participación informada de la ciudadanía en procesos de veeduría y les permite a las entidades de control fiscal monitorear en tiempo real los movimientos de ejecución presupuestaria. Este sistema es un complemento al SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública).

Aunque son necesarios, este tipo de canales de información son objeto de debate entre académicos y expertos ya que no están exentos de problemas que afectan su eficacia sobre el control fiscal (Carlitz, 2013, p.54). La obligación de reportar información sobre las actividades del gasto por parte de entidades públicas puede generar incentivos para ocultar detalles o alterar datos.

Mecanismos de participación para la rendición de cuentas y orientación de políticas públicas

Además de diseños institucionales e instrumentos de acumulación y distribución de información, hay también mecanismos a través de los cuales la ciudada-

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

nía ejerce su derecho a exigir a las autoridades rendición de cuentas. El control social informado es fundamental para la gestión pública y el buen gobierno, principalmente porque a través de éste, las entidades del Estado pueden elevar sus niveles de credibilidad y confianza ciudadana (Comité de Apoyo Técnico en la Política de Rendición de Cuentas, 2014, p.7). Estos mecanismos no sólo sirven para ejercer control social sobre el gasto, sino también para incidir en su orientación. En esta dimensión propositiva adquiere sentido la idea de una construcción pública de la asignación presupuestal, la cual debe ser producto del diálogo intersectorial.

La legislación colombiana ofrece varios espacios y mecanismos para hacer efectivo el derecho a la participación en los procesos de rendición de cuentas. La ley 489 de 1998 en su artículo 33 estipula que la administración pública puede convocar, cuando lo considere oportuno, audiencias públicas para discutir la formulación, ejecución o evaluación de políticas públicas a cargo de las entidades, sobre todo cuando estos afecten intereses colectivos. En el artículo 35 de la misma ley se estipula que el ejercicio de la veeduría ciudadana se debe realizar teniendo en cuenta los principios de eficacia, acceso a la información y la formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. Finalmente, la ley 850 de 2003 define la veeduría ciudadana, ofrece lineamientos para su ejercicio y conforma la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas.

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

Como conclusión: Posibles contribuciones de la empresa privada a las estrategias de rendición de cuentas por el uso de recursos públicos

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

En el ejercicio de la ciudadanía corporativa, la empresa no sólo está llamada a operar de manera responsable y transparente en todas sus actividades. Le concierne también una preocupación por la correcta administración de los asuntos públicos. Asumir un papel activo en la provocación y verificación de la rendición de cuentas puede traer múltiples beneficios para el sector empresarial. En primer lugar, lo posicionaría socialmente como un actor líder en favor del desarrollo económico y en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, permitiría a las empresas contrarrestar los efectos que ocasionan los mitos y narrativas desinformadas que muestran a la iniciativa privada como desentendida de lo público y ocupada sólo de la satisfacción de su interés lucrativo. Y, en tercer lugar, la influencia del sector privado en la orientación del gasto público puede contribuir a un ambiente de negocios favorable, donde la productividad se incremente y por lo tanto las empresas lleguen a ser más competitivas.

Sin embargo, esta tarea no le compete al sector privado unilateralmente. Tampoco sería conveniente que así fuera. Primero, porque la participación activa de las empresas en la rendición de cuentas enfrenta un problema reputacional asociado con las narrativas negativas acerca de la actividad empresarial y su relación con los tomadores de decisión —una narrativa, que, como se señaló, debe urgentemente cuestionarse y cuyas falencias deben ponerse en evidencia. En segundo lugar, este es un asunto de interés público que no concierne única-

mente a las empresas, sino al pleno de la ciudadanía. A otros actores, como los medios de comunicación y la sociedad civil, les incumbe también desempeñar un papel activo y especial en esta materia. Al propio Estado, por una simple cuestión de eficacia y legitimidad, le conviene asegurar la mejor calidad del gasto público. De todos ellos el sector empresarial puede ser un socio relevante, lo cual invita a construir múltiples sinergias.

Sinergias entre la empresa y el Estado

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

Como se señaló anteriormente, el ejercicio de la rendición de cuentas depende del acceso oportuno a información veraz y precisa. El compromiso de la empresa con la transparencia debe ser particularmente estricto cuando ésta ejecuta recursos públicos, ya sea a través de contratos, concesiones o de Asaciones Público Privadas (APP). Los costos de evadir esta responsabilidad comprometen la reputación del sector empresarial en su conjunto y alimentan los sentimientos anti empresariales (Túñez y Valarezo, 2012, p.62).

Sinergias entre empresa y medios de comunicación

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

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

La construcción de esa relación no es tarea sencilla. En ocasiones, la íntima relación de los grandes conglomerados y organizaciones económicas con los medios de comunicación alimenta recelos y escepticismo sobre la independencia de estos últimos. En otras, y a veces de forma paradójica, los medios de comunicación ofrecen cajas de resonancia a las narrativas anti empresariales. En todo caso, tradicionalmente la empresa privada no ha sido efectiva a la hora de articular una estrategia de comunicación que transmita los aportes que hacen las empresas al desarrollo económico del país y de las propias comunidades. Visibilizar ese aporte es condición esencial para que la posición de las empresas en la exigencia de rendición de cuentas por el gasto público sea validada y reconocida socialmente, y se abran otros canales de cooperación con otros actores sociales.

Sinergias entre la empresa y las veedurías ciudadanas

El interés por el control social de los recursos públicos desde luego también compete a las redes de veeduría ciudadana. Como lo sugiere Carlitz, uno de los principales actores que ha impulsado los procesos de rendición de cuentas es la propia sociedad civil (Carlitz, 2013, p.54). Incluso, en algunos países se han formalizado mecanismos e instancias específicas, tal como ha ocurrido en Colombia con las veedurías ciudadanas. Aunque ha habido un esfuerzo importante del Estado por hacer más transparentes los procesos de contratación, facilitar el acceso a la información es una condición necesaria pero insuficiente. Se requiere que la información sea socialmente útil y además comprensible para el ciudadano promedio —una dificultad a la que no son ajenos los medios de comunicación cuando se ven en la necesidad de analizar y divulgar información de alto contenido técnico. Las empresas pueden ser un socio estratégico a la hora de hacer de los datos técnicos información socialmente útil, tanto para los medios como para las redes ciudadanas que promueven el gobierno transparente.

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

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

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

Referencias

Acosta, J. (30 de junio de 2017). El insostenible plan fiscal de mediano plazo. *El Espectador*. Consultado en junio de 2017. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/el-insostenible-plan-fiscal-de-mediano-pla>

zo-columna-700838

- Asobancaria. (2017). Corrupción, uno de nuestros grandes flagelos.... Edición 1085. Recuperado de <http://marketing.asobancaria.com/hubfs/Asobancaria%20Eventos/Asobancaria%20-%20Semanas-Economicas/1085.pdf>
- Banco Mundial. (2017). *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. 14^{ta} Edición. Recuperado de [http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf](http://espanol.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf)
- Carlitz, R. (2013). *Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives. Development Policy Review, Vol. 31*, 49-67.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <http://site2015.afic.com.co/wp-content/uploads/2016/03/IFMH2015.pdf>
- Comité de Apoyo Técnico en la Política de Rendición de Cuentas. (2014). Manual único de rendición de cuentas. Recuperado de <http://www.anticorruptcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad (2016). Informe Nacional de Competitividad 2016 -2017. Recuperado de https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/11/CPC_Libro_Web_2016-2017.pdf
- Dinero. (30 de marzo de 2017). ¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado? *Dinero*. Consultado en junio de 2017. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicionimpresa/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>
- Ortiz, D. (18 de enero de 2017). Déficit fiscal de Colombia será de \$30 billones en 2017. *El Colombiano*. Consultado en junio de 2017. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/minhacienda-revela-plan-financiero-2017-MH5768169>
- Recoba, E. (19 de abril de 2017). Colombia, crecimiento: analistas con mayor pesimismo que organismo internacional. *IFOREX*. Consultado en junio de 2017. Recuperado de <https://es.iforex.com/noticias/colombia-crecimiento-analistas-con-mayor-pesimismo-que-organismo-internacional-33987>
- Suñol, S. (2006). Aspectos teóricos de la competitividad. *Ciencia y Sociedad, XXXI*,

(2), 179-198. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/870/87031202/>
Túñez, J y Valarezo, K. (2012). “RSC: Reputación, sostenibilidad, compromiso”. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, (117), 61-66. Recuperado de <http://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/221/230>

7. La economía de la extracción ilícita de oro

Jaime Arteaga de Brigard,
Director General de
Jaime Arteaga & Asociados

Introducción

Entre las diversas variables que hay que considerar para hacer de Colombia un país moderno debe estar, sin duda, la del fenómeno de las economías ilegales. Este es un tema que exige el esfuerzo integrado de los diversos actores sociales, el Estado y las empresas para su tratamiento y solución. Lo anterior debido a que las consecuencias de las economías ilegales no se producen solamente sobre el funcionamiento de la economía colombiana legal, sino que también, la actividad económica ilegal, conlleva distintas implicaciones graves sobre el ejercicio de la política y la dinámica social.

En razón de lo anterior, el presente capítulo pretende hacer un acercamiento al tema de las economías ilegales a través de lo que sucede con la economía de la extracción ilícita de oro. Se identificarán diferentes elementos que puedan extrapolarse al fenómeno en general y obtener así una guía para la acción con respecto al problema. Tales elementos están orientados a establecer el peso de las economías ilegales en el panorama general económico, las condiciones estructurales que favorecen dichas economías ilegales y las afectaciones de estas sobre la actividad empresarial legal.

Es pertinente anticipar que por la escala que tienen las economías ilícitas en

Colombia y su encadenamiento con las actividades productivas legales es inevitable que, de alguna manera, gran parte de los colombianos, queriéndolo o no, hayan hecho alguna transacción con recursos que tienen algún origen ilegal. Esta afirmación no es ligera. Por ejemplo, de acuerdo con declaraciones del Ministro de Minas Germán Arce, el Gobierno Nacional solo tiene certeza del origen del 18% del oro que circula en el mercado (Caracol Radio, 2017). El caso del oro resulta ilustrativo, pero este fenómeno se replica para los casos del carbón y otros minerales.

Este manto de protección que tiene la extracción ilícita de oro, que le ofrece el encadenamiento con los negocios legales en las zonas donde opera y la integración vertical del negocio, han hecho que esta actividad sea la de mayor crecimiento dentro de las diferentes fuentes de ingresos de grupos criminales. Esta situación llevó a que en julio de 2015 desde Puerto Asís, Putumayo, el Presidente de la República Juan Manuel Santos, durante la presentación del plan estratégico para combatir la minería criminal, hiciera una declaratoria de guerra frontal contra la extracción ilegal de minerales:

(...) le estamos declarando la guerra y colocando como objetivo prioritario de alto valor a la minería criminal. Esta minería criminal es un negocio que se calcula puede estar por el orden de los siete o más billones de pesos. O sea que es un negocio que mueve más plata que el propio narcotráfico (Sala de Prensa de Presidencia de la República, 2015).

De acuerdo con lo dicho en los párrafos anteriores los recursos ilícitos se limpian, ingresan a todo el sistema económico legal y por sus dimensiones es complejo trazar la línea entre lo legal e ilegal. Al mirar las cifras disponibles en el Informe de Gestión de Noviembre de 2015 - Noviembre de 2016 de la Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia (UIAF) se estima que el lavado de activos llegó a representar hasta el 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2013 (UIAF, 2016, p. 15). El anterior es un estimativo conservador según expertos, que equivale a casi 4 veces lo que se recoge por el impuesto al consumo en todo el país y es incluso superior a todas las regalías de la industria extractiva (hidrocarburos y minería juntas).

En suma, es muy probable que a las cuentas de muchas empresas legales en Colombia, de forma directa o indirecta, haya llegado dinero proveniente de alguna de las múltiples economías ilícitas del país: narcotráfico, extorsión, secuestro, venta de armas, tráfico de personas, apropiación ilícita de tierras, minería ilegal de oro y cuanto negocio ilícito opere en el territorio colombiano. No obstante, en el caso del sector minero energético, como lo referencia Silvana Habib Daza, presidenta de la Agencia Nacional de Minería (ANM), la extracción ilícita de minerales es, ante todo, un gran y poderoso enemigo de la actividad extractiva legal. Esto se debe a que las empresas mineras legales pierden espacio y capital frente al delito, el Gobierno deja de recibir dinero para la financiación de programas de interés nacional y la ciudadanía se priva de encontrar una fuente de trabajo formal (Habib, 2016).

Las organizaciones ilícitas prosperan hasta el punto en que, en pocos años, logran superar los patrimonios de grandes organizaciones empresariales legales que llevan décadas de trabajo legítimo. Las cifras dan cuenta de ello. El año pasado el Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, durante la Cumbre Colombia - Estados Unidos Contra el Crimen Organizado anunció que para el año 2016 habían sido incautados 2 mil bienes de carácter ilegal, que representaban 5 billones de pesos, y que correspondían al patrimonio de las organizaciones criminales (El Espectador, 2016). Lo anterior lleva implícito el esfuerzo tan alto en materia institucional como económica que el Estado debe hacer para enfrentar un problema de grandes dimensiones.

Tal vez el caso más representativo de lo anterior sea el de la banda criminal del Clan del Golfo. En la operación de agosto de 2017 que las autoridades llevaron a cabo contra este grupo se incautaron 3.260 activos. Estos bienes tenían un valor comercial de aproximadamente 130 millones de dólares, 400.000 millones de pesos colombianos. Estas cifras son sorprendentes, al igual que el esfuerzo de las autoridades: 2 años de investigación, 14 fiscales especializados de la Dirección de Extinción de Dominio, 41 funcionarios de la Sociedad de Activos Especiales, 340 policías de la Operación Agamenón, 40 investigadores de la DIJIN y 110 soldados de fuerzas especiales (Revista Semana, 2017). Pero este decomiso, que no ha debilitado la operación de este cartel, es superior al

patrimonio registrado por varios de los grupos empresariales más tradicionales de Colombia. Dentro de las múltiples fuentes de ingreso del Clan del Golfo, la extracción ilícita de oro se ha convertido en el negocio más rentable porque se encadena con economías legales y ofrece un espacio ideal para multiplicar recursos que van mucho más allá del mineral extraído.

Diagnóstico y análisis

En Colombia la Ley 686 de 2001 (Código de Minas), título XVII sobre “Explotación y explotación ilícita de minas”, en el artículo 159 define que:

La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad (Ley 686, 2001).

Además de esto, el Gobierno de Colombia expidió el Decreto 2235 de 2012 y el Decreto 723 de 2014. En estos se relaciona la legislación ambiental, la de la movilización de maquinaria y otras también como criterios para definir la ilegalidad de las actividades mineras y cumplir así la Decisión Andina N° 774 del 30 de julio de 2012 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2015). Pero la extracción ilícita de oro se sigue refugiando en los juegos de palabras y las justificaciones políticas que suelen trazar líneas difusas y contradictorias entre la actividad ilegal, informal, o la tradicional y ancestral. Y el resultado es que cada vez son más personas las que se unen a esta economía ilícita que ha logrado encadenarse integralmente con el comercio, la construcción, los servicios y la variada actividad productiva que haya en los municipios donde se presente.

Ante esta situación el Gobierno ha intentado desarrollar procesos de formalización de la actividad de extracción minera para lograr controlar la producción y comercialización de minerales y conseguir transparencia en estos procesos. Por

ello, desde el 1 de enero de 2015 en cabeza de la Agencia Nacional de Minería (ANM) se diseñó un Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM). Este Registro permite identificar y asegurar que el producto mineral haya tenido un origen lícito. De acuerdo con el RUCOM, una persona puede demostrar la condición de legalidad cuando se encuentre en algunas de las siguientes condiciones:

(...) titulares mineros en etapa de explotación, solicitantes de los programas de legalización y de formalización de minería tradicional en trámite, beneficiarios de Áreas de Reserva Especial (o sea comunidades mineras que adelantan explotación tradicional de minerales en un área declarada y delimitada por la ANM), subcontratos de formalización minera y barequeros debidamente inscritos ante las alcaldías municipales (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2015).

Pero todos los procesos que se derivan de la intención de certificación del proceso de extracción del mineral se traducen en costos técnicos y financieros que generan incentivos perversos para el desarrollo de esta actividad e impiden procesos de formalización real y efectiva. Adicionalmente debe considerarse que, mientras que las compañías mineras tienen que cumplir un largo recorrido de requerimientos legales, tributarios y formales para comprar un producto y servicio en los municipios donde trabajan, las actividades de extracción ilegal inyectan dinero directa y fácilmente a la economía de los municipios donde tienen influencia. Esto, no sólo por la compra de insumos para su oficio, sino a través de los miles de mineros ilegales que migran en búsqueda de trabajar con el preciado metal y quiénes comprarán lo que necesitan de contado, logrando así un acople casi perfecto entre legalidad e ilegalidad.

Lo descrito en el párrafo anterior lleva también de forma subyacente un problema estructural que debe tenerse en cuenta al momento de definir y proponer una respuesta para la problemática. Con tal acoplamiento entre la economía ilegal y la legal se generan también relaciones, tanto sociales como políticas, que se derivan de las diferentes actividades de la explotación ilícita minera. Un estudio de varios investigadores de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) sobre las tendencias actuales de las economías criminales, demuestra a partir del caso de la extracción de oro en el Bajo Cauca antioqueño que “La dimensión que ha

cobrado este fenómeno sobrepasa la participación específica de la insurgencia y el crimen organizado, ya que se ha establecido un orden social que gira en torno a la extracción de los minerales” (Garzón, Llorente, Álvarez y Preciado, 2016, p.17). Es por eso que las protestas en municipios donde ha actuado la minería ilegal son lideradas, en algunas ocasiones, por comerciantes, empresarios legales, y personas preocupadas por el efecto negativo que puede provocarse por el combate a la extracción ilícita de minerales para sus negocios.

En el mismo estudio de la Fundación Ideas para la Paz, los investigadores establecen que “para el Estado es muy difícil asentarse en estos territorios, ya que, si bien puede lograr imponerse temporalmente sobre un conjunto de actores, no llega a impactar las condiciones asociadas a los mercados ilegales” (...) (Garzón, Llorente, Álvarez y Preciado, 2016, p.17). Es así como el comercio y los servicios de la zona empiezan a acomodarse rápidamente al incremento de la demanda proveniente de los recursos que genera el enclave minero. La tolerancia con el fenómeno de la extracción ilícita rápidamente aumenta jalonado, sobre todo, por el crecimiento de la economía local del municipio. Y esto se da a pesar de que la migración de mineros ilegales de oro trae consigo fenómenos sociales de gran impacto que pueden resultar problemáticos para las comunidades como la prostitución, el expendio y consumo de drogas, y fenómenos de inseguridad.

Adicional al rápido encadenamiento con las economías lícitas, que generan un contexto de seguridad y respaldo social a la actividad de la extracción ilícita de minerales, los grupos criminales han sabido aprovechar la integración vertical del negocio. Este es un fenómeno hasta ahora desconocido por los análisis existentes, aun cuando esta fuente puede ser incluso más rentable que la misma participación en la extracción y producción de los minerales y metales preciosos. Para ejemplificar, se puede destacar el caso en donde el costo más alto de la operación minera son los explosivos que, en el caso de la operación legal, está monopolizada y controlada por un solo proveedor; el aparato industrial militar del Ejército. Empero, organizaciones criminales como el Clan del Golfo, en cambio, se aseguran de tener a su vez el monopolio de los explosivos para las operaciones ilegales, vendiéndolos a precios hasta diez veces más altos que el precio de estos en el mercado legal.

Lo planteado en el párrafo anterior se corresponde con lo que los investigadores de la Fundación Ideas para la Paz en el mencionado estudio distinguen entre economías criminales y economías ilegales o informales que son criminalizadas: Las primeras se caracterizan por ser “controladas y gestionadas por uno o más actores al margen de la ley” y las segundas porque “comprenden un conjunto de redes y actividades que han sido cooptadas o que son objeto de extorsión por parte de un grupo insurgente o criminal” (Garzón, Llorente, Álvarez y Preciado, 2016, p.11). Esta distinción que es posible establecer resulta de gran interés para que la acción de las autoridades pertinentes sobre la cadena de la economía de la extracción ilícita de oro, y general de las diferentes economías ilegales, se focalice y sea más eficiente y efectiva.

Para simplificar todo lo dicho anteriormente, esta operación casi de tipo “para-Estataria” que mantiene el monopolio y supervisa las minas ilícitas con mayor efectividad que la fiscalización del gobierno sobre los títulos mineros legales, les ha permitido a organizaciones criminales generar recursos a través del control de insumos. Por ejemplo, sobre el mercurio, el transporte o la maquinaria. Incluso sobre el personal que ingresa a la operación, haciendo que cada persona que trabaja en una mina controlada por una organización criminal tenga que pagar un tipo de ‘derecho de ingreso’ a la mina. Así pues, cuando se beneficia el mineral en áreas controladas por la organización criminal, la utilidad proveniente del oro es sólo una porción de lo que ya ha obtenido en todos los procesos previos a la extracción y producción del mismo.

La informalidad con que operan los mineros, que por sí misma no conlleva ni se traduce en ilegalidad, termina formando uno de los elementos de un caldo de cultivo que es ideal para el nacimiento del “para-Estado” a control y disposición de las organizaciones criminales, como el caso del Clan del Golfo que se ha mencionado. Para ello, tales organizaciones criminales deben ir creando “condiciones de seguridad” que les permita operar sobre la base de diferentes elementos. Uno de ellos es un complejo entramado de corrupción con el que controlan a las autoridades de gobierno.

La corrupción en las instituciones ha permitido que germine y se consolide el

problema de la minería ilegal. Esta situación la reconoce, incluso, el coronel Federico Mejía, comandante de la Brigada contra la Minería Ilegal del Ejército Nacional de Colombia. Esta Brigada fue creada en 2016 ante la insuficiencia de la Unidad Nacional Contra la Minería Ilegal de la Policía de Carabineros. El coronel Mejía afirma que “el centro de gravedad de la minería ilegal en Colombia es la corrupción dentro de instituciones y agencias que velan por una minería bien hecha”, corrupción que está presente en los tres eslabones de la cadena de la extracción ilícita de oro que identifica la estrategia de la Brigada: la producción, el acopio y compra y venta, y finalmente la comercialización (Rubiano, 2017). Por lo anterior, puede resultar incalculable la cifra que manejan de recursos en efectivo y que les permite, sin mayores complicaciones, garantizar el pago de sobornos hasta los más altos niveles de las instituciones.

Además, la situación es susceptible de empeorar cuando la plata de los sobornos no consigue debilitar la conciencia de las personas encargadas de velar por la vigencia del Estado de Derecho en zonas apartadas del país. Los avezados carteles han aprendido a doblegar a quienes se les enfrentan, primero con atentados a su reputación y luego amenazas a la vida de sus familias. Así lo reseñó la Unidad Investigativa del periódico *El Tiempo* durante las pasadas elecciones regionales de 2015. Cerca de 10 candidatos fueron asesinados en el transcurso de la contienda electoral y otros 160 recibieron amenazas. Estos hechos no respondían a un fenómeno de violencia política, sino que el común denominador establecido por las autoridades era que tales hechos se presentaron en municipios clave para la minería ilegal y el narcotráfico (*El Tiempo*, 2015). Así las cosas, los alcaldes, y también los agentes de policía, funcionarios del gobierno departamental y municipal, tienen que cumplir lo imposible: enfrentarse en nombre de un Estado raquíutico contra fuerzas criminales que pueden, fácilmente, borrar de un tajo su trayectoria profesional o, aún peor, acabar con su vida o la de sus seres queridos.

Complementado con lo anterior, la combinación de recursos económicos que parecen ilimitados combinados con una altísima tolerancia a la ilegalidad ha permitido que las organizaciones criminales, que generan sus ingresos en la extracción ilícita, hayan pasado en varias regiones del país del soborno y la presión a la cooptación de las fuerzas políticas locales. Esto les permite asegurar

cuotas políticas y así ejercer control en sitios críticos de las administraciones departamentales y municipales. Esta es una realidad puesta fácilmente en evidencia por el Centro de Investigación de Crimen Organizado *InSight Crime* en un estudio de caso sobre el negocio de los explosivos dentro de la cadena de la minería ilegal en el municipio de Segovia, departamento de Antioquia. Se establece que “aun cuando se denuncian y penalizan las empresas corruptas, algunas simplemente cambian el nombre registrado y siguen como si nada hubiera pasado, al parecer bajo la laxa supervisión de la Secretaría de Minas” (Yagoub, 2017). Así las secretarías, inspecciones de policía y personerías son algunos de los cargos demandados puesto que son clave para la aplicación de medidas contra la minería ilícita, como los amparos administrativos (cierres de minas), decomisos de insumos y controles a la movilidad y centros de acopio de las operaciones mineras ilegales.

Así la extracción ilegal de oro ha logrado conseguir lo que aspiran las economías ilícitas: fusionarse con la legalidad, apropiarse a través de la extorsión de las operaciones mineras tradicionales, conseguir que las poblaciones sirvan de escudo que repela cualquier acción del Estado contra su funcionamiento, controlar a las autoridades de los diferentes niveles del gobierno y, como si fuera poco, desarrollar modelos de integración vertical que le permita multiplicar los ingresos generados.

Colombia debe iniciar un diálogo claro y una discusión sincera sobre esta situación que le permita identificar y superar los retos para ganar la batalla contra la minería criminal del oro. El camino escogido, el de la formalización, no cuenta aún con los incentivos necesarios para hacer sostenible la operación legal en el largo plazo: los costos de la formalización y las presiones de grupos armados sobre los pocos que toman el camino de la legalidad hacen que los procesos tiendan rápidamente a fracasar. Mientras tanto, la extracción ilícita de oro sigue expandiéndose. La población dedicada a este oficio aumenta de manera exponencial. Y como condición grave, la autoridad pública, deslegitimada a los ojos de los ciudadanos, termina enfrentándose a una actividad que es escudada por las comunidades donde opera, y se enfrenta al reto de gestionar el conflicto en un marco de respeto a los Derechos Humanos.

Implicaciones de política pública y conclusiones

Resulta de gran importancia tener en cuenta que la dimensión del problema es uno de los principales criterios en las implicaciones de política pública. En cifras, se puede establecer que son aproximadamente 22 de un total de 32 departamentos de Colombia en los que se presenta la minería ilícita. Más concretamente, según el Viceministro de Minas Carlos Cante Puentes, “en 100 municipios del país hay explotación ilícita de oro” (RCN Radio, 2017). De acuerdo con ese panorama, se debe ser cuidadoso al pretender plantear una fórmula única y homogénea que abarque todo el territorio en el que se presenta la extracción ilícita de oro.

A partir de lo anterior, el Gobierno Nacional desde el año 2015 anunció un Plan Integral. Desde ese mismo año el tema ha estado como uno de los principales en el debate público colombiano. Este Plan a grandes rasgos se compone de dos elementos generales. Por un lado, una “guerra frontal” contra las organizaciones criminales que se dedican y controlan los diferentes negocios de la cadena productiva de la extracción ilícita de minerales. En consecuencia con esto, dentro de los delitos penales contra la minería ilegal se contempla el lavado de activos y la instigación al terrorismo, se hace más duro el procedimiento sancionatorio ambiental y se establece un mayor control sobre las sustancias químicas utilizadas en el proceso minero como el mercurio y el arsénico, y otros tipos más de medidas. (Sala de Prensa de Presidencia de la República, 2015). Sin embargo, existen críticas sobre este tipo de acciones ya que resultan generando una impresión de que por medio de declaratorias de guerra frontal sobre la problemática el control judicial se convierte automáticamente en efectivo. Pero en la práctica se generan resistencias cuando la aplicación de la autoridad se vuelve más intensa, sobre todo en zonas en donde existen condiciones estructurales de debilidad institucional.

Por el otro, un respaldo a las personas que se encuentran dentro de esa pequeña minería y que quieran hacer parte de procesos de formalización de sus actividades mineras. Lo anterior, con la idea de que pueda garantizárseles una oferta dentro del sistema de seguridad social y que contribuyan al desarrollo de buenas

prácticas en materia ambiental (Sala de Prensa de Presidencia de la República, 2015). Sin embargo, se debe recoger con atención las discusiones que existen sobre las posibles dificultades que se pueden originar del análisis y diseño de políticas de relaciones económicas rurales a partir de categorías de las relaciones económicas urbanas.

No obstante, existen críticas fundamentadas sobre la estrategia del Gobierno. Al respecto, Garzón, Llorente, Álvarez y Preciado explican que esta dualidad se conjura en un caso de Tenedor de Morton (*Morton's Fork*) para el Estado colombiano:

deberá resolver un dilema en el cual las dos opciones son igualmente problemáticas. Por un lado, el combate frontal contra las economías criminales podría derivar en desequilibrios y espirales de violencia (...) Por el otro, no enfrentar este problema en la etapa inicial podría contribuir a consolidar estas economías criminales, y, en el largo plazo, generar ciclos de legitimación que distorsionen la presencia institucional y la intervención del Estado en los territorios (Garzón, Llorente, Álvarez, y Preciado, 2016).

Con las premisas anteriores, entonces, el punto de partida para poder responder a este fenómeno problemático debe ser el de desarrollar una política pública con enfoque diferenciado a la minería de oro y piedras preciosas. Esta política debe reconocer los riesgos asociados a este tipo de actividad, no sólo de tipo ambiental, sino de generación de ingresos a grupos ilegales de Colombia. Esta última variable, además, la de las condiciones de conflicto existentes, hace que en el país se disminuya la probabilidad de éxito de modelos que se han implementado en otros países del mundo donde no existen grupos criminales con una fuerza tan grande como en Colombia.

Es por esto que una política pública de tales características se enfrenta a una serie de retos impopulares cuya aplicación, en caso de no llevarse de manera responsable y ajustada a la realidad, se vuelve improbable y riesgosa de cara la sociedad civil. Adicionalmente también se presentan retos con una gran dificultad técnica que exige la disposición de una gran capacidad institucional. Y finalmente, tampoco puede ignorarse el costo financiero que implica desarrollar

una política de este tipo. A continuación se presentan algunos de estos retos para que sean analizados y discutidos ampliamente:

- El avance, desarrollo, y consolidación de una minería moderna responsable, como fundamento de los procesos productivos en el sector minero – energéticos. Este fundamento debe ser derivación, consecuentemente, de la existencia de una política minera, enmarcada también dentro una política económica clara y consensuada. El desarrollo del sector minero, y de la economía como conjunto, debe ir superando la minería tradicional del oro en el territorio colombiano que no logre la eficiencia que se exige desde la demanda en el mercado.
- Otro paso fundamental, en relación con lo anterior, será el de redefinir la estrategia de los programas de formalización minera que, actualmente, han fracasado y no han tenido los resultados esperados por parte del Gobierno. Incluso han generado efectos contrarios ya que han servido para sofisticar las capacidades técnicas y operativas de las actividades extractivas de mineros ilegales del país. Esta cuestión debe manejarse muy bien desde el diseño de incentivos y, por tanto, se debe caracterizar cómo opera el fenómeno en las diferentes partes del país.
- Implementar programas de mediano y largo plazo para la transición de los mineros artesanales y tradicionales y especialmente sus hijos, en los casos donde sea viable, hacia las actividades productivas que sean diferentes a la minería. Este tipo de programas debe poner especial énfasis en la orientación vocacional de jóvenes que llevan poco tiempo ejerciendo el oficio minero y pueden reorientar sus capacidades a otros oficios diferentes a esta actividad.
- Dar a la lucha contra la extracción ilícita de oro los recursos necesarios, no sólo para la destrucción de maquinaria y cierre de mina, sino para alcanzar un control efectivo de los territorios donde hay explotaciones ilícitas de oro.

- La presencia de las fuerzas armadas debe estar acompañada con la de instituciones de justicia para lograr el imperio de la ley. Las regiones con explotación ilícita de oro deben ser tratadas con un carácter especial y la presencia del Estado debe ser suficiente, estable y sin corrupción.
- Fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades mineras y ambientales para acelerar la entrega de títulos y supervisar el licenciamiento ambiental a empresas mineras que demuestren capacidad y condiciones de realizar una minería bien hecha. Esto con el propósito de extraer el metal precioso con el menor impacto en el medio ambiente. El agotamiento de los depósitos de oro con un adecuado manejo ambiental prevendrá la aparición de operaciones ilegales en las regiones priorizadas.
- La generación de confianza por parte de las empresas mineras en las comunidades y territorios donde operan. Si bien la institucionalidad minera y ambiental debe asegurar que la minería empresarial cumple con los estándares sociales y ambientales más altos, la iniciativa privada debe ganar terreno de cara a las comunidades.

Además de los retos y fines que se enlistan anteriormente se pueden destacar otras acciones para llevar a cabo. Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental se propone, por ejemplo, el trabajo en conjunto con liderazgos locales y autoridades de tradición en las zonas de acción de la minería ilegal. También el resaltar la importancia del trabajo coordinado entre los países de la región, sobre todo, en las zonas de frontera en donde el tráfico de los minerales puede volverse más difícil de rastrear. Igualmente, la construcción de sistemas de información que permitan configurar alertas sobre los territorios en donde la problemática opere o pretenda operar (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2015, p. 178). Estas acciones permiten desarrollarse simultáneamente, construir y contribuir al desarrollo paulatino de una política pública diferenciada sobre la minería de oro y piedras preciosas.

Adicionalmente, se debe considerar que todos los cambios que se lleven a cabo se darán en el marco del proceso de pos conflicto por el que Colombia atrave-

sará durante los próximos años. Así que es importante tener en cuenta lo que referencian Garzón, Llorente, Álvarez y Preciado cuando establecen su recomendación de política pública contra las economías criminales en clave de pos conflicto. Estos autores afirman la necesidad de una redefinición de la estrategia de política criminal que se centre en perseguir penalmente a los eslabones más fuertes de la cadena. Para ello se hace necesario, entonces, la definición de una instancia del más alto nivel en el Ejecutivo que encabece la lucha contra las organizaciones criminales. También el desarrollo de un trabajo integrador entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares en donde estén definidas muy claramente la jurisdicción y competencia de cada una. Lo anterior, relacionado a una estrategia que permita prevenir la corrupción, particularmente de la Fuerza Pública y de las Fuerzas Militares y de la rama de la justicia (Garzón, Llorente, Álvarez y Preciado, 2016, p. 30). Este escenario de pos conflicto, como resultado de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y una también posible salida negociada con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se configura en oportunidades, pero también en grandes desafíos respecto a la lucha contra la economía ilegal de la extracción del oro.

Colombia todavía no se encuentra cerca de poder formular una respuesta que permita al país enfrentar y erradicar la economía ilícita de la extracción de oro, como tampoco el resto de economías ilegales. La complejidad del problema, las debilidades institucionales, los insuficientes recursos y urgencia por resolver otros asuntos de la coyuntura nacional desvían la atención que es necesaria para evaluar la lucha que se ha dado hasta ahora contra la economía de la extracción ilícita de oro.

Pero además, la combinación de política pública con presencia de la autoridad del Estado es insuficiente sin un esfuerzo de cambio cultural que tardará muchos años de trabajo sostenido en las comunidades donde se ha enclavado la minería ilegal del oro. Como el comportamiento no puede depender solamente del respeto al castigo de la ley, los mecanismos de auto regulación y de control y de sanción social deben ser también objetivo de una visión integral

de lucha contra cualquier tipo de economía ilegal. La cultura de la legalidad puede configurarse como el soporte ideal de las normas legales que existen en una sociedad.

El principal obstáculo que enfrentará este enfoque será de carácter político puesto que no existe consenso frente a una actividad en la que están involucradas miles de familias de todo el país. Se requiere entonces de un acuerdo político nacional que permita, de una vez por todas, definir de manera clara, entre otras cosas, cuál es la línea divisoria entre lo legal e ilegal. Una vez haya sido trazada esta línea y se caractericen bien los matices que puede tener las autoridades de gobierno actúen con toda contundencia. Acción que debe recaer, no sólo contra las operaciones de extracción ilícita de minerales, sino contra todos los actores políticos, públicos y económicos que la han cobijado durante estos años de la misma manera que se ha hecho con el narcotráfico.

Finalmente, en el largo plazo, el país debe fijarse la meta de transitar a una minería moderna, responsable, de altos estándares, que esté debidamente fiscalizada por autoridades de gobierno robustecidas. La estrategia de formalización que ha venido liderando el Estado no sólo ha fracasado sino que además está perpetuando una actividad minera informal que es rápidamente cooptada por los grupos ilegales. La política pública debe priorizar la reconversión a la formalización: es decir, que los recursos generados por la minería deben enfocarse en generar nuevas opciones productivas a los mineros tradicionales y de subsistencia de oro.

Referencias

- Caracol Radio. (2017). MinMinas solo tiene certeza del origen del 18% del oro del país. Recuperado de http://caracol.com.co/emisora/2017/09/13/cartagena/1505328534_342523.html
- El Espectador. (2016). Fiscalía General ha incautado \$5 billones en bienes ilegales en 2016. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-general-ha-incautado-5-billones-bienes-ilegale-articulo-666601>

- El Tiempo. (2015). Van 7 candidatos asesinados y 157 bajo amenazas. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16394203>
- Garzón, J., Llorente, M., Álvarez, E. y Preciado, A. (2016). Economías criminales en clave de posconflicto: Tendencias actuales y propuestas para hacerles frente. Serie Notas Estratégicas No. 1. De la *Fundación Ideas para la Paz*. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56acd739de508.pdf>
- Habib, S. (2016). Pongámonos el casco de la minería bien hecha. En *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/pongamonos-el-casco-mineria-bien-hecha-articulo-670429>
- Ley 686. Diario Oficial de la República de Colombia No. 44.545 de septiembre 8 de 2001. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_685_2001.pdf
- Rubiano, M. (2017). Corrupción: la aliada de la minería ilegal. En *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corrupcion-la-aliada-de-la-mineria-ilegal-articulo-680136>
- Revista Semana. (2017). La fortuna perdida del Clan del Golfo. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/operacion-de-decomisos-del-clan-del-golfo-con-mas-de-130-millones-de-dolares-en-bienes/536987>
- RCN Radio. (2017). En el 90% del país subsiste la minería ilegal: MinMinas. Recuperado de <http://www.rcnradio.com/economia/90-del-pais-subsiste-la-mineria-ilegal-minminas/>
- Sala de Prensa de Presidencia de la República. (2015). Gobierno le declara la guerra a la minería criminal. Recuperado de http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Julio/Paginas/20150730_02-Gobierno-declara-objetivo-prioritario-de-alto-valor-la-mineria-criminal.aspx
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2015). Las rutas del oro ilegal: Estudios de caso en 5 países amazónicos. Recuperado de <http://fcds.org.co/site/wp-content/uploads/2016/10/LaRutadelOro-COMPLETO-FINAL.compressed.pdf>
- Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia - UIAF (2016). Informe de Gestión Noviembre de 2015 - Noviembre de 2016. Recuperado de <file:///C:/Users/USER/Downloads/informe%20de%20gestion%20UIAF%20nov2015%20-%20nov2016.pdf>

Yagoub, M. (2017). Una mirada al interior del masivo negocio de explosivos en el mercado negro de Colombia. En InSight Crime. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/analisis/una-mirada-interior-billonario-negocio-explosivos-mercado-negro-colombiano>

8. Mercados ilegales y su relación con todos nosotros

Ana Daza Arévalo,
Asesora, Agencia para la
Renovación del Territorio

Introducción

En este artículo se citan principalmente fragmentos de entrevistas y reconstrucciones de procesos experimentados por personas con las que he podido conversar, en el marco de diversas investigaciones, sobre su experiencia de vida en el mundo, estrategias para buscar y lograr la felicidad, garantías de derechos, ilegalidad, violencia y resiliencia, conflicto y convivencia, realizadas desde 1994¹.

De la mano de estos testimonios veremos cómo a lo largo de zonas urbanas y rurales corre paralela al discurso común y generalizado, una forma de vida que incluye distintos grados de distinta institucionalidad; que se levanta sobre relaciones sociales de grupos humanos que desarrollan sus vidas dentro de la ilegalidad o en diversos grados de contacto con ella. Un ordenamiento social que difícilmente podrá cambiarse con la enunciación de leyes, con capturas o con condenas, materiales o sociales, que se desarrolla en marginalización o aislamiento y que con su existencia cambia lo que consideramos nuestro orden social normado y estable. Los próximos acercamientos a tales ordenamientos

1. Los nombres de las personas entrevistadas se han cambiado para proteger su identidad. Las notas y transcripciones están disponibles.

permiten establecer un diagnóstico y análisis de las configuraciones de los mercados ilegales y las relaciones que se derivan de los mismos.

Cierran el artículo algunas ideas sobre cómo integrar este ordenamiento social en la utopía de derechos universales, y eventualmente usar los métodos exitosos desarrollados en los mercados ilegales para encontrarnos en un mundo más justo, con riqueza y futuro para todos.

Primer acercamiento: los ordenamientos informales

La palabra informal tiene 3 componentes etimológicos provenientes del latín: el prefijo in- , que constituye una negación; -formal, que responde a figura o imagen; y el sufijo -al, que indica que es relativo a lo anterior. En consecuencia denota a aquel o aquello que no guarda las formas y reglas prevenidas o previstas; a diferencia de lo ilegal que se predica de aquel o aquello que se opone a la ley escrita. Como veremos, son múltiples los canales que cruzan y conectan lo ilegal, lo informal y lo legal, en un vector marcado por la naturaleza de las transacciones y de aquello que se transa, en últimas, por la manera en que nos comportamos.

Empecemos por la informalidad que reconocemos más rápido, y como sus formas de ocurrir y reglas internas se desvían de lo previsible.

Marta tiene 64 años que parecen más. En ninguna etapa de su vida accedió al trabajo formal, por su bajo nivel educativo combinado con la imposibilidad de cumplir con reglas formales del laborar, como el horario y la apariencia, al vivir en situación de calle, bajo un puente, con 6 hijos.

Marta se ha acercado recientemente a la legalidad, al mundo regulado: gracias a una excepción a la regla, un programa del gobierno municipal le permite vender patacones que frita y empaca en una improvisada estufa sobre ruedas. Marta debe guardar en un parqueadero cercano este medio móvil de producción.

Por razones de salud y por la huella de los años así vividos, recibe ayuda para llevar en las mañanas su carro de comidas del parqueadero al punto de venta. Un muy joven caballero le cobra 2000 pesos por empujar el carro en las mañanas y 4000 en las noches; el 40% de lo que Marta gana en un día promedio. Le pregunté al joven por qué la diferencia de precio si la distancia en cualquiera de las direcciones es la misma. Este joven, igualmente iletrado, me respondió que en las noches Marta estaba más cansada.

Reglas semejantes, claras y cambiantes, e impuestas según la oportunidad, dependen para su éxito de la capacidad de las partes para imponerlas o para oponerse a ellas. Solamente ellos las conocen y comparten, y, en ausencia de regulaciones más sólidas, duraderas o más “universales”, tales reglas se imponen, o sencillamente se disuelven. En un universo social de pocas relaciones, como es el de Marta y su ayudante, la vulnerabilidad de los arreglos es tal que basta que una de las partes diga “no” y se altera la totalidad del conjunto de transacciones entre ellos.

Esta volatilidad en el tiempo lo es también en el horizonte conceptual donde tales reglas son apenas visibles y válidas para unos pocos: aplican a situaciones de poca densidad en términos de actores, y de pocos contactos entre ellos.

En el caso de Marta, los actores no están unidos de manera permanente y entre ellos hay poca fuerza de atracción, lo que hace que el mercado resultante no tenga un volumen, dimensión, ni forma definida, y se expanda libremente hasta encontrar un límite, cualquiera que sea.

Marta nos enseña de la vulnerabilidad de esta normatividad: en escenarios de poca densidad los acuerdos duran lo que las partes quieran o puedan garantizar. En cualquier momento el joven puede subir el monto de honorarios por sus servicios; en cualquier momento Marta puede dejar de trabajar.

Segundo acercamiento: los ordenamientos de los lugares de encuentro

Siguiendo el nivel de complejidad dentro del mercado informal, encontramos a Margarita quien creció en una zona urbana habitada principalmente por recolectores (chatarreros, recicladores): personas que obtenían sus medios de producción de la basura de otros. Su primera opción de empleo en los últimos años de la década de los años 1980, fue la venta informal de esmaltes para uñas de una marca entonces muy popular. Para competir, ella vendía los frascos a menor precio y en la calle, justo a la salida de una zona de oficinas.

El precio era posible porque los esmaltes no eran importados de Venezuela, sino fabricados en su barrio de residencia. Un amigo de su madre compraba en el basurero municipal los frascos vacíos del esmalte original, y los lavaba en su casa con “el ácido que venía en hojuelas, no el líquido” (posiblemente ácido benzoico, tóxico en contacto con alimentos), y los “cocinaba en canecas de manteca”, compradas también en el basurero.

Luego de lavar bien los recipientes, cuando “quedaban bonitos” procedían a llenarlos de barniz fabricado en el mismo sector por un experto alquimista, quien también sabía hacer desodorante en barra y talcos para pies. Del basurero se recuperaba el envase del esmalte de uñas, en sus proximidades se llenaba y allí también se compraba una etiqueta fabricada por un tercero quien imitaba perfectamente el original.

Margarita ayudaba a llenar los frascos de esmalte. Como parte del pago por su labor, los llevaba a vender y pagaba la mercancía tras venderla. Sus vecinos de oficio de venta callejera en el centro de la ciudad eran personas conocidas en el circuito de producción de su barrio, gracias a lo cual se apoyaban y cuidaban mutuamente. Parte de la venta era para Margarita, la otra para quien le entregaba el esmalte y alguna para la Policía, aunque dado el poco peso de su producto y su edad, en la mayoría de las ocasiones lograba correr y proteger su mercancía sin necesidad de “pagar para trabajar la calle”.

Margarita reducía los riesgos de su negocio mediante múltiples transacciones que en su caso involucraban el eventual pago a la Policía, las relaciones con sus vecinos de punto de venta en calle y, muy principalmente las relaciones en el barrio que era a su vez el nodo de toda forma de su supervivencia.

Asistimos a una particular condensación de relaciones sociales: zonas urbanas visibles para muchos, territorios específicos de las ciudades, basureros, mercados, terminales de transporte; espacios de interconexión donde se generan reglas que aplican a las dimensiones profusas de pequeños territorios, de los lugares donde más tiempo se permanece, donde incluso puede encontrarse el lugar de vivienda, donde ciertamente está el lugar de producción, donde se enuncian acuerdos para la venta y se construyen relaciones de solidaridad y confianza por vecindad, vida y familia, lo cual facilita que buena parte de las transacciones no requieran dinero.

Y todo aquel que desee participar de la riqueza que allí surge deberá entrar en ése barrio, acomodarse a sus reglas y/o participar en la construcción de nuevas reglas, como puede ser el caso del fabricante de etiquetas.

Este escenario de alta densidad tiene reglas claras, aprendidas a la manera de las herencias: normas dentro de las cuales se desarrolla la vida entera.

Gracias a que en el territorio propio lugar de fabricación de la mercancía hay unas reglas compartidas por quienes participaban del territorio definido por el lugar de venta, en el caso de Margarita no era necesario el cambio de código, de manera análoga al cambio de leyes al pasar de un país a otro. En la mayor parte de los casos de ventas ambulantes no es así: hay distintos órdenes, distintos códigos, distintos dominios y dominadores, cuyo factor común es la clandestinidad y marginalidad en escenarios y comportamiento de personas. Las Margaritas del mundo son de esta manera hábiles traductoras culturales y sociales, o sencillamente no salen de su territorio base.

Margarita nos muestra la informalidad en concentraciones geográficas y temporales; y la existencia de normas, algunas surgidas de la confianza y cercanía,

que permiten que en escenarios de mayor densidad en personas y relaciones, los acuerdos duren lo que el escenario resista. Cuando se acabó la moda del particular esmalte, otros productos usaron las mismas cadenas de producción y distribución, y las mismas reglas.

Tercer acercamiento: los ordenamientos sociales a partir del territorio

Ahora bien, cuando se trascienden las fronteras familiares de calles recorridas y de las personas conocidas, se progresa en la complejidad del escenario toda vez que aumentan en densidad los actores, el número de intercambios y relaciones, y nodos o cruces de las mismas. Seguimos en línea hacia el punto donde lo informal y lo ilegal se tocan.

Encontramos a La Monita. Ella fabrica zapatillas o tenis. En su casa, en un barrio marginal, a precios competitivos con los productos chinos, gracias a que roba energía eléctrica de un poste, a que todos los trabajadores son familia y no reciben sueldos ni prestaciones, y a que vende su producto lejos de su zona de vivienda, en sectores rurales donde la globalización aún no llega, haciendo uso de etiquetas “de marca”, porque aunque quisiera tener su marca propia, “sólo las marcas conocidas se venden”.

En relación a la producción de bienes, la situación vivida por La Monita no se diferencia sustancialmente de la de Margarita: el milagro ocurre en un contexto de relaciones cercanas, familiares o barriales, y ambas requieren de servicios de etiquetaje de productos que les conecta marginalmente con expertos en falsificaciones, en un contacto ocasional y puntual. También como Margarita, La Monita acude a nodos específicos de la ciudad, pero, a diferencia de ella, no va a vender el producto sino a obtener servicios propios de eslabones de la cadena de producción que no puede suplir en su fábrica-vivienda.

La Monita lleva semanalmente partes de su producto en bolsas “para que parezca basura”, para troquelar el material de los tenis (abrir los huecos para los

cordones y ponerles el aro que evita que la fibra del cordón se rasgue), tras lo cual los lleva de regreso a casa para continuar con el “armado” del zapato.

El lugar donde se troquela es una zona de la ciudad conocida para muchos, y los servicios que allí se brindan no gozan de mucha movilidad dado que requieren de maquinaria. Por ello la Policía acecha y La Monita tiene diversos mecanismos para evitar perder la mercancía o tener que hacer pagos para evadir “la ley”. En tales mecanismos intervienen familiares-trabajadores, trabajadores de las troqueladoras y vecinos, motivados por pagos inferiores a las que tendría que dar a “la ley” para “poder trabajar”. Todos estos ayudantes operan como alerta y eventual distractor, indicando con un “ya” el momento de correr hacia o desde el punto de troquelaje.

Terminado el zapato surge un nuevo reto: superar las fronteras de estas relaciones familiares. La Monita debe sacar los zapatos de la ciudad y lograr un espacio en las ferias de ciudades pequeñas o en mercados sabatinos o dominicales en zonas rurales.

Ella sale a la “autopista” con un material ilegal gracias a la etiqueta falsa, empaclado en bolsas grandes de plástico o tela. No va al terminal donde probablemente haya Policía, para evitar los costos de un soborno o de un arresto. Allí, “tirada en carretera”, dependerá de la voluntad del conductor del bus intermunicipal para recogerla con su mercancía, no denunciarla en cada oportunidad y sobre todo para no robarla en el trayecto. Con los años conoce a varios conductores, ha establecido montos y formas de pago y ha desarrollado estrategias dignas de comercios como el de narcóticos, como es dividir la mercancía entre varios transportes humanos. Claro está que esta última estrategia es más costosa y solamente aplica en momentos de alto riesgo como la navidad, cuando todas las personas en capacidad de ejercer control sobre esta cadena de producción y distribución quieren tener más dinero para regalos.

Una vez llega a un pueblo, La Monita debe negociar con el mercado al que ingresa: establecer quién tiene el poder para darle acceso a un puesto o lugar de venta, quién para evitar que la roben mientras vende o cuando haya completa-

do la venta, y quien para evitar que los posibles compradores sean desviados o conducidos a otros puestos de venta.

Los tenis de La Monita se venden a 10000 pesos el par en el año 2017. Gracias al número de transacciones que paga en el proceso de producción y venta, y frente al volumen producido, las ganancias no le han permitido brindar salarios a sus familiares. La mayor parte de las ganancias las consume la fábrica-vivienda que también funciona con arreglos improvisados. Gracias a los tenis van a la escuela los más pequeños, hay dinero para el arriendo, hay alimento y se pagan servicios para todos los que viven en ella.

Tanto La Monita como Margarita dependen del lugar donde viven para comer. Allí es donde encuentran la puerta al mercado laboral informal, como empresarias del rebusque. La Monita ha dado un salto a otros sitios semejantes en el país, con costos que prefiere no calcular “para no asustarse”. Saltos son para distribuir, no para producir que es donde su cadena de producción sigue siendo más vulnerable.

Hasta este punto las diferencias entre el mercado al que entra La Monita y aquel con el que hace contacto Margarita, no son muchas en términos de códigos y de intermediarios, intérpretes o impositores. Asunto que les permite fluir a las dos entre mundos con algo de carisma y un poco más de dinero. Sin embargo hay territorios donde el poder se ha institucionalizado de una manera distinta.

Recientemente el Gobierno Municipal intervino el barrio donde vive La Monita para construir un puente. Por las razones brevemente explicadas, que contribuyen a que La Monita no acumule capital: su fábrica-vivienda operaba en una casa alquilada. El puente previsto pasaría encima de esta construcción por lo que su arrendador, conocedor de las visitas que harían funcionarios de Gobierno para evaluar compensaciones, dio por terminado unilateralmente el contrato de palabra que tenía con La Monita y le solicitó salir inmediatamente del predio, temeroso de verse involucrado en una actividad ilegal como es el robo de energía.

La Monita no podía irse por estar en plena producción: era octubre y había invertido sus escasos recursos financieros en materiales para vender tenis en diciembre y en el inicio del periodo escolar del siguiente año. Se rehusó a salir. El propietario, “hombre de bien”, para evitar conflictos con “la ley”, buscó a un grupo armado ilegal de su barrio: personas conocidas que entendieran su situación; para que lo apoyaran en su querrela.

La Monita también conocía a los jóvenes de este grupo, dado que mover bolsas de basura con zapatos no es una actividad del todo discreta. Al verse frente a un arma “conocida”, al igual que en otros escenarios de su vida, procedió a proponer una transacción. Convirtió un desplazamiento forzado en un servicio de mudanza. Explicó su situación a los jóvenes que tocaron su puerta e indicó que ella había estado buscando otro lugar para mudarse sin éxito. Los jóvenes del grupo contratado por el arrendador de La Monita le ofrecieron a ella un servicio adicional de su portafolio: la consecución inmediata de un nuevo lugar para su fábrica. Lugar que ellos tenían identificado gracias a su casi permanente presencia en las calles del barrio.

De esta manera La Monita se trasteó, y sus enseres y maquinaria fueron transportados “a lomo de combo” a un nuevo lugar de producción y descanso. Los jóvenes cobraron dinero a las dos partes en conflicto, y La Monita estaba feliz por el trato logrado, pagando la mudanza a cuotas, hasta el momento en que pensó en el inventario de bienes que habían hecho los jóvenes durante el operativo, y en la posibilidad que esa transacción no se hubiera pagado del todo y en cualquier momento le pidieran algún “favorcito”.

La Monita había tocado las puertas de la ilegalidad pura sin intención y sin ganancia, y había quedado comprometido un aspecto clave de su futuro. Cambió las chapas y llaves, pero no podía cambiar el saludo diario a sus nuevos “benefactores”. Quedo conectada con una nueva forma de relación con otra cadena de producción que difícilmente operaría en su favor.

Estos caballeros son una primera manifestación del ejercicio de regulación de la ilegalidad. Gracias a su fuerza y a su control del territorio geográfico, logran

incidir, y con ello lucrarse, de las diversas transacciones que por su naturaleza y/o contenido, no pueden ser conocidas por las instituciones públicas sin implicar legalmente a sus protagonistas.

Este particular poder oportunista, aunque usa armas para consolidarse y fronteras para establecerse, se nutre de su intrincada relación con transacciones fuera de la ley que regulan y protegen, esto es, del comportamiento de personas. Podemos asemejar el mercado en el que se manifiestan con el estado fluido del río subterráneo, que, al igual que el agua, toma la forma del envase donde se encuentre. Este tipo de poder suele manifestarse en zonas marginales, ya sea por el carácter de la propiedad o de la actividad económica de sus habitantes, o por la distancia de centros institucionales formales. En consecuencia este fenómeno ocurre gracias tanto al comportamiento de quienes actúan en la marginalidad, como gracias a quienes los marginalizan.

Dentro de los territorios marginalizados, en algunos casos este tipo de grupos tienen injerencia en la dinámica de venta de estupefacientes y en los préstamos gota a gota, el chance ilegal, las extorsiones al comercio, al transporte. En la seguridad de la zona cobrada en cómodas cuotas diferenciadas por tipo de vivienda y la actividad que allí se ejerza, y determinan quién y qué ingresa en el territorio. Dicho de una manera simplificada: obtienen poder y/o dinero de la mayor parte posible de las actividades de quienes allí habitan y de quienes allí ingresan motivados principalmente por intereses comerciales.

Lo que determina su poder es el control territorial soportado o fomentado por quienes allí habitan, configurando el dominio de un mercado económico con múltiples actividades generadoras de recursos, donde se presentan variadas transacciones que pueden (o necesitan) de reguladores diferentes a los que brinda el Estado. Claramente ellos también son reguladores al enunciar normas. Operan a manera de gobiernos donde los tres poderes comúnmente aceptados se reúnen en una sola entidad.

Ahora bien, estos actores que prevalecen como determinantes de estos mercados, tienen poder limitado a las fronteras del territorio del cual se nutren.

Difícilmente pueden abandonar este terreno delimitado. Aunque hay casos de expansión del mercado a otros territorios mediante luchas violentas: dada la atención inmediata de parte de la Policía que generan las muertes y el uso de armas; estas guerras comerciales, semejantes a las guerras y conquistas imperialistas del capitalismo del siglo XIX, suelen ser escasas en comparación con los conflictos que se resuelven mediante transacciones y acuerdos con sus vecinos pares en roles.

En general, la información empírica recopilada², indica que este poder, aún en los casos en que cobije otros territorios resultado de expansiones, o en aquellas situaciones en que entre en contacto con otros mercados ilegales, requiere mantener su relación con el territorio original donde surge. Ello, por una parte, por razones económicas como son tener un ingreso permanente, de base, sin riesgo; lo cual implica conservar las relaciones sociales que dieron origen a tal ganancia y poder. Por otra parte, por las delicadas diferencias culturales y de ordenamiento social que florecen de manera profusa en escenarios sociales no normatizados. En cada barrio o zona deben leer su mapa de relaciones e intercambios, su aspecto personal y particular, si diferencia.

Esta dupla de ganancia y relaciones sociales indica que estos grupos son una expresión del capital social, entendido como resultado de la cooperación de actores sociales y como el uso individual de las oportunidades surgidas a partir de ello. Capital social que se nutre y crece o decrece de interacciones marcadas por el afecto, vecindad, confianza mutua, las normas efectivas y, en general, por las redes sociales.

Las relaciones entre las personas de estos territorios, y las de todos los que no habitamos esos territorios con ellos, es el nutriente del suelo que permite que el particular herbaje de los caballeros referidos florezca; y que explica que, en caso de ser cortado (eliminado o sustraído), aparezca un nuevo follaje semejante sin mayores demoras en las mismas zonas.

2. Recopilada por Ana Daza desde 1994, principalmente en las ciudades de Medellín, Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena y Pereira.

Dentro de estos territorios hay una suerte de identidad o “yo” compartido, un sistema sociocultural donde hay experiencias profundamente personales relacionadas con que “así funciona el mundo”. Y gracias a la ruptura de redes que conecten a estos territorios con otros donde el “mundo funcione distinto”, no compartimos cultura, no construimos colectivamente narraciones de sentido de tales experiencias y omitimos el cobijo de una institucionalidad más universal negando la existencia de estos contextos en ajustes de su operar, limitando nuestra acción a calificarlos de indeseables o incorrectos.

Algunos de estos caballeros expresan una forma institucionalidad. Expresan una institucionalidad no formal (no previsible), que evidencia y se soporta en modelos mentales compartidos por comunidades y sectores de la sociedad, que reducen la incertidumbre (como lo era la vida por Marta y por Margarita), y estructuran y ordenan en reglas conocidas por un grupo cerrado, concreto, de personas conocidas, su actividad productiva y el sentido de sus relaciones sociales, en el marco de adhesiones voluntarias o constreñimientos involuntarios.

Para los actores que expresan este particular capital institucional, su territorio original será un mercado local y, aunque ingresen en un mercado más amplio, será su mercado original: el que le garantice estabilidad frente a los avatares de un mercado distinto donde pueden existir actores con más poder o reglas no conocidas o manejadas por ellos.

La capacidad de conexión con otros mercados y el estimulante para la permanencia de tal institucionalidad, proviene del dinero en efectivo que prima en las transacciones de las personas con menor capacidad adquisitiva y que es cooptado a través de mecanismos como los antes descritos: las ventas en unidades mínimas (bolsa de aceite, media de arroz, etc.), la venta de estupefacientes, las apuestas, los préstamos gota a gota... y es precisamente la capacidad de acumular dinero en efectivo la que permite a estos actores hacer tránsito a otro estado de la ilegalidad, como protagonista o como oferente de otros servicios, logrando vincularse con mercados de corrientes más profundas y fuertes, de mayores relaciones y de mayores ganancias.

Cuarto acercamiento: los ordenamientos sociales a partir del dinero

Quienes acumulan recursos pueden invertir en negocios que brinden mayores ganancias.

Pasemos al cuarto ejemplo, recopilado también a través de entrevistas.

El Justiciero fue también menor de edad. Inquieto desde niño, un “señor” según su mamá, inició su participación en esquemas de gobierno de territorios marginales impulsado por el deseo de justicia y venganza, al ser testigo colateral de una violación a una mujer en su barrio, que en minutos fue seguida por la violación de su marido cuando trataba de defenderla. El Justiciero no se movió por pánico y por estar, como todas las noches, parado en la calle esperando que su madre bajara del bus para acompañarla junto a sus hermanos a la casa y evitar que la robaran o abusaran. Después de su experiencia tardó mucho tiempo en dormir sin culpa ni terror.

Buscando una salida a su impulso, de la mano de una izquierda adaptada a las circunstancias de tiempo y lugar, hizo contacto con un grupo para el cual en un mismo día leía Marx y cobraba extorsiones por servicio de seguridad. Con la edad fue diversificando las facetas de su trabajo dentro de la Milicia Urbana, regulando la vida barrial, castigando a los que rompían con su particular ordenamiento y manteniendo vigilancia sobre sus fronteras para evitar ataques de grupos ilegales a su gente.

Unos años después El Justiciero se desmovilizó en el marco de acuerdos con el Gobierno, pero las personas de su barrio seguían acudiendo a él para resolver asuntos que son considerados “menores”, “pequeños” en causas y efectos, o sencillamente marginales por el ordenamiento institucional consagrado en leyes.

Sin armas, participó de la solución de todo tipo de conflictos entre personas que no podían acudir a “la ley” por no tener títulos de propiedad de sus viviendas, no tener contratos laborales ni letras de préstamo, trabajar en la informalidad,

tener antecedentes, por no tener dinero para ir hasta el funcionario, tener horarios para estos asuntos que coincidan con aquellos en los que el Estado cierra, y/o por no saber leer, escribir ni contar... hasta que una nueva guerra llego a la puerta de su casa.

Para lograr el dominio del territorio, el grupo de autodefensa que llegó, dominó sin invadir del todo: convocó a líderes, entre los cuales él estaba. Les “propusieron” ser funcionales al nuevo poder y ejercer su liderazgo de una manera más decidida evitando que cualquier otra expresión violenta surgiera en su territorio, para lo cual les dieron recursos que incluían, en su caso, armas y mando sobre otros hombres.

Dada la dinámica de dominio urbano de las autodefensas sobre la ciudad, que incluía la reducción de delitos visibles como el homicidio, y la condena al secuestro y al hurto automotor; tal liderazgo cubría de manera muy especial a las expresiones del mercado ilegal.

En un intento por evitar colisiones entre mercados barriales fruto de la expansión de grupos ilegales con dominio territorial, de reducir los referidos delitos para proteger a los suyos y hacer invisible su operar, y en pos de brindar servicios a sectores más amplios de la sociedad, las autodefensas impusieron normas nuevas al ejercicio del delito como profesión: aumentaron el portafolio de ganancias en los territorios existentes, con fronteras claras para todos y reguladas por intermediarios que conectaban a los barrios con la estructura de la ciudad, y a cada barrio le garantizaron su ingreso particular mediante el “permiso para abrir” o el apoyo a la venta de estupefacientes.

Por ello el nuevo “empleo” de El Justiciero incluía con control sobre estas “plazas” o mercados de droga, sobre los préstamos gota a gota y las diversas expresiones de la extorsión. De los ingresos totales, una parte del dinero en efectivo debería entregarse a la nueva “causa”, otra parte a la “tropa” y otra era para él como líder-comandante. Y así fue por unos años, hasta que las autodefensas también se desmovilizaron y el ciclo volvió a empezar, pero con diferencias, porque los pobladores ahora pedían no sólo el ejercicio de las funciones de

resolución de conflictos de personas en la marginalidad, sino que continuara la regulación plena del mercado ilegal.

En una entrevista realizada en 2016, El Justiciero hizo un cálculo de sus ingresos libres, personales, derivados de estas labores: eran de 5 millones de pesos mensuales, lo cual lo hacía un potentado en su barrio y un ciudadano bastante común en barrios de clase media. Prefirió seguir viviendo en su barrio.

El Justiciero mantiene económicamente a una familia extensa y da apoyo a personas en pobreza extrema. En su visión, hace el bien, apoya a la comunidad y cumple su sueño revolucionario de una mejor vida para todos.

Ganancias de 5 millones de pesos mensuales no le permiten a este hombre, ni a muchos, participar de los deslumbrantes negocios lucrativos de los mercados ilegales más consolidados. Principalmente porque no permiten acumular y disponer de recursos para inversiones de riesgo. Su reino es limitado, aunque tenga contacto con otros reinos.

Hasta hoy el negocio que más ganancias ha dado a tales capitales, y que más riesgos y controles ha aprendido a superar, es el narcotráfico, superado sólo por épocas por el de la minería ilegal.

El Justiciero participaba de mercados ilegales a veces visibles y a veces no, adaptados al envase o situación de su contexto, donde se puede llegar a ser rey de barrio y protagonista de una muy personal película de acción. Pero hay mercados ilegales con más fuerza, capaces de generar sus propios contextos y de mover sistemas sociales más complejos, incluso a toda una sociedad.

Nos acercamos así a la criminalidad organizada, coordinada en cadenas de producción y cadenas de valor, donde no gobierna ni domina un solo actor; sino que se establecen múltiples relaciones comerciales entre diversos actores cada vez más especializados.

Según varios testimonios recopilados en 2014, la ganancia de un individuo en

los eslabones superiores de la cadena de producción del narcotráfico, esto es, de quien tiene la capacidad de lavar activos, puede llegar a ser de hasta 20.000 millones de pesos colombianos al mes. Y de acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI, En la parte baja de la cadena, un campesino recibe en promedio \$2.900 COP por un kilo de hoja de coca (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017, p. 69); una hectárea produce en promedio 4.800 kilogramos al año³, así que un campesino con una hectárea recibirá en promedio de \$1.160.000 COP al mes, de donde habrá de pagar insumos y otros costos de producción.

En la distancia entre estos dos extremos de la cadena de producción, se encuentran otros actores con otros niveles de ingresos en dinero, y con diferencias en su capacidad de transformación de bienes, de agregar valor, brindar servicios y acumular poder, principalmente derivado de la combinación de dinero y conexiones con otras personas.

Al final de la cadena de producción, está el individuo de los miles de millones mensuales, que, para muchas de las personas entrevistadas, es el verdadero “Narco”. Según una de tales personas:

El Narco tiene [recursos] para “bajar las platas”. Para lavar. Entran a jugar los capitales legales, el sistema financiero, empresas de importaciones y exportaciones. Un 1% llega en efectivo en containers, en mercancía ilegal. En San Andresito, no se mueve más del 10% de ese capital. Esa forma clandestina de traer la plata no sirve a los grandes capitales.

Los nuevos narcos son imperceptibles, tienen apartamento en Miami, sin escoltas. Son personas estructuradas, industriales, empresarios con oficinas en Colombia. Se reventan [hacen visibles] por la abundancia de capital que supera el crecimiento de las empresas, teniendo que crear nuevas, invertir en finca raíz y en construcción.

En el narcotráfico como empresa, la mayor cantidad de costos a controlar son los de seguridad de la operación, generalmente moderados a través de la co-

3. Consulta a expertos de SIMCI, UNODC en julio de 2017.

rrupción: arma principal de cualquier experto en lavado de activos. Y un recurso escaso al depender de relaciones, las cuales, en una sociedad fuertemente estratificada, diferenciada y discriminadora como la nuestra, son difíciles de lograr, más difíciles de mantener y llegan a tener el valor de un metal precioso susceptible de venta, siendo las verdaderas “rutas” del mercado ilegal.

La “ruta” es el hilo que reúne a los hitos, a los huecos que la corrupción hace en las redes sociales, y en su conjunto, estas personas permiten que corra el río de los negocios ilegales y del dinero, combinándose con la legalidad y la informalidad, sin encontrar barreras ni perder fuerza.

Una “ruta” como las del narcotráfico, tiene un componente geográfico, pero su mayor valor está en su componente social: en la lista de personas que ya han sido compradas y gracias a las cuales pasa primero un producto, y después cualquier producto.

Alguien que recibe dinero para, por ejemplo, no ver pasar un cargamento de narcóticos, difícilmente podrá negarse a hacer lo mismo cuando el cargamento sean armas o migrantes.

Urdir estas rutas es un trabajo lento, cada vez más minucioso y delicado, que requiere de conocimientos más profundos allí donde las ganancias sean mayores. Conocimientos de finanzas, de relaciones interpersonales, según el negocio también de idiomas, de logística, de política, de gobierno. Y estos conocimientos deberán hacerse efectivos en relaciones sociales, soportarse en redes. Un ejemplo de cómo estas relaciones se tejen y cómo se abren las hendiduras en la sociedad lo brinda lo que podemos llamar “el cartel de los ginecólogos”.

En el año 2016 al entrevistar a algunos abogados de narcotraficantes, me indicaron que el perfil de su cliente promedio no era el de los personajes de alias ramplones ni de fotografías de primera página: sino el de profesionales de clase media y media alta que invertían dinero en operaciones ilícitas. Tal es el caso de un grupo de ginecólogos de una ciudad colombiana quienes tocaron con el negocio del narcotráfico por los riesgos intrínsecos a su oficio.

La novia de un narcotraficante llegó en compañía de escolta al consultorio de un ginecólogo. Dada la relación que se establece entre paciente y doctor en este tipo de consultas, el ginecólogo fue considerado poco a poco una persona de confianza y como tal recibió la visita del narco, un tipo con el que no da pena ser visto en un restaurante, quien en medio de martinis lo invitó a participar con un “coso” en un “viaje”.

No sobra decir que un “coso” de cocaína es un bloque de clorhidrato de coca, prensado y empacado, generalmente en plástico, con un peso cercano a un kilo del alcaloide. Hoy, el precio de un kilo de clorhidrato está en la vecindad de 5 millones de pesos colombianos en esta esquina del planeta (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017, p. 69). Al cruzar Panamá, el “coso” vale ya cerca de \$2.500 USD (7,5 millones de COP), y en la frontera norte de México entre \$12.000 y \$15.000 USD (entre 36 y 45 millones de COP) (Cañizales, 2015).

La inversión crece rápidamente según la distancia a la que llegue el río subterráneo del mercado y de la cadena de valor en el que se navegue. Si el “coso” llega a Pekín, cada gramo puede llegar a costar 500 USD (Redacción Justicia de El Tiempo, 2017).

Al “coso” del ejemplo le fue bien. El ginecólogo comentó a amigos, que como suele ocurrir en este tipo de profesiones liberales, son colegas con formación académica semejante o compartida en algún momento de la vida. Y un par quisieron participar de esta fuente de riqueza. Luego otro par y otro más. Y en caso de problemas, sus nuevos socios en este tipo de negocios pueden ayudarles, como lo certifica el uso de los mismos abogados y la posibilidad de acudir a “tribunales” paralelos a los legales para resolver las diferencias sin violencia, y seguir invirtiendo sin temor.

Estos “tribunales” son una expresión de una necesidad de regulación de la ilegalidad. Una carga puede perderse en el mar, caer en una operación de interdicción, llevar a los juzgados o a la prisión. Sea cual fuere el destino, el número de intervinientes y el número de transacciones requieren de reguladores que

faciliten que en un conflicto no se haga visible la “ruta” delicadamente tejida, que no huyan los inversores y que se consoliden poderes aunque falle el dinero, esto es, riqueza y buenas relaciones.

Los reguladores en los niveles en los que interactuaba el Cartel de los Ginecólogos, no son jóvenes iletrados que utilizan motocicletas para prestar sus servicios de amenaza o muerte por deudas sin pagar o como retaliación por negocios que “salieron mal”. No son parte de “oficinas de cobro” sensacionalistas ni de telenovela. Aunque es probable que personas semejantes presten servicios como los descritos, nuevamente es importante indicar que las muertes y la sangre no son buenos para este tipo de negocios porque conducen a la acción inmediata de la Fuerza Pública. Muertes, balaceras y heridos son errores de mercado.

Los reguladores en este nivel son distintos tipos de personas que confluyen en escenarios de resolución de desavenencias. Con los años de práctica de los actores de estos mercados, el aprendizaje de los mercados legales es notable. Al respecto otros dos ejemplos.

Al “caerse una vuelta”, como puede ser por la incautación de un número relevante de “cosos” financiados por personas con poder de armas, dinero y relaciones, pueden ser citados reguladores que operen a manera de peritos y brinden evidencia sobre si efectivamente la pérdida responde a los vaivenes del negocio o si fue un robo o una conducta contraria a la esperada en los negocios.

Puede ser que se determine un pago, o que sin necesidad de pasar por el espacio de regulación se establezca la efectiva existencia de una deuda (por ejemplo, en relación al no pago de kilos de droga). Entonces otro tipo de actor puede aparecer, un “cobrador”, rol que puede ser ejercido de muchas maneras, dentro de las cuales elegimos para la ilustración una de altos montos y “buenas maneras”. El deudor sabe de la capacidad de hacer daño del cobrador: capacidad de torturar, matar, secuestrar, etc. El cobrador indica la cifra que solicita el querellante y el deudor puede hacer el pago en “especie”: un par de automóviles, un apartamento, una finca, joyas, obras de arte o todos los anteriores.

El cobrador, quien ha de conocer las redes, sus nodos y alcances, vende estos bienes, entrega lo solicitado por su contratante, y su ganancia suele ser todo lo que haya podido obtener de dichas ventas, por encima del monto requerido por el adeudado.

Ahora imaginemos lo que podría hacerse en términos de recolección de dinero para la operación de tráfico de estupefacientes, y en términos de lavado de activos, si los vinculados a la red no fueran los Ginecólogos del ejemplo anterior, sino contratistas de grandes obras de infraestructura, constructores, importadores; personas para las cuales también serían útiles estas relaciones construidas en la oscuridad de la clandestinidad. Si pudieran tejerse otros nodos de la red entre amigos de los amigos, que involucren a alcaldes, directores de algún área de una entidad pública, notarios, periodistas que pueden acreditar al interesado o desacreditar a su competencia.

Necesitaríamos otro tipo de reguladores: los que conectarán los mercados legales e ilegales, plantearán oportunidades para unos y otros actores, y contarán con confianza de todas las partes. Estos personajes, conocidos como “*brokers* o agentes” por la analogía de su actividad con la de quien realiza operaciones de compra y venta de valores financieros y de acciones que cotizan en bolsa, y en adelante denominados interconectores; suelen tener la capacidad de moverse entre mundos, de surfear sobre las diferentes olas marcadas por diferentes mercados y sistemas sociales. De conectar el arriba con el abajo y de garantizar que el universo siga en expansión.

Quinto acercamiento: los ordenamientos sociales y la mano de los interconectores; implicaciones para una política pública

Llegamos a un nivel de interacciones en los cuales, como lee de Krauthausen (1998) diversos mercados se cruzan, no solamente a través de inversiones y flujos de capital, ni de operaciones de una actividad ilícita como es el lavado, sino a través de múltiples servicios: grupos ilegales ofrecen bienes y servicios ilegales

a actores ilegales y a la sociedad en general, la sociedad en general usa métodos ilegales en actividades legales y grupos humanos y sistemas sociales que tradicionalmente colisionarían, se vinculan en cadenas de producción energizadas por actores ilegales y legales, en pos de la ganancia simple y rápida.

Al respecto otros ejemplos.

En nuestro séptimo ejemplo, vemos el uso de servicios ilegales de parte de actores legales. Registré en 2013 la existencia de un actor legal, un empresario, que tenía algunas actividades ilegales que lo habían relacionado con mercados ilegales. Mercado donde existía un tribunal para sus asuntos intrínsecos. Este señor se encontraba en medio de un difícil divorcio y su expareja amenazaba con denunciarlo ante las autoridades por sus actividades ilícitas.

Conocedor de las consecuencias para todos, dio aviso a este tribunal, quien citó a las dos partes en disputa, e hizo separación de bienes de los recursos ilegales, no sin antes advertir sobre las consecuencias de cualquier denuncia o delación. Así señor y señora tuvieron dos divisiones de bienes: una legal para los bienes legales y otra ilegal para los ilegales.

En el octavo ejemplo vemos cómo la sociedad en general usa métodos ilegales. Tal es la situación tras un caso de extorsión que registré en 2010. Un grupo criminal impone una cuota a una empresa de refrescos a cambio de ingresar a una zona urbana. El representante de la marca, en la reunión en que se le informaba de esta obligación, ofrece el doble de dinero si evitan que a la zona entre su competencia.

Tenemos entonces un entramado de relaciones que atraviesan incluso los muros más altos definidos por la ideología y la tradición; y en cuyo tejido se construyen normas, se establecen reguladores de procesos o autoridades paralelas en territorios, se consolidan mercados de diferentes dimensiones geográficas, de montos diversos de capital y de diferentes densidades de actores. Así mismo un universo de servicios entre las partes en contacto en los mercados; y muy especialmente en el surgimiento de personas expertas en hacer las interconexiones. Una institucionalidad en la sombra, con distintos niveles de estabilidad, com-

plejidad e interacción con la institucionalidad pública: la de los interconectores.

Claramente la captura de una, varias o muchas personas, no destruye las redes sociales de soporte de este entramado, no cambia los comportamientos de las personas que participan de estas interacciones, e incluso puede llegar a ser interpretada como un vacío de orden.

Marta, Margarita y La Monita sin saberlo, y sobre todo sin disfrutarlo, son parte de este mar, donde la materia no nace ni se muere, sino que se transforma pasando de un estado a otro: el mercado informal que ellas dinamizan genera y recoge dinero en efectivo, útil para muchos y, en el caso del uso de mercancía de contrabando, puede completar operaciones de lavado iniciadas en ultramar.

Las zonas donde ellas producen (principalmente sus barrios) son zonas marginales, dominadas ya o en proceso de ser dominadas por actores barriales como El Justiciero, que ganan de cada respiro de los ciudadanos que allí habitan y que, gracias a su capacidad de cooptar dinero en efectivo, interactúan con los grandes capitales que crecen y se multiplican en las sombras de la ilegalidad.

Las zonas donde Marta, Margarita y La Monita venden sus productos son parte de otra cadena alimenticia donde el animal más grande también acumula para jugar en un tablero mayor.

Basta con hacer un estudio de propietarios de las zonas de comercios “no muy legales” de las ciudades donde se encuentra contrabando, producción de bienes generada por fuera de los parámetros técnicos, humanos y ambientales y productos vendidos por debajo de su valor real. Y claro, es altamente probable que haya un dueño de la esquina, del semáforo, de la calle donde ellas venden.

Y la vida del dueño de barrio, de El Justiciero, también alimenta a otro actor ilegal más poderoso: los estupefacientes que vende vienen de un jugador con más movilidad y capacidad, digno de temor y al que se le cumple lo acordado.

Y ese señor o señora que brinda el producto estrella de esta historia, la cocaína,

está sometido a su vez a las dinámicas de la cadena de valor de la sustancia que distribuye. Cualquier cambio en las estructuras de poder será una tormenta en su mercado. Si, por ejemplo, se reprisa mercancía, ante el peligro de almacenarla, probablemente deba ajustar el precio, o usar la sustancia de moneda para invertir en otra actividad ilegal.

Este intrincado sistema formado por redes, nodos, procesos; conectado por flujos de dinero, información y nuevas relaciones; y profundamente intrincado con el sistema que consideramos legal y seguro, donde a la manera de un *selfie* posteo en redes sociales, también quien más gana es quien más amigos tiene, sea abogado, periodista o vendedor de autos. Y estas cualidades son el centro de poder de los agentes más poderosos del mercado ilegal a quienes hemos denominado interconectores.

A qué nos hemos acercado, en qué nos hemos convertido: Algunas conclusiones y líneas de acción

La lucha contra las economías ilegales, vista desde la dinámica de redes y del análisis de los sistemas sociales, podría empezar desde las economías legales, rompiendo los vínculos con la ilegalidad y las prácticas de corrupción. Ambos asuntos que hoy están en el terreno de la ética de lo público.

Solemos dar el primer paso concentrados en las zonas donde hay mayor pobreza o violencia imponiendo un mundo que tampoco vivimos plenamente, en el cual el norte de las relaciones sociales está marcado por la norma. En este camino abundan los pobres en las cárceles y el fenómeno de los mercados ilegales no se detiene ni sus ganancias aminoran.

Tampoco se logran nobles fines como llevar los principios universales de los derechos humanos y las garantías de vida en dignidad y libertad, a la vida cotidiana de las Martas, las Margaritas y las Monitas. Y su vida concreta tampoco encuentra su voz en este sueño que se vuelve pesadilla cuando ellas entran en

contacto con las instituciones y normas públicas y universales. Adicionalmente, cumplir con tal ordenamiento tampoco ofrece un camino cierto para pasar de la supervivencia a la proyección al futuro de ellas o sus familias gracias a ganancias en el corto, en el mediano y en el largo plazo, fruto de su trabajo.

La distorsión actual es visible en cada rincón de Colombia. Y afecta de manera cercana a la vulgaridad a los que tienen menos poder (dinero y relaciones) donde generaciones sucesivas de familias no logran acumular el conocimiento, los recursos o las relaciones para salir de la marginalidad, estando condenadas a un destino escrito antes de su nacimiento. La Mona es hija de Marta, y se conocen con Margarita. Viven en el barrio de El Justiciero.

Los seres biológicos evolucionan mediante cambios genéticos que tardan un tiempo importante en ocurrir, y que garantizan la supervivencia de las especies frente a cambios en el contexto y en el ambiente. Los sistemas sociales evolucionan más rápido, a través de la cultura.

Es la cultura la que garantiza la adaptación de los sistemas sociales a los contextos locales, principalmente económicos, a la vez que unifica a sus integrantes en una concepción del mundo que involucra sentido de la existencia, sistemas de valoración y escalas de calificación y clasificación, justificando y dando soporte a estructuras sociales y variopintas expresiones de institucionalidad. Las Martas, las Margaritas, las Monitas y Los Justicieros expresan culturas diferentes a la que domina los mecanismos para la comprensión, construcción y difusión del sentido de lo público.

Considerar la plena legalidad de un espectro de nuestra sociedad y la plena ilegalidad del lado contrario, genera una distorsión y promueve la colisión moral.

Al colisionar sistemas sociales, espacialmente si pertenecen a culturas distintas: colisionan principalmente sus escalas de calificación, haciendo difícil el encontrar denominadores comunes para resolver conflictos, establecer convivencia y, muy especialmente, consolidar una vida política común.

En tal colisión tendemos a calificar la representación del mundo gestada en otro sistema social como “verdadera o falsa”, sencillamente porque nosotros no tenemos una representación de la realidad que no haya sido construida dentro del sistema social donde hemos desarrollado nuestra personal manera de entender el mundo (Corsi, Esposito, Baraldi y Luhmann, 1996). Dicho de otra manera, ponemos en marcha argumentos morales propios imponiendo nuestra visión sobre otros sistemas sociales y su desarrollo cultural.

No podemos evadir los argumentos morales. Podemos mejorarlos. Walzer (1994) propone diferenciar dos tipos de enunciados o juicios morales: los gruesos y los delgados. Los argumentos delgados son aquellos que aplican a fenómenos y contactos ajenos a las particularidades de las culturas, atravesándolas y separándose de las condiciones particulares de las personas. Son por lo tanto enunciados vagos.

Los argumentos gruesos responden a modelos discursivos donde se presenta completa la particularidad cultural del término o términos enunciados. De este modo el significado del término depende de y se entrelaza con un contexto de prácticas sociales y otras construcciones culturales. Este es el nivel relativo del discurso.

Para lograr cambios en un sistema socio-cultural, empezando por el nuestro considerado por muchos universal, podemos enunciar y elevar juicios desde la argumentación gruesa, desde la relatividad cultural. A su vez los estándares más universales, delgados, pueden ser de gran utilidad para la comunicación entre culturas, entre sistemas sociales.

Podemos hablar desde la argumentación delgada, por ejemplo, de la “igualdad ante la ley”, un asunto de alto valor para la mayoría de personas que estarán leyendo este texto. Si reconocemos en los ejemplos presentados diferencias en las cuales se presenta efectivamente, en el tiempo y en el espacio, la “igualdad frente a la ley”, nos acercaremos a los argumentos gruesos. Podemos aplicar nuestra escala valorativa y manifestar como inadecuado, inconveniente e ilegal una o más de las conductas brevemente descritas en los ejemplos, si nos limitamos a los argumentos delgados. O podemos adaptar todo lo que conocemos

sobre la igualdad ante la ley, al contexto de la cultura local y desde allí empezar a buscar soluciones dentro de cada universo.

Por otra parte, así como las palabras pueden tener varios significados para personas distintas, un enunciado universal como el de la “igualdad frente a la ley” nos permite un mínimo común de descripción y comprensión para que operemos efectivamente. Un argumento delgado nos permitirá hacer una suerte de piedra roseta para comunicarnos.

Al proceder de esta manera, de la mano de lo grueso y de lo delgado, estaremos creando sistemas de inter-operatividad, que habilitan la coordinación colectiva en una forma equilibrada, y desarrollamos un lenguaje común para lograr fines comunes. Estaremos creando nuestros propios interconectores.

En este camino, en un futuro previsible, a los interconectores seguirán las otras “rutas”, las otras cadenas de valor en donde a dos pasos de la puerta de Marta, de Margarita, de La Monita, no esté un Justiciero armado, sino un hombre armado de argumentos, de capacidad de comprensión, uno de “nosotros”, un funcionario probo, un concededor de muchos mundos. Y dejaremos de apresar sólo a los pobres esperando que eso nos proteja de un ordenamiento social que nosotros mismos hemos creado.

Referencias

- Cañizales, A. (8 de enero de 2015). Los pasos de la cocaína. *Periódico El Siglo*. Recuperado de <http://elsiglo.com.pa/cronica-roja/pasos-cocaina/23834307>
- Corsi, G., Esposito, E., Baraldi, C., & Luhmann, N. (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Recuperado de <http://ceducativa.weebly.com/uploads/1/5/0/9/15091428/glosario-sobre-teoria-social-de-luhmann.pdf>
- Krauthausen, C. (1998) *Padrino y mercaderes: Crimen organizado en Italia y Colombia*. Bogotá, Colombia: Espasa.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Recuperado de <https://>

www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

Redacción Justicia de El Tiempo. (5 de marzo de 2017). Un gramo de cocaína vale 500 dólares en Pekín. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/justicia/un-gramo-de-cocaína-colombiana-vale-500-dolares-en-pekin-64254>

Walzer, M. (1994). *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Recuperado de http://fs2.american.edu/dfagel/www/Philosophers/Walzer/Thick-and-Thin-Chapter%20One_Moral%20Minimalism.pdf

Mesas de expertos

A lo largo del año 2017 y en desarrollo del proyecto *Hacia una economía social de mercado: Retos Institucionales, empresariales y ciudadanos*, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, convocaron seis mesas de expertos. La presente publicación es resultado de esa reflexión colectiva. Estas mesas de expertos se llevaron a cabo en el auditorio del Instituto de Ciencia Política y abordaron los temas que se detallan enseguida:

- La participación como responsabilidad. Reglas claras y buenas prácticas para el relacionamiento entre el Estado, las empresas y las comunidades. (6 de abril de 2017)
- Participación y seguridad jurídica: Aprovechamiento de los recursos naturales, sostenibilidad y desarrollo económico. (11 de mayo de 2017)
- La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos. (8 de junio de 2017)
- Gasto público: Eficacia, transparencia y legitimidad. (13 de julio de 2017)
- Economías ilegales versus iniciativa empresarial: Implicaciones de una competencia desleal. (10 de agosto de 2017)
- El impacto de la economía subterránea en el mercado laboral y el capital social. (14 de septiembre de 2017)

A estos espacios asistieron:

- Adriana Mejía, Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Alejandra Mora, Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunitaria (IDPAC)
- Alejandro Barrera López, Asistente de Investigación del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Alejandro Vera, Vicepresidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF)

- Amylkar Acosta, Ex Director de la Federación Nacional de Departamentos
- Ana Daza, Asesora de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART)
- Ana Zamora, Vicepresidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM)
- Andrea Ramírez, Directora del Observatorio Corpovisionarios
- Andrea Valdelamar, Coordinadora de Proyectos de la Fundación Konrad Adenauer Colombia
- Andrés Felipe Aponte, Consultor de Riesgo Socio-Político de Trust Consultores
- Andrés García, Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario
- Andrés Molano-Rojas, Director Académico del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Angélica Goelkel, Fundación Konrad Adenauer Colombia
- Angie Labrador, Investigadora Asistente del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Arturo Arias Villa, Subdirección de Promoción de la Participación del Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunitaria (IDPAC)
- Camilo Redondo, Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunitaria (IDPAC)
- Camilo Rojas, Unidad de Trabajo Legislativo del Representante a la Cámara por Bogotá Samuel Hoyos
- Carolina Andrade, coordinadora de proyectos de Fundación Corona
- Christian Voelkel, Asesor de ProPaz Giz Colombia
- Daniel Andrés García, Viceveedor Distrital
- Daniel Rico, Investigador Asociado de la Fundación Ideas para la Paz
- Diana Hernández, Subdirectora de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral del Ministerio del Trabajo
- Ernesto Borda, Director de Trust Consultores
- Esteban Peláez, Coordinador de proyectos de Fundación Corona
- Felipe Buitrago, Cámara Colombiana de la Informática y Telecomunicaciones (CCIT)
- Felipe Zarama, Investigador del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

- Freddy Olaya, Veedor Delegado de Eficiencia Administrativa y Presupuestal de la Veeduría Distrital
- Gilberto Blanco, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación
- Gloria Rodríguez, Asesora del Delegado para Indígenas y las Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo
- Humberto Reyes, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
- Iván Moreno, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED)
- Jaime Torres Melo, Veedor Distrital
- Javier Pardo, Pasante del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Jorge A. Arias, Subdirector de la Fundación Despacio
- Jorge Hernán Cárdenas, Director de Oportunidad Estratégica
- Jorge Mario Eastman, Director de Eastman Consultores
- José Alejandro Torres, Director Ejecutivo de Compartamos con Colombia
- José Eurípides Parra, Fiscal 33 de Extinción de Dominio de la Fiscalía General de la Nación
- José Roberto Acosta, Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA)
- Juan Cambreng, Coordinador de Programas en Berg Institute
- Juan Corredor, Fundación Konrad Adenauer Colombia
- Juan Carlos Guataquí, Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario
- Juan Carlos Guerrero, Profesor de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario
- Juan Fernando Londoño, Director del Centro de Análisis de Asuntos Públicos (CAAP)
- Juan Guillermo Moncada, Investigador Asistente del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Juan Pablo Godoy, Socio de Godoy & Hoyos Abogados
- Juliana Hurtado Rassi, Asesora de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación
- Juliana Uribe, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED)
- Julio Roberto Gómez, Presidente de la Confederación General de Traba-

jadores (CGT)

- Karem Labrador, Directora de Colombia Líder
- Laura Cárdenas, Pasante del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Leonardo Villar, Director Ejecutivo de Fedesarrollo
- Liliana Jaramillo, Asesora de la Auditoría General de la República
- Lina Castro, Asistente de la Vicepresidencia Ejecutiva de la Asociación Nacional de Empresarios Colombia (ANDI)
- Lorena González, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED)
- Luis Alejandro Jiménez, Presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC)
- Luis Fernando Alarcón, Ex Ministro de Hacienda
- Marcela Restrepo, Directora de Gestión del Conocimiento de Transparencia por Colombia
- Margarita Cuervo, Coordinadora de Proyectos de la Fundación Konrad Adenauer Colombia
- María Camila David, Veeduría Distrital
- María Carolina Franco, Asesora de la Asociación Colombiana del Petróleo (ACP)
- María Jimena Durán, Directora de la Fundación Telefónica
- María Mercedes Cuellar, Ex Presidente de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN)
- María Pierina González, Directora de Gestión de Fiscalización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
- María Victoria Llorente, Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz
- Mario Gómez, Fiscalía General de la Nación
- Mateo Sabogal, Investigador del Área de Empresas y Construcción de Paz de la Fundación Ideas para la Paz
- Mónica Villegas, Gerente de Proyectos de la Fundación Corona
- Natalia Martínez, Coordinadora de Proyectos del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Olga Mejía, Directora Ejecutiva del Comité del Sector Cerámico de la Asociación Nacional de Empresarios Colombia (ANDI)

- Paulo Tovar, Fundación Ideas para la Paz
- Pedro Posada, Defensor Delegado para Indígenas y las Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo
- Rafael Puyana, Vicepresidente del Consejo Privado de Competitividad
- Ricardo Forero, Investigador Asistente del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Roberto Angulo, Consultoría para el Desarrollo
- Roberto Cajamarca, Investigador Asociado del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Santiago Cárdenas, Fundación Konrad Adenauer Colombia
- Santiago González, Asesor de la Dirección de Política contra las Drogas del Ministerio de Justicia
- Silvia Montoya, Gerente del Proyecto Contra Falsificación de Productos y Usurpación de Marcas de la Asociación Nacional de Empresarios Colombia (ANDI)
- Silvia Ramírez, Asesora de la Directora de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho
- Sophia Ostler, King's College London
- Soraya Yanine, Directora de la Unidad Investigativa de Noticias RCN
- Vanessa Romero, Fundación Konrad Adenauer Colombia
- Winny Díaz, Investigadora Asistente del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

El perfeccionamiento de las instituciones políticas democráticas, el crecimiento económico y el progreso social están unidos estrechamente, y el avance en cada uno de ellos tiene el potencial de influir positivamente en los demás. Así, la mejor calidad del gobierno y el efectivo imperio de la ley propician un clima favorable a la iniciativa económica privada y a la realización de negocios; la expansión de la actividad empresarial, al producir nueva riqueza, crea nuevos puestos de trabajo e impulsa la innovación, y por ese camino, genera mejores niveles de vida y bienestar; y en una sociedad con mejor calidad de vida, hay un entorno más conducente al ejercicio activo y efectivo de la ciudadanía —en sus múltiples dimensiones: política, económica y social—, lo cual incrementa el capital social y acaba reforzando la legitimidad de las instituciones.

Este triángulo es fundamental para la realización de la agenda de desarrollo. Cada uno de sus vértices, con la función, capacidades y recursos que le son más propios, está llamado a concurrir a la buena gobernanza de los asuntos públicos, los cuales, en el mundo de hoy, no pueden ser gestionados unilateralmente por ninguno de ellos. Lamentablemente, su relación no siempre es armónica, y no son pocos los desencuentros y cortocircuitos que la afectan, comprometiendo con ello las perspectivas de convergencia y adecuada articulación de sus esfuerzos y responsabilidades.

Las reflexiones recogidas en el presente volumen son el resultado del proyecto *Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos*, desarrollado a lo largo de 2017 por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer.

Ante los grandes desafíos que enfrenta Colombia, el ICP reafirma con este trabajo colectivo la convicción que inspiró su creación hace 30 años: “el estudio, la actualización y la difusión de los principios y valores de la democracia pluralista, la economía de mercado y los derechos del individuo, son indispensables para el perfeccionamiento de las instituciones públicas de Colombia, su vida política y el consecuente desarrollo económico, cultural y social del país”.