

Un Modelo Económico, Social y Ambiental Incluyente para Colombia*

José Antonio Ocampo**

Resumen

Una agenda de desarrollo para Colombia debe contemplar tres retos: unas estrategias orientadas al *desarrollo económico* del país con énfasis en la capacidad productiva y tecnológica, lo que implica redefinir los incentivos tributarios con base en criterios de aporte tecnológico y sostenibilidad ambiental; promover la integración regional, y fortalecer y proteger el mercado interno asegurando una política de cambio favorable. El segundo reto, fundamental para un real desarrollo, es dar a la *equidad* un lugar central, con el objetivo claro de redistribuir la riqueza, lo cual significa: generar oportunidades educativas y de empleo; desarrollar un sistema universal e integral de protección social fundamentado en los derechos; establecer sistemas fiscales de carácter progresivo y con impacto redistributivo, y combatir la inequidad de género y todas las formas de discriminación. El tercer reto, igualmente esencial, es garantizar la *sostenibilidad ambiental* y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, lo que pasa por incorporar en la política económica los principios de la economía verde y por asegurar el mantenimiento y enriquecimiento de los servicios de los ecosistemas y la biodiversidad, con énfasis en las cuencas hidrográficas y los bosques.

An Inclusive Economic, Social and Environmental Model for Colombia*

Abstract

A development agenda for Colombia should involve three challenges: First, some strategies oriented to the country's economic development highlighting productive and technology capacity, which involve redefining tax incentives based on the criteria of technology contribution and environmental sustainability; promoting regional integration, and strengthening and protecting domestic market by guaranteeing favorable exchange policies. The second challenge – paramount for real development – is to give equity a central place, with the clear aim to redistribute richness, which involves: to generate educational and labor opportunities; to develop a universal and integral system of right-oriented social welfare; to establish forward looking tax systems having redistributing impact, and to fight gender inequity and all forms of discrimination. The third challenge, last but not least, is to guarantee environmental sustainability and to decrease vulnerability to climate change, which involves incorporating green economy principles to economic policy and through ensuring the keeping up of ecosystem services and biodiversity, with emphasis on hydrographic basins and forests

* Documento preparado para el encuentro "Pedimos la Palabra", Cali, 22 de octubre de 2012. La sección sobre sostenibilidad ambiental se ha construido en lo fundamental a partir de los aportes de Manuel Rodríguez. Las otras se han beneficiado también de comentarios de Jaime Acosta, Mauricio Cabrera, Cecilia López Montaña y Tullia Ocampo.

** Doctor en economía de la Universidad de Yale. Ministro de Agricultura (1993-1994). Ministro de Hacienda (1996-1998). Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– (1998-2003). Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2003-2007). Actualmente, profesor de la School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia.

Palabras clave:

Desarrollo económico, equidad, sostenibilidad ambiental, tecnología, incentivos, protección social, economía verde, cambio climático, servicios ecosistémicos.

Keywords:

Economic development, equity, environmental sustainability, technology, incentives, social protection, green economy, climate change, eco-systemic services.

Introducción

Toda agenda de desarrollo para Colombia debe partir de reconocer que, en la dimensión tal vez más esencial, la equidad, fallamos en el pasado y seguimos fracasando de manera protuberante. Siempre nos hemos ubicado entre los países con las peores distribuciones de ingreso de América Latina (y, por ende, del mundo), pero la mejoría que varios países de la región han mostrado en este campo nos ha dejado en la vergonzosa situación de competir con Guatemala por los peores indicadores distributivos. De hecho, en uno de los indicadores más fáciles de entender, ocupamos el peor lugar: el ingreso promedio del 10% más rico de la población es 23 veces el ingreso del 40% más pobre, un guarismo peor que el de Guatemala. Si hemos de consolidar la vieja aspiración de la paz, que ha vuelto de manera oportuna a la agenda nacional, la superación de esta penosa situación debe necesariamente hacer parte del debate.

Pero tampoco nos hemos destacado en materia de crecimiento económico. La hipótesis de que la apertura económica nos garantizaría un desarrollo dinámico no se ha cumplido. El crecimiento entre 1990 y 2012 (del 3,7% anual) es muy inferior al que habíamos logrado entre 1965 y 1980 (5,5%). Es cierto que ha sido rápido en períodos más cortos (2004-2007), y que hemos crecido desde 2008 a un ritmo promedio del 4,0% en medio de una coyuntura internacional negativa, sin embargo, el desempeño reciente solo ha sido posible por las condiciones externas que enfrenta Colombia, que han sido relativamente favorables: unos altísimos precios



Fotografía: Jorge Fidel Castro

de los productos mineros que ahora dominan nuestra canasta exportadora y un acceso muy favorable al financiamiento externo. Además, aun en medio de estas circunstancias, dos sectores críticos, la agricultura y la industria, han tenido un desempeño deplorable. Esto es muy perjudicial, porque la agricultura y la industria generan mucho más empleo que la minería. Para ponerlo en la terminología de la administración de Santos, la locomotora minera ha arrasado con las demás, y ha generado el problema que se conoce como la “enfermedad holandesa”.

Existe un tercer reto esencial: el de garantizar un desarrollo ambientalmente sostenible. Este objetivo surge de nuestra responsabilidad de contribuir al mayor desafío de la humanidad en este siglo: combatir el cambio climático, y también por el hecho de que somos uno de los países con megadiversidad biológica y que compartimos con países vecinos algunos de los bosques nativos más importantes con que

cuenta el planeta. Pero además, Colombia es uno de los países del mundo más vulnerables al cambio climático, en gran medida porque a la, de por sí, alta vulnerabilidad natural del territorio, se han agregado la destrucción y el deterioro de los ecosistemas de bosques, páramos y humedales que han afectado negativamente el sistema regulador del ciclo hídrico y de otros servicios ambientales, como el control de la erosión. A todo esto se suma el creciente deterioro de la calidad del aire y de las aguas, en particular en los centros urbanos. Garantizar los objetivos de equidad no implica desarrollar mecanismos de seguridad social que compensen los resultados producidos tanto por el mercado como por la herencia de una sociedad altamente desigual. Solo se logrará si ponemos este objetivo en el centro de la política económica, sobre todo si enfocamos la atención de los equipos económicos en generar las oportunidades educativas y laborales y en desarrollar un sistema universal de protección

social que iguale lo que el mercado desigual.

Este enfoque es también aplicable al pilar ambiental del desarrollo. La intervención para contrarrestar los daños ambientales generados por la economía no es suficiente. Las preocupaciones ambientales se deben asimilar completamente en la formulación de las políticas económicas, en particular en el diseño de las políticas sectoriales y de la estructura de incentivos que impulsan las decisiones de los agentes.

El desarrollo económico

Toda estrategia exitosa de desarrollo debe comenzar por reconocer que el desarrollo económico es, ante todo, un proceso persistente de cambio estructural que, en caso de ser exitoso, permite la incorporación de un creciente contenido tecnológico en la producción y las exportaciones del país. Esta es un área en la que hemos retrocedido de modo protuberante, ya que hemos experimentado un acentuado proceso de desindustrialización por más de tres décadas y, más recientemente, un proceso de re-primarización de nuestra estructura exportadora, donde han perdido peso tanto las manufacturas como los productos agrícolas.

Las políticas de competitividad que se han lanzado desde mediados de la década de los noventa han tenido algunas virtudes. La transformación del viejo Proexpo en Bancoldex y Proexport representó un avance que ha tenido continuidad y, por ende, es el área en la que se han cosechado avances. Por el contrario, las estrategias de competitividad de las administraciones de Samper y Pastrana, y de ciencia y

tecnología del primero, no tuvieron continuidad. Su mejor aporte a largo plazo fue la creación de órganos regionales que han persistido. Desde finales de la segunda administración de Uribe, ambos temas volvieron a la agenda, pero todavía con muchas fallas. El enfoque ha estado mucho más en abrir mercados a actividades existentes (ahora llamadas "de talla mundial", con algún grado de pomposidad) que en promover nuevas actividades con contenido tecnológico, o avanzar en el escalonamiento tecnológico de las actividades productivas y las exportaciones existentes. Un avance durante la administración de Santos ha sido la asignación de parte de las regalías a ciencia y tecnología para proyectos propuestos por las regiones; habrá que ver qué significa esto en la práctica, ya que se hizo lo mismo con los recursos del Sena durante la administración de Samper, sin muchos resultados.

La ausencia de una política ambiciosa de desarrollo productivo y tecnológico es la enorme brecha tecnológica que

hemos acumulado. En todos los indicadores que presenta la CEPAL al respecto (participación de industrias intensivas en ingeniería, gasto en investigación y desarrollo y patentes por millón de habitantes, por ejemplo), estamos por debajo del promedio latinoamericano, el cual muestra, además, un rezago creciente con respecto a los dos grupos de referenciación competitiva relevantes (las economías de Asia oriental y los países desarrollados intensivos en recursos naturales). Por eso, la tarea esencial en materia de desarrollo económico es poner en marcha una *estrategia de desarrollo productivo y tecnológico ambiciosa y de largo plazo*, que tenga como objetivo primordial diversificar el aparato productivo e incrementar el contenido tecnológico de nuestras actividades productivas y exportadoras. Esa estrategia debe incluir cuatro pilares fundamentales: 1) Una política de educación ambiciosa, a la cual nos referiremos más adelante. 2) Una política de ciencia y tecnología coordinada por Colciencias pero incorporada



Fotografía: Stock.XCHNG



Fotografía: Stock.XCHNG

como actividad transversal en todos los ministerios, y con múltiples formas de interacción entre las empresas productivas, las universidades y los centros de investigación. 3) Una política de fomento a la innovación y al emprendimiento, a través de incentivos tributarios apropiados, mecanismos de financiamiento (incluyendo el aporte de capital de riesgo o el fomento de fondos de capital de riesgo por parte del Estado a través de los bancos de desarrollo y de las empresas que controla el sector público, como Bancoldex, Ecopetrol e ISA) y el fomento de parques tecnológicos. 4) Estrategias de desarrollo regional articuladas a la nacional, que estarán apoyadas ahora por la participación de las regiones en las regalías.

Cabe agregar que la estrategia debe incluir tres elementos adicionales de carácter horizontal: una estrecha colaboración entre los sectores público y privado (desarrollo de visiones estratégicas y orientación, por parte del sector público, y aporte dominante de la empresa privada a la innovación, la inversión y la producción),

sistemas de incentivos asociados a resultados y estrategias estrictamente transversales, de manera particular aquellas orientadas a superar los notorios problemas de infraestructura del país. Además, la estrategia debe abarcar no solo la manufactura sino también servicios con contenido tecnológico (los médicos son tal vez el caso más importante en Colombia) y los sectores primarios. En este último caso, dos ejemplos que se deben tener como referencia son la estrategia de aumentar el contenido nacional de los bienes y servicios de la industria petrolera en Brasil, que se debería seguir en el caso de la minería y el petróleo en Colombia, así como la de incorporación de contenido tecnológico en las cadenas agroindustriales en Argentina y Brasil (algo se ha logrado en parte en nuestro país en aquellos subsectores donde cumplen un papel importante las "Cenis", como Cenicafé, Cenicaña, etc.).

Un requisito esencial en este campo es una clara redefinición de los sistemas de incentivos tributarios, que proliferaron

durante las dos administraciones de Uribe sin una clara visión estratégica, y por ello se transformaron en mecanismos de generación de rentas para sectores cercanos al poder. Esto significa que será necesario cambiar todo el caótico sistema de incentivos tributarios por uno que debe tener criterios claros y transparentes (y, por ello, sujetos a escrutinio público). Los dos criterios evidentes son el aporte tecnológico y la contribución a la sostenibilidad ambiental. Esto significará desmontar el sistema de zonas francas (incluidas las absurdas zonas uni-empresariales), que han generado además una notable inequidad horizontal en nuestro sistema tributario, y las normas de estabilidad jurídica en materia tributaria, que han sido una fuente de abuso e igualmente de inequidad, tanto horizontal como vertical (ya que no amparan a las pequeñas empresas ni a los hogares).

La estrategia económica dominante durante los últimos años ha sido la de los tratados de libre comercio. Los TLC no generan por sí solos crecimiento. El mejor ejemplo en América Latina es México, que ha sido la economía menos dinámica de la región en las dos últimas décadas, al lado de Paraguay (un crecimiento del 2,7% por año) y, de hecho, ha crecido menos después del lanzamiento del TLCAN (NAFTA) de lo que crecía antes. Toda negociación de un TLC debe estar



Fotografía: Stock.XCHNG

basada en estudios rigurosos y debates públicos en torno a su conveniencia y en el diseño de una clara estrategia de desarrollo productivo y exportador para aprovechar las oportunidades que ofrece. Esto no se hizo con el TLC con Estados Unidos, y menos aún se está haciendo con los que se encuentran en negociación. Por eso, todas las negociaciones en este campo deben ser suspendidas hasta que no se lleven a cabo los análisis y debates correspondientes.

En términos de su impacto sobre la estructura exportadora, más importantes son los acuerdos de integración, ya que el contenido tecnológico de las exportaciones a otros países de la región es mayor que el de nuestras exportaciones al resto del mundo. La integración regional ofrece, además, más oportunidades a las pequeñas y medianas empresas que el comercio más distante. Los enfrentamientos políticos con Venezuela fueron, por ello, muy costosos; la recuperación del comercio bilateral ha sido solo parcial, ya que Venezuela reorientó entre tanto su comercio hacia Mercosur. Para expresarlo con claridad: la integración regional debe tener una mayor prioridad que los TLC con países de fuera de nuestra región.

La obsesión por los mercados externos no ha permitido, por otra parte, que haya una atención adecuada a las oportunidades que ofrece el mercado interno. Aquí existen grandes oportunidades. Tal vez las más importantes son las asociadas a favorecer los niveles de ingreso de la población de bajos y medianos recursos a partir de una estrategia que mejore los niveles de vida de la población; en palabras del expresidente Lula de Brasil, son las oportunidades que ofrece el "mercado de consumo de masas". A ello se

agrega la importancia de una política de infraestructura que, más que hacernos competitivos frente al exterior, nos integre internamente, un problema que ha estado siempre latente en nuestra historia.

En toda esta estrategia de desarrollo productivo, la tasa de cambio cumple un papel fundamental: es esencial para la defensa del mercado interno en una economía abierta; es cardinal para la estrategia de diversificación productiva y tecnológica, porque las nuevas actividades deben pasar por un proceso de aprendizaje y desarrollo de capacidades, y es básica para la generación de empleo, porque los sectores agrícola e industrial son más generadores de empleo que la minería. La sobrevaluación del tipo de cambio ha sido, por eso, la falla más evidente de la política macroeconómica de los últimos años. Debe ser corregida a través de una mezcla de tres tipos de acciones: 1) impuestos a las exportaciones de minerales o un mecanismo de "retención minera" similar al que se usó para el café en el pasado; 2)

mayores controles a las entradas de capital, incluyendo encajes al endeudamiento externo, clara definición de lo que constituye la inversión extranjera (para que, a través de ella, no se filtren flujos de endeudamiento o inversiones desde el exterior de empresas que son en realidad de colombianos), y normas estrictas que minimicen el uso de financiamiento externo por parte del Gobierno y las empresas que controla; 3) si es necesario, un piso explícito a la tasa de cambio (la solución que adoptó, de hecho, Suiza, para enfrentar su propia sobrevaluación).

El desafío de la equidad

La equidad se abordará firmemente solo cuando sea puesta en el centro de la agenda de desarrollo. En la lucha contra la pobreza se ha logrado, como se refleja en la expansión de los mecanismos de subsidios condicionados y otras políticas focalizadas. Pero la equidad no ha hecho un avance similar. Para ello es necesario poner en marcha una agenda basada en al menos



Fotografía: Stock.XCHNG



seis elementos críticos.

El primero es una política educativa ambiciosa. Esa política es esencial para la generación de "capital humano", pero va más allá de ello, porque el papel de la educación también es fundamental en la formación de valores humanos (el amor y la solidaridad, la sed de aprendizaje, el sentido artístico y cultural, etc.) y de ciudadanos, como complemento de la familia y como parte de la tarea más amplia de crear sociedad. Su primer objetivo debe ser lograr avances sustanciales en la primera infancia, durante la cual se desarrollan las capacidades cognitivas, afectivas y motoras y en la que, por ende, se gestan gran parte de las desigualdades en las capacidades de las personas que repercuten a lo largo de la vida. Ello exige un avance sustancial en la calidad de los hogares infantiles y la educación preescolar, que combine educación, salud y alimentación.

A estos avances en la educación inicial deben agregarse el aumento en la cobertura en educación secundaria, técnica y universitaria

y el mejoramiento significativo de su calidad y pertinencia en todos los niveles. Por otra parte, en relación con la política productiva, es esencial fomentar núcleos de profesores-investigadores y programas doctorales en ciencia y tecnología. Sin perjuicio del aporte de la educación privada, la atención fundamental del Estado debe ser la educación pública en todos los niveles. Un elemento esencial para ello es la continua dignificación de la profesión de educador y el aprendizaje continuo del cuerpo profesoral, que son esenciales para una enseñanza de alta calidad. A ello se agrega, por supuesto, como parte del aprendizaje, el acceso de los estudiantes de todos los estratos a las nuevas tecnologías, pero también como preparación para la vida laboral y para las nuevas formas de interacción que se han creado entre los ciudadanos.

El segundo elemento es la generación de más y mejores empleos, de "empleos decentes", para utilizar la terminología de la OIT (o de "empleos dignos", que es quizás un término más

apropiado). El empleo representa la mejor conexión entre la política económica y la política social, pero va más allá de ello, ya que es uno de los determinantes de satisfacción de las personas y de su sentido de pertenencia a la sociedad. En otras palabras, es instrumental (mejora los ingresos de la gente), pero también es una fuente directa de bienestar. Los indicadores colombianos son en ese campo muy insatisfactorios, tanto por los altos niveles de desempleo abierto como por, y especialmente, los de informalidad, dos campos donde sobresalimos también en un sentido negativo en el contexto latinoamericano. A ello se agregan los problemas de alta rotación laboral, que son elevadísimos para el grueso de los trabajadores colombianos, lo que indica que el empleo estable es cada vez más un lujo.

El avance en la equidad exige, por lo tanto, poner el empleo en el centro de la agenda, no solo de la política social, sino especialmente de la política *económica*, tanto de la macroeconómica como de la sectorial y la microeconómica. Más aún, la mejora en la cantidad y la calidad del empleo debe ser el indicador básico con el cual se mida la calidad de la política económica. Por ese motivo, debe figurar como uno de los objetivos explícitos del Banco de la República y de la política económica del gobierno. Esto exige repensar a fondo todos los instrumentos que determinan el empleo: la legislación laboral, las instituciones estatales para proteger a los trabajadores, la defensa del derecho a organizarse y un mejor sistema de capacitación; y para los trabajadores independientes, el acceso a los medios de producción (tierra, capital, capacitación empresarial y laboral), y el apoyo

a todas las formas asociativas (cooperativismo y empresas sociales). Esta es un área fructífera para la innovación social que debe ser firmemente apoyada por el Estado.

Como parte de esta agenda, la economía campesina requiere una atención especial, ya que la pobreza es un fenómeno mucho más agudo en las zonas rurales. La inequitativa distribución de la propiedad rural estuvo en la raíz histórica del conflicto social en Colombia. Poco se ha hecho a lo largo de la historia para superar este problema, pues la reforma agraria ha avanzado siempre a cuentagotas pese a la aprobación de múltiples leyes. Otros procesos, entre los que figura con prominencia el paramilitarismo, lo han agudizado en épocas recientes. En las zonas de conflicto será necesario aplicar firmemente el concepto de zonas de reserva campesina que introdujo la reforma de 1994, y reconstruir el debilitado aparato de apoyo a la economía campesina a través de políticas integrales (propiedad de la tierra, acceso al crédito, asistencia técnica y apoyo a la formación de asociaciones de productores). Además, se debe contar con la plena aplicación de la ley de víctimas y restitución de tierras, tal vez la mayor contribución individual a la paz de los últimos tiempos.

El tercer componente de una estrategia de desarrollo con equidad es una política social enmarcada en los derechos y, por lo tanto, basada en los objetivos de universalidad que son inherentes a los derechos. Las políticas focalizadas han logrado avances, pero pertenecen al ámbito de la asistencia social y, por lo tanto, son sólo uno de los componentes de una política de protección social mucho más amplia, cuyo eje es un sistema de seguridad

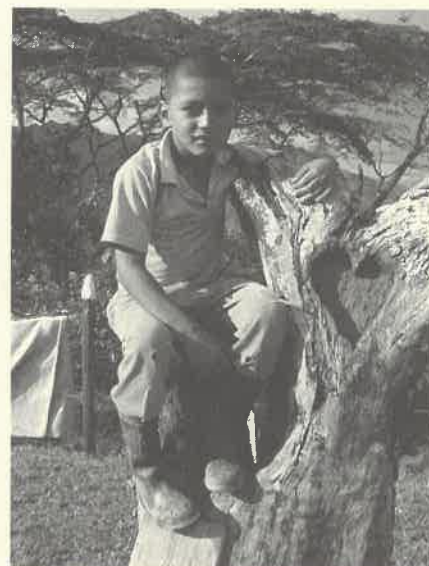
social integral. La experiencia de los países industrializados indica que la equidad está ligada a políticas de protección social con vocación universal. La razón es de doble vía: las políticas universales crean sociedades más igualitarias, y las sociedades más igualitarias demandan políticas universales. Por eso, entre los países desarrollados, aquellos con políticas más universales (los escandinavos, por ejemplo, pero también el grueso de Europa continental) tienen una mejor distribución del ingreso que los que utilizan activamente los mecanismos de focalización en sus políticas sociales (los anglosajones).

Esto es, además, esencial desde otras perspectivas. Uno de los grandes problemas de nuestras sociedades es la segmentación social, que se refleja en todas las esferas de la vida diaria entre ellas en los sistemas sociales, cuando el énfasis es la focalización; es decir, se crean sistemas de educación para ricos y educación para pobres, salud para ricos y salud para pobres, etc. Además, la menor capacidad de controlar la calidad de los servicios sociales es inherente a estos sistemas, que tienden a ser mejores cuando los sectores altos y medios de la población son usuarios de dichos servicios, y por lo tanto exigen estándares de calidad altos.

El problema principal de los sistemas universales es su costo. Allí reside la cuarta tarea: la necesidad de contar con sistemas fiscales que otorguen mayores recursos a la política social y tengan, además, inherente, un impacto redistributivo. La comparación con los países industrializados es dicente en esta materia: ellos tienen una mejor distribución del ingreso de mercado pero, sobre todo, redistribuyen mucho más

mediante un impuesto de renta muy progresivo y la atribución de mayores recursos para el gasto social. Su desigualdad se reduce en un 37% por la vía fiscal; en Colombia, ello se logra en apenas un 8%.

Para reducir nuestros vergonzosos niveles de desigualdad, habrá que hacer, por lo tanto, una reforma tributaria integral, que genere más recursos para el gasto social y un impuesto a la renta altamente progresivo. La propuesta del gobierno de crear un *impuesto mínimo alternativo nacional* –IMAN– es un avance, ya que hace progresivo un impuesto que no lo es en la práctica. También es positiva la creación del tributo empresarial para la equidad en sustitución de varios impuestos a la nómina, en particular porque hace que dicha carga recaiga más sobre las empresas que son intensivas en capital en vez de aquellas que son intensivas en trabajo. Pero ello debe ser el inicio de un proceso más amplio, que debe incluir la eliminación de la proliferación de beneficios tributarios específicos creados en épocas recientes, incluidas las zonas francas, y hacer tributar más al que en la práctica es nuestro sector líder: la minería (lo que



puede ser, como ya se mencionó, a través de un impuesto a las exportaciones). Un elemento esencial es la eliminación de los contratos de estabilidad jurídica en materia tributaria; a la prohibición de nuevos contratos de este tipo, contemplada en la reforma tributaria, debe agregarse la reversión de los ya suscritos e incluso la prohibición constitucional de esta figura jurídica, que ha sido objeto de amplio abuso en nuestro país.

En quinto lugar, es necesario avanzar a fondo en la lucha contra una de las formas de desigualdad más extendidas: la inequidad de género. Mucho se ha avanzado en un aspecto, el acceso de las mujeres a la educación, donde de hecho sus logros son generalmente superiores a los de los hombres. Pero eso no tiene su contrapartida en los mercados laborales, donde las oportunidades son peores para las mujeres en términos de cantidad y calidad de los puestos de trabajo, y menos aún en la vida del hogar, donde la división sexual del trabajo sigue asentada con particular rigor, acompañada de

estereotipos y prácticas culturales discriminatorias. A todo ello se agrega el recurso excesivamente frecuente a la violencia, hasta tal punto que la violencia contra la mujer es la forma más extendida en nuestra sociedad.

Para superar estos problemas es necesario combatir todas estas formas de discriminación, desde el sistema educativo y desde las campañas culturales promovidas por el Estado. Es de especial importancia poner en el centro de la agenda los problemas asociados a la economía del cuidado, con el objetivo de distribuir de manera más equitativa las cargas correspondientes entre el Estado, el mercado y la familia. Ello permitiría promover formas sociales de cuidado que, al tiempo que liberen las cargas individuales de las mujeres, les ofrezcan oportunidades laborales. Por último, y más allá de las desigualdades de ingresos, es esencial pensar de nuevo la forma de contribuir a redistribuir la riqueza. En esta materia, como ya se mencionó, la tarea fundamental en Colombia es llevar a cabo la tan postergada reforma

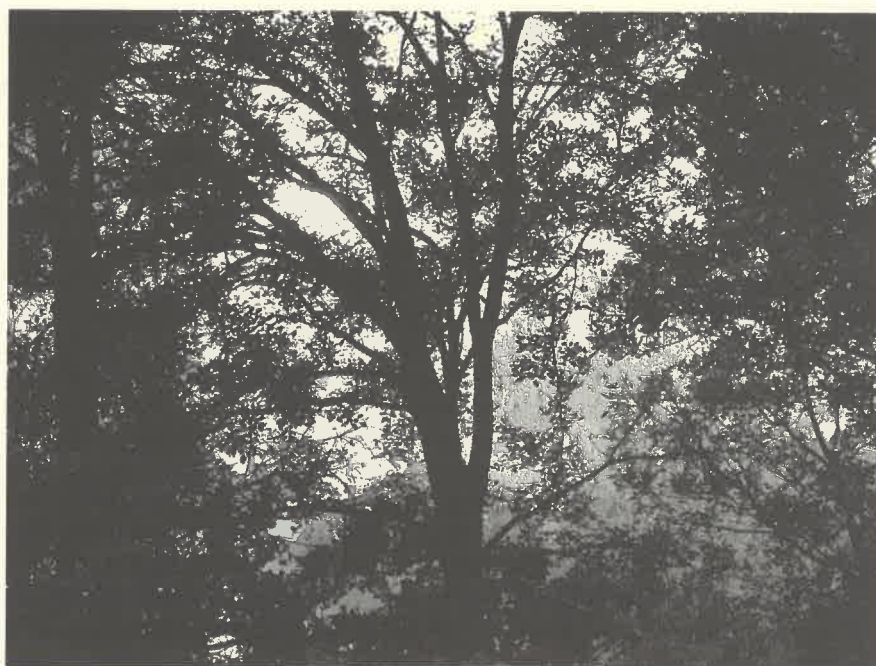
agraria y cumplir plenamente las normas que estableció la ley de víctimas y restitución de tierras. A ello hay que agregar un sistema integral de apoyo a los pequeños productores, con crédito, formación empresarial (un tema en el cual se ha ido avanzando en Colombia) y fomento de asociaciones de pequeños productores (en especial rurales), así como el establecimiento de normas de defensa de los pequeños accionistas y su cumplimiento.

La educación y la vivienda son los principales activos económicos de la mayoría de las familias, y por eso deben ser objeto de atención del Estado. En el caso de la vivienda, aparte de los subsidios e incentivos para su adquisición (limitando aquellos que solo benefician a sectores de altos ingresos), un tema esencial es la reforma de la tenencia de la tierra urbana, el principal cuello de botella de una política de vivienda de interés social. Por todo esto, en el rediseño de la estructura tributaria deben mantenerse los impuestos al patrimonio (incluso ampliarlos) y a las herencias, así como hacer uso activo, en el nivel territorial, de impuestos prediales altamente progresivos y de la contribución de la valorización.

La sostenibilidad ambiental

La sostenibilidad ambiental debe partir del reconocimiento de que esta no es solo el producto de unas políticas para combatir la contaminación del aire y del agua y para la protección de los parques nacionales, de los resguardos indígenas y de las propiedades colectivas de las comunidades afrodescendientes. Al hacer esta afirmación, no se desconoce la enorme necesidad de fortalecer las políticas para combatir la contaminación en las ciudades





que, siempre insuficientes, se han debilitado en el último decenio. Ni se desconoce que aquellas tres modalidades de ordenamiento territorial (que, por lo demás, representan en conjunto el 43% del territorio continental del país) son vitales para la protección de la diversidad biológica y cultural, como tampoco el hecho de que la integridad ambiental de algunos de estos territorios se encuentre hoy gravemente amenazada por un complejo conjunto de factores que van desde el conflicto armado hasta la locomotora minera. En consecuencia, se propone impulsar su consolidación, para lo cual se requiere, en el caso de los territorios de las minorías étnicas, crear una fuerte institucionalidad que remplace la muy endeble que hoy existe en el Ministerio del Interior.

Hoy la sostenibilidad ambiental se basa en la concepción de que es imperativo, por una parte, incorporar firmemente en la política económica los principios de la economía verde, es decir, de las interacciones entre la economía y el medio ambiente, y por otra, asegurar el

mantenimiento y enriquecimiento de los servicios prestados por los ecosistemas y la biodiversidad a lo largo y ancho del territorio nacional. Estos servicios incluyen: los de provisión (alimentos, agua, fibras, recursos genéticos, etc.), los de regulación (del agua, del clima, de la erosión, de pestes, de la polinización, etc.) y los culturales (espirituales, estéticos, de recreación y ecoturismo).

Los principios de economía verde exigen, en primer término, incorporar dentro de los precios y las estructuras de costos (a través de impuestos y contribuciones) los efectos adversos sobre el medio ambiente de algunas actividades de producción y consumo, bajo el principio de que quien contamina paga, así como incentivar (con subsidios) la investigación y las actividades económicas que, por el contrario, tienen efectos benéficos sobre el medio ambiente.

Esto implica que los sistemas energético y de transporte deben ser diseñados con claros objetivos de aumentar la eficiencia energética y de reducir las emisiones de gases con efecto

invernadero. Significa igualmente que el país debe valorar de modo positivo los esfuerzos de conservación del capital natural, protegiendo de manera muy particular las cuencas hídricas (que incluyen los páramos y humedales) y garantizando el uso sostenible y la protección de nuestros bosques. Significa también que es necesario investigar, difundir y promover el uso de tecnologías amigables con el medio ambiente, y prohibir aquellas que tienen efectos nocivos (como algunas de las que se utilizan en la explotación del oro).

Por otra parte, el proceso de profundización de la explotación minero-energética y las reformas requeridas en materia agropecuaria, a las que ya se ha hecho alusión, son una oportunidad para generar políticas que aseguren la sostenibilidad ambiental de estas locomotoras del desarrollo.

En la última década se han otorgado títulos mineros y bloques para la exploración y la explotación petroleras en una forma caótica, sin tomar en cuenta, en la mayoría de los casos, las consideraciones ambientales. Se propone invertir esta dinámica estableciendo, previamente al otorgamiento de las concesiones mineras y petroleras, las áreas que deben ser excluidas de estas actividades, no solo en consideración a la protección de valores únicos en biodiversidad, sino también con el objetivo de impedir que se incremente, en lugares especialmente sensibles, la vulnerabilidad del territorio al cambio climático, o que se afecten de forma negativa las fuentes para la provisión de agua potable o para la actividad agropecuaria. Los procesos de restitución de tierras, la creación de las reservas campesinas y, en general, las



políticas para el fortalecimiento de la economía campesina, deberán ir acompañados de programas de asistencia técnica para la restauración ecológica y el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, de sistemas agrosilvopastoriles y de policultivos, así como de sistemas agroecológicos y de agricultura orgánica. En este contexto, es prioritario el establecimiento de sistemas para la pequeña y mediana agricultura que, al mismo tiempo que se incrementa su productividad, sean menos vulnerables al cambio climático, lo cual requiere como prerequisite un programa de investigación y desarrollo tecnológico en la materia.

Este sería uno de los usos prioritarios de las regalías, las cuales deberían también servir para impulsar el desarrollo tecnológico en otras áreas de la economía verde, como sería el de usos de la biodiversidad para la producción de alimentos y la producción industrial, o para el desarrollo de tecnologías para la producción y el consumo más limpios.

Como parte de la política ganadera, se propone generar un programa que permita hacerla más eficiente y ambientalmente más amigable, con lo cual se estima que se podrían liberar millones de hectáreas para otros usos, incluyendo la agricultura, la reforestación comercial y la restauración ecológica. Se trata de construir un programa que tenga masa crítica basada en los exitosos proyectos piloto de reconversión ganadera que en la actualidad se adelantan.

En el ámbito urbano, se propone desarrollar nuevos patrones de urbanización que favorezcan la ciudad compacta y densa, que den prioridad a sistemas de transporte masivo y normas de construcción

energéticamente eficientes, al tiempo que se construyen sistemas de adaptación al cambio climático costo-eficientes (como, por ejemplo, sistemas urbanos de captación de aguas lluvias adecuados a los aguaceros torrenciales y a las drásticas olas invernales). A ello se deberán agregar normas de ordenamiento territorial y estatutos sobre uso del suelo que sean adecuados al concepto de la ciudad-región, para así disminuir la tendencia de los grandes centros urbanos a desbordarse en forma dispersa, caótica y con baja densidad sobre los municipios vecinos, con lo cual se genera la destrucción de valiosos ecosistemas, se sacrifican tierras fértiles para la agricultura, y se incrementa la emisión de gases de efecto invernadero.

Finalmente, se deben crear diversas medidas para generar y consolidar en el país la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, con el fin de reducir la exposición y la vulnerabilidad a los potenciales impactos adversos de los extremos climáticos, entendiendo que los riesgos "no pueden ser totalmente eliminados". Es un camino incierto que el país apenas comienza a transitar.