

Obras por impuestos: una apuesta para el desarrollo económico y social de las comunidades rurales

Sebastián Tejada Jiménez

Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid

sebastian_tejada90161@elpoli.edu.co

Laura Carolina Palomeque Gómez

Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid

laura_palomeque90161@elpoli.edu.co

Resumen

En la actualidad colombiana podemos visualizar las brechas de desigualdad existentes entre los sectores urbano y rural, esto es el resultado de múltiples situaciones de violencia por las cuales el país ha atravesado durante la historia del conflicto armado. La población rural se ha visto vulnerada en todas sus dimensiones, por lo tanto, aclaramos que nuestro análisis parte del atropello a la calidad de vida de las comunidades rurales, producto de la privación del acceso a los servicios públicos y, dicho lo anterior, nos encontramos frente a unas necesidades básicas insatisfechas y una población en detrimento. Este artículo presenta un análisis del modelo de obras por impuestos, una alternativa tributaria planteada desde el Perú y recientemente traída al contexto nacional, que busca aumentar la competitividad económica de Colombia, mejorando su infraestructura de obras públicas con asociaciones público-privadas y garantizando las adecuadas condiciones de vida de la población del campo.

Palabras clave: Contexto colombiano, ZOMAC, obras por impuestos, servicios públicos, necesidades básicas.

1. Introducción

Colombia ha sido un país marcado por situaciones de violencia en un periodo de más de 50 años. En general, en los conflictos presentados en la historia del país se disputan ideales políticos y cuestiones territoriales entre el gobierno y los grupos armados al margen de la ley. Dada la coyuntura anterior, la población que más se ha visto afectada es la rural, que se encuentra en territorios que han sido blancos estratégicos para los enfrentamientos violentos incurriendo así en el perjuicio de la dignidad humana (la cual comprende el acceso a una vivienda, además del gozo de satisfacer sus necesidades como la educación, la salud, la recreación, entre otras) que imposibilita una buena calidad de vida en dichos territorios.

En vista de lo anterior, el gobierno nacional presenta en la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016) un apartado sobre incentivos tributarios con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y social para cerrar las brechas de desigualdad en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Para su reglamentación es expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Decreto 1650 de 2017, en el cual se establece un listado de 344 municipios declarados como ZOMAC. Este decreto prioriza los territorios de estos municipios para el desarrollo empresarial y la inversión privada a través de beneficios tributarios en los que se incluye, por ejemplo, una tarifa progresiva del impuesto de renta durante 10 años a partir de 2017 dependiendo del tamaño de la empresa.

Ante la situación planteada, estos beneficios pueden alterar la forma habitual de cómo se desarrolla el pago de impuestos, pues siempre se ha implementado el mismo proceso cuando de tributación se habla. Las

empresas privadas en Colombia están en la obligación de declarar la renta en los periodos establecidos por la DIAN. Los recaudos se destinan al Estado y estos son utilizados para el cumplimiento de sus planes de desarrollo en los que se incluye el mejoramiento social de las diferentes regiones del país. Este ha sido el modo convencional de cómo las empresas del sector privado han cumplido con su parte obligatoria que le exige el país, para describirlo de una mejor manera vamos a usar la siguiente analogía: es muy común encontrarse con empresarios que afirman que pagando sus impuestos honesta y oportunamente están contribuyendo al crecimiento del país, ¿y cómo objetar esto? si al fin y al cabo dicho análisis es razonable. Cuando una empresa paga de manera correcta sus obligaciones tributarias, le está delegando al Estado (que es garante del bienestar de todas las personas en sociedad) la responsabilidad del cumplimiento de, como ya mencionamos anteriormente, los planes de gobierno a nivel nacional, departamental y municipal, lo que apunta a un crecimiento de la calidad de vida de la población.

Sin embargo, el problema real de este análisis del empresario radica en que, pagados los impuestos y tributos obligatorios, la organización se desentiende totalmente del manejo que se le da a estos mismos, es decir, cuando la empresa paga lo que le corresponde de impuesto de renta y complementarios, ya no es de su interés lo que se realiza con ese dinero, no existe un aliciente para revisar si dichos tributos están siendo distribuidos de forma correcta.

Cuando revisamos detalladamente los avances en materia de inversión pública del país, en especial en las ZOMAC (que es el contexto rural y el campo), podemos visualizar que hay un serio problema en la destinación de los recursos para obras públicas, teniendo en cuenta que el problema de trasfondo no es la planeación sino la gestión de recursos materiales y la ejecución de las construcciones públicas (parques, escuelas, hospitales, carreteras, saneamiento, entre otras).

Como mencionamos, sólo hay una única forma de tributar que ha prevalecido en Colombia, mientras que en otros países como Perú existen otras alternativas: la administración de los impuestos por medio de las asociaciones público-privadas (APP). Estos convenios buscan que las empresas privadas sean las que desarrollen obras públicas acompañadas de la supervisión del Estado, por ejemplo, con modelos específicos como el propuesto por Perú, las obras por impuestos, que:

Son una forma de pago de impuesto a la renta por el que las empresas pueden optar, y consiste en que, en lugar de pagar en efectivo, el impuesto se paga a través de la ejecución de un proyecto de obra pública en una localidad municipal o regional, sin que el gobierno regional, gobierno local o universidad pública deban movilizar hoy fondos públicos. (ProInversion Perú)

Una vez esbozado el contexto problémico, es pertinente aclarar que nuestra investigación va encaminada a analizar y describir las posibles incidencias a nivel comunitario de los municipios al implementar las obras por impuestos mediante las asociaciones público-privadas, un modelo alternativo de tributación. Cabe añadir que no hay referencias directas ni experiencias a la fecha; el presente artículo es un análisis preliminar.

Dicho lo anterior, procederemos a hacer un análisis para dar a conocer las incidencias de la implementación que podría tener el modelo obras por impuestos en las ZOMAC a nivel comunitario en el contexto actual colombiano. Para ello, desarrollaremos este artículo reflexivo de la siguiente manera: en primer lugar, expondremos los antecedentes que justifican nuestra investigación; en segundo lugar, precisamos las condiciones contextuales de los municipios declarados ZOMAC y de qué manera estas dan paso a la implementación del modelo obras por impuestos; en tercer lugar, señalaremos las características del modelo de obras por impuestos en el contexto colombiano; en cuarto lugar, determinaremos los posibles impactos,

a nivel comunitario, de la aplicación del modelo de obras por impuestos en las ZOMAC; y en último lugar, presentamos las conclusiones.

2. Contexto preliminar

A continuación, se presentan de manera general los antecedentes que dan razón a nuestra investigación, ya que son pilares que cimientan la posible implementación del modelo obras por impuestos en las ZOMAC en Colombia.

Para empezar, expondremos el texto Obras por Impuestos en Perú: una alternativa por explotar de Sergio Fernando Salinas Rivas (2016). En este trabajo investigativo, Salinas (2016) da una breve introducción a lo que son las Obras por Impuestos en el contexto peruano, y la razón para traerlo a colación en nuestro trabajo es el criterio que tiene este autor para indicar el éxito de este modelo y su posible implementación en otros países latinoamericanos.

Por esta razón, podemos tomar aspectos muy relevantes de dicho trabajo, que marca un derrotero en el análisis de la implementación en otros países y nuestra investigación trata precisamente de las incidencias de las obras por impuestos en el contexto colombiano.

El modelo obras por impuestos busca fomentar un desarrollo social a través de la infraestructura que es necesaria para brindar los servicios básicos que necesita la población, lo que se logra fomentando una unión entre el sector privado y el sector público:

El Instituto Peruano de Economía (IPE) destaca que este mecanismo permite la coordinación entre las empresas privadas y los distintos niveles de gobierno para la ejecución de obras públicas de alta prioridad. Para el IPE, el principal objetivo de este mecanismo es ejecutar con eficacia y rapidez las obras que mejoren los servicios públicos para la población y permitan acelerar el desarrollo socioeconómico de las regiones. (IPE: 2013) (citado en Salinas, 2016, p.2)

De esta manera el sector privado se compromete directamente a ayudar a la población más vulnerable en compañía del sector público. Para este proceso es necesario una articulación en las etapas, desde la solicitud de la empresa para adjudicar un proyecto (que debe ser avalado por el gobierno y debe tener miras a suplir una necesidad destacada en los diferentes planes de desarrollo de las localidades descentralizadas), hasta la vigilancia por parte del Estado para velar por el cumplimiento de la ejecución de ese bien público, ya sea un colegio, un hospital, un parque, entre otras.

Finalmente, se da el análisis de las ventajas y desventajas propuestas por Salinas (2016). En cuanto a las ventajas plantea:

1. **Aceleración de la inversión pública.** A nuestra consideración, es fundamental para que exista un dinamismo entre el sector público y el sector privado, en el que a este último se le ofrecen posibilidades e incentivos tributarios, que representaran un desarrollo en materia pública.
2. **Ahorros en costos y tiempos.** Consideramos que es bastante importante, ya que los tiempos en los que el gobierno presenta una obra pública son considerablemente altos, para dar un ejemplo coloquial, la escuela que se iba construir en cinco años en cierta localidad, en realidad demora nueve años y no precisamente por imprevistos en la construcción, sino por la ineficiencia del sector público. Se destaca en este aspecto ya que existen estudios que avalan el criterio de que las asociaciones público-privadas tienen una mayor eficiencia en la construcción y la reducción de tiempos de las obras, esto en parte a que se ahorra el proceso de burocratización, de corrupción y de desvío de los recursos por parte de los estamentos públicos.
3. **Impacto en la calidad de la obra pública.**

Sin embargo, también existen ciertas desventajas o riesgos planteados por Salinas (2016):

1. **Confusión con la responsabilidad social empresarial (RSE).** A nuestro criterio, propone una postura alternativa con respecto a nuestro enfoque principal, pero es fundamental para plantear la posibilidad de esta investigación. Puede que las diferentes empresas estén abocadas hacia los intereses privados, el ejemplo que nos da el autor, es como una empresa del sector minero puede suscribir proyectos de obras por impuestos que la benefician más a ella, que a la comunidad en general.
2. **Selección y priorización de los proyectos.**
3. **Control de recursos públicos.**
4. **Burocratización de la gestión de los proyectos.**

En conclusión, tomando los argumentos de Salinas (2016), el modelo Obras por Impuestos puede tener una gran aplicabilidad en otros contextos y puede generar muchas posibilidades de gran ayuda para las economías emergentes en la disminución de brechas de desigualdad.

Es válido sostener que se trata de una herramienta viable que, bajo ciertas condiciones o reglas, puede ayudar a países que enfrenten dificultades en la gestión pública de sus inversiones, facilitando la obtención de resultados y metas concretas, precisamente a partir del aporte que una gestión privada puede generar en algunos aspectos importantes del proceso de ejecución de la inversión pública. (Salinas, 2016, p. 12)

En segundo lugar, nos remitimos al texto que comparte nuestra razón investigativa desde una perspectiva jurídica, La corresponsabilidad del sector privado en la construcción del postconflicto de Daniela Álvarez Cuervo (2018). La autora toma el caso de las ZOMAC para desarrollar un análisis de su marco jurídico, además, a partir del estudio histórico del conflicto armado del país, el objetivo de la investigación da a conocer de qué manera se puede cerrar la brecha de desigualdad tan marcada entre la ruralidad y las ciudades con soluciones políticas, sociales y económicas que brinda el gobierno con la cooperación, o como lo precisa, corresponsabilidad, del sector privado, con la finalidad de que las zonas afectadas fomenten su desarrollo. También, describe las implicaciones que podrían tener la implementación y aplicación de las ZOMAC, asimismo, los problemas de interpretación (hermenéutica) de su regulación normativa.

Al comienzo, describe de manera general los seis puntos del acuerdo final y detalla con cuidado el primer punto que da pie a la normativa de las ZOMAC: la Reforma Rural Integral, para ello es necesaria la inversión para el desarrollo socioeconómico principalmente de infraestructura que comprende desde la vial hasta las instituciones educativas, entre otras. Por lo anterior, Álvarez (2018) clarifica la importancia que tiene la inversión del sector privado concretándolo como promotor del desarrollo económico y social de los países, para lo cual se apoya en el mismo Acuerdo y en ejemplos de justicia transicional de otros países, como la dinamización de la economía en El Salvador. Sin embargo, dicha inversión no es un hecho cimentado en el vacío, explica la autora, la empresa privada, al igual que busca un beneficio económico propio, es un motor del desarrollo social según la Constitución Política (art. 333).

Así como el acuerdo da base a las ZOMAC, la autora describe la similitud que existe entre la normatividad en cuestión con la regulación de las asociaciones público privadas (APP) y cómo este mecanismo vincula el capital privado en la infraestructura pública; con los beneficios de progresividad tributaria de la Ley 1429 de 2010 (referente a la formación y generación de empleo); con incentivos tributarios para empresas situadas geográficamente en Zonas Francas de la Ley 1819 de 2016 en el artículo 240-1. El recuento de los anteriores se convierte, según el análisis de la autora, en los antecedentes de la regulación de las ZOMAC (artículo 236, numeral 6 de la Ley 1819). Igualmente, existe un segundo mecanismo dispuesto en la Reforma

Tributaria y detallado en el Decreto 1915, el modelo de Obras por Impuestos que sirve como mecanismo para llevar a cabo proyectos de infraestructura en los municipios ZOMAC.

En el último de los apartados de la investigación, Álvarez (2018) describe los escenarios en los que se podrían presentar problemas debido al fallo de la hermenéutica jurídica haciendo un llamado a “diferenciar entre fraude y abuso del derecho” frente a la interpretación múltiple de la normatividad. Para ejemplificar, la autora considera que la iniciativa ZOMAC puede ser, para algunos, excluyente, por un lado, del enfoque que tiene que tener la actividad económica de la empresa, se puede interpretar que las ZOMAC dejan por fuera de sus parámetros a las grandes empresas de los sectores portuario, minería y explotación de carburos, por otro lado, que sólo 344 municipios fuesen declarados ZOMAC sin tener en cuenta que todos los rincones del país fueron azotados por el fenómeno violencia. Frente a este análisis superficial la autora plantea la pregunta “¿cómo podríamos pensar en una Colombia cien por ciento exenta del impuesto sobre la renta?”, en el ámbito económico nacional es imposible ya que frente a los demás países Colombia calificaría como paraíso fiscal.

Álvarez (2018) finaliza su estudio con una serie de conclusiones que reunimos así: el sector privado tiene un papel vital para el desarrollo socioeconómico de los países potenciando cambios positivos. La estrategia ZOMAC incentiva el crecimiento y desarrollo de los municipios golpeados por el conflicto armado, dicha estrategia es una evidencia de que el país no es desconocedor del rol que tiene el sector privado en la economía nacional para poder cerrar la brecha de desigualdad en el país. No obstante, y a pesar del detalle de la regulación de la norma, existen vacíos hermenéuticos y de aplicación de la misma.

En tercer lugar, Karen Álvarez (2016) explora en su artículo Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia la contribución a las zonas rurales de parte del Estado, la ciudadanía y el sector privado mediante proyectos e iniciativas, desde el año 2000 hasta el 2014, que han mejorado la calidad de vida de las poblaciones golpeadas por la violencia armada en dichas zonas. Además, Álvarez (2016) dispone de los proyectos anteriores y los establece como base para continuar y acrecentar las iniciativas para el desarrollo local en la etapa de postconflicto, enfocada en el agro colombiano, en reparar el tejido social en las localidades rurales y en la recuperación de las condiciones de una vida digna para la población.

Álvarez (2016) fundamenta su investigación en el gran antecedente histórico del conflicto armado: la incapacidad del Estado de proporcionar medidas a la problemática de la tenencia y disputa de la tierra entre los pequeños agricultores, los grupos armados ilegales y los grandes productores del campo. La situación actual del campo se ha configurado por la anterior premisa, según el análisis de la autora, por ese origen histórico.

Expuesta la anterior situación, el texto critica la iniciativa del Estado para el postconflicto sustentando que el Estado tiene el objetivo de asegurar la paz en las zonas rurales no sólo poniendo en marcha un conjunto de leyes y políticas públicas para tal fin, sino también tener en cuenta que su implementación requiere de todos los actores de la sociedad para su respaldo, por ejemplo, la gravedad del tema de seguridad en las localidades rurales se une con la carencia de infraestructura vial que comunique a los territorios. De igual manera, Álvarez (2016) hace un análisis crítico y afirma que

Una de las mayores falencias del Estado Colombiano para asegurar la equidad y el desarrollo incluyente de las zonas periféricas, es la debilidad, falta de modernización y autonomía de sus instituciones locales y la corrupción que reina en éstas a la hora de la distribución de los recursos. (p. 13)

En otro momento del desarrollo de la investigación, Álvarez (2016) explora las iniciativas encabezadas por el sector privado, con el caso puntual de la Fundación Semana, con el fin de mejorar el desarrollo social de las localidades mediante el cumplimiento del principio de responsabilidad social empresarial. La autora

ejemplifica con dicha institución privada el impacto que ha tenido en las comunidades locales tanto en infraestructura como en la cohesión social de la región norte de Montes de María y el trabajo de empoderar a la comunidad para que de ella misma dependa su desarrollo. Asimismo, toma a la región suroccidente del país en la cual la Corporación VallenPaz lidera la iniciativa de promover la reconciliación entre productores agrícolas que han sido víctimas y victimarios en medio del conflicto y, a partir de allí, mejorar las condiciones socioeconómicas de ellos.

La conclusión general que propone Álvarez (2016) se sintetiza en que las situaciones de violencia que el conflicto armado ha desencadenado han dado paso a la negociación entre el gobierno y un grupo al margen de la ley que significa, a grandes rasgos y entre otras cosas, el mejoramiento de las condiciones de vida digna de las poblaciones de las localidades rurales del país. Este gran paso ha permitido que todos los actores de la sociedad se involucren, Estado, sociedad civil y sector privado, y se impulsen iniciativas de postconflicto mediante el desarrollo rural e incremento de la calidad de vida de la población, que va desde la cohesión social hasta el apoyo infraestructural.

En un cuarto momento, abordamos el informe de la OCDE del año 2016, Inversión pública más eficiente en Colombia. Mejorar la gobernanza multinivel, el cual es una compilación de datos comparativos entre Colombia y el promedio de la OCDE, para medir la variable de inversión social en el país. Si bien en el argumento queda claro que Colombia ha hecho un esfuerzo considerable para aumentar los indicadores de inversión social, también se aclara que sigue habiendo un retraso, comparado con el resto de países de economías emergentes.

Es importante destacar que para un país es fundamental la inversión pública para mejorar la calidad de vida, y esto no solo tiene repercusiones de nivel social, sino también de nivel económico ya que, cuando una economía logra aumentar estos indicadores se vuelve más competitiva en el mercado global, aumenta sus niveles de producción y es más atractiva para futuras incursiones internacionales, esto gracias al desarrollo en materia de infraestructura.

La inversión en infraestructura en varios sectores (transporte, salud, educación, vivienda, desarrollo económico) es necesaria para diversificar la economía apartándose de la dependencia a las materias primas, impulsando así la productividad. Esto le permitirá a Colombia ascender en la cadena de valor, con el fin de que el crecimiento económico sea más sostenible y logre converger al nivel de ingresos per cápita de los países miembros de la OCDE. (OCDE, 2015a)

Finalmente, es necesario hacer alusión al último factor clave para dimensionar las desigualdades que la falta de servicios públicos ha producido en las diferentes localidades del país. El texto utiliza la variable macroeconómica GINI para definir estos rangos de desigualdad y acumulación de la riqueza “a partir de la Curva de Lorenz se puede calcular el Índice de Gini, que es un número que indica la magnitud de la desigualdad global de una sociedad.” (Enciclopedia Virtual).

Colombia para el 2014 estaba en una posición muy elevada de desigualdad y distribución de la riqueza, y para los años subsiguientes la variable no ha mejorado considerablemente. “Colombia es el segundo país más inequitativo de América Latina y el séptimo del mundo, del total de 194 países que existen en el planeta” (Archivo particular).

En síntesis, Colombia presenta serios problemas de desarrollo en cuestión de infraestructura y de inequidad en la distribución de la renta. No sólo la población es pobre monetariamente sino a un nivel multidimensional, y en ésta última, no se tiene acceso a los servicios que anteriormente se han mencionado en muchos municipios, y que son de carácter fundamental para hablar de un desarrollo integral de la

población (transporte, vías, acueducto, salud, vivienda, empleo, entre otras), entendiendo este como el crecimiento económico, social y sostenible de una nación, y esto es el deber ser de la sociedad colombiana.

Los cuatro textos que abordamos como antecedentes de nuestra investigación demuestran la situación que el conflicto armado ha dejado en las localidades rurales de Colombia, afectando las condiciones dignas de las poblaciones, por lo tanto, estimamos que, a menor calidad de vida, menor desarrollo económico. Para éste último, todos los actores de la sociedad se deben incorporar para respaldar el proceso de desarrollo socioeconómico, entendiendo el rol que tiene el sector privado para la inversión estructural, en consecuencia, el gobierno nacional debe propiciar las iniciativas y espacios necesarios para la reconstrucción del tejido social y el desarrollo de socioeconómico, y así, garantizar condiciones de vida dignas para las poblaciones.

3. Contexto de las ZOMAC

3.1. Del papel a la realidad

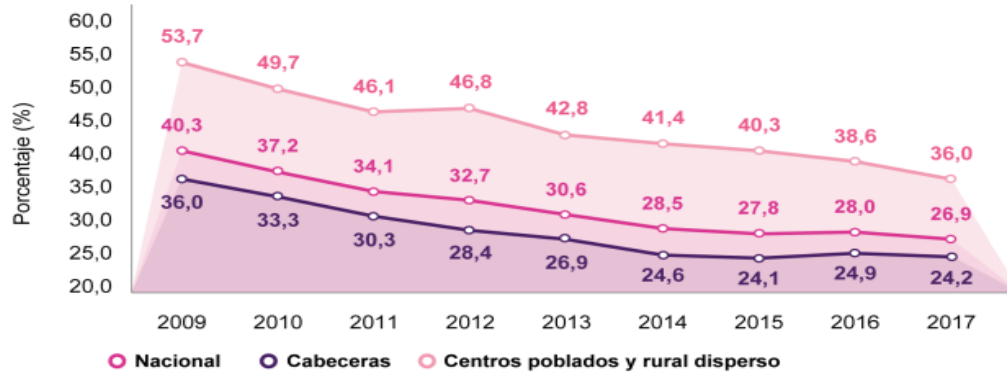
Queremos comenzar este acápite indicando las condiciones de las localidades colombianas declaradas ZOMAC, ya que estas son fundamentales para nuestra investigación. Iniciaremos analizando las particularidades de los diferentes contextos territoriales, adentrándonos en las circunstancias específicas de pobreza e indigencia de la población rural, con la finalidad de determinar la relevancia que tiene la falta de servicios públicos en la población.

Desde la década de los 50, Colombia ha sufrido el flagelo de la violencia que ha representado un problema transversal en toda la nación con afectaciones directas e indirectas en todo el país. Los grupos al margen de la ley (GML) tienen varias causas que dan su lugar en la historia, pero, en teoría y en general, es la necesidad de un cambio social el que detona su existencia, tal como nos expone el autor Contreras

Entiendo por conflicto armado la confrontación existente, por un lado, entre las fuerzas militares del Estado y las agrupaciones armadas que, con relativa unidad de mando, justifican su actuar por la necesidad de una transformación política, social y económica del país; así como entre éstos y las fuerzas contrainsurgentes. (2003, p. 122)

Sin embargo, los hechos históricos dan prueba que esa razón se interpreta como el dominio de los territorios desde la apropiación del Estado (Duncan, 2004), los GML atentan contra la comunidad local con el fin de adquirir el control del territorio. Señalamos que estos territorios, donde ha impactado la violencia directamente, se encuentran alejados de las grandes ciudades. A raíz de esto, se han abierto brechas de desigualdad totalmente claras entre el sector rural y el sector urbano, es decir, en dichos territorios el fenómeno de la guerra ha impactado con más fuerza que en la ciudad privando a las comunidades rurales de la satisfacción de sus necesidades básicas. A su vez, estos problemas han acarreado consigo una serie de dificultades que el campo colombiano ha tenido que cargar durante mucho tiempo, entre las cuales se destaca la pobreza generada por múltiples variables políticas y económicas.

Gráfica 1. Incidencia de la pobreza monetaria, 2009-2017.



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH 2009-2017

Cerca de 4,7 millones de personas salieron de la pobreza monetaria en el total nacional entre 2009 y 2017; esta pobreza disminuyó 13,4 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Como podemos observar en la tabla, existe una gran diferencia en la pobreza entre los sectores, siendo el campo más afectado por esta situación. Existen varios factores clave para determinar esa realidad, entre ellos están la falta de políticas industriales que potencien el agro, la regulación de los mercados para que los productos sean comprados a los campesinos a precios justos y razonables, la falta de inversión del sector privado en los municipios donde existe la violencia y, en efecto, falta de plazas para que la población pueda emplearse. Esas y otras variables estructuran la razón de la inequidad entre las ciudades y los municipios rurales. Cabe aclarar, nuestro análisis planea centrarse en las consecuencias directas de las anteriores variables, específicamente, en la ausencia de infraestructura de los servicios básicos fundamentales de la población: educación, salud, saneamiento, entre otros.

No obstante, a pesar de que determinamos que el conflicto armado entre los GLM y las Fuerzas Armadas es la principal causa, también queremos aclarar y sintetizar que el anterior hace parte de los detonantes que determinamos como responsables de la falta de servicios públicos en las localidades y, al mismo tiempo, son factores que van de la mano y cohabitan entre sí, estos son la violencia histórica, corrupción y abandono del Estado. Por todo lo anteriormente expuesto se declaran 344 municipios como ZOMAC, correspondientes a un 53,4% del territorio nacional, determinados así por la influencia de “variables que reflejan el grado de incidencia del conflicto, el grado de vulnerabilidad e indicadores de debilidad estatal, pobreza y acceso a centros urbanos” (Ministerio de Hacienda, Boletín No. 215, 2017).

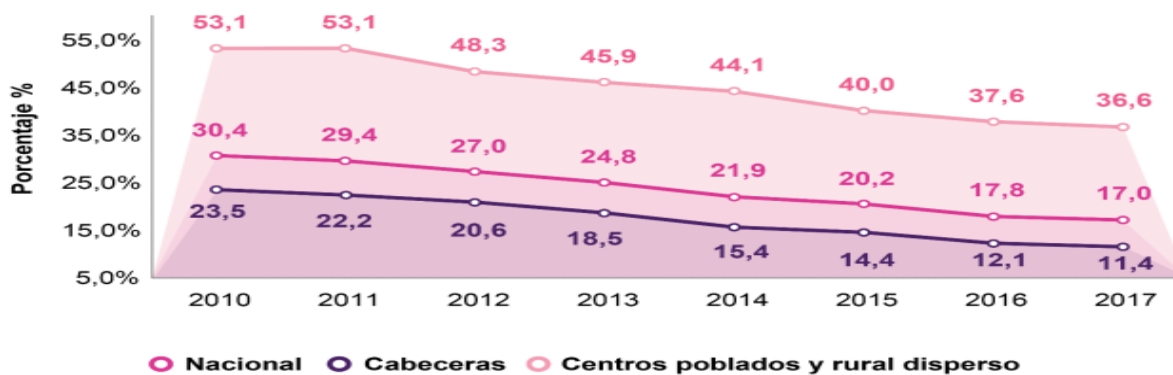
3.2. Falta de servicios públicos, el detonante de la pobreza multidimensional en las ZOMAC

En este numeral se expondrá un rango de pobreza que incluye factores determinantes en la afectación de la vida digna de las poblaciones rurales golpeadas por el conflicto armado.

La mayoría de los países del mundo definen la pobreza como la falta de dinero, sin embargo, las personas carentes de recursos económicos consideran que su experiencia de la pobreza es mucho más amplia que no poseer ingresos fijos. Una persona que es pobre puede sufrir múltiples desventajas al mismo tiempo, por ejemplo, puede tener una mala salud o estar desnutrida, puede carecer de agua potable o electricidad, tener un trabajo precario o tener muy poca educación formal. Enfocarse en un solo factor, tal como el ingreso, no es suficiente para captar la verdadera realidad de la pobreza (MPPN).

Por lo tanto, podemos ver cómo pueden existir varias carencias en una dentro del rango de pobreza o miseria, no todas asociadas exclusivamente a la falta de ingresos, por eso el Estado está en la obligación de disminuir estos indicadores que se destacan mayormente en las zonas rurales del país como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2. Incidencia de la pobreza multidimensional, 2010-2017.



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2010-2017

Notamos que el porcentaje de pobreza multidimensional en el sector rural es alarmante, estas localidades y en especial las afectadas por el conflicto armado, carecen de servicios como el agua, la salud, de saneamiento, con ello un buen alcantarillado, servicios básicos de educación y de recreación. Es así como “dentro de este contexto, la deserción escolar es ocasionada por pobreza, por desplazamiento forzado, por las violaciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de los actores armados y por la utilización de niños, niñas y jóvenes en actividades propias del narcotráfico” (Coalición contra la vinculación de los niños, niñas y jóvenes al conflicto armado colombiano, 2006), es en este contexto donde se presenta el detrimento a la calidad de vida, puesto que el lector estará de acuerdo que todos estos factores constituyen a una plena desigualdad en nuestro país. Ahora bien, aquí se presenta la siguiente incógnita: ¿Cómo resolver una problemática tan seria y compleja?

4. Obras por Impuestos, una solución viable

4.1 ¿Obras por Impuestos? Qué son y de dónde provienen

El concepto obras por impuestos (OxI u OPI) nace en Perú mediante la *Ley que impulsa la inversión pública regional y local con la participación del sector privado*¹. La norma se crea con la finalidad de “agilizar y hacer más eficiente la ejecución de la inversión pública en todo el país.” (Agencia de Promoción de la Inversión Privada-Perú),

La Ley permite que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financie y ejecute proyectos priorizados por los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Mancomunidades Regionales, Mancomunidades Municipales, Universidades Públicas o Entidades del Gobierno Nacional, para luego recuperar la inversión total realizada a través de un certificado para el pago de su impuesto a la renta. De esta manera, el Estado logra contar con inversión ejecutada de manera rápida y eficiente, y la empresa privada tiene la oportunidad de contribuir activamente a generar el desarrollo del país.

¹ Ley 29230. Lima, 20 de mayo de 2008.

Dicho de otro modo, la Ley peruana expedida permite que el sector privado financie, ejecute y dirija directamente los proyectos de obras públicas de los gobiernos llevando a cabo la función estatal de inversión pública, dicha función se detalla más adelante. El proceso se suple mediante el adelanto del pago del impuesto a la renta de las empresas privadas. Al finalizar el proyecto o avance de la obra pública la entidad privada recibe un certificado válido para el pago dicho impuesto. Para ejemplificar lo anterior, el Ministerio de Economía y finanzas del Perú en su página web adjunta la siguiente gráfica para entender mejor el funcionamiento de las OXI:

Gráfica 3. Funcionamiento OXI en el Perú



Perú es un país que guarda consigo muchas similitudes con Colombia; ambos países luchan contra la pobreza y la desigualdad, además poseen economías emergentes en un contexto latinoamericano compartido, por lo tanto, carecen de infraestructura física necesaria para el desarrollo económico y social. Por la falta de vías, puentes, colegios, hospitales, etc., en ambos países se puede evidenciar que los municipios rurales son los que más sienten estas carencias de bienes públicos. Por lo anterior, Perú, al tener una población con dichas necesidades insatisfechas, teoriza detalladamente y se apropia del modelo de OXI.

Analizando el nacimiento de este modelo desde el contexto peruano, logramos visualizar condiciones muy particulares de esa economía, que dio paso a la implementación de una serie de políticas económicas y fiscales para lograr amortiguar la problemática que surgía en ese país. Desde el año 1998 al año 2000, Perú había sufrido un receso en su economía, es decir, la producción bajó considerablemente, y en los años subsiguientes las problemáticas relacionadas con la producción no mejoraron, y a eso debemos sumar la caída de los precios en el mercado internacional, lo cual fue otro factor alarmante para Perú. En vista de todas estas dificultades, y que la población exigía mejoras para su calidad de vida, el gobierno nacional emprendió la tarea de fortalecer la industria del país y a su vez aumentar la inversión pública, todo encaminado al desarrollo social. Se debe considerar que el modelo OXI se crea en el 2008, así que, desde nuestro análisis, consideramos que es en este punto y en este año en donde la problemática económica era tan desfavorable, pues es donde nace la idea, pensada como un mecanismo diseñado para aumentar la competitividad a nivel internacional y subsanar los problemas estructurales y sociales internos. Esta no fue

la única política implementada por el gobierno para reactivar la economía, pero sí fue una de las más efectivas para reducir los índices de pobreza.

Gráfica 4. Pobreza monetaria Perú.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e informática 2014.

Como lo indica la revista América economía 2018, en una década, Perú logró reducir en más del 50% el índice de pobreza, que pasó de afectar del 55% al 22% de la población. En los últimos 5 años, 7 millones de personas han salido de la pobreza. Sobre todo, el país ha mejorado la vida de los habitantes de las áreas urbanas. El 28% de la población que estaba bajo la línea de pobreza en 2005, ya no lo está. Las cifras se muestran en una publicación del World Economic Forum (weforum.org), elaborado en colaboración con BBC Mundo. Por lo tanto, todo esto nos permite plantearnos la posibilidad de un éxito similar en Colombia, para atacar los índices de pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

4.2 Una alternativa por explorar en Colombia

Ya esbozadas las características principales de los territorios declarados ZOMAC y dado el ejemplo en el Perú, procederemos a precisar cómo se puede concretar el modelo de obras por impuestos en el contexto colombiano, cuáles son sus obstáculos, sus fortalezas, qué oportunidades puede generar en el país y cómo puede ayudar a disminuir las brechas de desigualdad entre los sectores rural y urbano. Para definir el modelo desde la perspectiva colombiana la Revista Dinero menciona que:

La reforma tributaria de 2016 creó Obras por Impuestos, un mecanismo que les permite a las empresas el pago de impuesto de renta mediante la ejecución de inversiones en proyectos sociales de mejoramiento, dotación o construcción de infraestructura de educación pública, energía, agua potable y alcantarillado o infraestructura vial en los 344 municipios que constituyen las ZOMAC.

Esto quiere decir que por medio de este modelo se alterna la manera como se tributa. En la normativa actual, el sector privado sólo se encarga de presentar los tributos determinados por el Estado (impuestos, tasas y contribuciones), según Ricciardi (2008), “la finalidad que fundamenta la imposición de tributos es la de obtener ingresos (finalidad recaudatoria) para financiar las actividades del Estado”. Dichos ingresos son distribuidos en dos actividades: 1) los gastos de funcionamiento que realiza el Estado para su operatividad

y normal funcionamiento, por ejemplo, el salario pagado a los congresistas; 2) el gasto de inversión social que son la partida presupuestal que se asigna para suplir las necesidades básicas de toda la población del territorio nacional. Nuestra investigación toma este segundo grupo como punto de partida para confrontarlo con la realidad.

Lo mencionado anteriormente nos indica cuál es el deber ser de la realidad en Colombia, en la que el Estado suple a cabalidad, equitativa y oportunamente lo que el pueblo demanda. Sin embargo, otra es la situación que podemos observar, la ausencia del Estado en muchos territorios, como ya hemos descrito, ha dado paso a la violencia en el país y oportunidad de corrupción; aquí nos encontramos con el mayor obstáculo, y de la misma manera, es el factor que da pie para la implementación del modelo, el abandono del Estado justifica la creación de las OxI en las ZOMAC.

En vista del Proceso y Acuerdo de paz, además del proceso de posconflicto, el Gobierno Nacional de Colombia en su Reforma Tributaria de 2016 adopta el modelo Obras por Impuestos². Es aquí donde el país da un gran paso para ayudar y acrecentar las condiciones de vida en el sector rural, pone de protagonista a la ruralidad y regula este hecho mediante la norma proponiendo incentivos tributarios para las empresas privadas (el sector privado puede interpretar un doble papel en el proceso, pero como se explicó en los antecedentes de la presente investigación, se sintetiza que este sector tiene un papel vital para el desarrollo socioeconómico (Álvarez, 2018) de los países potenciando cambios positivos). El sector privado tiene el rol de ser el promotor de inversión en infraestructura y dotación de recursos, por lo tanto, nos encontramos frente a una gran fortaleza como país.

El modelo alternativo de las Obras por Impuestos propone que mediante asociaciones público-privadas se pueda potenciar la inversión social en las ZOMAC lo que permite darle una vida digna a la población rural y, por ende, disminuir la brecha socioeconómica de desigualdad entre el sector urbano con relación a la ruralidad.

5. Impacto de las OxI en las ZOMAC

5.1 ¿Qué se ha implementado mediante las APP en Colombia?

Según datos de la Presidencia de la República, para mediados de junio de 2018, Colombia se categorizó como el tercer país más competitivo del mundo en asociaciones público-privadas, “después del Reino Unido y Australia, Colombia es el tercer país más competitivo del mundo en términos de regulación para financiar obras de infraestructura mediante este tipo de alianzas”, lo que es un gran aliciente para la implementación de las OxI en el país.

Mediante el marco legal, la normatividad³ define a las alianzas o asociaciones público privadas como

Un instrumento de vinculación de Capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

En materia de infraestructura, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), asegura que en cuanto a la infraestructura requerida en la nación son necesarios alrededor de \$342 billones para suplir las necesidades

² En principio, las OxI se plasmaron en la Reforma Tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016), el Decreto 1915 de 2017 desarrolla en detalle el beneficio tributario de este mecanismo.

³ Ley 1508 de 2012.

en sectores como transporte, servicios de vivienda, salud, educación, entre otras. Mediante las APP nos encontramos que hay avances significativos en esta área, uno de los que más han impactado al territorio se desarrollaron varias iniciativas a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano, para la restauración de 3 autopistas (Auto Norte, la vía Suba-Cota y el tramo sur de la Avenida Longitudinal de Occidente).

Como mencionamos, los proyectos que se han realizado mediante la modalidad de las APP son un estímulo para que las OXI puedan ser factibles y viables en el país. Ahora bien, son muy diferentes los impactos que acarrea realizar un proyecto en una gran ciudad, como Medellín, que realizarlo en un municipio del Cauca declarado ZOMAC, porque entre otras cosas la primera cuenta con más recursos financieros para ejecutar la obra, mientras que en los municipios de categoría baja como el Cauca los recursos son más limitados.

Ya esbozadas las posibilidades de las APP en Colombia, se puede pronosticar un buen desarrollo en la implementación del modelo OXI, ya que se cuenta con la experiencia para este tipo de convenios.

5.2 Impactos de las OXI en las ZOMAC

Con base en toda la información de esta investigación, concluimos que los impactos de las OXI serán positivos para la población, tanto rural como urbana, ya que como se había mencionado, Colombia tiene serios problemas de infraestructura física, lo cual representa un desventaja comparativa y competitiva, y abre paso a las brechas de desigualdad producto de las dificultades que sufre el campo colombiano a raíz de la falta de servicios públicos

Y tomando como marco de referencia la crisis que tuvo Perú para el año 2008, podemos visualizar cómo este tipo de políticas fiscales pueden ayudar a una economía emergente y en desarrollo, permitiendo un crecimiento en materia social y económica. Por lo tanto adaptándola al contexto colombiano del postconflicto, (en donde existe una población vulnerada y despojada de obras de carácter social), inferimos que, la colaboración entre el estado y el sector privado puede tener un resultado favorable, y adicionalmente si se tiene en cuenta que dicha colaboración está regulada para darse en las zonas más afectadas por el conflicto armado, que representan las localidades con más carencias de la sociedad colombiana, podemos hablar de mejoras en materia social y nuevas posibilidades para aquellas poblaciones que tanto han sido atropelladas.

6. Conclusiones

Mediante todo lo escrito anteriormente, se evidencia que existe una precariedad de servicios públicos para satisfacer las necesidades básicas de la población rural, esto debido a múltiples factores, no obstante, nuestra investigación sintetizó los tres principales que son: ausencia o abandono del Estado, violencia por el conflicto armado y la corrupción. Esto a lo largo del tiempo ha representado pobreza y miseria a toda la población colombiana, en particular a la población del sector rural.

Con la declaración de los municipios más afectados por el conflicto, la ZOMAC, se da paso a la conformación de alternativas que busquen brindarle un papel relevante al campo y todas las zonas alejadas de las grandes ciudades, a través de beneficios tributarios, alianzas público privadas, mayor inversión pública, auténtico reconocimiento de las necesidades de estas poblaciones, y planes de desarrollo que integren a todos los actores de la economía. Lo anterior, con el fin de lograr un auténtico desarrollo integral, incluyente y duradero, para toda la población, en el que se disminuyan las brechas de desigualdad y se manifieste una equidad social.

También concluimos que es necesario llevar un control frente a los futuros proyectos abocados al modelo obras por impuestos, para consolidar toda la información y de ahí constantemente analizar los resultados

que este arroja, observado desde indicadores sociales y económicos en las zonas más afectadas por el conflicto armado, con la idea de crear continuamente planes de mejora que fortalezcan a las Obras por Impuestos.

7. Referencias

Álvarez, K. (2016). Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia. GeoGraphos. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante.

DANE (2018). Reporte de Resultados Pobreza Monetaria y Multidimensional, 2009-2017.

Contreras, M. (2003). El conflicto armado en Colombia. Revista de Derecho, Universidad del Norte.

MPPN Red de Pobreza Multidimensional. Concepto recuperado de <https://www.mppn.org/es/>

OCDE. (2016). Inversión Pública más Eficiente en Colombia. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/mlg-colombia-summary-es.pdf>

Pizarro, E. (1991). La insurgencia armada: raíces y perspectivas. Capítulo 3 del libro Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80.

Presidencia de la República de Colombia. (2018). Colombia, tercer país más competitivo del mundo en Asociaciones público-privadas (APP). Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180615-Colombia-tercer-pais-mas-competitivo-del-mundo-en-Asociaciones-Publico-Privadas-APP>

Salinas, S. (2016). Obras por Impuestos en Perú: una alternativa por explotar. Ponencia en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile.

Tassara, C. (2015). Pobreza y desigualdad en Colombia: análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015. 77-90.