

Economías ilegales versus iniciativa empresarial: Implicaciones de una competencia desleal*

Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos, el proyecto que el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan a lo largo de 2017, busca profundizar en la reflexión sobre los ajustes institucionales y las buenas prácticas cuya implementación es requerida para consolidar el Estado de Derecho, facilitar el ejercicio de la iniciativa empresarial, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y avanzar en el desarrollo social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales: (i) regulación, competitividad y desarrollo; (ii) transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público; (iii) economías ilegales y desarrollo sostenible.

* Autores:

Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Juan Moncada, Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Allí donde no hay condiciones para el emprendimiento legal, se genera un campo fértil para la ilegalidad. La lucha eficaz contra las economías ilegales (y en particular, las economías criminales) es condición necesaria para el fortalecimiento institucional, la lucha contra la pobreza, y el desarrollo sostenible. Para ello se requiere la promoción y la facilitación de la actividad empresarial

dentro de la legalidad. Es imprescindible desarrollar estrategias que impulsen una lucha contra las economías ilegales a través de la articulación de esfuerzos tripartitos (Estado-empresa-sociedad) orientados a promover la actividad de la empresa privada en toda la extensión de la geografía colombiana.

INTRODUCCIÓN

Uno de los factores de posibilidad para el funcionamiento de la economía de mercado es la existencia de un marco institucional claro, estable y pertinente. Esto supone reglas de juego adecuadas y efectivas en su aplicación, que faciliten y potencien la actividad y la interacción de los distintos agentes económicos en el marco de la competencia libre y transparente. Esas reglas, además, contribuyen a crear las condiciones de seguridad jurídica de las cuales depende la inversión a largo plazo.

Por otro lado, no hay expansión económica en ausencia de infraestructura adecuada y funcional al proceso de producción, distribución e intercambio. No menos importante es el acceso oportuno y suficiente a otros bienes y servicios públicos, ya sean proveídos directamente por el Estado o —según su naturaleza— con intervención de los particulares.

Tanto el marco institucional como la red de infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos generan un entorno favorable al emprendimiento y a un uso adecuado y sostenible de los recursos naturales y humanos. En últimas, ello conduce al crecimiento económico y a un mayor progreso social debido a los efectos directos e indirectos que trae consigo el buen desempeño de una economía. Las deficiencias y la precariedad de estos elementos, por el contrario, limitan las oportunidades de crecimiento, disminuyen la competitividad, y confinan en la pobreza y la

vulnerabilidad a amplias capas de la población. En el peor de los casos, pueden contribuir a crear condiciones para el florecimiento de actividades económicas ilegales que, altamente lucrativas, generan su propia para —institucionalidad, se aprovechan de la falta de infraestructura —al tiempo que crean la suya propia—, y explotan indiscriminadamente toda suerte de recursos. Lo anterior genera costos muy altos al Estado y al conjunto de la sociedad.

Las actividades económicas ilegales debilitan la legitimidad de las instituciones e imponen a las personas condiciones indignas de trabajo

Las actividades económicas ilegales debilitan la legitimidad de las instituciones, estimulan la corrupción, alimentan mercados de violencia, deterioran la seguridad ciudadana, distorsionan el funcionamiento de la economía, comprometen las capacidades de gobierno efectivo, depredan el medio ambiente e imponen a

las personas condiciones indignas de trabajo. La tendencia de las economías ilegales a articularse en circuitos transnacionales - con el consecuente desbordamiento o derrame de sus efectos - agrava aún más este panorama.

Por si fuera poco, allí donde florecen las economías ilegales, se produce una desviación del potencial económico legal hacia la ilegalidad en condiciones tan sumamente ventajosas que cualquier competencia desde la legalidad se vuelve virtualmente imposible. La empresa legal en Colombia se encuentra sometida al imperio de la ley y por lo tanto debe cumplir con los requisitos que le exige el Estado colombiano para sus actividades en materia productiva, tributaria, laboral y ambiental. Además, es responsable ante las autoridades y la sociedad civil por su comportamiento

como ciudadano corporativo¹. Estos compromisos legales y en materia de responsabilidad implican para la iniciativa privada costos importantes asociados al desarrollo de sus operaciones. En cambio, los emprendimientos dedicados a las economías ilegales —por definición— escapan o evaden la aplicación de la ley y no asumen ninguna responsabilidad por sus actividades, y de hecho, transfieren buena parte de los costos en que incurrir —así como los riesgos que generan— al resto de la sociedad.

En Colombia, las actividades económicas ilegales más visibles son el narcotráfico, la explotación ilegal de recursos naturales (minería, recursos forestales, especies vegetales y animales e hidrocarburos), la piratería, la falsificación marcaría, y el contrabando; todas las cuales acaban confluyendo en el que sin duda es el centro de gravedad de la economía ilegal y el crimen organizado: el lavado de activos. Aunque en el marco de la problemática de seguridad interna del país se le ha dado una especial relevancia al impacto del narcotráfico, y no cabe duda del enorme volumen de réditos que genera (y de su enorme efecto económico, social y político), sería un error reducir el desafío de las economías criminales a un negocio individual. Entre otras razones porque, salvo casos excepcionales, estas actividades se enlazan y se refuerzan recíprocamente.

El peso de las economías ilegales en Colombia no es poco: representa el 6.3% del PIB para el 2017² y crece a un ritmo anual del 6%, un punto por debajo de la tasa nominal de crecimiento de la economía total colombiana³. Ade-

El uso masivo del efectivo y la limitada bancarización es un factor directamente relacionado con la extensión de las economías ilegales

más, en términos de dinero, la ilegalidad en Colombia mueve 16 billones de pesos en la actualidad, el equivalente al 1,9% del PIB⁴. De hecho, el uso masivo del efectivo y la limitada bancarización es un factor directamente relacionado con la extensión de las economías ilegales y un obstáculo a la aplicación efectiva de controles financieros contra el lavado de activos.

Por otro lado, el crecimiento de las economías ilegales tiene un efecto muy nocivo para la economía colombiana.

Por ejemplo, el contrabando representa en un mercado de 6.000 millones de dólares, el equivalente al 10% del total de las importaciones legales⁵. En América Latina, se estima una pérdida de entre 0,9 y 2% del producto interno bruto por el impacto del contrabando cada año⁶. En el caso del narcotráfico, hoy en Colombia hay aproximadamente 200,000 hectáreas dedicadas a cultivos ilícitos⁷, más del doble del número de hectáreas reportadas en 2013 por el sistema de monitoreo de la Oficina Nacional de Control de Política de Drogas del Gobierno de los Estados Unidos (ONDCP, por sus siglas en inglés). De hecho, se estima que a la economía colombiana ingresan anualmente 10,3 billones de pesos por cuenta del narcotráfico (aproximadamente el 1,2% del PIB)⁸.

Contener estas actividades económicas ilegítimas traería un importante avance en materia de desarrollo económico y progreso social para Colombia. En el caso del narcotrá-

1. Véase: A. Molano, F. Zarama & J. Moncada (2017) “La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos”. *En Contexto* 12. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/07/17.06.08-EN-CONTEXTO-12-KAS-GASTO-PUBLICO-EMPRESA-PRIVADA-DIGITAL.pdf>.

2. Clavijo, S; Vera, A; Ríos, A; Zuluaga, A; Cuéllar, E. (2017) *Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia*. Documento realizado por Anif para la Asociación Bancaria de Colombia. Pág 1. Disponible en: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-asobancaria-efectivo0517.pdf>

3. Morales Manchego, M. Economía subterránea en el país equivale al 35 por ciento del PIB”. *El Tiempo* (11 de junio de 2017). Consultado

en agosto de 2017, disponible en <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/peso-de-la-economia-subterránea-en-el-pib-de-colombia-97638>.

4. Ídem.

5. García, C. “Por contrabando, Colombia tuvo pérdida de 6.000 millones de dólares”. *El Tiempo* (22 de marzo de 2017). Consultado en julio de 2017, disponible en <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/consecuencias-del-contrabando-en-economia-de-colombia-70424>.

6. Ídem.

7. La República. “El peso del narcotráfico en la economía”. La República (15 de septiembre de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/el-peso-del-narcotrafico-en-la-economia-2548515>.

8. La República. “El peso del narcotráfico en la economía”. La República (15 de septiembre de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/el-peso-del-narcotrafico-en-la-economia-2548515>.

fico, su eliminación habilitaría esas 200,000 hectáreas de tierra para proyectos productivos agroindustriales y nuevos cultivos dentro del marco de la legalidad o para la prestación de servicios ambientales en áreas protegidas. En el caso del contrabando, eliminarlo generaría un aumento de 4,6% para el PIB nacional, un incremento de 14,1% de valor agregado para la industria manufacturera y se podrían generar casi 150.000 empleos formales adicionales⁹.

Allí donde no hay condiciones para el emprendimiento legal, se genera un campo fértil para la ilegalidad. La lucha eficaz contra las economías ilegales (y en particular, las economías criminales) es condición necesaria para el fortalecimiento institucional, la lucha contra la pobreza, y el desarrollo sostenible. Para ello se requiere la promoción y la facilitación de la actividad empresarial dentro de la legalidad. Es imprescindible desarrollar estrategias que impulsen una lucha contra las economías ilegales a través de la articulación de esfuerzos tripartitos (Estado-empresa-sociedad) orientados a promover la actividad de la empresa privada en toda la extensión de la geografía colombiana.

Allí donde no hay condiciones para el emprendimiento legal, se genera un campo fértil para la ilegalidad

¿POR QUÉ FLORECEN LAS ECONOMÍAS ILEGALES?

Si se quiere combatir la economía ilegal y neutralizar sus efectos es imprescindible identificar y analizar las condiciones y causas que favorecen su surgimiento y expansión. Aunque cada forma de economía ilegal puede obedecer a algunos factores y oportunidades específicas, existen también elementos generales que actúan como catalizadores. En el caso colombiano las principales causas son la mala calidad de la regulación e incluso la hiper-regulación del mercado legal; una cultura permisiva con la ilegalidad y la informalidad; una cultura, también, opuesta y reticente al emprendimiento empresarial; y, especialmente, los enormes costos para la actividad económica legal en materia de tributación, costos de transacción y déficit de infraestructura (con su consecuencia natural: la limitada interconexión con el mercado nacional e internacional).

La hiper-regulación en el caso de Colombia es el resultado

de una paradoja en la que el Estado, buscando contener por la vía regulatoria la economía ilegal, termina favoreciéndola y afectando negativamente la actividad económica legal. FENALCO, en un informe presentado durante el Congreso Nacional de Comerciantes el 14 de septiembre de 2017, señaló que entre los años 2000 y 2016 el Gobierno Nacional ha expedido 94.748 normas¹⁰:

- Decretos: 17.168
- Circulares: 2.376
- Acuerdos: 2.057
- Otros: 4.449

La inflación normativa, frecuentemente dispersa tanto en su producción como en su divulgación, genera un entorno hostil a la actividad empresarial lícita, pues multiplica los costos del emprendimiento y del proceso de producción y comercialización de bienes y servicios por parte de los actores empresariales. En efecto: estos tienen que ubicar la normatividad aplicable, ajustarse a los estándares establecidos, cumplir requisitos de certificación y calificación, adelantar trámites de licenciamiento y registro, y pagar precios o tasas, entre otros. Además, estos costos tienen efectos negativos directos sobre la capacidad de inversión (apertura, contratación, expansión, exportación) de la empresa y por lo tanto afectan de manera global la competitividad de la economía colombiana. Por último, cabe recordar que a mayor regulación mayor es el riesgo de contradicción y confusión normativa y por lo tanto, de eventuales controversias jurídicas que implican costos adicionales.

Así, mientras que los agentes económicos lícitos asumen el cumplimiento de las cargas regulatorias, los agentes económicos que operan en la ilegalidad lo hacen sin atender ningún tipo de condicionamiento o requisito —entre otras cosas, como consecuencia de las limitadas capacidades del propio Estado para asegurar el cumplimiento de la ley. Añádase a esto que, según la clásica fórmula de Klitgaard sobre la corrupción ($C = M + D - T$, es decir, *corrupción es igual a monopolio regulatorio y decisorio más discrecionalidad menos*

9. Ídem.

10. Dinero. “Fenalco advierte que empresariado está ahogado en hiperregulación”. Revista Dinero (14 de septiembre de 2017). Consultado en septiembre de 2017, disponible en <http://www.dinero.com/empresas/articulo/empresarios-se-quejan-por-hiperregulacion-fenalco/249971>

transparencia), la introducción de una enorme masa regulatoria puede acabar estimulando la corrupción.

En este escenario, el incremento de la regulación y el establecimiento de requisitos para el desarrollo de actividades económicas tiene poco o ningún efecto en las economías ilegales, y en cambio, desestimula la operación económica legal. Los agentes económicos ilegales logran por cualquier medio burlar los controles estatales y no responden ante ninguna autoridad por el incumplimiento de la legislación por escasa o abundante que sea. Agentes reguladores y tomadores de decisión deberían tener en cuenta que no es la cantidad sino la calidad y eficacia de la regulación, su comprensibilidad y su razonabilidad, y la facilitación de su cumplimiento, lo que potencia su impacto positivo en el área objeto de regulación.

Otro factor que favorece el surgimiento y expansión de las economías ilegales es la existencia de un entorno cultural permisivo con la ilegalidad. Esa cultura permisiva con la ilegalidad puede nutrirse de convicciones profundamente arraigadas (como aquella según la cual la ley “se obedece, pero no se cumple”), así como de consideraciones que ponen en duda la utilidad del cumplimiento de la ley, el escaso temor a las consecuencias por su transgresión, o de la percepción de que la ganancia o beneficio obtenido por la vía de la conducta ilegal es superior y por lo tanto justifica en sí misma la conducta ilegal y el riesgo de ejecutarla.

Ese es el tipo de consideraciones que subyacen, por ejemplo, a la situación en que se encuentra el consumidor colombiano promedio, enfrentado a una amplia gama de bienes y servicios que no siempre son legales. El fácil acceso a productos de contrabando, a mercancías robadas, a imitaciones de bajo precio, es uno de los incentivos más importantes para el comportamiento de consumo en Colombia.

Estas conductas de consumo por parte de la ciudadanía engendran sinergias que favorecen la corrupción en todos sus niveles y esferas: corrupción privada, pública, política, económica y social¹¹. Aunque el consumidor se sienta

ajeno a los problemas de ilegalidad y corrupción en las distintas esferas de la vida social, económica y política, e incluso demande mayor control a las autoridades del Estado, este tiene un papel fundamental desde sus decisiones de consumo en el deterioro o al mejoramiento del Estado de Derecho y la moralidad pública¹². Es difícil controlar la actividad económica cuando sus bienes y servicios son consumidos y preferidos a los legales por un sector significativo de la sociedad que no sólo es permisiva con esas actividades, sino que las valida a través de su consumo y, por lo tanto, acaba contribuyendo a su fortalecimiento y expansión.

Otros agentes económicos, como los productores, pueden considerar que, dado que la actividad económica en el marco legal tiene costos prohibitivos, la única manera de emprender es al margen de la ley —pues sólo así pueden ser realmente competitivos. En algunos casos es la propia dificultad y virtual imposibilidad material de emprender actividades económicas sostenibles en el tiempo (como consecuencia de la desconexión física debida a la ausencia de infraestructura) la que a la postre refuerza la cultura de la ilegalidad: puesto que el sistema legal no ofrece ninguna oportunidad, el recurso a la ilegalidad está más que justificado. El elevado valor que adquieren algunos de los bienes que se transan en los mercados ilegales constituye un estímulo final ante el cual cede con facilidad cualquier consideración sobre la importancia del respeto a la ley, ya de por sí bastante depreciado en las condiciones previamente descritas.

Finalmente cabe señalar que en algunos contextos sociales el bienestar económico y el reconocimiento social del éxito con el que este se asocia opera como elemento cultural que valida las actividades económicas ilegales y las justifica. En ese sentido, a la pérdida del reconocimiento

El fácil acceso a productos de contrabando, a mercancías robadas, a imitaciones de bajo precio, es uno de los incentivos más importantes para el comportamiento de consumo en Colombia

11. Para una aproximación al fenómeno véase: A. Molano F. Zarama

(2016) “La otra cara de la corrupción: La responsabilidad del sector privado”. *En Contexto* 6. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/12/2016-ICP-En-Contexto-Molano-Et-Al.-La-otra-cara-de-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

12. Mahecha, E. (2014). Educación y cultura de la legalidad. *Justicia Juris*, 10(02), 36-43. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v10n2/v10n2a05.pdf>

del imperio de la ley viene a sumarse la pérdida de la sanción social por su violación, y su sustitución por una especie de reconocimiento, más o menos explícito, de que “el fin justifica los medios”, y por lo tanto, los beneficios económicos y el estatus derivado de ellos hacen socialmente irrepreensible el camino transitado para obtenerlos.

A la cultura de la ilegalidad se suma una cultura opuesta al emprendimiento, alimentada por una serie de narrativas anti empresa privada y anti emprendimiento e inversión que generan un efecto esclerótico sobre las capacidades sociales de generar cambio e innovación, y que al mismo tiempo que propicia percepciones negativas sobre la actividad empresarial (muchas de las cuales acaban traducéndose en presiones o medidas que provocan su limitación, e incluso su expulsión) dejan un espacio libre que es ocupado fácilmente por los emprendimientos ilegales.

En el libro “Innovación y emprendimiento en Colombia: Balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018” publicado por Fedesarrollo, Hernando José Gómez y Daniel Mitchell hacen las siguientes anotaciones sobre el emprendimiento en Colombia:

Una cultura en contra del emprendimiento, o incluso apática al mismo va a engendrar comportamientos no sólo refractarios, sino incluso saboteadores

Para que la innovación se convierta en el motor de desarrollo de la economía colombiana, es fundamental que esta se impregne al interior de los diversos componentes de la sociedad, el estado y la actividad empresarial y académica. Los modelos exitosos de países que han dado el salto hacia el progreso mediante la ciencia, tecnología e innovación, lo han logrado gracias a la confluencia de intereses públicos, privados y académicos que se han alineado en la misma dirección¹³.

Una cultura en contra del emprendimiento, o incluso apática al mismo va a engendrar comportamientos no sólo refractarios, sino incluso saboteadores. Cuando se sabotea la iniciativa privada legal se abre inevitablemente una puerta a la iniciativa ilegal, que, en busca de ofrecer rentabilidad rápida e inmediata a algunos sectores de la población, o en el afán de sostener económicamente estructuras de crimen

organizado, no se va a detener frente a ningún reparo social, demanda o riesgo.

Por último, pero no menos importante, se encuentran entre las condiciones estructurales para el florecimiento de la economía ilegal los altos costos para la actividad económica legal y la iniciativa privada. Estos, se dan en términos de la calidad del sistema tributario, el déficit infraestructural y la maraña de trámites administrativos a los que se ven sometidos los emprendimientos para formalizarse y formalizar también su actividad.

Es una realidad que la carga tributaria en Colombia reposa en un 82,6% en las empresas¹⁴ y que esta tiene efectos sobre la inversión y la competitividad. Tampoco se puede dejar de lado el hecho de que el gasto público en Colombia

ha tenido en las últimas décadas una tendencia a crecer y su proyección indica que seguirá creciendo, haciendo cada vez más alta la propensión a aumentar la carga tributaria que ya en buena medida asumen las empresas¹⁵. Esta situación constituye un desincentivo para la iniciativa empresarial y el emprendimiento, que, a su vez, nuevamente, deja abierta la puerta a actividades ilegales que no se ven comprometidas tributariamente y por lo tanto obtienen mayores márgenes de rentabilidad, a costa del conjunto social.

La falta de presencia estatal en algunos territorios de la geografía nacional y por lo tanto la ausencia de una red de infraestructura óptima para la provisión eficiente de bienes y servicios básicos, son un terreno muy propicio para la ilegalidad. Cuando no existe seguridad en un territorio, y además este no cuenta con la infraestructura necesaria para desarrollar líneas de comercio, la empresa privada legal no puede desarrollar su actividad; le resulta imposible atender los problemas de seguridad que ponen en riesgo su inversión y le obliga a proveer por su cuenta bienes y

13. Gómez, H & Mitchell, D. (2014) “Innovación y emprendimiento en Colombia: Balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018”. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 50. Pág. 43. Disponible en <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/149>

14. Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, Colombia. “Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2015”. Pág. 64 Disponible en <http://site2015.afic.com.co/wp-content/uploads/2016/03/IFMH2015.pdf>

15. A. Molano & J. Moncada. (2017) “Gasto público: Eficacia, transparencia y sostenibilidad”. *En Contexto 13*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/gasto-publico-eficacia-transparencia-y-sostenibilidad/>

servicios básicos que el Estado no es capaz de ofrecer a la población, todo lo cual incrementa los costos de operación.

Estos costos tan elevados obligan a la empresa privada a salir de algunos mercados y territorios, dejando tras de sí un vacío de necesidades insatisfechas que luego serán atendidas sin seguridad, regulación o garantías por parte de actividades económicas ilegales que, precisamente gracias a la falta de presencia institucional, vienen acompañadas de crimen organizado o grupos armados ilegales y sus prácticas de violencia.

Tampoco se puede soslayar la cantidad de trámites administrativos que las empresas están obligadas a realizar para legalizarse y legalizar su actividad productiva. La tramitología, que es un componente importante de la hiper regulación que se señaló anteriormente, ahoga a los nuevos empresarios, pero también a las empresas con mayor experiencia, no sólo por su complejidad, sino porque estos proliferan generando un ambiente cada vez mayor de inseguridad jurídica. Frente a esta incertidumbre jurídica, la empresa se ve obligada a incurrir en gastos de asesoría legal con el fin de navegar las tempestuosas aguas de la burocracia con el fin de cumplir los requisitos que le exige la ley. Este Leviatán administrativo y legalista resulta en un desincentivo muy importante para la empresa legal y su actividad productiva en Colombia.

LAS VENTAJAS PERVERSAS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA ILEGAL

Las actividades económicas ilegales, que medran en las condiciones señaladas anteriormente, gozan además de distintos tipos de ventajas competitivas favorables que difícilmente pueden remontar los emprendimientos legales. Estas ventajas no sólo provocan una desviación de recursos y capacidades económicas hacia la ilegalidad, sino que tienen un efecto perverso en el funcionamiento de las instituciones y el bienestar de la sociedad.

- **No tributación:** En primer lugar, a diferencia de la economía ilegal, la empresa formal tributa. Esta tributación, en principio, debería generar efectos positivos para el conjunto de la sociedad. Los recursos provenientes de la actividad económica formal pueden ser empleados para la producción de bienes y servicios públicos, programas de desarrollo social y, en general, el

mejoramiento de la infraestructura física y social de la cual goza toda la ciudadanía. El problema que engendra la no tributación por parte de la economía ilegal no sólo radica en el hecho de que pone en desventaja a la empresa ilegal, sino en que genera pérdidas para las erario, y por lo tanto, para la capacidad del Estado de proveer un gobierno efectivo.

- **Ausencia de garantías laborales:** En segundo lugar, la empresa legal vincula trabajadores de manera formal. Esto quiere decir que la vinculación de recursos humanos que hace la empresa privada ofrece garantías laborales y jurídicas a los trabajadores, a las cuales están vinculados aspectos como la seguridad social en términos de acceso al sistema de salud pública y al sistema pensional. En un país donde, según el DANE, la informalidad laboral se encuentra en el 48,5% en el 2017¹⁶, la generación de empleo formal es una urgencia que sólo se puede atender de forma sostenible ampliando las capacidades de la empresa privada para vincular más trabajadores, y generando mayor emprendimiento y nuevas actividades productivas diversas y competitivas. La economía ilegal (tanto como la informal) no tiene por definición ni interés ni capacidad de ofrecer estas garantías a sus trabajadores. Por el contrario: en no pocas oportunidades las economías ilegales emplean los recursos humanos de manera forzosa, en condiciones de riesgo físico, sin ninguna estabilidad y sin los beneficios y la protección mínima, todo lo cual vulnera sistemáticamente los derechos de las personas y compromete el bienestar también de su entorno familiar.
- **Garantías jurídicas y ambientales:** A diferencia de la actividad económica ilícita, la empresa privada se ve obligada por la legislación colombiana a ofrecer una serie de garantías de orden jurídico y ambiental. En principio, la iniciativa empresarial legal no procede con su actividad productiva sin las licencias ambientales y sin haber cumplido a cabalidad con los requerimientos exigidos por las autoridades competentes según el sector de la economía en el que se enmarque esta actividad. Además, la empresa es responsable ante las autoridades estatales y ante el escrutinio público por el desempeño de sus actividades productivas, los daños que ocasionen

16. DANE. Boletín Técnico “Medición de empleo informal y seguridad social trimestre Móvil mayo – julio de 2017”. 11 de septiembre de 2017. Pág. 3. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may17_juL17.pdf

en materia ambiental y tienen capacidades de reparar estos daños y asumir responsabilidades cuando éstos se producen. Las economías ilegales no sólo muestran un comportamiento predatorio con los recursos naturales, sino que la precariedad de sus técnicas de operación genera costos altísimos al medio ambiente y a la salud humana. Esto se ve agravado por el hecho de que la economía ilegal no es responsable ante ninguna autoridad por los daños que ocasionen y por lo tanto sus ganancias no son partícipes de la reparación ambiental o social que estos daños demanden.

ALGUNAS RECOMENDACIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN

La contención de las economías ilegales requiere el concurso del Estado, de la propia empresa privada y de la sociedad en su conjunto para transformar positivamente las condiciones estructurales que facilitan el florecimiento de las economías ilegales. Ello implica, entre otros:

- Un esfuerzo estratégico por depurar y racionalizar los marcos normativos, armonizarlos y articular la acción de las distintas entidades y agencias regulatorias que tienen relación con el desarrollo de las actividades económicas y empresariales.
- Eliminar prácticas de “populismo anti-técnico” que refuerzan la cultura contraria al emprendimiento y que, con base en un discurso antagonístico (empresa versus comunidad) han servido de combustible a la adopción de medidas que satisfacen a una opinión pública no siempre bien informada y no pocas veces capturada por intereses creados (de actores incluso ilegales), como ha ocurrido por ejemplo con las consultas populares en las que se ponen en riesgo importantes proyectos económicos y los beneficios que estos generan.
- Fortalecer la capacidad de las autoridades para el cumplimiento efectivo de la ley, lo cual debe ir unido a la ejecución de medidas eficaces contra la corrupción (no sólo mediante los controles estatales, sino con el concurso de las empresas y de la ciudadanía).
- Ajustar la oferta de infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos a la demanda de los mismos

para el desarrollo de actividades económicas lícitas, de tal forma que se faciliten los encadenamientos productivos, la inserción en los mercados, y la agregación de valor. No se debe subestimar el impacto positivo que tiene la inserción económica a la hora de catalizar el fortalecimiento y la mayor penetración institucional.

- Facilitar las condiciones para el cumplimiento de los requisitos y condiciones para el desarrollo de actividades económicas legales, lo cual comprende no sólo la mejor calidad regulatoria, sino la simplificación de procedimientos y la reducción de los costos asociados a ellos.
- Articular distintas formas de estímulos para la creación de nuevos emprendimientos, no sólo mediante beneficios tributarios (que, aisladamente considerados tienen un efecto igualmente aislado), sino mediante la estructuración de un sistema de oportunidades para el desarrollo de las operaciones empresariales en condiciones adecuadas de competitividad y productividad.
- Impulsar estrategias de transformación cultural no sólo en materia de legalidad sino en cuanto a la valoración social del aporte de la empresa privada a la agenda de desarrollo. Lo anterior involucra de una manera importante a las propias empresas, tanto en su relacionamiento con su entorno inmediato como en su capacidad para visibilizar la generación de valor social compartido y sus buenas prácticas de responsabilidad social empresarial.
- Intensificar la lucha contra el lavado de activos, que constituye el centro de gravedad alrededor del cual giran las actividades económicas ilegales, cuyo ánimo de lucro sólo se ve satisfecho, finalmente, mediante la introducción de los beneficios obtenidos al circuito económico legal. Estos esfuerzos deben incluir tanto medidas coercitivas y punitivas como medidas de control y seguimiento a los recursos y políticas de bancarización y facilitación del acceso al sistema financiero.
- Promover e incentivar prácticas de consumo responsable, no sólo mediante campañas de información y educación, sino mediante incentivos de distinta naturaleza que afecten directamente la conducta de los consumidores.

en contexto 15

*A*llí donde no hay condiciones para el emprendimiento legal, se genera un campo fértil para la ilegalidad. La lucha eficaz contra las economías ilegales (y en particular, las economías criminales) es condición necesaria para el fortalecimiento institucional, la lucha contra la pobreza, y el desarrollo sostenible. Para ello se requiere la promoción y la facilitación de la actividad empresarial dentro de la legalidad. Es imprescindible desarrollar estrategias que impulsen una lucha contra las economías ilegales a través de la articulación de esfuerzos tripartitos (Estado-empresa-sociedad) orientados a promover la actividad de la empresa privada en toda la extensión de la geografía colombiana.