
10 AÑOS DE LA LEY PÁEZ
Impacto Económico
Resumen Ejecutivo



Equipo de Investigación del CIENFI

Universidad Icesi

Director del Proyecto

Julio César Alonso C.

Investigadores

Julio César Alonso C.

Héctor Ochoa Díaz

Jhon James Mora R.

Marta Cecilia Jaramillo M.

Coordinadora Investigación

Ana María Lotero A.

Asistentes de Investigación

Vanesa Montoya

Gloria Cecilia Martínez

Ángela Marcela Martínez

Julián Durán

Fabio Romero

Jacobo Ocampo

Maria Emma Cantera

Paul Semaan

La Ley 218 de 1996 (más conocida como la Ley Páez) es tal vez el hito más importante de finales de siglo en la vida económica y social del departamento del Cauca y en especial del norte del Cauca. Es innegable la importancia de esta ley de incentivos tributarios en la transformación del aparato productivo caucano y en la atracción de inversión al departamento.

La tragedia del 6 de Junio de 1994 generó cuantiosas pérdidas tanto de vidas humanas como de infraestructura en una gran zona del departamento del Cauca, generando la necesidad inmediata de un proyecto de ley que fomentara la inversión en una región, que además ha sido fuertemente afectado por la violencia, lo cual es una limitante para la atracción de grandes inversionistas privados, tanto nacionales como extranjeros.

La Ley Páez surgió como una respuesta a estos problemas, propiciando los incentivos iniciales necesarios para los empresarios, que de otro modo no hubieran constituido sus empresas en la zona afectada. Esto permitió el desarrollo económico y social de la región y el departamento del Cauca mejoró la calidad de vida de sus habitantes, gracias a la generación de empleos y a la evolución que debieron tener instituciones departamentales y municipales, como los Gobiernos del departamento y los municipios, la Cámara de

Comercio, la Corporación Autónoma Regional del Cauca, el SENA y COMFACAUCA, entre otros, debido a las crecientes exigencias de personal calificado y nuevos servicios.

Tras casi 10 años de estar vigente la Ley Páez presentamos este estudio cuya intención es documentar la transformación vivida por el aparato productivo del departamento del Cauca y en especial del norte del Cauca. Este libro es el resultado de un trabajo de investigación de más de un año que involucró un equipo de investigación del CIENFI (Centro de Investigaciones en Economía y Finanzas de la Universidad Icesi). Esta investigación contratada por un grupo de instituciones lideradas por COMFACAUCA, generó más de 10 documentos técnicos y dos libros, estos resultados son condensados en este resumen ejecutivo.

1 La Ley Páez

Tras casi una década del devastador terremoto de Popayán (1983), el departamento del Cauca vivió otro desastre natural. El 6 de Junio de 1994 un fuerte sismo generó una avalancha en el río Páez, la cuál afectó una gran zona de los departamentos del Cauca y del Huila. Este fenómeno natural implicó cuantiosas pérdidas tanto de vidas humanas como de infraestructura, perdidas que acentuaron el nivel de pobreza de la zona.

Pero peor aún, la catástrofe parecía haber afectado las oportunidades de crecimiento y desarrollo de la región. Los efectos tanto físicos como económicos, ambientales y sociales de la avalancha motivaron un proyecto de ley, con incentivos claros a largo plazo, que fomentara la inversión en la región que además de la tragedia natural había sido fuertemente afectado por la violencia.

La Ley Páez fue declarada constitucional mediante sentencia número C407 de 1995, surge como una respuesta a estos problemas. Esta otorgó incentivos tributarios de carácter nacional (exención de impuesto de renta) para la empresas que se constituyan dentro de la zona afectada por el fenómeno natural, que para el caso del departamento del Cauca comprendía inicialmente los municipios de *Caldono, Inzá, Jambaló, Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, Popayán, Miranda, Morales, Padilla, Puracé, Tambo, Timbío y Suárez*. Para el departamento del Huila la zona de influencia de la Ley correspondía a los municipios de: *La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Iquirá, Tesalia, Neiva, Aipe, Campoalegre, Gigante, Hobo, Rivera y Villavieja*.

La cobertura geográfica de la Ley Páez fue aumentada por medio del artículo 42 de la Ley 383 de 1997, incluyendo los municipios

caucanos de *Cajibío, Piendamó, Sotará, Buenos Aires, La Sierra, Puerto Tejada, Corinto y Patía*.¹.

A partir de la Ley Páez quedan exentas del impuesto de renta y complementarios las nuevas empresas del sector Agrícola y Ganadero, Microempresas, establecimientos comerciales, Industriales, Turísticos, y las compañías exportadoras y mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos. Para obtener dichas exenciones, las empresas debían instalarse efectivamente en la zona, o debían estar ubicadas en la zona antes del 21 de junio de 1994 y demostrar fehacientemente incrementos sustanciales en la generación de empleo.

La exención regiría por un período de diez años teniendo en cuenta los siguientes porcentajes y períodos de constitución de las empresas: El ciento por ciento (100%) para las empresas preestablecidas o nuevas que se establecieran entre el 21 de junio de 1994 y el 20 de junio de 1999; el cincuenta por ciento (50%) para las que se instalaran entre el 21 de junio de 1999 y el 20 de junio del año 2001; y el veinticinco por ciento (25%) para las que se establecieran entre el 21 de junio del año 2001 y el 20 de junio del año 2003. Para gozar de la exención no podía transcurrir un plazo mayor de cinco (5) años entre la fecha del

¹ Para el departamento del Huila también se presentó una adición de municipios a la lista original

establecimiento de la empresa y el momento en el que empieza la fase productiva.

Igualmente quedaron exentas del pago de todo impuesto, tasa o contribución, las importaciones que realice la empresa (maquinaria, equipos, materias primas y repuestos nuevos) siempre y cuando los bienes importados se instalen, utilicen, transformen o manufacturen, en alguno de los municipios beneficiados por la ley. Para gozar de este beneficio era necesario que la respectiva licencia de importación hubiera sido aprobada por el Ministerio de Comercio Exterior a más tardar el día 31 de diciembre del año 2003.

Así, la Ley Páez se convirtió en una herramienta de incentivo para el fomento de la actividad económica y la gran oportunidad para modernizar el aparato productivo de la economía caucana.

2 Contexto económico anterior a la Ley

El departamento del Cauca gracias a sus tierras fértiles, ríos y climas diversos, permitió que la actividad agrícola floreciera en él. El sector agropecuario, durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, era el sector de mayor participación en el Producto Departamental Bruto (PDB) mientras que la industria mantiene su participación más o menos constante durante el período.

Adicionalmente, el PDB per cápita del departamento del Cauca había venido presentando un lento deterioro frente al PIB per cápita nacional, gracias a la baja dinámica de crecimiento de su PDB.

Así, hasta mediados de la década del 90 la economía caucana se caracterizaba por su lento crecimiento relativo al crecimiento nacional y su gran inestabilidad, por un sector industrial poco dinámico y con baja participación en el PDB: Así mismo la economía caucana se caracterizaba por una muy baja participación en el comercio exterior, haciendo de esta una economía muy cerrada.

3 Ley Páez y el nivel de Actividad Económica

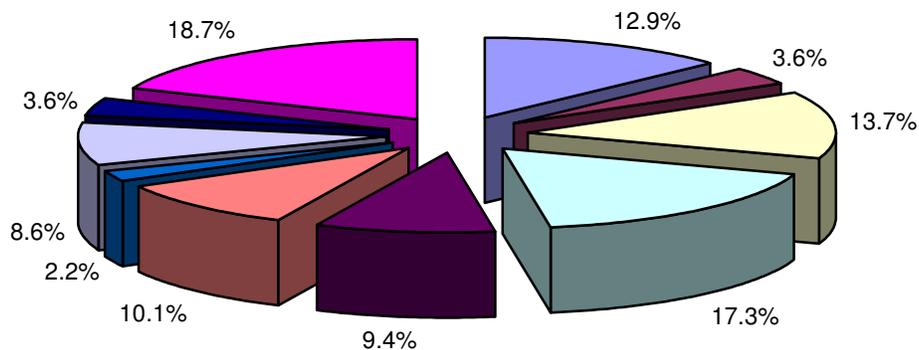
El cambio en la estructura productiva de la región es evidente para cualquier visitante actual de la zona Ley Páez que la conociera antes de 1995. La transformación en el paisaje de la zona, también se ha reflejado en la dinámica de la economía del Cauca (y en especial la del norte del departamento).

De acuerdo a la Cámara de Comercio del Cauca (CCC), a diciembre del 2005 se encontraban registradas 139 empresas en el Cauca como beneficiarias de la Ley Páez. Estas empresa presentaban una mayor concentración en el sector manufacturero

(98.3%), mientras que en el 18,7% de ellas corresponden al sector agrícola (Ver Gráfico 1). El 51.8% de estas empresas se encontraban localizadas en 12 parques industriales. Por otro lado, la mayor

concentración de empresas beneficiarias de la ley se presenta en Santander de Quilichao y Caloto. (Ver Tabla 1)

Gráfico 1. Distribución por sectores de actividad económica de las empresas con beneficios de la Ley Páez (a diciembre 2005)



■ Sector Metalmeccánico	■ Servicios Públicos
■ Plásticos, resinas, ceras y derivados del petróleo.	■ Alimentos, Bebidas y Productos agroindustriales
■ Construcción y comercialización de inmuebles	■ Artes gráficas y manufactura del papel
■ Confecciones	■ Productos Químicos y farmacéuticos
■ Ensamble y comercialización de equipos eléctricos	■ Agropecuarias

Fuente: Cámara de Comercio del Cauca y cálculo propios

Tabla 1. Empresas con beneficios de la Ley Páez por Municipio (a diciembre 2005)

Municipio	Empresas En Parques Industriales		Empresas Fuera De Los Parques		Total Empresas	
	#	%	#	%	#	%
Santander de Quilichao	21	29.2%	38	56.7%	59	42.4%
Caloto	37	51.4%	12	17.9%	49	35.3%
Villarica	6	8.3%	4	6.0%	10	7.2%
Miranda	5	6.9%	3	4.5%	8	5.8%
Puerto Tejada	3	4.2%	10	14.9%	13	9.4%
TOTAL	72	100.0%	67	100.0%	139	100.0%

Fuente: Cámara de Comercio del Cauca y cálculo propios

Según la misma fuente, estas 139 empresas generaban 4.873 puestos de trabajo directos,

concentrándose la gran mayoría de los empleados en el sector manufacturero

(68.3%) y en los municipios de Santander Quilichao y Caloto.

Así, los beneficios directos de la Ley se han concentrado en el sector manufacturero, hecho que se discutirá más adelante en detalle. Pero antes de concentrar el análisis en el sector industrial, es importante considerar el efecto que ha tenido la Ley Páez sobre el nivel de actividad económica del departamento del Cauca como un todo.

A partir la implementación de la Ley Páez el comportamiento de la economía del Cauca ha mostrado una notable mejoría, periodo en el cual la tasa de crecimiento promedio del PDB es por primera vez mayor que la tasa de crecimiento nacional. Además, en un año de crisis de la economía Colombiana (1999) se presentó un crecimiento positivo e importante

de 4.04%. Asimismo, en el año 2000, mientras la economía caucana crecía en un 8.89%, en promedio la economía nacional creció tan sólo un 2.9%.

Es más, si se compara el crecimiento del PDB promedio para diferentes periodos, se encuentra que el mayor crecimiento promedio se ha presentado durante el período de la Ley; crecimiento únicamente comparable con el presentado durante la década de los 70 pero con una mayor volatilidad que para el período de la Ley. Así, para el período de vigencia de la Ley no solamente se presenta el mayor crecimiento promedio de la economía caucana, sino que este es más estable que otros periodos considerados y por primera vez más estable que el mismo crecimiento nacional.

Tabla 2. Tasa de Crecimiento promedio del PDB del Cauca versus el nacional para diferentes periodos

<i>Periodo</i>	<i>1961-1995</i>		<i>1961-1969</i>		<i>1970-1979</i>	
	<i>Colombia</i>	<i>Cauca</i>	<i>Colombia</i>	<i>Cauca</i>	<i>Colombia</i>	<i>Cauca</i>
Crecimiento Promedio (1)	5.12%	3.49%	5.05%	2.22%	6.28%	4.27%
Desviación Estándar (2)	1.67%	4.93%	1.15%	4.98%	1.65%	4.67%
Coeficiente de Variación ((2)/(1))	0.33	1.41	0.23	2.24	0.26	1.09
<i>Periodo</i>	<i>1980-1989</i>		<i>1990-1995</i>		<i>1996-2004</i>	
	<i>Colombia</i>	<i>Cauca</i>	<i>Colombia</i>	<i>Cauca</i>	<i>Colombia</i>	<i>Cauca</i>
Crecimiento Promedio (1)	4.06%	3.83%	5.07%	3.51%	1.50%	4.01%
Desviación Estándar (2)	1.48%	5.04%	1.72%	6.02%	2.54%	3.02%
Coeficiente de Variación ((2)/(1))	0.36	1.32	0.34	1.71	1.69	0.75

Fuente: DANE, CEGA, INANDES y cálculo propios

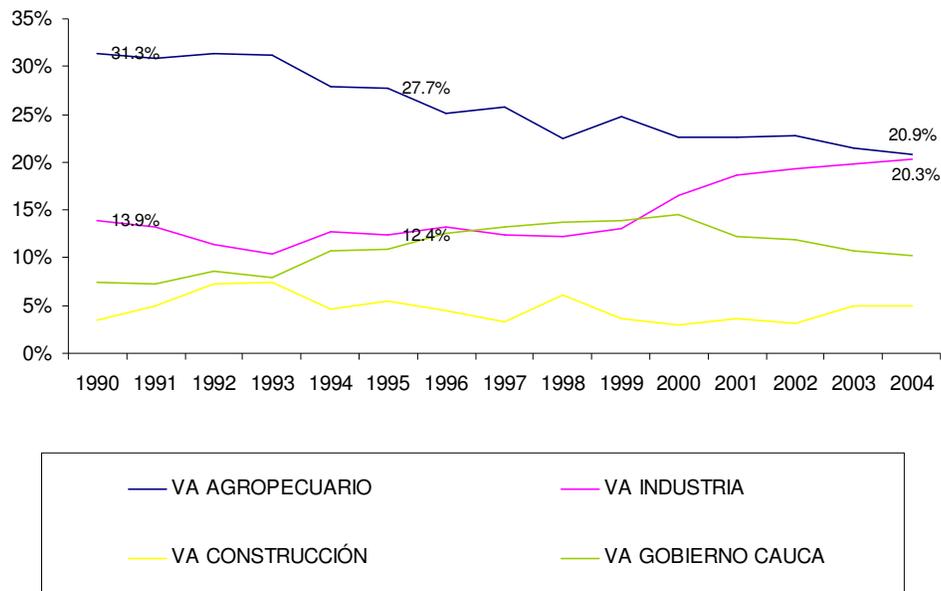
A pesar que fue en el sector industrial en donde se crearon más empresas a partir de la Ley, el sector agroindustrial sigue siendo el

más importante para la economía caucana. Como se observa en el Gráfico 2. El valor agregado de éste sector ha ido creciendo a

través de los años a una tasa constante. Por el contrario, en la segunda mitad de la década de los 90 el sector industrial empezó a crecer a una tasa muy superior a la de los otros sectores, por lo que en el 2004 su aporte a la economía caucana se acercó al aporte del sector agropecuario. De esta manera, el sector industrial ha ido adquiriendo importancia dentro del crecimiento de la economía del Cauca, sobretodo a partir de la Ley Páez.

Es importante resaltar que fue sobretodo a partir de 1999 que el valor agregado del sector industrial comenzó a crecer a una tasa importante. Por lo tanto, tal vez fue el crecimiento de este sector lo que le permitió a la economía caucana presentar una tasa de crecimiento positiva en medio de una crisis económica a nivel nacional.

Gráfico 2. Valor Agregado de los Principales Sectores Económicos del Cauca, millones de pesos de 94



Fuente: DANE

Regresando al comportamiento del PDB, este estudio desarrolló un modelo de Análisis Factorial Dinámico Generalizado (GDFAM por su sigla en inglés) para estimar el efecto sobre el PDB caucano de la Ley Páez.

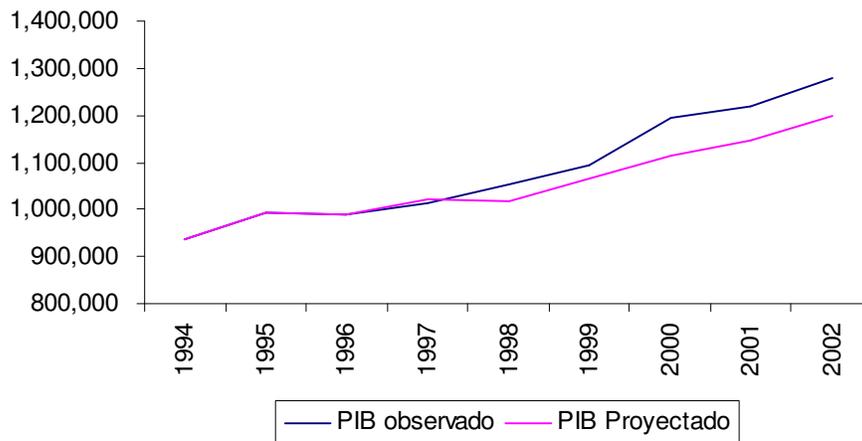
El modelo desarrollado permitió determinar cuál hubiera sido la dinámica de comportamiento del PDB caucano si las condiciones existentes antes de 1996 se hubieran mantenido. Los resultados de este ejercicio se presentan en

Gráfico 3.

Como se puede observar, el comportamiento es relativamente superior al obtenido para los otros años. De hecho, al 2002 se observa una diferencia de 1.7% para

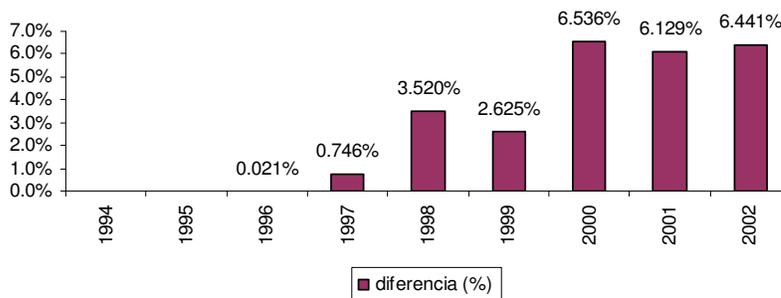
los primeros cuatro años evaluados y una diferencia promedio de 6.4% para los tres últimos años evaluados.

Gráfico 3. Comparación de la Proyecciones del PIB Caucano sin cambio estructural de la Ley Páez y el Observado (1997-2002) (millones de \$ de 1994)



Fuente: Cálculos Propios

Gráfico 4. Comparación de la Proyecciones del PIB Caucano sin cambio estructural de la Ley Páez y el Observado (1996-2002) (millones de \$ de 1994)



Fuente: Alonso (2006)

Así, existe evidencia de un aumento en el PDB del Cauca gracias a la Ley Páez. Por otro lado, también existe evidencia a favor de un cambio en la estructura productiva caucana y

en especial el inicio de un proceso de industrialización.

Si bien un proceso de industrialización implica un proceso de largo plazo, en la sección anterior se ha presentado evidencia a favor de un cambio estructural en la economía caucana. Según las cuentas departamentales del DANE, el crecimiento promedio del VA industrial (VAI) de 1990 a 1995 era de 1.7% anual, mientras que para el periodo de vigencia de la Ley Páez el crecimiento promedio anual es del 10.3%. Claramente la dinámica industrial en el Cauca ha cambiado a partir de la Ley Páez. De hecho, el crecimiento del VAI caucano ha sido es muy superior al nacional (a excepción del año 1997).

Es innegable pues la gran dinámica de la industria caucana a partir de la Ley Páez. Antes de ella, la industria caucana no estaba diversificada y el subsector que más contribuía al VAI departamental era el de Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos. A partir de 1997 la composición del VAI caucano inicia su transformación. Aparecen nuevos subsectores entre los que se deben destacar la gran participación del subsector de Elaboración de productos alimenticios y de bebidas. Este subsector representaba el 78.3% del VAI caucano, seguido por el subsector de Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón con una contribución del 8.7%.

En los siguientes años de vigencia de la Ley Páez, el subsector de Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón

gana participación gracias al gran crecimiento de su valor agregado, hasta alcanzar una participación del 30.4% en el VAI departamental. Por otro lado, si bien el Valor agregado del subsector de Elaboración de productos alimenticios y de bebidas no disminuyó su participación paulatinamente fue disminuyendo su participación en el VAI departamental, hasta alcanzar un 36.8%.

Otro sector que ha ganado participación en el VA industrial del Cauca desde 1997 es el de Fabricación de productos de caucho y de plástico que para el 2004 contribuía con el 10.8%. Este subsector es seguido por los sectores de Fabricación de sustancias y productos químicos y Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones, con participaciones de 5.7% y 5.6% respectivamente.

Finalmente, es importante resaltar que no existe un único subsector que se halla convertido en el motor del crecimiento del VAI del Cauca, cada uno de los subsectores anteriormente mencionados presenta una dinámica diferente que se complementa. Esta diversificación de la estructura productiva de la industria manufacturera caucana causada por la Ley Páez puede explicar el buen ritmo de crecimiento que presenta el sector.

Por otro lado, es importante mencionar que la relación del departamento con el resto del mundo también sufrió una transformación

trascendental. Durante el período 1966-1995, el comercio exterior del Cauca se caracterizó principalmente por un bajo dinamismo; las exportaciones e importaciones de éste departamento eran mínimas. Aunque gozaba de una balanza comercial favorable (y estable), su nivel de comercio exterior era muy bajo en comparación con el de los demás departamentos de Colombia.

A partir de 1996, se presenta un episodio dinámico del comercio exterior caucano. Este cambio estructural en el comportamiento del comercio exterior caucano se explica por la implementación de la Ley Páez.

El estudio brinda evidencia para afirmar que La Ley Páez incidió significativamente en el aumento tanto de las exportaciones como de las importaciones. Gracias a la Ley la economía del Cauca ha logrado incrustarse más en el comercio exterior y, aunque aun no hace parte de los departamentos que más exporta o importa, actualmente sus puertas están más abiertas al mercado externo lo cual le ha permitido cerrar la brecha en materia de comercio exterior entre el Cauca y los demás departamentos².

Fueron las importaciones las que más crecieron a partir de dicha ley. De hecho,

² Es importante destacar que departamentos con el mismo nivel de desarrollo y grado de comercio exterior (como Huila y Nariño) no presentaron este cambio trascendental en el comportamiento del sector externo.

mientras la participación de las exportaciones en el PDB entre 1990 y 2000 crecieron 1.86 puntos porcentuales, la participación de las importaciones lo hicieron en 8.68 puntos porcentuales.

Esta evidencia, refuerza la intuición de que las empresas que llegaron al Cauca atraídas por los beneficios de la Ley Páez son principalmente importadoras (más que exportadoras), y muy probablemente sus productos terminados van principalmente al mercado interno (más que al externo). Esto permite concluir que la mayor parte de las empresas acentuadas en el Cauca pertenecen al sector industrial, el cual compra materia prima para transformar, dar valor agregado y luego sacar al mercado.

Los aumentos tanto de las importaciones como de las exportaciones jalonados por el crecimiento del sector industrial que surgió en la zona norte del Cauca por la Ley Páez, permitieron que en solo 5 años (entre 1995 y 2000) el índice de apertura del Cauca se asemeje al de la capital, ciudad reconocida por su nivel de apertura debido esencialmente por el dinamismo económico que se concentra en la ciudad y sus alrededores.

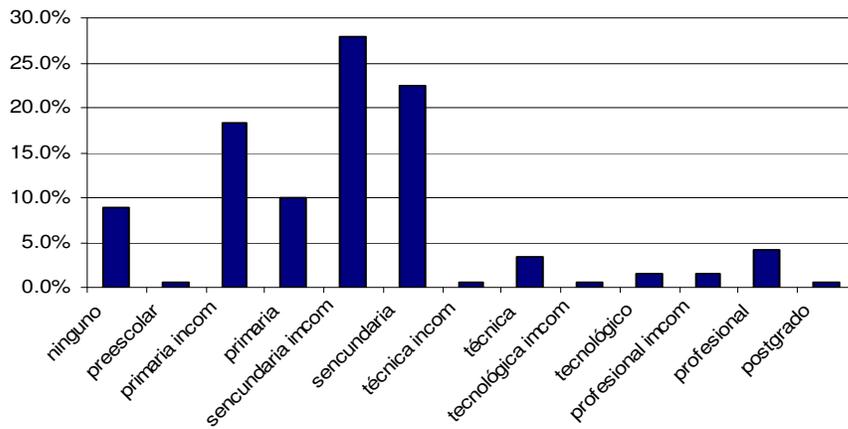
Por lo tanto, la Ley Páez ha logrado que el departamento del Cauca inicie un proceso dinámico de inserción en el comercio exterior, lo cual es muy importante en el actual mundo globalizado.

4 Ley Páez y Empleo

Tal vez la principal vía de transmisión para que el crecimiento económico se traduzca en mayor bienestar para la comunidad, y donde este bienestar se produce es el empleo.

En el marco de este estudio se diseñó una encuesta que permitió medir el comportamiento del mercado de trabajo de tres municipios del norte del Cauca: Puerto Tejada, Caloto y Villarrica para el mes de abril de 2006.

Gráfico 5. Distribución de la población según el nivel educativo.



Fuente: CIENFI. Cálculos propios.

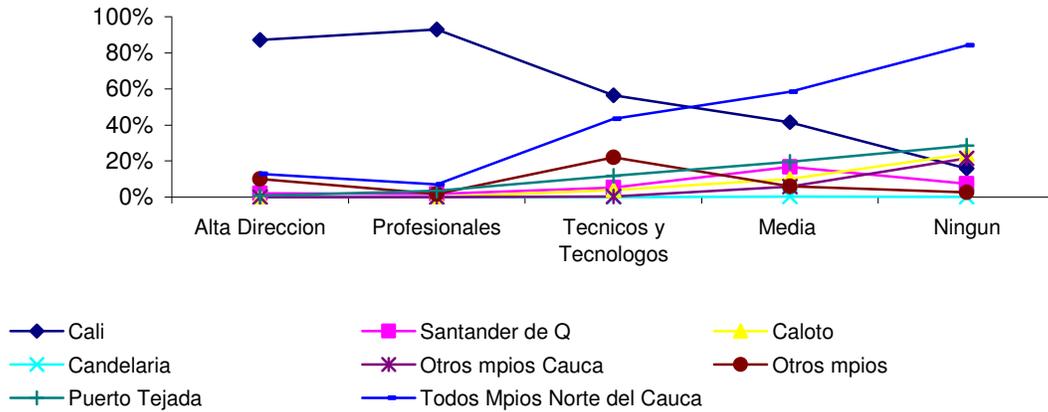
De la encuesta a los hogares se puede inferir el grado de capacitación de la mano de obra de la región (Ver Gráfico 5). La población se concentra principalmente, en los niveles de secundaria, secundaria incompleta, primaria y primaria incompleta. Es importante resaltar que la población que ha alcanzado niveles de educación técnica, tecnológica y profesional es considerablemente baja.

Así, los niveles de capital humano en la zona son bastantes precarios, la formación de los pobladores de estos municipios no parece satisfacer las demandas de personal capacitado que efectúan las empresas que se localizaron

en la región por motivo de aprovechar los beneficios de la Ley Páez. La formación de los individuos tampoco parece satisfacer la demanda de las empresas que decidan permanecer allí una vez se acaben plenamente los beneficios de la Ley Páez. La falta de capacitación y profesionalización en la población de los anteriores municipios muestra que las cosas han cambiado poco desde el resultado encontrado por el estudio de la Cámara de Comercio del Cauca (1998), según el cual buena parte de los empleos generados en la zona de la Ley Páez en el norte del Cauca, no fueron para los habitantes de la región sino para personas

provenientes de otras localidades del departamento del Cauca.

Gráfico 6. Origen de los empleados por áreas de desempeño en empresas Ley Páez.



Fuente: CIENFI. Cálculos propios.

Concentrando la atención en los empleados, se encuentra que el sector primario³ apenas cubre el 10% de los ocupados. El sector secundario (industria manufacturera) contribuye con un 24% y el sector terciario (actividades comerciales y de servicios) genera el 66% del empleo para los habitantes de la zona. Además, el 51% de los empleos son permanentes, mientras que el 49% son temporales.

Por otro lado, también se aplicó una encuesta a una muestra de empresas durante el mismo período y para la misma área geográfica. La muestra incluyó tanto empresas que se encontraban usando los beneficios de la Ley Páez en el 2006, como empresas que no tenían dichos beneficios.

Esta encuesta a las empresas permitió determinar el origen de los trabajadores que suplen los puestos de trabajo en las empresas que gozan de los beneficios de la Ley.

Como puede observarse del Gráfico 6, en las ocupaciones de alta dirección se contrata principalmente a trabajadores provenientes de la ciudad de Cali, esto también se repite en trabajadores con nivel de calificación profesionales, técnicos y tecnólogos. Así, los trabajadores con mayor nivel de calificación provienen directamente de la ciudad de Cali; mientras que posiciones que no requieren un grado alto de calificación provienen en su mayoría del norte del Cauca.

Es decir, el mercado laboral del norte del Cauca se caracteriza por la baja calificación de

³ compuesto por las actividades agropecuarias y mineras

la mano de obra local que se refleja en el alto porcentaje de individuos de Cali que cumplen funciones de alta dirección, profesionales y técnicos; empleos asociados a los mayores salarios. Precisamente, en la siguiente subsección se presenta un análisis de la evolución de los salarios en los municipios del departamento del Cauca.

Por otro lado, para determinar el efecto de la Ley Páez sobre los salarios de los trabajadores se empleó la base de datos de COMFACAUCA para comparar en un mismo período los salarios de individuos que trabajen en municipios del Cauca en el área de influencia de la Ley con aquellos que no están en municipios del área de influencia.

Se encontró que los salarios promedios para municipios como Corito, Toribio, La Sierra no parecen variar sustancialmente entre el 2001 y el 2005. Por otro lado, existen municipios como Villarrica cuyos salarios aumentaron sustancialmente del 2001 al 2005 y municipios cuyos salarios promedios cayeron en el periodo como es el caso de Jambalo.

En los municipios que no están cobijados por la Ley Páez claramente se conservó la brecha entre el 2001 y el 2005. En términos generales los salarios aumentaron pero claramente aquellos municipios que tenían salarios altos siguieron teniendo salarios altos

mientras que los que tenían salarios bajos siguieron teniendo salarios bajos.

Los resultados obtenidos muestran que dentro de los municipios que no están cobijados por la ley Páez, existe *polarización salarial*, es decir, la concentración de la distribución de los salarios en polos focales, por lo cual algunos municipios se concentran en salarios medios bajos mientras que otros se concentran en salarios medios altos. Por otro lado, en los municipios cobijados por la Ley Páez existe *convergencia en los salarios*, es decir, que en este grupo de municipios presenta una tendencia a la igualdad en los salarios promedio.

Así pues, existe evidencia de serios problemas en términos de formación de los trabajadores en los municipios de análisis (Puerto Tejada, Caloto y Villarrica): Mientras que la población se concentra en los niveles educativos con primaria incompleta, secundaria incompleta y secundaria completa las demandas por empleos con niveles altos de calificación son provistos por trabajadores provenientes de municipios como Cali.

En este sentido, al parecer siguen siendo válidas las conclusiones del estudio realizado por la Cámara de Comercio del Cauca en 1998 según el cual una parte de los empleos generados en la zona de la Ley Páez en el norte del Cauca, no fueron para los habitantes de la región sino para personas provenientes

de otras localidades del departamento del Cauca, y en especial, los empleos de cargos directivos y administrativos son provistos por trabajadores provenientes de la ciudad de Cali.

La situación laboral de los municipios analizados muestra un círculo vicioso a romper: Las empresas no contratan trabajadores con alto nivel educativo porque no lo consiguen y los trabajadores de la región no alcanzan niveles educativos altos porque las empresas no los demandan. Este hecho es tan preocupante que cuando se analiza el subempleo por competencias el porcentaje es bajo e inexistente ya que los trabajadores de la región están realizando actividades que no requieren un nivel de educación superior.

Estos resultados sugieren que se debe mejorar y aumentar la capacitación y profesionalización de las personas que habitan en los municipios de Caloto, Puerto Tejada y Villarrica ya que los niveles de educación actuales no parecen estar acordes con el de la mano de obra solicitada por las empresas de la Ley Páez. Sin embargo, las empresas de la región deben comprometerse a contratar los trabajadores que se hayan capacitado. La deficiencia de personal capacitado y la necesidad de las empresas pueden orientarse en áreas administrativas, de salud y de operación de equipos, de transporte y oficios.

5 Impacto fiscal de la Ley Páez

Como se mencionó, la Ley Páez implicó la reducción parcial o total del impuesto de renta y de aranceles para las empresas que se establecieron en el área de influencia, pero la exención de tributos del orden nacional también fue acompañada de la reducción de impuestos del orden municipal. En general, cualquier reducción de impuestos se espera genere mayores beneficios para la sociedad que la posible reducción de ingresos que sufriría la hacienda pública.

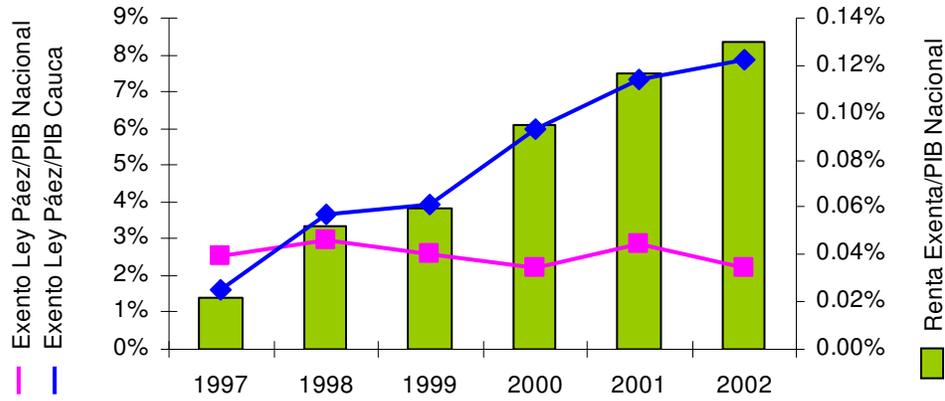
Como ya se ha discutido, la Ley Páez ha provocado transformaciones estructurales en la economía caucana que se han reflejado en el nivel de actividad económica y empleo del área de influencia. Pero como es natural, una exoneración de impuestos también puede generar costos fiscales tanto para la nación como para los municipios del área de influencia.

Como se puede observar en el Gráfico 7, el monto de renta exenta total como porcentaje del PIB nacional (medido en el eje izquierdo de las ordenadas) ha sido en promedio, en los seis años estudiados, del 2.5%. Sin embargo este monto tiene una tendencia decreciente y presentó un crecimiento negativo del 12% desde 1997 hasta el 2002. El monto exento por Ley Páez, que muestra un comportamiento creciente, representa en el 2002 el 0.13% del PIB

nacional y el 7.9% del PIB del departamento

del Cauca.

Gráfico 7. Costo de los beneficios tributarios de Renta y Ley Páez.



Fuente: DIAN, DANE y cálculo propios

Este estudio determinó el costo fiscal en el que incurrió la nación por la exención de renta mediante la Ley Páez. Este cálculo parte de encontrar el costo fiscal para un año determinado (CF_t) a partir del valor de la base gravable exenta (BE_t) y la tarifa anual vigente del impuesto de renta, que para estos años fue del 35%. Es decir:

$$CF_t = 0.35 \times BE_t$$

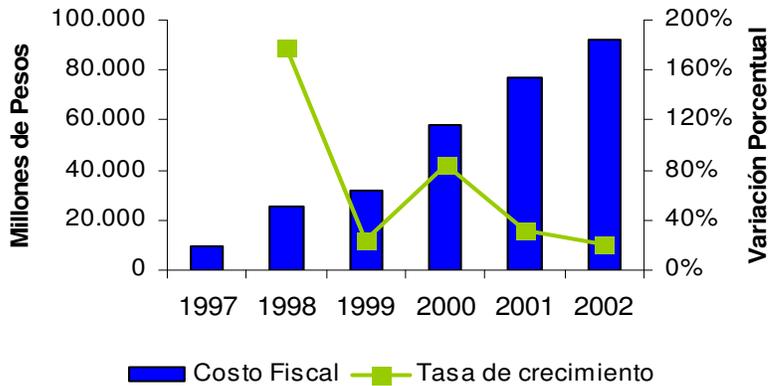
Es importante resaltar que este cálculo sobreestima el efecto de la Ley sobre los ingresos del GNC, pues supone que el nivel de actividad económica sería el mismo con y sin Ley Páez. Es evidente que el nivel de actividad económica del Cauca, y en especial la actividad industrial, no hubiese sido el mismo sin o con Ley Páez. Sin embargo, no

es muy claro que parte de esta nueva actividad económica del departamento del Cauca corresponde al desplazamiento de la producción de otros departamentos al Cauca y que parte corresponde a nueva producción que no existiría sin la Ley. Dado que no es posible determinar este monto, se realizó el cálculo tal como se expresa anteriormente, teniendo en cuenta que éste corresponderá a la “cota máxima” del costo fiscal. (1)

Al realizar este cálculo, como se nota en el Gráfico 8, el costo fiscal de la Ley Páez en pesos corrientes ha venido creciendo hasta alcanzar, en el 2002, un monto de \$92.316 millones. En el año 1998 se presentó el mayor crecimiento del costo fiscal, 178%, dado que la mayoría de las empresas se constituyeron entre 1996 y 1997 lo que implica un

incremento del monto exento y por ende del costo fiscal. En el año 2000 se observó un crecimiento del 84% nuevamente explicado por el significativo número de empresas que se constituyeron en 1999.

Gráfico 8. Costo Fiscal de la Ley Páez y su tasa de crecimiento



Fuente: DIAN y cálculo propios

Aunque el costo fiscal ha venido aumentando, como se dijo anteriormente, en los últimos tres años de estudio se presenta un crecimiento decreciente explicado especialmente por la disminución del número de empresas e industrias constituidas y las variaciones en los porcentajes de beneficios otorgados por la Ley.⁴

El valor presente neto (VPN) del costo fiscal acumulado al año 2002⁵ de la Ley Páez es de \$375.099 millones del 2002, lo cual representa el 0.18% del PIB colombiano y el 11.22% del PIB del Cauca, y el 3.4% del recaudo nacional por impuesto de renta (para el 2002).

Efecto fiscal para las finanzas del Gobierno Nacional Central

La Ley 218 de 1995, al estimular el establecimiento de nuevas empresas en la región, podía aumentar los ingresos municipales, debido a que aquéllas debían pagar los impuestos de industria y comercio,

⁴ La cuantía de exención rige durante diez años de acuerdo con unos porcentajes a partir del período de constitución: 100% para las empresas preestablecidas o establecidas de Junio del 1994 hasta 1999, el 50% para las instaladas entre 1999 y junio del 2001 y del 25% para las establecidas entre el 2001 y el 2003.

⁵ Este es el último año para el cual existe información disponible.

sobre las ventas que realizaran desde la zona, el predial, y el de la gasolina. Adicionalmente, al incrementarse el nivel de empleo de las personas residentes en la región, el consumo podría aumentar, lo cual beneficiaría los negocios ya establecidos en los municipios, o los nuevos que resultaran como consecuencia de la mayor capacidad de compra de los residentes, tales como tiendas, supermercados, almacenes, proveedores de servicios y sitios de diversión, sobre los cuales también aumentaría la recaudación del impuesto de industria y comercio.

Igualmente, se esperaba que se incrementaran los ingresos municipales derivados de las licencias de construcción de facilidades industriales y comerciales y posiblemente de las nuevas viviendas que fueran el resultado del aumento del empleo y las mejoras en el bienestar de los habitantes⁶.

Para tener claros los efectos de esta ley en las finanzas de los municipios que resultaron beneficiados con ella, este estudio empleó modelos econométricos para analizar las bases

de datos de ingresos y egresos de los municipios, preparadas por el Banco de la República, Planeación Nacional, y la Contraloría General de la Nación.

El estudio demuestra que la importancia de los recursos propios, es decir de los ingresos tributarios, fue mayor en todos los municipios de la zona de influencia. Este resultado significa que a pesar de que los municipios hubieran realizado exenciones complementarias a la Ley Páez, el crecimiento promedio de los ingresos tributarios, al final del período de estudio, compensó la reducción experimentada en los primeros años de la Ley.

Los resultados también indican que el comportamiento de las finanzas de los municipios fue diferente en el período posterior a la expedición de la ley frente al comportamiento que había presentado desde 1987 hasta el 1995. En especial, los ingresos tributarios y no tributarios de los municipios del área de influencia aumentaron sustancialmente, gracias a la Ley.

En resumen, el costo fiscal de la Ley Páez para la Nación fue relativamente bajo, mientras que para los municipios sólo se encontró beneficios, no obstante estos últimos también otorgaron exenciones.

⁶ Es importante tener en cuenta que algunos municipios del departamento del Cauca aprobaron exenciones adicionales a las ya brindadas por la Ley Páez, sobre el impuesto de industria y comercio. Por ejemplo, Puerto Tejada otorgó exención del gravamen por 10 años a las empresas industriales y por 5 años a las comerciales y de servicios; Santander de Quilichao estableció una exoneración máxima del 35% por 5 años, de acuerdo con la localización y otros criterios que estableció el concejo municipal; y Caloto las exoneró de impuestos municipales por 10 años, a partir de 1996

6 Impacto sobre el medio ambiente de la Ley Páez

Hasta ahora se ha demostrado el gran crecimiento de la actividad industrial en el norte del Cauca. Los procesos de industrialización normalmente traen subproductos asociados a ellos (externalidades). Uno de esos subproductos es la contaminación del medio ambiente.

El estudio evaluó los posibles impactos medibles de la Ley Páez sobre el medio ambiente. En particular, el efecto sobre el recurso agua y el recurso aire.

Para analizar el efecto sobre las fuentes de agua, se concentró el estudio en el río Cauca y el río Palo, más específicamente en el área que comprende el norte del departamento del Cauca y límites con el Valle. En estos ríos confluye gran parte del vertimiento de desechos a las aguas que realizan los municipios y las industrias localizadas dentro de la zona de la Ley Páez, pues aunque algunos municipios y empresas vierten sus residuos sobre otros ríos menores, estos últimos terminan desembocando en el río Cauca y en el río Palo.

Más específicamente, se emplearon modelos econométricos e información de estaciones de monitoreo de la CVC para variables como el PH (indicador de la acidez o alcalinidad del agua), Sólidos Totales, Demanda Bioquímica de Oxígeno DBO₅.

(Mide la cantidad de oxígeno consumido o requerido en la eliminación de la materia orgánica, mediante procesos biológicos aerobios), Demanda Química de Oxígeno DQO (indicador del contenido de materias orgánicas oxidables en el agua) y Oxígeno Disuelto OD.

Los cálculos permiten concluir que no existe una alteración en la evolución de los parámetros que explican la calidad del agua como resultado de la aplicación de la Ley Páez. Por lo tanto, estos resultados señalan que no existe un cambio significativo en el deterioro de los parámetros de calidad del agua a partir de la Ley Páez, es decir, que no existe evidencia estadística dada la información de la CVC, de que la Ley Páez haya afectado negativamente la calidad del agua del río Cauca y el río Palo.

Por otro lado, la calidad del aire fue evaluada de manera indirecta, al estudiar el impacto de la contaminación ambiental sobre la salud humana, en especial las enfermedades respiratorias. En este caso, empleando pruebas estadísticas e información de la Secretaría Departamental de Salud del Cauca, se concluye que no existe evidencia estadística de que exista una diferencia entre los promedios de las tasas de IRA en municipios en el área de influencia de la Ley y aquellos municipios que no se encuentran en dicha área. En otras palabras, vivir en la zona de influencia de la Ley Páez no aumenta la

probabilidad de que más personas se enfermen de afecciones respiratorias como la IRA, que están asociadas a la contaminación ambiental.

7 Comentarios Finales

El estudio ha demostrado que la economía caucana ha sufrido una profunda transformación en su estructura productiva. Antes de la Ley Páez (1995), la economía caucana se caracterizaba por una participación del sector agrícola del 27% mientras que la industria representaba un 12.4%. La participación de la industria había sido muy similar a esta desde 1960. De hecho, el mismo sector industrial caucano era poco diversificado, presentando menos de 10 subsectores. Claramente, la economía caucana era predominantemente agrícola y presentaba una dinámica de crecimiento muy inferior al resto del país. Su ingreso per cápita estaba creciendo a un ritmo inferior al nacional lo que provocaba que la brecha entre el ingreso per cápita nacional y el departamental se fuera haciendo lentamente más grande.

La economía caucana, para 1995, se caracterizaba por su baja participación en el comercio exterior manteniendo niveles de exportaciones e importaciones muy similares en términos reales a los observados desde la década de los 60. La ley Páez ante la catástrofe que generó la avalancha del río Páez, surgió como una gran oportunidad de modernizar la

economía caucana. La exención de impuestos de renta y aranceles para las firmas que se establecieran en los municipios del área de influencia provocó un claro cambio en el comportamiento de los agentes económicos.

Para diciembre del 2005 se encontraban 139 empresas aún recibiendo los beneficios de la Ley Páez, generando 4.873 empleos directos, según la base de datos de la Cámara de Comercio del Cauca. Pero parecería que este número de empresas es poco y por tanto el impacto no fuera significativo. De hecho este libro demuestra que el impacto de la Ley Páez no es para nada despreciable.

Gracias a la Ley Páez se concentraron principalmente en Santander de Quilichao y Caloto empresas que aprovechando las exenciones de impuestos se concentraron en la actividad industrial. Este nuevo enclave industrial inexistente ante de la Ley, impulsó el cambio de la estructura productiva caucana. Para el 2002, la participación de la industria en la economía caucana se había acercado a la del sector agropecuario, con una participación del 19.2% para la industria frente a una participación del 22.8% del sector agrícola. Tendencia que no se había visto nunca antes en la historia del departamento.

La industria no sólo creció en participación, sino que también se diversificó y para lo corrido de la vigencia de la Ley Páez el valor agregado industrial del Cauca ha

crecido más consistente que el total nacional. Aún durante los años recesivos de 1998 y 1999.

También, gracias a la Ley Páez, la economía caucana ha sufrido una transformación en su relación con la economía global. Gracias a las industrias establecidas en el norte del Cauca, tanto las exportaciones como las importaciones del departamento se dinamizaron, pasando de una economía muy cerrada a ser una economía con un grado de apertura muy similar a la de Santafé de Bogotá. La economía caucana es hoy una economía incrustada en el comercio internacional a diferencia de departamentos que presentaban el mismo nivel de relación con la economía global antes de 1995 como Huila y Nariño.

Este cambio en la estructura económica caucana puede explicar por en promedio un crecimiento de 1.7% superior al esperado en un escenario sin Ley para los primeros cuatro años evaluados y una diferencia promedio de 6.4% para los tres siguientes años.

Pero los cambios que introdujo la Ley Páez no paran ahí. La distribución de los salarios en los municipios del área de influencia de la Ley es mucho más igualitaria que en aquellos municipios que no están cobijados por esta. Por otro lado, se encontró que el grado de capacitación de la mano de obra disponible en los municipios del área de

influencia no concuerda con la capacitación requerida por las empresas de la región, aunque para abril del 2006 un 50% de los puestos que requerían un grado de educación técnica o tecnológica son ya ocupados por habitantes del norte del Cauca. Es importante anotar, que si bien el proceso de educación y calificación de la mano de obra tarda décadas, es claro que hoy en día la zona presenta una mano de obra más calificada que al inicio de la Ley, probablemente fruto de la demanda de las empresas.

Por otro lado, el costo fiscal acumulado al 2002 para el Gobierno Nacional Central de las exenciones de renta se estimaron el 0.18% del PIB colombiano y el 11.22% del PIB del Cauca, únicamente y el 3.4% del recaudo nacional por impuesto de renta en el 2002.

La Ley Páez también afectó positivamente las finanzas públicas de los municipios del área de influencia al aumentar permanente los recaudos por industria y comercio (a pesar de las exenciones otorgados por los respectivos concejos municipales) y predial. Este aumento en los ingresos no se reflejó en un aumento en los gastos de inversión de los municipios de la zona.

Finalmente, el impacto ambiental de la Ley Páez fue evaluado analizando la evolución de las fuentes de agua y los posibles efectos en la pureza del aire. En ninguno de los dos casos se encontró que existiera un cambio

estadísticamente significativo en los niveles de polución o contaminación de los recursos que pueda ser atribuido a la actividad económica provocada por la Ley.

Así, aunque un proceso de industrialización no se consolida en 10 años., es claro que existe un impacto positivo de la Ley Páez sobre la estructura económica del departamento a costas de costos relativamente bajos. La evidencia está a favor del proceso que se ha iniciado. El costo fiscal ha sido relativamente bajo, los costos ambientales inexistentes.

Por otro lado, si bien los beneficios económicos aún no han podido ser totalmente trasladados a la región, pues este proceso toma más tiempo, sí se ha encontrado que la Ley ha provocado una mejor distribución de los ingresos salariales en los municipios del área de influencia., mayores ingresos tributarios, cambio en estructura productiva y la internacionalización de la economía.

Definitivamente se requiere consolidar en “anclaje industrial” en el norte del Cauca; en sólo 10 años se ha logrado un cambio que en otras regiones ha tomado mas de tres décadas, pero la continuidad del proceso de industrialización no está garantizada. Aún persiste la pregunta, ¿qué pasará con las empresas del norte del Cauca una vez todos los beneficios tributarios se marchiten? La

respuesta a esta pregunta no es fácil, y sólo se podrá conocer la respuesta si se continúa monitoreando el impacto de la Ley.