

Discurso de instalación

Jorge H. Botero presidente ejecutivo
Fasecolda

... Conozca de antemano la visión que tenemos del país y del sector asegurador en una coyuntura compleja pero, también, promisorio...

1. Colombia: un país en marcha

Jano, en la mitología romana, es un dios contradictorio que cierra y abre puertas, que mira tanto hacia el pasado como al futuro. Por eso se le representa con dos caras que miran hacia lados opuestos. Esa característica explica que se le tenga como emblema de la política, que tiene tanto de lucha y confrontación, como de búsqueda de consensos entre quienes gobiernan y sus opositores. Superar el fragor de las contiendas electorales es la urgencia del momento; las nuevas autoridades aciertan al huir del “*complejo adánico*”: la errónea creencia de que encuentran el país sumido en el caos y de hay que recomenzar a partir de cero.

Colombia es un país en marcha. Cada uno de los presidentes que hemos tenido desde el fin de la dictadu-

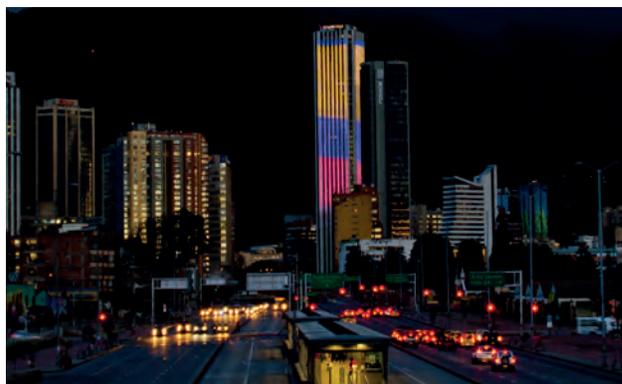


Foto: Andres Virviescas / Shutterstock.com

ra de Rojas en 1957 puede legítimamente considerar que entregó un mejor país que el recibido al comenzar su mandato. El joven y honorable gobierno de Duque merece, para bien de todos, un éxito resonante. La comunidad aseguradora, fiel a su lema de trabajar “*por un país más seguro*”, contribuirá a ese resultado en todo lo que esté a su alcance.



↑ Jorge H. Botero, presidente ejecutivo de Fasecolda. Inauguración de la Convención internacional de seguros 2018

Daré algunos datos que bien expresan el progreso nacional:

- Entre 1960 y 2017 la economía creció a una tasa media del 4.1% anual, mientras que América Latina lo hizo al 3.6%. En ese lapso, el PIB registró variaciones negativas solo en una ocasión: 1999; por contraste, el de la región se contrajo en cinco ocasiones.
- Entre 1945 y 2017 el ingreso per cápita se multiplicó por cinco; pasamos de ser un país pobre a uno de ingresos medios.
- La expectativa de vida al nacer, que al comenzar el siglo XX no llegaba a los 40 años, hoy supera los 74.
- Así haya problemas de calidad y de oportunidad en los servicios de salud, el sistema garantiza cobertura casi total.
- La tasa bruta de matrícula en la educación terciaria pasó del 4.0% en 1970 al 53.3% en 2014.
- Entre 2008 y 2017 el porcentaje de hogares pobres cayó del 42% al 26.9%. La tasa todavía es elevada pero la velocidad de la reducción es notable.
- El coeficiente Gini, que expresa la distribución del ingreso, mejoró entre 2008, cuando era de 0.567, a 0.508 en 2017, un avance marginal aunque no despreciable.
- El año pasado la tasa de homicidios fue de 24.5 por cada 100.000 habitantes/ año, la más baja en 41 años.

2. Seguridad ciudadana: los retos que nos preocupan

Según cifras de la Fiscalía General de la Nación, a la altura del mes de abril ese indicador muestra un preocupante deterioro. Esta inversión de una tendencia virtuosa y sostenida durante más de cuatro décadas obedece a las disputas territoriales entre bandas criminales por los territorios que fueron de las FARC; del crecimiento exponencial de los cultivos de coca y de su mayor productividad; de las ganancias en rentabilidad de ese negocio ilegal asociadas a la depreciación del tipo de cambio y a los subsidios, mal diseñados, al precio de la gasolina -insumo fundamental para la producción de cocaína- en zonas de frontera.

En ese contexto, respaldamos la decisión de convertir en obligatoria la erradicación de los cultivos, medida que debe adelantarse con infinito cuidado por la población campesina, la cual, a falta de otras oportunidades de vida, o constreñida a mantenerse en esa actividad por bandas criminales, es uno de los grupos de poblaciones más vulnerables de nuestro país.

Siempre nos ha causado estupor que los programas de sustitución voluntaria se hayan adelantado en los mismos lugares donde se cultiva la coca. Parece absurdo que las condiciones agronómicas, logísticas y sociales adecuadas para cultivar coca, lo sean también para cultivar arroz, maíz, cacao o palma aceitera. La solución tendría que ser otra: el diseño y puesta en marcha de programas integrales de colonización, prioritariamente en beneficio de familias cocaleras, en otras zonas del territorio que sean idóneas para la actividad agropecuaria, y que cuenten con vías de comunicación para una conexión eficiente con los centros de consumo.

Esos polos de desarrollo lo serían a cabalidad si hay presencia del Estado con toda su batería de servicios: seguridad, justicia, educación, salud, asistencia técnica, servicios públicos, etc., de tal manera



que se creen condiciones adecuadas para la inversión privada. Si esta fluye en cuantías suficientes se generarían círculos para acelerar el crecimiento del país.

Una estrategia semejante de apropiación del territorio fue desplegada por Brasil a mediados del siglo pasado; uno de sus hitos fue la construcción de Brasilia, que pasó a ser la capital del Estado. Los vastos territorios de la Orinoquía -el 27% de la superficie de Colombia- bien podrían albergar procesos de asentamiento propiciados por el Gobierno, primordialmente en beneficio de campesinos cocaleros que quieran iniciar nuevas vidas dentro de la legalidad.

El elevado número de homicidios que se están presentando en zonas que eran controladas por la guerrilla fariana requiere acciones enérgicas y eficaces para evitar que se produzcan, y para establecer con prontitud los responsables. Sabemos que el nuevo gobierno tiene el compromiso de redoblar esfuerzos para evitar su ocurrencia y que pronto divulgará las acciones que pretende adelantar. En cuanto a la identificación de los autores de esos crímenes registramos complacidos que los índices dados a conocer por la Fiscalía (cerca del 50%) son consistentemente mejores que para el resto de los homicidios (21,5%).

3. Seguridad económica: cuidar la estabilidad fiscal requiere acciones urgentes

Los notables logros sociales atrás reseñados, se dieron en contextos de elevado crecimiento. Por ejemplo, en los años comprendidos entre 2002 y 2014 la tasa promedio anual de la economía nacional fue del 4,7%, resultado que, en lo esencial, obedeció al viento de cola generado por factores externos y por la acumulación de capital y trabajo. Las circunstancias actuales son diferentes: la demanda externa no crece a tasas elevadas; no es fácil inyectar recursos nuevos de inversión fija y mano de obra a la economía en las magnitudes de otros tiempos; nos toca, entonces, dinamizar el mercado doméstico y mejorar la productividad factorial si queremos retornar a tasas de crecimiento potencial superiores al 4% anual, todo ello sin perjuicio de continuar el esfuerzo, poco exitoso hasta ahora, de encontrar nuevos destinos para la exportación de nuestra producción agrícola e industrial.

Para lograrlo, Gobierno, congresistas y empresarios tenemos que asumir las restricciones fiscales que se han venido acumulando a pesar de las sucesivas reformas tributarias. Para mantener la credibilidad de los tenedores de la deuda externa, y de la significativa porción de la emitida en pesos pero adquirida por inversionistas foráneos, nos hemos comprometido a lograr las metas contenidas en la regla fiscal. Luego de su reciente flexibilización, debemos llegar en el año 2027 a un déficit fiscal máximo del 1% como proporción del PIB. Por tratarse de una meta lejana parece fácil de alcanzar. No lo es; existen metas anuales. La de este año es del 3.1%; posiblemente será necesario un recorte de gastos debido al menor recaudo tributario esperado.

Si los objetivos anuales se incumplieren, y no fuéremos capaces de retornar a la senda prescrita, el resultado previsible es bien conocido: retrainimiento del crédito, depreciación del tipo de cambio y riesgos altos de recesión. Existen, además, otros factores negativos en el entorno que nos obligan a ser especialmente cuidadosos: las crisis en curso en Argentina y Turquía, la inminente



alza de los tipos de interés en los Estados Unidos, que tendrá efectos negativos en el costo del servicio de la deuda, y los esfuerzos extraordinarios de gasto que nos impone la masiva migración de venezolanos que huyen de la lamentable situación social que allí se vive.

No está, pues, como suele decirse, *“el palo pa’ cucharas”*. Queramos o no, tendremos que adelantar una estrategia de contención del gasto y de mejoras en el recaudo fiscal cuya primera etapa no es la atención de nuevos programas de gasto, sino, apenas, el establecimiento de fuentes de ingreso para financiar el faltante del presupuesto del año entrante, el cual, según estimaciones del Ministerio de Hacienda, es del orden de 25 billones de pesos, cifra cercana al 10% del gasto total.

En fecha reciente el Presidente Duque ha expresado que el camino para cerrar esa brecha no sería, como ha sido usual, una reforma tributaria, sino una ley de financiamiento del presupuesto de 2019. Al respecto hay que señalar que ese camino está contemplado en la Constitución y sirve para allegar los recursos faltantes mediante recortes y transferencias de gasto, y el acopio de nuevos ingresos. Sin embargo, en nuestra opinión, si se decretaran tributos estos no podrían tener vigencia indefinida por la razón elemental de que su objetivo precisamente consiste en conjurar el déficit de apropiaciones de un ejercicio presupuestal determinado, no de los futuros.

Si tuviéramos razón en este planteamiento, el Gobierno tendría que moverse en dos tiempos: en el primero, que deseablemente debería concluir este año, para resolver la situación del presupuesto del 2019; y, en el segundo, para someter al Congreso una reforma tributaria que tenga vocación de permanencia. Atender en momentos diferentes lo urgente y lo estructural nos parece una opción interesante.

Sea de ello lo que fuere, mencionaremos un conjunto de políticas que consideramos relevantes, casi todas ellas provenientes de las comisiones de ingresos y gastos en buena hora convocadas por la pasada Administración:

- La rigidez del gasto es excesiva y, por ese motivo, muchas veces su eficiencia es baja. El gasto público de Colombia es de los más inflexibles en la región. Es preciso dotarlo de flexibilidad.
- Diferentes estudios demuestran que el fraude a los programas sociales del Gobierno es elevado. Los colados en el Sisben y la corrupción con los recursos de la alimentación escolar ilustran la magnitud del problema. Urge combatir esta anomalía.
- Convendría decidir que los recursos por concepto de regalías que corresponden a la Nación se integren en un solo presupuesto nacional.
- El Gobierno central tiene un portafolio de inversiones de enorme tamaño que abarca entidades de los sectores petroquímico, transporte de hidrocarburos, energía, telecomunicaciones, finanzas, transporte aéreo y telecomunicaciones. Para todas estas actividades podría haber capitales privados disponibles. Una política de movilización de activos permitiría generar recursos cuantiosos para invertir en sectores estratégicos que no atienden los particulares, reducir la deuda pública y potenciar el crecimiento de la economía.
- Si bien la progresividad de los ingresos fiscales debe ser tomada en cuenta, la que importa en mayor medida es la situación después de transferencias directas a los beneficiarios del gasto social. Vía la focalización del gasto en los pobres, la regresividad del ingreso se atenúa o desaparece.
- El recaudo del impuesto al valor agregado es bajo en términos comparativos, incluidos países como Bolivia cuya informalidad es también elevada. La estructura vigente de exclusiones, excepciones y pluralidad tarifaria puede ser la causa de ese resultado negativo.
- Cuando las tarifas a la renta empresarial son excesivas, se pierde capacidad frente a los competidores externos, y, por ende, se desalienta la generación de empleo en la industria y el agro.
- El Congreso tiene la potestad de decidir que las tarifas de determinados impuestos se reduzcan en futuras vigencias bajo la condición de lo que

suceda con variables tales como el incremento del recaudo en fechas específicas de corte.

- Los beneficios tributarios de todo tipo, en la medida en que reducen el recaudo, constituyen modalidades de gasto público. Por eso deben ser temporales y computados en el presupuesto nacional.

4. Seguridad jurídica: recuperarla es un reto de enormes proporciones



Una de las innovaciones trascendentales de la Carta de 1991 consiste en la acción de tutela, la cual fue concebida como un instrumento judicial extraordinario para obtener la protección de los derechos fundamentales violados o amenazados por autoridades públicas y, en ciertos casos, por sujetos particulares. Bondadosa como es esta institución, con el correr de los años se ha desnaturalizado casi por completo.

Hoy no se sabe con certeza cuáles son esos derechos fundamentales. Mientras en el texto constitucional era claro que ellos solo se predicaban de las personas físicas, ahora se acepta que las jurídicas también los tienen. A través del perverso expediente de las “tutelatones”, se

la ha convertido en un mecanismo idóneo para lograr la intervención de los jueces en pro de algunos dirigentes políticos. Su carácter extraordinario ha desaparecido y es hoy un instrumento que se usa con libertad dentro de procesos judiciales ordinarios; por este motivo el principio de “*cosa juzgada*” ha quedado seriamente restringido: siempre se podrá introducir una tutela -incluso contra fallos de tutela- para prolongar los litigios.

Sentencias recientes de las altas cortes han establecido que los ríos Amazonas y Atrato son titulares de derechos fundamentales, los cuales pueden ser, por lo tanto, susceptibles de acciones de tutela. Si esta absurda jurisprudencia prospera, todos los jueces de la República, en su condición de jueces de tutela, podrán tomar, sin limitación alguna, decisiones en asuntos ambientales y de regulación de usos del suelo desplazando y subordinando a las entidades competentes en los ámbitos nacional y territorial. Si por la vía de una sentencia de tutela se pueden romper las estructuras del Código Civil sin justificación alguna, las normas legales vigentes son meros referentes no vinculantes para los jueces.

El sector asegurador padece, con singular virulencia, la inestabilidad normativa derivada de las decisiones tomadas por las Cortes con relación a los contratos de renta vitalicia y protección contra los riesgos de invalidez y muerte de los cotizantes a la seguridad social en su módulo de capitalización. En ambos casos, el asegurador asume compromisos de largo plazo que para él resultan inmodificables. Por lo tanto, cuando se alteran por los jueces los requisitos legales para acceder a los beneficios, o se añaden nuevos beneficiarios con posterioridad al momento de celebración del contrato, se le causa un daño irreversible.

Un solo ejemplo de esa anomalía es suficiente: mientras que el concepto de “*hijo*” en la legislación civil refiera a la persona que ha sido engendrada por otra, o a quien mediante un procedimiento riguroso ha sido adoptada, un fallo reciente sostiene que esa noción debe entenderse en sentido amplio para “*incluir como beneficiarios a los hijos naturales, adoptivos, y de crianza, por asunción solidaria de paternidad*”.

El efecto acumulado de decisiones como estas, en muchos casos de efecto retroactivo, ha causado la práctica desaparición de esos valiosos amparos. En sus presentaciones en este mismo congreso dos ilustres juristas, Arturo Solarte y Luis Jaime Salgar, propondrán fórmulas para reconducir la acción de tutela por los cauces previstos en la Constitución.

5. Impactos de la accidentalidad vial en la salud pública y en el aseguramiento de los riesgos que ella genera



Foto: Samia1985 / Shutterstock.com

En este mismo certamen, el viceministro de Salud pondrá de presente la gravedad del problema de salud pública derivada de la elevada y creciente accidentalidad vial, y de la estrategia que el nuevo gobierno desarrollará para atenuar este flagelo. Así mismo, un experto designado por el BID se ocupará de exponer las mejores prácticas internacionales para mitigarlo. Ese es uno de los ejes de la política que debe adelantarse; el otro consiste en fortalecer la alianza entre el Estado y la industria aseguradora para disminuir esa accidentalidad y garantizar, conjuntamente con el sector de la salud, una atención oportuna y de buena calidad a las víctimas de los accidentes que ocurran.

Unas pocas cifras son suficientes para poner de presente el impacto social de esta problemática. El año pasado perdieron la vida 5.458 personas y alrededor de 690 mil resultaron lesionadas. Justamen-

te para cuantificar el valor económico de los gastos en salud derivados de este flagelo, Fasecolda ha elaborado un estudio riguroso que será difundido en esta convención.

Como primer aspecto, la prevención de los accidentes tiene que ser una prioridad en la agenda gubernamental. Algunos de sus elementos son los siguientes:

- Revisar el estado de las vías actuales y el diseño de las que se construyan en el futuro para que se garanticen elevados patrones de seguridad;
- adoptar requisitos rigurosos para autorizar el funcionamiento de escuelas de conducción;
- verificar, con mayor rigor, las condiciones de idoneidad de quienes aspiren a obtener o renovar licencias para conducir. Particular atención merecen los motociclistas, que es el segmento de la población más expuesto al riesgo.
- someter a estricto reentrenamiento a los conductores que se vean involucrados en accidentes de tránsito;
- establecer acciones enérgicas para combatir la evasión, conducta que genera una enorme carga financiera sobre el sistema público de salud, y que permite a conductores irresponsables transferir a la sociedad las consecuencias del daño social que causan.

Sobre este último punto debo señalar que, en la actualidad, la evasión es cercana al 42% de los vehículos en circulación. El uso de las tecnologías de la información permite detectar con facilidad a los evasores; al obligarlos a cotizar se recuperarían para el Sistema General de Salud recursos que podrían superar el billón de pesos anuales.

El segundo aspecto que es preciso tener en cuenta es el de la estructura tarifaria de este seguro, que ha sido definida por la Superintendencia Financiera en función de las características de los vehículos amparados. Esta regla tiene la ventaja de que permite con facilidad definir la tarifa que en cada caso correspon-

da, aunque tiene el inconveniente de tratar de manera igual a todos los tomadores del seguro, al margen del riesgo que, en cada caso, los conductores de los automotores generen y sea cual fuere la siniestralidad que registren.

El tercero, que la tarifa media implícita tiene que ser suficiente para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema, cuestión que, año tras año, verifica la Superintendencia. Sin embargo, como la tarifa de motos es insuficiente para cubrir el riesgo que genera este segmento, el régimen existente estableció un mecanismo de subsidios cruzados: los propietarios de vehículos de cuatro ruedas o más pagan primas superiores a las que le corresponderían. Si no existieran estos subsidios, y dada la alta tasa de accidentalidad de las motocicletas, la tarifa para este contingente tendría que ser sustancialmente mayor.

En este contexto, resulta indispensable hacer referencia a la iniciativa, presentada por distinguidos parlamentarios, consistente en establecer un seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada de accidentes de tránsito. Como el SOAT es un seguro de salud, no podrían usarse sus recursos para financiar una nueva cobertura. Sería menester, por lo tanto, dotarlo de recursos propios, los cuales tendrían que ser establecidos con fundamento en sólidos estudios técnicos. Si bien otros países más avanzados que el nuestro han implementado este nuevo amparo, el Congreso tendría que examinar si este es el momento adecuado para adoptarlo.

6. Nuestros renovados compromisos con el Gobierno Nacional

Quiero anotar que la industria ha venido acompañando el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial de la pasada Administración y que tenemos la firme decisión de continuar haciéndolo durante este cuatrienio. Igualmente, hemos participado activamente, y lo

seguiremos haciendo, en las discusiones de la reforma pensional que con urgencia requiere Colombia, conscientes de que los seguros previsionales y de rentas vitalicias son indispensables en los sistemas o pilares basados en la técnica de capitalización de aportes. Nos ponemos a disposición del Gobierno para operar el denominado “piso de protección social” en el contexto de una reforma del sistema de “Beneficios Económicos Periódicos”, temas ambos respecto de los cuales no hubo avances en los ocho años precedentes y son importantes para ampliar la cobertura de los trabajadores informales.

Anhelamos continuar en el proceso de expandir las coberturas de los riesgos propios del campo con productos idóneos para los segmentos campesino y empresarial. Acompañaremos al Gobierno en su programa de alquiler de vivienda con opción de compra para los segmentos poblacionales de bajo ingreso. Estamos trabajando ya en el diseño de las coberturas requeridas por amable invitación del Ministerio de Vivienda. Aplaudimos la inminente expedición del decreto que pone en marcha las garantías a favor de los adquirentes de vivienda previstas en la ley de “Viviendas Seguras”. Se trata de un instrumento esencial para proteger los ahorros de las familias colombianas cuando esos inmuebles, que en muchos casos representan sus ahorros de toda la vida, colapsen o deban ser demolidos.

Para terminar, debo poner de presente que conjuntamente con el Gobierno Nacional avanzamos en la tarea de profundizar el acceso de la población a productos de seguros. En la actualidad, se estima que el 53% de los hogares cuenta con alguna cobertura. Mucho se ha avanzado pero hay que continuar haciéndolo. La carencia de protecciones adecuadas es, con frecuencia, causa de empobrecimiento para muchos hogares y de grave vulnerabilidad para otros.

Muchas gracias. 