



enfocus | UC

Centro de Estudios Internacionales
Pontificia Universidad Católica de Chile

Estudio de Incertidumbre Institucional COLOMBIA



2011

Centro de Estudios Internacionales
Proyecto Fondef D07I1048

“Diseño e implementación de un sistema de gestión
de conocimiento sobre América Latina para la toma
de decisiones de actores sociales relevantes”

Estudio de Incertidumbre Institucional Colombia
2011

Fecha de cierre de datos: Julio 2011
Fecha de Publicación: Octubre 2011



Tabla de contenido

Presentación	6
Introducción	7
Resumen Ejecutivo	8
Perfil País	9
I. Datos Generales	9
II. Tendencias en los Flujos de Inversión Extranjera Directa	11
Escenario Político	14
I. Introducción	14
II. Escenario actual	14
A. Contexto general	14
B. Ambiente de gobernabilidad	15
III. Riesgos sobre el Escenario Actual	27
IV. Conclusiones	29
Escenario Macroeconómico	30
I. Introducción	30
II. Marco institucional y conducción actual de las políticas macroeconómicas de Colombia	30
A. Política Fiscal	30
B. Política Monetaria	34
C. Política Cambiaria	35
III. Entorno Macroeconómico Actual	36
A. Implicancias de la economía internacional para el país	36
B. Actividad Económica	38
C. Inflación	39
D. Mercado Laboral	40
E. Mercado Financiero	40
F. Inversión Extranjera Directa	41
IV. Riesgos sobre el Escenario Actual	41
V. Conclusiones	43
Escenario Regulatorio	45
I. Introducción	45
II. Asuntos Corporativos	46
II.1 Introducción	46
II.2 Escenario Actual	46
A. Sociedades Extranjeras en Colombia	46
B. Regulación Cambiaria	47
C. Contratos de Estabilidad Jurídica:	47
D. Restricciones a la IED	48
II.3 Riesgos sobre el Escenario Actual	48
III. Política Tributaria	49
III.1 Introducción	49
III.2 Escenario Actual	50

A. Impuesto sobre la Renta	50
B. Impuesto Compraventa o IVA	50
C. Impuesto de Industria y Comercio	51
D. Impuesto Predial Unificado	51
E. Derechos de Registro	52
F. Impuestos Transitorios	52
G. Normas de Precio de Transferencia	53
H. Acuerdos de Doble Tributación	53
II.3 Riesgos sobre el Escenario Actual	54
IV. Política Laboral	56
IV.1 Introducción	56
IV.2 Escenario Actual	57
A. Contratos de Trabajo	57
B. Jornada Laboral	57
C. Costos Laborales	57
D. Licencias remuneradas	58
E. Costos de Despido	59
F. Sindicalización	60
IV.3 Riesgos sobre el Escenario Actual	61
V. Política Comercial	62
V.1 Introducción	62
V.2 Escenario Actual	62
A. Procedimientos de Comercio Exterior	62
B. Importaciones	63
C. Exportaciones	63
D. Tributos Aduaneros	63
E. Beneficios Aduaneros	64
F. Zonas Francas	65
G. Preferencias arancelarias	68
V.3 Riesgos sobre el Escenario Actual	68
VI. Política Ambiental	69
VI.1 Introducción	69
VI.2 Escenario Actual	70
A. Autoridades y marco legal	70
B. Recursos naturales	70
C. Licencias Ambientales	71
D. Tasas y Contribuciones	72
VI.3 Riesgos sobre el Escenario Actual	73
VI. Conclusiones	75
Situación General de Incertidumbre Institucional	76
Anexos	79
I. Índices de análisis cuantitativo	79
A. Índice de estabilidad política	79
A. Índice de estabilidad macroeconómica	79
II. Anexo Metodológico	80

Presentación



Las páginas de este informe son el producto del trabajo de varios meses de un grupo de investigadores provenientes de distintas disciplinas. Este ha sido elaborado siguiendo un método que por primera vez se aplica a una investigación que entregue un producto de esta naturaleza.

En efecto, el Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, hace dos años bajo mi responsabilidad, ha buscado dar vida a un procedimiento que permita incorporar variables de análisis rigurosamente estructuradas para identificar la situación de un país o de sectores específicos del mismo. El objetivo es que a través de un procedimiento de esta naturaleza se genere conocimiento que brinde una mirada donde, aquellos que deban tomar decisiones, puedan hacerlo con mayores certezas al tener antecedentes actualizados, claros, completos e integrados acerca de la dinámica que viven los diferentes sectores del país de estudio.

Los tiempos actuales se caracterizan por la incertidumbre y el gran cúmulo de información. Ello ha llevado a que resulte imperativo por una parte disminuir las dudas, para lo cual es imperativo sistematizar la información y procesarla para transformarla en verdaderamente útil, oportuna y veraz. Hacerlo permite que esos antecedentes debidamente expuestos contribuyan a establecer escenarios posibles identificando fortalezas y debilidades para quienes requieran tomar decisiones que los vinculen con Estados donde no tienen un conocimiento acabado en relación a sus potencialidades y problemas.

Es por lo expuesto que las páginas de este estudio resultan interesantes ya que siendo una investigación tienen detrás de ella la aplicación de un método que hasta la fecha no existía.

Este en lo principal se orienta a un análisis de la estabilidad política, la regulatoria y la macroeconómica. Cada una de ellas se deducen del estudio de parámetros muy concretos que permiten identificar ese tipo de estabilidad lo que lleva a establecer niveles de riesgo o nichos de oportunidad los que entre otros aspectos permiten predecir futuros escenarios y oportunidades de inversión.

El caso del análisis de Colombia es particularmente relevante, dada la dinámica de un país que por razones de su guerra interna contra el narcoterrorismo podría ser inestable pero por el contrario tiene factores como la estabilidad política, la certeza jurídica, y estructuras que permiten emprendimientos, que la han transformado en un polo muy atractivo para invertir, tal y como lo demuestran las cifras de comercio exterior que hoy posicionan al país en la vanguardia de la región.

Es por lo expuesto que quienes hemos trabajado en este proyecto estimamos que esta investigación, que compartimos con empresas y sector público, constituye una propuesta que busca demostrar que los estudios metodológicos de otras realidades pueden transformarse en útiles herramientas para fortalecer en Chile y en América Latina procesos que dinamicen la integración y favorezcan el desarrollo e interacciones entre países. Aportar la información que visualice la verdadera realidad genera certezas siempre vitales al momento de decidir. Es de esperar que la presente publicación contribuya a ello.

Juan Emilio Cheyre, Director del CEIUC, Octubre del 2011

Introducción

El informe Incertidumbre Institucional Colombia 2011, es el primer estudio piloto que realiza el Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), como resultado del proyecto FONDEF DO711048, titulado “Diseño e implementación de un sistema de gestión del conocimiento sobre América Latina para la toma de decisiones de actores sociales relevantes”. Han apoyado esta iniciativa Aguas Andinas, Celulosa Arauco, Telefónica Chile, Masisa e Inversiones Caburga, así como la colaboración de profesores de la PUC y académicos extranjeros.

Los resultados que a continuación se presentan hacen parte de una metodología en desarrollo, la cual se encuentra en su fase de implementación. El proceso de análisis de los datos del país contempla herramientas tanto cualitativas como cuantitativas, así como la participación de académicos y expertos locales.

El énfasis del informe radica en el análisis de la Incertidumbre Institucional, entendida como la posibilidad de cambios políticos, generados por las instituciones y/o actores políticos relevantes que podrían afectar los retornos de la inversión extranjera directa. Esto se convierte en un aporte fundamental a los diferentes estudios que existen actualmente, cuyos énfasis radican principalmente en los entornos económicos de los países, aportando nuevos enfoques de información relevante para la toma de decisión estratégicas.

El informe se encuentra dividido en cuatro grandes capítulos. Cada una de ellos considera la descripción de un escenario actual y además, los potenciales riesgos que podrían alterar dicho escenario, considerando un corto plazo (a un año) y mediano plazo (de 1 a 3 años).

En el primer capítulo, se realiza un análisis del Escenario Político, en el cual se identifican aquellos eventos que pueden generar inestabilidad política, como el resultado de la mantención o alteración de los patrones de distribución del país. Esto se realiza a través del análisis de la estabilidad del ejecutivo actual, el ambiente de seguridad y violencia y el descontento social.

El segundo capítulo, presenta el Escenario Macroeconómico, a través del cual se analiza el marco institucional y la conducción de la política fiscal, monetaria y cambiaria. Además se realiza un estudio del comportamiento de las principales variables macroeconómicas como son el sector externo, la actividad económica, inflación, mercado laboral, mercado financiero y la inversión extranjera.

En tercer lugar, se presenta el Escenario Regulatorio, a través de la descripción de aquellas leyes, reglamentos y/o normas, que emanan del gobierno, sistema legislativo o instituciones fiscalizadoras en las áreas de asuntos corporativos, política tributaria, laboral, comercial y ambiental.

Finalmente, en el capítulo cuatro Situación de Incertidumbre Institucional, se puede encontrar la evaluación global del estudio en el cual se considera la integración de los tres escenarios bajo análisis y así lograr la identificación de a) los principales factores que explican el nivel que hemos otorgado a la incertidumbre institucional en el país, y b) los principales riesgos que pueden alterar ese escenario.

Esta metodología que se ha aplicado a Colombia, se encuentra construida bajo una mirada de la realidad de los países latinoamericanos, y por lo tanto permitirá realizar la aplicación a cualquier país en la región. Además, el fin de este estudio se encuentra complementado por un sistema de seguimiento de alertas tempranas, que permite el monitoreo constante de posibles cambios en el estudio realizado y que permitirá a un tomador de decisiones mantenerse actualizado en cada uno de los escenarios analizados.

Resumen Ejecutivo

El presente informe da cuenta de un bajo nivel de incertidumbre institucional que presenta Colombia actualmente, lo cual lo transforma en un destino atractivo para un inversionista extranjero.

Se destacan cuatro aspectos relevantes que sustentan nuestro estudio:

- a) Existencia de un consenso político en torno a la figura de Juan Manuel Santos.
- b) Mejoramiento considerable de las condiciones de seguridad del país.
- c) Positivo clima macroeconómico.
- d) Implementación de una agenda reformista que tiende a un ambiente pro inversiones.

En cuanto a la Estabilidad Política, el país sufrió una positiva transformación durante el gobierno del ex presidente Alvaro Uribe y el actual mandatario ha continuado con la mayoría de esas políticas, aunque con una acción más conciliadora y menos autoritaria.

Se identificaron los siguientes riesgos que pueden alterar el escenario:

- Debilidad interna del Acuerdo de Unidad Nacional por su heterogeneidad ideológica. Esto es importante considerarlo, debido a que la imagen de consensos de Santos a través de esta gran coalición, le ha permitido avanzar rápidamente en su plan de gobierno sin oposición.
- El deterioro en las relaciones entre Juan Manuel Santos y el ex presidente Alvaro Uribe, considerando el capital político y social con el que cuenta el ex presidente y los continuos conflictos que han tenido en el manejo de las políticas económicas y del conflicto armado.
- El aumento moderado de algunos niveles de violencia que habían sido controlados en los últimos años y la persistencia del conflicto bajo nuevas estructuras que pueden generar acciones de alto impacto.
- Un incierto panorama de descontento social que, aunque es considerado un riesgo relativamente bajo, temas como educación, desempleo y corrupción pueden llevar a un deterioro de las relaciones entre el ejecutivo y organizaciones sociales.
- Un incierto futuro de las relaciones entre el poder ejecutivo y judicial, provocado por el impulso de la reforma a la justicia. La conciliación que se logre de la reforma determinará la independencia que hasta el momento se ha mostrado entre ambos poderes.

En el plano macroeconómico, Colombia presenta una relativa estabilidad. Se ha destacado la importancia de la situación fiscal colombiana en la actualidad. A lo largo de este estudio se ha observado que la existencia de un sostenido déficit ha afectado en diversas maneras a la institucionalidad del país. Para buscar una solución a este problema, el gobierno implementó una regla fiscal con el fin de controlar el gasto público y reducir el déficit. Esto debería generar un mejoramiento de las condiciones fiscales del país, siempre y cuando la buena situación económica se mantenga.

Se identificaron los siguientes riesgos que pueden alterar el escenario:

- Ante una posible crisis externa, podría aumentar el déficit y con la nueva regla fiscal existirían restricciones, dado que esto implicaría por un lado el rompimiento de la regla o cumplirla pero con un menor margen de maniobra para enfrentar el presupuesto fiscal.
- Considerando que las principales fuentes de exportación del país son materias primas, una disminución en los ingresos, producto de la caída en los precios de los commodities, podrían incidir negativamente en la economía local.

Con respecto a la estabilidad regulatoria, después de analizar las políticas de Aspectos corporativos, Tributaria, Comercial, Laboral y Ambiental, pese a posibles cambios que se quieren implementar tanto a corto como mediano plazo, existe cierta continuidad con la administración pasada, manteniéndose una fuerte tendencia pro inversión y de negocios. Se continúan creando o manteniéndose herramientas que facilitan la inversión tanto de inversionistas nacionales como extranjeros, y solamente se realizan cambios que apuntan a eliminar distorsiones existentes.

Se identificaron los siguientes riesgos que pueden alterar el escenario:

- Se eliminarían progresivamente algunos incentivos como los contratos de estabilidad jurídica y el endurecimiento de los requisitos para operar en zonas francas, aunque su riesgo es bajo debido a que es considerado una distorsión que finalmente podría beneficiar en aspectos de competencia para entrar al mercado en igualdad de condiciones.
- De aprobarse el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, se presentara una fase de adaptación legal del país para poder cumplir con sus obligaciones. Esto requiere cambios legales en áreas principalmente de medio ambiente, aduanas, comercio, pero además existen una serie de imposiciones de condiciones de trabajo mínimas que pueden traer consigo costos laborales.
- Alto grado de incertidumbre en materia de regulación ambiental asociado principalmente a proyectos de minería e hidrocarburos, debido al aumento de las presiones ciudadanas y las dudas que existen sobre los sistemas de consultas previas para aprobación de proyectos. Esto es importante considerarlo, ya que la mayoría de la inversión se realiza en recursos naturales.
- Corrupción y burocratización que caracterizan las instituciones colombianas que aumentan la incertidumbre respecto a la efectividad en la aplicación de las reformas.

En todo caso, se considera que, aun cuando hay mucho por hacer en cuanto a reformas, Colombia ha alcanzado cierto nivel de madurez institucional que le da certeza a aquellos que quieren invertir sus capitales en el país. Lo anterior hace que Colombia se consolide actualmente como un destino atractivo para los inversionistas extranjeros.

Perfil País

I. Datos Generales

Información Básica	
Nombre Oficial	República de Colombia
Superficie	1.141.748 Km ²
Población Total	46.042.876 habitantes (Estimado Junio 2011)
Idioma Oficial	Español
Capital	Bogotá, Distrito Capital
Población de Capital	6.763.325 (Censo 2005)
División Política Administrativa	32 departamentos y un distrito capital.
Unidad monetaria	Peso colombiano (\$) (COP)

Información de Gobierno	
Tipo de Gobierno	República presidencial
Constitución Política	4 de julio de 1991
Jefe de Estado / Gobierno	Presidente Juan Manuel Santos (desde el 7 de agosto de 2010)
Partido político del Jefe de Estado / Gobierno	Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U)
Estructura Legislativa	Bicameral
Cámara Alta	<p>Nombre oficial: Senado</p> <p>Número de miembros: 100 de circunscripción nacional y 2 representantes indígenas.</p> <p>Composición por partidos políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Partido Social de Unidad Nacional: 28 ▶ Partido Conservador: 22 ▶ Partido Liberal: 17 ▶ Partido de Integración Nacional: 9 ▶ Cambio Radical: 8 ▶ Polo Democrático Alternativo: 8 ▶ Partido Verde: 5 ▶ Movimiento Independiente de Renovación Absoluta: 3
Cámara Baja	<p>Nombre oficial: Cámara de Representantes</p> <p>Número de miembros: 161 de circunscripción territorial, 2 representantes de las comunidades negras, 1 de los indígenas, 1 de los colombianos en el exterior y 1 para minorías políticas.</p> <p>Composición por partidos políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Partido Social de Unidad Nacional: 47 ▶ Partido Conservador: 38 ▶ Partido Liberal: 37 ▶ Cambio Radical: 15 ▶ Partido de Integración Nacional: 12 ▶ Polo Democrático Alternativo: 3 ▶ Partido Verde: 3 ▶ Movimiento Independiente de Renovación Absoluta: 3 ▶ Apertura Liberal: 2
Elecciones	<p>Próxima elección regional: octubre de 2011</p> <p>Próxima elección parlamentaria: marzo de 2014</p> <p>Próxima elección presidencial: mayo de 2014</p>

Información Económica

	2009	2010	2011(p)	2012(p)	2013(p)
PIB (Nominal en US\$ miles de millones)	232,4	283,1	308,6	327,2	346,9
PIB (Nominal en US\$ miles de millones ajustado por PPP)	406,9	429,9	455,4	482,5	511,7
PIB Crecimiento (%)	0,8	4,7	4,6	4,6	4,5
PIB per cápita (Nominal en US\$ ajustados por PPP)	9.046,5	9.445,2	9.889,0	10.354,5	10.852,3
Inflación promedio anual (%)	4,2	2,4	2,6	3,2	3,0
Balance de cuenta corriente (% del PIB)	-2,2	-2,7	-2,8	-2,3	-2,0
Gasto de gobierno (% del PIB)	29,3	28,2	29,2	28,4	28,2

	2006	2007	2008	2009	2010
Flujo de capitales brutos (% PIB)	1,9	5,2	3,9	2,7	4,2
Balanza de pagos (% PIB)	-1,8	-2,9	-2,8	-2,2	-3,1
Inversión (% del PIB)	21,6	22,5	23,0	22,8	22,4
Balance fiscal (% del PIB)	-0,4	-0,4	0,5	-2,2	-2,7
Tipo de cambio (COP\$ por US\$, promedio anual)	2.358,6	2.077,8	1.965,1	2.157,6	1.899,0

Fuentes: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
 (p): Valor Proyectado

Información Comercial

	2006	2007	2008	2009	2010
Exportaciones (% del PIB)	17,8	16,7	18,2	16,3	17,5

Prin. Bienes de exp. (% del total exp.)		Prin. Mercados de exp. (% del total exp.)	
Petróleo y derivados	48,6	Estados Unidos	37,2
Sector Industrial	25,3	Ecuador	3,4
Carbón	15,1	Venezuela	2,8
Café	4,9	Otros	56,6
Otros	6,1		

	2006	2007	2008	2009	2010
Importaciones (% del PIB)	20,5	19,8	20,2	18,1	18,0

Prin. Bienes de imp. (% del total imp.)		Prin. Fuentes de imp. (% del total imp.)	
Vehículos ensamblados	9,1	Estados Unidos	28,0
Centrales comunicación	3,1	China	13,2
Papel periódico y cartones	2,3	México	10,1
Otros	83,0	Otros	48,6

Fuentes: Banco Mundial, Banco de la República de Colombia

Información socioeconómica

	2006	2007	2008	2009	2010
Pobreza	*	*	46,000	45,500	45,000
Pobreza extrema	*	*	17,800	16,400	15,100
Desigualdad (Coeficiente Gini)	0,558	0,557	0,566	0,557	0,560
Desempleo (% prom. anual)	12,000	11,100	11,300	12,000	11,800
Homicidios (Tasa x 100.000 ha)	37,490	37,150	34,310	39,390	38,360
Desarrollo Humano	0,667	0,676	0,681	0,685	0,689

Fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas Colombia, Banco de la República de Colombia, OEA, PNUD

(*): Los datos para 2006-2007 no se encuentran disponibles debido a la modificación de medición de pobreza en Colombia y no son comparables.

Índices de interés (Ranking global)

	2006	2007	2008	2009	2010
Desarrollo Humano ^a	70	75	75	77	79
Percepción de la corrupción ^b	59	68	70	75	78
Doing Business (*) ^c	79	66	53	38	39
Libertad económica (*) ^d		67	72	58	45
Competitividad global ^e	63	69	74	69	68

Fuentes: PNUD, Transparencia Internacional, Banco Mundial, Heritage Foundation, Foro Económico Mundial

(*): En estos casos el ranking corresponde al informe del año siguiente el cual contempla los datos del año.

(a): El IDH se realiza entre 169 países

(b): Transparencia Internacional realiza la medición para 178 países

(c): Se evalúan un total de 183 economías

(d): Se evalúan un total de 183 economías

(e): Actualmente presenta una evaluación de 133 economías

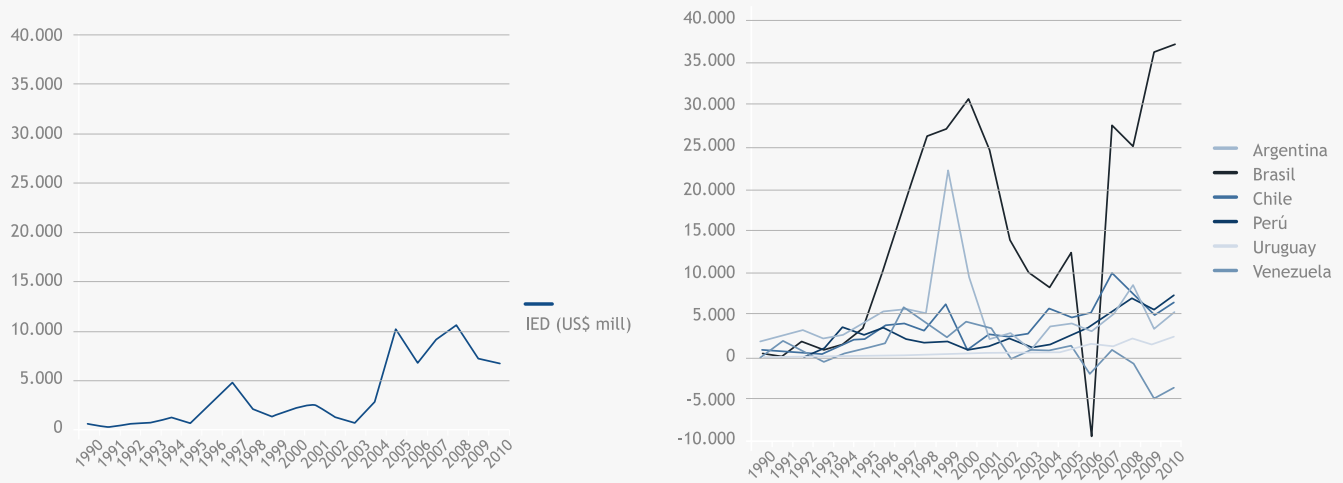
II. Tendencias en los Flujos de Inversión Extranjera Directa

Flujo de Inversión Extranjera Directa hacia América Latina (millones de US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	3.954,2	3.098,6	4.968,9	8.334,8	3.307,2	5.246,9
Brasil	12.549,0	-9.381,0	27.519,0	24.601,0	36.033,0	36.919,0
Chile	4.801,1	5.126,9	9.960,8	7.108,7	4.813,0	6.351,1
Colombia	10.252,0	6.656,7	9.049,0	10.596,4	7.137,1	6.760,8
Ecuador	493,4	271,4	194,2	1.005,9	319,0	164,1
Paraguay	47,1	166,5	177,1	264,0	181,6	315,6
Perú	2.578,7	3.466,5	5.491,0	6.923,7	5.576,0	7.328,2
Uruguay	811,1	1.494,5	1.240,1	2.116,6	1.576,3	2.346,1
Venezuela	1.422,0	-2.032,0	978,0	-924,0	-4.939,0	-3.794,0

Fuente: Banco de la República de Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo

Gráfico del Flujo de Inversión Extranjera Directa hacia Colombia y América Latina (millones de US\$)

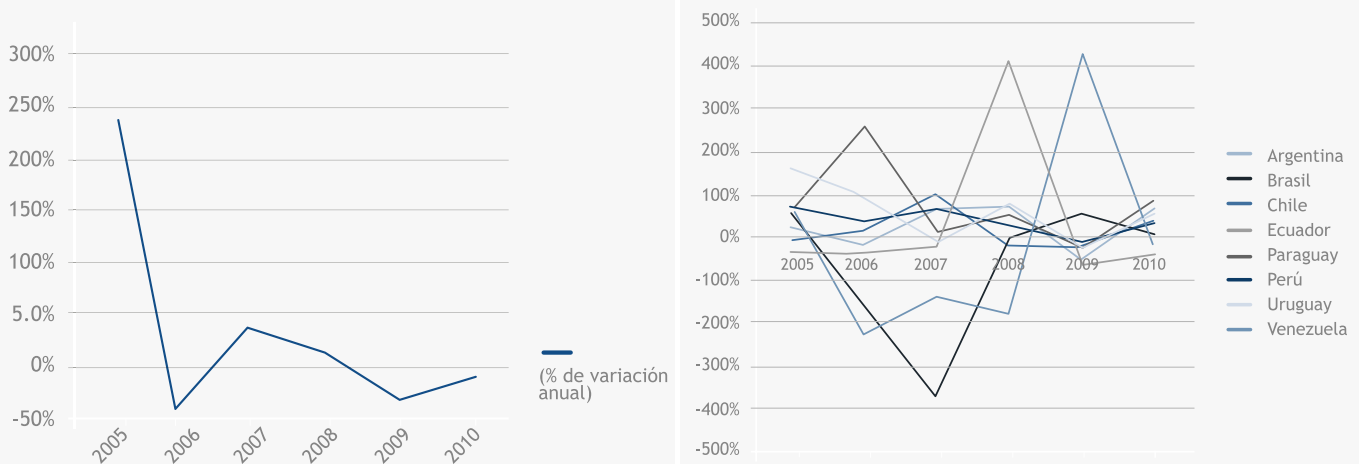


Flujo de Inversión Extranjera Directa hacia América Latina (% de variación anual)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	14,7	-21,6	60,4	67,7	-60,3	58,7
Brasil	50,5	-174,8	-393,3	-10,6	46,5	2,5
Chile	-14,4	6,8	94,3	-28,6	-32,3	32,0
Colombia	239,9	-35,1	35,9	17,1	-32,6	-5,3
Ecuador	-41,0	-45,0	-28,4	418,0	-68,3	-48,6
Paraguay	48,7	253,5	6,4	49,1	-31,2	73,8
Perú	61,3	34,4	58,4	26,1	-19,5	31,4
Uruguay	157,8	84,3	-17,0	70,7	-25,5	48,8
Venezuela	64,6	-242,9	-148,1	-194,5	434,5	-23,2

Fuente: Banco de la República de Colombia y Banco Interamericano de Desarrollo

Gráfico Flujo de Inversión Extranjera Directa hacia Colombia y América Latina (% de variación anual)



Flujo de Inversión Extranjera Directa hacia Colombia según Actividad Económica (millones US\$)

Sector Económico	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Sector Petrolero	1.995,0	3.333,2	3.404,7	2.428,2	2.862,2	1.391,8
Minas y Canteras (incluye carbón)	1.782,5	1.100,2	1.798,3	3.025,0	2.062,7	714,1
Establecimientos Financieros	464,2	1.319,4	1.095,1	720,4	1.101,1	208,9
Otros Sectores	2.081,6	2.825,5	2.680,7	2.083,1	1.952,1	2.122,8

Fuente: Banco de la República de Colombia

Flujo de Inversión Extranjera Directa hacia Colombia por País de Origen (millones de US\$)

	2005	2006	2007 p	2008 p	2009 p	2010 p
Estados Unidos	1.410,4	1.524,1	1.301,5	1.416,3	1.754,2	10,4
Inglaterra	3.747,1	17,5	34,9	199,7	385,6	191,4
Anguilla	0,0	0,0	957,5	910,0	234,2	552,7
Panamá	208,5	239,7	477,2	759,6	337,1	572,2
España	598,8	492,0	289,0	563,8	-326,9	-18,1

Fuente: Banco de la República de Colombia

Flujo de Inversión Directa desde Colombia al Exterior por país de Destino (millones de US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estados Unidos	1.058,4	252,8	596,3	1.320,9	1.020,6	375,2
Inglaterra	3.445,8	37,6	1,3	0,0	0,0	630,7
Bermudas	0,1	0,0	74,7	0,0	767,1	2.146,6
Panamá	76,3	288,0	181,3	275,5	340,3	414,0
Islas Vírgenes	12,8	45,8	21,6	0,0	100,9	1.360,8
Brasil	0,1	305,0	172,9	408,6	146,3	189,3

Fuente: Banco de la República de Colombia

Escenario Político

I. Introducción

Se cumplió un año de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos en Colombia, y la fecha, se puede afirmar que en Colombia existe una **relativa estabilidad política**¹. Esta condición implica, que no se prevén drásticos cambios o fuertes conflictos a corto plazo en la distribución del poder en el país y que puedan afectar la continuidad del gobierno.

Esta relativa estabilidad le otorga al Presidente Santos uno de los mejores escenarios que ha tenido un mandatario en la historia reciente del país, caracterizado por su alto nivel de gobernabilidad y por ser propicio para darle continuidad a sus políticas públicas.

El análisis del escenario político ha permitido detectar que en estos momentos el país convive con fuertes factores de estabilidad política. Entre estos se puede resaltar: a) el amplio apoyo legislativo con el que cuenta el gobierno, proveniente de la estrategia del Acuerdo de Unidad Nacional y, b) la alta aprobación a la gestión del Presidente Santos, que mantiene los altos niveles históricos de su antecesor. Este escenario ha permitido que no se generen presiones desde la población, ni de la oposición y permitiendo que el ejercicio de gobernar se haga en orden.

Pese a este positivo escenario, aún persisten una serie de factores de inestabilidad política, que hacen que la situación no sea totalmente óptima. En primer lugar, destacamos la situación de seguridad, que pese a la evolución positiva que ha tenido en los últimos años, aún sigue siendo un obstáculo para el país. Por otro lado, aún persiste el descontento con algunas condiciones socioeconómicas como la pobreza, desigualdad, desempleo y educación, las cuales pueden ser potenciales catalizadores de descontento social. Finalmente, existen algunos desequilibrios en las relaciones entre el poder ejecutivo y judicial, además de algunos problemas en torno al uso inadecuado de poderes constitucionales por parte del ejecutivo.

A corto plazo, se considera que se mantendrá la categoría de relativa estabilidad que se otorga al escenario político, ya que pese a los inconvenientes detectados, el gobierno de Santos ha logrado consolidar los éxitos de su antecesor, generando al mismo tiempo un estilo propio de gobernar, teniendo como principales metas continuar con los avances en seguridad, lograr la inserción de Colombia en el medio internacional y generar cambios estructurales que permitan el control de temas como la corrupción, la eficiencia en la justicia, la igualdad, entre otras.

II. Escenario actual

A. Contexto general

El gobierno colombiano encabezado por el Presidente Juan Manuel Santos asumió el poder el 7 de agosto de 2010, tras vencer en segunda

¹Esta determinación de relativa estabilidad política es el resultado de la evaluación cuantitativa y cualitativa del escenario político. El resultado del análisis cuantitativo, es producto de un índice de estabilidad política cuyo resultado es presentado en el anexo 1 (Índices de análisis cuantitativos).

Tabla 1: Resultados Elección Presidencial 2010

Resultados Segunda Vuelta

Candidato	Votos	% V. válidos	Partido
Juan Manuel Santos	9.004.221	69,05%	Partido Social de Unidad Nacional
Antanas Mockus	3.588.819	27,52%	Partido Verde

Resultados Primera Vuelta

Candidato	Votos	% V. válidos	Partido
Antanas Mockus	3.134.222	21,51	Partido Verde
Juan Manuel Santos	6.802.043	46,67	Partido Social de Unidad Nac.
Germán Vargas LI.	1.473.627	10,11	Cambio Radical
Gustavo Petro	1.331.267	9,13	Polo Democrático Alternativo
Noemí Sanín	893.819	6,13	Conservador
Rafael Pardo	638.302	4,38	Liberal
Jaime Araujo	14.847	0,1	Alianza Social Afrocolombiana
Robinson Devia	31.338	0,22	Movimiento La Voz de la Conc.
Jairo Calderón	29.151	0,2	Apertura Liberal

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Registraduría Nacional del Estado Civil

vuelta al candidato del Partido Verde Antanas Mockus, con una votación de 69,05% de los votos frente a 27,52% (ver tabla 1). De esta manera se cumplió una lógica esperada: que el candidato que tuviese el apoyo del ex Presidente Álvaro Uribe (2002-2010), alcanzaría fácilmente una victoria electoral. Esto también se vio expresado en las elecciones legislativas, que se realizaron un par de meses antes que las presidenciales, en las cuales los partidos del llamado “uribismo” alcanzaron cómodas mayorías.

El gobierno de Santos se ha caracterizado por mantener las grandes políticas de su antecesor, pero imponiendo un estilo radicalmente distinto. El actual mandatario ha gobernado con un nivel muy alto de pragmatismo y con gran habilidad para crear una coalición política de base más amplia que aquella que apoyó a Uribe. El estilo autoritario y personalista de este último ha sido sustituido por uno más institucional, cercano al establishment político tradicional y que se basa en la búsqueda de consensos. La sociedad y la clase política colombiana han valorado este cambio como algo positivo, generando un ambiente favorable para que el actual gobierno logre concretar su agenda de reformas políticas, económicas y sociales.

En líneas generales, el “estilo Santos” ha consolidado un ambiente de estabilidad política que se inició durante el gobierno de Uribe, que se encargó de disminuir la intensidad del conflicto armado, el flagelo que durante años puso un gran manto de incertidumbre sobre el futuro de este país.

B. Ambiente de gobernabilidad

El Acuerdo de Unidad Nacional como factor de estabilidad

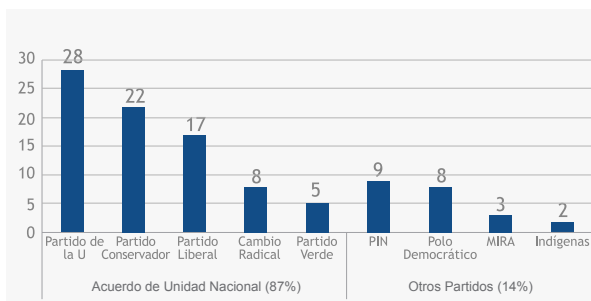
Actualmente, el gobierno posee una amplia mayoría en el Congreso colombiano. Este se encuentra conformado por dos cámaras: el Senado (alta) y la de Representantes (baja). La primera está compuesta por 102 senadores y la segunda por 166 representantes.

El gobierno de Santos se estructura alrededor del llamado “Acuerdo de Unidad Nacional”, el cual está compuesto por los siguientes partidos: Social de Unidad Nacional (conocido como Partido “de la U”), Liberal, Conservador, Cambio Radical y el Partido Verde. En total, la suma de los escaños de estos partidos suma un 87% en el Senado y un 90% en la Cámara de Representantes² (ver gráficos 1 y 2). El acuerdo entre estos partidos tiene como fin acordar posturas comunes en cuanto a los proyectos de ley que presenta el ejecutivo, y si bien no es un mecanismo nuevo para la política colombiana, si se puede destacar que es bastante más formal que otros intentos similares. Santos ha institucionalizado un mecanismo de negociación con los partidos de esta coalición, llamado la Mesa de Unidad Nacional, la cual reúne a los jefes de los partidos y negocian con el gobierno el contenido de la agenda legislativa.

El principal componente de esta coalición es el Partido Social de Unidad Nacional (“de la U”), la fuerza política más importante del país, tanto en términos de representación como en votación. El partido fue fundado por el actual Presidente Juan Manuel Santos, en principio para aglutinar a las diversas fuerzas que apoyaban al ex Presidente Uribe, pero que habían renunciado a sus respectivos partidos (principalmente el Liberal).

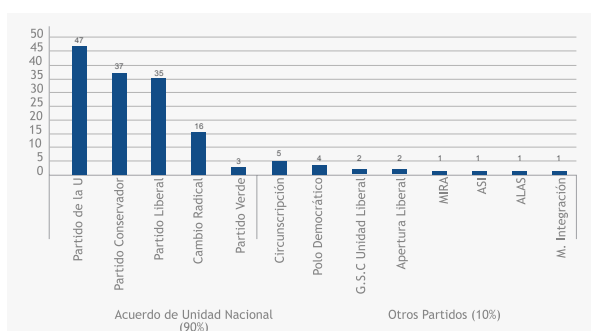
² No se contabiliza aquí al Partido de Integración Nacional, que formalmente no pertenece al Acuerdo de Unidad Nacional, pero que en la práctica se comporta como un partido oficialista. Este partido está compuesto principalmente por congresistas uribistas, algunos de los cuales han sido cuestionados por sus vínculos con grupos armados ilegales.

Gráfico 1: Composición del Senado 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con base en: La Silla Vacía. Esta es la cara de la legislatura hoy. En: <http://www.lasillavacia.com/historia/16740>

Gráfico 2: Composición de la Cámara de Representantes 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con base en: La Silla Vacía. Esta es la cara de la legislatura hoy. En: <http://www.lasillavacia.com/historia/16740>

Debido a lo anterior, se trata de un partido bastante heterogéneo en donde conviven políticos de diversa naturaleza. Principalmente, se encuentran dos tipos de liderazgos: ex liberales uribistas y “caciques regionales” que apoyaron el gobierno de Uribe.

Además del Partido “de la U”, el Acuerdo de Unidad Nacional está conformado por los dos partidos tradicionales del país: el Conservador y el Liberal. Los conservadores, actualmente, son la segunda fuerza política del país, y han tenido desde un principio reticencias al gobierno de Santos. Los liberales, en cambio, fueron opositores a Uribe durante sus ocho años de gobierno, pero el actual mandatario (quien hasta 2005 militó en el Partido Liberal) logró incorporarlos a su coalición y ponerlos en una posición central de poder, restándoles protagonismo a los conservadores.

Por otro lado, los partidos Cambio Radical y el Partido Verde también hacen parte del Acuerdo. Pese a tener menor representación parlamentaria, son importantes en la coalición por lo significativo de su presencia. El primero es un partido liderado por Germán Vargas Lleras, actual Ministro del Interior y ex candidato presidencial y se destacó por su oposición al proyecto de segunda reelección que impulsó el uribismo. Los verdes, por su parte, surgen a partir de la unión de tres ex Alcaldes de Bogotá: Enrique Peñalosa (ex Liberal), Luis Eduardo Garzón (ex Polo Democrático Alternativo) y Antanas Mockus (independiente), quienes se enfrentaron en una primaria para definir un candidato presidencial para la elección de 2010, en la cual el último de estos resultaría vencedor. Mockus sorprendió al forzar una segunda vuelta con Santos, pero tras su estrepitosa derrota en esa instancia, la fuerza de este partido se diluyó y tras un año de gobierno decidieron unirse al Acuerdo de Unidad Nacional, convirtiéndose así en el miembro más reciente de la coalición oficialista.

Gracias al Acuerdo de Unidad Nacional el gobierno de Santos ha cumplido con creces las expectativas que se habían sembrado tras la elección de 2010. Su gran fortaleza ha sido poder continuar con éxito las políticas de su antecesor sin abandonar su propia agenda política e imponiendo un estilo diferente. Esto ha permitido que actualmente exista en Colombia un positivo clima de gobernabilidad y estabilidad política, que se sostiene en el corto plazo.

Ahora bien, es importante considerar que el Acuerdo de Unidad Nacional tiene un alto impacto no solo porque le permite al ejecutivo gobernar de forma coordinada con los partidos de la coalición oficialista, sino que también porque tiene un trasfondo simbólico. Santos ha marcado un distanciamiento con su antecesor, buscando un gobierno de consensos, al incorporar al acuerdo a partidos que antes fueron opositores a Uribe, como es el caso del Liberal, Cambio Radical y el Partido Verde. Se considera que esto es el principal aspecto del acuerdo que contribuye a generar un clima de estabilidad política.

La oposición política y la disidencia interna

En cuanto a los partidos de oposición, se debe decir que la llegada de Juan Manuel Santos fue vista con cierto recelo, teniendo en cuenta que Uribe mantuvo relaciones conflictivas con éstos durante su gobierno. Sin embargo, Santos sorprendió a varios presentando ante el Congreso un Estatuto de la Oposición, que buscaba definir reglas claras y garantías

para el único partido que es realmente de oposición que es el Polo Democrático Alternativo (PDA). Lo anterior, pese a que no generó consenso entre los congresistas, marcó un tono radicalmente diferente al impuesto por Uribe, generándose un clima de conciliación y respeto.

Este partido, que tuvo un importante auge con sus victorias electorales en la Alcaldía de Bogotá en 2003 y 2007, ha entrado en una profunda crisis por su involucramiento en casos de corrupción en la administración del gobierno de la capital, lo que amplificó la presencia de divisiones internas. Hoy, dos de sus líderes históricos abandonaron el partido: el ex candidato presidencial Gustavo Petro y el ex Alcalde de Bogotá Luis Eduardo Garzón.

Ante este complejo panorama, se puede decir que en Colombia no existe una oposición política, tal y como se entiende en una democracia representativa moderna. Ello no implica que el Presidente pueda actuar libre de contrapesos políticos. En el actual panorama político del país, la oposición surge desde las entrañas de la misma coalición oficialista. Aunque con una característica bien particular: no se trata de un grupo estable de políticos que se opongan siempre a las iniciativas del gobierno, sino que de acuerdo al tema que se esté discutiendo surge una oposición coyuntural a este. Esta particular característica hace que la discusión legislativa sea altamente impredecible.

Paradójicamente, el principal opositor al gobierno de Santos hoy es el ex Presidente Álvaro Uribe. Esto se convierte en una potencial amenaza para la estabilidad política del gobierno actual, pero que esto se materialice depende de una diversidad de factores. El origen de estas diferencias es claro: pese a que ambos mantienen una línea ideológica similar, el “estilo Santos”, cercano al establishment político y caracterizado por la constante búsqueda de consensos, es radicalmente distinto al estilo autoritario y personalista de Uribe.

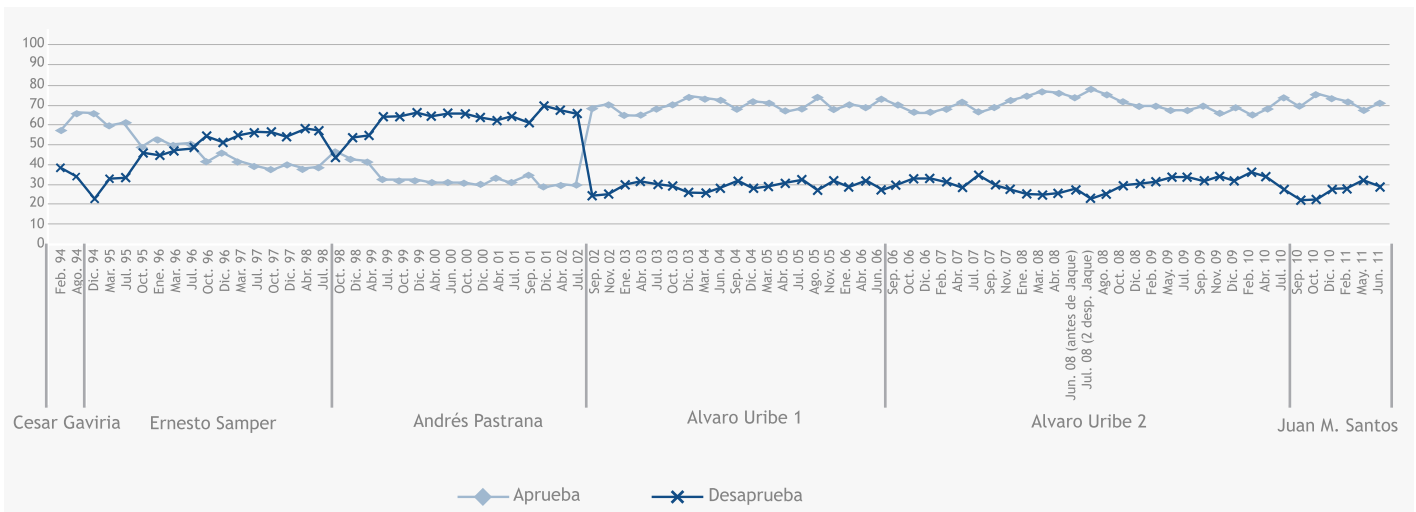
Es necesario considerar que Uribe es un personaje que marcó profundamente a la política colombiana, luego de que se retirara con una aprobación superior al 70%. Gran parte de los congresistas que actualmente ejercen, están en el legislativo gracias a que el ex Presidente los apoyó, por lo que le deben la lealtad a él y no a Santos. Aun así, este último ha logrado entenderse con esos sectores por el momento, pero el equilibrio es frágil.

Para Santos, la figura de Uribe se puede volver incómoda, dado que este ha mostrado su voluntad para movilizar a la sociedad con el fin de defender su obra. Un ejemplo nítido de lo anterior fue el llamado que el ex Presidente hizo a marchar con el fin de manifestarse en contra de los jueces que seguían un proceso por presunta corrupción en el manejo de recursos del plan Agro Ingreso Seguro, impulsado durante su gobierno. Pese a que la marcha finalmente no tuvo el impacto esperado, dio cuenta del quiebre entre Uribe y su ex protegido, el Presidente Santos.

La alta aprobación presidencial

Santos llegó al poder con un alto apoyo popular, legislativo y del mandatario saliente, quien a su vez gozaba de una alta popularidad entre los colombianos. Ese contexto le ha generado al nuevo gobierno un ambiente plenamente favorable para llevar a cabo su programa político. Aún así existía un cierto escepticismo en torno a la figura de Santos, y se cuestionaba si sería capaz de mantener las políticas de Uribe y sus altos niveles de apoyo popular. Hoy, a un año de su llegada al poder, se puede argumentar que en líneas generales Santos ha cumplido con las expectativas, pese a que su forma de gobernar es considerablemente distinta a la de su antecesor. Esto se confirma con las cifras de apoyo popular que alcanzaron un nivel de 76% de aprobación en junio de 2011, luego de que estas alcanzaran su peak de 82% en octubre de 2010 (ver gráfico 3).

Gráfico 3: Aprobación/Desaprobación a la gestión del Presidente 1994-2011



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta Gallup, Junio 2011.

Estas cifras dan cuenta del positivo clima de estabilidad política que se vive en Colombia, y de la habilidad que ha tenido Santos para continuar con las exitosas políticas del uribismo, pese a que su estilo político es diferente. Aun así, cabe acotar que si es que se produce un deterioro en la calidad de esas políticas, se podría esperar un descenso en el apoyo popular. Considerando que el tema de la seguridad es sensible, un recrudecimiento de la violencia, impactaría profundamente en la aprobación ciudadana que hoy tiene el gobierno.

Una sociedad civil débil, pero con potenciales precursores de descontento social

Si bien en los últimos años se han presentado en el país diversos eventos tales como manifestaciones o paros como iniciativa de grupos sociales, la participación en estos eventos es relativamente baja. Este es el resultado de una sociedad civil bastante debilitada, desorganizada y que actualmente no es un contrapeso de poder al ejecutivo. Varios años de violencia contra grupos de la sociedad como organizaciones no gubernamentales y sindicales, la asociación que se ha realizado de estos grupos con otros ligados al conflicto armado, y una sociedad que se ha movido ideológicamente hacia la centro- derecha (coincidiendo con las pasadas administraciones presidenciales), han debilitado el liderazgo y acción de la sociedad civil.

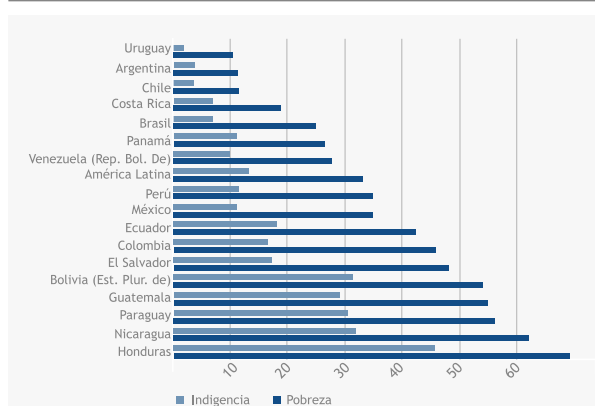
El comportamiento de las actividades de descontento social en el país como paros laborales, movilizaciones, bloqueos de vías, disturbio, huelgas de hambre, han sido irregulares. La mayoría de estas actividades han coincidido con el periodo del ex presidente Uribe principalmente por eventos ligados a la defensa de los derechos humanos en el periodo de mayor confrontación militar del país contra los grupos armados. Según el Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP) durante los ocho años del gobierno de Uribe se presentaron cerca de 5.608 eventos de descontento social, lo que implica un promedio de 2 eventos por día, la más alta si se consideran periodos como los de Andrés Pastrana, Ernesto Samper y Cesar Gaviria.

Pese a ello, la disposición a participar en estas actividades en Colombia es baja. Según la encuesta Latin American Public Opinion Project (LAPOP), en el 2010 apenas un 6.8% de los colombianos reportan su participación en actividades como manifestaciones o protestas. Este porcentaje es bajo comparado con otros países como Argentina (15.4%), Perú (12.2%), Paraguay (12%), Uruguay (14.4%) y Bolivia (14.4%) quienes lideran la participación y lejos de países como Panamá (4.8%) y Chile (4.8%) quienes tienen la más baja proporción. Además, quienes en Colombia dicen haber participado, lo hicieron en promedio poco más de dos veces en el último año, la mitad del promedio de Uruguay que lidera esta estadística.

Lo que aquí se plantea, es que en Colombia, si bien es cierto existen diversas actividades de descontento social, son de baja intensidad debido a sus bajos niveles de participación y en los últimos años procede de un grupo reducido y radical cuyo principal adversario fue la imagen del ex presidente Uribe, en torno a un tema específico que fueron principalmente los derechos humanos y el conflicto armado.

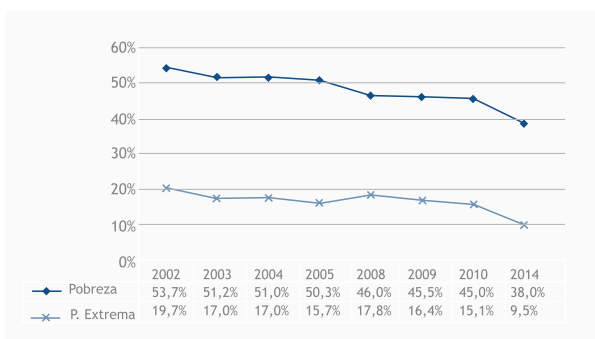
Pese a que este panorama es importante para la estabilidad política, y que se suma a la sensación generalizada de progreso económico por

Gráfico 4: América Latina: porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia



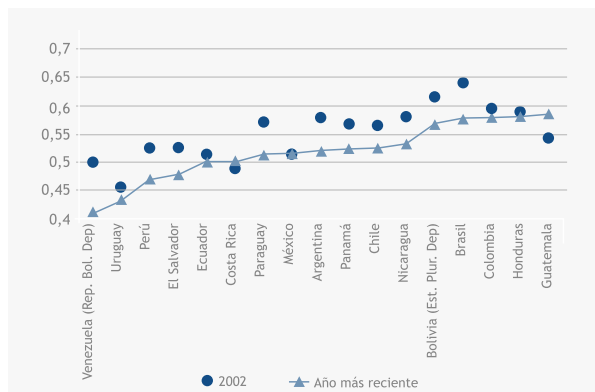
Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPALSTAT). Nota: El año de comparación para países es 2009, salvo Bolivia (2007), Guatemala (2006), Honduras (2007), México (2008), Nicaragua (2005), Venezuela (2008).

Gráfico 5: Colombia: incidencia pobreza y pobreza extrema



Fuente: 2002-2009 MESEP. Datos procesados por el DNP. En: Plan de Desarrollo Colombia 2010-2014

Gráfico 6: Coeficiente GINI en América Latina 2002-2009



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPALSTAT). Nota: El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El periodo 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el periodo 2009 a las encuestas disponibles entre 2006 y 2009

parte de los colombianos, un auge de los principales indicadores de desarrollo económico y social y, como se evidencio, un alto apoyo a la gestión del gobierno, existen una serie de aspectos, en los cuales el avance ha sido lento, y persisten problemas que podrían desencadenar en futuros inconvenientes de descontento social para el gobierno.

Por un lado, la incidencia de la pobreza continua siendo alta. Aunque se ha presentado una disminución en los últimos años, Colombia lidera las estadísticas en América Latina. Para el año 2010 el gobierno proyectó un 45% de personas consideradas como pobres, lo que implica más de 20 millones de personas y un 15.1% en situación de pobreza extrema, casi 7 millones (ver gráfico 4 y 5).

Considerando que en 2002 el 53,7% de las personas era considerada pobre, se tiene una reducción de solo 8 puntos porcentuales en 10 años, y además en los últimos tres, se observa un estancamiento al lograr una disminución de solo 1 punto porcentual. Según las metas del gobierno de Santos, se espera para el año 2014 estar alrededor de un 38% de pobreza y un 9.5% de pobreza extrema, que si bien sería uno de los mayores avances históricos en materia de superación de pobreza, no se condice con el ritmo pasado y podría producirse un nivel de expectativas superiores en la población.

Esta situación se podría agudizar considerando que, como se puede observar en el gráfico 6, hay un persistente nivel de desigualdad, uno de los más altos de la región.

Lo que ocurre en Colombia, al igual que otros países de América Latina en que han mejorado sus tasas de crecimiento como Perú, es que pese a que el PIB per cápita aumenta, la pobreza no parece reducirse de manera proporcional y se mantiene una alta tasa de desigualdad en repartición de la riqueza.

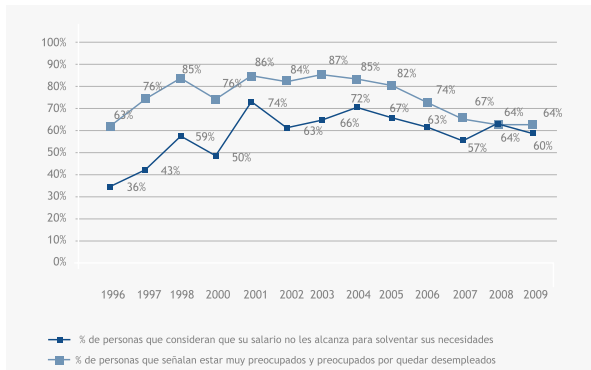
Otro de los temas importantes a considerar es el desempleo. Este ha sido un problema constante en la historia reciente del país. No solo es una de las tasas más altas de América Latina, sino que su disminución ha sido lenta y se ha resistido a retornar a porcentajes de un solo dígito que caracterizaron los años 90.

La tasa de desempleo (promedio anual) en el país se encuentra alrededor de 12% y el problema no solo radica en la dificultad de disminución de la tasa, sino en la calidad. El 57% del total de ocupados son informales, y además una alta tasa de desempleo juvenil que alcanza el 22% nacional. Estas cifras pueden explicar que el Latinobarómetro reporte que 6 de cada 10 colombianos tengan la preocupación de quedar desempleados, la misma proporción de aquellos que consideran que su salario no les alcanza para solventar sus necesidades (ver gráfico 7). Junto a lo anterior, según LAPOP el 38% de los hogares del país reportaron que alguno de sus miembros perdió el trabajo, proporción estadísticamente igual a los de México, siendo los países con el mayor número de estos casos en América Latina.

Este triángulo de pobreza, desigualdad y desempleo es una formula compleja en un país, más aun cuando el empleo es escaso y además inseguro.

Finalmente, un cuarto tema a considerar de precaución en Colombia es la educación, uno de los temas que junto al empleo son considerados grandes catalizadores de descontento social. Pese a que el país se acerca

Gráfico 7: Ingreso subjetivo y preocupación por quedar desempleado



Fuente: Elaboración propia con base en datos Latinobarómetro

a un 5% de población analfabeta y que actualmente el sistema ya cuenta con capacidad para atender al 100% de la población en niveles primaria y secundaria, el 90% de transición y el 79.5% en media, parece gestarse una transición de la discusión fuera de la infraestructura y capacidad del sistema a la calidad.

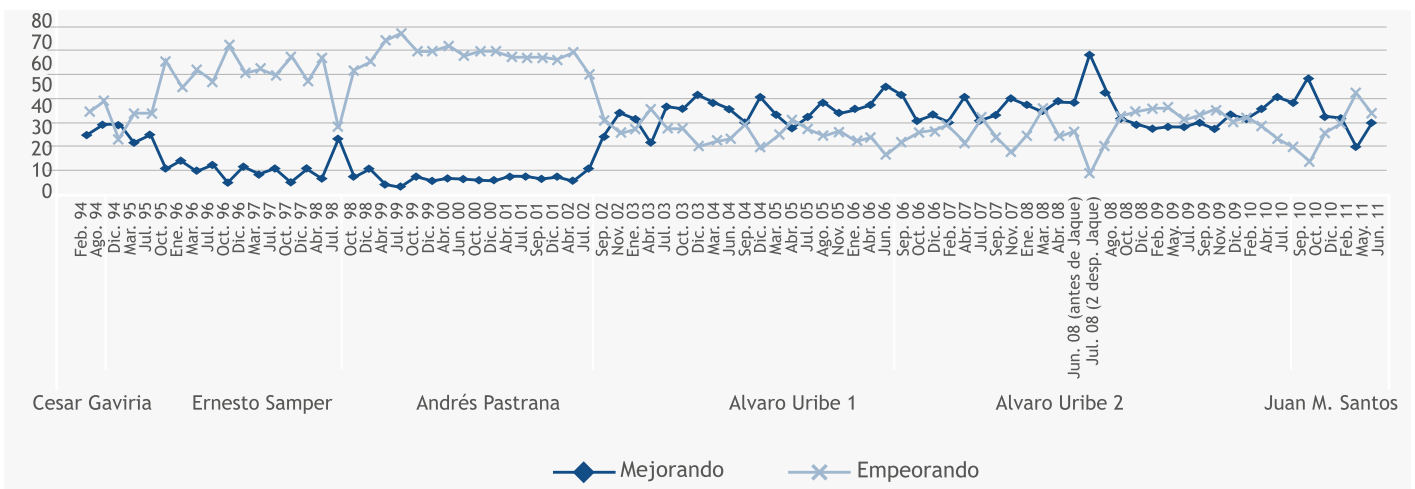
Los resultados no parecen ser satisfactorios. Las pruebas SABER 2009, que aplica el Estado para grados 5º y 9º, muestran un nivel de desempeño insuficiente y con grandes diferencias entre sector oficial y no oficial, así como en zona urbana y rural. Pese a los avances de resultados en los exámenes de estado para los últimos años de educación, la mayoría permanece en niveles muy inferior, inferior y bajo. Además los resultados de la encuesta PISA realizada por la OECD muestran puntajes por debajo de Chile, México y Uruguay.

Sin embargo, hasta el momento, estos temas no han logrado minar la confianza de las personas en su situación económica personal, o en la aprobación a la gestión del gobierno, pero si con respecto a la situación económica del país y la posibilidad que estas mejoren. Hay una diferencia importante entre la percepción de las personas de la situación económica personal y la del país.

Esta distancia, como lo indica Latinobarómetro (2010), constituye la presión de las expectativas. Los colombianos creen que están mejor que el país en el que viven, lo que implica que perciben que están mejor que el promedio. Los gobiernos sufren de esta presión en las expectativas de los ciudadanos, dado que todos quieren ir más rápido que el promedio. A medida que aumentan la imagen de una mejor situación económica personal, presionan la necesidad de que debería aumentar su percepción de la situación económica del país, dado que pueden temer que la lentitud de la situación económica del país pueda afectarlos. Esto es lo que se está dando actualmente en Colombia.

Así, pese a que como se observa en el gráfico 8, el porcentaje de colombianos que consideran que el país está empeorando disminuyó de 53% a 45% en julio de 2011, este comportamiento venía en constante aumento desde octubre de 2010, triplicándose en pocos meses. Pasó de un 20% de pesimistas a 54% y el número de optimistas de 61% a menos de la mitad, con 27%.

Gráfico 8: ¿Las cosas en Colombia están mejorando o empeorando?



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta Gallup, Junio 2011.

Estos son temas que deben enciender una serie de alarmas con respecto a la presión que podría tener el gobierno de Santos con la sociedad civil. Si bien parece que Santos se encuentra en un panorama de relativa tranquilidad, en el año que va de su gobierno, ya se han presenciado dos manifestaciones sociales grandes. Por un lado, en febrero se asistió al paro nacional de transportes de carga, convocado por la Asociación Colombiana de Camioneros (ACC) y quienes a través de bloqueo de vías y manifestaciones, lograron presionar al ejecutivo y ceder frente a sus exigencias, y por otro lado se encuentra la movilización de maestros y estudiantes en abril, quienes se encuentran actualmente en una lucha ante una mal concebida reforma de educación superior.

Respeto a la Constitución y balance de poderes

En cuanto al respeto a la Constitución, se puede decir que en Colombia no se han llevado a cabo reformas constitucionales que deterioren significativamente al régimen democrático. Sin embargo, destacan los intentos a partir del año 2004 de permitir la reelección presidencial por segundo y tercer período consecutivo, lo que reviste el peligro de perpetuación en el poder.

Aún cuando el hecho de que la Corte Constitucional de Colombia no haya permitido la reelección para un tercer período de Álvaro Uribe es positivo para la institucionalidad colombiana, y deja ver dos elementos a considerar en esta variable: i) que en Colombia existen miembros de la cámara de representantes y del senado que apoyaban la re-reelección de Uribe, además de adherentes de la sociedad civil, aún cuando dicho apoyo debilita la institucionalidad democrática del país y ii) que Uribe es uno de los políticos a quien hay que hacerle seguimiento por constituir un liderazgo fuerte en Colombia.

En su primer año de gobierno Juan Manuel Santos ha impulsado los siguientes cambios constitucionales:

- División de ministerios: como el de Interior y Justicia, el de Medio Ambiente y Vivienda y el de Trabajo y Salud.
- La reforma al sistema de reparto de regalías.
- La ley de sostenibilidad fiscal.
- La eliminación de la Comisión Nacional de Televisión.

Estos cambios no han tenido un impacto debilitante sobre la institucionalidad política colombiana, y por el contrario, han tendido a fortalecer la democracia.

Otro punto que interesa analizar sobre la institucionalidad política colombiana es el balance de poderes. En Colombia, este aspecto tiene mucho por mejorar, dado que el país presenta un ejecutivo muy fuerte con un poder proactivo considerable, un legislativo menos proactivo y menos productivo en la formulación de leyes pero con poder informal producto del clientelismo y el poder de las regiones, y un poder judicial relativamente poco independiente y con una alta ineficiencia que conlleva a un ambiente de impunidad.

Con respecto al ejecutivo, Colombia cuenta con un sistema

político “hiper presidencialista”, donde el Presidente tiene muchas facultades y hace uso efectivo de ellas, particularmente de sus poderes de acción, que en este caso no se ven limitadas a la introducción de proyectos de ley y al uso de urgencias. En Colombia existe un uso reiterado de la facultad del presidente para declarar estados de excepción y gobernar por decreto, lo que si bien no llega al nivel de uso del período anterior a 1991, sigue siendo muy alto. Asimismo, en Colombia el presidente es el máximo legislador, ya que produce más del 50% de las leyes del país. Cabe mencionar que esta última característica se hizo presente con fuerza durante el último periodo legislativo.

Colombia cuenta con un legislativo que es menos proactivo que el ejecutivo y que produce menos leyes que este; sin embargo, tiende al balance de poder producto de poderes informales, ya que el clientelismo propio de la política colombiana conlleva a que el congreso tenga poder, producto del apoyo de sus bases y el poder de las regiones.

En relación al poder judicial, en Colombia este es relativamente poco independiente, ya que si bien la Corte Constitucional se ha enfrentado en reiteradas ocasiones con el ejecutivo, el sistema judicial ordinario del país enfrenta una crisis desde hace años como resultado de la influencia de grupos armados ilegales y el excesiva acumulación de casos pendientes, lo que ha generado un ambiente de impunidad.

La injerencia de actores armados ilegales y la ineficiencia del sistema judicial ordinario no permiten que el poder judicial, como un todo, sea una institución fuerte e independiente.

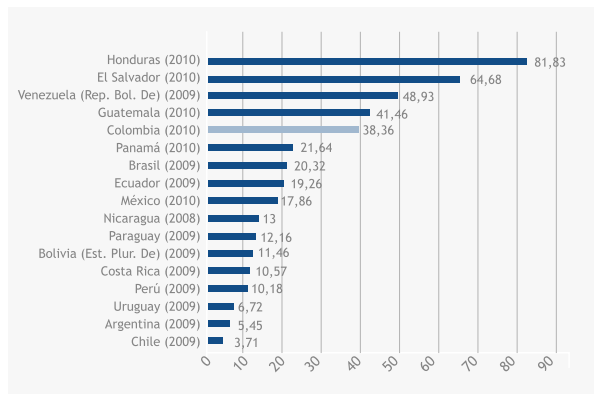
Ahora bien, desde que Santos asumió el poder ha intentado establecer una diferencia con su antecesor en cuanto a su relación con el poder judicial, en particular con la Corte Suprema de Justicia. El ex Presidente Uribe repetidamente entró en abierto conflicto con este tribunal, debido al escándalo de la parapolítica, que investigó los nexos ilegales de congresistas uribistas con el paramilitarismo. Santos, en cambio, se ha mostrado colaborativo y abierto a que estos procesos sigan sus conductos regulares, diferenciándose con el intervencionismo judicial que practicó su antecesor.

Un nuevo foco de conflicto ha surgido tras la propuesta del actual mandatario de llevar a cabo una reforma al sistema judicial. Los principales cambios que propone el gobierno son los siguientes:

- Regulación de la acción de tutela³: se quiere limitar el ámbito de acción de las tutelas, aumentando la eficiencia de las instituciones judiciales, pero a costa de reducir el poder de los ciudadanos de apelar decisiones arbitrarias.
- Cambios en los nombramientos de jueces: los magistrados de la Corte Suprema podrán elegir a sus sucesores.
- Reducción del poder de nombramiento de las cortes: el poder judicial no tendrá injerencia en el nombramiento del Contralor y el Procurador.
- Eliminación del Consejo Superior de la Judicatura: este ente, originalmente pensado para la administración interna del Poder Judicial, se ha convertido en un foco de corrupción, por lo que sería eliminado.

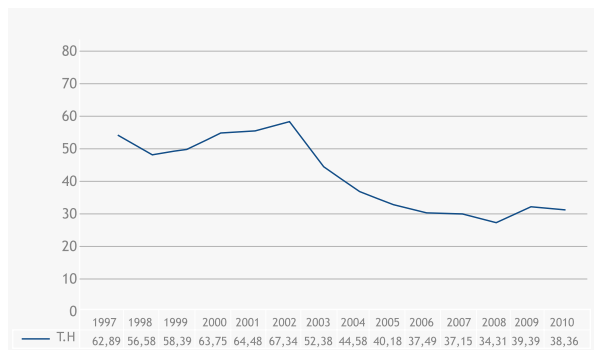
³ Figura jurídica similar al recurso de amparo.

Gráfico 9: Tasa de homicidio en América Latina



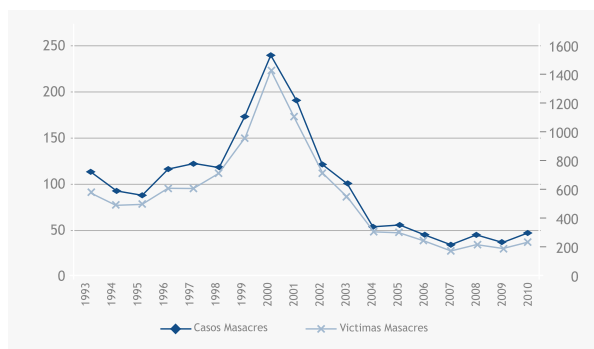
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Seguridad Ciudadana OEA

Gráfico 10: Tasa de homicidios de Colombia 1997-2010



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses Colombia

Gráfico 11: Casos y número de víctimas de masacres en Colombia 1993-2010



Fuente: Policía Nacional de Colombia. Datos procesados por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH de la Vicepresidencia de la República.

Durante su primer año de gobierno, Santos dialogó con las cortes sobre estas reformas y las relaciones entre el ejecutivo y el judicial se mantuvieron cordiales. Con el proyecto sobre la mesa, los jueces criticaron duramente el actuar del gobierno y en su mayoría se expresaron en contra de los cambios. Uno de los puntos más controversiales es la limitación de la acción de tutela, ya que consideran que es un derecho consagrado en la Constitución de 1991. Otros puntos de discordia son: el rol del Consejo Superior de la Judicatura y la reducción del poder de nombramiento de las cortes, ya que se considera que le quitarían independencia al poder judicial.

Pese a los avances en materia de violencia y seguridad, persisten algunos problemas

Colombia es un país que convive con un conflicto armado activo, el cual, pese a que perdura desde mediados del siglo XX, hoy responde a una dinámica que difiere a la de sus orígenes. Es un conflicto que involucra actualmente a diferentes guerrillas establecidas entorno a ideologías de izquierdas, representadas principalmente por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC y el Ejército de Liberación Nacional- ELN. También, se mantiene el conflicto con algunos bloques paramilitares de las hoy desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia- AUC y la emergencia de nuevos grupos de bandas criminales o bandas emergentes (comúnmente llamadas BACRIM), integradas en su mayoría por antiguos paramilitares, que operan en las mismas zonas, con un accionar orientado a proteger rutas del narcotráfico y realizar actos criminales y de delincuencia común.

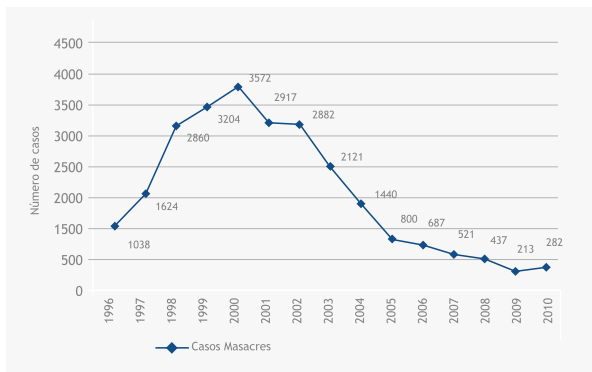
Durante el periodo del ex presidente Álvaro Uribe, se presentó uno de los mayores avances en la historia del país, en materia de disminución de hechos violentos, el aumento de presión y acciones contra grupos armados al margen de la ley y la lucha contra el narcotráfico, ejes principales de lo que fue su Política de Seguridad Democrática.

De esta manera, si bien Colombia continua teniendo una de las tasas de homicidios más altas de la región, solo superado por Guatemala, Venezuela, El Salvador y Honduras, la reducción sostenida de este fenómeno en el país es muy importante (ver gráfico 9 y 10). Durante el 2010, se presentó una tasa de 38,36 homicidios por cada cien mil habitantes (17.259 casos), lo que significa una disminución de 1,6% con respecto al 2009, y 28,9% menos que las que se presentaron en el año 2002. Esta reducción se encuentra acompañada por la disminución de homicidios de grupos que tradicionalmente han sido vulnerables como sindicalistas, indígenas, periodistas y actores del mundo político como concejales o alcaldes.

Otros de los hechos que pueden dar cuenta de la disminución de actos violentos en el país es el caso de las masacres (actos de homicidios masivos de la población) y los secuestros, ambos hechos asociados al conflicto armado que vive el país. En el caso de las masacres, su reducción ha sido sostenida desde el año 2000, con una variación negativa de 83%, señalando no solo la disminución en la cantidad de hechos, sino de víctimas asociadas a cada una de ellas (ver gráfico 11).

Por otro lado, en el caso del secuestro, según datos de la Fundación País Libre, Colombia ha logrado alejarse del título del país con mayor número de secuestros en el mundo que poseía en el año 2000, cuando

Gráfico 12: Secuestros en Colombia 1996-2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Fundación País Libre y Dirección operativa para la defensa de la libertad personal (antiguo Fondelibertad).

se reportaron en un solo año 3.572 secuestros. Para el año 2010 se presentaron cerca de 282 casos, pasando de un promedio de nueve secuestros diarios durante el 2000 a menos de un secuestro diario actualmente. Este es un avance que sin duda ha impactado positivamente al país, frente a uno de los delitos que por años ha sido sinónimo de la violencia en Colombia (ver gráfico 12).

La modalidad más común de secuestro que persiste es el extorsivo, es decir aquel cuyo objetivo específico es el pago de dinero a cambio de la libertad de la persona cautiva. En el año 2010 de los 282 casos identificados, 188 correspondieron a secuestro extorsivo y 94 a secuestro simple. La mayoría de las víctimas en el último año fueron de nacionalidad colombiana y solo se presentaron tres casos de extranjeros: un norteamericano, un suizo y un japonés. Las personas secuestradas en su mayoría se caracterizaron por ser comerciantes, ganaderos, agricultores y estudiantes, y geográficamente se puede visibilizar una mayor concentración de casos de secuestro en las zonas de Arauca (36), Valle del Cauca (33), Antioquia (28) y Cauca (27), quienes además de concentrar la mayor cantidad de casos, presentan la mayor variación de aumento con respecto al año 2009.

Esta drástica disminución de las cifras de hechos violentos en el país durante la última década, se da en el marco de acción de la política de seguridad que fue la principal bandera temática del gobierno de Uribe. Este proceso implicó por un lado una mayor presión militar por parte del gobierno en la lucha contra grupos armados al margen de la ley y paralelamente la búsqueda de soluciones negociadas.

Actualmente, el número de contactos armados por iniciativa de la fuerza pública han disminuido luego de un periodo de intensa presión contra los grupos armados, durante el periodo 2002-2007. Este mismo comportamiento han reportado los ataques a instalaciones de la fuerza pública, hostigamientos, emboscadas u otras acciones terroristas.

Además, en el país se ha vivido la década de mayores éxitos militares en contra de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Luego del fracaso de los diálogos de paz en la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), durante el periodo de Uribe, con Santos como Ministro de Defensa, se logró el mayor número de capturas y dadas de baja de algunos de los más importantes miembros de este grupo guerrillero y se han realizado las operaciones militares más importantes en la historia reciente del país. Casos como la captura de Juvenal Ovidio Ricardo alias “Simón Trinidad” y otros dados de baja en combate como Edgar Devia alias “Raúl Reyes” y Jorge Briceño Suarez alias “Mono Jojoy” altos mandos de las FARC, son solo algunos ejemplos de la persecución que ha realizado el gobierno colombiano a este grupo armado. También resalta la llamada “Operación Jaque” a través de la cual se realizó la liberación de la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, y la “Operación Fénix” como golpes militares que han permitido mostrar un gobierno comprometido y con mayor control y autoridad en la lucha del conflicto armado en el país.

La Política de Seguridad Democrática también ha implicado uno de los procesos más criticados actualmente en Colombia, relacionado a la desmovilización de integrantes de grupos armados al margen de la ley. Este procedimiento se realizó inicialmente con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y se amplió a otros grupos. Según datos del Alto Comisionado para la Paz, a través del programa de atención

humanitaria al desmovilizado, se han acogido cerca de 53.000 personas, de los cuales 31.671 hacen parte del proceso colectivo realizado con las AUC en el 2003 y el restante desmovilizaciones individuales. Desde el 2002 la mayoría de estas últimas, provienen de las FARC (68.19%), las AUC (15.9%), el Ejército de Liberación Nacional (14%) y disidencias (2%).

La crítica se centra en la transformación que generó en el escenario del conflicto. Avanzado el proceso de desmovilización de las AUC se ha podido evidenciar el rearme y la emergencia de un centenar de grupos divididos en núcleos armados, usando más de 21 nombres diferentes quienes cometen delitos comunes, agresiones y asesinatos en varias zonas del país. Estos grupos han mostrado evidentes vínculos con el ciclo del narcotráfico en Colombia. Existen diferentes tipos de bandas que han sido denominadas actualmente como BACRIM entre las que se destacan principalmente las Águilas Negras, los Rastrojos, los Urabeños, los Paisas, Oficina de Envigado, y el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC).

Por lo tanto, es importante considerar que el escenario actual de la violencia en Colombia es muy diferente al que se presentaba a finales de los años 90 cuando se observa el mayor peak del conflicto. Ha disminuido la intensidad, se han modificado los patrones de violencia, han cambiado los actores involucrados y también existe una nueva política país para enfrentar este problema. Pese a ello existen algunos temas que se deben considerar como prioritarios en la actualidad y que deben ser analizados con precaución para la estabilidad, teniendo en cuenta que la violencia y el conflicto armado han sido líneas fundamentales y sensibles para la evaluación de los gobiernos en Colombia. No se debe olvidar que en gran parte, la lucha contra la violencia permitió al ex presidente Uribe mantener las altas tasas de apoyo a su gestión, lograr una reelección y el presidente Juan Manuel Santos tendrá que cargar durante su gran parte de su gobierno con esa sombra.

La corrupción: un flagelo histórico

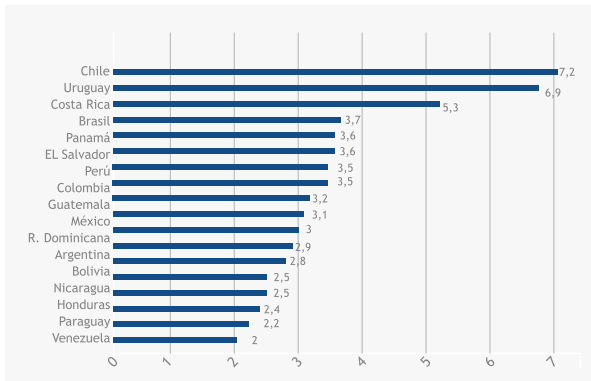
La corrupción ha sido un flagelo histórico en el país, al igual que para la mayoría de países de América Latina. Sin embargo, es un tema que durante el último año ha sido visible, primero como eje central de la dinámica electoral para la contienda en la que el presidente Santos gana la presidencia, segundo, debido a los escándalos de corrupción que ha tenido que asumir el gobierno actual en el último año.

A nivel internacional, Colombia se ubica en el puesto 78 entre 180 países según el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. Su calificación de 3.5 (rangos de 0 a 10) demuestra los graves problemas de percepción de la corrupción que presenta el país y en general toda la región con excepción de los casos de Costa Rica, Uruguay y Chile (ver gráfico 13 y 14). Según la última encuesta realizada por Gallup Colombia, la corrupción es uno de los principales problemas del país y un 70% de los colombianos consideran que ha empeorado en el país. Este panorama, no es muy favorable en materia de lucha contra esta actividad.

Si bien la corrupción se encuentra generalizada en todas las actividades del estado y de la sociedad, la organización Transparencia por Colombia en su informe 2010 establece como las áreas más relevantes y preocupantes en materia de corrupción:

- Los procesos electorales

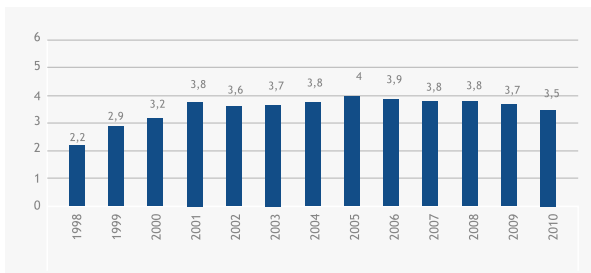
Gráfico 13: Índice de percepción de la corrupción en América Latina 2010



Fuente: *Transparencia Internacional*

Nota: El índice corresponde a un valor entre 0 (percepción de muy corrupto) y 10 (percepción de ausencia de corrupción).

Gráfico 14: Índice de percepción de la corrupción en Colombia 1998-2010



Fuente: *Transparencia Internacional*

Nota: El índice corresponde a un valor entre 0 (percepción de muy corrupto) y 10 (percepción de ausencia de corrupción).

- Los procesos de formulación, reglamentación e implementación de leyes
- Ejecución de recursos públicos principalmente contractuales (obras públicas, bienes y servicios, concesiones viales, regalías, participaciones)
- Trámites oficiales, empresariales y personales
- Contratación y carrera administrativa en el sector público
- Defensa jurídica del Estado
- Investigación y sanción de funcionarios públicos, fuerzas armadas, órganos de control e investigación del Estado.

Estas áreas sin duda son importantes no solo para la legitimidad de las instituciones y su funcionamiento, sino fundamentales para el ambiente de negocios y los planes de inversión extranjera que vive el país, dado que influyen en la confianza de los inversionistas.

Los gobiernos de Uribe y Santos no han estado exentos de grandes casos de corrupción. Durante el mandato del primero, surgió el escándalo de la parapolítica, que expuso los vínculos que tenían los congresistas del oficialismo con grupos paramilitares, quienes les brindaban protección e intimidación a votantes, además de recursos para sus campañas. Esto produjo un cuestionamiento generalizado al poder legislativo en su credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas. Durante el primer año de gobierno de Santos, se ha asistido a graves escándalos de corrupción como son el caso del llamado “carrusel de la contratación” en la Alcaldía de Bogotá, el caso de los fondos de Agro Ingreso Seguro en el Ministerio de Agricultura, fraudes en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y recientemente el escándalo del sector salud.

Paradójicamente, la evidencia de los grandes escándalos de corrupción que se han presentado en Colombia, no ha generado un ambiente de inestabilidad en el país. Esto se debe principalmente a que el gobierno de Santos ha tomado el tema como parte de la agenda política y los destapes de escándalos de corrupción lejos de deteriorar el ambiente institucional, son percibidos como logros de su gobierno.

El presidente Santos a raíz de los escándalos que ha logrado mostrar en público en entidades de gobierno, es visto como un mandatario comprometido con la lucha contra la corrupción. Si bien, no es la primera vez que un presidente en el país utiliza el tema de la corrupción como bandera política de gobierno, si existen hechos para destacar. Por un lado, ha tomado el riesgo de presentar casos de corrupción que incluso han estado vinculados al gobierno de su antecesor Uribe, del cual fue parte. Segundo, un discurso de rendir cuentas y dar ejemplo desde el gobierno para el problema cultural asociado a los corruptos y tercero, ha impulsado una agenda legislativa acompañada por un estatuto anticorrupción.

Este esfuerzo de Santos contempla generar herramientas para combatir actos y establecer castigos en ámbitos claves como: los cambios de empleados públicos al sector privado a través de inhabilidades, regular la financiación de la política con contratistas del estado, exclusión de beneficios jurídicos a condenados por actos de corrupción e inhabilidades para contratar con el estado y la creación de sistemas de información de eventos sospechosos de este ilícito.

Es por lo tanto, un claro mensaje del gobierno de generar castigos y multas importantes para combatir este flagelo, lo cual ha generado una sensación de confianza tanto social como a los inversionistas del compromiso de Santos. Sin embargo, es importante resaltar que Transparencia por Colombia ha recomendado precaución con respecto

a los riesgos que puede tener esta “propaganda” mediática del gobierno con la corrupción en el estado, debido a que puede tener un efecto desinstitucionalizador del ejecutivo ante los organismos de control que existen para estos hechos como la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría.

La Agenda Legislativa

Desde su llegada al poder, Santos ha buscado activamente impulsar una agenda de reformas políticas, económicas y sociales, que le han dado un sello propio a su administración, diferenciándose de su antecesor. En algunos aspectos se ha profundizado lo hecho por Uribe y en otros, definitivamente se ha buscado un cambio de rumbo. Los temas más importantes que fueron aprobados en la legislatura 2010-2011, fueron los siguientes:

- **Reforma política:** que tiene como fin fortalecer los partidos grandes, volver más transparente la financiación de las campañas y hacer más responsables políticamente a los jefes de los partidos. También formaliza mecanismos para las coaliciones interpartidistas.

Uno de los principales aspectos de la reforma es la llamada “Ley de Bancadas”, que ha fortalecido la disciplina interna de los partidos, ya que se ha impuesto el principio de la “orden de partido” por sobre el de la “objeción de conciencia”. Este nuevo cuerpo legal castiga duramente a aquellos que no siguen la “orden de partido”, incluso con la pérdida de su escaño legislativo. De esta manera, el ejecutivo ha estado menos pendiente de mantener la disciplina de su coalición.

- **Reforma a las regalías y al ordenamiento territorial:** gracias a los logros en la política de seguridad de Uribe y a los incentivos a la inversión extranjera, en los últimos años se ha visto un auge en la explotación minera. El gobierno calcula que durante los próximos 10 años, ingresarán al país 5.600 millones de dólares en regalías por cuenta de una bonanza minera. Con esa perspectiva, el gobierno impulsó una reforma para modificar el sistema de distribución de regalías, que se explica más adelante en este informe, de tal manera que los frutos económicos de la explotación minera no se queden solo en los lugares donde están los yacimientos.

Con la nueva reforma se crea un fondo de estabilización que le permitirá al país ahorrar en la época de crecimiento para cuando vengan periodos de recesión. Un porcentaje de las regalías se quedará en los lugares mineros y otro porcentaje importante se redistribuirá en las zonas con mayores necesidades básicas insatisfechas. El proyecto fue aprobado en su último debate, y luego de sufrir cambios importantes en el Congreso, donde tuvo la oposición de los congresistas de las zonas mineras y petroleras, muchos de ellos de la coalición oficial.

Esta reforma va en paralelo a una reforma al ordenamiento territorial que crea un Fondo de Compensación Territorial, que administrará el Ministerio de Hacienda y que repartirá entre las regiones con miras a lograr una equidad territorial. El proyecto ha contando con gran resistencia de varias regiones,

que lo ven como la oportunidad del gobierno para quitarles autonomía económica.

- **Ley de Víctimas y de restitución de Tierras:** esta norma se ha convertido en el proyecto más emblemático de Juan Manuel Santos, por su alcance y porque señala una gran distancia frente a su antecesor. La ley busca indemnizar y reparar económicamente a las víctimas del conflicto armado interno desde 1985 y restituirle la tierra a quienes hayan sido despojados a partir de 1991. La ley generó todo tipo de polémicas y resistencias, comenzando por la del ex Presidente Álvaro Uribe, quien siempre defendió un trato diferencial para las víctimas de las guerrillas y los paramilitares y las de los agentes del Estado, que la nueva norma iguala. La ley ya fue aprobada luego de una intensa discusión en el Congreso

- **Ley de Primer Empleo:** esta norma fue aprobada en diciembre del año pasado y su importancia radica en que fue realmente una especie de reforma tributaria. Eliminó las exenciones del 40% sobre la reinversión de utilidades a las empresas que inviertan en maquinaria (una de las banderas del gobierno de Uribe a favor de la confianza inversionista) y creó incentivos para contratar jóvenes en su primer empleo.

- **Reforma a la Salud:** esta reforma buscaba terminar con el déficit que existe en el sector salud, pero en realidad no logró abordar el corazón de los problemas del sector, más ligados a la definición de los criterios para conformar el Plan Obligatorio de Salud y a la extensiva corrupción que existe en el.

- **Reforma de Regla Fiscal:** busca restringir la capacidad de establecer gastos de las autoridades ejecutivas y judiciales con el fin de evitar un déficit fiscal. Esta reforma constitucional fue aprobada de tal manera que incluye la estabilidad fiscal como criterio para tomar decisiones pero no como obligación.

Además de los ya mencionados, otros temas que se discutieron durante el último periodo legislativo, se debe incluir también: el estatuto anticorrupción, la ley de inteligencia, la ley de disponibilidad de suelo urbanizable o macro proyectos, la ley que faculta la reforma del Estado, la ley de seguridad ciudadana, la ley de ordenamiento territorial, la mini reforma tributaria, y el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2010-2014. Este último es especialmente importante, ya que da luces sobre los principales lineamientos de política pública que se seguirán durante los cuatro años del gobierno de Santos.

Por ahora los anuncios del Gobierno y los partidos políticos, muestran que esta legislatura que partió el 20 de julio, seguirán marcados por las principales preocupaciones de Santos que son: la seguridad, empleo, pobreza y justicia.

Santos alista un nuevo periodo legislativo cargado de modificaciones importantes, y tan ambicioso como el primer periodo de su gobierno, apuntando al fortalecimiento institucional. Los temas económicos copan la agenda, pero sin duda los temas de justicia y educación marcarán la prioridad en el gobierno (ver Tabla 2).

Sin embargo, es importante considerar que este año la agenda legislativa se encuentra marcada por las elecciones regionales,

Tabla 2: Temas centrales de la agenda legislativa, según los anuncios realizados por el Presidente en el inicio legislatura 2011-2012

Reforma a la justicia	Reforma a la educación superior
Autorización para la venta de acciones de la estatal petrolera Ecopetrol	Reforma tributaria
Presupuesto 2012	Reformas al régimen municipal y departamental
Reestructuración de las Corporaciones Autónomas Regionales	Estatuto de la oposición
Código de minas	Proyecto de Ley de Desarrollo Rural
Código de convivencia ciudadana que moderniza el Código de Policía	Seguro de cosechas
Código general del proceso	Código penitenciario
Leyes reglamentarias para el nuevo sistema de regalías	Ley de jueces de paz
Estatuto de arbitraje	Régimen de infracciones y sanciones en materia de transportes
Código electoral	Estatuto registral
Defensoría integral para miembros de la fuerza pública	Eliminación de la Comisión Nacional de Televisión
Ley de mujer, jóvenes, discapacidad, derechos de autor, bomberos, voluntarios	Código Nacional de tránsito

Fuente: Elaboración Propia

en las cuales los senadores y representantes tendrán que dividir sus agendas en el proselitismo político en sus regiones para mantener el poder de cara a su apoyo futuro y responder a las exigencias de su trabajo parlamentario.

III. Riesgos sobre el Escenario Actual

Revisados los detalles del ambiente de gobernabilidad en Colombia, se han podido identificar cinco riesgos que podrían afectar al actual escenario. Estos riesgos se refieren a aquellos eventos que al suscitarse en el corto y/o en el largo plazo, pueden aumentar o disminuir la estabilidad política. Específicamente, se considera que el corto plazo se refiere a un periodo máximo de un año y el largo plazo a un periodo de tres años. Asimismo, se realiza una evaluación cualitativa de la magnitud de esos cambios.

En líneas generales, se puede argumentar que el panorama a corto plazo aparece estable gracias a los buenos resultados que ha traído para el gobierno la conformación del Acuerdo de Unidad Nacional y al consenso social generalizado que existe en torno a la figura de Santos. No obstante aquello, se enfatiza en ciertos aspectos como el aumento de los niveles de violencia, el actuar político de Álvaro Uribe y el posible quiebre de la relación ejecutivo-judicial, que podrían generar inestabilidad al escenario actual.

Luces y sombras del Acuerdo de Unidad Nacional

Pese a lo importante que ha sido el Acuerdo de Unidad Nacional para el positivo clima de estabilidad política y gobernabilidad que reina en Colombia, esto no implica que un rompimiento del acuerdo pudiese tener un efecto negativo sobre este escenario, ya que Santos probablemente podría mantener una coalición política mayoritaria sin mayores inconvenientes. Bajo las condiciones actuales, el Presidente necesita el apoyo del Partido Liberal y el “de la U” para gobernar, y ambos aparecen firmes en el apoyo a Santos. De esta forma, se sostiene que un posible fin del acuerdo solo afectaría a Santos en la medida en que su imagen de ser un “hombre de consensos” se vería comprometida.

En el largo plazo, se debe considerar las posibilidades de que el acuerdo se mantenga. Según este análisis existe una posibilidad real de que se desintegre, en especial a medida de que se acerquen las elecciones presidenciales y legislativas de 2014. Las razones que llevan a concluir lo anterior son las siguientes:

- El sistema electoral no obliga a los partidos a mantenerse en una coalición para que sus candidatos sean electos, por lo que es probable que a medida que se acerquen las elecciones cada uno tome su propio camino.
- En el oficialismo existen figuras con aspiraciones presidenciales, que busquen diferenciarse de Santos para potenciar sus opciones.
- Los partidos colombianos son débiles institucionalmente, y se caracterizan por: su alta fragmentación, baja disciplina, alto personalismo y organización caudillista.

Álvaro Uribe: ¿factor de inestabilidad?

Se considera que Santos se podría ver fuertemente afectado por la figura de Uribe, a largo plazo, si es que se presenta un deterioro de los niveles de seguridad (algo que ya se empieza a observar), ya que fue el aspecto que más impulsó Uribe durante su mandato. Si esto ocurre, la comparación de la sociedad entre ambos Presidentes será inmediata, y podría perjudicar gravemente a Santos. En ese sentido, las próximas elecciones locales (en octubre de 2011), serán importantes ya que servirán para evaluar el gobierno de Santos y para medir el peso político de los ex mandatarios.

Finalmente, es importante considerar que Uribe ya no puede postular a un nuevo mandato presidencial. Pero, al interior de sus bases de apoyo han surgido voces que proponen una convocatoria a una Asamblea Constituyente, que tendría como fin permitir que pueda volver a postular al sillón de la Casa de Nariño. Si esto se llegará a concretar provocaría una seria disrupción de la institucionalidad democrática en Colombia, pero por el momento la probabilidad de que efectivamente suceda es muy baja.

El problema de la violencia persiste, bajo nuevas formas

Actualmente, se considera que la violencia es un factor de inestabilidad, teniendo en cuenta que tras años de disminución de cifras de violencia, estas han vuelto a aumentar de forma moderada. Dado que los niveles bajaron drásticamente entre 2002 y 2009, es poco probable que estos lleguen a donde se encontraban en los años noventa, pero un deterioro progresivo de estos puede poner en duda la estabilidad del gobierno de Santos. Cabe resaltar que los grupos armados aunque disminuidos, aún no están eliminados y tienen capacidad real para generar acciones de violencia de alto impacto.

En esa línea, son varios aspectos los que Santos deberá tener en cuenta, entre los cuales se pueden nombrar los siguientes:

- El control que demuestre para mantener los bajos niveles de hechos violentos en el país, obtenidos durante el gobierno anterior, e incluso lograr una disminución continua.
- Superar el proceso de confrontación con las FARC, principalmente la estrategia que privilegia la captura o dar de baja solo blancos de gran valor para la organización y buscar una solución más integral.
- Generar estrategias para enfrentar el nuevo fenómeno de las bandas criminales, teniendo en cuenta que no son considerados grupos armados políticos, sino bandas criminales y de delincuencia común pese a la relación que se ha generado con las ex AUC.
- Continuar con estrategias concertadas para enfrentar el narcotráfico que sin duda continua siendo la estrategia de financiación de los grupos armados en Colombia y hoy la base de operación de las BACRIM.
- Enfocar esfuerzos de seguridad no solo en temas de conflicto armado sino de seguridad ciudadana, que permita mejorar la sensación de seguridad personal.
- Sacar adelante el proceso de restitución de tierras y reparación

de víctimas de la violencia, principalmente el manejo del desplazamiento forzado y el retorno seguro de la población.

El incierto futuro de la relación ejecutivo-judicial

Otro aspecto a analizar en cuanto a la estabilidad del gobierno colombiano, será su relación con el poder judicial. Desde el inicio de su mandato, Santos ha mencionado que impulsará una reforma a la justicia. Para ello, el Presidente ha sostenido conversaciones con los jueces para poder conciliar los posibles cambios, pero se ha mostrado inflexible en ciertos puntos, lo cual puede generar algunos problemas a corto y largo plazo.

Con la presentación del proyecto de ley que propone cambios a la administración de la justicia en Colombia, ya se evidencia que la gran mayoría de las opiniones de los jueces no fueron consideradas. Esto ha provocado que la relación ejecutivo-judicial, que fue muy positiva durante el primer año del gobierno de Santos, ahora presente signos de quiebre. Aún así, se debe considerar que el actual mandatario ha optado por un estilo más conciliador que su antecesor en este aspecto, por lo que las perspectivas de resolución de este foco de conflicto son buenas.

Por otro lado, cabe mencionar el alto nivel de independencia que han mostrado las altas cortes (Suprema y Constitucional) frente al poder ejecutivo. Esta tendencia que se dio durante el gobierno de Uribe, se ha mantenido con Santos, lo cual es positivo para la estabilidad política general del país.

El incierto panorama del descontento social

Los bajos niveles de descontento social presentes en Colombia contribuyen al clima de estabilidad política generalizado que existe en este país. Sin embargo, existe incertidumbre respecto de si esto se mantendrá en el largo plazo, debido a la postura excesivamente conciliadora del Presidente Santos. Las organizaciones sociales podrían abusar de esta circunstancia, provocando un estallido social importante. En todo caso, dada la actual coyuntura, la probabilidad de que algo así suceda es escasa, ya que depende de una diversidad de factores.

Durante el primer año de Santos, no se han enfrentado grandes episodios de conflicto social, salvo por algunas movilizaciones convocadas por los estudiantes y los transportistas, las cuales no han tenido un impacto alto para la estabilidad de su gobierno. Aun así, llama la atención que el Presidente no ha mostrado alta capacidad de negociación con estas organizaciones, y recurrir a su vicepresidente, un antiguo sindicalista, como puente de dialogo, lo cual podría ser perjudicial en caso de que se presente un movimiento de proporciones mayores.

Ahora bien, se debe considerar que las organizaciones sociales en Colombia, históricamente, han tenido un escaso nivel organizativo, por lo que en el corto plazo no tienen capacidad para generar grandes episodios de descontento social. Esto se debe principalmente a su asociación con la izquierda y con los actores armados del conflicto colombiano. Actualmente,

el único actor que podría movilizar masas es el ex Presidente Uribe, como se observó más arriba. De esta forma, se puede concluir que los aspectos que deberá observar Santos durante su gobierno, en cuanto a descontento social, son los siguientes:

- El gobierno tendrá que mantener relativamente estables los altos niveles de popularidad de su gobierno, lo cual le permitirá mantener la imagen de gobernabilidad de que traía consigo Uribe.
- El tema de la violencia y seguridad será un punto de equilibrio frente al posible descontento social que se presente en el país.
- Temas como el desempleo, la educación, la corrupción en las instituciones de gobierno, y principalmente la aplicación y gestión del proceso de ley de víctimas y reparación, serán un reto de evaluación social y que podrían desencadenar posibles desequilibrios.
- La imagen de Uribe como oposición al gobierno de Santos será un actor importante de movilización de eventos de rechazo o aprobación de la ciudadanía respecto al gobierno. Su imagen de estabilidad en seguridad y ser el referente de gobierno con los mejores resultados socioeconómicos recientes será clave en la respuesta de los ciudadanos a su gestión.

IV. Conclusiones

Colombia ha mostrado un positivo clima de estabilidad política, el cual se ha presentado desde el año 2002, cuando Álvaro Uribe asumió el poder con el objetivo de reducir el poder que los grupos armados ilegales habían adquirido durante décadas de abandono estatal. Tal fue su éxito, que en 2006 fue reelecto tras realizarse una reforma constitucional que permitió cooperar a lograrlo.

Ocho años después de que Uribe asumiera el poder, Colombia ha cambiado radicalmente. El presidente Juan Manuel Santos ha alcanzado un consenso político, que ha permitido un mayor aprovechamiento de las ventajas económicas que ofrece el país: el tamaño del mercado, la abundancia de recursos naturales, su posición geográfica estratégica, entre otras. Santos ha sido exitoso al continuar esta senda, pese a las diferencias en el estilo de conducción política con su antecesor.

Ha sido objetivo de este informe dar cuenta de estas fortalezas del escenario político colombiano, dado principalmente por las altas condiciones de gobernabilidad existentes en este momento, pero también de las debilidades. Es en este último punto donde se debe tener mayores precauciones y recordar que las instituciones políticas colombianas aún son débiles, ya que sufren los efectos de casi medio siglo de conflicto armado y narcotráfico.

Pese a los grandes avances son aún un riesgo latente, aunque controlado. Sin embargo, tal y como se verá más adelante el escenario político, ha permitido llevar a cabo una conducción estable en otras áreas como la macroeconómica o regulatoria en el país.

Tabla 3: Riesgos a Corto Plazo (Escenario Político)

Escenario actual	Suceso	Efecto	Magnitud
Acuerdo de Unidad Nacional	Se mantiene	Positivo	Alta
Figura de Álvaro Uribe como oposición	Se mantiene	Negativo	Media
Niveles de conflicto armado y violencia bajos	Incierto	Negativo	Alta
Ambiente de bajo descontento social	Se mantiene	Positivo	Media
Buenas relaciones del poder ejecutivo y judicial	Incierto	Negativo	Media

Fuente: *Elaboración Propia*

Escenario Macroeconómico

I. Introducción

Dado el escenario político presentado anteriormente, en esta sección se presentarán las políticas económicas y el escenario macroeconómico de Colombia a la fecha de este estudio. Éste se caracteriza actualmente por una **relativa estabilidad macroeconómica**⁴ proveniente del gran impulso de la estabilidad fiscal que ha determinado el gobierno de turno con sus actuales reformas de sostenibilidad, regla fiscal, sistema general de regalías, “locomotoras de crecimiento” concepto que se explicará más adelante, y reforma tributaria. Estos cambios ya se han empezado a implementar, pero el mayor impacto se prevé a partir del 2012 o en un mediano plazo, ya que la mayoría de las reformas generan un cambio en el marco institucional de las políticas, como también en la conducción de ellas.

La economía presenta signos de una economía estable, obteniendo tasas de crecimiento sobre el 4% entre los años 2004 y 2010, esto explicado mayoritariamente por el dinamismo observado en la inversión privada y las exportaciones, en especial de petróleo. A esto se le suma el régimen de metas de inflación (realizada a fines de los años noventa) lo que ha logrado estabilizar las expectativas inflacionarias y reducir la tasa de inflación a un solo dígito. Además el tipo de cambio flexible ayudó a amortiguar los shocks externos.

Dada la consolidación fiscal que prevalece en el país, fue aprobada la regla fiscal en julio del presente año, lo que ha tenido un impacto directo en la disminución de la razón deuda pública/ PIB de alrededor de 7 puntos porcentuales durante el intervalo 2004-2009. En este tiempo, la eficaz supervisión y regulación del sector financiero protegió la integridad del sistema y sostuvo niveles de solidez adecuada luego que la crisis del 2008 afectara a países desarrollados.

Por lo mismo, esta economía muestra grandes signos de capacidad de resistencia ante crisis mundiales, ya que ha demostrado su gran recuperación. Luego del 2008, la actividad económica comenzó a recuperarse, respaldada por un alto estímulo monetario y fiscal. El 2010, el PIB aumentó 4,3% a pesar de la ola invernal que azotó a Colombia a fines de ese año. Se prevé para el 2011 que el crecimiento se situó entre el 4,5% y el 5,5%, gracias al gran impulso de la demanda interna que sigue teniendo buenos signos a nivel regional y mundial.

⁴ Esta determinación de relativa estabilidad macroeconómica es el resultado de la evaluación cuantitativa y cualitativa del escenario. El resultado del análisis cuantitativo, es producto de un índice de estabilidad macroeconómica cuyo resultado es presentado en el anexo 1 (Índices de análisis cuantitativos).

A pesar de que existe un significativo riesgo por el sector externo, la economía colombiana se encuentra en niveles y cifras parecidas a las del año 2008 antes de la crisis financiera mundial.

En cuanto a los riesgos rescatados del análisis, cabe señalar que Colombia es particularmente vulnerable a shocks de precios en materias primas al. El 2010, las exportaciones en materias primas representaron un 65% de los ingresos de exportaciones versus el 50% del 2007, más la gran proporción que representan en las entradas de flujos de capitales externos. Por lo tanto, un shock que impacte negativamente al precio de las materias primas podría causar un aumento significativo en las necesidades de financiamiento de Colombia, aumentando así su problema actual de déficit fiscal.

A pesar del endurecimiento fiscal, la economía colombiana aún podría empeorar dada una posible contracción en la actividad económica mundial, ya que esto impacta en la entrada de capitales privados y en el financiamiento externo, a pesar del compromiso gubernamental de mantener tasas favorables a los mercados internacionales.

Una recuperación más lenta de los países desarrollados, también tendría un impacto en cuanto a la reducción de las remesas, que ya disminuyeron casi un cuarto durante la pasada crisis mundial.

II. Marco institucional y conducción actual de las políticas macroeconómicas de Colombia

A. Política Fiscal

Actualmente existen una serie de eventos que apuntan a cambios tanto en la institucionalidad (marco actual de la política fiscal), como de la conducción de la política fiscal de Colombia. Anteriormente ya se esbozaron algunos, pero en esta sección se desarrollarán acentuando el impacto en el balance fiscal.

Los principales cambios son:

- Proyecto de Acto Legislativo N°19 del 2010: Sostenibilidad Fiscal
- Proyecto de Acto Legislativo N°13 de 2010: Sistema General de Regalías
- Ley 1473 de 2011: Regla Fiscal

- Reforma Tributaria
- Locomotoras de crecimiento
- Sistema General de Participaciones

Estos cambios tienen impacto en la estabilidad macroeconómica de Colombia, ya que la mayoría se ocupa de disminuir el desbalance fiscal que recibió el presidente Juan Manuel Santos cercano al 4% del PIB a nivel del Gobierno Central y construir una estabilidad fiscal consolidada.

El gobierno en curso, ha tenido que modificar la dirección de algunas de las reformas tributarias efectuadas en la campaña presidencial. Esto, en pos de evitar desastres mayores en las finanzas públicas

En el informe realizado por el Banco de la República (Banco Central de Colombia) al Congreso, se recaló que la política fiscal del gobierno tiene como misión dinamizar el crecimiento económico en el mediano plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública⁵. Así, el gobierno señaló, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo⁶, que el déficit fiscal del sector público consolidado alcanzará el 3,4% del PIB a fines de este año y 0,2 puntos porcentuales del producto por encima del año 2010 ya mencionado.

La justificación de este déficit se encuentra en un gobierno que para solventar deudas pasadas, ha tenido que optar por adquirir nueva deuda, solicitando el respaldo al Fondo Monetario Internacional (FMI) en el gobierno de Pastrana. Si bien el gobierno ha empezado a mejorar su situación con respecto a la deuda, realizando reformas tributarias, aún está lejos de eliminarla completamente.

Las señaladas reformas fiscales ya han tenido efectos en el 2011, a pesar de que se espera el mayor impacto en los años sucesivos. En el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la presidencia de la República se concentró en generar incentivos a ciertos sectores de la economía colombiana (infraestructura, agropecuario, vivienda e innovación, minero-energético y el de ciencia y tecnología) con las llamadas “locomotoras de crecimiento”.

Estas reformas fueron realizadas con el objetivo de aumentar la asignación de recursos del presupuesto para determinadas áreas que además cuentan con el sector privado de diferentes programas y proyectos de inversión.

Existe también un dinamismo impulsado por las reformas realizadas a fines del año 2010, como los “filtros” que controlan la evasión del gravamen a los movimientos financieros y la expansión de la base del impuesto al patrimonio.

Durante el año 2009, se disminuyó un 10% (de 40% a 30%) la deducción por inversión en activos fijos, y el aumento en el pago del impuesto de renta por parte de la empresa Ecopetrol,

⁵ Banco de la República. (julio, 2011). Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. (Publicación ISSN-1657-779X). Bogotá, D.C., Colombia.

⁶ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (junio, 2011). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá, D.C., Colombia.

empresa de petróleo mixta vinculada al Ministerio de Minas y Energía de Colombia que se ubica entre las 35 mayores empresas de petróleo del mundo y la cuarta principal de América Latina. Un análisis más detallado de los esquemas impositivos en este sector, se puede encontrar en el capítulo de escenario regulatorio.

Existen recursos asignados a la inversión, los cuales han experimentado aumentos en relación a los gastos asociados a la ola invernal y a la iniciativa gubernamental de las locomotoras de crecimiento.

Además, el Gobierno Nacional Central ha decidido hacerle frente al déficit que asciende a 4% del PIB, incurriendo en créditos tanto externos como internos.

Algunas reformas estructurales son:

i. Proyecto de Acto Legislativo N°19 del 2010: Sostenibilidad Fiscal

Este apunta a la inclusión en la Constitución de la “estabilidad fiscal” como criterio y no como principio. Esto surge por la suposición de la existencia de restricciones presupuestarias a la hora de satisfacer el bienestar de los ciudadanos, de lo contrario caería en desordenes macroeconómicos (monetarios y presupuestales) que recaen en conflictos sociales. Desde el segundo gobierno del ex presidente Uribe (2006-2010), se comenzó a impulsar esta ley y se llevó a cabo a principios del gobierno de Santos, en el cual se propusieron posicionar la restricción presupuestaria como principio de un reordenamiento fiscal y control del gasto público. Por esto mismo, se buscó incluir en los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Nacional el principio de “sostenibilidad fiscal” como derecho colectivo y como deber del Estado.

El fin que se persigue es que se moderen las obligaciones del Estado en el momento en que se aplican las leyes en función de la presión existente en el ámbito tributario y donde el Estado cumpliría el rol de garantía. Con esto se logra que el legislativo incluyera la figura de “incidencia fiscal” como “criterio” para la administración de la política fiscal.

ii. Proyecto de Acto Legislativo N°13 de 2010: Sistema General de Regalías

Como se señaló en el capítulo de Estabilidad Política, este proyecto impacta no sólo al marco institucional, sino más bien a la conducción de la política fiscal por las reformas en cuanto a la distribución de los recursos obtenidos por la extracción de recursos naturales.

Esta iniciativa fue aprobada en julio del 2011, impulsada por el actual gobierno de Juan Manuel Santos y será administrada por el Banco de la República.

El origen de este proyecto se encuentra en el auge del sector minero-energético y la falta de distribución de los excedentes a todos los departamentos del país, sumado al auge en la producción de petróleo del 70% estimada para la próxima década y el 74% del carbón⁷.

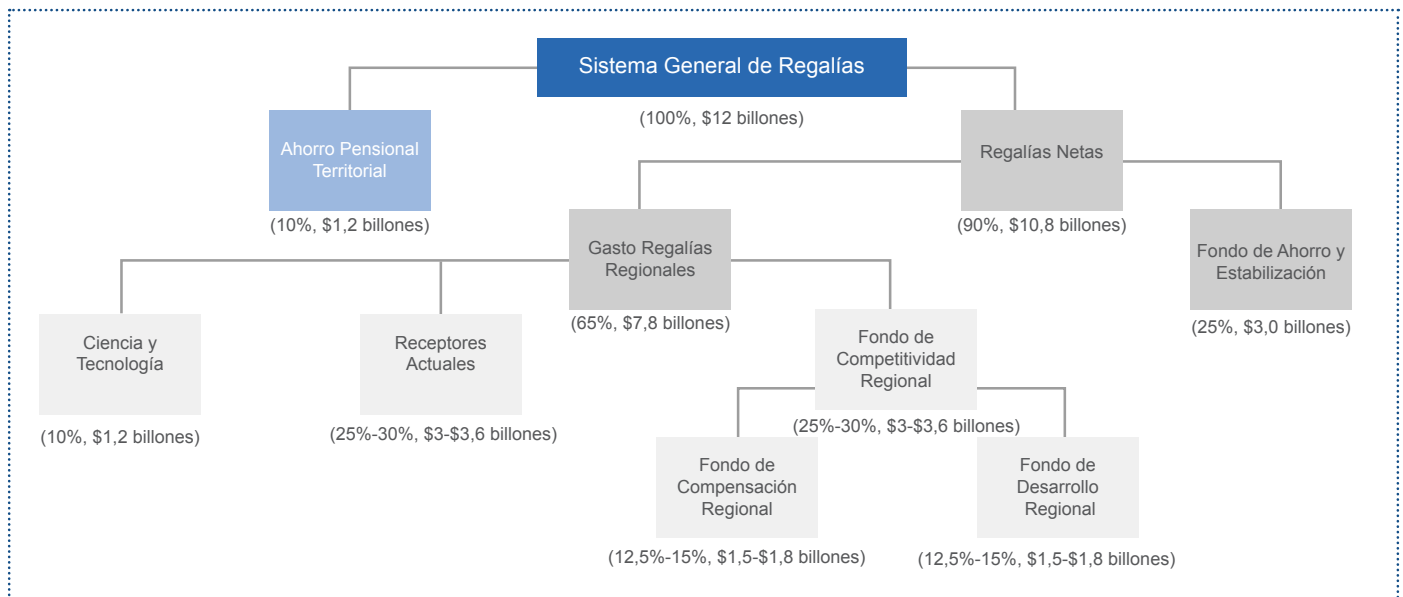
Por lo tanto, el país se ha de preparar ante este evidente auge, haciendo un manejo eficiente de los recursos extraídos por estos bienes y lograr una distribución más uniforme a nivel nacional. Este “reordenamiento” radica en tres puntos principalmente:

- La redistribución nacional que solo beneficia al 17% de los municipios y al 23% de la población.
- El daño causado por la extracción de los materiales y recursos no renovables.
- El uso eficiente de la infraestructura de carácter regional.

Por esto, el Sistema General de Regalías se propone generar un fondo de ahorro-estabilización contracíclico, en el que el Gobierno espera acumular hasta aproximadamente el 25% de dichos recursos. inversiones en infraestructura regional llamado Fondo de Competitividad Regional (FCR).

Como se muestra en el gráfico 15, este fondo se divide en un Fondo de Compensación que distribuye los recursos a las regiones más pobres y en el Fondo de Desarrollo Regional que se distribuirá al resto de las regiones. Además se busca incentivar al sector Ciencia-Tecnología el cual recibirá el 10%, mientras que el FONPET (fondo administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público) recibirá otro 10% del total de las regalías. Por último cabe resaltar que el objetivo de estos fondos de estabilización es controlar el gasto corriente y evitar presiones inflacionarias.

Gráfico 15: Esquema del Sistema General de Regalías Colombiano



Fuente: Elaborado por Sergio Clavijo para “Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos

7 Clavijo, Sergio. (2011). Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos.

iii. Ley 1473 de 2011: Regla Fiscal

Esta iniciativa fue elaborada por un equipo técnico interinstitucional formado por profesionales del Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público siendo aprobada el año 2011. La principal motivación de la creación de este instrumento es garantizar y afianzar la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

Al contar con una Regla Fiscal, la autoridad fiscal adopta un compromiso de un manejo sostenible de las finanzas públicas, lo que le permite asegurar un nivel de deuda de mediano plazo a través del ahorro fiscal inter-temporal, facilitar el manejo contracíclico de la política fiscal y ganar confianza en los mercados.

Solo aquellos países, según la literatura y la experiencia internacional, que han hecho avances dirigidos a la sostenibilidad fiscal pueden adoptar este instrumento cuantitativo y afianzar con esto el manejo responsable de las finanzas públicas.

Se espera que genere superávits primarios y ahorro en el exterior, ayudando a contener la tendencia volátil que surge del sector exportador minero-energético. Esta ley, propuesta en la segunda administración de Uribe, fue impulsada en la administración de Santos la cual fue aprobada el 2011.

Se destaca además el hecho de que la cobertura institucional de la regla fiscal recaiga solamente en las operaciones del Gobierno Nacional Central (GNC), destacando que su desbalance explica el desequilibrio fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) (ver gráfico 16).

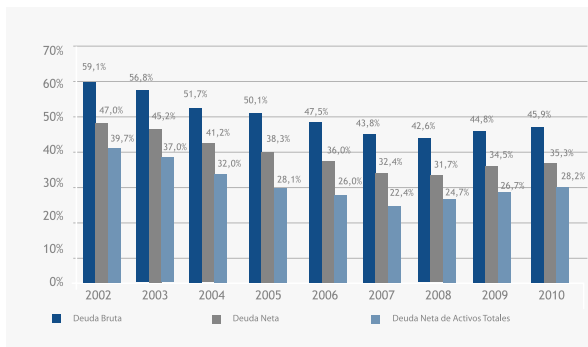
Esta regla se aplicará sobre el balance estructural (incluyendo intereses) en vez del balance primario del GNC. Además, en la aplicación de esta regla, el déficit fiscal es calculado como la diferencia entre el ingreso estructural correspondiente a los ingresos corrientes de la nación (ajustados por el ciclo económico), y los ingresos que provienen del sector petrolero, y los gastos estructurales básicos y “nuevos”.

Dentro del total de gastos se suman el estructural y el contracíclico, este último se hará efectivo cuando el crecimiento del PIB real proyectado fuese inferior al menos un 2% al del largo plazo y cuando la brecha del producto sea negativa. La regla apunta hacia un gasto contracíclico que no superaría el 25% de la brecha del producto y cuyo ahorro se estaría reversando en ciclos de 2 años, una vez alcanzado los umbrales de largo plazo. Los ahorros que se generen por ingresos petroleros y del manejo fiscal se destinarán al Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica creado para controlar las presiones del tipo de cambio.

iv. Necesidad de una reforma tributaria

Una nueva reforma tributaria optimiza aquellos aspectos propios de la Regla Fiscal Por lo mismo es necesario realizar una reforma estructural en este ámbito que permita recaudar un adicional del 1% y hasta 2% del PIB por año, sin que se traduzcan en gastos adicionales. Eso con el fin de evitar que sostener un superávit primario de +1% del PIB evitando así que aumente la relación Deuda Total Pública/PIB (ver Gráfico 16), situada actualmente en un 43% del PIB hacia niveles cercanos del 50% de este en los próximos años. El detalle de esta reforma se encuentra en el capítulo de escenario regulatorio.

Gráfico 16: Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) como porcentaje del PIB



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011.

v. Gasto Social

El gasto público de Colombia se vio duplicado en el periodo 1990-2008, convirtiéndose de un 6% al 12,6%, según la CEPAL. Esto se explica por la constitución de 1991 y la iniciativa de aumento de programas sociales de los gobiernos. A pesar de ello, la distribución del ingreso no ha cambiado y se observa un estancamiento a niveles tal que se muestra una elevada inequidad.

Entonces, y a pesar del gran gasto social de Colombia (cerca del 7% del PIB en inversión y 12,6% del PIB en su total), el índice de desigualdad Gini ha disminuido solo de 0.58 a 0.54, o sea 0.04 puntos porcentuales.

B. Política Monetaria

El Banco de la República de Colombia es el encargado de conducir la política monetaria. La Constitución y la Ley otorgan autonomía a esta institución, es decir, no es parte del Poder Público (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional), pero sí pertenece al Estado y cuenta con organización propia. Se considera autónomo en cuanto a la capacidad que tiene el Banco para el análisis de fenómenos monetarios y para diseñar y aplicar políticas.

El Ministro de Hacienda es quien preside la Junta Directiva del Banco, y en caso de que se deban reformar ciertas políticas que refieren a este cargo, la Junta consulta el programa macroeconómico del Gobierno, sin nunca dejar de lado su objetivo fundamental: la preservación de las estabilidad de los precios. Entonces, el objetivo central del Banco es el de monitorear la inflación y mantenerla en base a una meta (régimen adoptado desde el año 1999) propuesta para un determinado periodo, cuyo objetivo central es buscar la estabilidad del crecimiento del producto cercana a la tendencia de largo plazo.

La Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) es la que se encarga de definir señalada meta de inflación que será el rango entre 2% y 4%, con 3% como meta puntual para efectos legales. Entonces, el Banco de la República imparte la política monetaria modificando las tasas de interés a las cuales suministra y retira liquidez de la economía. La JDBR considera que las condiciones de la economía externas como internas permiten que en el futuro la inflación se ubique dentro del intervalo de meta de largo plazo, lo que contribuye a anclar las expectativas inflacionarias.

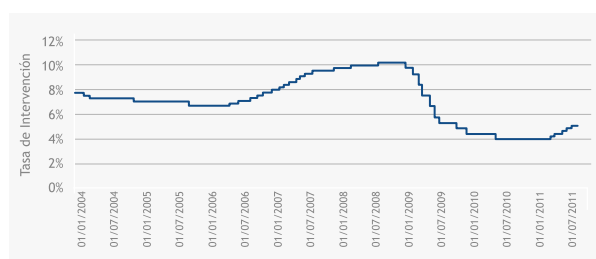
Este régimen consiste en mantener una inflación objetivo dentro de un rango y plazo definidos.

El instrumento para llevar a cabo señalada misión es la tasa de intervención, la cual altera y es una señal para la modificación de la tasa de interés de mercado, la tasa de cambio y el costo del crédito, produciendo una serie de canales o mecanismos de transmisión en los que las decisiones de política monetaria se transmiten al producto y la inflación.

El año 2010, se mantuvo una política monetaria expansiva. Esto se demuestra observando la evolución de la tasa de interés real neutral (TIRN), la cual desde el 2009 disminuyó de un 5.5% a cerca de 4.0% en el 2011, pero siempre sobre la tasa de interés real⁸. Por lo mismo,

⁸ Por definición, una política monetaria expansiva se utiliza cuando la TIRN es mayor a la tasa de interés real del Banco de la República

Gráfico 17: Tasa de Intervención del Banco de la República de Colombia



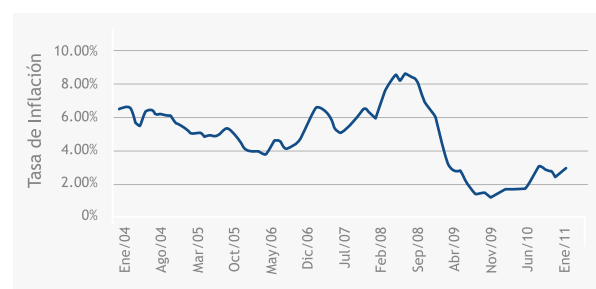
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la República, 2011.

se espera que la entidad emisora adopte una política monetaria más contractiva, ya que se observa un leve aumento de la tasa de interés por sobre la TIRN.

Lo anterior, en un contexto donde la inflación se mantuvo por debajo del punto medio del intervalo de meta, lo que ayudó a mantener bajas expectativas de inflación. En este periodo, la tasa de intervención alcanzó niveles históricamente bajos, lo que tuvo implicancias en el positivo comportamiento de las carteras comerciales y, principalmente, favoreció en la recuperación de la actividad económica como se puede apreciar en el Gráfico 17.

En el entorno macroeconómico actual, debido a las presiones inflacionarias, el emisor ha determinado aumentar la tasa de intervención (4,50%) por sexta vez consecutiva con el fin de prolongar el ciclo de endurecimiento monetario. Se comparte entonces el sesgo existente entre la política monetaria y el de la institución monetaria, esperando que esta tendencia al alza se mantenga durante las próximas reuniones de política monetaria, llevando la tasa de interés de referencia a niveles neutrales cercanos al 5%. Esto tiene efectos en la reducción en la tasa de cambio, el aumento de las tasas de interés del mercado y la reducción de las expectativas inflacionarias. Con esto, la demanda interna disminuye al igual que el crecimiento versus una reducción en los precios y en los costos cuyo impacto final es la disminución de la inflación⁹. (ver gráfico 18)

Gráfico 18: Variación anual (%) IPC



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la República, 2011

Tomando en cuenta la realidad de los mayores precios internacionales de las materias primas y el entorno macroeconómico en general, el Banco de la República proyecta, en su informe trimestral de inflación¹⁰, una inflación que se situará sobre el promedio del rango de meta de inflación de largo plazo para lo que queda del presente año, y para el 2012 se proyecta también un aumento, pero a diferencia del 2011, se estima que para fines de aquel año, la tasa de inflación se situó en el 3%, como lo veremos más adelante en la sección referente a la tasa de inflación. Las razones de este aumento son el aumento en los pronósticos de los precios del petróleo para este año y el próximo, el aumento en los pronósticos de los precios internacionales de los principales alimentos importados por Colombia y el mayor dinamismo de la demanda interna para el resto del 2011. Cabe destacar que en estas proyecciones, aún no consideran posibles impactos ante la situación de no pago de la deuda en países como Estados Unidos, Italia, Grecia e Irlanda, entre otros.

C. Política Cambiaria

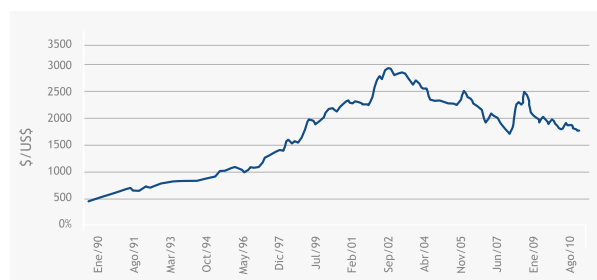
Esta política está vinculada con la política monetaria, ya que esta ha sido implementada dentro de un régimen de flexibilidad cambiaria, sujeta a unas reglas de intervención que persiguen objetivos como la mantención de un nivel de reservas internacionales adecuado que disminuyan la vulnerabilidad de la economía colombiana frente a shocks externos, tanto de cuenta corriente como de capital; controlar la apreciación o depreciación que pongan en peligro el logro de la meta de inflación, la estabilidad externa y financiera de la economía; y restringir la excesiva varianza del tipo de cambio en el corto plazo.

La entidad encargada de esta política es también el Banco de la República, el cual posee una serie de instrumentos que ayudan a controlar las excesivas

⁹ Mecanismo de transmisión del Banco de la República.

¹⁰ Banco de la República. (junio, 2011). Informe sobre Inflación. (Publicación ISSN-1657-7973). Bogotá, D.C., Colombia.

Gráfico 19: Tipo de Cambio Promedio



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la República, 2011

fluctuaciones de la tasa de cambio ante variaciones exógenas. La entidad interviene a través de subastas discrecionales de opciones de venta de divisas al Banco, con el fin de acumular reservas internacionales; a través de subastas discrecionales de opciones de compra que desacumulan reservas internacionales; a través de compras y ventas directas de divisas del Banco en el mercado cambiario; y mediante la elaboración de subastas competitivas de compra de divisas extranjeras en el mercado cambiario.

Desde el año 1999, el tipo de cambio flota libremente, adoptando el anteriormente señalado régimen de flexibilidad cambiaria dejando la modalidad de banda cambiaria (el precio del peso colombiano respecto al dólar fluctúa de acuerdo con las condiciones de mercado), lo que produjo el aumento del tipo de cambio entre los años 1999 y 2003. Luego, dado la volatilidad de la variable que se explica por la dependencia de factores endógenos y exógenos, desde el 2004 el tipo de cambio se ha comportado según las variaciones del mercado y los problemas económicos mundiales por la característica de la conducción de esta política (tipo de cambio flotante) (ver gráfico 19).

Desde marzo del 2010, el tipo de cambio se ha visto intervenido por el Banco de la República reanudando la compra de reservas mediante subastas competitivas diarias. La razón fue que el tipo de cambio comenzó a desalinearse respecto a lo presupuestado.

Consecuencia de estas compras fue que el peso colombiano se devaluó a diferencia de las monedas de los países de la región. Esto señala que la intervención cambiaria, conjugado con las medidas tomadas por el Gobierno, la reducción en los aranceles y la modificación del Plan Financiero para equilibrar las fuentes del exterior financieras, permitieron las presiones hacia la devaluación del tipo de cambio.

Actualmente Colombia presenta fuertes presiones hacia la apreciación de su moneda debido al ingreso de capitales del exterior y a los elevados precios de los productos básicos, por lo que el Banco de la República continuará con las intervenciones en el mercado cambiario mediante subastas diarias, aunque la tendencia a la revaluación del peso colombiano se mantenga.

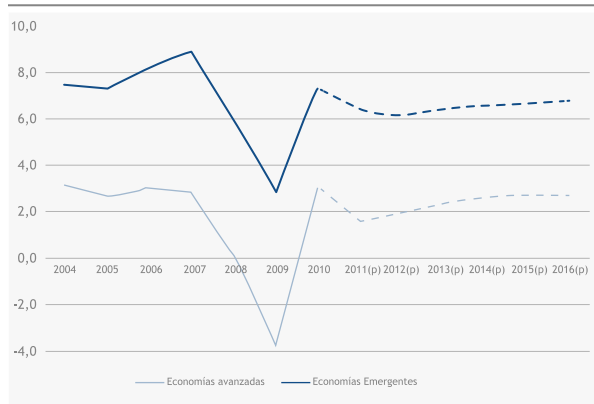
Alguna de las implicancias de esta revaluación es la disminución de la balanza comercial porque se hace menos costosa la importación de bienes al país.

III. Entorno Macroeconómico Actual

A. Implicancias de la economía internacional para el país

Durante el primer semestre de 2011, el escenario macroeconómico internacional se ha mostrado de forma favorable para la economía colombiana. Este escenario, se ha visto marcado, términos de la actividad económica mundial, por el aumento de las diferencias entre las tasas de crecimiento de las economías desarrolladas y las economías emergentes. En el Gráfico 20, se puede observar la diferencia que existe en las tasas de crecimiento de estas economías, donde las proyecciones del Fondo

Gráfico 20: Actividad Mundial (variación trimestral anualizada, porcentaje)



Fuente: Banco Central de Chile sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional. (p) Valor Proyectado, 2011.

Gráfico 21: Crecimiento de Economías Desarrolladas (variación anual anualizada, porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Fondo Monetario Internacional. (p) Valor Proyectado, 2011.

Gráfico 22: Índice de Precios de las Materias Primas (S&P GSCI)



Fuente: Bloomberg, 2011

Monetario Internacional muestran un escenario similar para finales de 2011.

En lo más reciente, se observan reducciones en las tasas de crecimiento de las economías desarrolladas. Si bien la perspectiva del crecimiento mundial no muestra un cambio muy significativo, resalta una débil proyección de crecimiento para Estados Unidos y Japón, mientras que Asia emergente presenta un mayor dinamismo.

Este escenario de debilitamiento de las economías desarrolladas, traerá como consecuencia para Colombia una probable reducción en la demanda por materias primas que son exportadas. Sin embargo, la estable situación económica que goza el país atraerá flujos de capitales externos, incrementando la inversión y de esa forma estimular la actividad económica.

En la zona euro permanece el riesgo de sostenibilidad fiscal, principalmente en Grecia, donde ha aumentado la probabilidad del no pago de la deuda. De concretarse una situación como esa, otras economías con altos déficits fiscales como Portugal, España e Italia podrían verse afectadas, y el efecto total podría impactar negativamente en la actividad mundial. A este escenario, se suma la situación en el mercado laboral que arrastran Grecia y España con tasas actuales de desempleo que duplican los valores registrados antes de la crisis financiera de 2008.

Los riesgos de una recesión en Estados Unidos producto de la difícil situación fiscal que ese país presenta constituyen por sí sólo un escenario poco probable. Sin embargo, la posición fiscal que ha tomado este país será muy limitada para actuar contracíclicamente ante un escenario de mayor dificultad en la actividad y para enfrentar los riesgos que vienen desde Europa. Este hecho representa un riesgo importante para Colombia, debido a la estrecha relación comercial que ambos países mantienen.

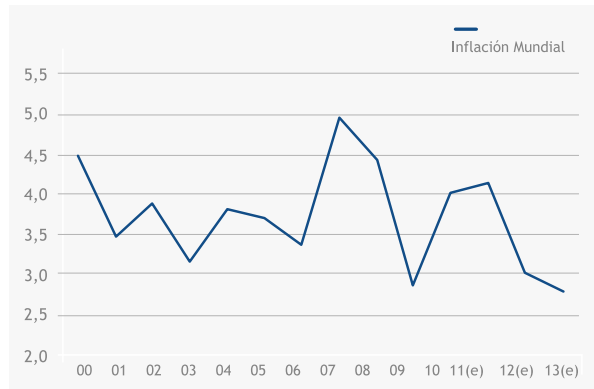
En el Gráfico 21, se puede observar el desempeño de la actividad económica de las principales economías desarrolladas, donde se pronostica un escenario de moderación en la actividad hasta finales de 2012.

Ha dejado de aumentar el precio de las materias primas a los niveles que se observaron durante el 2010, sin embargo estos aún se mantienen altos. Este hecho ha generado que el consumo real en algunas economías desarrolladas, como la norteamericana se haya contraído, mientras que el consumo nominal sigue en aumento. Este escenario, ha favorecido al sector exportador colombiano, debido a que la mayoría de los bienes que Colombia exporta son materias primas como el petróleo, carbón, oro y café. En el Gráfico 22, se puede observar la evolución que han tenido los precios de estas materias primas, resumidas en el índice S&P GSCI.

La política monetaria que han implementado algunos bancos centrales y las bajas expectativas de crecimiento en las economías desarrolladas han acotado las expectativas de una mayor inflación a nivel mundial. Las alzas en los precios de las materias primas, especialmente de los alimentos contribuyeron al alza de los precios al consumidor de las economías desarrolladas.

De esta forma, la inflación total siguió en aumento, especialmente la inflación básica (ver gráfico 23). En Europa, también se observaron aumentos en la inflación al consumidor, ubicándose muy cerca de las metas propuestas por el Banco Central Europeo (2%), hecho que ha motivado el aumento en las tasas de interés, a diferencia de Estados

Gráfico 23: Inflación Mundial (variación anual anualizada, porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Fondo Monetario Internacional. (e) Estimación, 2011.

Unidos y Japón, quienes han mantenido una política monetaria menos reactiva a los procesos inflacionarios de modo de no desestimar sus economías.

Crecimiento Mundial

El crecimiento mundial se ve influenciado por dos tendencias, con economías emergentes creciendo a altas tasas y economías desarrolladas que no han alcanzado niveles de recuperación. En Estados Unidos y Japón el crecimiento del primer trimestre fue menor de lo esperado.

Las economías emergentes han presentado gran dinamismo y presentan altas tasas de crecimiento, alcanzando niveles por sobre su potencial, lo que ha implicado alzas en las tasas de interés por parte de sus bancos centrales.

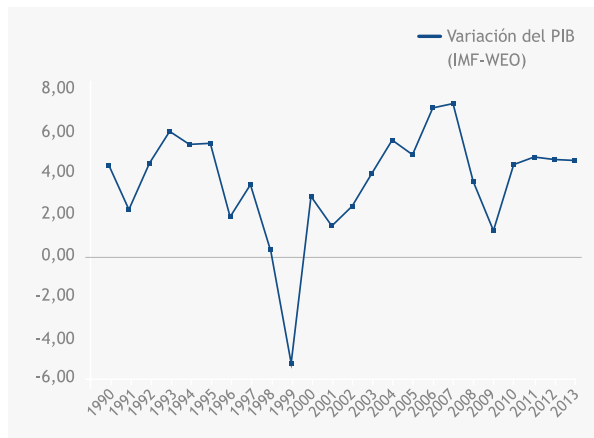
Estas diferencias en los ritmos de crecimiento y los favorables términos de intercambio han generado que las monedas de los países emergentes hayan continuado apreciándose. En el caso de Colombia, el Banco de la República acumuló reservas internacionales mediante la compra diaria de divisas para frenar la apreciación de su moneda.

Los riesgos para el crecimiento mundial siguen presentes debido a que en las economías desarrolladas ha aumentando la probabilidad de una debilidad en la actividad vislumbrada por la fragilidad en su situación fiscal y financiera. Con ello, las compañías clasificadoras de riesgo han deteriorado la clasificación en varios países, entre ellos Estados Unidos.

Las primas por riesgo soberano en Europa en países como Grecia, Irlanda y Portugal alcanzaron máximos históricos producto de sus déficits fiscales que alcanzan. De no prosperar las políticas estabilizadoras en esta zona económica, los riesgos de una crisis se acrecientan y Colombia no estará ajena a un contagio de una eventual crisis en el mundo desarrollado.

Los riesgos de una menor actividad en las economías desarrolladas aumentaría la diferencia en el ritmo de crecimiento con respecto a las economías emergentes. En un escenario como ese, las diferencias de tasas de interés podrían motivar un incremento en el movimiento de capitales pudiendo generar algunas dificultades cambiarias y de política económica para Colombia.

Gráfico 24: Variación porcentual anual del PIB de Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Fondo Monetario Internacional, 2011

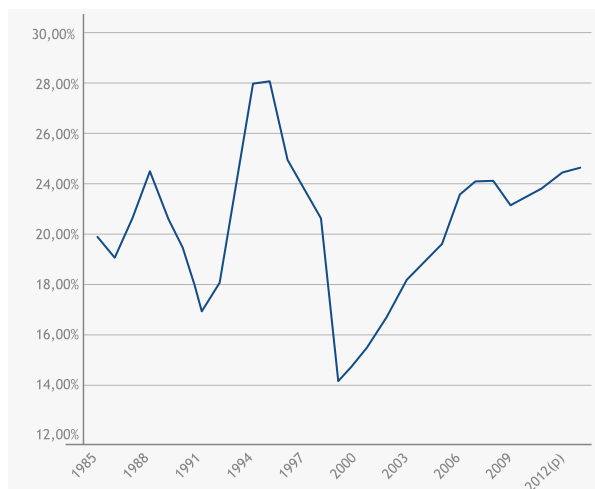
B. Actividad Económica

Durante el primer semestre de 2011, la economía colombiana tuvo un ritmo de crecimiento mayor que el mismo período del año anterior. En el primer trimestre el producto creció en 5,1%, tasa mayor al promedio registrado en 2010 (4,3%).

En relación a otros países de la región, Colombia se sitúa sobre la media de la tasa de crecimiento de Latinoamérica (4,4%). Durante los primer trimestre de 2011, al igual que en 2010, la economía colombiana se ha visto favorecida por los términos de intercambio y la entrada de capitales.

La expansión en la actividad durante el primer trimestre fue generada por el crecimiento en la demanda interna, alcanzando una tasa del 7% real. El consumo de los hogares fue el rubro que más contribuyó al crecimiento del producto. La inversión y las exportaciones presentaron

Gráfico 25: Inversión (% del PIB) en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la República, 2011

un alto dinamismo, estas últimas creciendo a altas tasas, debido principalmente a los altos precios de los bienes que Colombia exporta.

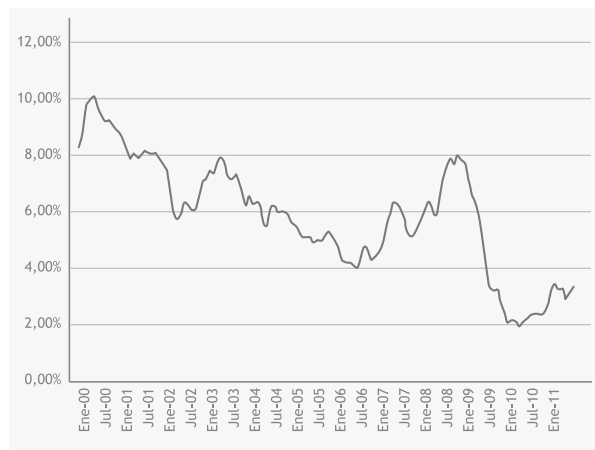
Las tasa de crecimiento que Colombia ha experimentado en los últimos años, ha contribuido a consolidar esta economía como una de las más sólidas dentro de la región. Este escenario ha contribuido a aumentar el ingreso per cápita a los US\$9.445 durante 2010, y las proyecciones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional determinan que este indicador sobrepasará los US\$10.000 durante el próximo año. (ver gráfico 24)

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2011) realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinó en sus principales supuestos económicos que el crecimiento en el 2012 será de 5,0% , sujeto a la sostenibilidad fiscal, inflación controlada, desempleo a la baja y un nuevo diseño institucional más competitivo. Para el mediano plazo se espera que la economía colombiana sitúe su crecimiento potencial en el 4,8%, sujeto a las normas anteriormente señaladas. Logrando cumplir todos estos requisitos y de no presentarse choques adversos, el ministerio señala que se podría mantener el crecimiento de mediano plazo hasta el año 2022.

En cuanto a la inversión ha constituido un elemento esencial dentro del escenario de actividad que Colombia presenta, liderando los sectores de transporte, maquinarias, construcción y edificaciones. El crecimiento anual experimentado por esta variable alcanza el 13,2%, contribuido principalmente por la formación bruta de capital fijo que se expandió en un 8,7% respecto al año anterior. (ver gráfico 25)

El crecimiento del crédito a hogares y empresas continúa expandiéndose, presentando tasas reales de crecimiento por encima del crecimiento del PIB. De continuar esta senda de crecimiento en esta variable, se podrían configurar probables escenarios de riesgo para la estabilidad de los mercados financieros colombianos. Sin embargo, el Banco de la República sostiene en su Informe de Junta al Congreso de la República de junio pasado, que estos riesgos están acotados producto del alto ratio de ahorro-ingreso que presentan las familias colombianas.

Gráfico 26: Variación Anual del IPC (%) en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la República, 2011

C. Inflación

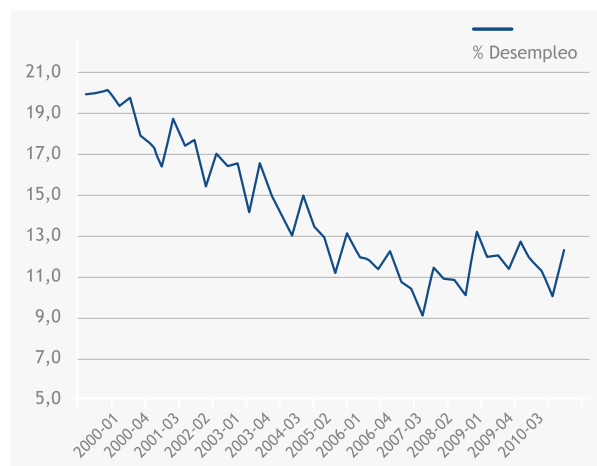
La inflación en Colombia se ha mantenido en niveles estables durante el pasado y el presente año, situándose en junio en 3,23%, muy parecida al 3,17% al finalizar el año 2010, y ligeramente por encima del rango meta de 3%. (ver gráfico 26)

La estabilidad inflacionaria se explica fundamentalmente por el comportamiento del precio de los alimentos, y en menor medida, de los combustibles y otros bienes regulados.

Las expectativas de inflación han disminuido y se encuentran dentro del rango meta, a pesar del proceso de recuperación del crecimiento en Colombia donde las presiones inflacionarias son contenidas por la política monetaria.

Las proyecciones de inflación realizadas por el Banco de la República indican que la inflación total durante finales del 2011 y 2012 se situarán en el rango meta de 3%.

Gráfico 27: Tasa de desempleo para Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la República, 2011

D. Mercado Laboral

Al analizar el mercado laboral de Colombia, se debe considerar que este ha sido uno de los desafíos más importantes de la política económica-social de los últimos gobiernos. Esto debido a que el país ha enfrentado altas tasas de desempleo desde comienzos de 1996, alcanzando el año 2000 un 20,5% de desocupación. Dentro de los factores que explican este fenómeno, se encuentran la lenta recuperación de algunos sectores económicos ante las últimas crisis económicas, el aumento de la población económicamente activa, y el aumento excesivo del gasto público en el país, hecho que terminó por empeorar los niveles de pobreza en el país. (ver gráfico 27)

Durante el primer semestre de este año, Colombia presenta altas tasas de desempleo, sin embargo esta situación se está revirtiendo observando una disminución en el desempleo a nivel nacional y urbano, y en aumentos de la creación de empleos formales.

En comparación con el resto de los países de Latinoamérica, Colombia históricamente ha presentado altas tasas de desempleo frente a lo observado en estos países, debido principalmente a factores institucionales. Sin embargo, mediciones realizadas por el Banco de la República estiman que los niveles de desempleo no se alejan sustancialmente de los niveles naturales de la tasa de desempleo.

Dentro de los problemas más persistentes en el mercado laboral colombiano, se encuentran el nivel de ocupación informal que presenta el país. Según estadísticas publicadas por la DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), el porcentaje de informalidad del total de los ocupados alcanza un 56,9%, además de la alta tasa de desempleo juvenil que alcanza el 22% nacional.

Frente a este escenario, el gobierno de Juan Manuel Santos impulsó la creación de la Ley del primer empleo que busca formalizar el mercado laboral y aumentar las oportunidades para jóvenes hasta los 28 años con el primer empleo. En la escenario regulatorio se profundizará mas este tema.

E. Mercado Financiero

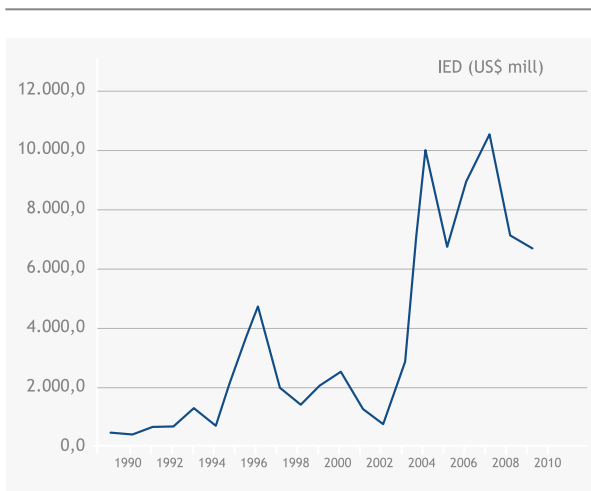
Durante el primer semestre de 2011, se ha presentado un aumento generalizado en las tasas de interés de mercado. Este hecho se enmarca dentro del cambio de postura que ha tenido la Junta Directiva del Banco de la República en términos menos expansivos para, de esta forma, mantener la inflación bajo control. Es por esto, que la tasa de interés de referencia aumentó a un 4,25% en junio pasando a un 4,5% el 1 de agosto.

Esta política ha determinado el comportamiento de otras tasas de interés como la tasa interbancaria que ha aumentado en la misma magnitud.

Dado el actual escenario económico, el desafío de la política monetaria y de la regulación en el sector financiero es generar las condiciones propicias para mantener un crecimiento sostenible del crédito, que incremente la profundización financiera sin generar excesos de apalancamiento que pueda generar una situación de inestabilidad financiera.

Durante el 2011, el crédito bancario ha aumentado tanto a hogares como a empresas. Esta situación se ha dado en un contexto de bajas tasas reales

Gráfico 28: Inversión Extranjera Directa de Colombia en US\$ millones



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la República, 2011

de interés. Si bien el incremento en la tasa de interés de referencia se ha transmitido parcialmente a las tasas de interés de mercado, las tasas reales de consumo, comercial e hipotecario se encuentran por debajo de los promedios históricos.

La evolución del crédito ha superado ampliamente la dinámica de la actividad económica. Sin embargo, hay algunos indicadores que mantienen bajo control los riesgos de inestabilidad financiera como el ahorro de los hogares en proporción al ingreso disponible que ha aumentado según mediciones del Banco de la República.

F. Inversión Extranjera Directa (IED)

A partir del desempeño macroeconómico de las economías desarrolladas después de la crisis financiera de 2008, marcada por las políticas de expansión del gasto, los flujos de inversión a las economías emergentes experimentaron un aumento generalizado. Por otro lado, el aumento sostenido de los precios internacionales de las materias primas, ha contribuido al aumento de las inversiones directas en los países productores de estos bienes.

Durante el 2010, Colombia concentró el 7% del total de las entradas de capital de Latinoamérica, esto significa una IED de US\$6.670 millones (5% más bajo que el año 2009), generado fundamentalmente por el alto precio internacional del petróleo y de los minerales.

El principal origen de la inversión extranjera en Colombia está constituido por Estados Unidos y Europa, sin embargo dada la situación económica actual de estas economías es probable que las inversiones de estos países se vean afectadas. Sin embargo, la situación macroeconómica actual de Colombia es propicia para la llegada de nuevos capitales extranjeros que fomenten la inversión, principalmente en servicios financieros y tecnología. El gráfico 28, muestra la evolución de la inversión extranjera directa en Colombia.

Considerando la actividad financiera, esta recibió el 13% del total de los flujos recibidos en el país durante 2010. Después de este sector, las actividades manufactureras y comercio siguen con un 8% y un 6% de los flujos respectivamente.

IV. Riesgos sobre el Escenario Actual

Riesgo Soberano

La clasificación de riesgo soberano está dentro del rango menos riesgoso de la economía colombiana, en el mismo punto donde se encontraba antes del inicio de la crisis financiera global en 2008. Esta clasificación fue sustentada por el repunte en la actividad económica, la cobertura de fuertes reservas y un déficit de cuenta corriente manejable. Sin embargo, la política fiscal es prudente y la reciente aprobación de una nueva regla fiscal, junto con otras reformas, facilitarán la consolidación presupuestaria gradual. La solvencia sigue siendo elevada y el gobierno no debería enfrentar las dificultades de financiamiento a corto plazo. En julio, el gobierno vendió US \$ 2 mil millones de bonos a 10 años completando virtualmente la emisión de bonos prevista en US \$2,24

mil millones para finales de 2011. Los mercados locales de capital se están profundizando, los préstamos previstos por el gobierno nacional en 2011 son US \$ 15,4 mil millones, o el 4,7% del PIB.

Factores positivos:

- La inversión extranjera directa (IED) es una importante fuente de financiamiento, que cubre alrededor del 40% de los requerimientos de financiamiento externo bruto.
- Las reservas de divisas aumentaron en un 19% en los últimos 12 meses, a US\$ 30,1 mil millones-equivalente a tres veces el valor de la deuda externa de corto plazo.

Factores negativos:

- Una baja (aunque creciente) base imponible y la inflexibilidad del presupuesto, junto con un alto nivel de rentas de destinación específica, factores que complican la consolidación fiscal.
- La deuda pública bruta se elevó a 45,4% del PIB en 2010 y, dado el aumento previsto del déficit fiscal en 2011, disminuirá sólo marginalmente en 2012.

Riesgo de Moneda

Estable. El peso colombiano se observa que continúa presionando al alza por las buenas noticias macroeconómicas y financieras del país. Se observan pocos períodos de volatilidad en el tipo de cambio, además un colchón de reservas cada vez mayor, una creciente inversión extranjera directa y la confianza en la política cambiaria mantienen este riesgo acotado, debido a un programa de intervención del tipo de cambio real muy marcado.

Riesgo del Sector Bancario

Intermedio. El crecimiento del crédito ha seguido acelerándose. Todos sus componentes, tanto el dirigido a las empresas como a los hogares, presentan tasas reales de crecimiento significativamente superiores al aumento del PIB.

La teoría económica muestra que en períodos de auge económico se pueden generar excesos de confianza en los agentes e incentivar una mayor disposición a tomar riesgo y activar el mecanismo de acelerador financiero. Como consecuencia, pueden gastar anticipadamente supuestos mayores ingresos futuros, mediante fuertes aumentos en el crédito. De esta forma, si sus expectativas no se materializan y se presenta una caída abrupta no prevista en alguna de estas variables, podrían verse forzados a disminuir significativamente el consumo y la inversión, e inclusive incurrir en impagos de sus créditos lo que se podría traducir en desbalances financieros para la economía colombiana.

Riesgo Inflacionario

Bajo. Los principales riesgos al alza que se observan son que los precios de los alimentos sean mayores tanto en el corto como en el mediano

Tabla 4: Riesgos a Corto Plazo (Escenario Macroeconómico)

Escenario actual	Suceso	Efecto	Magnitud
Sostenido Déficit Fiscal	Incierto	Negativo	Alta
Volatilidad de la Moneda colombiana	Incierto	Negativo	Baja
Aumento del crédito mayor al crecimiento del PIB	Se mantiene	Negativo	Media
Inflación vulnerable	Incierto	Negativo	Baja
Recesión del Sector Externo	Incierto	Negativo	Media

plazo, el aumento de la inflación más fuerte de a prevista y la separación de las expectativas inflacionarias con las metas fijadas por el Banco de la República en el largo plazo. En el caso de mantenerse estos niveles sobre la media de la meta inflacionaria, los shocks transitorios como la ola invernal o el encarecimiento de los alimentos, puede que el efecto se torne más persistente y que los efectos se perciban en las renegociaciones de precios y salarios.

En cuanto a los principales riesgos a la baja se observa que, frente al escenario de un menor crecimiento mundial que el previsto, tomando en consideración la balanza de pagos que en un comienzo apoyó el crecimiento de las exportaciones y del ingreso en general en Colombia, existe el riesgo de la desaceleración de las exportaciones por las economías desarrolladas, ya que los problemas de deuda en algunos países de Europa tienen un impacto directo en el aumento de los precios internacionales, por lo que se espera un ajuste más agresivo de la política monetaria que podría incidir en el desempeño económico del presente año y el próximo.

Otro riesgo es la menor inflación de transables que la esperada, ya que para este año no se espera una reversión contundente de la tendencia de la tasa de cambio, por lo que los riesgos están situados en que la inflación de este tipo de bienes continúe baja y que los efectos de variaciones en el tipo de cambio y en los precios de manufacturas internacionales sobresalgan por su componente interno.

de los alimentos, puede que el efecto se torne más persistente y que los efectos se perciban en las renegociaciones de precios y salarios.

En cuanto a los principales riesgos a la baja se observa que, frente al escenario de un menor crecimiento mundial que el previsto, tomando en consideración la balanza de pagos que en un comienzo apoyó el crecimiento de las exportaciones y del ingreso en general en Colombia, existe el riesgo de la desaceleración de las exportaciones por las economías desarrolladas, ya que los problemas de deuda en algunos países de Europa tienen un impacto directo en el aumento de los precios internacionales, por lo que se espera un ajuste más agresivo de la política monetaria que podría incidir en el desempeño económico del presente año y el próximo. Otro riesgo la baja es la menor inflación de transables que la esperada, ya que para este año no se espera una reversión contundente de la tendencia de la tasa de cambio, por lo que los riesgos están situados en que la inflación de este tipo de bienes continúe baja y que los efectos de variaciones en el tipo de cambio y en los precios de manufacturas internacionales sobresalgan por su componente interno.

V. Conclusiones

La evolución de la economía colombiana y la actual situación descrita anteriormente, pone a Colombia en un nivel estabilidad macroeconómica alto. Las reformas descritas en el plano de la sostenibilidad fiscal, marcan un antes y un después, por el impacto que se espera obtener tanto en las finanzas públicas como en mantener el incentivo a la inversión privada.

Se colige del análisis anterior que de todos modos existen falencias en este marco general de la estabilidad macroeconómica, ya que aún hay problemas a los cuales el gobierno en curso ha dispuesto una serie de incentivos para disminuir o deshacerse de ellos completamente. Por ejemplo, como se señaló en el mercado laboral, la alta tasa de desempleo está siendo enfrentada por las locomotoras de crecimiento las cuales incentivan a las empresas a contratar personas menores de 28 años bajándole los impuestos observando en lo que va del año una leve disminución en esta variable. Otra reacción por parte del Gobierno es la reforma tributaria y la regla fiscal, la cuales responden a un déficit fiscal que las autoridades no han podido cambiar positivamente.

El riesgo macroeconómico ha disminuido en relación a los últimos años, tanto por la buena aceptación de las reforma de las políticas económicas, como el entorno macroeconómico en general. En este sentido se observa que el apoyo legislativo que actualmente cuenta el presidente Santos influye de manera óptima en cuanto al desarrollo de la economía del país, ya que ante una incipiente probabilidad de recesión mundial Colombia ha tomado medidas que van en post del endurecimiento de la estructura fiscal y económica en general. Más aún, se proyecta que en los próximos 12 meses Colombia contará con una estabilidad macroeconómica suficiente no solo para hacerle frente a posibles volatilidades por el entorno externo, sino que además utilizar como fortaleza esta estabilidad para fomentar el crecimiento y el desarrollo del país en general.

Para finalizar esta sección se puede resaltar que en el periodo actual económico se observa que Colombia junto a Chile, Brasil y Perú, se sitúan como potencias económicas regionales que sustentan, junto a los países emergentes, el crecimiento de la economía global.

Escenario Regulatorio

I. Introducción

El marco regulatorio de Colombia se ha caracterizado históricamente por ser burocrático, poco homogéneo y con muchas trabas, durante la última década, los distintos gobiernos han tomado medidas para mejorar el sistema, facilitando trámites, otorgando beneficios tributarios a empresas extranjeras, entre otros. Esto ha permitido que la situación actual sea considerablemente mejor que la existente recientemente.

Es de esperar que el gobierno actual continúe realizando reformas tendientes a simplificar el régimen regulatorio, las que deberían tener un efecto positivo sobre el ambiente de negocios y los flujos de inversión extranjera. Por lo tanto, es posible decir que el panorama a corto y mediano plazo se ve relativamente estable con una tendencia positiva.

En este capítulo se presentan las principales regulaciones que una empresa extranjera debe enfrentar en cinco áreas. Primero, se consideran diversos asuntos corporativos, que corresponden al funcionamiento general de la inversión y las sociedades en Colombia. La segunda categoría, política tributaria, presenta los diversos impuestos existentes en el país, con sus respectivas características, además de mencionar la normativa de precios de transferencia y los acuerdos internacionales de doble tributación. La tercera categoría corresponde a la regulación laboral, donde se presentan los diversos costos laborales, tanto salariales como no salariales, junto con la normativa general referente a licencias, descansos y despido. La política comercial corresponde a la cuarta categoría de esta sección, y contiene información sobre el régimen de importaciones y exportaciones, y los tributos aduaneros junto con los beneficios asociados al comercio internacional.

Además, se presenta información acerca del funcionamiento y beneficios de las zonas francas, y finalmente, se mencionan los diversos acuerdos internacionales suscritos por Colombia, que implican preferencias arancelarias para el país. La quinta categoría corresponde a la política ambiental, que considera la normativa sobre explotación de recursos naturales renovables, obtención de licencias ambientales y las tasas y contribuciones vinculadas a la explotación de recursos naturales.

La regulación sobre instalación y funcionamiento de empresas extranjeras en Colombia refleja con claridad este carácter pro inversión de la actual administración, constituyendo un ambiente amistoso para aquellas empresas que deseen establecerse y funcionar en el país.

Distinto es el escenario en materia tributaria, donde la complejidad y la excesiva burocracia son las principales características. Si bien existen variadas exenciones, descuentos y beneficios tributarios que buscan incentivar la inversión, estas generan

que los trámites de pago de los impuestos sean sumamente engorrosos, difícil de entender y cumplir, además de producir fuertes distorsiones. Por esta razón es que el gobierno ha decidido reformar el sistema, uniformándolo y simplificándolo. Nuestras estimaciones indican que las grandes empresas en Colombia pagan un promedio de 15,22% de su margen bruto debido a la regulación impositiva.

Se espera que dentro de los próximos 12 meses, el gobierno lance un proyecto de reforma tributaria. El objetivo del gobierno es aumentar la recaudación fiscal, para lo cual pretende disminuir la evasión y eliminar ciertos beneficios tributarios, que contribuyen a complejizar el sistema y a disminuir los ingresos del gobierno, además de generar distorsiones a la competencia. El Presidente Santos prometió durante la campaña electoral que no iba a subir las tasas de impuestos, por lo que no es de esperar que algo así ocurra.

Por su parte, el régimen laboral colombiano se caracteriza por una combinación de elementos atractivos y negativos para la inversión. En el primer caso resalta la relativa flexibilidad existente en el mercado laboral, relacionado con los bajos costos de despido. Y en el segundo, se destacan el elevado sueldo mínimo y los altos costos laborales no salariales, llegando incluso a un promedio de 43,01% del costo total de la mano de obra.

Los altos costos mencionados generan mayor rigidez en este mercado, lo que explica, junto con otros factores, la alta informalidad del mercado laboral colombiano y sus altas tasas de desempleo. Ambos elementos han sido abordados por el gobierno, que ya ha impulsado una serie de reformas que buscan solucionar estos problemas.

El régimen comercial de Colombia es un reflejo del enfoque pro inversión anteriormente mencionado. Tanto este gobierno, como las administraciones pasadas de Álvaro Uribe, han impulsado una economía abierta al mundo, a través de la firma y negociación de tratados de libre comercio con varios países, incluyendo a EE.UU y la Unión Europea.

Sin embargo, al igual que el sistema tributario, este régimen se caracteriza por ser complejo y poco competitivo en varios aspectos. La existencia de aranceles y tasas de IVA diferenciados, junto con una burocracia compleja, son los principales responsables de esto. Y al igual que en el caso de la política tributaria, el gobierno pretende solucionar estos problemas, disminuyendo los costos burocráticos y facilitando el comercio exterior, además de eliminar distorsiones causadas por tratos y tasas diferenciales. Un ejemplo de ello es la disminución unilateral de aranceles de importación llevada a cabo por el gobierno, lo que hizo caer el arancel promedio a un 8,3% del precio FOB. (Ver Cuadro 1)

Cuadro 1: Resumen de Costos (Tributarios, Laborales, Arancelarios)

<p>Total Costos Tributarios: 15,22% sobre margen bruto.</p>
<p>Total Costos No Salariales: 43,01% sobre el costo total de mano de obra.</p>
<p>Aranceles efectivamente pagados: 8,3% del precio FOB de las mercancías.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propia de análisis de costos

El marco regulatorio en materia ambiental es otro foco de excesiva burocracia, tanto en la regulación como en la fiscalización, y de distorsiones y complejidades producto de la existencia de impuestos específicos a ciertos sectores, como el eléctrico y minero.

En esta materia, el gobierno tiene como política fomentar la inversión en ciertos sectores forestales, de energía y mineros, por lo que ha tomado medidas para mejorar la competitividad del sector, eliminando los problemas anteriormente mencionados.

Esta materia ha despertado una preocupación latente por parte de la ciudadanía, preocupación que podría, eventualmente, convertirse en un riesgo para las inversiones en el mediano plazo.

Finalmente, se presenta una síntesis general de las principales características de la política regulatoria de Colombia, junto con los principales riesgos vinculados a este marco normativo, tanto a corto como mediano plazo.

II. Asuntos Corporativos

II.1 Introducción

La regulación sobre la instalación y funcionamiento de empresas extranjeras en Colombia permite que cualquier empresa extranjera puede establecerse y funcionar libremente en el país, con algunas restricciones que se mencionan más adelante.

Una importante innovación respecto a las modalidades legales de conformación de empresas fue la inclusión de la sociedad por acciones simplificada, que entrega gran flexibilidad en la constitución de compañías, y ha sido utilizada continuamente por empresas extranjeras que se establecen en Colombia.

Existen además instrumentos ideados por el gobierno que permiten a las empresas asegurarse contra cambios regulatorios, entregando mayor certeza a los inversionistas, una importante causa del avance que el país ha tenido como polo de atracción de inversiones. La principal herramienta en este caso son los Contratos de Estabilidad Jurídica.

II.2 Escenario Actual

A. Sociedades Extranjeras en Colombia

Para que una sociedad extranjera pueda emprender negocios permanentes en Colombia, debe establecer una sucursal con domicilio en el territorio colombiano.

La legislación colombiana establece una variada gama de estructuras para establecer una sociedad comercial. Algunas de ellas son la sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad comandita, sociedad en comandita por acciones, sociedad en comandita simple y sociedad por acciones simplificada.

Una importante innovación en esta materia fue la creación de la figura de “Sociedad por Acciones Simplificadas” (SAS)¹¹. Esta modalidad

¹¹ Ley 1258 del 2008

de organización ha sido frecuentemente utilizada por las empresas extranjeras que se instalan en Colombia, debido a la flexibilidad que entrega. La SAS podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes. El o los accionistas no serán responsables por las obligaciones laborales, tributarias o de cualquier otra naturaleza en que incurra la sociedad, excepto en el caso de que se utilice a la sociedad en fraude o perjuicio de terceros. En estos casos, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos de fraude, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados.

La sociedad por acciones simplificada es una sociedad de capitales cuya naturaleza será siempre comercial, independientemente de las actividades previstas en su objeto social.

Para efectos tributarios, la sociedad por acciones simplificada se regirá por las reglas aplicables a las sociedades anónimas.

Las acciones y los demás valores que emita la sociedad por acciones simplificada no podrán inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores ni negociarse en bolsa.

B. Regulación Cambiaria

La Superintendencia de Sociedades controla el cumplimiento de obligaciones cambiarias derivadas de las inversiones internacionales y el externo como capital de trabajo. Tanto las sanciones como el procedimiento administrativo cambiario está establecido en los Decretos 1746 y 2578 de 1991.

Aunque el mercado cambiario fluye libremente, existe una regulación cambiaria que establece las operaciones de cambio de obligatoria canalización a través del mercado cambiario, los procedimientos y las sanciones por su violación.

Mercado Cambiario

De acuerdo con el Estatuto Cambiario, las siguientes operaciones deben ser canalizadas obligatoriamente a través del mercado cambiario:

- Importación y exportación de bienes.
- Endeudamiento externo de residentes colombianos y los costos financieros inherentes a estas operaciones.
- Inversiones extranjeras y sus utilidades correspondientes.
- Inversiones colombianas en el extranjero así como sus utilidades correspondientes.
- Inversiones extranjeras en títulos o activos radicados en el exterior, a menos que dicha inversión sea hecha con recursos que no deban ser canalizados a través del mercado cambiario.
- Aavales y garantías en moneda extranjera.
- Operaciones de derivados (Forwards, futuros, opciones, swaps, floor, caps y collars).

Las operaciones antes mencionadas deben ser hechas a través de un intermediario del mercado extranjero y /o a través de una

cuenta de compensación.

Son intermediarios del mercado cambiario (IMC) los bancos comerciales, bancos hipotecarios, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento comercial, la Financiera Energética Nacional (FEN), el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (BANCOLDEX), las cooperativas financieras, las sociedades comisionistas de bolsa y las casas de cambio.

Los residentes en Colombia pueden constituir libremente depósitos en instituciones financieras situadas en el exterior, con dinero obtenido a través del mercado cambiario o con recursos que no requieran ser canalizadas a través del mismo.

Si la cuenta es usada para realizar operaciones de obligatoria canalización a través del mercado cambiario, la cuenta será llamada “Cuenta de Compensación”.

Transferencias entre una oficina principal y su sucursal colombiana

En términos generales, a la oficina principal y a su sucursal colombiana se les permite transferir moneda extranjera por los siguientes conceptos:

- Transferencia de capital asignado o inversión suplementaria al capital asignado.
- Remisión de utilidades o capital asignado e inversión suplementaria.
- Pago de operaciones de comercio extranjero en cumplimiento con las regulaciones tributarias y aduaneras.
- Pago de servicios de acuerdo con las regulaciones tributarias.

C. Contratos de Estabilidad Jurídica¹² :

Los contratos de estabilidad jurídica nacen con la finalidad de promover la nueva inversión y de ampliar las existentes en el territorio nacional.

Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante para la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo.

En los contratos de estabilidad jurídica deberán indicarse de manera expresa y taxativa las normas y sus interpretaciones vinculantes realizadas por vía administrativa, que sean consideradas determinantes de la inversión.

Podrán ser parte en los contratos de estabilidad jurídica los inversionistas nacionales y extranjeros, sean ellos personas naturales o jurídicas, así como los consorcios, que realicen inversiones nuevas o amplíen las existentes en el territorio nacional, por un monto igual o superior a 150.000 UVT, para desarrollar ciertas actividades específicas, o toda actividad que

¹² Ley 963 del 2005

el Comité de Estabilidad Jurídica apruebe. Se excluyen las inversiones extranjeras de portafolio.

Los contratos de estabilidad jurídica rigen desde su firma, y hasta el término de duración establecido en el contrato. El tiempo de vigencia de los contratos no podrá ser inferior a 3 años, ni superior a 20 años¹³.

Desde que asumió el Presidente Santos, no se ha otorgado nuevo contratos bajo esta modalidad.

Elementos de los contratos de estabilidad jurídica

En el contrato debe establecerse claramente la obligación del inversionista de realizar la inversión, el plazo máximo del que dispone para hacerla y la duración del contrato.

Además, deben estipularse las especificaciones de las normas, junto con las interpretaciones administrativas vinculantes, sobre las cuales se asegura estabilidad. Adicional a esto, se debe exponer las razones por las cuales tales normas e interpretaciones son esenciales en la decisión del inversionista de invertir.

El inversionista que suscriba un contrato de estabilidad jurídica deberá pagar al Estado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) una prima que se definirá sobre las normas tributarias que el gobierno colombiano determine que sean sujetas de estabilización¹⁴. Dado que esto fue establecido en junio del presente año, con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Ministerio cuenta con 3 meses a partir de su aprobación, para elaborar y poner en marcha una metodología de definición de primas.

La prima del contrato de estabilidad jurídica, junto con su forma de pago y demás característica, también tiene que establecerse con claridad en el contrato.

Los contratos podrán incluir una cláusula compromisoria para dirimir las controversias derivadas de los mismos. En este caso, se establecerá un tribunal de arbitramento nacional regido exclusivamente por leyes colombianas.

Procedimiento¹⁵

El inversionista que desee suscribir un contrato de estabilidad jurídica deberá presentar una solicitud al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, junto con estudio que demuestre el origen de los recursos con los cuales se pretende hacer una nueva inversión o la ampliación de las existentes. Además debe entregarse una descripción detallada de la actividad a desarrollar, estudios de factibilidad, planos y estudios técnicos que el proyecto requiera, y el número de empleos que se proyecta generar.

El Comité de Estabilidad Política estará encargado de aprobar o rechazar la solicitud de suscripción del contrato, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y por el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

¹³ Artículo 6, Ley 963 del 2005

¹⁴ Artículo 5, Ley 963 del 2005 (modificado por Ley 1450 del 2011, "Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014")

¹⁵ Artículo 40, Ley 963 del 2005

El Comité estará conformado por 5 miembros:

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
3. El Ministro del ramo en el que se efectúe la inversión, o su delegado.
4. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
5. El Director de la entidad autónoma, o su delegado, cuando se trate de normas expedidas por dichas entidades.

El Ministro del área en la que se efectúa la inversión, personalmente, tendrá 4 meses, a partir de la solicitud del inversionista, para suscribir el contrato o para señalar por qué la solicitud no reúne los requisitos.

El inversionista beneficiado con este contrato estará obligado a cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulen la actividad que vaya a desarrollar, además de pagar los impuestos, tasas y contribuciones y demás cargos sociales y laborales a que está sujeta la empresa. Adicionalmente, deberá cumplir con las normas establecidas por el Estado en materia ambiental y de recursos naturales. Finalmente, deberá cumplir con las obligaciones legales y reglamentarias de tipo tributario y laboral adquiridas al suscribir un contrato de estabilidad jurídica.

D. Restricciones a la IED

Las inversiones de capital extranjero están permitidas en Colombia, incluyendo la adquisición de bienes raíces. Sin embargo, existen ciertos sectores específicos donde está prohibida la inversión extranjera, tales como las actividades de seguridad nacional y defensa o las actividades relacionadas con el procesamiento y disposición de desechos tóxicos, peligrosos o radioactivos producidos en el extranjero.

Por otro lado, de acuerdo con la Ley 182 de 1995, la inversión extranjera en televisión está limitada al 40% del total del capital social. Así el 60% de capital que participe en esta empresa debe estar en cabeza de capital colombiano.

II.3 Riesgos sobre el Escenario Actual

Aunque la situación respecto a los aspectos corporativos del funcionamiento de empresas extranjeras en Colombia es bastante estable. En este momento el país se encuentra en un proceso de continuidad respecto a las políticas implementadas en los últimos gobiernos.

Lo más probable es que posibles reformas futuras en esta área busquen facilitar y flexibilizar la instalación de empresas extranjeras en Colombia, y no lo contrario. Una muestra de esto es la incorporación de las Sociedades por Acciones Simplificadas, en el año 2008, que destaca por su flexibilidad. Esta ha sido la modalidad de establecimiento preferida por empresas extranjeras que han llegado a Colombia.

Se espera que existan cambios en la figura de los Contratos de Estabilidad Jurídica, una modalidad heredada del gobierno anterior. El Presidente Santos no es partidario de mantener este beneficio. Su posible eliminación forma parte de una política integral del gobierno de eliminación de exenciones y beneficios tributarios instaurados por el gobierno anterior. Con ello se pretende aumentar la recaudación fiscal, ya que de no derogar dichos contratos, cualquier cambio regulatorio no tendría efectos sobre las empresas aseguradas, y eliminar las distorsiones a la competencia y la asignación de recursos.

Si bien no se ha derogado la ley que los establece, no se han asignado nuevos contratos este año. Los últimos contratos de estabilidad jurídica en asignarse se hicieron por el mínimo establecido, tres años, lo que refleja la disconformidad de este gobierno con la existencia de este instrumento.

Actualmente una modificación a la ley que contempla la existencia de estos contratos se encuentra bajo estudio, y es muy probable que en el mediano plazo esta figura legal se elimine definitivamente.

La derogación de esta herramienta podría generar un desincentivo para las grandes empresas que piensan en realizar inversiones de largo plazo en Colombia. Sin embargo, esta herramienta genera distorsiones a la competencia, otorgando ventajas a quienes poseen uno de estos contratos. Además, su existencia genera que la distribución de recursos sea distorsionada. Por tanto, su derogación debiese llevar a mejoras en la economía y por ende, en la asignación de la inversión.

Tabla 5: Riesgos a Corto Plazo (Asuntos Corporativos)

Riesgo	Efecto	Magnitud	Probabilidad
Eliminación de Contratos de Estabilidad Jurídica	Ambiguo	Baja	Media-Alta

Tabla 6: Riesgos a Mediano Plazo (Asuntos Corporativos)

Riesgo	Efecto	Magnitud
Eliminación de Contratos de Estabilidad Jurídica	Ambiguo	Baja

III. Política Tributaria

III.1 Introducción

El sistema tributario de Colombia se caracteriza por ser complejo y burocrático. Un gran número de exenciones, descuentos, beneficios tributarios y sobretasas, además de trámites engorrosos, hacen que el sistema sea difícil de entender y de cumplir con las obligaciones generadas. La existencia de impuestos nacionales y departamentales, hace a su vez, más complicado el cumplimiento de las distintas obligaciones tributarias.

El gobierno de Álvaro Uribe introdujo una serie de beneficios tributarios con el objetivo de aumentar la inversión en el país, especialmente a través de la atracción de inversionistas extranjeros. Si bien estas acciones tuvieron éxito, generaron distorsiones importantes en el sistema tributario.

El actual gobierno ha decidido perfeccionar el sistema y hacerlo más uniforme, para hacer más competitivo al país. Esto, unido a la necesidad de aumentar la recaudación fiscal, lo ha llevado a plantear una serie de reformas tendientes a simplificar el sistema tributario y a eliminar algunos beneficios existentes. En este marco es que se ha propuesto una reforma tributaria, que buscará simplificar trámites, aumentar la base gravable y disminuir la evasión.

Si bien se espera que se introduzcan ciertos cambios en el régimen tributario, lo más probable es que la situación actual se mantenga

relativamente inalterada, ya que los cambios que el gobierno pretende implementar serán seguramente superficiales y no significaran una reforma sustantiva al sistema actual.

III.2 Escenario Actual

A. Impuesto sobre la Renta

Este impuesto es de carácter nacional y afecta tanto a empresas colombianas como extranjeras. Para las primeras, el impuesto recae sobre sus ganancias y rentas regulares y ocasionales, de fuente nacional y extranjera. Para las empresas extranjeras, grava las rentas y ganancias ocasionales de fuente colombiana¹⁶.

La tasa general de este impuesto es de un 33%, una de las más altas de América Latina (ver Tabla 7). En el caso de las Zonas Francas, existe una tarifa única de 15% sobre la renta gravable de las personas jurídicas que sean usuarios de estas zonas (ver sección Política Comercial).¹⁷

La base gravable de este impuesto es la renta líquida (ver Cuadro 2), siempre que esta sea superior a un cierto mínimo. La legislación tributaria considera la figura de la rentabilidad anual presuntiva, la cual consiste en el cálculo de ingresos netos presuntos para las empresas, basándose en su patrimonio neto¹⁸. Esta renta presuntiva es la renta mínima gravable. Por lo tanto, si una sociedad presenta ingresos netos ordinarios menores a esta renta presuntiva, o si presenta pérdidas, sus ingresos netos, para efectos de la tributación, se calcularán en base a esta renta presuntiva.

La legislación de Colombia considera también beneficios para ciertos sectores económicos, los cuales se traducen en exenciones del impuesto a la renta y/o descuentos sobre la determinación de los ingresos netos de las empresas. Estos incentivos han resultado ser muy importantes a la hora de atraer inversionistas extranjeros, debido a las atractivas condiciones fijadas para las nuevas inversiones en ciertos sectores y para la renovación de equipos de capital.

B. Impuesto Compraventa o IVA

El Impuesto sobre las Ventas (IVA) es un impuesto nacional que se aplica sobre las ventas e importaciones de bienes corporales muebles, y sobre las prestaciones de servicios en el territorio nacional¹⁹. Los responsables de la declaración de este impuesto son los comerciantes que realizan ventas de bienes y/o servicios, y los importadores²⁰. La tarifa general de este impuesto es de 16%, sin embargo, existen una serie bienes y servicios que están gravados con tarifas específicas de entre 10% y 35% (ver Tabla 8).

Tabla 7: Tasas del Impuesto sobre la Renta

Impuesto	Colombia	Chile	Perú	Argentina	Brasil	México
Sobre la Renta	33%	17% (2010) 20% (2011) 18,5% (2012) 17% (2013)	30%	35%	15%-25%	28%

Cuadro 2: Cálculo de Renta gravable

Ingresos ordinarios
(+) Ingresos extraordinarios
(-) <u>Devolución, rebajas y descuentos</u>
Ingresos Netos
(-) Costos
Renta Bruta
(-) <u>Deducciones</u>
Renta líquida, renta gravable ²¹

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8: Tasas del IVA

Tasa	Bienes
10%	Ciertos bienes agrícolas (café, semillas, cacao) y algunos servicios (servicios médicos, hoteleros, arrendamiento de inmuebles) ²²
20%	Servicio de telefonía móvil ²³
35%	Vehículos automotores, alcohol y licores

Fuente: Elaboración propia

¹⁶ Artículo 12, Estatuto Tributario

¹⁷ Artículo 240, Estatuto Tributario

¹⁸ La renta presuntiva equivale al 3% del patrimonio neto de empresa, al último día del año tributario anterior.

¹⁹ Artículo 420, Estatuto Tributario

²⁰ Artículo 437, Estatuto Tributario

²¹ Artículo 26, Estatuto Tributario

²² Artículo 468, Estatuto Tributario

²³ Artículo 470, Estatuto Tributario

Tabla 9: Tasas de IVA

Impuesto	Colombia	Chile	Perú	Argentina	Brasil	México
IVA	16%	19%	18%	21%	17-18%	16

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10: Tarifa Impuesto de Industria y Comercio

Municipio	Actividades	Tarifa
Bogotá	Actividades industriales, comerciales y de servicios	Entre 0,2% y 3%
Otros Municipios	Actividades industriales	Entre 0,2% y 0,7% mensual
	Actividades comerciales y de servicios	Entre 0,2% y 1% mensual

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11: Tarifa Impuesto Predial Unificado

Año	Rango (mínimo y máximo)
2012	0,3% - 1,6%
2013	0,4% - 1,6%
2014	0,5% - 1,6%

Fuente: Elaboración propia

La legislación considera como beneficios tributarios la exclusión o exención del pago de IVA para ciertos bienes y servicios. Además, existen una serie de actividades que no causan este impuesto, principalmente relacionadas con la importación de maquinaria. En este caso, tanto la venta como la importación de estos bienes no causan IVA.

Estos beneficios llevan a que, si bien la tasa de este impuesto es similar a la de otros países de la región (ver Tabla 9), la tasa efectiva promedio sea bastante menor.

C. Impuesto de Industria y Comercio

Se trata de un impuesto municipal, cuyo hecho gravable es toda actividad comercial, industrial y de servicios llevada a cabo en las respectivas jurisdicciones de cada municipalidad²⁴.

Este impuesto se liquida sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año anterior, provenientes de las actividades antes mencionadas. Cada municipio determina la tasa aplicada en su jurisdicción, dentro de ciertos límites establecidos por la ley. El rango posible de tasas difiere según se trate de actividades comerciales o industriales. La Tabla 10 presenta la información detallada²⁵.

Los distintos municipios pueden otorgar exenciones a determinadas empresas que operen en su territorio, no pudiendo exceder un plazo de 10 años²⁶. Además, existe una serie de actividades que, por ley, no pueden ser gravadas²⁷.

El pago de este impuesto durante el año tributario es 100% deducible para fines del impuesto sobre la renta.

D. Impuesto Predial Unificado

Este impuesto es de tipo municipal, y su recaudo y control es responsabilidad de cada municipio. La base gravable del Impuesto Predial es el avalúo catastral de los bienes raíces de propiedad de cada empresa, o el autoavalúo²⁸ cuando se establezca la declaración anual del impuesto de la propiedad raíz²⁹. Este impuesto debe ser declarado y pagado una vez al año por los propietarios, poseedores o usufructuarios del bien raíz.

La tarifa del impuesto predial unificado será fijada por los respectivos municipios y distritos, con un límite máximo de 1,6%. El Plan Nacional de Desarrollo del actual Presidente Santos, aumentó de forma gradual el rango mínimo de 0,1% a 0,5% (ver Tabla 11).

Cada municipio o distrito establecerá de manera diferencial y progresiva, la tasa que se aplique en su jurisdicción, considerando los siguientes factores:

- Estrato socioeconómico
- Uso del suelo (en el sector urbano)
- Antigüedad de la formación o actualización del catastro

²⁴ Artículo 32, Ley 14 de 1983

²⁵ Artículo 33, Ley 14 de 1983

²⁶ Artículo 38, Ley 14 de 1983

²⁷ Artículo 39, Ley 14 de 1983

²⁸ El valor del autoavalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio.

²⁹ Artículo 2 y 3, Ley 44 de 1990

- Rango del área
- Avalúo catastral

Los terrenos urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados, podrán ser objeto de una tasa superior a los límites anteriormente señalados, pero sin sobrepasar el 3,3% del avalúo de la propiedad.

Este impuesto es 100% deducible para fines del impuesto sobre la renta.

E. Derechos de Registro

El impuesto de registro es causado por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales, en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares, y que deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio³⁰.

El impuesto se causa en el momento de la solicitud de inscripción en el registro. Su base gravable está constituida por el valor incorporado en el documento que contiene el acto o contrato. En los documentos sin cuantía, la base gravable está determinada de acuerdo con la naturaleza de los mismos.

Las asambleas departamentales tienen la potestad de fijar las tarifas de acuerdo con la clasificación y rango que la ley estipula, variando entre un 0,3% y 1%.

Además, cada departamento puede fijar impuestos locales a las acciones recién descritas. Este es el llamado impuesto de “estampilla”. Estos impuestos departamentales tienen, en general, una tasa del 2% sobre el valor establecido en los contratos. Usualmente, tienen vigencia por un corto período de tiempo, pero son renovados continuamente, ya que son fuente importante de financiación para los departamentos.

F. Impuestos Transitorios

Impuesto al Patrimonio

El impuesto al patrimonio es un impuesto transitorio, cuyo hecho generador es la posesión de un patrimonio superior a los COP\$1.000.000.000.

A pesar de haber nacido como un impuesto transitorio, ha sido renovado y extendido en el tiempo. En el año 2003 se aprobó su extensión para los años 2004, 2005 y 2006. A su vez, el año 2006 se renueva para los años gravables 2007, 2008, 2009 y 2010. A fines del año pasado se aprobó una nueva ley que establece el impuesto al patrimonio para el año 2011.

Las tasas del impuesto al patrimonio para el año 2011 se encuentran en la Tabla 12. La base gravable es el patrimonio al 1 de enero del mismo año. La forma de pago de este impuesto es a través de 8 cuotas a pagar durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014.

Si bien en estos momentos no existe evidencia concreta sobre una posible nueva renovación, dichos del actual ministro de Finanzas señalan que no existirían motivos para renovarlo. Sin embargo, la constante extensión de los plazos de este impuesto podría sugerir que este discurso pueda cambiar en los próximos años.

Tabla 12: Tarifa del Impuesto al Patrimonio

Tarifa	Impuesto líquido gravable
1%	De COP\$1.000.000.000 a COP\$2.000.000.000
1,4%	De COP\$2.000.000.000 a COP\$3.000.000.000 ³¹
2,4%	De COP\$3.000.000.000 a COP\$5.000.000.000
4,8%	Mayor a COP\$5.000.000.000 ³²

Fuente: Elaboración propia

³⁰ Artículo 226, Ley 223 de 1995

³¹ Decreto 4825 del 2010

³² Artículo 296, Estatuto Tributario

Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) es un impuesto de carácter nacional y transitorio. Entró en vigencia el año 1998, como un impuesto transitorio, y operará hasta el año 2018.

El hecho generador de este impuesto es la realización de transacciones financieras, mediante las cuales se dispone de recursos provenientes de cuentas corrientes, de ahorro, o de depósito³³. El GMF es un impuesto instantáneo, ya que se causa en el momento en que se produce la disposición de los recursos que son objeto de la transacción³⁴.

La base gravable de este impuesto está compuesta por el valor total de la transacción financiera mediante la cual se dispone de los recursos³⁵. Actualmente la tasa de este impuesto es de un 0,4%. Al igual que el impuesto sobre la renta y el IVA, la legislación contempla algunas exenciones al GMF³⁶.

Este impuesto, al igual que el impuesto al patrimonio, se ha perpetuado en el tiempo. Originalmente fue concebido para que operara hasta el año 2000, para luego ser extendido hasta el año 2018. A partir del año 2014, la tasa de este impuesto comenzará a bajar gradualmente hasta desaparecer el año 2018 (ver Tabla 13).

Tabla 13: Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros

Años	Tarifa
Años 2014 y 2015	0,2%
Años 2016 y 2017	0,1%
Año 2018 en adelante	0%

Fuente: Elaboración propia

G. Normas de Precio de Transferencia

La legislación colombiana establece que, para efectos del impuesto a la renta y complementarios, los contribuyentes del impuesto sobre la renta que celebren operaciones con vínculos económicos o partes relacionadas, están obligados a determinar sus ingresos ordinarios y extraordinarios, así como sus costos y deducciones, considerando para dichas operaciones los precios y márgenes de utilidad que se hubieran utilizado en operaciones comparables con o entre partes independientes³⁷.

Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que realicen operaciones con vinculados económicos o partes relacionadas domiciliadas o residentes en el exterior, y que posean un patrimonio bruto al último día del año gravable anterior, igual o superior a 100.000 UVT, o ingresos brutos del respectivo año, iguales o superiores a 61.000 UVT, deberán presentar documentación que demuestre la correcta aplicación de las normas de precios de transferencias, además de una declaración informativa anual de las operaciones realizadas con vinculados económicas o partes relacionadas. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es el organismo encargado de supervisar y regular estas acciones.

H. Acuerdos de Doble Tributación

Colombia ha firmado una serie de convenios con distintos países que buscan evitar la doble tributación, así como también evitar la evasión de las empresas que operan en ambos países. Estos convenios generalmente establece que las empresas que han pagado impuestos en alguno de los países firmantes, los puede descontar de la base gravable el momento de pagar el correspondiente impuesto a la renta en su país de origen.

³³ Artículo 871, Estatuto Tributario

³⁴ Artículo 873, Estatuto Tributario

³⁵ Artículo 874, Estatuto Tributario

³⁶ Artículo 879, Estatuto Tributario

³⁷ Artículo 260-1, Estatuto Tributario

Cuadro 3: Resumen de Costos (Regulación Tributaria)

Regulación Tributaria
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre la Renta: 33% sobre los ingresos netos anuales • Impuesto Compraventa o IVA: Entre 10% y 35% sobre las ventas o importaciones de bienes corporales muebles, y sobre las prestaciones de servicios • Impuesto de Industria y Comercio: Entre 0,2% y 3% sobre los ingresos brutos mensuales • Impuesto Predial Unificado: Entre 0,1% y 1,6% sobre el avalúo catastral de los bienes raíces • Derechos de Registro: Entre 0,3% y 1% del valor suscrito en contratos legalizados • Impuesto al Patrimonio: Entre 1% y 4,8% del valor total del patrimonio • Gravamen a los Movimientos Financieros: 0,4% de cada transacción financiera que signifique disposición de recursos
Costos Tributarios
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre la Renta: 26,44 % sobre el resultado antes de impuestos (11,14% sobre el margen bruto) • Impuesto Compraventa o IVA (descontable): 0,55% sobre el margen bruto • Impuesto de Industria y Comercio: 0,21% sobre los ingresos brutos (0,63% sobre el margen bruto) • Impuesto Predial Unificado: 0,26% sobre el activo fijo (0,17% sobre el margen bruto) • Impuesto al Patrimonio: 2,34% sobre el margen bruto • Otros Impuestos: 0,39% sobre el margen bruto <p>• Total Costos Tributarios: 15,22% sobre margen bruto.</p>

Fuente: *Elaboración propia en base a metodología propia de análisis de costos*

Hasta el momento, se han firmado tratados con España, Chile, Suiza, Canadá, México y Portugal, aunque no todos están vigentes.

También se han firmado acuerdos con Italia, Alemania, Chile, Argentina, Brasil y Panamá, con el objetivo de evitar la doble tributación de empresas marítimas y aéreas.

Además de estos convenios bilaterales, Colombia adoptó la Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que regula la doble tributación y previene la evasión fiscal entre los países miembros.

II.3 Riesgos sobre el Escenario Actual

El panorama tributario de Colombia se aprecia bastante estable, debido principalmente a que el éxito de las políticas económicas en los últimos años ha generado un consenso entre la población de que se está avanzando en el sentido correcto. Esto, sin embargo, no significa que no pueda haber ciertos cambios en la estructura tributaria, sino que, de haberlos, serían de bajo impacto.

En estos momentos las principales reformas se espera que vengan desde el mismo gobierno, que busca perfeccionar el sistema actual, eliminando distorsiones y trabas burocráticas, además de intentar aumentar la recaudación fiscal.

Los principales riesgos sobre el escenario actual corresponden a:

Reforma Tributaria

Es un hecho que el gobierno de Colombia necesita aumentar su recaudación fiscal. Por ello es que desde que asumió el poder, el Presidente Santos ha venido introduciendo reformas que apuntan a disminuir exenciones y beneficios tributarios, y, principalmente, a reducir la evasión fiscal. Un claro ejemplo de estas modificaciones a la situación existente durante el anterior gobierno de Álvaro Uribe, es la aprobación de la ley conocida como “ley de primer empleo”, la cual además de contener incentivos laborales, es vista como un primer intento de reforma tributaria, en la cual, por ejemplo, se eliminó la posibilidad de deducir el 40% de la inversión en maquinaria para efectos del cálculo de la renta gravable.

Además de la ley recién mencionada, durante el primer semestre de este año se aprobó la “ley de recaudo”, cuyo objetivo es simplificar los trámites tributarios, haciendo más fácil el cumplir con las obligaciones. Este cambio apunta a disminuir los atrasos y la evasión tributaria.

Precisamente, ante la necesidad de aumentar la recaudación fiscal, es que el Presidente Santos ha propuesto la necesidad de realizar una reforma tributaria que se enfoque en estos dos puntos: disminución de la evasión y simplificación del sistema. De hecho, si bien la tasa del impuesto a la renta es de un 33%, se calcula que la tasa efectivamente pagada por las empresas ronda el 20%, lo que da cuenta de la magnitud de los beneficios tributarios existentes, así como de la evasión y elusión existentes.

Si bien aún el gobierno no ha presentado ningún proyecto respecto a esta reforma, se espera que su principal foco sea aumentar la base gravable, disminuyendo o eliminando exenciones, beneficios y descuentos tributarios

que merman la capacidad del gobierno de aumentar sus ingresos.

Respecto a la disminución de la evasión, se espera que la reforma apunte a la simplificación de trámites y a la facilitación de los pagos generados por las obligaciones tributarias, además de aumentar el poder fiscalizador de la DIAN.

En los últimos meses han surgido voces en el escenario político colombiano que han llamado a la realización de una “reforma estructural”, que intente dar una solución de fondo a los problemas de incentivos y recaudación que presenta el sistema tributario actual. A pesar de esto, se considera como muy poco probable que la reforma que presentará el gobierno intente realizar cambios profundos en el sistema, más bien, se cree que solo se harán cambios superficiales. Esto debido a la oposición que dichos cambios podrían generar, a la pérdida de credibilidad que podría sufrir su imagen a favor de la inversión y los negocios.

De igual forma, existe la visión en algunos sectores del empresariado, que la reforma pueda incluir una rebaja en la tasa de impuesto a la renta, con el fin de aumentar la competitividad del país como polo de inversión respecto a sus pares de la región, así como también para dar más liquidez a las empresas colombianas para que puedan comenzar un proceso de internacionalización. Una medida de este tipo también es considerada como muy improbable, debido a la ya mencionada necesidad de financiación del gobierno, y a que, a pesar de presentar una alta tasa impositiva, Colombia sigue siendo un atractivo lugar de inversión para las empresas extranjeras.

En resumen, es bastante probable que el gobierno logre aprobar una reforma tributaria en el corto o mediano plazo, pero cuyos efectos serán acotados.

Homogeneización de la Tasa del Impuesto a las Ventas (IVA)

El gobierno ha incluido en su Plan de Desarrollo 2010-2014, la idea de cambiar el esquema actual de IVA, en que existe una tasa general y múltiples excepciones. De este modo, se pretende pasar a una tasa única y pareja para todos los bienes.

Este tema, a pesar de estar en la agenda gubernamental, no ha estado presente en la discusión pública, por lo que se desconocen mayores detalles al respecto, tales como tasa de impuesto o el timing de la reforma. Tampoco se tiene certeza de si será incorporado como parte de la reforma tributaria o como un proyecto independiente.

Es posible que un proyecto de este tipo pueda encontrar gran resistencia de parte de diversos grupos de interés, debido a que las exenciones o descuentos benefician a parte importante de los agricultores nacionales. Por esto, se ve difícil que un proyecto de este tipo pueda ser aprobado en el corto plazo, aunque con una adecuada negociación, podría darse en el mediano plazo.

Impuestos Transitorios y Creación de Impuestos

Si bien el presidente cuenta con gran libertad política actualmente, durante su campaña se comprometió a no subir los impuestos. Debido al costo político que podría tener romper su promesa, y a la necesidad de aumentar los ingresos fiscales, es posible que se genere presión para

Tabla 14: Riesgos a Corto Plazo (Política Tributaria)

Riesgo	Efecto	Magnitud	Probabilidad
Reforma Tributaria	Ambiguo	Baja	Alta
Homogeneización IVA	Ambiguo	Baja	Incierto
Renovación impuestos transitorios / Nuevos impuestos transitorios	Negativo	Baja	Media-Alta

Tabla 15: Riesgos a Mediano Plazo (Política Tributaria)

Riesgo	Efecto	Magnitud
Reforma Tributaria	Positivo	Bajo-Medio
Homogeneización IVA	Positivo	Bajo-Medio

la creación de impuestos “transitorios”, que sean difíciles de eliminar en el futuro, como ya ha sucedido, por ejemplo, con el aplazamiento de la eliminación del impuesto a los movimientos financieros (GMF).

Un caso controversial, podría ser una nueva renovación del impuesto patrimonial. Si bien se supone es transitorio, ha sido renovado múltiples veces. En este momento no existe información suficiente como para poder confirmar su extensión, pero no es descartable.

Otro punto que genera incertidumbre, aunque con un efecto bastante acotado, es la existencia del impuesto de “estampilla”. Este gravamen, como ya se mencionó, es de carácter distrital, de aparición esporádica y con una duración desconocida, ya que esta está dada por el tiempo que demore en lograrse el recaudo deseado. En el año 2009 se presentó en el Congreso un proyecto de ley para reglamentar este aporte parafiscal, pero no logró contar con el apoyo necesario para su aprobación y fue archivado.

En este momento existen seis proyectos de ley en discusión en el congreso que proponen la creación de nuevos impuestos de estampilla en distintas zonas del país.

IV. Política Laboral

IV.1 Introducción

El régimen laboral individual en Colombia se caracteriza por combinar elementos de flexibilidad y otros de altos costos para los empleadores.

Uno de los aspectos más valorados por los inversionistas extranjeros es la flexibilidad existente para fijar los salarios, lo cual se ve facilitado por la baja participación sindical de los trabajadores colombianos. Si bien está asegurado en el país el derecho de asociación, los sindicatos no tienen mayor importancia en la vida política e industrial del país. Si bien las manifestaciones y paros no están ausentes de la vida laboral en Colombia, la tasa de adhesión a ellos es muy baja.

Otro aspecto positivo de la regulación laboral en Colombia es la flexibilidad existente para ajustar la planilla, debido principalmente a los bajos costos de despido.

Estos positivos aspectos contrastan con los altos costos de contratación impuestos por la regulación. Esta establece que los costos no salariales, para aquellos trabajadores que ganan el sueldo mínimo, tienen un mínimo de 58% sobre el costo salarial total. En la práctica, para las grandes empresas, los costos no salariales corresponden, en promedio, a un 43% de su costo total de mano de obra.

El escenario laboral actual se ve estable en el corto y mediano plazo, debido principalmente a que el gobierno ya implementó, durante su primer año de mandato, la gran mayoría de los compromisos adquiridos durante su campaña. Estas reformas tienen el objetivo de aumentar la formalización del mercado laboral y disminuir el desempleo, dos de los principales problemas del mercado laboral colombiano (ver capítulo Escenario Macroeconómica para más detalles sobre el mercado laboral).

Tabla 16: Tipos de Contrato Laboral

Tipo	Duración
Contrato a término fijo	Escrito, duración máxima de 3 años, pero prorrogable indefinidamente
Contrato por duración de la obra o labor contratada	Duración de la tarea encomendada
Contrato accidental o transitorio	No mayor a 1 mes y son labores distintas a las actividades normales del patrono
Contrato a término indefinido	No estipula término ni duración. Tendrá vigencia mientras subsistan las causas que le dieron origen, y la materia del trabajo.
Contrato de aprendizaje	Escrito, no puede exceder los 3 años de enseñanza y trabajo

Fuente: *Elaboración propia*

Tabla 17: Jornada Laboral Máxima

	Horas Diarias	Horas semanales
Colombia	8 hrs	48 hrs
Chile	10 hrs	45 hrs
Perú	8 hrs	48 hrs
Argentina	8 hrs	48 hrs
Brasil		44 hrs
México	8 hrs	

Fuente: *Elaboración propia*

Tabla 18: Costo hora nocturna, y horas extras

Hora Laboral		Recargo sobre el costo de la hora laboral normal
Hora laboral diurna	Extra	25%
	Normal	35%
Hora laboral nocturna	Extra	75%

Fuente: *Elaboración propia*

La fuente más importante de cambios regulatorios en temas laborales podría venir de parte del Congreso Norteamericano, ya que este probablemente pondrá condiciones que lleven a endurecer la legislación actual, con tal de aprobar el Tratado de Libre Comercio entre ambos países. Sin embargo, es poco probable que esta situación ocurra en el corto o mediano plazo.

IV.2 Escenario Actual

A. Contratos de Trabajo

El contrato de trabajo es un acuerdo realizado entre el trabajador y el empleador, donde el trabajador presta servicios de forma personal bajo la continúa subordinación y dependencia del empleador, a cambio de una remuneración. Este puede ser verbal o escrito, sin que esto afecte su validez. Los distintos tipos de contratos, así como su duración, aparecen en la Tabla 16³⁸.

B. Jornada Laboral

En Colombia, la duración máxima de la Jornada Laboral Ordinaria de trabajo es de 8 horas al día y 48 a la semana³⁹, lo que se encuentra dentro de los estándares latinoamericanos (ver Tabla 17).

El empleador y el trabajador pueden, sin embargo, acordar que dicha jornada sea realizada por turnos. En este caso, los turnos no pueden exceder las 6 horas al día y 36 horas a la semana, con un día obligatorio de descanso, sin el pago de recargo nocturno, trabajo dominical o festivo.

Es posible acordar con el trabajador una extensión de la jornada laboral, pagando un recargo por cada hora en exceso de la jornada laboral máxima (ver Tabla 18). Estas horas adicionales no podrán exceder las 2 horas extras por día, y 12 horas extras semanales.

La legislación laboral considera como derecho del trabajador el descanso dominical, así como en los días festivos, y un período de vacaciones de 15 días hábiles por año.

Además de la Jornada Laboral Ordinaria, existe la Jornada Laboral Flexible, que responde a otras normativas y posee ciertas peculiaridades. En este caso, la legislación estipula que las 48 horas semanales pueden ser distribuidas en un máximo de 6 días a la semana, con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. La particularidad radica en que el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la semana, con un mínimo de 4 horas continuas y un máximo de 10 horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, siempre que el número de horas no excede el máximo de 48 horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a 10 p.m.

C. Costos Laborales

Salarios

El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (s.m.m.l.v.) para el año 2011 es de COP\$535.600, que corresponden a US\$268 aproximadamente. Éste es uno de los más altos de América Latina, considerando el nivel de ingreso del país (ver Tabla 19). Su evolución ha sido constante, sin

³⁸ Artículo 45, Código Sustantivo del Trabajo

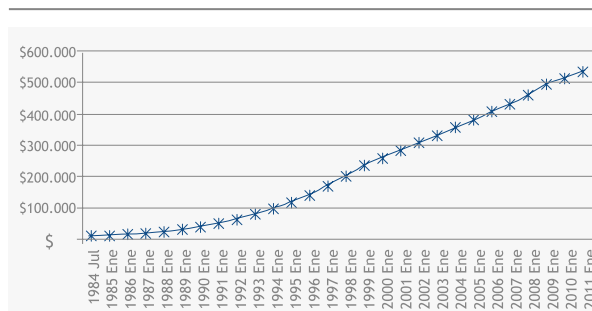
³⁹ Artículo 161, Código Sustantivo del Trabajo

Tabla 19: Salario mínimo mensual legal vigente (s.m.m.l.v.) para el año 2011

Salario mínimo	
Colombia	US\$26810 hrs
Chile	US\$395 (CLP\$182.000)
Perú	US\$218 (S/.600)
Argentina	US\$446 (AR\$1.840)
Brasil	US\$340 (BRL\$540-545)
México	Área A: US\$4,9,
	Área B: US\$4,8,
	Área C: US\$4,6 diarios
	(Área A: MXN\$59,82 Área B: MXN\$58,13 Área C: MXN\$56,70 diarios)

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 29: Evolución Salario Mínimo Mensual Legal de Colombia (COP\$)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de la República

grandes saltos en los últimos años (ver Gráfico 29).

El salario está constituido no solo por la remuneración ordinaria, fija o variable, sino que incluye además todo lo que el trabajador recibe en dinero o en especie como pago directo a su servicio⁴⁰. Esto es independiente a la forma o denominación que adopten los pagos, ya sean primas, sobresueldos, bonificaciones, entre otros⁴¹.

No constituyen salario las sumas que ocasionalmente recibe el trabajador por parte del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales. Las prestaciones patronales comunes y especiales tampoco constituyen salario⁴².

Costos no Salariales

El sistema laboral colombiano impone una serie de costos no salariales a los empleadores. Estos incluyen aportes al Sistema Integral de Seguridad Social (salud y pensiones), seguro de cesantía, riesgos profesionales, subsidio de transporte y vestimenta, primas legales y otros aportes parafiscales (ver Tabla 20). La suma de estos aportes, para una persona que recibe el sueldo mínimo, puede corresponder hasta un 52% del costo laboral total, como mínimo, ya que en la práctica el empleador puede hacer aportes extraordinarios sobre lo establecido en la ley (ver Cuadro 4, al final de esta sección). Este cálculo no considera el costo por vacaciones.

Los costos laborales no salariales en Colombia son unos de los más altos en América Latina.

D. Licencias remuneradas

Licencia por Maternidad

En junio de 2011 se aprobó una nueva ley que estipula que toda trabajadora embarazada tiene derecho a una licencia de 14 semanas remuneradas por el sistema de salud, otorgadas en la época de parto, y no de 12 como la legislación establecía anteriormente⁴³. En caso de parto múltiple, la licencia se amplía con 2 semanas adicionales.

Esta licencia se divide en descanso de prenatal y postnatal. La primera etapa es de 2 semanas, donde la madre puede optar por tomar solo una semana, y acumular la otra para el postparto, teniendo así 13 semanas una vez nacido el menor.

Además, una vez que nace el bebé, el empleador está obligado a dar dos descansos de 30 minutos cada uno, dentro de la jornada laboral, durante los primeros 6 meses, para que la madre pueda amamantar a su hijo, sin descuento en el salario por este tiempo⁴⁴.

Como medida de protección a la maternidad, la ley establece que ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia, hasta por 3 meses después del parto. Por ende, para despedir a la trabajadora, es necesaria una autorización de un Inspector del Trabajo. La autorización se concede en base a las causas que la ley establece como causas justas de terminación de contrato (ver sección Costos de Despido).

40 Artículo 127, Código Sustantivo del Trabajo

41 Artículo 127, Código Sustantivo del Trabajo

42 Artículo 128, Código Sustantivo del Trabajo

43 Artículo 1, Ley 1468 del 2011

44 Artículo 238, Código Sustantivo del Trabajo

Tabla 20: Costos Laborales No Salariales

Prestaciones	Monto	Periodicidad	Descripción
Transporte	COP\$63.600 (US\$31.80 aprox)	Mensual	Para el año 2011. Este subsidio es sólo para aquellos trabajadores que tengan una remuneración mensual igual o menor a 2 s.m.m.l.v.
Calzado y overoles para trabajadores	1 par de zapatos y 1 traje de trabajo	Cada 4 meses	Este subsidio es sólo para aquellos trabajadores que tengan una remuneración mensual de hasta 2 s.m.m.l.v.
Auxilio de Cesantía	1 mes de salario por cada año de servicio, y proporcional por fracción de año.	Anual	Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, al terminar el contrato de trabajo, este auxilio de cesantía. Este monto es depositado en un Fondo Privado de Cesantías, y el empleador no lo puede retirar mientras el contrato laboral esté vigente, excepto si se destina a vivienda o estudios universitarios.
Interés sobre cesantía	12% sobre el valor del auxilio de cesantía anual, y/o proporcional por fracción de año.	Anual	Tiene que ser pagado en enero de cada año, usando la tasa de la cesantía causada durante el año anterior.
Prima de servicios	15 días de salario mensual	Semestral (junio y diciembre)	Las empresas de capital igual o superior a COP\$200.000, pagarán un mes de salario en 2 cuotas semestrales (15 días de salario cada cuota). Las de capital menor a COP\$200.000, pagarán 15 días de salario en 2 cuotas semestrales (1 semana de salario cada cuota).
Aportes al Sistema Integral de Seguridad Social (Ley 100 de 1993)			
Sistema General de Pensiones	16% del salario mensual (12% paga el empleador, 4% paga el trabajador)	Mensual	Las pensiones cubren vejez, invalidez por riesgo común (no profesional) y muerte. Los trabajadores que tengan ingresos mayores a 4 s.m.m.l.v., deberán pagar un porcentaje adicional sobre su salario, para el fondo de solidaridad. 4 a 16 s.m.m.l.v.: 1% 16 a 17 s.m.m.l.v.: 1,2% 17 a 18 s.m.m.l.v.: 1,4% 18 a 19 s.m.m.l.v.: 1,6% 19 a 20 s.m.m.l.v.: 1,8% Más de 20 s.m.m.l.v.: 2% Los extranjeros que pertenezcan al sistema de seguridad social de sus países, no deberán suscribirse al sistema colombiano.
Sistema General de Seguridad Social en Salud	12,5% del salario mensual (8,5% paga el empleador, 4% paga el trabajador)	Mensual	
Sistema General de Riesgos Profesionales	Entre 0,348% y 8,7% del salario mensual	Mensual	La cotización es de responsabilidad del empleador. La tasa va a depender del nivel de riesgo de la actividad económica que se desarrolle.
Aportes Parafiscales			
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	3% del salario mensual	Mensual	
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	2% del salario mensual	Mensual	
Cajas de Compensación Familiar	4% del salario mensual	Mensual	

Fuente: Elaboración propia

Aquellas mujeres que sean despedidas sin esta autorización, tienen derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de 60 días, además de las indemnizaciones y prestaciones que implican el terminar un contrato y del pago de las 14 semanas de licencia maternal (ver tabla 21).

La legislación contempla también la existencia de una licencia remunerada de paternidad de 8 días hábiles, de cargo del sistema de salud colombiano⁴⁵.

Licencia por Luto

La ley establece que el empleador está obligado a conceder al trabajador una licencia remunerada por luto de 5 días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral⁴⁶. Esta licencia es válida en caso de fallecimiento del cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil.

E. Costos de Despido

Un contrato de trabajo puede ser terminado por variadas razones. Al finalizar la relación laboral existen diferentes restricciones que el

⁴⁵ Artículo 236, Código Sustantivo del Trabajo

⁴⁶ Artículo 57, Código Sustantivo del Trabajo

Tabla 21: Indemnizaciones por despido

Contratos a término indefinido		
Trabajadores	Tiempo de servicio	Indemnización
Salario menor a 10 smmlv	Menor a 1 año	30 días de salario
	Mayor a 1 año	30 días de salario por el primer año de servicio, y 20 días de salario por cada año de servicio subsiguiente al primero
Salario igual o mayor a 10 smmlv	Menor a 1 año	20 días de salario
	Mayor a 1 año	20 días de salario por el primer año de servicio, y 15 días de salario por cada año de servicio subsiguiente al primero

Fuente: Elaboración propia

empleador debe respetar, así como ciertos costos en los cuales debe incurrir, según sea la situación. Estos corresponden a: período de notificación de despido, indemnización por despido arbitrario y compensación por tiempo de servicio.

La legislación contempla causas justas bajo las cuales el empleador puede dar fin unilateralmente al contrato, sin causar el pago de indemnización. Solo en algunos casos, el empleador deberá dar aviso al trabajador con anticipación de 15 días o más.

Similarmente, existen causas justas bajo las cuales el trabajador puede dar término unilateral al contrato, causando, además, el pago de indemnización por parte del empleador⁴⁷.

El término unilateral del contrato, por parte del empleador, sin causa justa comprobada también genera la obligación de parte del empleador de indemnizar al empleado. En los contratos a término fijo, la indemnización corresponderá al valor de los salarios correspondientes al tiempo faltante para el cumplimiento del plazo estipulado en el contrato. En este caso, la indemnización no podrá ser inferior a 15 días.

En el caso de los contratos a término indefinido, la indemnización dependerá del tiempo de servicio que el empleado ha prestado⁴⁸. La Tabla 21 muestra el detalle de los montos de indemnización según el salario del trabajador.

F. Sindicalización

El derecho colectivo se encarga de regular las relaciones entre empleador y las organizaciones sindicales, la contratación colectiva y la defensa de intereses comunes. La legislación colombiana establece el Derecho a Asociación, dictaminando que los trabajadores tienen el derecho a organizarse y crear sindicatos.

En caso de presentarse discrepancias o conflictos entre el empleador y el sindicato, la legislación plantea diversas instancias de negociación. En primer lugar, se establece la posibilidad de una negociación directa. Esta etapa se puede extender hasta por 20 días, prorrogables por otros 20 más. Concluida esta etapa, sin un acuerdo entre las partes, los trabajadores podrán optar por declarar una huelga o por someter la discusión a la decisión de un Tribunal de Arbitramento⁴⁹.

Si la huelga se extiende por un plazo de 60 días, sin que se llegue a un acuerdo entre las partes, el empleador y los trabajadores podrán someterse a un mecanismo de arbitraje.

El tribunal de arbitramento obligatorio se compondrá de tres miembros. Uno de ellos será nombrado por la empresa, mientras que el o los sindicatos a los que estén afiliados más de la mitad de los trabajadores podrá nombrar otro miembro. El tercer integrante será elegido por común acuerdo entre los otros 2 árbitros, o bien, en caso de que no haya acuerdo entre ellos, dicho árbitro será designado por el Ministerio del Trabajo, de una lista realizada por la Corte Suprema de Justicia. Esta lista está integrada por ciudadanos colombianos de distintos departamentos, con título de abogado, especialistas en derecho laboral o en la situación económica y social del país⁵⁰.

47 Artículo 63, Código Sustantivo del Trabajo

48 Artículo 64, Código Sustantivo del Trabajo

49 Artículo 434, Código Sustantivo del Trabajo

50 Artículo 453, Código Sustantivo del Trabajo

Cuadro 4: Resumen de Costos (Regulación Laboral)

Regulación Laboral
<ul style="list-style-type: none"> • Sueldo Mínimo Vigente: US\$268
<ul style="list-style-type: none"> • Costos No Salarial
- Auxilio de Cesantía: 1 salario de mes por cada año de servicio, y proporcional por fracción de año
- Interés sobre Cesantía: 12% sobre el fondo de cesantía anual
- Prima de Servicios: 4,3% del salario mensual
- Aportes al Sistema Integral de Seguridad Social: 20,848% - 29,2% del salario mensual
- Aportes Parafiscales: 9% del salario mensual
- Vacaciones: 6,25% del salario mensual
- Transporte: COP\$63.600 (US\$31,80)
<ul style="list-style-type: none"> • Total Regulación No Salarial: 49,7% - 58,05% del salario mensual
Costos Laborales No Salariales (% que representan del costo total de mano de obra)
<ul style="list-style-type: none"> • Auxilio de Cesantía e Intereses: 3,84% • Prima de Servicios: 3,17% • Aportes al Sistema Integral de Seguridad Social: 19,6% • Aportes Parafiscales: 5,56% • Vacaciones: 3,86% • Otros: 6,42%
<ul style="list-style-type: none"> • Total Costos No Salariales: 43,01% del costo total de mano de obra

Fuente: Elaboración propia en base a metodología propia de análisis de costos

Tabla 22: Riesgos a Corto Plazo (Política Laboral)

Hecho	Efecto	Magnitud	Probabilidad
Proyecto de Ley que modifica el Código Sustantivo del Trabajo	Negativo	Baja	Muy Baja

Tabla 23: Riesgos a Mediano Plazo (Política Laboral)

Suceso	Efecto	Magnitud
Condiciones laborales debido al TLC con EE.UU.	Negativo	Medio

IV.3 Riesgos sobre el Escenario Actual

La situación de la política laboral colombiana destaca por ser bastante constante. Si bien el mercado laboral se caracteriza por un alto salario mínimo, altos costos no salariales, alta informalidad y baja productividad (ver capítulo de Escenario Macroeconómico), el gobierno de Álvaro Uribe, y también el del Presidente Santos, han trabajado por aumentar la formalidad y disminuir el desempleo. Esto lo han hecho a través de incentivos tributarios que buscan fomentar la incorporación de jóvenes y mujeres al mercado laboral en puestos formales.

Recientemente fue aprobada la “ley de primer empleo” que entrega beneficios y descuentos a los empleadores que contraten jóvenes por primera vez. Por otra parte, proyectos de ley que se han presentado que buscan endurecer las condiciones laborales, por ejemplo, restringiendo las opciones de outsourcing o aumentando los costos de despido, no han tenido apoyo en el Congreso y han sido archivados.

El Plan de Desarrollo del Presidente Santos tampoco considera nuevas reformas o medidas en temas laborales, por lo que la situación actual es probable que se mantenga, al menos, en el corto plazo.

En un plazo mayor, existe efectivamente el riesgo de que los costos laborales aumenten. Esto debido a las exigencias que el Gobierno y el Congreso norteamericano han hecho, y pueden aún hacer, como condiciones para la aprobación del tratado de Libre Comercio entre ambos países.

Tratado de Libre Comercio Colombia-EE.UU.

Debido a que la firma de este tratado es un objetivo político mayor tanto del presidente actual como del anterior, es muy probable que las exigencias hechas por el gobierno norteamericano sean aceptadas por Colombia y esto signifique una rigidización del mercado laboral y un aumento de costos para las empresas.

La ratificación del tratado se encuentra en estos momentos en manos del Congreso de Estados Unidos pero se estima como poco probable que en el corto o mediano plazo, el gobierno de Santos efectúe reformas profundas que pudieran ser impopulares dada la situación política y económica actual del país.

Proyectos de Ley en Discusión Actualmente

• “Por medio del cual se modifica el artículo 160, el literal d) del artículo 161 y el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo modificados o adicionados por los artículos 25, 51 y 26 respectivamente de la Ley 789 de 2002.”

Descripción: Este proyecto busca disminuir la duración de la jornada diurna, fijando su inicio a las 06:00 horas y su término a las 18:00 horas, en vez de las 22:00 horas que rigen actualmente. También busca aumentar el recargo en el pago de horas trabajadas en domingo o festivo, desde un 75% a 100%. Por último, pretende eliminar la posibilidad de acordar jornadas de hasta 10 horas, generando así un pago de más horas extras.

V. Política Comercial

V.1 Introducción

Colombia es una economía abierta al mundo, que ha visto en el comercio exterior una oportunidad de aumentar la productividad de sus industrias y el crecimiento del país.

Su deseo de insertarse en el comercio mundial se ha visto reflejado en reformas que han buscado disminuir los costos burocráticos en aduanas y la generación de planes de promoción de exportaciones, así como la facilitación de importaciones de materias primas y bienes de capital para uso industrial. Colombia, además, ha firmado tratados de libre comercio con varios países y, actualmente, se encuentra negociando nuevos acuerdos, destacando entre ellos el tratado con EE.UU. y la Unión Europea.

A pesar de los esfuerzos recientes por facilitar los procedimientos de comercio exterior, este sistema sigue siendo complejo y poco competitivo en varios aspectos. Aranceles y tasas de IVA diferenciados, así como un sistema burocrático hacen que el sector sea menos competitivo que su potencial.

El gobierno actual ha dado claras muestras de que planea continuar en la misma senda de los gobiernos anteriores, apostando por el comercio exterior como una herramienta de crecimiento económico, para lo cual ha introducido reformas que buscan eliminar distorsiones y tratos diferenciados.

Es de esperar que en el futuro sigan ocurriendo cambios regulatorios en esta área, cuyo objetivo será afinar y mejorar el sistema actual. Una importante reforma pretendida por el gobierno es modificar el régimen de zonas francas, debido a que ha dañado la capacidad recaudadora del gobierno y tienen efectos negativos sobre la competencia y, por lo tanto, sobre la competitividad del sector industrial y de servicios.

Con esto, es previsible un entorno positivo para el desarrollo del comercio internacional en Colombia en los años por venir.

V.2 Escenario Actual

A. Procedimientos de Comercio Exterior

El año 2005, se crea la Ventana Única de Comercio Exterior, herramienta mediante la cual las compañías pueden realizar sus operaciones de comercio exterior vía internet. Este instrumento apunta a agilizar los trámites y a otorgar mayor seguridad a sus usuarios.

Para acceder a este sistema, los usuarios deben registrarse como importadores o exportadores de bienes y/o servicios en el Registro Único Tributario de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN).

Tabla 24: Principales modalidades de importación

Modalidad	Principales características	Pago de tributos aduaneros
Importación ordinaria	Consiste en la internación de bienes, los cuales quedan en libre disposición al interior del país ⁵⁴	SI
Importación temporal	para reexportación en el mismo estado	NO
	para perfeccionamiento activo	NO

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, con el objeto de facilitar y agilizar los trámites de inspección al momento de importar o exportar, desde el año 2008 se está desarrollando el Programa de Inspección Simultánea, que busca garantizar que la inspección de los bienes que entran y salen de Colombia sea simultánea y coordinada entre las entidades públicas que participan en el proceso.

B. Importaciones

La legislación establece diversas modalidades a través de las cuales es posible importar⁵¹. Dentro de las modalidades existentes, las más importantes corresponden a: importación ordinaria, importación temporal para reexportación en el mismo estado e importación temporal para perfeccionamiento activo (ver Tabla 24 para detalles).

Es obligación del importador elegir la modalidad de importación de sus mercancías, considerando la naturaleza y condiciones de la operación, y los requisitos que cada una de ellas exige.

C. Exportaciones

La legislación establece varias modalidades a través de las cuales es posible exportar⁵². La más común de ellas es la exportación definitiva, la cual consiste en la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas, desde el territorio nacional, para su uso o consumo definitivo en otro país.

D. Tributos Aduaneros

Importaciones

En el caso de las importaciones, los tributos aduaneros corresponden a derechos ad-valorem sobre las mercancías internadas. Estos gravámenes incluyen el arancel de importación y el impuesto a las ventas (IVA), cuyo pago debe hacerse en la moneda legal de Colombia.

Las tasas del arancel de importación son variadas y pueden ser de 0%, 5%, 10%, 15%, 35%, llegando incluso a 50% y 80% en algunas partidas específicas. El arancel se calcula sobre el valor en aduana. Las tarifas arancelarias están consagradas en el Decreto 4589 del año 2006.

El año 2006 el Gobierno de Colombia decidió reducir unilateralmente los gravámenes a 4.000 partidas arancelarias, lo que redujo el arancel promedio desde un 12,2% a un 8,3%.

En el caso del IVA, las tasas pueden ser variadas, dependiendo del bien en consideración (ver sección Política Tributaria). La base gravable de este impuesto corresponde al valor en aduana más el arancel de importación.

La legislación tributaria establece que ciertas importaciones no causan IVA⁵³. Una de ellas es la importación temporal de maquinaria pesada para industrias básicas. Si el importador desea que la maquinaria permanezca en Colombia, deberá cambiar la modalidad de importación temporal a ordinaria, y pagar el IVA correspondiente, de lo contrario deberá ser reexportada.

51 Artículo 116, Estatuto Aduanero

52 Artículo 263, Estatuto Aduanero

53 Artículo 428, Estatuto Tributario

54 Artículo 117, Estatuto Aduanero

Exportaciones

Según la legislación colombiana, las exportaciones se encuentran libres de gravámenes.

Actualmente existen diferentes programas que buscan incentivar y promocionar las exportaciones. Estos corresponden al llamado Plan Vallejo y a los Programas Especiales de Exportación (PEX).

Plan Vallejo

El Plan Vallejo es un mecanismo de promoción comercial implementado en el país el año 1967. A través de este sistema, las empresas pueden internar materias primas o bienes intermedios, bajo la figura de internación temporal, eximiéndolas del pago de aranceles e IVA. La condición es que estos insumos se utilicen o transformen en un producto final para luego ser exportado a los mercados internacionales.

El Plan Vallejo considera tres programas (ver Tabla 25 para detalles)

Programas Especiales de Exportación (PEX)

Estos programas permiten imputar como exportaciones las ventas que haga un productor nacional a una empresa extranjera, aunque los productos no sean exportados por él directamente, sino entregados a un empresario nacional para que los transforme y exporte como producto final.

Mediante estas operaciones se establece un acuerdo a través del cual un residente en el exterior compra materias primas, insumos, bienes intermedios, material de empaque o envases nacionales a una empresa colombiana y se dispone su entrega a otro productor colombiano quien se obliga a elaborar y exportar los bienes manufacturados a partir de los bienes recibidos.

Los programas PEX deben ser aprobados por la DIAN, y permiten al exportador directo e indirecto, acceder a los beneficios tributarios de las exportaciones, la exención del IVA, y la exclusión del Impuesto de Industria y Comercio, en cuanto se realice la exportación de los bienes finales.

E. Beneficios Aduaneros

La legislación estipula ciertas figuras legales particulares que gozan de beneficios tanto arancelarios como administrativos. Estas son los Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP) y los Usuarios Altamente Exportadores (ALTEX).

Usuarios Aduaneros Permanentes (UAP)

Los UAP son personas naturales o jurídicas reconocidas e inscritas como tal por la DIAN. Los beneficios de ser reconocido como UAP son:

1. Levante automático de las mercancías importadas bajo cualquier modalidad. Esto sin perjuicio de la facultad de la DIAN de practicar inspecciones aduaneras cuando lo considere conveniente.

Tabla 25: Programas del Plan Vallejo

Programa	Características
Materias Primas e Insumos	Permite importar materias primas e insumos, con suspensión total o parcial de tributos aduaneros, destinados a utilizarse en la producción de bienes para exportación.
Exportación de Servicios	Es una herramienta a través de la cual las empresas exportadoras de servicios pueden importar bienes de capital y repuestos con suspensión total o parcial de los derechos de aduana y diferimiento del pago del IVA.
Reposición de Materias Primas ⁵⁵	Esta modalidad permite a quien exporte productos en cuya manufactura se hayan utilizado materias primas e insumos importados por el conducto ordinario. Estas empresas tendrán la opción de importar una cantidad igual de aquellas materias primas o insumos utilizados sin gravámenes, impuestos u otras contribuciones. El término fijado para solicitar el derecho es de 12 meses, contados a partir del embarque de la respectiva exportación.

Fuente: Elaboración propia

⁵⁵ <http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2006/11/24/plan-vallejo/>

2. Solo deberán constituir una garantía global, que cobijará la totalidad de sus actuaciones relacionadas con el comercio exterior.
3. Tendrán la posibilidad de importar insumos y materias primas bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial, permitiéndoles no pagar los tributos aduaneros de dichas importaciones.

Usuarios Altamente Exportadores (ALTEX)

El reconocimiento de una empresa como Usuario Altamente Exportador, otorga los siguientes beneficios:

1. Presentar la Solicitud de Autorización de Embarque Global para efectuar cargues parciales.
2. Eliminación de la inspección física aduanera, sin perjuicio de que la autoridad aduanera pueda realizarla aleatoria o selectivamente cuando lo considere conveniente.
3. Autorización global y permanente para realizar la inspección aduanera de la mercancía a exportar en las instalaciones del Usuario
4. Constitución de la garantía global, la que cobijará la totalidad de las actuaciones realizadas en calidad de ALTEX
5. La posibilidad de constituir garantía global con el fin de obtener dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud, la devolución de saldos a favor del IVA por concepto de las exportaciones realizadas.
6. Posibilidad de importar insumos y materias primas bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial.
7. No pago de IVA por la importación de maquinaria industrial no producida en Colombia.

F. Zonas Francas

Las Zonas Francas en Colombia están definidas como un área geográfica dentro del territorio nacional, debidamente cerrada, en el cual se aplica un régimen tributario y aduanero especial⁵⁶.

Los bienes que se introducen a las zonas francas por parte de los usuarios de estas, se consideran fuera del territorio aduanero colombiano para efectos de los tributos aduaneros y regulación aplicables a las importaciones y exportaciones. Además, bienes de toda clase provenientes desde el extranjero podrán permanecer almacenados indefinidamente en las zonas francas⁵⁷.

La legislación contempla dos tipos de Zona Franca Permanente; la Zona Franca Permanente (ZFP) y la Zona Franca Permanente Uniempresarial o Especial (ZFPE).

Zona Franca Permanente (ZFP)

Las ZFP corresponden a un área de más de 20 hectáreas, en donde varias empresas pueden instalarse y desarrollar sus actividades industriales, comerciales o de servicios. Estas empresas deben producir, transformar bienes o prestar servicios para poder gozar de los incentivos que la zona franca implica⁵⁸. Los permisos para funcionar como ZFP se otorgan por un término máximo de 30 años, prorrogables por otros 30 años más⁵⁹.

56 www.inviertaencolombia.com.co

57 www.mincomercio.gov.co

58 Artículo 392-4, Estatuto Aduanero

59 www.inviertaencolombia.com.co

Una vez creada la ZFP, podrán participar 3 tipos de usuarios:

- **Usuario Industrial de Bienes (UIB):** persona jurídica instalada, exclusivamente, en una o varias zonas francas, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.
- **Usuario Industrial de Servicios (UIS):** la persona jurídica instalada, exclusivamente en una o varias zonas francas, autorizada para desarrollar actividades de logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, envase, etiquetado o clasificación; o relacionadas con las telecomunicaciones, captación y procesamiento de datos, investigación científica, salud, turismo, soporte técnico de diversos equipos, y auditoría, consultoría y corretaje.
- **Usuario Comercial (UC):** persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en una o varias zonas francas.

Las personas jurídicas que deseen recibir la calificación de usuario, deberán cumplir con ciertas obligaciones a nivel de inversión y empleo. La Tabla 26 describe los requisitos de inversión y empleo para operar en una zona franca.

Tabla 26: Requisitos de inversión y empleo para operar en una Zona Franca

Si los activos totales de la empresa son: (smmlv)	Inversión (smmlv)	Empleo
Menores a 500	-	-
Entre 500 y 5.000	-	20
Entre 5.001 y 30.000	5.000	30
Mayores a 30.000	11.500	50

Fuente: *Elaboración propia*

En el caso del empleo, este requisito debe cumplirse al momento de la puesta en marcha del proyecto, mientras que la inversión debe realizarse dentro de los 3 años siguientes a la calificación⁶⁰.

En el caso en que dentro del año siguiente a la calificación del usuario, se aumente el valor de los activos totales deberán ajustarse los compromisos de empleo y/o inversión. A partir del segundo año siguiente a la puesta en marcha del proyecto, se deberá mantener un mínimo del 90% de los empleos a los que se refiere la Tabla 24.

Zona Franca Permanente Especial

La ZFPE es un área cerrada ocupada por una sola empresa. Goza de los mismos incentivos y beneficios que una ZFP.

Los requisitos para obtener la declaratoria de existencia de una ZFPE son distintos a los de una ZFP. En estas zonas francas, no podrán calificarse ni reconocerse a Usuarios Comerciales⁶¹. Quienes pretendan ser Usuarios Industriales de Bienes o Servicios de una ZFPE, deberán cumplir con una serie de obligaciones⁶² relacionadas con los montos de inversión involucrados y la cantidad de puestos de trabajo creados. Estos requisitos deben cumplirse dentro de los 3 años siguientes a la creación de la zona franca. La naturaleza de estos requisitos dependerá de si se trata de una ZFPE de Bienes o de Servicios (ver Tabla 27).

En ambos casos, a partir del segundo año de funcionamiento del proyecto, se debe mantener como mínimo el 90% de los empleos creados.

Proyectos especiales, tales como proyectos agroindustriales, de salud y de sociedades portuarias poseen requisitos específicos.

Tabla 27: Requisitos para ser Zona Franca Permanente Especial

Zona Franca Permanente Especial de Servicios	
Inversión (smmlv)	Empleo
Igual o superior a 150.000	150
(*)Por cada 23.000 smmlv de nueva inversión adicional, el requisito de empleos se podrá reducir en 15, sin que en ningún caso el total de empleos sea menor a 50 empleos.	
Zona Franca Permanente Especial de Bienes	
Inversión (smmlv)	Empleo
10.000 a 46.000	500
46.000 a 92.000	350
Superior a 92.000	150

Fuente: *Elaboración propia*

60 Artículo 393-24, Estatuto Aduanero

61 Artículo 393-22, Estatuto Aduanero

62 Artículo 393-3, Estatuto Aduanero

Beneficios tributarios

Los beneficios tributarios de operar en una zona franca apuntan al impuesto sobre la renta, aranceles aduaneros y al IVA. En el primer caso, el año 2005 se creó la tarifa única de 15% sobre la renta gravable para los Usuarios Operadores e Industriales de Bienes y de Servicios. Sin embargo, para los Usuarios Comerciales sigue rigiendo la tarifa general de 33%⁶³.

Con respecto al IVA, los bienes introducidos desde el resto del mundo a una zona franca, no se consideran importaciones, por lo que no pagan arancel ni IVA. Los bienes terminados en el territorio colombiano, que entran a una zona franca, y que sean necesarios para desarrollar la actividad empresarial, también están exentos de IVA⁶⁴ al considerarse como exportaciones.

Beneficios de Comercio Exterior

Respecto a las operaciones comerciales entre una zona franca y el resto del mundo, hay que distinguir entre el ingreso de bienes a la zona franca y la venta de bienes.

Los bienes que los usuarios introduzcan a una ZFP, que provengan de fuera de Colombia, no se considerarán importaciones. Igualmente, la maquinaria y equipo proveniente de otros países, que ingrese a una ZFPE por medio de los Usuarios Industriales, tampoco será considerada como importación⁶⁵. Sin embargo, la venta y salida de bienes producidos, transformados, elaborados o almacenados, por los Usuarios Industriales y Comerciales en las ZFP, se considerará una exportación, con la diferencia de que no necesitarán la solicitud de autorización de embarque ni de declaración de exportación⁶⁶.

Distinta es la situación cuando se trata de operaciones entre el territorio aduanero colombiano y una ZFP. Se considera una exportación definitiva la introducción desde el territorio colombiano de materias primas, partes, insumos y bienes terminados necesarios para el desarrollo de las actividades de los usuarios de las ZFP, con algunas excepciones.

Con respecto a la salida de bienes e insumos de la ZFP, la legislación estipula que los bienes introducidos al territorio aduanero colombiano, que provengan de las ZFP, serán considerados como importaciones y se someterán a las mismas normas y requisitos que el resto de las importaciones⁶⁷. Cuando se introduzca al resto del territorio colombiano, mercancías fabricadas, producidas, reparadas, reacondicionadas o reconstruidas en una ZFP, los derechos de aduana se liquidarán y pagarán sobre el valor en aduana de las mercancías importadas, en el estado que presenten al momento de la valoración.

El Usuario Operador de la ZFP podrá autorizar la salida temporal de la ZFP, con destino al resto del territorio colombiano, de materias primas, insumos y bienes intermedios, para realizar parte del proceso industrial fuera de la zona franca.

63 Artículo 5, Ley 1004 del 2005

64 www.inviertaencolombia.com.co

65 Artículo 394, Estatuto Aduanero

66 Artículo 395, Estatuto Aduanero

67 Artículo 399, Estatuto Aduanero

Tabla 28: Acuerdos de Libre Comercio

Acuerdos de Libre Comercio Vigentes	
Países involucrados	Año de ratificación
Colombia-Chile	2009
Colombia-México (G2)	2006
Colombia-El Salvador-Guatemala-Honduras (Triángulo Norte)	2010
Acuerdos de Libre Comercio Suscritos	
Países involucrados	Estado
Colombia-Canadá	Falta aprobación de parlamento canadiense
Colombia-EE.UU	Falta aprobación de congreso estadounidense
Colombia-AELC (Suiza, Liechtenstein, Noruega, Islandia)	Falta aprobación de parlamento noruego e islandés

Fuente: *Elaboración propia*

Cuadro 5: Resumen de Costos (Regulación Comercial)

Regulación Comercial
• Aranceles Aduaneros: 0%, 5%, 10%, 15%, 35% hasta 80%
Total Costos Arancelarios: 8,3% del precio FOB de las mercancías

Fuente: *Elaboración propia en base a metodología propia de análisis de costos*

G. Preferencias arancelarias⁶⁸

Colombia es miembro pleno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1995. Además, forma parte de dos acuerdos multilaterales; Comunidad Andina de Comercio (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias Andinas es el componente comercial de un programa llamado “Guerra contra las Drogas”, desarrollado por el ex Presidente estadounidense George Bush a principio de los años 90s. Esta ley ofrecía un mayor acceso al mercado estadounidense, eliminando barreras arancelarias a cerca de 5.600 productos. En el año 2002, se amplían las preferencias arancelarias, incluyendo cerca de 700 nuevos productos. La última extensión de esta ley estipuló como plazo de vencimiento el 15 de febrero del presente año.

Otro acuerdo sobre preferencias arancelarias es el SGP Plus, elaborado por la Unión Europea (UE). El año 2008 se aplica el sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el periodo existente entre enero del 2009 y el 31 de diciembre del 2011, donde Colombia es incluido como beneficiario de estas preferencias.

Además de estos convenios, Colombia ha firmado variados acuerdos de libre comercio con diversos países (ver Tabla 28).

V.3 Riesgos sobre el Escenario Actual

La situación actual en Colombia es bastante estable, y los cambios que se esperan, irán en la dirección de mejorar el sistema de comercio internacional, disminuyendo trámites y burocracia, eliminando distorsiones y facilitando, en general, los procedimientos necesarios.

El principal cambio esperable en el corto plazo es la modificación al régimen de zonas francas.

Régimen de Zonas Francas

Al igual que en el caso de los contratos de estabilidad jurídica, el actual gobierno pretende frenar la cantidad de zonas francas operando en el país. Esto debido a que los amplios beneficios tributarios entregados a las empresas que operan en ellas han reducido la recaudación fiscal por este concepto, además de generar efectos distorsionadores de la competencia en el mercado local.

Las zonas francas sin duda tienen un impacto en el recaudo fiscal y, por ende, en la estabilidad macroeconómica de Colombia. El actual régimen de zonas francas ha sido objeto de varias críticas no solo por el costo potencial de los beneficios tributarios otorgados, sino por la inequidad en el tratamiento tributario a empresas que operan por fuera de ellas⁶⁹.

Ramos y Rodríguez (2011) observan que a fines del año 2009 hubo un sacrificio por el recaudo del impuesto de renta, tanto por el uso de la tarifa diferencial como por la deducción especial por inversión en activos fijos. Los autores encontraron que no representa una cifra significativa

⁶⁸ www.mincomercio.gov.co

⁶⁹ Ramos, J. y Rodríguez, K. (2011). “Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta”. Borradores de economía, Banco de la República

la contribución de estas zonas al recaudo fiscal por renta. En el mediano plazo no se podrá afirmar que el costo fiscal del beneficio tributario se mantendrá bajo en la tarifa de renta, esto por el dinamismo que se observa en la declaratoria de nuevas zonas francas. De 19 declaradas el año 2010, 14 se clasificaron como uniempresariales.

El régimen genera un tratamiento inequitativo frente a actividades económicas que se desarrollen por fuera de ellas, lo cual tiene un impacto en la movilidad a diferentes zonas geográficas. Esta situación implica un desincentivo en las inversiones de proyectos que se ejecuten por fuera de estas zonas y crea la posibilidad de que las empresas que ya existen consideran ubicar sus actividades, no en su totalidad, suscrito a este régimen lo que genera un problema de asignación de recursos. Dado esto, es claro el objetivo de modificar el actual régimen de zonas francas, aunque aún no es clara la forma en que se implementará esta política, ya que el tema se encuentra aún en estudio a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Es esperable que cualquier reforma sea incluida como parte de la reforma tributaria que el gobierno está actualmente preparando.

El escenario más probable es que los requisitos para poder crear una zona franca u operar en ellas se endurezcan, aumentando los niveles de inversión y empleos creados requeridos para obtener una autorización. Así mismo, es probable que se elimine la figura de Zonas Francas Permanentes Especiales o Uniempresariales.

Una decisión de esta índole podría tener un efecto negativo en el corto plazo sobre proyectos de inversión marginales que consideraban la posibilidad de instalarse en una de estas zonas, ya que no podrán beneficiarse de los incentivos tributarios que estas zonas presentan.

En el mediano plazo, el efecto puede ser ambiguo dependiendo de la naturaleza de la industria a considerar. Proyectos de inversión que no calificaban para operar en estas zonas, se verán beneficiados por la disminución de las distorsiones en la competencia. Por otro lado, proyectos que podrían haber operado en estas zonas ya no tendrán los beneficios con que cuentan sus competidores que se instalaron antes del cambio regulatorio, dañando su posición competitiva.

Tabla 29: Riesgos a Corto Plazo (Política Comercial)

Hecho	Efecto	Magnitud	Probabilidad
Endurecimiento de los requisitos para operar en zona franca	Negativo	Baja	Muy alta

Tabla 30: Riesgos a Mediano Plazo (Política Comercial)

Hecho	Efecto	Magnitud
Endurecimiento de los requisitos para operar en zona franca	Ambiguo	Bajo

VI. Política Ambiental

VI.1 Introducción

El marco regulatorio ambiental en Colombia contempla la existencia de variadas entidades regulatorias y fiscalizadoras, lo que muchas veces dificulta la tramitación de permisos y licencias, creando muchas veces traslape de funciones y/o vacíos de decisión.

La regulación contempla, además, impuestos específicos a ciertos sectores, como el eléctrico y minero. El sistema tributario minero es reconocido por las mismas autoridades como complejo y poco competitivo, debido a la existencia de variadas tasas según volúmenes de producción.

A pesar de las dificultades que muchas veces puede imponer la regulación, el gobierno tiene como política fomentar la inversión en sectores forestales, de energía y mineros, por lo que ya ha tomado ciertas medidas para mejorar la competitividad del sector. Una de ellas es la disminución en los plazos máximos de procesamiento de las solicitudes de licencia ambiental.

Aunque en estos momentos no existen movilizaciones masivas que busquen endurecer la regulación ambiental o entorpecer la realización de proyectos que impacten el medio ambiente, es un tema latente que ha generado creciente preocupación en la ciudadanía y que podría, eventualmente, convertirse en un riesgo para las inversiones en el mediano plazo.

VI.2 Escenario Actual

A. Autoridades y marco legal

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es la máxima autoridad en materia medioambiental. Además, existen otras autoridades con competencias en materia ambiental. El Sistema Nacional Ambiental Colombiano (SINA) corresponde al conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten el funcionamiento de los principios generales establecidos en materia de política e institucionalidad ambiental colombiana. Este sistema está integrado por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y por otras entidades.

B. Recursos naturales

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), vigente desde 1975, tiene como objetivo general, proteger el Medio Ambiente de la acción nociva de fenómenos naturales o de la acción del hombre, relacionándose esto último con elementos o factores tales como residuos, basuras, desechos, desperdicios y ruido. El Código plantea el marco general bajo el cual se debe reglamentar el uso y desecho de productos químicos, sustancias tóxicas y radioactivas; la emisión de ruido; y el desecho de basura, residuos y desperdicios. Sin embargo, cada uno de estos puntos está normado por una serie de leyes, normas y reglamentos específicos, que complementan lo planteado por el Código.

Otro objetivo central de este decreto es regular el manejo de los recursos naturales renovables; y prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de recursos naturales no renovables sobre los demás recursos. Algunos de los recursos naturales renovables considerados dentro del Código son la atmósfera y el espacio aéreo; las aguas en cualquiera de sus estados; la tierra, el suelo y el subsuelo; la flora y la fauna. El derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por medio de una ley, permiso, concesión o asociación.

Atmósfera y espacio aéreo

Con relación a la atmósfera y espacio aéreo, la normativa apunta principalmente a asegurar la calidad del aire. Esto se realiza prohibiendo, restringiendo o condicionando la emisión de gases, humos, polvo, emanaciones y, en general, de sustancias de cualquier naturaleza que puedan causar enfermedad o daño a las personas⁷⁰.

Agua

Con respecto al agua, la legislación colombiana establece que cualquier persona que desee hacer uso de los recursos hídricos para el desarrollo

⁷⁰ Artículo 74, Decreto 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales Renovables

de ciertas actividades, requerirá de una concesión de aguas otorgada por la autoridad ambiental correspondiente⁷¹. Las actividades que requerirán de esta concesión son el riego, el desarrollo de ciertas industrias, la explotación minera o petrolera, la generación hidroeléctrica, entre otras.

Asimismo, las obras que puedan y pretendan impactar en el cauce de una corriente de agua, de manera temporal o permanente, deberán obtener una autorización de la autoridad ambiental para poder llevarse a cabo.

Las concesiones incluyen información acerca de la duración de la concesión, las condiciones del uso del agua y las condiciones bajo las cuales se puede dar fin a la concesión. Estos permisos pueden ser otorgados por períodos de 10 años y, excepcionalmente, por hasta 50 años cuando se trate de obras de prestación de servicios.

El vertimiento de líquidos en los causes de agua también requiere de una autorización por parte de la autoridad ambiental.

Suelo

El aprovechamiento de los suelos agrícolas debe mantener la integridad física y capacidad productora de estos, aplicándose técnicas de manejo para evitar la degradación de estos.

La autoridad ambiental podrá intervenir en el uso y manejo de terrenos baldíos o privados, cuando se presente erosión o degradación del ambiente por un manejo inadecuado, y podrá adoptar las medidas de corrección y recuperación necesarias⁷².

Con relación al suelo con uso no agrícola, el Código también regula el desarrollo urbano, en relación al impacto que este tiene en el ambiente.

C. Licencias Ambientales

La Licencia Ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables al paisaje⁷³. La licencia obliga al beneficiario a cumplir con los términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto autorizado⁷⁴.

Las Licencias Ambientales pueden ser otorgadas por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y/o Autoridades Ambientales Urbanas (AAU). Quien la otorgue dependerá de las características del proyecto que esté solicitando la licencia, y la legislación estipula claramente que tipo de proyectos deben ser analizados por el Ministerio, y cuales por las CAR.

Quien solicite una Licencia Ambiental, podrá solicitar que ésta incluya todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto.

La Licencia Ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto. Ningún proyecto requerirá más de una licencia.

La duración de la licencia depende de la vida útil del proyecto, y cubre las fases de construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, restauración final, abandono y/o terminación de este.

Procedimiento de obtención

El solicitante de la Licencia Ambiental deberá presentar ante la autoridad ambiental competente la solicitud acompañada de un estudio de impacto ambiental correspondiente para su evaluación.

Un estudio de impacto ambiental es un conjunto de información sobre la localización, los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que pueden sufrir deterioro por el respectivo proyecto. Adicionalmente, incluye una evaluación que estos puedan producir, además de un diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de estos impactos. Finalmente, también incluye el plan de manejo ambiental.

La autoridad ambiental dispondrá de 30 días hábiles para solicitar, al interesado en obtener la Licencia Ambiental, información adicional en caso de requerirse. Una vez obtenida esta información adicional, la autoridad ambiental contará con 10 días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades información técnica pertinente, que deberá serle entregada en un plazo menor a 30 días hábiles.

Finalmente, el Gobierno a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dispondrá de hasta 90 días hábiles para decidir sobre la Licencia Ambiental, contados a partir del minuto en que se reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, según el procedimiento recién descrito. Esto es parte de una reforma recientemente aplicada por el gobierno, a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

En caso de que el procedimiento se demore más de los 90 días hábiles establecidos, se convocará a un Comité. Este deberá, en un plazo menor a 10 días hábiles, establecer un plan de acción para que en menos de 30 días hábiles, la autoridad ambiental esté en posibilidad de decidir sobre la Licencia Ambiental.

El Comité estará integrado por;

1. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o su delegado
2. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado

71 (Artículo 88, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables)

72 Artículo 181, Decreto 2811 de 1974

73 Artículo 49, ley 99 de 1993

74 Artículo 3, Decreto 2820 del 2010

3. El Ministro cabeza del sector al que corresponde el proyecto del caso, o su delegado

No existe ningún recurso administrativo capaz de ir en contra de la decisión del Comité.

La consecución, renovación y control de las licencias implicará el pago de ciertas tarifas tributarias determinadas por la ley. Estas tarifas dependerán del costo en el que incurra la administración pública en realizar los estudios y comprobaciones pertinentes para otorgar, renovar o verificar la licencia. Por tanto, no se trata de un monto fijo ni homogéneo para cada proyecto ni licencia.

D. Tasas y Contribuciones

El aprovechamiento de los recursos naturales renovables (mencionados en el Código de Recursos Naturales Renovables) está sujeto al pago de tasas redistributivas y compensatorias. Las tasas redistributivas apuntan a compensar los efectos dañinos que se puedan producir por el uso de los recursos naturales. Y las tasas compensatorias, por su parte, cubren los costos de renovación de los recursos naturales usados⁷⁵.

Una de las funciones del Ministerio es fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. En base a estas tarifas mínimas, las CAR deberán fijar el monto de las tasas en el territorio de su jurisdicción. Adicionalmente, las CAR deberán recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables⁷⁶.

Un ejemplo de tasa redistributiva es la estipulada por el aprovechamiento de agua. La legislación establece que todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica.

Regalías

Las regalías son un impuesto a la explotación de recursos naturales no renovables⁷⁷. Estos impuestos son recaudados por los municipios, y tienen como destino el Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos serán destinados a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Las tasas de las regalías varían, dependiendo del recurso que se esté explotando. En el caso de los recursos naturales no renovables, las tasas dependerán del mineral que se extraiga (ver Tabla 31).

En el caso de los hidrocarburos, las tasas variarán de acuerdo a la magnitud de la producción de crudo (ver Tabla 32 y Gráfico 30).

Tabla 31: Regalías por explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional (sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo)

Recurso Natural no renovable	Porcentaje	
Carbón	explotación mayor a 3 millones de toneladas anuales	10%
	explotación menor a 3 millones de toneladas anuales	5%
Níquel		12%
Hierro y cobre		5%
Oro y plata		4%
Oro de aluvión en contratos de concesión		6%
Platino		5%
Sal		12%
Caliza, yesos, arcilla y grava		1%
Minerales radioactivos		10%
Minerales metálicos		5%
Minerales no metálicos		3%
Materiales de construcción		1%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 32: Regalías por explotación de hidrocarburos de propiedad nacional (sobre el valor de la producción en boca de pozo)

(KBPD) Producción diaria promedio mes	Porcentaje
Igual o menor a 5 KBPD	8%
Intervalo entre 5 KBPD y 125 KBPD, considerando el último valor	X% [donde X = 8 + (producción KBPD - 5 KBPD) * 0,1]
Intervalo entre 125 KBPD y 400 KBPD, considerando el último valor	20%
Intervalo entre 400 KBPD y 600 KBPD, considerando el último valor	Y% [donde Y = 20 + (producción KBPD - 400 KBPD) * 0,025]
Mayor a 600 KBPD	25%

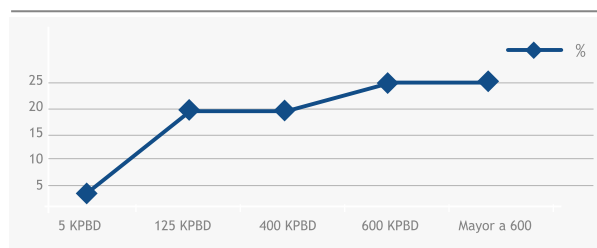
Fuente: Elaboración propia. Nota: Se entiende por "producción KBPD" la producción diaria promedio mes de un campo, expresada en miles de barriles por día

⁷⁵ Artículo 42, Ley 99 de 1993

⁷⁶ Artículo 31, Ley 99 de 1993

⁷⁷ Ley 141 de 1994

Gráfico 30: Tasa regalías por hidrocarburos



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 33: Regalías por explotación del gas, en relación al lugar.

Lugar de la explotación del gas	Porcentaje
Tierra firme y costa afuera, hasta a una profundidad inferior o igual a 1.000 pies	80% de las regalías equivalentes a la explotación de crudo
Costa afuera, a una profundidad superior a 1.000 pies	60% de las regalías equivalentes a la explotación de crudo

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 34: Regalías por explotación de gas

Pies cúbicos de gas	Tierra firme y costa afuera, hasta a una profundidad inferior o igual a 1.000 pies Porcentaje	Costa afuera, a una profundidad superior a 1.000 pies Porcentaje
Igual o menor a 28.500.000	6,4%	4,8%
Intervalo entre 5 KBPD y 125 KBPD, considerando el último valor	$0,8 * X\%$ [donde $X = 8 + (\text{producción KBPD} - 5 \text{ KBPD}) * 0,1$]	$0,6 * X\%$ [donde $X = 8 + (\text{producción KBPD} - 5 \text{ KBPD}) * 0,1$]
Intervalo entre 125 KBPD y 400 KBPD, considerando el último valor	16%	12%
Intervalo entre 400 KBPD y 600 KBPD, considerando el último valor	$0,8 * Y\%$ [donde $Y = 20 + (\text{producción KBPD} - 400 \text{ KBPD}) * 0,025$]	$0,6 * Y\%$ [donde $Y = 20 + (\text{producción KBPD} - 400 \text{ KBPD}) * 0,025$]
Mayor a 600 KBPD	20%	15%

Fuente: Elaboración propia. Nota: 1 barril de petróleo = 5.700 pies cúbicos de gas

Tabla 35: Transferencias del sector eléctrico

Porcentaje de transferencia	Destino de la transferencia
Empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios (Total=6%)	
3%	Para las CAR que tengan jurisdicción en el área donde esté la cuenca hidrográfica y el embalse. Destinado a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca y del área de influencia del proyecto.
1,5%	Para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse.
1,5%	Para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica donde se encuentra el embalse.
Centrales térmicas (Total=4%)	
2,5%	Para las CAR, para la protección del medio ambiente del área donde se ubica la planta.
1,5%	Para el municipio donde está situada la planta generadora.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del gas, se aplica la fórmula usada en la explotación de crudo, con una diferencia en el porcentaje de las tasas (ver Tabla 33 y 34).

Sector eléctrico

El sector eléctrico posee obligaciones particulares de transferencia, para las empresas generadoras de energía hidroeléctrica y para las centrales térmicas (ver Tabla 35).

VI.3 Riesgos sobre el Escenario Actual

La política ambiental de Colombia es, sin duda, el área que mayor incertidumbre está generando en estos momentos para los inversionistas. Si bien el marco regulatorio actual es benévolo y los últimos dos gobiernos han sido muy proclives a la llegada de inversiones extranjeras, especialmente en las áreas mineras, petroleras y forestales, se espera que la situación cambie, aunque no drásticamente.

Preocupación Ciudadana

En estos momentos existe un nivel de preocupación ciudadana por los temas ambientales que ha llevado al gobierno y a parlamentarios a tomar medidas a favor de la protección del medio ambiente y la sustentabilidad de la explotación. De particular interés público ha sido la contaminación de ríos y los efectos de la minería a tajo abierto.

Es así como el año pasado se derogó el Código Minero y se está trabajando en este momento en la promulgación de uno nuevo. Se espera que este sea más duro en términos procedimentales, y más riguroso en la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales existentes. El Código anterior seguirá vigente hasta que aparezca el nuevo.

Algunos parlamentarios han sido muy activos en la presentación de proyectos de ley que buscan endurecer los procedimientos, tasas y sanciones ambientales. Si bien no han sido exitosos, reflejan la preocupación existente sobre el tema, especialmente por la explotación en zonas de páramos y humedales.

Consultas Previas

Por otro lado, recientemente, la Corte Constitucional determinó la posibilidad de realizar “consultas previas” para el otorgamiento de licencias ambientales en zonas de minorías étnicas. Hasta el momento este proceso ha logrado detener varios proyectos mineros.

Estos cambios, más la aparición de las consultas previas, ha llevado a que existan varios procesos de otorgamiento de licencias ambientales que se encuentran actualmente detenidos, bajo estudio del Ministerio de Minas.

Actuación del Gobierno

A pesar de que existe un cierto ambiente que podría hacer pensar que la regulación ambiental sufrirá modificaciones que la hagan más restrictiva, el gobierno está comprometido a aumentar las inversiones en estas áreas sensibles, por lo que es de esperar que también existan medidas de parte del ejecutivo que actúen como apoyo o incentivo para los inversionistas.

Una medida recientemente aprobada tiene que ver con la limitación en el tiempo de tramitación de licencias ambientales (ver sección Licencias Ambientales). El tiempo máximo de este proceso ahora es de solo 90 días, lo que sin duda agilizará la aprobación de proyectos que requieran este tipo de permisos. Además, esta nueva normativa establece que, en caso que no exista una resolución dentro del plazo establecido, la solicitud pasará a un comité que deberá resolver la petición en un máximo de 30 días. Este cambio es visto muy favorablemente por los inversionistas pues agiliza los procesos administrativos.

Dentro de esta política del gobierno de agilizar y simplificar trámites, se encuentra la promesa del Presidente Santos de crear el Ministerio del Medio Ambiente, el cual busca centralizar la autoridad ambiental que en este momento se encuentra disgregada en el Sistema Nacional Ambiental Colombiano (SINA), lo cual genera actualmente serias dificultades burocráticas por el traslape de competencias entre los distintos organismos del sistema, así como el vacío existente en ciertas áreas de decisión.

Proyectos de Ley en Discusión Actualmente

- “Por medio de la cual se modifica el artículo 45 de la Ley 99 de 1993” (Sector eléctrico)”

Descripción: Esta iniciativa busca aumentar el porcentaje de las transferencias que generadores de electricidad deben hacer a la autoridad, según el siguiente detalle:

- Plantas hidroeléctricas con potencia superior a 5000 kilovatios: 8%
- Plantas termoeléctricas: 5%

Además se establece que este impuesto no podrá ser utilizado como factor para el cálculo del precio de la energía.

- “Por medio de la cual se establecen medidas para la promoción e implementación de modos de transporte que incorporen tecnología de tracción eléctrica.”

Descripción: Este proyecto pretende incentivar el uso de vehículos eléctricos. Para ello propone reducir los aranceles para la importación de tecnología, equipos y vehículos asociados al transporte eléctrico, llevándolos a un rango de entre 0% y 5%.

Además, establece que las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán conceder exenciones al pago del impuesto sobre vehículos automotores, de entre un 10% y un 40%, para aquellos vehículos que incorporen tracción eléctrica.

- “Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994”

Descripción: Este proyecto busca cambiar el régimen de regalías, implementando una escala variable, entre 8% y 20%, según el nivel de extracción. Esto afectaría la producción de carbón, oro, plata, platino e hidrocarburos.

Para el resto de los minerales, se busca fijar una tasa variable de entre 6% y 15%, según los niveles de extracción.

Tabla 36: Riesgos a Corto Plazo (Política Ambiental)

Suceso	Efecto	Magnitud	Probabilidad
Proyecto de Ley que modifica el porcentaje de transferencias del sector eléctrico	Negativo	Media	Media-Alta
Proyecto de Ley que establece medidas de promoción del transporte con tecnología de tracción eléctrica	Ambiguo, dependiendo del sector	Baja	Muy baja
Proyecto de Ley que modifica el régimen de regalías	Negativo	Media	Alta
Presión Ciudadana	Negativo	Muy Baja	Baja
Consultas Previas	Negativo	Medio	Alta
Creación Ministerio de Medio Ambiente	Positivo	Medio-Bajo	Alta

Tabla 37: Riesgos a Mediano Plazo (Política Ambiental)

Suceso	Efecto	Magnitud
Presión Ciudadana	Negativo	Medio
Alza de Impuestos	Negativo	Alta
Consultas Previas	Negativo	Alta

VI. Conclusiones

En términos generales, el marco regulatorio colombiano presenta una relativa estabilidad, a pesar de los posibles cambios que el gobierno quiere implementar tanto a corto como a mediano plazo.

Existe una cierta continuidad con respecto a las pasadas administraciones del ex Presidente Uribe, manteniéndose una fuerte tendencia pro inversión y negocios, creándose o manteniéndose herramientas que faciliten la inversión en Colombia, tanto de inversionistas nacionales como extranjeros.

Esto ha sido acompañado por una serie de reformas ya aprobadas, o en proceso de aprobación, que apuntan a eliminar ciertos incentivos que generan distorsiones a la competencia y en la asignación de recursos. Estas reformas no van en contra de la línea pro inversión del gobierno. La mayoría de estos cambios apuntan a eliminar las distorsiones existentes, muchas de ellas en términos tributarios, respondiendo en parte al déficit fiscal presente en Colombia desde hace un par de años (ver sección Escenario Macroeconómico).

La primera figura que pareciera responder a este problema son los Contratos de Estabilidad Jurídica. En la Ley 1450, que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se implementaron cambios a la prima de estos contratos. Sin embargo, es probable que en el mediano plazo, se genere una nueva reforma, que apunte a eliminar esta figura legal de forma definitiva. Esto podría generar desincentivos para quienes deseen invertir en Colombia

Con relación al escenario tributario, el gobierno ha anunciado una importante reforma. Sin embargo, esta aún no toma forma definitiva en algún proyecto de ley. Esta reforma no apunta a aumentar los impuestos, debido a que esto fue una promesa del Presidente Santos. Esta consistiría en eliminar distorsiones (descuentos y/o exenciones) y trabas burocráticas, para disminuir la evasión y aumentar la recaudación del gobierno.

Otras características importantes del sistema tributario son las tasas diferenciadas del IVA, los impuestos transitorios y las “estampillas”. Con relación a lo primero, el gobierno ha mostrado su intención en reformar esto, y homogeneizar las tasas existentes. Los impuestos transitorios, como el impuesto al patrimonio y el gravamen a los movimientos financieros (GMF) son fuente de complejidad e inestabilidad, ya que no existen garantías de que no serán constantemente renovados, volviéndose permanentes, considerándose que esto ha pasado con ambos impuestos. El impuesto de “estampillas” es la principal fuente de incertidumbre, debido a que presentan aparición esporádica y duración desconocida.

Dentro del marco regulatorio, la política laboral colombiana destaca particularmente por su estabilidad. El mercado laboral en Colombia presenta alta informalidad y costos. Por ende, el gobierno se ha enfocado en crear incentivos tributarios principalmente,

que fomenten la incorporación de jóvenes, mujeres y hombres al mercado formal. Sin embargo, más allá de estos incentivos, el gobierno no ha realizado ningún otro cambio, ni ha mostrado interés en realizarlo en el corto o mediano plazo. Sin embargo, en el largo plazo esto puede cambiar, debido al TLC con Estados Unidos. Este tratado podría generar que los costos laborales aumenten y que el mercado laboral se vuelva más rígido.

La regulación comercial es otra área de alta estabilidad, donde se ve con claridad el carácter pro inversión de la administración actual. Al igual que en el caso de las reformas tributarias, los cambios que se realizarían en esta área apuntarían a disminuir los trámites y burocracia, y eliminar las distorsiones. Y el principal cambio esperable apunta al régimen de zonas francas, específicamente a los amplios beneficios tributarios que entregan a aquellas empresas que operan en ellas. Esta posible reforma responde a lo anteriormente dicho; eliminar las distorsiones y aumentar la recaudación del Estado. Sin embargo, aún no hay ningún proyecto de ley concreto al respecto, y es posible que sea parte de la reforma tributaria anteriormente mencionada. Otros aspectos que podrían reformarse son los requisitos para crear una zona franca, tanto a nivel de inversión como de creación de empleo, y la existencia de las Zonas Francas Permanentes Especiales o Uniemprendarias.

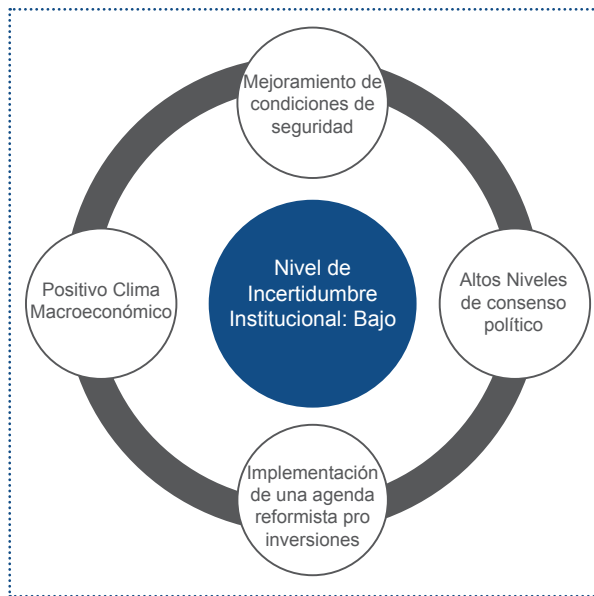
La regulación ambiental colombiana es el área de mayor incertidumbre para los inversionistas, esto debido al actual escenario de cambios que se ha ido desarrollando. Esto se relaciona principalmente con el nivel de preocupación ciudadana por los temas ambientales. Diversos parlamentarios han presentado proyectos de ley que buscan endurecer la regulación ambiental. Si bien ninguno se ha convertido en ley, estos reflejan una preocupación existente sobre el tema.

Es debido a esto que existe incertidumbre. Ya que si bien no se han generado cambios que perjudiquen a quienes invierten en esta área, y el gobierno y los empresarios están conformes con los cambios ya realizados (procedimiento de obtención de licencias ambientales), existe una preocupación creciente por parte de la ciudadanía, por aumentar la regulación.

Todo lo anteriormente mencionado, reafirma la idea de un escenario regulatorio estable, con un fuerte carácter pro inversión. Además, constatan el hecho de que las reformas impulsadas por el gobierno se han enfocado en eliminar complejidades y distorsiones, y no han implicado cambios estructurales que pudieran impactar la estabilidad regulatoria. Finalmente, a corto y mediano plazo es esperable que esta tendencia continúe, aplicándose nuevas reformas en la misma línea de las anteriores, sin que esto constituya riesgos significativos para los inversionistas. El único posible foco de riesgo radica en el escenario medioambiental, donde se ha ido originando una preocupación ciudadana por estos temas que podría generar cambios no programados en esta regulación.

Situación General de Incertidumbre Institucional

Gráfico 31: Principales factores que explican el nivel de Incertidumbre Institucional en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Esta sección del estudio corresponde al análisis de aquellas situaciones que inciden en la incertidumbre institucional, tema en cual se centra el trabajo. La metodología que ha permitido llegar a estas conclusiones, se establece a partir del análisis individual de las dimensiones de estabilidad política, estabilidad macroeconómica e incertidumbre regulatoria. Posteriormente, han interactuado las distintas dimensiones para determinar cómo son afectadas por las otras. Finalmente, se llega a las conclusiones que se presentan a continuación.

Se han establecido dos temporalidades distintas para identificar los riesgos que afectan a la incertidumbre institucional. Aquellas situaciones que pueden afectar en un plazo máximo de 1 año, se denominan riesgos de corto plazo, y aquellos que afectan en un plazo máximo de 3 años, se denominan riesgos de mediano plazo.

Según el análisis se considera que Colombia es un país que goza de un nivel bajo de incertidumbre institucional, lo cual lo ha transformado en un destino atractivo para los inversionistas extranjeros. Como se observó a lo largo de este análisis, son varias las razones que explican este fenómeno, pero se sostiene que son cuatro las principales causas que surgen como explicativas: a) el progresivo mejoramiento de las condiciones de seguridad del país, b) el alto nivel de consenso político existente en el país, c) el positivo clima macroeconómico, d) la implementación de una agenda reformista tendiente a generar un ambiente pro inversiones.

El gobierno del Presidente Juan Manuel Santos a un año de su inicio, ha continuado las políticas que se gestaron durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe. Esto pese a que el estilo del nuevo presidente se diferencia al de su antecesor en varios aspectos, las grandes líneas de la estrategia institucional de Colombia se mantienen invariadas. A lo anterior se le debe sumar que existe un consenso social sobre esta estrategia, lo que se confirma en las altas cifras de apoyo popular que tuvo el ex Presidente Uribe y que han continuado en el actual gobierno.

El análisis de los escenarios político, macroeconómico y regulatorio de Colombia permite asegurar que, probablemente, la situación antes descrita no debería cambiar en el corto plazo. Al margen de aquello, existen ciertos riesgos que podrían cambiar este panorama actual, y eventualmente en mediano plazo, los que se pasan a analizar.

En primer lugar, se destaca el efecto positivo que ha tenido el llamado Acuerdo de Unidad Nacional sobre la incertidumbre institucional. Esta coalición política ha sido clave para entender el éxito que ha tenido el gobierno de Santos en cuanto a materializar su agenda de reformas políticas, sociales y económicas. Contando con el apoyo de cerca del 90% de los partidos representados en el Congreso, el gobierno logró un 100% de éxito de sus iniciativas legislativas, lo que se constituye en un soporte importante para este.

Este hecho produce altos niveles de certidumbre institucional para Colombia, puesto que el gobierno cuenta con el apoyo político necesario para desarrollar su agenda de reformas, que le dan continuidad al positivo clima de gobernabilidad y pro inversiones en el país. Como ya se analizó con anterioridad, existe la posibilidad de que el acuerdo se quiebre en el largo plazo, lo cual generaría un aumento de la incertidumbre, ante una disminución en la capacidad de llevar a cabo la agenda legislativa del ejecutivo.

En el plano macroeconómico se ha destacado la importancia de la situación fiscal colombiana. A lo largo de nuestro estudio se ha observado que la existencia de un sostenido déficit fiscal ha afectado en diversas maneras a la institucionalidad del país. El gobierno implementó una regla fiscal con el fin de controlar el gasto público y reducir el déficit. Esto debería generar un mejoramiento de las condiciones fiscales del país, siempre y cuando la buena situación económica se mantenga.

Ante una posible crisis externa, el aumento de demandas sociales o incluso ante necesidades de un mayor gasto producto de desastres naturales. El gobierno quedaría con menor margen de maniobra para hacer uso de los recursos públicos debido a la nueva regla. De esta manera sostenemos que, dado el ambiente internacional, el actual no es el mejor momento para implementar una reforma de esta envergadura. El riesgo de que algo así suceda en el corto plazo es alto, y afectaría directamente la incertidumbre institucional.

En una de las áreas donde más se notaría el efecto de una crisis fiscal sería en lo regulatorio. El gobierno del Presidente Santos, consciente de la situación de alto déficit fiscal, ha mencionado la posibilidad de implementar una reforma tributaria. Esta reforma estaría orientada a aumentar la capacidad recaudadora

del Estado, y no necesariamente se crearían nuevos impuestos, pero esto no se podría descartar en caso de que se produzca un cambio en la coyuntura externa. Por otro lado, la reforma al sistema de reparto de las regalías mineras, también ha generado dudas acerca de cómo se implementará en la práctica. Tanto la creación de nuevos impuestos como la creación de un nuevo sistema de reparto de regalías tendrían efectos importantes en la regulación que les incumbe a los inversionistas extranjeros.

Los aspectos regulatorios no solo se verían afectados por una posible crisis fiscal, también existen otros fenómenos que están afectando al ambiente de inversión en esta dimensión. Uno de los grandes objetivos del gobierno del presidente Uribe fue establecer incentivos para que los inversionistas extranjeros arribaran al país, y en esa línea se implementaron reformas como los contratos de estabilidad jurídica y las zonas francas uniempresariales. Pese a que fueron exitosos en atraer a nuevos inversionistas, estos incentivos también han generado efectos no deseados, como por ejemplo: la reducción de los ingresos fiscales, una inadecuada asignación geográfica de los recursos y distorsiones en la competencia. El Presidente Santos ha anunciado que estos incentivos serán eliminados progresivamente, lo cual no implica que el panorama para los inversionistas se vea perjudicado, ya que existen reglas claras para ellos y ahora además, serán iguales para todos quienes inviertan en el país.

En cuanto a lo laboral, pese a que se ha mantenido estable en el último tiempo, la firma del TLC con Estados Unidos podría traer consigo algunos cambios, ya que este país ha condicionado la suscripción del tratado al cumplimiento de ciertos estándares laborales mínimos. Finalmente, en la política ambiental existe un cierto grado de incertidumbre, debido al moderado aumento de las presiones ciudadanas y a las dudas que existen sobre el sistema de consultas previas para la aprobación de proyectos

Tabla 38: Principales riesgos y sus implicancias para la incertidumbre institucional

Escenario	Evento	Riesgo	Temporalidad	Implicancia
Político	Quiebre del Acuerdo de Unidad Nacional	Disminución del apoyo legislativo al gobierno de Santos	Mediano Plazo	No se podría llevar a cabo la agenda reformista del gobierno
Macroeconómico	Aplicación óptima de la regla fiscal en un contexto externo negativo	La crisis externa podría aumentar el déficit, y con la nueva regla fiscal existirían restricciones para aplicar medidas para frenarlo	Corto Plazo	Esfuerzos en reacción del ejecutivo por las implicancias de posible crisis en la aplicación de la regla fiscal. Se podrá suspender transitoriamente la aplicación de la regla
	Sobrecalentamiento en mercado de bienes y activos	Ingresos significativos al país podrían incidir negativamente en la economía local	Corto Plazo	Incremento del sobrecalentamiento de la economía por posición procíclica de política monetaria y fiscal
Regulatorio	Eliminación de distorsiones para los inversionistas	Se eliminarían algunos incentivos como los contratos de estabilidad jurídica, las zonas francas uniempresariales, entre otros	Corto Plazo	Beneficiaría a los nuevos inversionistas que entrarían al mercado en igualdad de condiciones
	Firma del TLC con Estados Unidos	Imposición de condiciones laborales mínimas	Mediano Plazo	Cambios en ley y costos laborales
	Presiones Ambientales	Aumento de la presión ciudadana por el tema ambiental y restricciones por el uso del sistema de consultas previas	Mediano Plazo	Algunos proyectos específicos de inversión, especialmente en sectores ambientalmente sensibles, se podrían ver afectados

Fuente: Elaboración propia

en zonas donde habitan indígenas. Es aquí donde pueden surgir cambios relevantes para los inversionistas extranjeros, ya que la mayoría de la inversión se hace en recursos naturales.

El análisis realizado en este estudio permite llegar a ciertas conclusiones. En primer lugar, reafirmamos que en Colombia se están realizando reformas que van en la dirección correcta: se ha generado un clima de seguridad estable, se eliminarán las distorsiones que afectan a la inversión extranjera y se mantiene un clima macroeconómico estable.

No obstante aquello, existe un cierto grado de incertidumbre respecto de la efectividad de estas reformas, no tanto por su contenido, sino que por la capacidad que tiene la estructura institucional colombiana para llevarlas a cabo. Como se destacó con anterioridad, las instituciones colombianas aún son víctimas de flagelos como la corrupción y la excesiva burocratización de sus prácticas.

En segundo lugar, se considera que existe un riesgo que proviene desde la sociedad colombiana. El éxito de las políticas económicas y de seguridad que ha logrado el país en la última década ha generado un clima de alta expectativa social. El no cumplimiento de ciertas expectativas podría generar presiones en el largo plazo, algo que es muy común en países de rápido y reciente desarrollo, como es el caso de Colombia. Esto es especialmente cierto en temas como educación, salud, empleo, previsión y medio ambiente.

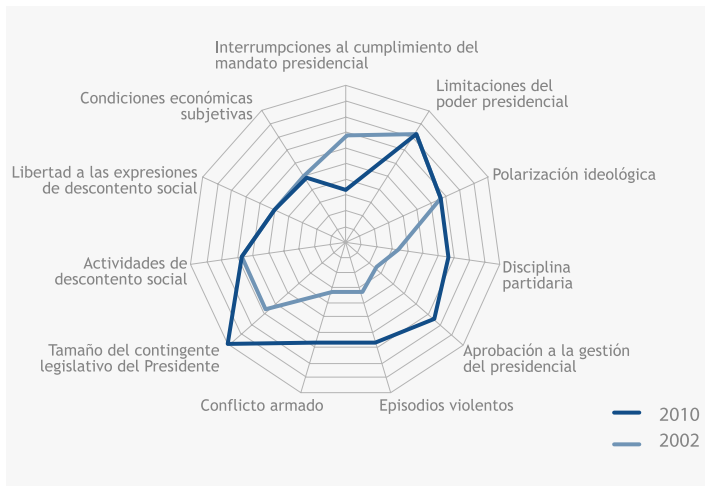
Ahora bien, tras especificar estos riesgos en detalle, se considera que, pese a que quedan reformas por realizar, se ha alcanzado un cierto nivel de estabilidad institucional que le da confianza a aquellos que quieren invertir en el país. Lo anterior hace que Colombia siga siendo un destino atractivo para los inversionistas extranjeros.

Anexos

I. Índices de análisis cuantitativo

A. Índice de estabilidad política

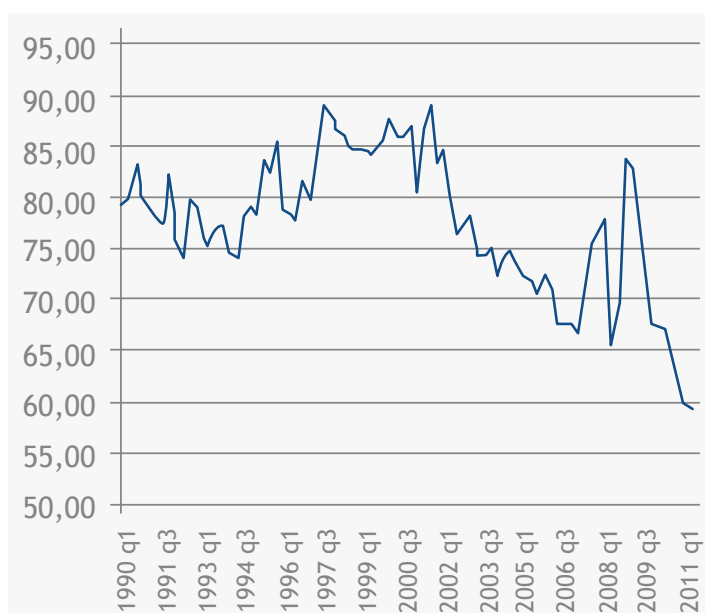
Colombia, Estabilidad Política 2002 - 2010



Fuente: Elaboración propia (Proyecto FONDEF-CEIUC). En el gráfico, cada factor es representado por la distancia entre el centro y el exterior. El centro corresponde a un puntaje en el que el factor aumenta la inestabilidad política (0) y el máximo exterior (10) que aumenta la estabilidad.

Índice Total 2002	5,5 (Relativamente estable)		
Índice Total 2011	6,4 (Relativamente estable)		
Factores del Índice de Estabilidad Política		Puntaje 2011	Puntaje 2002
A. Estabilidad del Ejecutivo (70%)			
Factor 1:	Interrupciones al cumplimiento del mandato presidencial	3,3	6,7
Factor 2:	Limitaciones al poder presidencial	8,3	8,3
Factor 3:	Tamaño del contingente legislativo	10	6,7
Factor 4:	Polarización ideológica	6,7	6,7
Factor 5:	Disciplina partidaria	6,7	3,3
Factor 6:	Aprobación a la gestión presidencial	7,5	2,5
B. Violencia (10%)			
Factor 7:	Episodios violentos	6,7	3,3
Factor 8:	Conflicto armado	6,7	3,3
C. Descontento Social (20%)			
Factor 9:	Actividades de descontento social	6,7	6,7
Factor 10:	Libertades a las expresiones de descontento social	5	5
Factor 11:	Condiciones económicas subjetivas	5	5

B. Índice de estabilidad macroeconómica



Fuente: Elaboración propia (Proyecto FONDEF-CEIUC). En el gráfico, un aumento implica mayor inestabilidad macroeconómica y una disminución implica mayor estabilidad macroeconómica. El rango de análisis oscila entre 0 y 100, donde 0 es absoluta estabilidad y 100 absoluta inestabilidad.

Estabilidad	Índice Total	Período	Evento
Mínima	89,26	Tercer Trimestre 1997	Crisis Asiática
Máxima	59,51	Segundo Trimestre 2011	Actualidad
Último	59,51	Segundo Trimestre 2011	Actualidad
Promedio	77,52	1990 - 2011	

Principales variables del Índice de Estabilidad	
Macroeconómica	
Spreads soberanos	
Apertura financiera	
Crecimiento del PIB	
Inflación	
Reservas internacionales	
Apertura comercial	
Tasa de interés real	
Activos financieros	
Tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales	

II. Anexo Metodológico

El estudio de Incertidumbre Institucional ha sido definido como el análisis de la posibilidad de cambios políticos, generados por instituciones y/o actores políticos relevantes, y que podrían afectar los retornos de inversión extranjera directa. Esta es una aproximación que ha evolucionado de los planteamientos realizados por Brunetti y Weder (1998), quienes han demostrado empíricamente la relación de cierto tipo de incertidumbres en la inversión a través de estudios de carácter cross-national.

El objetivo en el caso de este estudio, es identificar aquellos cambios en las reglas del juego que pueden afectar directa o indirectamente las operaciones de actores interesados en inversión extranjera directa, cambios representados en forma de: leyes, funcionamiento de los entes regulatorios, acciones de líderes políticos y comportamiento de la sociedad.

El análisis corresponde a un estudio en profundidad, el cual contempla herramientas de análisis de carácter cualitativo y cuantitativo, construido sobre la base de dimensiones y variables construidas especialmente para países de América Latina, incorporando y enfatizando elementos que son propios de la región.

El estudio contempla el análisis de 3 dimensiones:

- a) Estabilidad política
- b) Estabilidad macroeconómica
- c) Incertidumbre en políticas regulatorias

La información recopilada de cada una de las dimensiones proviene de instituciones oficiales, organismos internacionales, instituciones académicas y de investigación entre otras, y ha sido contrastada a través de expertos en el país de estudio.

A. Componentes de análisis de la estabilidad política

La estabilidad política es concebida como la mantención o alteración de los patrones de distribución de poder en un país, como resultado de cambios provenientes de las instituciones políticas y/o la sociedad.

Este concepto ha sido operacionalizado a través de tres grandes componentes, los cuales consideran una serie de variables e indicadores para su medición.

Cada componente es abordado a través de un análisis cualitativo en el cual se realiza una evaluación de indicadores *proxy*¹ que permiten evaluar el estado de cada uno y su implicancia en la estabilidad política del país. Este análisis vincula la evaluación del proyecto y la percepción de expertos locales en cada país.

También apoya este proceso la construcción de un índice cuantitativo. El sistema contempla la evaluación de 11 indicadores que se encuentran agrupados en 7 variables que miden las tres categorías de estabilidad política. Cada uno de los indicadores es ubicado en una escala de 0 a 10 y ponderados de acuerdo a su influencia en la estabilidad política. Para una mejor interpretación, la escala se divide en 4 categorías:

Estabilidad Política	
Componentes	Variables
Estabilidad del ejecutivo	Respeto a la constitución Balances de poder (Checks and Balances) Relación entre el ejecutivo y la oposición
Descontento Social	Apoyo popular al ejecutivo Expresiones de descontento social Precusores de descontento social
Violencia	Violencia interna Violencia externa

Fuente: Elaboración propia

¹ Por indicadores Proxy se entienden aquellos que permiten reflejar más cercanamente una medición de la realidad del tema.

Rango	Categoría
7.8 – 10	Muy estable
5.6 – 7.7	Relativamente estable
3.4 – 5.5	Relativamente inestable
0 – 3.3	Muy inestable

Fuente: Elaboración propia

Muy estable (7,8 – 10): El país presenta condiciones óptimas de estabilidad. El poder ejecutivo se encuentra afianzado, respetando la Constitución, la independencia de poderes y logra mantener una coalición de gobierno efectiva. Asimismo, los episodios de violencia y descontento social son controlados, y las demandas que los provocan canalizadas por las instituciones.

Relativamente estable (5,6 – 7,7): El país puede ser catalogado como estable, pese a que presenta síntomas que hacen que la situación no sea óptima. Estos síntomas pueden ser: un poder ejecutivo poco afianzado, debido a su irrespeto a la Constitución o a la independencia de los poderes, o se le dificulta mantener una coalición de gobierno efectiva. Por otro lado, es probable que los episodios de violencia y descontento social estén en aumento, y las instituciones no sean capaces de canalizar las demandas que los provocan.

Relativamente inestable (3,4 – 5,5): El país presenta una tendencia hacia la inestabilidad, manteniendo una situación óptima solo en algunos aspectos. Esta tendencia se puede observar en lo siguiente: el poder ejecutivo irrespeta sistemáticamente a la Constitución y la independencia de los poderes de los poderes, y no posee un apoyo sostenido de su coalición de gobierno. Asimismo, los episodios de violencia y descontento social están en niveles elevados, a punto de que las instituciones se ven sobrepasadas por estos.

Muy inestable (0 – 3,3): El país se encuentra en un estado de total inestabilidad, por lo que se presenta un escenario altamente incierto. El poder ejecutivo no respeta las garantías constitucionales mínimas y pasa por encima de los otros poderes a discreción, además, no posee una coalición de gobierno. Por otro lado, la violencia y el descontento social están descontrolados, quedando las instituciones políticas sin capacidad de respuesta.

Estabilidad Macroeconómica	
Componentes	Variables
Marco Institucional y conducción de políticas	Política Fiscal
	Política Monetaria
	Política cambiaria
	Sector externo
Entorno macroeconómico actual	Actividad económica
	Inflación
	Mercado laboral
	Mercado financiero
	Inversión extranjera directa

Fuente: Elaboración propia

B. Componentes de análisis de la estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica corresponde al análisis del marco institucional y conducción de políticas macroeconómicas junto a la evaluación del entorno macroeconómico actual. Para esto, se consideran las siguientes áreas de análisis:

Cada componente es abordado a través de un análisis cualitativo en el cual se realiza una evaluación de indicadores proxy que permiten evaluar el estado de cada uno y su implicancia en la estabilidad macroeconómica del país. Este análisis vincula la evaluación del proyecto y la percepción de expertos locales en cada país.

También apoya este proceso la construcción de un índice cuantitativo. El índice se construye a través de 14 indicadores que describen el entorno macroeconómico a partir de los datos de la economía doméstica y de su posición externa.

El índice de estabilidad macroeconómico posee una escala de 0 a 100, donde 0 corresponde a una completa estabilidad y 100 una completa inestabilidad.

Incertidumbre en políticas regulatorias	
Componentes	VARIABLES
Asuntos corporativos	Sociedades extranjeras Regulación cambiaria Estabilidad jurídica Restricciones de IED
Política tributaria	Impuesto corporativo Impuesto adicional extranjeros Impuestos a la compraventa o IVA Impuesto de propiedad Impuestos no periódicos o especiales Otro tipo de impuestos Convenios de doble tributación
Política laboral	Contratos de trabajo Jornada laboral Costos laborales Licencias remuneradas Costos de despido Sindicalización
Política comercial	Procedimientos de comercio exterior Importaciones Exportaciones Tributos aduaneros Beneficios aduaneros Zonas francas Preferencias arancelarias
Política ambiental	Aprovechamiento de Recursos naturales Licencias ambientales Tasas, contribuciones, incentivos y sanciones

C. Componentes de análisis de incertidumbre en políticas regulatorias

La regulación de las actividades económicas corresponde a aquellas acciones del gobierno que tienen como fin modificar los resultados que se alcanzarían dejando actuar al mercado libremente. Esta regulación toma la forma de leyes, reglamentos y/o normas, que emanan del gobierno, sistema legislativo o de instituciones fiscalizadoras.

En este caso, se realiza el análisis de la incertidumbre regulatoria de cinco áreas: asuntos corporativos, política tributaria, laboral, comercial y ambiental.