Plan de Acción: Competitividad para la Inversión en Colombia

Bogotá, Octubre de 2005

Plan de Acción: Competitividad para la Inversión en Colombia

Índice

Introducción
Resumen Ejecutivo
Parte I Coyuntura y Tipos de IED
Parte II Requerimientos de Inversionistas y Metodología del Estudio
Parte III Diagnóstico del Ambiente para la Inversión
Parte IV Análisis Sectorial
Parte V Estrategia de Promoción de la Inversión en Colombia
Parte VI Recomendaciones
Parte VII Plan de Acción para la Inversión en Colombia
Anexos Tercera Parte
Anexos Analíticos del Clima de Inversión
I Análisis Macroeconómico
II Análisis de Marco Legal y Barrera Administrativas en Colombia
III Análisis Tributario y de Incentivos
IV Análisis Comparativo Internacional de la Infraestructura
V Análisis del Mercado Laboral Colombiano en Comparación Internacional
VI Análisis del Sistema Financiero Colombiano en Comparación Internacional

INTRODUCCIÓN

Introducción

1. Diagnostico.

La Inversión Extranjera Directa – IED – tiene repercusiones positivas sobre el crecimiento económico, la transferencia de tecnología, el comercio internacional y la equidad. Los flujos de inversión extranjera a escala global están volviendo a crecer, luego de un período de crisis a desde finales de la década pasada, y la mayor parte se está concentrando en Asia. Para que Colombia pueda aumentar la cantidad de inversión extranjera que recibe por encima de los tradicionalmente bajos niveles de entre el 2 y el 4% del PIB, es necesario hacer cambios profundos en el clima de inversión y poner en marcha una estrategia de atracción de la inversión extranjera más proactiva. Hasta ahora, la inversión ha venido a Colombia bajo circunstancias muy particulares, buscando recursos naturales u oportunidades específicas de negocios como las privatizaciones. Es decir, la mayoría de la inversión realizada en Colombia no es consecuencia de la competitividad del país para atraer inversión extranjera.

Las experiencias internacionales exitosas en atracción de IED tienen en común un clima de inversión atractivo y estable que reduce el riesgo para los inversionistas, junto con políticas coherentes y completamente enfocadas en atracción de inversión extranjera o de industrias altamente exportadoras. Una serie de entrevistas realizadas en el marco de este trabajo ratificaron este punto. Los inversionistas potencialmente interesados en América Latina manifestaron que buscan, como primera condición, estabilidad. Esta estabilidad incluye la económica y legal, la tributaria y la libre movilidad de capitales. Este tipo de consideraciones, que los inversionistas consideran antes que nada y determinan que un país sea incluido en el abanico de destinos potenciales de inversión, constituyen las prioridades de Nivel I en este estudio.

Además de buscar reducir los riesgos asociados a la inversión, los inversionistas también buscan altas tasas de rentabilidad. Por eso, de la lista larga de inversionistas potenciales los inversionistas sacan una lista corta de destinos finales donde pueden maximizar sus ingresos y minimizar sus costos. Estos costos incluyen los laborales, los logísticos, de telecomunicaciones, financieros y de transacción en general. Estos asuntos, que determinan la rentabilidad de la inversión, se definieron para propósitos de este trabajo como de Nivel II de prioridad. Este nivel incluye los siguientes puntos que examinan los inversionistas:

- Tamaño del mercado, bien sea doméstico, ampliado por medio de acuerdos comerciales o resultado de la proximidad a ciertos mercados.
- Recursos con una relación calidad-precio elevada, como mano de obra de alto nivel técnico, anglófona y productiva e infraestructura adecuada.

- Un entorno regulatorio favorable, transparente y estable, que facilite de hacer negocios y ofrezca un elevado grado de protección a los inversionistas.

En tercer lugar, los inversionistas tienen en cuenta un conjunto de asuntos que no afectan directamente la rentabilidad de su inversión, pero que sirven para facilitar la gestión de la misma. Esos asuntos, que incluyen los trámites administrativos entre otros asuntos, se incluyeron en este trabajo dentro del Nivel III. En el largo plazo resolver estos problemas es fundamental para crear una reputación de ambiente favorable a la inversión.

El trabajo que se presenta a continuación realizó un diagnóstico comparativo internacional de la situación de Colombia respecto de los problemas contenidos en cada uno de los tres niveles en relación con países que compiten directamente respecto de los anteriores asuntos y frente a países directamente competidores por IED.

1.1. Macroeconómico

Todos los temas macroeconómicos se clasifican en el Nivel I por representar fuentes de riesgo para la inversión:

- Colombia ha venido creciendo menos que otros países latinoamericanos y con una mayor volatilidad reciente. Esa inestabilidad es consecuencia de casi diez años de déficit fiscales.
- El déficit fiscal se genera por la rigidez en el gasto público y el rápido crecimiento de las transferencias constitucionales, sumado a la ausencia de flexibilidad en la destinación de los ingresos.
- Colombia cuenta con una importante fortaleza macroeconómica en referente a la independencia y credibilidad del banco de la República, lo cual se traduce en un adecuado manejo de la política monetaria resultando en un bajo y estable nivel de inflación.

1.2. Marco Legal y Barreras Administrativas

En el Nivel I se clasifican los siguientes asuntos:

- Inestabilidad Jurídica, que tiene origen en cambios de las leyes, de las interpretaciones y conceptos judiciales y de las regulaciones administrativas de las diferentes ramas del Gobierno.
- Ineficacia de la Justicia que es producto de una gran acumulación de procesos y de una baja eficiencia del sistema judicial, que no logra descongestionarse por deficiencias en los sistemas de arbitramento.
- Pequeño mercado disponible por que no se han firmado acuerdos comerciales con la misma velocidad que los competidores por IED, en particular México y Chile.

En el Nivel II se clasifican los siguientes asuntos:

- Régimen de Comercio Exterior y Facilitación Aduanera con muchos instrumentos poco efectivos, producto de una regulación fluctuante, de un gran margen de interpretación normativo y de poca capacitación de los funcionarios encargados de la aplicación de la normativa.
- Protección de los Derechos de Inversión débil por que existen vacíos regulatorios, deficiencias en el registro de la propiedad y amplio margen para interpretación arbitraria de funcionarios en la aplicación.

En el Nivel III se clasifican los siguientes asuntos:

- La obsolescencia tecnológica y, en algunos casos, regulatoria genera ineficiencias en la operación de las entidades del Estado y produce demoras, confusión y sobre-costos en los trámites administrativos. Esto afecta áreas como el registro de la propiedad, la gestión del régimen cambiario, del régimen laboral y de la protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otras. Esta obsolescencia tecnológica y regulatoria impide, entre otras cosas, que se utilice una porción mayor de los activos de la economía como garantías en la obtención de créditos.
- Los estándares contables colombianos no concuerdan con estándares internacionales, lo que aumenta el costo y la dificultad de invertir en el país.

1.3. Tributario

En el Nivel I se encuentran los siguientes asuntos:

- Inestabilidad tributaria que se genera en el nivel Nacional y en el Municipal. En el nivel Nacional, por ejemplo, durante el período 1990-2002 en Colombia se tramitaron 9 reformas tributarias, mientras que en América Latina se pasaron en promedio 4.2. Esas reformas modificaron impuestos tan importantes como la tasa del impuesto de renta y la tasa del IVA. Por el lado municipal, cada uno define las tarifas y el régimen de cobro de impuestos autónomamente, lo que genera confusión y dificultades administrativas.
- Complejidad del sistema tributario que se genera por un alto número de tributos y exenciones y tratamientos fiscales preferenciales que son diferenciados entre sectores y agentes. Además, existen amplios espacios para la toma de decisiones discrecionales individuales en lo que a la aplicación de la ley se refiere. Por ejemplo, en Colombia hay 8 tarifas de IVA, más que en los países competidores en América Latina.

En el Nivel II se clasifican los siguientes factores:

- La carga tributaria pues en Colombia el gobierno ha afrontado la debilidad de las finanzas públicas mediante el incremento de los impuestos, sin reducir significativamente el gasto. Colombia tiene la tasa de impuesto de renta más alta de América Latina, y aunque la tasa del IVA está en el promedio regional, su "acreditabilidad" es apenas parcial. Además hay un sinnúmero de impuestos

adicionales como el de patrimonio, el de remesas y el de movimientos financieros, que aumentan la carga efectiva en el país.

- Los incentivos tributarios en Colombia están mal diseñados pues no cumplen su función de incentivar la inversión, bien sea porque son un crédito a inversiones ya existentes, porque son temporales o porque aplican a un número reducido de situaciones y no son de aplicación general.

En el Nivel III se clasifica la administración tributaria pues tiene un amplio margen de arbitrariedad, se contradice en sus conceptos a veces y tiene trámites engorrosos y difíciles de entender para un inversionista extranjero.

1.4. Infraestructura

- Transporte: Colombia tiene una excelente ubicación geográfica con acceso a dos mares y tiene tarifas de transporte marítimo competitivas frente a sus competidores regionales. También es competitiva en costos de transporte aéreo de carga y pasajeros, pero tiene deficiencias en la capacidad instalada aeroportuaria y portuaria. La mayor debilidad está en el transporte terrestre pues a pesar de tener tarifas competitivas, la gran distancia que separa los centros de producción de los puertos y pasos de frontera, la difícil topografía y por la falta de vías de doble calzada, particularmente en los corredores estratégicos de comercio encarecen la logística de comercio exterior. El sistema de concesiones viales debe modificarse para incentivar una mayor participación del sector privado en el sector y así permitir reducir el costo de logística, que es el más alto de la región.
- Telecomunicaciones: Colombia tiene una densidad de líneas telefónicas relativamente alta en el contexto regional y tiene las tarifas de telefonía móvil más bajas de América Latina. Por otro lado, por la falta de competencia que generan las barreras regulatorias existentes, Colombia tiene las tarifas de larga distancia más altas de la región después de México y una oferta de acceso a Internet por banda ancha muy reducida y con tarifas poco competitivas.
- Energía eléctrica: Colombia dispone de recursos hídricos abundantes para la generación de energía eléctrica y cuenta con una red de distribución de alta tensión adecuada para satisfacer la demanda doméstica. Las tarifas industriales y comerciales de consumidores no regulados son competitivas en comparación con América Latina. Sin embargo, para los usuarios regulados, las tarifas son de las más altas de la región porque el sistema de subsidios cruzados existente encarece el servicio y los problemas regulatorios impiden una mayor competencia en los mercados minoristas.
- Gas natural: El país cuenta con cuantiosas reservas de gas natural pero los centros de consumo estén lejos de los centros de producción, lo que hace que el costo al consumidor en Colombia sea de los más altos en la región. Esto porque la tarifa del gas está determinada por la distancia que tiene que ser transportado.

- Agua potable y alcantarillado: La cobertura de agua potable en Colombia es buena en comparación con otros países de la región, pero la calidad del servicio depende del tamaño del mercado atendido. El país no cuenta con un marco regulatorio adecuado para la promoción de la inversión privada en el sector que pueda generar economías de escala.

1.5. Laboral

- Colombia tiene altos costos laborales en relación con sus competidores producidos por unos costos no salariales que ascienden a más del 50% del salario de un trabajador. Esto incentiva la informalidad y la contratación temporal en el país. La relación costo/beneficio de esos aportes parafiscales no es clara, particularmente aquellos que se destinan al entrenamiento de la fuerza laboral.
- La productividad laboral en Colombia es baja en comparación con la de sus competidores principales en América Latina.
- El mercado laboral colombiano es relativamente flexible en contratación y en horarios en relación con sus competidores por IED en América Latina. Sin embargo, para compensar los altos costos no salariales se debe considerar una mayor flexibilidad salarial.

1.6. Sistema Financiero

- Colombia tiene uno de los márgenes de intermediación más elevados de América Latina, lo que desincentiva la utilización del crédito local por parte de inversionistas en el país y hace que las inversiones sean consecuentemente menos rentables.
- La profundización bancaria en Colombia es de las más bajas de la región, reflejando una baja utilización de los recursos disponibles en el sistema. Eso implica una mayor exposición a endeudamiento en el exterior y, en consecuencia, una mayor exposición al riesgo cambiario.
- La introducción del impuesto a las transacciones financieras ha incentivado el uso del efectivo en lugar de las cuentas corrientes y de ahorro. Esto reduce el apalancamiento del sistema con consecuencias negativas sobre su tamaño y capacidad de otorgar crédito a nivel local. Esto agrava el incentivo negativo que establece un régimen de inversiones forzosas que genera sobrecostos y reduce la capacidad de gestión del sistema financiero.
- La exposición del sistema financiero a los instrumentos de deuda pública (TES) es preocupantemente alta, tanto porque refleja la falta de alternativas de inversión como por la reducción de la calidad crediticia del gobierno nacional como último pagador y el incremento del riesgo sistémico.
- Las entidades financieras en Colombia están más fortalecidas que hace unos años en términos patrimoniales, permitiendo una mayor seguridad del sistema en general.

En cuanto al análisis sectorial, de 48 sectores de la economía, se seleccionaron 22 que responden a tener (i) una relativa "oferta" mayor que los demás, en términos de participación en exportaciones (indicador de competitividad) y de ser objeto de inversión extranjera (indicador de atractivo del sector en Colombia para inversionistas extranjeros), y (ii) una relativa "demanda" mayor, es decir aquellos hacia los cuáles ha fluido un mayor volumen de flujos de inversión y que presentan mayores acervos de inversión actualmente (indicadores de atractivo del sector para inversionistas a nivel global).

El resultado de este análisis permitió identificar en primer lugar, aquellos sectores que deben ser abordados inmediatamente como objeto de promoción, por ser "Quick Wins" (alta oferta y alta demanda). Algunos ejemplos son productos químicos y materiales de construcción.

En segundo lugar, aquellos que a pesar de tener alta demanda no tienen una alta oferta, es decir que requieren más análisis para poder determinar por qué no participan mas activamente en las exportaciones o por qué no han atraído mayores recursos de inversión con el fin de identificar los cambios o mejoras en materia de política o competitividad necesarios para hacerlos objeto de inversión y en el futuro de promoción. Algunos ejemplos son carne y pescado, aceites y grasas animales y vegetales, minerales no metálicos, equipo de transporte y servicios a las empresas.

En tercer lugar están aquellos que cuentan con baja demanda y con baja oferta, es decir que no deberían ser objeto de promoción hasta que no se identifiquen y ataquen las deficiencias que no les permite ser competitivos o atractivos para inversionistas. Algunos ejemplos son productos de caucho y plástico, cuero y calzado, comercio y servicios de transporte. El caso de los textiles y confecciones merece especial atención porque, si bien es un sector de baja demanda y baja oferta, enfrenta la situación especial de que Colombia, por su ubicación geográfica, sus condiciones de acceso a mercados ampliados y las características específicas de su cadena de producción, puede resultar de interés para el desarrollo de negocios de nicho específico, en donde las oportunidades para algunos inversionistas particulares sean atractivas.

Por último se identificaron aquellos sectores con alta oferta pero baja demanda, los cuáles a pesar de poder ser objeto de promoción, no se espera tengan un amplio nivel de receptividad frente a potenciales inversionistas. Un ejemplo es servicios de correo y telecomunicaciones, sector que no presenta una perspectiva de flujos de inversión importante, en términos relativos, en el futuro.

Este análisis sumado a los resultados obtenidos del análisis del impacto en términos de PIB, empleo y exportaciones bajo el evento de una inyección de inversión en cada sector, permitirá a Proexport identificar aquellos sectores que serían objeto de promoción o de un eventual más profundo análisis.

2. Recomendaciones

Del diagnóstico anterior se desprende que Colombia no está atrayendo inversión extranjera directa distinta de la asociada a la explotación de determinados recursos naturales o de la que tiene por objetivo acceder a determinados activos específicos que son estratégicos para algunas empresas como es el caso de las privatizaciones de empresas públicas. Por esta razón, los niveles de inversión foránea en Colombia promedian el 2% del PIB y son altamente volátiles. Para atraer inversiones foráneas cercanas al 5% del PIB en forma sostenida, Colombia debe atraer el tipo de inversión que escoge entre distintos destinos de inversión, como ocurre con la inversión extranjera orientada al comercio internacional. Para aumentar la competitividad de Colombia para la atracción de inversión extranjera el país debe en orden de importancia:

1. Avanzar una serie de reformas estructurales orientadas a reducir el riesgo asociado al clima de inversión en Colombia. Estas reformas son prioritarias y necesarias para que Colombia sea considerado como posible destino de inversión y se asocian a los problemas y debilidades de Colombia identificadas en el diagnóstico como de Nivel 1;
2. Adelantar reformas sectoriales orientadas a aumentar la rentabilidad de las inversiones. Estas reformas son importantes e inciden en la decisión final de localización de un inversionista y se asocian a debilidades y problemas identificados en el diagnóstico como de Nivel 2;
3. Facilitar el ambiente de negocios en Colombia. Estas reformas no afectan en forma fundamental la decisión de un inversionista en el corto plazo, pero si son importantes para facilitar la actividad productiva en Colombia y construir una reputación internacional sobre el entorno productivo y la vocación competitiva de Colombia. La creación de una reputación sobre el entorno de inversión en Colombia puede ser muy importante para la atracción de inversión en el mediano y largo plazo. Por esta razón, se identifican como reformas de Nivel 3.

2.1. Recomendaciones de Nivel I

2.1.1. Recomendaciones para reducir el riesgo macroeconómico.

- Limitar el crecimiento de las Transferencias Territoriales, reducir las otras transferencias de la nación en 50%, reformar el Estatuto Orgánico de Presupuesto para hacer que el gasto fiscal sea contraciclíco, flexible y transparente.
- Reformas para hacer estables y sostenibles los ingresos del Gobierno, que incluyen reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta a 30%, el cual es el nivel promedio de los países con los que Colombia compite por inversión en la región. Además se proponen otras reformas orientadas a eliminar exenciones y deducciones, eliminar el impuesto al patrimonio y el de remesas, simplificar el régimen tributario a través de modificaciones a la renta presuntiva, incrementar las tasas de

depreciación y permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad (como el pago de impuestos prediales e ICA). Además se propone eliminar otros impuestos como el de las transacciones financieras y los impuestos de timbre y registro.

Estas reformas fiscales hacen posible un superávit primario del Gobierno Central de 3% y del Sector Público Consolidado a partir de 2011, lo cual es consistente con reducir el nivel de endeudamiento del Sector Público No Financiero-SPNF a 35% del PIB en el 2015.

2.1.2. Estabilidad Jurídica.

- Para incrementar la estabilidad y seguridad jurídica en Colombia y en el exterior se sugiere que el Estado Colombiano firme un conjunto de acuerdos comerciales, tratados de doble tributación y tratados de inversión. La firma de este tipo de acuerdos promueve la estabilidad jurídica porque disciplina la intervención del Estado a través de normas superiores a una serie de principios como la transparencia, debido proceso, solución efectiva de disputas, no discriminación y promoción de la competencia.
- Para promover la estabilidad jurídica es fundamental que se expida una Ley Marco de Transparencia en Colombia que obligue a que todas las instituciones públicas nacionales y descentralizadas adopten principios de transparencia para la expedición de decretos, resoluciones, circulares, directivas y ordenanzas. La ley debe hacer obligatoria la publicación de las propuestas de cambios normativos y que estas estén acompañadas de una adecuada exposición de motivaciones que contengan el(los) objetivo(s) del cambio normativo.

2.1.3. Justicia Eficaz.

- Se recomienda reformar la actual Ley de Arbitramento Internacional con el fin de facilitar el acceso de las partes a mecanismos de arbitraje internacional y hacer más eficientes los laudos arbítrales internacionales. En cuanto al primer punto, se propone que dar un mayor peso a la voluntad de las partes, de forma que la ley permita que el arbitraje internacional tenga lugar cuando las partes así lo acuerden, indistintamente de su nacionalidad o del lugar de cumplimiento de parte sustancial de las obligaciones, o de los intereses de más de un Estado o del comercio internacional. En cuanto a la eficacia del laudo arbitral, se propone que se adopte un esquema similar al aplicado en Alemania, en el que el laudo arbitral internacional es válido domésticamente sin revisión de fondo previa y sólo sujeto al cumplimiento de algunos requisitos formales.

2.2. Recomendaciones de Nivel II – Rentabilidad de la Inversión.

2.2.1. Régimen de Incentivos

- Colombia tiene el reto de establecer un nuevo régimen de incentivos que sea consistente con los objetivos de sostenibilidad fiscal que son necesarios para reducir el riesgo país, el desarrollo de un régimen tributario simplificado, la competitividad de Colombia para atraer inversión y el desarrollo de la oferta de bienes públicos y de actividades con externalidades positivas. Para hacer consistentes los incentivos tributarios con los objetivos de sostenibilidad fiscal, estos deben estimarse anualmente durante el ejercicio de elaboración del presupuesto y el monto estimado consistente con las metas fiscales. Adicionalmente, los incentivos cuidadosamente detallados deben ser incluidos en el presupuesto y deben estar asociados a metas de inversión y el logro de las externalidades descritas.
- Se propone un nuevo Régimen de Incentivos Territoriales para la Promoción de Clusters Productivos, que reemplace el régimen actual de Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales, Regímenes Especiales de Inversión Regionales y Zonas especiales para el turismo ZEET a un único régimen de incentivos a la localización de inversiones en un determinado territorio. Además se propone que las Zonas Francas tengan un régimen espacial de estabilidad jurídica y tributaria que sea automático y más simple que el contenido en la recientemente aprobada Ley de Estabilidad del Inversionista. También se propone que las Zonas Francas se beneficien de procedimientos aduaneros más expeditos. Por último, el régimen de Zonas Francas que se propone busca ser consistente con las obligaciones de Colombia en la OMC, en la CAN y en el caso de un eventual TLC con Estados Unidos.

2.2.2. Infraestructura

- Para desarrollar la infraestructura de Colombia se recomienda nuevo régimen de concesiones, que establezca un ambiente de estabilidad y predictibilidad para las inversiones de largo plazo que se requieren en estos sectores. Además se sugiere fortalecer las Comisiones Reguladoras, dotándolas de autonomía administrativa, presupuestal y técnica; períodos fijos para los comisionados que no coincidan con el período presidencial; Otorgar a las comisiones la función de regular y vigilar a la industria. Esto incluye otorgar licencias y títulos habilitantes, regular la competencia, los precios y la calidad del servicio. Así mismo, se sugiere un nuevo Régimen de Servicio Universal que aplique para todos los servicios de infraestructura, que modifique el esquema de subsidios y contribuciones de la Ley 142 y 143 de 1994. El actual régimen no garantiza el servicio universal, encarece excesivamente los servicios para los sectores industriales y comerciales, no es transparente y no incentiva la competencia y la eficiencia. Además se hacen recomendaciones sectoriales orientadas a promover la competencia en los

distintos servicios de infraestructura como telecomunicaciones, transporte, energía y agua.

2.2.3. Mercado Laboral

- Se propone una reforma profunda orientada a reducir los costos laborales. Para tal fin se sugiere reducir las contribuciones parafiscales en 2%, reducir las contribuciones solidarias a salud y pensiones y flexibilizar el salario mínimo.

2.2.4. Sistema Financiero

- Para desarrollar el sistema financiero y de capitales se propone la eliminación los controles al movimiento de capitales, fortalecer la regulación y supervisión bancaria y de valores, eliminar las inversiones forzosas y reducir los coeficientes de encaje y facilitar la consolidación de servicios en el sector. Además se proponen reformas para proteger efectivamente a los acreedores.

2.2.5. Comercio Exterior y Facilitación Aduanera.

- Para facilitar el comercio se propone una estrategia de modernización de la administración aduanera por medio de la adopción de tecnologías modernas de determinación de riesgo y de inspección que agilicen los trámites aduaneros y concentren tanto las inspecciones como los esfuerzos de represión sobre las operaciones sospechosas de fraude y sobre los pasos de frontera poco controlados en la actualidad.

2.3. Nivel III – Facilidad de la Inversión.

- Para facilitar la inversión se proponen una serie de reformas orientadas a eliminar y simplificar trámites y fortalecer la legislación sobre competencia.

INTRODUCCIÓN: LOS BENEFICIOS DE LA IED

Los beneficios de la Inversión Extranjera Directa (IED) son innegables. La IED aumenta directamente el crecimiento económico gracias a aumentar el stock de capital de la economía. Además, refuerza y acelera el desarrollo porque promueve la transferencia de tecnología, aumenta la integración y el comercio internacionales e incentiva la formación de capital humano y el desarrollo empresarial. Además, tiene un efecto positivo sobre el ahorro y la inversión de los países destinatarios de la misma porque libera recursos para la ejecución de proyectos alternativos y ayuda a convertir el ahorro doméstico en inversión productiva a través del fortalecimiento del mercado de capitales doméstico[1].

Sin embargo, para que esos beneficios se obtengan plenamente debe existir un marco institucional y de política orientado hacia el mercado y que promueva la competencia y el beneficio para el consumidor. Unas estructuras legales y regulatorias adecuadas y sólidas deben complementar políticas de libertad de mercados y competencia. La experiencia internacional demuestra que la atracción de Inversión Extranjera Directa es una labor de país, integrada y no dependiente únicamente de la labor de una entidad especializada en promoción. Sin embargo, sí es una función de doble vía, pues así el país desarrolle ventajas competitivas frente a los destinos alternativos de la IED, la agencia de promoción debe contar con una estrategia adaptada para el apalancamiento de las ventajas existentes. Así mismo, en la medida en que la agencia de promoción identifique áreas en donde se puede mejorar la competitividad del país con cambios de política, debe informar a las entidades correspondientes dentro del gobierno nacional para que esos cambios sean puestos en marcha.

En consecuencia este estudio se divide en cinco grandes partes: (I) Coyuntura y Tipos de IED y Experiencias Internacionales; (II) Requerimientos de Inversionistas y Metodología del Estudio; (III) Diagnóstico y Recomendaciones de Política; (IV) Análisis Sectorial; y (V) Estrategia de Promoción.

En la primera parte del estudio se presenta información sobre la evolución reciente de los flujos de inversión extranjera en el ámbito mundial y sobre la participación que ha venido teniendo y se espera continúe teniendo América Latina y Colombia en particular.

En la segunda parte se realiza un análisis del proceso de selección de localización que adelantan los potenciales inversionistas. A partir de ese proceso se deriva una metodología para priorizar los temas que serán analizados en el caso colombiano.

Tomando como base dicha metodología, en la tercera parte se presenta un breve diagnóstico de la situación de Colombia en los temas de mayor relevancia para potenciales inversionistas. El tema de la seguridad y el orden público, que es críticamente importante para los inversionistas extranjeros, ha presentado una indiscutible mejoría en los últimos años, gracias a lo cual ha aumentado la inversión extranjera directa en Colombia. Por consiguiente, dado que el tema de seguridad y orden público escapa al ámbito de gestión de Proexport y que el Gobierno Nacional ya dispone de un efec-

[1] Borensztein E., De Gregorio J y Lee J-W (1995), "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" NBER Working Paper No. 5057, Baharumshah, AZ. y Thanoon, M. (2002), "Foreign Capitals, Savings and Economic Growth: A Dynamic Panel Study on the East Asian Countries", UP Malaysia, Razin, A, E Sadka, CW Yuen y MP Page (1997), "Channeling Domestic Savings into Productive Investment Under Asymmetric Information: The Essential Role of Foreign Direct Investment"- NBER Working Paper

tivo plan de gestión al respecto, el tema no fue analizado directamente en este trabajo.

En la cuarta parte del estudio se realiza un análisis sectorial que parte del diagnóstico del potencial de "oferta", el que tiene el país que ofrecer a potenciales inversionistas, y de "demanda", el nivel de atractivo de estos sectores para potenciales inversionistas. A este análisis se suma uno relacionado con el impacto del crecimiento de la inversión en cada uno de dichos sectores sobre el crecimiento del PIB y la creación de empleo y exportaciones, utilizando un Modelo de Equilibrio General, desarrollado por Fedesarrollo. Este análisis permite identificar sectores en los cuales Colombia tiene ciertas ventajas y que internacionalmente son destinos de inversión con el objetivo de promover los de mayor impacto doméstico.

Los análisis llevados a cabo en la primera, segunda y tercera parte del estudio son importantes para desarrollar adecuada y efectivamente una estrategia de promoción. La agencia encargada de esta labor debe estar en capacidad de identificar claramente las ventajas competitivas del país, tanto desde un punto de vista de política general como de sectores en particular, así como los temas críticos que deben ser resueltos para atraer inversión extranjera. Adicionalmente, debe poder priorizar y clasificar esos temas críticos con un enfoque de política pública para promover ante las entidades responsables las acciones que sean prioritarias.

En la quinta parte, y con base en los resultados obtenidos en las anteriores, se realiza un análisis específico de Proexport en lo referente a su función de promoción de inversión extranjera. De ese análisis se deriva una propuesta de metodología para el desarrollo de la estrategia de promoción de la entidad, que se aplica de manera ilustrativa en cuatro sectores particulares. Esa aplicación aborda tanto la dimensión estratégica como la táctica y describe los recursos requeridos para la ejecución de la misma. Además esta sección incluye una serie de recomendaciones priorizadas derivadas del diagnóstico hecho en la sección tercera.

COYUNTURA ACTUAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Existen más de 65.000 compañías actualmente en el mundo que han realizado inversiones extranjeras directas (IED). Estas compañías tienen más de 850.000 subsidiarias o afiliadas alrededor del mundo y generan más de 54 millones de empleos, el doble del valor de hace sólo una década. La mitad de estas afiliadas o subsidiarias se encuentran en países en desarrollo.

Este auge en la IED en el mundo es un fenómeno particular de los últimos 15 años. En 1990, el stock mundial de IED totalizó USD1,7 billones. Para 2003 el stock mundial de la IED superaba los USD7 billones. Aproximadamente 90% de las compañías inversionistas son de países desarrollados, aunque este porcentaje está disminuyendo, en la medida en que más compañías de los países en desarrollo comienzan a invertir en el exterior. Los receptores de estos flujos de inversión son primordialmente otros países desarrollados -aproximadamente 75% de los flujos- mientras que el 25% restante se destina a países en desarrollo. Los países en vías de desarrollo pasaron de capturar USD26 millardos en 1990 hasta USD146 millardos en 2003.

La búsqueda de nuevos mercados o de nuevas oportunidades para lograr eficiencias ha llevado a los inversionistas internacionales a reanudar sus esfuerzos por buscar países que ayuden a cumplir sus objetivos. Los pronósticos de la Economist Intelligence Unit (EIU) aseguran que los flujos de IED a partir de 2004 irán nuevamente en ascenso. Paralelo a este fenómeno, también se espera que a medida que dichos flujos aumenten, el número de locaciones o países con pretensiones de atraer la IED sean aún mayores y más competitivos.

Es esta coyuntura -un ambiente de resurgimiento de IED en el que América Latina tiene pocas ventajas para aumentar su participación en los flujos- la que Colombia enfrenta en cuanto a la atracción de IED. La iniciativa de generar condiciones que permitan la atracción y

promoción de IED tomadas por Colombia está encaminada a incrementar la competitividad del país en una coyuntura de gran competencia por estos recursos de inversión.

Colombia no ha tenido un resultado muy exitoso en lo que atracción de la IED se refiere: Los montos han sido bajos en relación con los principales receptores de IED a escala mundial, y la inversión que se ha logrado atraer es más casuística que sostenida en el tiempo. En cuanto a los años venideros, el auge esperado en los flujos de la IED va a estar acompañado con una fuerte competencia a escala global por la atracción de los mismos, pues se espera que Asia -y en particular países como India y China- sean los grandes receptores del crecimiento de la inversión extranjera en el ámbito global. Eso hace que Colombia deba adoptar medidas que hagan del país uno más competitivo y atractivo para la IED si es que quiere participar, de manera sostenida y confiable, de los beneficios que la misma trae.

PRIMERA PARTE

I. LOS DIFERENTES TIPOS DE IED Y SU APLICACIÓN EN COLOMBIA.

Hay varias formas en las cuales se puede clasificar la IED. Para enmarcar la discusión en el caso específico de Colombia y para entender que tipo de inversión ha atraído el país hasta el momento y que tipo de inversión se quisiera atraer hacia el futuro, se utilizarán dos grandes clasificaciones.

La primera tiene que ver con el grado de "competencia" al cual está sometida cierto tipo de inversión. En ese sentido, existen dos rubros de clasificación:

- Inversión por Da cual no hay gran competencia como algunos proyectos asociados a recursos o activos específicos del país (petróleo, gas, carbón, u otros recursos naturales), o por activos específicos disponibles a precios atractivos, tales como empresas estatales privatizadas o empresas constituidas que ya son privadas pero que están a la venta (Mergers & Acquisitions, o M&A).

- Inversión por la cual hay competencia entre países. En este otro caso, un inversionista ya ha decidido desarrollar parte de su cadena de producción o servicios en alguna parte del mundo, y está eligiendo entre diversas alternativas para la ubicación de su inversión o proyecto.

La otra clasificación de la IED –complementaria a la anterior- permite organizar la inversión dependiendo de su objetivo final:

- ***La inversión en busca del recurso*** (factores de producción de bajos precios: materias primas, mano de obra), que puede clasificarse dentro de la IED que no es competida;

- ***La inversión en busca de activos estratégicos*** (activos con ventajas competitivas o estratégicos para una compañía en particular), que puede clasificarse dentro de la que no es competida;

- ***La inversión que busca el mercado*** (políticas de sustitución de importaciones, costos de transporte, diferenciales en el gusto del consumidor, magnitud del mercado), que puede clasificarse como cualquiera de los dos tipos de inversiones en términos de competencia;

- ***La inversión en busca de eficiencia*** (outsourcing de componentes, diferenciación del producto, eficiencia de costos y condiciones), que se clasifica dentro de las inversiones que requieren competencia. Se conoce como inversión de *Greenfield.*

La IED que idealmente se debe tratar de promover y atraer es aquella que sea "greenfield" (por mayor generación de empleo y crecimiento económico, y por el aumento del stock de IED) y permanente (para mantener un flujo de IED constante). En ese sentido, es mu-

cho más probable que dicha inversión provenga de inversionistas buscando eficiencias o mercado, que en aquellos que estén buscando un activo o un recurso en particular (Cuadro 1).

Cuadro 1
AFLUENCIA DE IED A COLOMBIA, AGRUPADA POR TIPO DE IED (% del PIB)

Año	Sin competencia	Con competencia
2000	2,1	0,7
2001	2,4	0,7
2002	2,1	0,6
2003*	2,5	0,8
2004*	1,5	0,5

* Proyectado.
Fuente: Cálculos TSG con base en la Tabla 1 y los datos del PIB.

El anterior análisis permite concluir que Colombia es vista como un destino casuístico para la IED. Es decir, al país llegan inversiones que provienen de situaciones particulares de Colombia, no replicables en otra parte del mundo (recursos naturales, mercado doméstico atractivo para ciertos bienes y servicios y oportunidades de M&A, en esencia). Ese tipo de inversiones seguramente seguirá llegando al país; sin embargo, para que Colombia entre de lleno a competir por la IED que requiere de condiciones creadas (aquella que tiene competencia) se deben reformar ciertos aspectos del ambiente de inversión que harán del país uno más competitivo y atractivo en relación con sus competidores. A su vez, es necesario dar a conocer aquellos aspectos o condiciones ofrecidas por el país que pueden representar importantes ventajas y que pueden ser desconocidas por potenciales inversionistas u opacadas por otros factores negativos en el país.

A. Lecciones de experiencias internacionales

1. Lecciones generales derivadas de experiencias internacionales

Existen varios factores comunes que permiten explicar qué funciona y qué no funciona para atraer IED a un país. Por una parte, es necesario definir qué tipo de inversión extranjera se busca atraer, puesto que existen por lo menos dos grandes tipos: aquella que busca ampliar su mercado y aquella que busca aumentar su eficiencia y su competitividad. Para atraer el primer tipo de inversión es necesario contar con un mercado disponible de gran tamaño o que ofrezca perspectivas de crecimiento a través de lograr acceso a un mercado de gran tamaño al que anteriormente no se tenía acceso, cosa que sucede cuando se firman acuerdos de libre comercio.

Para atraer el segundo tipo de inversión es necesario ofrecer ventajas que permitan a los inversionistas mejorar su eficiencia para acceder a mercados que consideran estratégicos. Ello incluye un ordenamiento jurídico estable, predecible y amigable con el inversionista, una mano de obra de bajo costo y alta productividad que ofrezca ventajas específicas, como su formación técnica, su capacidad bilingüe o alguna similar, y una infraestructura de excelente calidad y costo adecuado. Es decir, es necesario ofrecer insumos que le permitan a los inversionistas aumentar su eficiencia y reducir sus costos para aumentar los ingresos y la rentabilidad de sus accionistas.

2. Lecciones por aprender de otros países

- Estabilidad regulatoria y normativa para el inversionista.
- Una adecuada infraestructura.
- Bajas tasas de impuestos y bajos aranceles.
- Oferta de una mano de obra capacitada eficiente, de alto nivel técnico, anglófona y de bajo costo.
- El diseño y la ejecución de una clara y enfocada estrategia de promoción son críticamente importantes y la creación de una agencia muy profesional.
- Acceso a un mercado ampliado como consecuencia de una adecuada estrategia de integración comercial.

- La existencia de husos horarios complementarios, que podría ser una debilidad, se convierte en una fortaleza con un buen aprovechamiento.

SEGUNDA PARTE

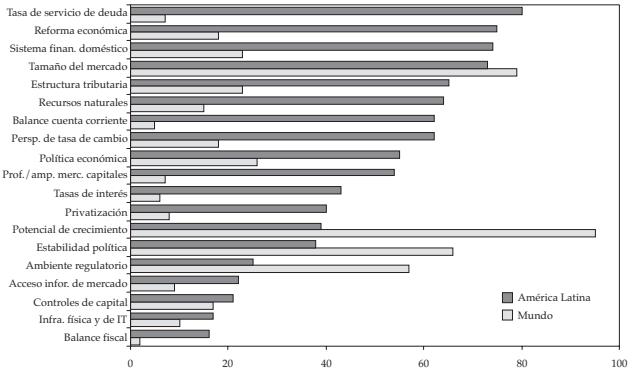
I. FACTORES PRINCIPALES DE LOS INVERSIONISTAS PARA LA IED Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.

La pregunta para los inversionistas es: ¿Cuáles son esos factores que *más* inciden en las decisiones de inversión internacional?

Para responder a esta pregunta se ha utilizado la base de datos del FDI Confidence Index® (FDI CI) de A.T. Kearney. Como nota metodológica, a continuación se verán los resultados para el total de los inversionistas (total mundo) como para los inversionistas que indicaron que tienen intenciones de invertir en América Latina en los próximos tres años (ver Gráfico 1).

Los requerimientos de inversionistas listados anteriormente son las respuestas a la pregunta: ¿Cuáles tres factores serán mas importantes en sus decisiones de inversión cuando considere un país como destino para la inversión en los próximos tres años? (ver Anexo II.1 para desagregación de temas comprendidos en cada una de los factores y calificación obtenida por Colombia en particular). Como se puede observar en le gráfico anterior: i) el ordenamiento de los factores es diferente a nivel global que para inversionistas considerando invertir en América Latina y que por lo tanto es crucial darle la importancia que se merece estos factores si se quiere incrementar el atractivo del país como destino de inversión; y ii) que para América Latina, los factores de deuda externa, reforma económica y sistema financiero son importantes para los inversionistas y que *señalan* una creciente preocupación por la estabilidad de los países de la región.

Gráfico 1
ATK FDI CONFIDENCE INDEX, RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA VERSUS MUNDO



Fuente: A.T.Kearney.

Esos factores serán determinantes a la hora de diseñar una estrategia para la atracción de la IED a Colombia, misma que deberá tener en cuenta que estos factores cambian en el tiempo, razón por la cual deberá ser lo suficientemente flexible para adoptar dichos cambios de manera eficiente.

A. Proceso de selección de destino para la IED

Para el caso particular de América Latina, los factores más importantes que mirarán los inversionistas durante los próximos tres años[2] se pueden agrupar en tres grandes categorías:

- Estabilidad: Son aquellos factores que miran los inversionistas para evaluar qué tan estable desde el punto de vista macroeconómico, político y jurídico es un país en particular. (Tasa de Servicio de Deuda, Reforma Económica, Estructura Tributaria, Balance de Cuenta Corriente, Perspectiva de Tasa de Cambio, Tasas de Interés, Estabilidad Política y Balance Fiscal).

- Calidad de las políticas económicas: en esta categoría están aquellos factores que tienen que ver con la implementación de políticas económicas y sus

[2] Fuente: FDI Confidence Index, 2004. AT Kearney. Principales factores considerados por compañías interesadas en invertir en América Latina en el período 2005-2008.

efectos sobre ciertos factores particulares en el entorno económico de un país en particular. (Sistema Financiero Doméstico, Política Económica, Profundidad del Mercado de Capitales, Privatización, Acceso a Información de Mercado, Controles de Capital).

- Competitividad: En esta última categoría se incluyen los factores que son más relativos a la competitividad y a sectores en particular. (Tamaño de Mercado, Recursos Naturales, Potencial de Crecimiento, Ambiente Regulatorio e Infraestructura Física y de IT).

Esta división de los factores para América Latina contrasta con el resultado del orden de los factores importantes en el ámbito global que resulta de la misma encuesta. En términos generales, los factores relacionados con la estabilidad pasan a tener más relevancia cuando se piensa específicamente en América Latina.

B. La importancia de la tasa de descuento para seleccionar proyectos

Los inversionistas deciden la localización de sus proyectos al comparar las tasas de descuento de distintas alternativas de localización. Todos aquellos factores analizados por un inversionista al momento de ir a tomar la decisión de inversión se conjugan y reflejan en la tasa de descuento. Entre los factores analizados están el nivel de riesgo que perciben, que incluye factores de política, macroeconómicos, jurídicos y otros. Posteriormente se suma el riesgo asociado al sector particular o riesgo de mercado, obteniéndose así la rentabilidad mínima para la porción de capital. A lo anterior se suma el costo de los recursos de deuda.

Como resultado un país al que se asocian muchos riesgos termina teniendo un número mucho menor de proyectos que son viables. En consecuencia, el entender los riesgos existentes, entenderlos y solucionarlos, es crítico para lograr que proyectos ubicados en el país sean atractivos y se logre atraer recursos significativos de IED.

Metodología de priorización de temas en el estudio. Utilizando el proceso de toma de decisiones de un inversionista, se diseñó la metodología para la priorización de los temas del presente estudio. La misma se basa en dividir los temas en niveles de importancia, paralelos al proceso de toma de decisiones de un inversionista extranjero, tal como se describe a continuación:

Nivel I - Evaluación de condiciones inhibitorias o de riesgo: los inversionistas realizan una primera aproximación a los países de la región para revisar aquellas condiciones que sean inhibitorias de la inversión, es decir, aquellas que impidan la consideración de la región o país como destino de inversión. Dentro de esta clasificación se encuentran fundamentalmente aquellas relacionadas con la estabilidad y calidad de políticas económicas como la estabilidad macroeconómica, política y jurídica, la necesidad de una justicia eficaz, el acceso a mercados ampliados y la dotación de factores.

N*ivel II - Análisis de determinantes de rentabilidad del proyecto*: una vez evacuado el análisis anterior, los inversionistas entran a analizar factores particulares a la estructura de costos de la inversión a ser realizada, enfocados específicamente en la rentabilidad esperada del proyecto. Dentro de esta evaluación se analizan aquellos relacionados con costos de mano de obra, costos de servicios públicos e infraestructura en general, incentivos tributarios, impuestos particulares al sector, etc.

***Nivel III - Análisis de factores que determinan la retención de la inversión en un país*:** el tercer nivel para la toma de decisiones por parte de un inversionista extranjero no está relacionado con la selección de país o con la determinación de costos o rentabilidad de la inversión. Los factores clasificados como Nivel III tienen un gran impacto en la eficiencia de la inversión localizada así como en el impacto de dicha inversión en el país, por ejemplo en lo relacionado con las externalidades positivas que pueden derivarse de la inversión de ser esta mantenida.

Es importante resaltar que de no atender los problemas estructurales y de política (Nivel I y Nivel II), la IED seguirá siendo casuística y relacionada con recursos naturales y activos subvalorados.

C. Selección de países competidores y competitividad de Colombia en macro-factores.

Para realizar el análisis y la escogencia de los países competidores se identificaron dos aspectos: i) los factores de mayor influencia en las decisiones de inversión de inversionistas que tienen a América Latina en la mira en los próximos tres años; y ii) los principales competidores de Colombia por inversión extranjera directa, según su competencia con Colombia en diferentes sectores y según la posición competitiva que les otorgan los inversionistas que están considerando invertir en el país. La posición competitiva de Colombia consistió en medir el desempeño de Colombia, utilizando varias variables, en cada uno de estos factores contra el de sus principales competidores. La metodología detallada para la escogencia de los países competidores se encuentra en el Anexo II.3.

Con base en la metodología descrita en ese anexo, se identificaron los siguientes países competidores con Colombia (Cuadro 2).

Como se puede deducir de la siguiente tabla, los principales competidores de Colombia son todos países en América Latina, los cuales tienen características, factores y complejidades similares a las del país. Sin embargo, es de anotar que Colombia también está compitiendo, aunque en un segundo nivel, con otros países emergentes, particularmente con India y China, los campeones en atracción de IED durante los últimos años.

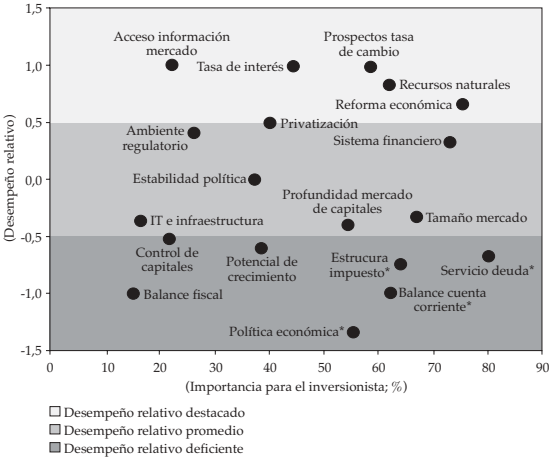
Cuadro 2
PAÍSES COMPETIDORES CON COLOMBIA

Principales	Secundarios	Terciarios
Brasil	*Grandes economías emergentes:*	*Países desarrollados*
México	China	Estados Unidos
Venezuela	Rusia	Gran Bretaña
Chile	India	Canadá
República Dominicana	Indonesia	Italia
Argentina	Pakistan	Australia
Panamá	*Medianas/pequeñas economías emergentes:*	
Perú	Turquía	
Costa Rica	Sudáfrica	
Ecuador	Tailandia	
	Egipto	
	Filipinas	
	Vietnan	

Para poder identificar los aspectos prioritarios a mejorar si Colombia quiere incrementar su posición competitiva (primero) ante sus más cercanos competidores, así como ante competidores emergentes, se posicionaron los factores de inversión en una matriz (ver Grafíco 2) que correlaciona la importancia del factor con el desempeño relativo de Colombia en el mismo. Esta matriz arroja los factores prioritarios a mejorar: la política económica, el balance en cuenta corriente, el servicio de la deuda y la estructura tributaria. Íntimamente ligados a estos factores están el balance fiscal y el potencial de crecimiento, factores en los cuales también Colombia tiene un desempeño deficiente entre sus competidores principales. En conclusión, la estabilidad, y particularmente aquella relacionada al tema fiscal (deuda, impuestos, política) surge como la principal barrera competitiva de Colombia hoy.

Los resultados del cuadro anterior en cierta medida confirman el análisis del tipo de IED que está atrayendo Colombia actualmente. En términos relativos, el país

Gráfico 2
MATRIZ DE FACTORES PRIORITARIOS A MEJORAR



* Factores prioritarios a mejorar para incrementar la competitividad.

se destaca por sus recursos naturales, privatización y acceso a información de mercados (entre otros), factores típicos para aquella inversión que no tiene competencia. Así mismo, en materia de políticas económicas y estabilidad, el país tiene un desempeño promedio o deficiente en casi todos los factores (salvo en lo relacionado a la política monetaria y la estabilidad de la tasa de cambio). Es ahí donde el gobierno puede actuar, reformando las políticas y factores conducentes a una mayor atracción de la IED, las cuales se presentarán en la tercera parte de este documento.

TERCERA PARTE

I. DIAGNÓSTICO

A. Macroeconomía

1. Importancia de la estabilidad macroeconómica sobre las decisiones de inversión

La estabilidad macroeconómica es uno de los requisitos más importantes de los inversionistas al decidir el posible destino de sus inversiones. La estabilidad macroeconómica incide en forma muy significativa sobre el riesgo de cualquier inversión. Así, una percepción de riesgo económico alto se traduce en una tasa de descuento alta para cualquier inversionista y le resta rentabilidad y viabilidad a cualquier proyecto de inversión. En particular, fluctuaciones en la tasa de cambio, la inflación y el crecimiento económico afectan el valor de los activos y las estructuras de retornos de cualquier inversión. En consecuencia, la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria más no suficiente para recibir inversiones y por eso constituye una prioridad de nivel 1.

2. Comparación internacional de la estabilidad macroeconómica de Colombia

Hasta la década pasada, Colombia, conjuntamente con Chile, era considerada por los inversionistas como una excepción a la regla de *"boom and bust"* de América Latina. El manejo fiscal y monetario prudente que Colombia implementó desde finales de la década del sesenta le permitió a Colombia establecer una reputación de estabilidad, incluso durante períodos de adversidad económica como la crisis de la deuda de los años ochenta. Sin embargo, desde 1990, el desempeño de Colombia ha sufrido un marcado deterioro que sólo se ha empezado a revertir en los últimos años. En efecto, mientras casi todos los países de América Latina redujeron su déficit fiscal durante los años noventa, el de Colombia registró un importante crecimiento. Esta situación llevó a que Colombia experimentara durante los años noventa una mayor volatilidad en el producto, crisis cambiarias, tasas de crecimiento similares a las de la región y niveles de endeudamiento altos, similares a los de México, pero inferiores a los de Brasil y Argentina.

3. Diagnóstico macroeconomía. Debilidades y fortalezas de Colombia

3.1. Debilidades

Menor crecimiento económico

Durante la década del ochenta Colombia creció más rápidamente que América Latina. Sin embargo, el crecimiento promedio de Colombia en la década de los noventa fue de 0.89% frente a 1.33% de la región y es apenas levemente superior al promedio de la región en lo que va de esta década. El origen del menor crecimiento promedio en las últimas dos décadas y la mayor volatilidad macroeconómica en Colombia durante los años noventa es en buena parte resultado del desequilibrio en las cuentas fiscales.

Desequilibrio fiscal y nivel de endeudamiento público

El desequilibrio fiscal en Colombia es en buena medida consecuencia de la rigidez en el gasto público. Una serie de normas constitucionales y legales introducidas durante la década del noventa aumento las obligaciones del Estado colombiano y particularmente de la Nación. Desde entonces, el rápido crecimiento de las transferencias constitucionales y legales llevaron a

que el Gasto del Sector Público No Financiero pasará de ser 22% del PIB a 33,7% del PIB en el 2004 Este tamaño del gasto está muy por encima del promedio latinoamericano, que se sitúa en 24% el PIB. Como las transferencias son responsabilidad del Gobierno Nacional, el gasto de éste último ha crecido en la última década hasta llegar a 21,1% del PIB. Aunque los ingresos también han aumentado hasta alcanzar 22,9% del PIB, luego de sucesivas reformas tributarias, el déficit fiscal sigue siendo considerable. Las posibilidades de continuar aumentando el recaudo tributario son limitadas, especialmente sin afectar la competitividad de las empresas localizadas en Colombia. Por esta razón, el ajuste fiscal debe recaer sobre el gasto no prioritario. Para hacer este ajuste es urgente hacer mucho mas flexible el proceso presupuestal para que los rubros se determinen con base en objetivos de política de la administración.

3.2. Fortalezas

La principal fortaleza de Colombia en materia económica es la independencia y credibilidad del Banco de la República y el desempeño del país en materia de inflación, que en los últimos diez años se ha reducido en forma consistente hasta llegar a 5%. Así mismo, el adecuado manejo monetario ha permitido generar una relativa estabilidad en la tasa de cambio y en las tasas de interés, bajo el régimen de libre flotación e inflación objetivo, que ha contribuido a generar un adecuado clima de inversión. Esta situación ha fortalecido la reputación del Banco de la República, que hoy goza de credibilidad y reconocimiento técnico nacional e internacional. Sin embargo, el deterioro fiscal puede llegar a afectar la efectividad de la política monetaria y la credibilidad del modelo de inflación objetivo y tasa de cambio flotante que el Banco implemento desde el año 2000.

B. Marco Legal

1. La importancia de Marco Legal en las decisiones de inversión

El marco legal de un país define el conjunto de reglas por las cuales se regirán las relaciones entre un inversionista y el resto de la sociedad y con el Estado. Determina cuales son las actividades y acciones aceptables y correctas y cuales son incorrectas y cómo se sanciona a quien realice actividades o acciones incorrectas, al tiempo que establece cómo se resuelven los conflictos entre miembros de la sociedad y con el Estado. Por consiguiente, el marco normativo y legal resulta de fundamental importancia para la toma de decisiones sobre la inversión

2. Comparación Internacional

2.1. Nivel I

Estabilidad jurídica

La estabilidad jurídica se logra, en parte, con la firma y puesta en marcha de acuerdos internacionales que por su jerarquía prevalezcan sobre la regulación nacional. Colombia sólo ha suscrito dos tratados bilaterales de protección de la inversión, mientras que países competidores por IED, como Argentina o Chile, han firmado 54 y 47, respectivamente. Además, Colombia cuenta con pocos acuerdos comerciales internacionales vigentes en comparación con otros países, como Chile, México o Vietnam. Como resultado de esto, tanto el PIB como el PIB per cápita del mercado disponible para los productores ubicados en Colombia es pequeño en comparación con países como Chile o México, que son fuertes competidores por inversión extranjera directa.

Eficacia de la Justicia

Colombia tiene más procedimientos que requieren solución judicial que la mayoría de los países de la región, salvo Ecuador, Venezuela y Panamá, pero tiene unos tiempos de solución más cortos que la mayoría de países de la región, salvo Chile y Panamá. Tanto Chile como los países de alto ingreso de la OECD tienen números de procesos obligatorios, tiempos de duración de los procesos y costos de los procesos más bajos que Colombia, y en todos los casos la diferencia es significativa.

2.2. Nivel II

Protección al Inversionista

Colombia ofrece unos niveles de protección relativamente adecuados en comparación internacional. Sin embargo, resulta preocupante desde la perspectiva competitiva que Colombia ofrece protección inferior a la ofrecida por varios de los principales competidores por inversión en América Latina y el Caribe. Ello es relevante en la medida en que una vez un inversionista ha decidido invertir en América Latina, puede ser más atractivo realizar dicha inversión en algún otro país de la región en lugar de hacerlo en Colombia.

2.3. Nivel III

Derechos de propiedad - Garantías de acceso al crédito

En Colombia, como mucho, el 10% del stock de capital que existe en Colombia, puede ser utilizado como garantía de préstamos, lo que significa que la expansión económica basada en el crédito se encuentra muy restringida.

3. Diagnóstico

Colombia no ha desarrollado un plan activo y organizado de mejoramiento de su competitividad internacional para atraer IED, especialmente en lo que tiene que ver con su marco normativo, y la comparación internacional así lo demuestra. En consecuencia, el marco normativo vigente no resulta atractivo, tanto por la inestabilidad en el mismo como en lo poco amigable del mismo con la propiedad y la inversión.

La competitividad de Colombia en términos de atracción de IED es baja y que su principal atractivo es la disponibilidad de recursos naturales y de algunas oportunidades de mercado interesantes en algunos sectores. Así se comprende porqué Colombia ha atraído fundamentalmente inversión extranjera que busca recursos y por la cual no compite con otros país. De hecho, de la IED que entra al país, correspondiente al 2,8% del PIB en valores para 2004, un 2,2% del PIB corresponde a inversión destinada a la explotación de recursos naturales, como petróleo y productos de la minería, o en comunicaciones, electricidad, gas y agua e instituciones financieras -todas actividades que aprovechan recursos existentes en el país y no enfrentan competencia significativa de otros países- y sólo un 0,6% se destinó a inversiones en manufacturas y servicios que compiten internacionalmente por la atracción de la IED.

3.1. Nivel I

Inestabilidad Jurídica

Si bien hay dimensiones de inestabilidad normativa que son comunes a todos los países del mundo, el grado de inestabilidad normativo en Colombia es excesivo y se ve agravado por la ausencia de instancias formales y participativas de consulta previa de la normativa que será expedida. Además, la ausencia de un conjunto de acuerdos internacionales que (aqui hace fala algo de texto para completar el párrafo????

Eficacia de la Justicia

La justicia ordinaria Colombiana ha sido diagnosticada como ineficaz por múltiples entidades, entre otras por el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura. El principal problema que se le imputa a la justicia ordinaria es la congestión de los despachos judiciales. Al respecto y a pesar de varias reformas al Código de Procedimiento Civil sigue presentándose una acumulación de procesos en materia civil.

Restricciones a la Inversión

El régimen de inversiones internacionales colombiano es abierto, competitivo y amigable con la inversión, con pocas restricciones y excepciones.

3.2. Nivel II

Comercio Exterior y Facilitación Aduanera

A pesar de existir un número importante de instrumentos y mecanismos para la promoción del comercio exterior, sólo resultan efectivos algunos pocos. En particular, los Planes Especiales de Exportación-Importación -Plan Vallejo- tienen un elevado nivel de utilización en algunos sectores industriales y agropecuarios a pesar de las dificultades que existen en su acceso y administración, y los programas de UAP -Usuarios Aduaneros Permanentes- y de AltEx -usuarios Altamente Exportadores tienen también grados relativamente elevados de utilización por parte de los empresarios. Los demás instrumentos son poco utilizados por debilidades en su reglamentación, que los hace difíciles de llevar a la práctica.

La cantidad de trámites y documentos exigidos y las mœltiples dificultades prácticas en la operación aduanera hacen que en la práctica la aduana no sea un ente facilitador del comercio sino una barrera al mismo. La existencia de una normativa dispersa, que varía enorme y frecuentemente, la existencia de una Ley Marco que data de 1973, la baja disponibilidad de personal adecuadamente entrenado, la proliferación de trámites y de controles redundantes y reiterativos y la dificultad para poner en marcha mecanismos de facilitación como la Ventanilla única de Comercio Exterior hacen que el régimen aduanero colombiano genere mœltiples trabas y dificultades para sus usuarios.

Adicionalmente, la administración de aduanas presenta dificultades en la interpretación y aplicación de la normativa por cuanto carece de un adecuado apoyo informático, a pesar de que el sistema MUISCA es pionero en el área tributaria y reconocido por su excelente diseño y orientación, así como de la adecuada capacitación y entrenamiento de los funcionarios.

Protección de los Derechos de Inversión

En términos generales, Colombia cuenta con un régimen de inversión abierto que permite con facilidad la inversión en prácticamente cualquier sector de la economía, salvo algunos reservados por consideraciones de seguridad nacional, como la producción y venta de armamento, y algunos otros pocos sectores. La protección a la inversión extranjera proviene desde la Constitución Nacional misma, que consagra el trato nacional como uno de los principios rectores de la normativa nacional.

Sin embargo, existen restricciones importantes en la autorización del endeudamiento entre filiales y casas matrices de la misma compañía con el objetivo de controlar el lavado de activos, en cumplimiento de convenciones internacionales. Sin embargo, la regulación existente impide que los inversionistas que cometen errores al momento de registrar su inversión reciban el mismo tratamiento de las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y en consecuencia puedan corregirlos.

Por último, la regulación sobre procesos concursales y concordatarios actualmente vigente ya cumplió su plazo de vigencia. Además, el régimen actual genera incertidumbre sobre la prioridad para el pago de acreencias en la medida en que el régimen permite que la misma sea modificada respecto de lo que plantea como lineamiento básico el Código de Comercio.

3.3. Nivel III

Baja actualización tecnológica de las entidades públicas

La mayoría de las entidades del sector público tienen un bajo grado de actualización tecnológica en lo que hace a su capacidad de procesar información, recibir y procesar electrónicamente solicitudes y entregar resultados de esas solicitudes por la misma vía. Además, la obsolescencia tecnológica de las entidades estatales también se manifiesta en la ausencia de sistemas de gestión organizados y sistémicos en esas entidades que permitan la definición de indicadores de gestión y de proceso, que permitan contar con proce-

sos estandarizados y que posibiliten la adopción de esquemas de mejoramiento continuo.

Aspectos del Régimen Laboral

La legislación prohíbe contratar con vinculación laboral extranjeros en más del 10-20% del total de empleados, con limitaciones específicas dependiendo del escalafón del personal. Además, la regulación laboral exige la contratación de aprendices del SENA para empresas con más de 50 empleados para la realización de ciertos tipos de actividades preestablecidas. Esta exigencia constituye una barrera en la medida en que la oferta de aprendices no necesariamente coincide con la demanda en calidad o especificidad de la formación.

Otros aspectos del Régimen de Sociedades

El régimen de sociedades en Colombia está desactualizado en lo que se refiere a la autorización de operaciones de reorganización empresarial por que exige autorización previa para la realización de negocios relacionados con el patrimonio de las empresas por valores muy pequeños.

Constitución, Registro y Gestión de Inversiones Extranjeras y Operaciones con Divisas

Los requisitos administrativos para la constitución de inversiones por personas jurídicas o naturales de origen extranjero son elevados y complejos en sus trámites administrativos, en buena parte como resultado de los controles al lavado de activos. Si bien es claro que es necesario que existan controles para evitar ese flagelo, la forma de dichos controles genera notables dificultades en la atracción de IED.

Esto se suma al hecho de que las transacciones con divisas tienen controles diferentes por parte de cuatro entidades, pero los regímenes sancionatorios de las mismas consideran de manera diferente faltas similares. Además, la Superintendencia de Sociedades cuenta con un régimen sancionatorio que no define un esquema de calificación de las faltas y de correspondencia entre la falta y la sanción. Así, faltas leves de forma pueden llegar a acarrear las máximas sanciones autorizadas, lo que genera incertidumbre entre los inversionistas.

Por su parte, el Banco de la República establece diferentes procedimientos y formularios dependiendo del tipo de operación que vaya a ser registrada. Para cada tipo de registro, las fechas límite y los procedimientos para la presentación de documentos correspondientes varían, mientras que las operaciones que involucren envío de documentos están centralizadas en Bogotá únicamente.

Derechos de propiedad - Garantías de acceso al crédito

En Colombia existen limitaciones legales para otorgar en garantía derechos de propiedad, sobre los derechos de uso o explotación sobre bienes que desliguen la propiedad inmueble. En relación con los bienes muebles, el código de comercio prevé que sólo se pueden registrar para automóviles, barcos etc., pero no existen mecanismos de registro sobre cuentas por cobrar o inventarios. Estas limitaciones hacen que el porcentaje de los activos que se pueden utilizar legalmente como garantías para acceder a créditos bancarios sea muy pequeño. Ello es problemático en la medida en que dificulta la mayor irrigación de créditos en la economía.

En Colombia no se ha desarrollado normatividad sobre el derecho de superficie, lo que quiere decir que los derechos de propiedad de los activos ubicados sobre un predio no son separables de los derechos de propiedad del predio mismo. En la práctica, esa situación imposibilita que se puedan garantizar un crédito con los bienes que se encuentran sobre cierto predio de manera separada del predio mismo. A este respecto se debe señalar que otros países han modificado su legislación de propiedad, consagrando lo referente a dicho derecho.

Adicionalmente, tanto los costos como los trámites necesarios para el registro de la propiedad, en particular de la finca raíz, resultan demorados, complejos y cos-

tosos. En la medida en que se exigen trámites notariales además de trámites ante el Estado se generan costos extraordinarios en la operación de registro. Además, los sistemas catastrales y de registro de la propiedad de la tierra son locales, están enormemente desactualizado pues no existe un censo catastral actualizado y no están conectados entre si por mecanismos que permitan consultar la información sobre la propiedad de algún predio. Además, no cuentan con mecanismos de autoevalúo que agilice la actualización de los valores prediales. Lo anterior reduce aún más la capacidad de usar la propiedad como garantía de créditos, dificultando el acceso al sistema financiero regular de gran parte de la población.

Derecho a la Competencia

El régimen de protección de la competencia se encuentra disperso en distintas normas dependiendo del sector de la economía. Esta estructura ha ocasionado que existan diversos entes gubernamentales que regulan el tema.

Además, existe dificultad para que se condene a indemnización de perjuicios en los procesos que se llevan ante la Superintendencia de industria y comercio (SIC), falta claridad en el régimen de excepciones a las conductas contrarias a la libre competencia y faltan en las normas relacionadas con la concentración empresarial, entre otros, los varios criterios de gran importancia, como las definiciones de mercado relevante para objetar una integración, de las causales de rechazo a las concentraciones, de los condicionamientos para lograr autorizar las integraciones, entre otros. La ausencia de estos criterios produce que en la decisión de autorizar la integración haya excesiva discrecionalidad por parte del Superintendente.

Licencias previas en Comercio Exterior

Las operaciones de importación y exportación requieren licencias previas de una o varias de las siguientes entidades: ICA, INVIMA, Consejo Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Defensa, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y Superintendencia de Industria y Comercio. Esta cantidad de entidades dispersas que exigen trámites previos a las operaciones deberían unificarse con la creación de la Ventanilla/nica de Comercio Exterior, que aún no entra en vigencia, lo que establece una clara barrera administrativa para la operación del comercio exterior.

Gestión y Protección de la Propiedad Intelectual

El registro de derechos de propiedad intelectual está a cargo de dos instituciones diferentes que actúan en forma independiente: el registro de marcas y patentes corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio y los derechos de autor y conexos corresponden a la Oficina de Derechos de Autor. Esto establece dificultades en la coordinación de políticas, procedimientos y acciones en el registro de la propiedad intelectual y aumenta la cantidad de trámites y procedimientos que debe realizar el inversionista.

Colombia, a pesar de contar con un régimen que es adecuado, de acuerdo con la opinión de las personas entrevistadas para la realización de este trabajo, presenta debilidades en la puesta en marcha de medidas en frontera y en los operativos regulares para control de violaciones a la propiedad industrial. Este es más un problema de aplicación de la normativa que de ausencia de la misma.

Igualmente, el sistema jurídico colombiano es bastante lento en la solución de conflictos relativos a la protección de los derechos de propiedad intelectual, en parte porque parecería ser que los jueces no están adecuadamente capacitados para resolver estos conflictos por su falta de conocimiento sobre este régimen.

Falta de Estándares Contables Internacionales.

El Decreto 2649 de 1993 establece el Régimen de Contabilidad General de Colombia. Instituye las normas

al igual que las reglas básicas y técnicas para llevar los libros de contabilidad en el país. Estas normas no fueron expedidas de conformidad con la Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) ni los GAAP de EE.UU. (principios de contabilidad generalmente aceptados en EE.UU.). Por consiguiente, cuando un extranjero va a efectuar una inversión en el país, se le exige adaptarse al sistema de contabilidad colombiano, lo que genera incompatibilidades con las prácticas de contabilidad utilizadas internacionalmente.

C. Régimen Tributario e Incentivos

1. Introducción

Se considera que el problema de la inestabilidad del sistema tributario y su complejidad son problemas suficientemente importantes como para detener una inversión extranjera. El problema fiscal y su incidencia sobre la política tributaria, la alta carga impositiva y el mal diseño de los incentivos tributarios son factores que inciden negativamente sobre la rentabilidad de un negocio potencial a través de un aumento de costos. Por tanto, una vez un inversionista considera a Colombia mas detalladamente, estos aspectos pueden afectar su decisión de inversión. En el tercer nivel se encuentran los aspectos pertinentes a la administración tributaria, pues su incidencia se vuelve evidente una vez el inversionista ha comenzado a operar en el país.

2. Descripción e incidencia de cada nivel en caso colombiano

2.1. Nivel I: Inestabilidad y complejidad del sistema tributario

La inestabilidad del sistema tributario crea una gran incertidumbre, pues el inversionista no sabe cuáles serán las reglas del juego en el futuro, y por tanto sufre una gran incertidumbre acerca de la rentabilidad esperada de una inversión. El inversionista prefiere generalmente optar por una rentabilidad más baja en otro país, pero al menos segura, ante la posibilidad de un alto retorno en Colombia pero bajo mucha incertidumbre. Es importante que las políticas tributarias no estén cambiando constantemente para así poder proveer una mayor certeza sobre retornos al inversionista, y facilitarle el ejercicio de planeación estratégica de su proyecto a más largo plazo. Las políticas no han respondido a esto, y antes han agravado el problema. Hace un mes por fin se firmó una Ley de Estabilidad al Inversionista en Colombia (un paso bienvenido), y un tratado de doble tributación con España.

La complejidad por su parte genera distorsiones a la hora de decidir en qué proyecto invertir. La teoría sobre tributación considera que la característica más importante que debe tener un sistema tributario es la simplicidad. Lo anterior implica pocos impuestos, y pocas tasas dentro de un impuesto, además de procesos eficientes. Además, el sistema debe ser lo mas equitativo posible, al gravar a todos los agentes económicos de la misma manera, características que se obtienen cuando la legislación tributaria es clara y fácil de interpretar para todos. Un sistema complejo hace más difícil la tarea de la administración tributaria. La administración tiene que decidir bajo qué régimen y qué tasa aplica a ciertos bienes, debe adaptarse constantemente a cambios inesperados y debe gastar mas recursos controlando la evasión. Un sistema simple generalmente está acompañado de impuestos de más alta productividad (que permite altos ingresos tributarios cobrando tasas bajas).

En Colombia la necesidad de aumentar los ingresos fiscales para hacer frente al déficit dada la rigidez del gasto ha llevado a un proceso de constantes reformas tributarias, donde se han introducido nuevas complicaciones. De estas reformas han surgido impuestos tales como el gravamen al movimiento financieros, el IVA implícito, sobretasas del impuesto a la renta, pero también varias exenciones sectoriales y de otra índole. Además, el sistema de impuestos territoriales han añadido una complicación adicional, sobre todo el ICA, y no hay reglas claras al respecto, por tanto existe un amplio campo para acciones discrecionales por parte de cada autoridad local.

El diagnóstico de caso es que la complejidad y inestabilidad de los impuestos actúa como barrera de entrada. En términos de competitividad, las empresas pequeñas se encuentran en desventaja pues no pueden soportar los costos generados por grandes departamentos legales, de contabilidad y auditoria que se requieren para tratar con un sistema tributario complejo. Por otra parte esto sugiere claramente que un sistema tributario complejo alentará un sector informal más extenso, y/o de alguna otra forma reducirá el número de los sujetos gravables.

2.2. Nivel II: Problema fiscal y carga tributaria

El problema de déficits fiscales en Colombia no se debe a ingresos tributarios bajos, sino a gastos corrientes muy altos y difíciles de reducir, el cual aumenta los costos efectivos futuros de un inversionista. Los costos tributarios que debe enfrentar una empresa han crecido principalmente por aumentos en las tarifa del impuesto sobre la renta empresarial. Esta tasa de 38,5% es la tasa más alta de Latinoamérica y una de las más altas del mundo, y por tanto es un elemento central de esta problemática. Por cada peso de utilidades, casi el 40 por ciento se debe pagar al gobierno. Esto se le suma a todos los otros impuestos que tienen que pagar los inversionistas (impuestos a remesas, patrimonio, IVA, aranceles, ICA, predial, etc.). Sin embargo, existen también exenciones y beneficios tributarios que pueden reducir la carga para inversionistas en ciertos sectores o bajo ciertas circunstancias. Para resumir el efecto conjunto de todos estos aspectos del sistema tributario, el capítulo hace un análisis basado en las estimadas tasas de impuestos efectivas marginales (abreviado METR por sus siglas en Inglés de "Marginal Effective Tax Rates"). Esto muestra que en Colombia, en general los METRS son muy altos en comparación a los de otros países, sobre todo para el sector manufacturero. Eso significa que aún tomando en cuenta exenciones, descuentos y deducciones que puede tomar el inversionista en este sector, la tasa efectiva que paga un inversionista en Colombia es casi 40%. Para un inversionista extranjero que debe pagar impuesto a las remesas (pero que generalmente consigue préstamos a tasas de interés reales menores), el METR es de casi 50%. Mirando desde el punto de vista de resultados, este último efecto es claro si uno analiza la poca inversión extranjera directa que ha entrado a Colombia en los últimos años, y el hecho de que se concentra en sectores que son poco sensitivos al sistema tributario.

2.3. Nivel II: Incentivos tributarios

Si un inversionista está escogiendo en que país o sector ubicar su negocio éstos juegan un papel importante dentro de las condiciones fiscales en consideración, PERO SÓLO si las condiciones de estabilidad y complejidad del sistema tributario, y la carga tributaria general son similar entre los candidatos.

En su mayoría, los incentivos relevantes para inversionistas no están bien diseñados en Colombia en el sentido en que se confieren los beneficios a aquellos que ya están invirtiendo y no necesariamente a los que no lo han hecho pero necesitan ser señales positivas para hacerlo. Un incentivo bien diseñado es aquel que crea una nueva inversión, y no le confiere un beneficio a aquella inversión que ya está satisfecha con su nivel de rentabilidad. En Colombia existen varios incentivos, al igual que en los países con que compite (aunque en Colombia los incentivos son relativamente menos generosos que los otros diez países con que se hizo el *benchmark*), aunque algo mas generoso que Venezuela y Argentina.

Ejemplos de incentivos que no están tan bien diseñados son: la deducción temporal del 30% para activos fijos, la ley Páez y Ley Quimbaya que confieren beneficios a inversiones localizadas en áreas que sufrieron un desastre natural, incentivos al software, medicamentos, reforestación, biocombustibles, etc. creados por un periodo de 10 años a partir el 2003, y exenciones para importación de maquinaria pesada. Los incentivos cuyo diseño no tienen problemas graves, tales como los de zonas francas y zonas especiales de exportación, Plan Vallejo para materias primas y bienes

intermedios, etc., se originan de regímenes diferenciados (lo cual tiene poco sentido), no son lo suficientemente generales y están siendo afectados por las nuevas reglamentaciones bajo la Organización Mundial del Comercio.

2.4. Nivel III: Administración Tributaria

Existen pocos estudios que comparen indicadores de administración tributaria, pero de los que existen, indican que Colombia está más o menos en el promedio en cuanto a la eficiencia de la administración tributaria. Colombia tiene 0,19 empleados en la administración de impuestos por cada 1000 ciudadanos el cual está en el promedio para América Latina (que es 0,2 con datos de 13 países de América Latina. Los países más desarrollados tienden a tener un 1 empleado por cada 1.000 habitantes, y aún con esto, los costos de administración con respecto al recaudo tributario total son más bajos porque dependen más en cumplimiento voluntario y mejor tecnología.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ha implementado una serie de reformas importantes en los últimos años, no solo para mejorar el servicio al cliente como también para automatizar procesos (tales como el sistema *Muisca*, y el sistema de Registro único del Contribuyente - RUT). Dada la complejidad del sistema tributario y las cambiantes leyes y decretos reglamentarios que salen constantemente, la DIAN tiene un enorme trabajo para administrar el sistema en Colombia.

Sin embargo, existen dos aspectos de la estructura de la administración tributaria que llevan a incentivos perversos. El primero tiene qué ver con el hecho de que los conceptos judiciales cuando surgen diferencias de opinión en impuestos están a cargo de la DIAN, los cuales se manejan caso por caso, causando un claro conflicto de intereses, y en muchos casos, resultando en conceptos contradictorios.

El segundo aspecto se debe a los sistemas de incentivos de remuneración de la DIAN. Existe un bono general si los auditores de la unidad de grandes contribuyentes encuentran una falla o logran conseguir el pago de mayores impuestos de un contribuyente. Sin embargo, la recompensa es mínima si un auditor encuentra que una pequeña empresa unipersonal se atrasó en impuestos. Por tanto, los incentivos llevan a que se haga un escrutinio detallado y excesivo de grandes contribuyentes, y se ignore el gran número de personas que podrían no estar pagando impuestos, simplemente porque en términos monetarios la cantidad no es importante. Esto es importante en la medida en que un grupo importante de posibles evasores está conformado por individuos y empresas unipersonales con ingresos superiores a los 6 salarios mínimos.

De otra parte, aunque la DIAN ha avanzado en hacer mucho más transparentes los procesos de auditoría, aún es necesario avanzar hacia una mayor estandarización de los mismos. En ese sentido, sería importante que estos procesos fueran menos discrecionales y siguieran claros y transparentes procesos de evaluación de riesgo, verificación de la información tributaria, inspección y auditoria, formulación de cargos y descargos. Así mismo, es urgente que los procesos sean más expeditos y que el procedimiento de apelaciones sea más efectivo[3]. De manera complementaria, es necesario que los funcionarios a cargo de la realización de las auditorías cuenten con el nivel de entrenamiento suficiente que les permita realizar su labor con el máximo de eficiencia y efectividad, sin que ello se traduzca en traumatismos para la operación legítima regular de las actividades privadas.

3. Efectos Generales de los Incentivos en Colombia y la Inversión Extranjera Directa (IED)

3.1. Efectos económicos

El costo fiscal de todas las exenciones, deducciones y descuentos es casi de 1 % del PIB. Si se toma en cuenta

[3] Los empresarios entrevistados señalaron que la DIAN aplicaba procesos de auditoria altamente discrecionales.

que los recaudos por el impuesto a la renta en el 2004 fueron de 6% del PIB, eso significa que el costo fiscal es considerable. Mirando en detalle, se observa que la cuarta parte de esas rentas exentas se explica por los beneficios concedidos a través de la Ley Páez. Por su parte, las zonas francas y sus usuarios reciben en forma conjunta el 3,2%, los inversionistas en ciencia y tecnología recibieron el 1,3% y las empresas ubicadas en el Eje Cafetero recibieron el 0,5% de ese 1% del PIB que valen las exenciones. Los hoteles recibieron muy poco, posiblemente reflejando el hecho de que es muy nuevo, y también que no se está aprovechando.

3.2. Efectos sobre la Inversión Extranjera Directa (IED)

El mal diseño de los incentivos tiene un efecto directo sobre el tipo de IED predominante en Colombia. Cerca de tres cuartas partes de toda la IED se ha hecho en sectores en donde el inversionista está buscando recursos o activos atractivos o específicos. Otro indicador de la orientación de la IED en Colombia es que, en su conjunto, las firmas con inversionistas extranjeros exportan un menor porcentaje de sus ventas de lo que lo hacen las firmas con propietarios colombianos. Para resumir con respecto a una estrategia para incentivos: Más de un ejecutivo de negocios y de firmas consultoras afirmaron que los inversionistas no les daban mucha importancia -si es que le daban alguna- a los incentivos, al momento de tomar las decisiones de inversión. Estas declaraciones son exactamente lo que la experiencia internacional llevaría a concluir, dada la naturaleza de los puntos fuertes y débiles de Colombia y la seria debilidad de los incentivos. En conclusión, algunos llamados "incentivos" simplemente liberan a un negocio de prácticas inusualmente restrictivas en Colombia y restauran la situación a lo que se consideraría como normal en otros países. La baja efectividad del sistema se refleja no solamente cuando se analiza su diseño contra el consejo de expertos en las mejores prácticas internacionales, sino que también se evidencia cuando se observan sus resultados: Colombia está atrayendo muy poca IED de las clases que son sensibles a los incentivos tributarios. El sistema total de incentivos agrega mucha complejidad e inestabilidad al tema de impuestos. La simplificación del sistema de impuestos en general reducirá automáticamente gran parte de la necesidad.

D. Infraestructura

1. La Importancia de la Infraestructura en las decisiones de Inversión

La infraestructura física y los servicios de infraestructura como transporte, comunicaciones, energía y agua potable y saneamiento son fundamentales para la productividad de todos los factores de producción de un país[4] e inciden directamente sobre la competitividad de las empresas ubicadas en ese país[5]. La disponibilidad de una infraestructura física de vías, puertos y aeropuertos y de servicios confiable y eficiente se traduce en una mayor productividad de toda la economía porque introduce una mayor flexibilidad en los procesos de producción de bienes y servicios. Esto da lugar a una mayor especialización y por tanto una más eficiente asignación de recursos[6]. Además, para las empresas reduce costos de producción y gastos de distribución y aumenta la rentabilidad.

En consecuencia, la infraestructura y la disponibilidad de una oferta amplia de servicios de comunicaciones, energía, transporte y agua y saneamiento tienen una influencia importante en las decisiones de localización de inversionistas[7]. Esta es una consideración de Nivel II.

La infraestructura es en si misma un sector de inversión extranjera muy importante. Con especial énfasis desde la década del noventa los países en desarrollo

[4] Robert y Jones, 1999; Findlay 1996; Moonaw y Williams 1995; Holtz-Eakin, 1994; Van Ark, 1993; Dollar y Wolf, 1993.

[5] Yeaple y Golub, 2002.

[6] Markusen, 2000.

[7] Kumar, 2001; Midelfart-Knarvik, Overman y Venables, 2001; Clark, Dollar y Micco, 2004.

han recibido importantes flujos de inversión extranjera en sectores de infraestructura, incluyendo transporte, telecomunicaciones, energía y agua. Sin embargo, a diferencia de otros países en desarrollo, las inversiones en Colombia no mantuvieron este ritmo y en la década del 2000 cayeron a niveles cercanos al 25% y no se han recuperado. Esto está asociado a la incertidumbre que existe en el marco legal y regulatorio en algunos sectores de infraestructura.

2. Comparación internacional

Colombia ha mantenido niveles de inversión en infraestructura superiores al 3% del PIB, altos en comparación con los demás países de América Latina, hasta principios de la década de 2000, a partir de cuando cayeron aceleradamente, en particular la inversión privada. La inversión privada se ha concentrado en los sectores de energía, en particular la eléctrica, y en menor medida en telecomunicaciones y transporte.

2.1. Transporte

Colombia tiene sus centros de producción y consumo concentrados en el centro del país, distantes de las costas. Eso hace que el país sea altamente dependiente del transporte para la realización de sus operaciones de comercio exterior y explica que el costo logístico represente aproximadamente el 19% del costo final de los productos, mientras que en países competidores por IED como Argentina, Brasil o Chile es del 6% o 7%.

Transporte marítimo

El transporte marítimo ofrece tarifas competitivas en el ámbito regional, siendo los puertos de Cartagena y Buenaventura los menos costosos. Sin embargo, la eficiencia portuaria es baja, a pesar de haber mejorado de manera sustancial después de las reformas de los años noventa. Esa baja eficiencia es producto de pocas inversiones tanto en el mantenimiento de los canales de acceso a los puertos como en el desarrollo y ampliación de la infraestructura existente.

Transporte aéreo

Colombia ofrece tarifas competitivas para el transporte aéreo internacional tanto de carga como de pasajeros en razón de que es un enorme generador de carga dentro del hemisferio. Sin embargo, la infraestructura aeroportuaria es deficiente en comparación internacional, tanto para carga como para pasajeros, por baja inversión en la misma.

Transporte terrestre

Las tarifas de transporte terrestre en Colombia son competitivas en el contexto latinoamericano debido a un mercado altamente competido. Sin embargo, la precaria oferta de infraestructura vial, tanto por los pocos kilómetros de vías como por el mal estado de las mismas, se suma a unas grandes distancias entre los principales centros de producción y los puertos para generar unos altísimos costos de transporte terrestre. En promedio, en Colombia se pagan USD401,46 por un flete hasta los puertos, mientras que en Costa Rica, siguiente país más costoso, se pagan USD200.

2.2. Telecomunicaciones

En términos generales, Colombia ofrece tarifas más altas y calidades de los servicios inferiores a las de los países competidores por IED en la región. Esto es especialmente cierto en telefonía fija y en larga distancia nacional e internacional. Los costos de acceso a Internet son bajos para el acceso telefónico conmutado, pero altos para los accesos de banda ancha, que sufren de problemas importantes de calidad y bajísima penetración. La transmisión de datos por medio de las redes de telefonía móvil no es en la actualidad una alternativa para el acceso a Internet puesto que los anchos de banda disponibles son pequeños y los costos altos.

2.3. Electricidad

Las tarifas de electricidad tanto para los sectores industriales y comerciales y residenciales son similares a las de los demás países de América Latina. Sin em-

bargo, podrían ser más competitivas, especialmente en aquellas que aplican al sector industrial y comercial si no incorporasen el recargo que genera el costo de los subsidios al servicio universal. La calidad del servicio es baja en comparación regional para los dos segmentos de mercado anteriormente mencionados.

2.4. Gas Natural

Colombia, a pesar de ser un fuerte productor de gas natural, cuenta con unos precios industriales de este energético que son superiores al promedio latinoamericano.

2.5. Agua Potable y Alcantarillado

Colombia presenta tarifas de cobro típicas más altas que la mayoría de ciudades tanto en el segmento residencial como en el no residencial, que han permitido ampliar la cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado hasta alcanzar niveles superiores al del resto de América Latina. La calidad del agua ofrecida por los principales municipios del país es alta y existe una relación entre tamaño del mercado atendido y cobertura y calidad del servicio.

Sin embargo hay errores de inclusión altos que llevan a subsidiar al 36% de hogares que no necesitan subsidios, lo que afecta particularmente a las empresas de alimentos y bebidas, donde se ha identificado una posible ventaja competitiva de Colombia.

3. Diagnóstico

3.1. Transporte marítimo

La regulación reduce los incentivos a la inversión privada tanto en el desarrollo de la infraestructura como en la operación de los puertos y la competencia en la provisión de servicios de transporte marítimo y establece las limitaciones sobre cabotaje y uso de bandera nacional. Además, no establece evaluaciones regulares de indicadores de disponibilidad y calidad del servicio que sean verificables y que estén asociados a nuevas inversiones. Además, permite que existan problemas con los procesos de solución de disputas sobre los contratos de transporte marítimo nacional e internacional por insuficiente claridad del marco normativo.

3.2. Transporte aéreo

La regulación existente dificulta la inversión privada en el desarrollo y ampliación de la infraestructura aeroportuaria. Además, genera superposición de competencias de la Aeronáutica Civil, que tiene a cargo la administración de la infraestructura, la regulación del uso del espacio aéreo y la regulación del transporte de pasajeros y de carga, lo que genera conflictos de intereses y dificulta el desarrollo del servicio aeroportuario y aeronáutico.

3.3. Transporte terrestre

El marco regulatorio de la infraestructura vial no promueve la inversión privada por ser fuertemente variable en algunas condiciones y muy rígido en condiciones de plazo y otras más. Por su parte, la regulación del servicio de transporte por carretera fomenta la mala calidad del servicio e introduce distorsiones por incorporar controles de precios artificiales en el transporte de carga. Además, la capacidad del Estado de vigilar el cumplimiento de la regulación existente es muy baja, lo que incentiva su incumplimiento y refuerza el problema de mala calidad del servicio.

3.4. Transporte multimodal

Colombia carece de un marco institucional y legal para el transporte multimodal que especifique claramente los límites de la responsabilidad sobre la carga. Ello ha impedido el desarrollo del servicio.

3.5. Telecomunicaciones

La regulación marco del sector de las telecomunicaciones en Colombia está diseñada para segmentar los servicios de telecomunicaciones a partir de las características de su producción o de la infraestructura necesaria para su prestación, lo que restringe la adopción

de tecnologías y la innovación en los servicios y desconoce la convergencia de servicios. Además, el marco legal en la práctica establece barreras de entrada, genera distorsiones por el cobro de subsidios cruzados y por el cobro de tarifas tributarias diferentes para cada servicio.

3.6. Electricidad

La regulación del sector ha sido altamente volátil lo que ha generado un incentivo negativo para la inversión privada en generación y distribución. Además, el cobro de subsidios cruzados y la segmentación de la demanda de acuerdo con los volúmenes de consumo generan fuertes diferencias de costos y asimetrías entre consumidores. Además, el régimen regulatorio establece condiciones de competencia muy asimétrica en varios segmentos del mercado y no genera incentivos al cumplimiento de la normativa por incorporar sanciones en exceso bajas.

3.7. Gas Natural

La regulación del mercado establece sobrecostos para el consumidor del servicio y no promueve la sustitución de energéticos costosos por otros más económicos ni promueve la competencia. Además, existen conflictos de competencias entre las agencias regulatorias del sector.

3.8. Agua Potable y Alcantarillado

El marco regulatorio del sector segmenta el mercado de manera que inhibe el desarrollo de economías de escala y competencia entre pares. Además, no promueve el mejoramiento en la calidad del servicio y genera distorsiones por la existencia de subsidios cruzados.

E. Laboral

1. Importancia del Mercado Laboral para la Inversión Extranjera

Existen dos tipos de inversión extranjera que toman decisiones de localización con base en las características del marcado laboral. Por una parte, está la inversión extranjera que se dirige a países donde existe una mano de obra altamente calificada con el fin de acceder a conocimientos y capacidades para la innovación y el desarrollo de nuevos productos y servicios. De otra parte, existe la inversión extranjera que busca una relación adecuada de costo laboral y productividad del trabajo con el fin realizar procesos productivos en forma más eficiente y exportar sus productos o servicios. Su importancia se clasifica en Nivel II porque el trabajo es un factor crucial para la determinación de rentabilidad de un proyecto de inversión. En ese sentido, los costos asociados a la mano de obra y la eficiencia del mismo depende en gran parte de la calidad y eficiencia de los trabajadores.

2. Mercado Laboral. Debilidades y Fortalezas de Colombia

2.1. Debilidades

Alta contribución a la seguridad social por parte del empleador

Las contribuciones no salariales (parafiscales y seguridad social) son del 47,8% del salario mensual, de los cuales el empleador paga 40,7%. Uno de los principales obstáculos para la profundización del mercado laboral en Colombia, en detrimento de su eficiencia, son los altos costos laborales no salariales que enfrentan las firmas al contratar trabajadores.

Baja productividad del trabajo

La productividad laboral total en Colombia es baja en comparación mundial y regional. Esta baja productividad de la mano de obra en Colombia se repite en todos los sectores de la economía, siendo especialmente evidente en comparación con países como Irlanda, que muestran productividades en todos los sectores 10 veces superiores a las colombianas, mientras que países como México o Chile logran productividades más elevadas que Colombia en todos los sectores productivos.

Baja educación de la mano de obra (más de secundaria completa y terciaria)

Colombia presenta un nivel de matrícula en educación post-secundaria sumamente bajo al ser comparado con países de igual o mayor ingreso *per cápita*. Ello quiere decir que países con los que Colombia compite por atracción de inversión extranjera, como Chile, Argentina, Malasia y Filipinas, cuentan con un nivel de entrenamiento y capacitación de su mano de obra superior al colombiano.

2.2. Fortalezas

Flexibilidad para negociar salarios

En Colombia existe una amplia facilidad para negociar directamente el salario entre empleadores y trabajadores. Sin embargo, la negociación laboral no permite tener salarios más bajos del salario mínimo mensual, lo que impide aprovechar plenamente las ventajas que ofrece la relativa flexibilidad de contratación y de horarios en Colombia.

Flexibilidad para contratar y despedir trabajadores[8]

Los empresarios estiman que en Colombia las rigideces que establece el régimen laboral para la contratación y despido de empleados son relativamente bajas en comparación con el resto de América Latina y del mundo, en promedio. Las características de la legislación colombiana implican que el inversionista pueda efectuar contrataciones por períodos determinados sin que se generen costos por la terminación de los contratos, siempre y cuando haga una evaluación apropiada referente a los lapsos por los cuales se requiere contratar.

[8] Frente a sus competidores, Colombia presenta resultados negativos respecto al índice de dificultad de contratación lo que influye en el índice de rigidez laboral. Lo anterior tiene como causa, que en el estudio del Banco Mundial, *Doing Bussines* 2005, no se haya tomado en cuenta que en Colombia existe una amplia gama de posibilidades para la realización de contratos por un término determinado.

Flexibilidad en los horarios

En Colombia es posible trabajar los fines de semana, concediendo un día de descanso remunerado a la semana. El trabajo puede extenderse hasta 10 horas (8 horas ordinarias, más dos extras) y el periodo de vacaciones es de 15 días hábiles anuales.

El trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis de la mañana y las diez de la noche y el trabajo nocturno comienza a las diez de la noche y termina a las seis de la mañana, del día siguiente, por lo que se pueden realizar dos turnos de trabajo sin que se generen recargos por trabajo nocturno. Lo anterior revela además una ventaja competitiva frente a otros países, si se toman los casos de México, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Colombia y Ecuador se evidencia que Colombia es el país que establece una jornada diurna más larga.

3. Diagnóstico

Como se señaló en el análisis de fortalezas y debilidades, el alto costo laboral se constituye en el principal problema de competitividad de Colombia en lo que tiene que ver con el trabajo. Si bien los costos salariales no son mayores a los de la región, los altos costos laborales no salariales como los beneficios, prestaciones sociales y contribuciones parafiscales encarecen el trabajo en 60% del costo salarial. Estos altos costos laborales ayudan a entender porque en Colombia se observan altas tasas de desempleo (tan sólo Argentina y Venezuela presentaron tasas de desempleo más altas que las colombianas en 2003). Los altos costos laborales también contribuyen a explicar las altas tasas de informalidad y subempleo en Colombia. En el sector informal de la economía es posible evadir más fácilmente los aportes a seguridad social y las contribuciones parafiscales. Incrementos de 1% en los costos laborales no salariales se traducen en aumentos de la informalidad en 1,4%.

El segundo problema más importante que tiene el mercado laboral es la baja productividad del trabajo

en términos comparativos. Un país puede tener costos laborales altos mientras tenga una productividad laboral mayor que la de los países competidores. Sin embargo los altos costos laborales y bajas productividades del trabajo hacen que la ventaja comparativa colombiana se erosione. En los últimos años Colombia ha avanzado significativamente hacia la flexibilización del mercado de trabajo. La flexibilidad salarial en Colombia es similar a la de otros países en la región, pero los altos costos laborales señalan la necesidad de avanzar hacia una mayor flexibilización salarial.

F. Sistema Financiero.

1. Importancia del Sistema Financiero y el Mercado de Capitales para los Inversionistas Internacionales

El sistema financiero se ubica en Nivel 1 y 2 de importancia para los inversionistas internacionales. En nivel 1 porque la solidez del sistema financiero y el desarrollo del mercado de capitales incide sobre el nivel de riesgo de los países. Las crisis cambiarias han estado asociadas a crisis financieras. El desarrollo del mercado de capitales incide sobre el riesgo soberano, pues países sin un mercado de capitales profundo son más propensos al país a crisis cambiarias. El sistema financiero también es nivel II porque la ausencia de oportunidades de financiamiento de corto y largo plazo baratas para las multinacionales y sus proveedores de insumos y partes tiene consecuencias en los costos de proyectos de inversión y en la asignación eficiente de recursos.

2. Análisis de las Fortalezas y Debilidades

2.1. Fortalezas

La evolución del sistema financiero después de la crisis de finales de la década de 1990 ha sido positiva: se ha mejorado la calidad de la cartera, se ha ganado eficiencia y la rentabilidad obtenida últimamente ha permitido enjugar las pérdidas acumuladas durante la crisis. Adicionalmente, ha mejorado la solidez patrimonial de los deudores del sistema y el sector financiero ha avanzado en la evaluación y manejo del riesgo de crédito. En buena medida esto es consecuencia de mejoras en los esquemas de autorregulación y evaluación y manejo interno del riesgo.

Otra fortaleza importante del sistema es el mayor tamaño de las entidades de crédito que está resultando del proceso de fusiones y adquisiciones adelantadas en los últimos años. Esto es importante en la medida en que las entidades resultantes se han fortalecido patrimonialmente y han aumentado la gama de productos financieros. Este proceso de consolidación se ha traducido en ganancias en eficiencia y rentabilidad, aunque éstas podrían ser mayores de permitirse una mayor integración de negocios.

La regulación en Colombia se considera adecuada para la estabilidad del sistema financiero y el rigor en los normas de capital en Colombia es superior a la de la mayoría de países de América Latina. Se considera una fortaleza porque una adecuada razón capital/activos le permite al sistema reducir los costos de las crisis y amortiguar perdidas y quiebras.

2.2. Debilidades

Baja profundidad bancaria

La profundidad bancaria en Colombia es baja en relación a los demás países de América Latina, en parte como resultado de la existencia del impuesto a las transacciones financieras. Además, debido a la crisis de finales de los noventa, se retrocedió en este aspecto debido a la caída en los depósitos bancarios, el deterioro de la calidad de cartera y del nivel de solvencia de los intermediarios, además de la recomposición de la cartera hacia títulos del gobierno, fenómeno que puede disminuir la disponibilidad de recursos para el sector privado.

Baja eficiencia con respecto a nuestros principales competidores

La eficiencia, medida como la razón gastos administrativos a activos, muestra que en Colombia a pesar

del avance que se ha hecho todavía existe una gran diferencia con países como Chile, México y Perú, hecho que le resta competitividad en la región.

Elevado margen de intermediación

El margen de intermediación en Colombia es elevado en relación a los demás países de la región. En concordancia con las mejoras en eficiencia que ha experimentado el sistema el margen de intermediación se ha reducido, aunque no lo suficiente como para estar en el promedio de América Latina. Estas diferencias en el margen significan que el costo del crédito para los inversionistas es más elevado en Colombia que en los demás países.

Nivel de riesgo

En el tema de riesgo una de las debilidades del sistema tiene que ver con la recomposición de la cartera a favor del sector público, especialmente el GNC. La vulnerabilidad se deriva de la mayor exposición al riesgo soberano, pues se ha mostrado como la capacidad de pago del sector público se ha deteriorado, además del mayor riesgo de mercado que asume el sistema. Esto último porque la mayor parte de la deuda del sector público con el sector financiero es en títulos de deuda, TEX B, lo que significa que el sistema puede experimentar grandes pérdidas por movimientos adversos en a tasa de interés.

Des-intermediación

En Colombia se observa un fenómeno de des-intermediación desde finales de la década de 1990, señales de ello son el aumento de la demanda de efectivo y la reducción en el número de cuentas corrientes y de ahorros. En el primer caso el efectivo en circulación pasó de representar el 48% de la base en junio de 1998 para situarse en niveles superiores al 70% a partir de segundo semestre de 2001. En el segundo caso se tiene que mientras en el 2000 había por cada 100 habitantes 30,5 cuentas de ahorros y 4,7 cuentas corrientes en junio de 2005 la relación era de 28 y 5 cuentas de ahorros y corrientes por cada 100 habitantes respectivamente.

Baja protección a los acreedores

Por último, la normatividad existente no protege efectivamente a los acreedores. Esto quiere decir que la legislación está diseñada de tal forma que los acreedores tienen dificultades para realizar la apropiación de las garantías del crédito. Una protección inadecuada de los acreedores inhibe la intermediación y puede ampliar las perturbaciones adversas sobre el ciclo.

3. Diagnóstico

A partir del proceso de liberalización financiera de los años noventa, que redujo sistemáticamente el encaje bancario, las inversiones forzosas y elimino barreras a la inversión extranjera, el sistema financiero colombiano registró importantes mejoras en eficiencia y una significativa reducción en los márgenes de intermediación. Sin embargo, la evolución positiva de estos aspectos no ha sido suficiente para situar a Colombia en una mejor posición de competencia respecto a los demás países del área. En la actualidad, Colombia registra niveles de profundización financiera menores a los de otros países competidores en América Latina y las tasas de intermediación continúan siendo particularmente altas para el promedio regional.

Los factores que impiden que el sistema financiero colombiano se desarrolle de una forma más favorable son múltiples. Por una parte, el déficit fiscal y alto nivel de demanda de crédito doméstico del sector público impide una mayor reducción de las tasas de interés en Colombia. Además de estos aspectos, hay otros factores de tipo legal y regulatorio que inhiben un ambiente de competencia mayor. De otra parte, aún subsisten algunas prácticas gubernamentales que introducen importantes distorsiones en el mercado financiero como las normas sobre inversiones forzosas y de encajes y el impuesto a las transacciones financieras.

Por último, existen impedimentos legales que afectan los derechos de los intermediarios financieros y el desarrollo de un adecuado mercado de garantías que limita la oferta y demanda de crédito.

CUARTA PARTE

I. ANÁLISIS SECTORIAL

No todos los sectores tienen el mismo impacto sobre la economía colombiana, y a su vez Colombia no es competitiva en todos los sectores de la economía en términos de atractivo para IED. Es por eso que se adelantó un ejercicio de identificación de sectores para los cuales el país una competitividad relativa frente a sus competidores, con el fin de diseñar una estrategia de promoción de inversión en el exterior. En este capítulo se presenta la selección de sectores del estudio, así como el análisis detallado de seis de esos sectores, escogidos con base en la metodología determinada conjuntamente por el equipo consultor con Proexport.

1. Elementos de Competitividad de los sectores en Colombia

Para el análisis y selección sectorial es necesario establecer la competitividad de los diferentes sectores en Colombia en cuanto a su atractivo para potenciales inversionistas y lo que Colombia puede ofrecer. En ese sentido, se siguió una metodología en donde se construyeron dos índices, uno con base en la oferta del país en cada uno de los sectores analizados (según división de cuentas nacionales) y otro con base en los sectores que los inversionistas internacionales están mirando en este momento. Se analizaron así 48 sectores y se identificó en cuales sectores se requiere una labor de promoción y en cuáles es necesario un cambio en las condiciones de competitividad del país.

2. Sectores que requieren Promoción

Son los sectores para los cuales ya existe un alto interés de inversión y Colombia tiene una alta oferta y por tanto donde los esfuerzos de promoción para la atracción de la IED deben ser inmediatos. Estos sectores se caracterizan por tener alta competitividad comercial, haber contado anteriormente con inversión extranjera y ser productos importantes en la canasta de exportación de Colombia. Los mismos son: Petróleo y Derivados (3), Materiales de Construcción (38), Flores (46), Café sin tostar (40), y Productos Químicos (8).

3. Sectores que requieren un cambio en las condiciones de competitividad del país

Son los sectores donde Colombia no es particularmente competitiva en términos de oferta y donde se requieren esfuerzos de política económica y aumento de competitividad. Se caracterizan por ser de gran atractivo para inversionistas extranjeros (medidos según la metodología explicada más arriba en esta sección) y por no haberse destacado anteriormente como destino de inversión en Colombia. En los mismos vale la pena realizar análisis detallados en cuanto a su competitividad para evaluar si pueden hacerse más atractivos para la IED.

Los sectores de este cuadrante se pueden dividir en dos grupos:

- Grupo A: Carne y Pescado(17), Aceites y grasas animales y vegetales (31), Electricidad y Gas (27), Bebidas (25), Minería (9), Productos de Molinería y Almidones (7), Servicios sociales y de salud (21), Minerales no metálicos (34), Cacao, Chocolate y confitería (37), Maquinaria y equipo para usos especiales (5), Café transformado (20), Impresos y Análogos (13).

- Grupo B: Frutas (48), Productos Agrícolas (10), Animales vivos y productos de animales(24), Trabajos de construcción (36), Servicios Inmobiliarios (41), Equipo de Transporte (12), Aeronaves (23), Servicios de Enseñanza y mercadeo (22), Elaboración de productos preparados para animales (39), Equipo eléctrico y electrónico (6), Servicios de esparcimien-

to (14), Servicios a las empresas(29), Servicios de Hotelería y Restaurante (15).

Se debe prestar especial atención a los sectores Grupo A, pues a tienen ya una oferta atractiva que, con un esfuerzo adicional, podrían convertirse rápidamente en sectores de alta inversión. Por su parte, los sectores del Grupo B, por su parte, cuentan con una oferta doméstica comparativamente más pequeña, lo que implica que el esfuerzo requerido es mayor que en el caso de los países del Grupo A.

Los esfuerzos para la promoción de la IED en estos sectores se dividen en el esfuerzo puramente promocional (Proexport) y en esfuerzos que se deberán hacer en políticas económicas para mejorar de alguna manera la competitividad relativa de estos sectores en Colombia vs. el resto del mundo. En ese sentido, estos sectores son claros candidatos para adelantar análisis de mayor profundidad en cuanto a la competitividad particular de los mismos, y las políticas que se deben diseñar para mejorar la competitividad particular de los mismos.

Además hay unos sectores en los cuáles Colombia podría mejorar su competitividad pero en donde el interés de los inversionistas no es importante. De estos sectores, los servicios financieros y la producción de madera en bruto tienen un muy alto impacto en empleo, mientras que los minerales metálicos, textiles y confecciones, vidrio y productos, y joyería tienen un impacto medio en el empleo, los demás un bajo impacto. En cuanto a las exportaciones, los minerales metálicos y los textiles tienen un alto impacto, mientras que el vidrio y la joyería tienen un impacto medio, los demás productos tienen un bajo impacto en sobre las exportaciones.

Adicionalmente, con base en la metodología discutida y aprobada por Proexport para la selección de sectores a nivel detallado, y de manera ilustrativa, se seleccionaron seis (6) sectores sobre los cuales se realizó un análisis a profundidad. Este tipo de análisis permitió identificar ventajas comparativas en cada sector, las falencias/ventajas de los mismos para ser competitivos, y la disponibilidad de inversionistas para dicho sector.

Los sectores seleccionados fueron: Químicos; Madera; Textiles; Alimentos Procesados; Servicios de Salud; y Servicios empresariales. Los sectores de textiles y confecciones y de madera se incluyeron en este análisis, a pesar de ser sectores de baja demanda o que enfrentan obstáculos regulatorios en Colombia, puesto que ambos tienen un potencial interesante para el desarrollo de nichos de mercado rentables y de largo plazo. Específicamente, el sector de textiles y confecciones tiene potencial en el desarrollo de nichos de alto valor agregado, mientras que el sector maderable y forestal puede tener un mercado de nichos igualmente interesante en caso de realizarse las reformas regulatorias que consagren los derechos de superficie y hagan viable las inversiones de largo plazo en este sector.

A continuación se incluye un resumen ejecutivo de los hallazgos en cada uno de los sectores.

4. Perfiles sectoriales[9]

4.1. Alimentos procesados

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado medianamente atractivo para la inversión, en el que se destacan principalmente el tamaño de su mercado y el potencial inmediato de crecimiento de algunos subsectores, en particular el de lácteos. Como uno de los cuellos de botella más importantes para la competitividad, se identifico la falta de acceso a cadenas de frío para la comercialización de alimentos. Esta estrategia es un primer paso para en-

[9] Los productos que conforman la canasta del sector utilizadas para el análisis de comercio con Estados Unidos y las fichas técnicas de cada producto se encuentran en el anexo del documento principal.

frentar estos cuellos de botella competitivos y ayudar a impulsar cualquier otro esfuerzo de promoción en los nichos particulares del sector. Estos podrían ser: hortofrutícola, acuícola, y carnes y productos lácteos. Finalmente, con el advenimiento del TLC con los Estados Unidos también se ve una interesante oportunidad para hacer promoción proactiva del sector con inversionistas interesados en el mercado de los alimentos hispánicos de ese país.

4.2. Textiles y confecciones

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia hoy no es un mercado atractivo para la inversión, e inclusive enfrenta la amenaza de desinversión por falta de competitividad en el entorno tributario con respecto a Centroamérica y por falta de estabilidad en las reglas de inversión. Salvo estos aspectos principales, el sector es competitivo entre sus principales competidores y se destaca por el valor agregado en diseño, manejo de moda, flexibilidad de las plantas y velocidad de respuesta comercial, todos factores que ayudan a diferenciar a Colombia del principal competidor mundial, China. Para este sector, el trabajo interno de Proexport es casi más importante que el externo, ya que se deben identificar y proteger aquellas inversiones nacionales y extranjeras que hoy en día están considerando mudarse a Centroamérica. En el ámbito externo se propone buscar proactivamente a los inversionistas brasileros, líderes en la región, quienes pueden encontrar atractivo a Colombia en razón de la entrada en vigencia futura del TLC con los Estados Unidos.

4.3. Químicos básicos y procesados

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado altamente rentable para la producción de químicos y con muchísima presencia de filiales en el país. Sin duda, la más marcada debilidad de Colombia frente a sus competidores es la falta de desarrollo de la industria petroquímica básica o de primera generación. México, Brasil y Venezuela le llevan años de ventaja a Colombia en este sector.

Un análisis comparativo de tres subsectores químicos (agroquímicos, petroquímicos y farmacéuticos) en términos de competitividad en el mercado de Estados Unidos, componente importado de la producción, valor agregado en los productos y tamaño y dinámica del mercado colombiano muestra que el sector petroquímico es el mas propicio para la promoción proactiva hoy.

Entre tanto, se observa que la industria agroquímica colombiana no tiene una participación significativa en el mercado de Estados Unidos y las oportunidades de acceso son marginales. En el subsector de farmacéuticos, según el estudio de Cadenas Productivas del DNP predominan las oportunidades perdidas, es decir que las exportaciones colombianas al mercado de Estados Unidos están decreciendo mientras que la demanda por importaciones totales de estos productos está creciendo. Precisamente esa situación es la que permite pensar que existe una oportunidad en este frente de resolverse los problemas domésticos que están reduciendo la exportación al mercado de Estados Unidos.

4.4. Cadena forestal de valor agregado

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia hoy no es un mercado atractivo para la inversión forestal, y que esto tiene incidencia en el atractivo de inversión en productos derivados de la madera. Colombia tiene amplio potencial forestal por la abundancia de sus suelos, la existencia de fotosíntesis todo el año, el desarrollo de semillas y su oferta ambiental adecuada para crear una masa forestal importante y con ello desarrollar la cadena de valor agregado en el sector. Sin embargo, Colombia hoy simplemente no tiene oferta forestal para apoyar los eslabones de la cadena de valor en los que es competitiva internacionalmente: muebles RTA, muebles de alto diseño e insumos para la construcción.

Los bosques naturales en Colombia se han venido devastando desde los tiempos de la colonia, las plantaciones comerciales actuales no alcanzan a suplir la demanda, y la inversión en nuevas plantaciones es prácticamente nula, dadas las incertidumbres legislativas e institucionales del sector. En Colombia actualmente no existe una política de Estado que de una visión y garantías sobre lo que debe ser el desarrollo forestal en el largo plazo. La legislación colombiana actual no garantiza que la madera se pueda cortar para su explotación, puesto que existe el riesgo de que, al término de madurez (7-20 años, dependiendo de la especie) las plantaciones se declaren como plantaciones protectoras y pierdan su fin comercial. Además, la regulación vigente sobre la propiedad privada no reconoce los derechos de propiedad sobre los activos que se establezcan en la superficie de un terreno cuando los mismos no sean de propiedad del propietario de la tierra. Ello genera dificultades para la realización de inversión en este sector pues no permite la creación de esquemas de riesgo compartido u otros que puedan ser atractivos para los inversionistas internacionales.

4.5. Servicios de salud

La investigación y entrevistas con los directivos de las más importantes clínicas exportadoras de servicios del país indican que el sector en Colombia tiene gran potencial para exportaciones por la excelente relación costo/calidad de la medicina en el país, pero poco potencial para la atracción de IED. De hecho, el país ha aumentado la exportación de servicios de salud de manera significativa en los últimos cinco años, aunque la ausencia de estadísticas oficiales dificulta saber los valores precisos de las exportaciones actualmente.

Si bien las tarifas bajas en el sector hacen atractiva la exportación de servicios de salud desde Colombia, también son impedimento para la inversión tanto nacional como extranjera en el sector. La imposibilidad de establecer tarifas diferenciales con respecto a la calidad o a la demanda por estos servicios desincentivan la inversión en tecnología y capacitación, los dos aspectos más importantes para la competitividad del sector. Además, es un sector cuyo potencial está concentrado en la exportación de servicios a partir de una relación calidad precio de los servicio muy competitiva, por lo que se no se estima que cuente con una importante capacidad de atracción de inversión extranjera y se recomienda que el sector, en el corto plazo, no se priorice en la estrategia de promoción proactiva de inversión.

4.6. Servicios a las empresas

La investigación y entrevistas con expertos e inversionistas internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado con importantes ventajas competitivas para la exportación de estos servicios: Colombia tiene los costos de compensación más favorables entre los competidores del sector y una amplia fuerza laboral disponible y con buenas bases técnicas. Sin embargo, Colombia tiene la infraestructura de comunicaciones menos eficiente y desarrollada del grupo de competidores (Brasil, Chile, Argentina, Costa Rica y México) y está rezagada en cuanto a las certificaciones internacionales en servicios empresariales y al nivel de inglés de su fuerza laboral disponible.

En cuanto a oportunidades puntuales, este estudio señala que el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos será una gran ventaja para Colombia en cuanto a la prestación de servicios empresariales, particularmente frente a competidores como Brasil y Argentina, que no tienen todavía este tipo de acceso. Se recomienda que la promoción proactiva en este sector se centre en el *targeting* de prestadores de servicios ya establecidos pero que necesiten apalancarse en el idioma español para acceder al mercado latino de Estados Unidos (por ejemplo las firmas de servicios tecnológicos brasileras o indias).

Se propone que Proexport se concentre en el tema de los centros de servicios compartidos en su promoción proactiva de este sector, ya que estos integran los procesos y la tecnología, generando mayor valor agrega-

do en el servicio. También se recomienda que Proexport comience su labor de promoción preactiva con la identificación de las multinacionales que operan en la región (y en Colombia, claro está) que puedan ser *targets* para montar un centro de servicios compartidos en Colombia. Las firmas de auditores, recursos humanos, desarrollo y mantenimiento de software y *back office* pueden ser grandes aliados de Proexport en la identificación de estas oportunidades, y Proexport debe apalancarse en ellas para presentar una oferta de valor puntual, interesante y bien estructurada a las firmas identificadas.

I. RECOMENDACIONES

De las conclusiones sobre el diagnóstico se desprende que Colombia no está atrayendo inversión extranjera directa distinta de la asociada a la explotación de determinados recursos naturales o de la que tiene por objetivo acceder a determinados activos específicos que son estratégicos para algunas empresas como es el caso de las privatizaciones de empresas públicas. Por esta razón, los niveles de inversión foránea en Colombia promedian el 2% del PIB y son altamente volátiles. Para atraer inversiones foráneas cercanas al 5% del PIB en forma sostenida, Colombia debe atraer el tipo de inversión que escoge entre distintos destinos de inversión, como ocurre con la inversión extranjera orientada al comercio internacional. Para aumentar la competitividad de Colombia para la atracción de inversión extranjera el país debe en orden de importancia:

- Avanzar una serie de reformas estructurales orientadas a reducir el riesgo asociado al clima de inversión en Colombia. Estas reformas son prioritarias y necesarias para que Colombia sea considerado como posible destino de inversión y se asocian a los problemas y debilidades de Colombia identificadas en el diagnóstico como de Nivel 1;

- Adelantar reformas sectoriales orientadas a aumentar la rentabilidad de las inversiones. Estas reformas son importantes e inciden en la decisión final de localización de un inversionista y se asocian a debilidades y problemas identificados en el diagnóstico como de Nivel 2;

- Facilitar el ambiente de negocios en Colombia. Estas reformas no afectan en forma fundamental la decisión de un inversionista en el corto plazo, pero si son importantes para facilitar la actividad productiva en Colombia y construir una reputación internacional sobre el entorno productivo y la vocación competitiva de Colombia. La creación de una reputación sobre el entorno de inversión en Colombia puede ser muy importante para la atracción de inversión en el mediano y largo plazo. Por esta razón, se identifican como reformas de Nivel 3.

A. Recomendaciones de Nivel I

1. Recomendaciones para reducir el riesgo macroeconómico.

- Reforma a las Transferencias Territoriales. Se propone reducir el ritmo de crecimiento de las transferencias territoriales para que crezcan al ritmo de la inflación y se asignen teniendo en cuenta además de los criterios actuales, el esfuerzo fiscal de los gobierno regionales y la eficiencia y eficacia de los gobiernos regionales en la ejecución y logro de metas de cobertura y calidad en educación y salud.

- Reducir las otras transferencias de la nación en 50%.

- Reforma a la institucionalidad presupuestal en Colombia, cambiando el Estatuto Orgánico de Presupuesto para hacer que el gasto fiscal sea contraciclíco, flexible y transparente.

- Reformas para hacer estables y sostenibles los ingresos del Gobierno.

  - Reforma al régimen tributario de empresas y el sector productivo que reduzca la tasa máxima del impuesto sobre la renta a 30%, el cual es el nivel promedio de los países con los que Colombia compite por inversión en la región. Además

se proponen otras reformas orientadas a eliminar exenciones y deducciones, eliminar el impuesto al patrimonio y el de remesas, simplificar el régimen tributario a través de modificaciones a la renta presuntiva, incrementar las tasas de depreciación y permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad (como el pago de impuestos prediales e ICA).

- Reducir las exenciones al Impuesto a la renta personal

- Reducir las exenciones al Impuesto al Valor Agregado y convertir en permanente el beneficio temporal que hoy existe de descuento del IVA para bienes de capital.

- Reducir los derechos arancelarios sobre bienes de capital a 0% que actualmente están en la banda superior y los de otros bienes y servicios intermedios en forma escalonada pero previsible, empezando por los más frecuentemente importados bajo Plan Vallejo.

- La tasa del IVA para exportaciones de bienes y servicios debe ser cero.

- Eliminar el impuesto a las transacciones financieras.

- Se deben eliminar los impuestos de timbre y registro. Recaudan muy poco, son difíciles de administrar y generan barreras administrativas.

Estas reformas fiscales hacen posible un superávit primario del Gobierno Central de 3% y del Sector Público Consolidado a partir de 2011, lo cual es consistente con reducir el nivel de endeudamiento del Sector Público No Financiero-SPNF a 35% del PIB en el 2015.

1.1. Estabilidad Jurídica

- Para incrementar la estabilidad y seguridad jurídica en Colombia y en el exterior se sugiere que el Estado Colombiano firme un conjunto de acuerdos comerciales, tratados de doble tributación y tratados de inversión. La firma de este tipo de acuerdos promueve la estabilidad jurídica porque disciplina la intervención del Estado a través de normas superiores a una serie de principios como la transparencia, debido proceso, solución efectiva de disputas, no discriminación y promoción de la competencia.

- Para promover la estabilidad jurídica es fundamental que se expida una Ley Marco de Transparencia en Colombia que obligue a que todas las instituciones públicas nacionales y descentralizadas adopten principios de transparencia para la expedición de decretos, resoluciones, circulares, directivas y ordenanzas. La ley debe hacer obligatoria la publicación de las propuestas de cambios normativos y que estas estén acompañadas de una adecuada exposición de motivaciones que contengan el(los) objetivo(s) del cambio normativo.

1.2. Justicia eficaz

Se recomienda reformar la actual Ley de Arbitramento Internacional con el fin de facilitar el acceso de las partes a mecanismos de arbitraje internacional y hacer más eficientes los laudos arbítrales internacionales. En cuanto al primer punto, se propone que se de un mayor peso a la voluntad de las partes, de forma que la ley permita que el arbitraje internacional tenga lugar cuando las partes así lo acuerden, indistintamente de su nacionalidad o del lugar de cumplimiento de parte sustancial de las obligaciones, o de los intereses de más de un Estado o del comercio internacional.

En lo que hace a la efectividad de los laudos arbitrales en el país se recomienda adoptar el modelo alemán sobre el particular, que define que el laudo arbitral se ra-tifica plenamente si el mismo cumple con una serie de requisitos formales sin que sea necesaria una revisión de fondo del mismo por parte de una instancia judicial doméstica.

2. Recomendaciones de Nivel II – Rentabilidad de la Inversión.

2.1. Régimen de Incentivos

Colombia tiene el reto de establecer un régimen de incentivos que sea consistente con los objetivos de sostenibilidad fiscal que son necesarios para reducir el riesgo país, el desarrollo de un régimen tributario simplificado, la competitividad de Colombia para atraer inversión y el desarrollo de la oferta de bienes públicos y de actividades con externalidades positivas. Para hacer consistentes los incentivos tributarios con los objetivos de sostenibilidad fiscal, estos deben estimarse anualmente durante el ejercicio de elaboración del presupuesto y el monto estimado consistente con las metas fiscales. Adicionalmente, los incentivos cuidadosamente detallados deben ser incluidos en el presupuesto y deben estar asociados a metas de inversión y el logro de las externalidades descritas.

- Régimen de Incentivos Territoriales para la Promoción de Clusters Productivos, que reemplace el régimen actual de Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales, Regímenes Especiales de Inversión Regionales y Zonas especiales para el turismo ZEET a un único régimen de incentivos a la localización de inversiones en un determinado territorio. Este régimen debe ser consistente con las obligaciones de Colombia en la OMC, en la CAN y en el caso de un eventual TLC con Estados Unidos. Para tal fin se propone que se elimine el incentivo de impuesto de renta condicionado al comercio exterior existente y a la realización de inversiones por los siguientes incentivos:

  - Un régimen especial de estabilidad tributaria y jurídica automática.

  - Un incentivo para inversiones nuevas que permite diferir las pérdidas ocurridas durante los primeros tres años de operación en el tiempo.

  - No se recomienda incentivar las inversiones en regiones y zonas a través de una tasa de renta diferente a la del resto de las regiones y de la economía.

  - Un régimen de incentivos a las inversiones en infraestructura física de las zonas territoriales que busquen desarrollar las vías y el acceso a servicios de infraestructura como transporte, telecomunicaciones, energía, agua y otros servicios esenciales.

  - Un régimen aduanero especial similar al actual que exima de aranceles a los bienes importados y sea más expedito y simple que el actual.

  - Un régimen laboral especial que permita contratar por horas y la posibilidad de realizar actividades de entrenamiento y capacitación de personal con cargo a los parafiscales que manda la ley.

2.2. Infraestructura

- Recomendaciones Transversales para el Desarrollo de la Infraestructura

  - Desarrollo de un nuevo régimen de concesiones, que establezca un ambiente de estabilidad y predictibilidad para las inversiones de largo plazo que se requieren en estos sectores.

  - Fortalecer las Comisiones Reguladoras, dotandolas de autonomía administrativa, presupuestal y técnica; períodos fijos para los comisionados que no coincidan con el período presidencial; Otorgar a las comisiones la función de regular y vigilar a la industria. Esto incluye otorgar licencias y títulos habilitantes, regular la competencia, los precios y la calidad del servicio.

  - Nuevo Régimen de Servicio Universal que aplique para todos los servicios de infraestructura, que modifique el esquema de subsidios y contribuciones de la Ley 142 y 143 de 1994. El ac-

tual régimen no garantiza el servicio universal, encarece excesivamente los servicios para los sectores industriales y comerciales, no es transparente y no incentiva la competencia y la eficiencia.

- Otras recomendaciones incluye:

  - Desarrollar la legislación nacional sobre transporte multimodal.

  - Avanzar en el proceso de liberalización del régimen de competencia en servicios aéreos.

  - Modificar la normativa vigente respecto de la prestación de servicios de transporte en el modo carretero, especialmente en lo que hace a la comercialización y contratación del servicio. Por una parte, es necesario eliminar las restricciones al otorgamiento de licencias de forma que se genere un mercado competitivo de operadores y brokers de carga. En la medida en que exista una mayor competencia será posible eliminar las distorsiones que genera la existencia de controles de precios a los fletes en el mercado

  - Promover la competencia en el servicio de telecomunicaciones, incentivando la reventa de servicios, la desagregación de la red y el arrendamiento de infraestructura esencial.

  - Establecer un régimen unificado de manejo y operación del espectro.

  - Es necesario que esa reforma establezca un marco regulatorio que efectivamente observe la neutralidad tecnológica y regule en función del consumo.

  - Para aumentar la densidad de uso de Internet es facilitar la desagregación de la red.

  - Para el sector de energía es necesario promover la competencia en el mercado minorista actualmente regulado.

  - Reemplazar los límites cuantitativos a la integración vertical y horizontal del sector eléctrico por mecanismos flexibles que analicen los efectos de la concentración sobre la competencia efectiva y la eficiencia.

  - Establecer normas claras de remuneración de la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura y de la infraestructura de terceros, de forma que promuevan la competencia y hagan sostenibles las inversiones en el sector.

  - Establecer normas claras y estables que determinen la responsabilidad por pérdidas en el sistema, de forma que se remunere la eficiencia, pe-ro se tenga en cuenta las condiciones del entorno donde operan las empresas.

  - Para el sector de agua se recomienda hacer una reforma regulatoria del sector que logre dos objetivos: por una parte, establecer un esquema tarifario que reconozca la importancia de relacionar tanto la calidad del servicio como la eficiencia de la empresa prestadora del servicio con las tarifas cobradas. Por otra parte, que permita la consolidación de varias empresas municipales y veredales pequeñas y con debilidad financiera en empresas más grandes, más autónomas en lo político, más fuertes en lo técnico y con capacidad de inversión en ampliación y mejoría de la calidad del servicio.

  - Por otra parte, es muy importante que esa reforma normativa facilite la participación de inversionistas privados en la provisión del servicio por la vía de modificar la forma jurídica de las empresas prestadoras del servicio. Ello facili-taría la venta de acciones a inversionistas privados, bien se de forma parcial o total, en un es-quema análogo al que se presenta en las compañías de telecomunicaciones o electricidad.

2.3. Mercado Laboral

- Eliminar las restricciones a la contratación de extranjeros.

- Para reducir los costos laborales, se propone reducir las contribuciones parafiscales en dos puntos porcentuales a las Cajas de Compensación familiar y reducir las contribuciones obligatorias a los fondos de solidaridad de pensiones y de salud y permitir que éstas sean financiadas con cargo al presupuesto nacional.

Los aumentos en el gasto público que generan estas decisiones son consistentes con los escenarios de sostenibilidad fiscal analizados en el capítulo macroeconómico de este trabajo.

- Se recomienda hacer más flexible la legislación sobre salario mínimo de forma que este se determine por horas como tienen otros países de la región y no mensualmente como actualmente se establece.

- Los parafiscales sobre la nomina deben determinarse en función del tiempo contratado y el valor pagado, que puede ser por horas o por días.

2.4. Sistema Financiero

- Eliminar los controles al movimiento de capitales.

- Fortalecer la regulación y supervisión bancaria y de valores, otorgándole a la nueva superintendencia autonomía administrativa, presupuestal y técnica y establecer períodos fijos para los superintendentes.

- Mejorar el marco regulatorio del mercado de capitales para prevenir practicas contrarias al mercado y fortalecer la capacidad de la nuevas superintendencia para supervisar por riesgos las actividades de los operadores del mercado.

- Desarrollar los instrumentos de autorregulación previstos en la nueva ley de valores.

- Llevar a cabo políticas y prácticas regulatorias que permitan reducir el margen de intermediación. Reducciones en los coeficientes de encaje, las inversiones forzosas y los costos administrativos están asociados a márgenes de intermediación más reducidos, al igual que una mayor competencia y mejoras en la calidad de la cartera. Reducir aquellas cargas regulatorias que le significan a los intermediarios una desviación del uso de sus recursos hacia actividades diferentes a la generación de prestamos o inversiones, pues se incrementan los costos administrativos y en consecuencia empeora la eficiencia del sistema.

- Realizar los cambios normativos requeridos para proteger efectivamente a los acreedores.

- Eliminar el impuesto a las transacciones para evitar las distorsiones introducidas en el sistema.

2.5. Comercio Exterior y Facilitación Aduanera

- Desarrollar una estrategia de modernización de la administración aduanera por medio de la adopción de tecnologías modernas de determinación de riesgo y de inspección que agilicen los trámites aduaneros y concentren tanto las inspecciones como los esfuerzos de represión sobre las operaciones sospechosas de fraude y sobre los pasos de frontera poco controlados en la actualidad. Esta modernización no sólo corresponde a la dimensión tecnológica sino normativa, de suerte que actividades como la inspección única en puertos, aeropuertos y pasos de frontera se ponga en práctica con la mayor brevedad posible. Debe incluir la expedición de una nueva Ley marco aduanera que modernice el régimen vigente.

- Por otra parte, se recomienda fortalecer los controles en frontera que realiza la DIAN para proteger los derechos de propiedad intelectual. Específicamen-

te, se recomienda establecer una clara definición de competencias entre la DIAN y la Policía Nacional en lo que se refiere a la supervisón y control de la Policía Fiscal Aduanera -POLFA- para evitar conflictos entre las mismas. Además, se recomienda realizar programas de entrenamiento de los efectivos de esa fuerza para aumentar su capacidad de aplicación de las medidas en frontera.

- En el campo de la administración aduanera resulta de especial importancia la estabilidad y predictibilidad normativa, pues este es uno de los frentes en los que con mayor frecuencia se presentan cambios de normas.

- Por otra parte, es necesario que la Ventanilla Única de Comercio Exterior, que entró en vigencia el 30 de junio pasado, amplíe su llegada a los usuarios por medio de la instalación de terminales conectados al portal ubicados en cada uno de los Zeiky existentes en el país, así como por medio de una campaña de divulgación que promueva el uso del portal entre los empresarios y demás usuarios.

2.6. Protección de los Derechos de Inversión

- Es necesario que se tramite una ley que defina los derechos de superficie y esquemas que garanticen su protección y su registro.

- Desarrollar un registro unificado de bienes muebles.

- En el campo de los bienes inmuebles se propone un registro unificado y la actualización del censo catastral.

3. Nivel III - Facilidad de la Inversión

3.1. Baja Actualización Tecnológica de las Entidades Públicas.

- Realizar un esfuerzo de modernización tecnológica consistente con la iniciativa de Gobierno En Línea.

- Actualizar la normativa para facilitar la realización de trámites, gestiones y acciones con las entidades públicas por vía electrónica y permitir su respuesta por la misma vía, con lo que se optimiza la realización de la gestión.

- Adoptar en todas las entidades públicas sistemas de gestión basados en normas de calidad internacional, tipo ISO 9000, que garanticen el levantamiento de procesos, la medición de resultados e indicadores de gestión y la transparencia y sostenibilidad de la gestión.

3.2. Régimen de Sociedades

- Actualizar el régimen de reorganización empresarial.

- Reformar la Ley 550 para dar mayor claridad en la forma como se establecen las prioridades en el pago de las acreencias, de suerte que el inversionista tenga más certidumbre de cómo podrá ejecutar las prendas que otorgue a empresas sujetas a procesos concursales o de quiebra.

- Por otra parte, se recomienda modificar el parágrafo del artículo 148 de la Ley 222 para eliminar la presunción de responsabilidad de las Matrices por las obligaciones de las subsidiarias.

3.3. Régimen Cambiario y Registro de la Inversión Extranjera

- Reformar el régimen sancionatorio de la Superintendecia de Sociedades por infracciones cambiarias para que estipulen una relación de gradación clara entre la infracción y el monto de la sanción.

- El régimen de inversión extranjera establece que la misma se define cuando se presentan flujos de divisas o activos, tangibles o intangibles. Sin embargo, los acuerdos comerciales internacionales establecen como determinante de la inversión extran-

jera la propiedad sobre algún activo en un país extranjero. Es recomendable que se armonice la normativa nacional con las definiciones internacionales ajustando la definición doméstica a la práctica internacional.

- Además, se recomienda que se simplifiquen los trámites de registro de operaciones con divisas por medio de la unificación de formularios, la utilización de formularios electrónicos y la unificación de las fechas para la presentación de los documentos.que permitan validación en tiempo real de la información, prevengan la comisión de errores de forma accidentales. Esta unificación de formularios debería incluir el registro de la inversión extranjera, de suerte que se facilite ese registro.

- Se recomienda eliminar la solidaridad del inversionista internacional, la empresa que recibe la inversión y a la entidad encargada del control de la operación en las operaciones con divisas.

3.4. Derechos de Propiedad.

- Se recomienda simplificar el procedimiento para el registro de la propiedad, para reducir los costos del mismo y aumentar el incentivo para el registro. Además, ello permitiría aumentar la capacidad de acceder a créditos del sistema financiero al facilitar la constitución de garantías.

3.5. Derecho a la Competencia

- Se recomienda reformar la legislación sobre prevención de prácticas anticompetitivas para prevenir efectivamente el abuso de posición dominante, reducir la dispersión normativa, definir las competencias sobre esta materia con las comisiones reguladoras y fortalecer la superintendencia de Industria y Comercio.

3.6. Gestión de la Propiedad Intelectual.

- Se recomienda unificar la administración de los derechos de propiedad industrial y de los derechos de autor en una única entidad que garantice economías de escala, actualización tecnológica y técnica y una mayor capacidad de enforcement de la normativa existente.

3.7. Estándares Contables Internacionales.

- Se recomienda expedir una Ley por medio de la cual se modifiquen los estándares contables vigentes en el país para adoptar estándares internacionales, específicamente las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) y los GAAP de EE.UU. (principios de contabilidad generalmente aceptados en EE.UU.), que faciliten la traducción internacional de los estados financieros de las entidades legales colombianas.

3.8. Aspectos Administrativos del Régimen Laboral

- Se recomienda unificar formularios y plazos para los pagos de seguridad social y aportes parafiscales y permitir la realización de pagos electrónicos.

Plan de Acción: Competitividad para la Inversión en Colombia

Bogotá, Octubre de 2005

Plan de Acción: Competitividad para la Inversión en Colombia

Índice

Introducción
Resumen Ejecutivo
Parte I Coyuntura y Tipos de IED
Parte II Requerimientos de Inversionistas y Metodología del Estudio
Parte III Diagnóstico del Ambiente para la Inversión
Parte IV Análisis Sectorial
Parte V Estrategia de Promoción de la Inversión en Colombia
Parte VI Recomendaciones
Parte VII Plan de Acción para la Inversión en Colombia
Anexos Tercera Parte
Anexos Analíticos del Clima de Inversión
I Análisis Macroeconómico
II Análisis de Marco Legal y Barrera Administrativas en Colombia
III Análisis Tributario y de Incentivos
IV Análisis Comparativo Internacional de la Infraestructura
V Análisis del Mercado Laboral Colombiano en Comparación Internacional
VI Análisis del Sistema Financiero Colombiano en Comparación Internacional

INTRODUCCIÓN

Introducción

1. Diagnostico.

La Inversión Extranjera Directa – IED – tiene repercusiones positivas sobre el crecimiento económico, la transferencia de tecnología, el comercio internacional y la equidad. Los flujos de inversión extranjera a escala global están volviendo a crecer, luego de un período de crisis a desde finales de la década pasada, y la mayor parte se está concentrando en Asia. Para que Colombia pueda aumentar la cantidad de inversión extranjera que recibe por encima de los tradicionalmente bajos niveles de entre el 2 y el 4% del PIB, es necesario hacer cambios profundos en el clima de inversión y poner en marcha una estrategia de atracción de la inversión extranjera más proactiva. Hasta ahora, la inversión ha venido a Colombia bajo circunstancias muy particulares, buscando recursos naturales u oportunidades específicas de negocios como las privatizaciones. Es decir, la mayoría de la inversión realizada en Colombia no es consecuencia de la competitividad del país para atraer inversión extranjera.

Las experiencias internacionales exitosas en atracción de IED tienen en común un clima de inversión atractivo y estable que reduce el riesgo para los inversionistas, junto con políticas coherentes y completamente enfocadas en atracción de inversión extranjera o de industrias altamente exportadoras. Una serie de entrevistas realizadas en el marco de este trabajo ratificaron este punto. Los inversionistas potencialmente interesados en América Latina manifestaron que buscan, como primera condición, estabilidad. Esta estabilidad incluye la económica y legal, la tributaria y la libre movilidad de capitales. Este tipo de consideraciones, que los inversionistas consideran antes que nada y determinan que un país sea incluido en el abanico de destinos potenciales de inversión, constituyen las prioridades de Nivel I en este estudio.

Además de buscar reducir los riesgos asociados a la inversión, los inversionistas también buscan altas tasas de rentabilidad. Por eso, de la lista larga de inversionistas potenciales los inversionistas sacan una lista corta de destinos finales donde pueden maximizar sus ingresos y minimizar sus costos. Estos costos incluyen los laborales, los logísticos, de telecomunicaciones, financieros y de transacción en general. Estos asuntos, que determinan la rentabilidad de la inversión, se definieron para propósitos de este trabajo como de Nivel II de prioridad. Este nivel incluye los siguientes puntos que examinan los inversionistas:

- Tamaño del mercado, bien sea doméstico, ampliado por medio de acuerdos comerciales o resultado de la proximidad a ciertos mercados.
- Recursos con una relación calidad-precio elevada, como mano de obra de alto nivel técnico, anglófona y productiva e infraestructura adecuada.

- Un entorno regulatorio favorable, transparente y estable, que facilite de hacer negocios y ofrezca un elevado grado de protección a los inversionistas.

En tercer lugar, los inversionistas tienen en cuenta un conjunto de asuntos que no afectan directamente la rentabilidad de su inversión, pero que sirven para facilitar la gestión de la misma. Esos asuntos, que incluyen los trámites administrativos entre otros asuntos, se incluyeron en este trabajo dentro del Nivel III. En el largo plazo resolver estos problemas es fundamental para crear una reputación de ambiente favorable a la inversión.

El trabajo que se presenta a continuación realizó un diagnóstico comparativo internacional de la situación de Colombia respecto de los problemas contenidos en cada uno de los tres niveles en relación con países que compiten directamente respecto de los anteriores asuntos y frente a países directamente competidores por IED.

1.1. Macroeconómico

Todos los temas macroeconómicos se clasifican en el Nivel I por representar fuentes de riesgo para la inversión:

- Colombia ha venido creciendo menos que otros países latinoamericanos y con una mayor volatilidad reciente. Esa inestabilidad es consecuencia de casi diez años de déficit fiscales.
- El déficit fiscal se genera por la rigidez en el gasto público y el rápido crecimiento de las transferencias constitucionales, sumado a la ausencia de flexibilidad en la destinación de los ingresos.
- Colombia cuenta con una importante fortaleza macroeconómica en referente a la independencia y credibilidad del banco de la República, lo cual se traduce en un adecuado manejo de la política monetaria resultando en un bajo y estable nivel de inflación.

1.2. Marco Legal y Barreras Administrativas

En el Nivel I se clasifican los siguientes asuntos:

- Inestabilidad Jurídica, que tiene origen en cambios de las leyes, de las interpretaciones y conceptos judiciales y de las regulaciones administrativas de las diferentes ramas del Gobierno.
- Ineficacia de la Justicia que es producto de una gran acumulación de procesos y de una baja eficiencia del sistema judicial, que no logra descongestionarse por deficiencias en los sistemas de arbitramento.
- Pequeño mercado disponible por que no se han firmado acuerdos comerciales con la misma velocidad que los competidores por IED, en particular México y Chile.

En el Nivel II se clasifican los siguientes asuntos:

- Régimen de Comercio Exterior y Facilitación Aduanera con muchos instrumentos poco efectivos, producto de una regulación fluctuante, de un gran margen de interpretación normativo y de poca capacitación de los funcionarios encargados de la aplicación de la normativa.
- Protección de los Derechos de Inversión débil por que existen vacíos regulatorios, deficiencias en el registro de la propiedad y amplio margen para interpretación arbitraria de funcionarios en la aplicación.

En el Nivel III se clasifican los siguientes asuntos:

- La obsolescencia tecnológica y, en algunos casos, regulatoria genera ineficiencias en la operación de las entidades del Estado y produce demoras, confusión y sobre-costos en los trámites administrativos. Esto afecta áreas como el registro de la propiedad, la gestión del régimen cambiario, del régimen laboral y de la protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otras. Esta obsolescencia tecnológica y regulatoria impide, entre otras cosas, que se utilice una porción mayor de los activos de la economía como garantías en la obtención de créditos.
- Los estándares contables colombianos no concuerdan con estándares internacionales, lo que aumenta el costo y la dificultad de invertir en el país.

1.3. Tributario

En el Nivel I se encuentran los siguientes asuntos:

- Inestabilidad tributaria que se genera en el nivel Nacional y en el Municipal. En el nivel Nacional, por ejemplo, durante el período 1990-2002 en Colombia se tramitaron 9 reformas tributarias, mientras que en América Latina se pasaron en promedio 4.2. Esas reformas modificaron impuestos tan importantes como la tasa del impuesto de renta y la tasa del IVA. Por el lado municipal, cada uno define las tarifas y el régimen de cobro de impuestos autónomamente, lo que genera confusión y dificultades administrativas.
- Complejidad del sistema tributario que se genera por un alto número de tributos y exenciones y tratamientos fiscales preferenciales que son diferenciados entre sectores y agentes. Además, existen amplios espacios para la toma de decisiones discrecionales individuales en lo que a la aplicación de la ley se refiere. Por ejemplo, en Colombia hay 8 tarifas de IVA, más que en los países competidores en América Latina.

En el Nivel II se clasifican los siguientes factores:

- La carga tributaria pues en Colombia el gobierno ha afrontado la debilidad de las finanzas públicas mediante el incremento de los impuestos, sin reducir significativamente el gasto. Colombia tiene la tasa de impuesto de renta más alta de América Latina, y aunque la tasa del IVA está en el promedio regional, su "acreditabilidad" es apenas parcial. Además hay un sinnúmero de impuestos

adicionales como el de patrimonio, el de remesas y el de movimientos financieros, que aumentan la carga efectiva en el país.

- Los incentivos tributarios en Colombia están mal diseñados pues no cumplen su función de incentivar la inversión, bien sea porque son un crédito a inversiones ya existentes, porque son temporales o porque aplican a un número reducido de situaciones y no son de aplicación general.

En el Nivel III se clasifica la administración tributaria pues tiene un amplio margen de arbitrariedad, se contradice en sus conceptos a veces y tiene trámites engorrosos y difíciles de entender para un inversionista extranjero.

1.4. Infraestructura

- Transporte: Colombia tiene una excelente ubicación geográfica con acceso a dos mares y tiene tarifas de transporte marítimo competitivas frente a sus competidores regionales. También es competitiva en costos de transporte aéreo de carga y pasajeros, pero tiene deficiencias en la capacidad instalada aeroportuaria y portuaria. La mayor debilidad está en el transporte terrestre pues a pesar de tener tarifas competitivas, la gran distancia que separa los centros de producción de los puertos y pasos de frontera, la difícil topografía y por la falta de vías de doble calzada, particularmente en los corredores estratégicos de comercio encarecen la logística de comercio exterior. El sistema de concesiones viales debe modificarse para incentivar una mayor participación del sector privado en el sector y así permitir reducir el costo de logística, que es el más alto de la región.
- Telecomunicaciones: Colombia tiene una densidad de líneas telefónicas relativamente alta en el contexto regional y tiene las tarifas de telefonía móvil más bajas de América Latina. Por otro lado, por la falta de competencia que generan las barreras regulatorias existentes, Colombia tiene las tarifas de larga distancia más altas de la región después de México y una oferta de acceso a Internet por banda ancha muy reducida y con tarifas poco competitivas.
- Energía eléctrica: Colombia dispone de recursos hídricos abundantes para la generación de energía eléctrica y cuenta con una red de distribución de alta tensión adecuada para satisfacer la demanda doméstica. Las tarifas industriales y comerciales de consumidores no regulados son competitivas en comparación con América Latina. Sin embargo, para los usuarios regulados, las tarifas son de las más altas de la región porque el sistema de subsidios cruzados existente encarece el servicio y los problemas regulatorios impiden una mayor competencia en los mercados minoristas.
- Gas natural: El país cuenta con cuantiosas reservas de gas natural pero los centros de consumo estén lejos de los centros de producción, lo que hace que el costo al consumidor en Colombia sea de los más altos en la región. Esto porque la tarifa del gas está determinada por la distancia que tiene que ser transportado.

- Agua potable y alcantarillado: La cobertura de agua potable en Colombia es buena en comparación con otros países de la región, pero la calidad del servicio depende del tamaño del mercado atendido. El país no cuenta con un marco regulatorio adecuado para la promoción de la inversión privada en el sector que pueda generar economías de escala.

1.5. Laboral

- Colombia tiene altos costos laborales en relación con sus competidores producidos por unos costos no salariales que ascienden a más del 50% del salario de un trabajador. Esto incentiva la informalidad y la contratación temporal en el país. La relación costo/beneficio de esos aportes parafiscales no es clara, particularmente aquellos que se destinan al entrenamiento de la fuerza laboral.
- La productividad laboral en Colombia es baja en comparación con la de sus competidores principales en América Latina.
- El mercado laboral colombiano es relativamente flexible en contratación y en horarios en relación con sus competidores por IED en América Latina. Sin embargo, para compensar los altos costos no salariales se debe considerar una mayor flexibilidad salarial.

1.6. Sistema Financiero

- Colombia tiene uno de los márgenes de intermediación más elevados de América Latina, lo que desincentiva la utilización del crédito local por parte de inversionistas en el país y hace que las inversiones sean consecuentemente menos rentables.
- La profundización bancaria en Colombia es de las más bajas de la región, reflejando una baja utilización de los recursos disponibles en el sistema. Eso implica una mayor exposición a endeudamiento en el exterior y, en consecuencia, una mayor exposición al riesgo cambiario.
- La introducción del impuesto a las transacciones financieras ha incentivado el uso del efectivo en lugar de las cuentas corrientes y de ahorro. Esto reduce el apalancamiento del sistema con consecuencias negativas sobre su tamaño y capacidad de otorgar crédito a nivel local. Esto agrava el incentivo negativo que establece un régimen de inversiones forzosas que genera sobrecostos y reduce la capacidad de gestión del sistema financiero.
- La exposición del sistema financiero a los instrumentos de deuda pública (TES) es preocupantemente alta, tanto porque refleja la falta de alternativas de inversión como por la reducción de la calidad crediticia del gobierno nacional como último pagador y el incremento del riesgo sistémico.
- Las entidades financieras en Colombia están más fortalecidas que hace unos años en términos patrimoniales, permitiendo una mayor seguridad del sistema en general.

En cuanto al análisis sectorial, de 48 sectores de la economía, se seleccionaron 22 que responden a tener (i) una relativa "oferta" mayor que los demás, en términos de participación en exportaciones (indicador de competitividad) y de ser objeto de inversión extranjera (indicador de atractivo del sector en Colombia para inversionistas extranjeros), y (ii) una relativa "demanda" mayor, es decir aquellos hacia los cuáles ha fluido un mayor volumen de flujos de inversión y que presentan mayores acervos de inversión actualmente (indicadores de atractivo del sector para inversionistas a nivel global).

El resultado de este análisis permitió identificar en primer lugar, aquellos sectores que deben ser abordados inmediatamente como objeto de promoción, por ser "Quick Wins" (alta oferta y alta demanda). Algunos ejemplos son productos químicos y materiales de construcción.

En segundo lugar, aquellos que a pesar de tener alta demanda no tienen una alta oferta, es decir que requieren más análisis para poder determinar por qué no participan mas activamente en las exportaciones o por qué no han atraído mayores recursos de inversión con el fin de identificar los cambios o mejoras en materia de política o competitividad necesarios para hacerlos objeto de inversión y en el futuro de promoción. Algunos ejemplos son carne y pescado, aceites y grasas animales y vegetales, minerales no metálicos, equipo de transporte y servicios a las empresas.

En tercer lugar están aquellos que cuentan con baja demanda y con baja oferta, es decir que no deberían ser objeto de promoción hasta que no se identifiquen y ataquen las deficiencias que no les permite ser competitivos o atractivos para inversionistas. Algunos ejemplos son productos de caucho y plástico, cuero y calzado, comercio y servicios de transporte. El caso de los textiles y confecciones merece especial atención porque, si bien es un sector de baja demanda y baja oferta, enfrenta la situación especial de que Colombia, por su ubicación geográfica, sus condiciones de acceso a mercados ampliados y las características específicas de su cadena de producción, puede resultar de interés para el desarrollo de negocios de nicho específico, en donde las oportunidades para algunos inversionistas particulares sean atractivas.

Por último se identificaron aquellos sectores con alta oferta pero baja demanda, los cuáles a pesar de poder ser objeto de promoción, no se espera tengan un amplio nivel de receptividad frente a potenciales inversionistas. Un ejemplo es servicios de correo y telecomunicaciones, sector que no presenta una perspectiva de flujos de inversión importante, en términos relativos, en el futuro.

Este análisis sumado a los resultados obtenidos del análisis del impacto en términos de PIB, empleo y exportaciones bajo el evento de una inyección de inversión en cada sector, permitirá a Proexport identificar aquellos sectores que serían objeto de promoción o de un eventual más profundo análisis.

2. Recomendaciones

Del diagnóstico anterior se desprende que Colombia no está atrayendo inversión extranjera directa distinta de la asociada a la explotación de determinados recursos naturales o de la que tiene por objetivo acceder a determinados activos específicos que son estratégicos para algunas empresas como es el caso de las privatizaciones de empresas públicas. Por esta razón, los niveles de inversión foránea en Colombia promedian el 2% del PIB y son altamente volátiles. Para atraer inversiones foráneas cercanas al 5% del PIB en forma sostenida, Colombia debe atraer el tipo de inversión que escoge entre distintos destinos de inversión, como ocurre con la inversión extranjera orientada al comercio internacional. Para aumentar la competitividad de Colombia para la atracción de inversión extranjera el país debe en orden de importancia:

1. Avanzar una serie de reformas estructurales orientadas a reducir el riesgo asociado al clima de inversión en Colombia. Estas reformas son prioritarias y necesarias para que Colombia sea considerado como posible destino de inversión y se asocian a los problemas y debilidades de Colombia identificadas en el diagnóstico como de Nivel 1;
2. Adelantar reformas sectoriales orientadas a aumentar la rentabilidad de las inversiones. Estas reformas son importantes e inciden en la decisión final de localización de un inversionista y se asocian a debilidades y problemas identificados en el diagnóstico como de Nivel 2;
3. Facilitar el ambiente de negocios en Colombia. Estas reformas no afectan en forma fundamental la decisión de un inversionista en el corto plazo, pero si son importantes para facilitar la actividad productiva en Colombia y construir una reputación internacional sobre el entorno productivo y la vocación competitiva de Colombia. La creación de una reputación sobre el entorno de inversión en Colombia puede ser muy importante para la atracción de inversión en el mediano y largo plazo. Por esta razón, se identifican como reformas de Nivel 3.

2.1. Recomendaciones de Nivel I

2.1.1. Recomendaciones para reducir el riesgo macroeconómico.

- Limitar el crecimiento de las Transferencias Territoriales, reducir las otras transferencias de la nación en 50%, reformar el Estatuto Orgánico de Presupuesto para hacer que el gasto fiscal sea contraciclíco, flexible y transparente.
- Reformas para hacer estables y sostenibles los ingresos del Gobierno, que incluyen reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta a 30%, el cual es el nivel promedio de los países con los que Colombia compite por inversión en la región. Además se proponen otras reformas orientadas a eliminar exenciones y deducciones, eliminar el impuesto al patrimonio y el de remesas, simplificar el régimen tributario a través de modificaciones a la renta presuntiva, incrementar las tasas de

depreciación y permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad (como el pago de impuestos prediales e ICA). Además se propone eliminar otros impuestos como el de las transacciones financieras y los impuestos de timbre y registro.

Estas reformas fiscales hacen posible un superávit primario del Gobierno Central de 3% y del Sector Público Consolidado a partir de 2011, lo cual es consistente con reducir el nivel de endeudamiento del Sector Público No Financiero-SPNF a 35% del PIB en el 2015.

2.1.2. Estabilidad Jurídica.

- Para incrementar la estabilidad y seguridad jurídica en Colombia y en el exterior se sugiere que el Estado Colombiano firme un conjunto de acuerdos comerciales, tratados de doble tributación y tratados de inversión. La firma de este tipo de acuerdos promueve la estabilidad jurídica porque disciplina la intervención del Estado a través de normas superiores a una serie de principios como la transparencia, debido proceso, solución efectiva de disputas, no discriminación y promoción de la competencia.
- Para promover la estabilidad jurídica es fundamental que se expida una Ley Marco de Transparencia en Colombia que obligue a que todas las instituciones públicas nacionales y descentralizadas adopten principios de transparencia para la expedición de decretos, resoluciones, circulares, directivas y ordenanzas. La ley debe hacer obligatoria la publicación de las propuestas de cambios normativos y que estas estén acompañadas de una adecuada exposición de motivaciones que contengan el(los) objetivo(s) del cambio normativo.

2.1.3. Justicia Eficaz.

- Se recomienda reformar la actual Ley de Arbitramento Internacional con el fin de facilitar el acceso de las partes a mecanismos de arbitraje internacional y hacer más eficientes los laudos arbítrales internacionales. En cuanto al primer punto, se propone que dar un mayor peso a la voluntad de las partes, de forma que la ley permita que el arbitraje internacional tenga lugar cuando las partes así lo acuerden, indistintamente de su nacionalidad o del lugar de cumplimiento de parte sustancial de las obligaciones, o de los intereses de más de un Estado o del comercio internacional. En cuanto a la eficacia del laudo arbitral, se propone que se adopte un esquema similar al aplicado en Alemania, en el que el laudo arbitral internacional es válido domésticamente sin revisión de fondo previa y sólo sujeto al cumplimiento de algunos requisitos formales.

2.2. Recomendaciones de Nivel II – Rentabilidad de la Inversión.

2.2.1. Régimen de Incentivos

- Colombia tiene el reto de establecer un nuevo régimen de incentivos que sea consistente con los objetivos de sostenibilidad fiscal que son necesarios para reducir el riesgo país, el desarrollo de un régimen tributario simplificado, la competitividad de Colombia para atraer inversión y el desarrollo de la oferta de bienes públicos y de actividades con externalidades positivas. Para hacer consistentes los incentivos tributarios con los objetivos de sostenibilidad fiscal, estos deben estimarse anualmente durante el ejercicio de elaboración del presupuesto y el monto estimado consistente con las metas fiscales. Adicionalmente, los incentivos cuidadosamente detallados deben ser incluidos en el presupuesto y deben estar asociados a metas de inversión y el logro de las externalidades descritas.
- Se propone un nuevo Régimen de Incentivos Territoriales para la Promoción de Clusters Productivos, que reemplace el régimen actual de Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales, Regímenes Especiales de Inversión Regionales y Zonas especiales para el turismo ZEET a un único régimen de incentivos a la localización de inversiones en un determinado territorio. Además se propone que las Zonas Francas tengan un régimen espacial de estabilidad jurídica y tributaria que sea automático y más simple que el contenido en la recientemente aprobada Ley de Estabilidad del Inversionista. También se propone que las Zonas Francas se beneficien de procedimientos aduaneros más expeditos. Por último, el régimen de Zonas Francas que se propone busca ser consistente con las obligaciones de Colombia en la OMC, en la CAN y en el caso de un eventual TLC con Estados Unidos.

2.2.2. Infraestructura

- Para desarrollar la infraestructura de Colombia se recomienda nuevo régimen de concesiones, que establezca un ambiente de estabilidad y predictibilidad para las inversiones de largo plazo que se requieren en estos sectores. Además se sugiere fortalecer las Comisiones Reguladoras, dotándolas de autonomía administrativa, presupuestal y técnica; períodos fijos para los comisionados que no coincidan con el período presidencial; Otorgar a las comisiones la función de regular y vigilar a la industria. Esto incluye otorgar licencias y títulos habilitantes, regular la competencia, los precios y la calidad del servicio. Así mismo, se sugiere un nuevo Régimen de Servicio Universal que aplique para todos los servicios de infraestructura, que modifique el esquema de subsidios y contribuciones de la Ley 142 y 143 de 1994. El actual régimen no garantiza el servicio universal, encarece excesivamente los servicios para los sectores industriales y comerciales, no es transparente y no incentiva la competencia y la eficiencia. Además se hacen recomendaciones sectoriales orientadas a promover la competencia en los

distintos servicios de infraestructura como telecomunicaciones, transporte, energía y agua.

2.2.3. Mercado Laboral

- Se propone una reforma profunda orientada a reducir los costos laborales. Para tal fin se sugiere reducir las contribuciones parafiscales en 2%, reducir las contribuciones solidarias a salud y pensiones y flexibilizar el salario mínimo.

2.2.4. Sistema Financiero

- Para desarrollar el sistema financiero y de capitales se propone la eliminación los controles al movimiento de capitales, fortalecer la regulación y supervisión bancaria y de valores, eliminar las inversiones forzosas y reducir los coeficientes de encaje y facilitar la consolidación de servicios en el sector. Además se proponen reformas para proteger efectivamente a los acreedores.

2.2.5. Comercio Exterior y Facilitación Aduanera.

- Para facilitar el comercio se propone una estrategia de modernización de la administración aduanera por medio de la adopción de tecnologías modernas de determinación de riesgo y de inspección que agilicen los trámites aduaneros y concentren tanto las inspecciones como los esfuerzos de represión sobre las operaciones sospechosas de fraude y sobre los pasos de frontera poco controlados en la actualidad.

2.3. Nivel III – Facilidad de la Inversión.

- Para facilitar la inversión se proponen una serie de reformas orientadas a eliminar y simplificar trámites y fortalecer la legislación sobre competencia.

I. COYUNTURA DE LA IED, TIPOS DE IED

A. Coyuntura actual de la Inversión Extranjera Directa (IED)

Existen más de 65.000 compañías actualmente en el mundo que han realizado inversiones extranjeras directas (IED). Estas compañías tienen más de 850.000 subsidiarias o afiliadas alrededor del mundo, y representan más de 54 millones de empleos, el doble de hace sólo una década. La mitad de estas afiliadas o subsidiarias se encuentran en países en desarrollo.

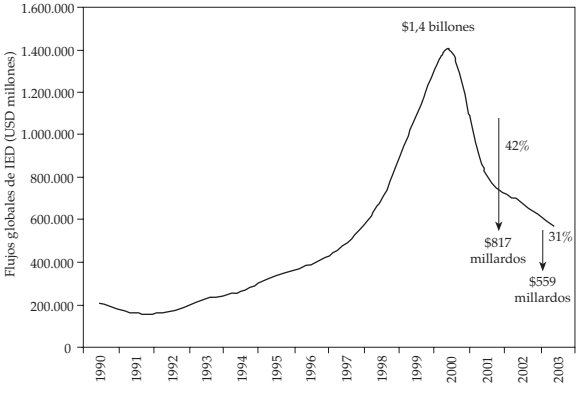
Este auge en la IED es un fenómeno particular de los últimos 15 años. En 1990, el stock de IED totalizó USD1,7 billones. Para el 2001, el stock de la IED totalizaba USD6,6 billones. Aproximadamente 90% de las compañías inversionistas son de países desarrollados, aunque este porcentaje está disminuyendo, en la medida en que más compañías de los países en desarrollo comienzan a invertir en el exterior. Los receptores de estos flujos de inversión son primordialmente otros países desarrollados -aproximadamente 75% de los flujos- mientras que el 25% restante se destina a países en desarrollo. Los países en vías de desarrollo pasaron de capturar USD26.000 millones en 1990 hasta USD146.000 en 2003.

La espectacular expansión de la IED en la zona de Asia-Pacífico, el impacto del NAFTA en el comercio y la inversión en Norteamérica, la cooperación económica en una creciente Unión Europea, los mercados emergentes de Europa Central y Oriental, la implementación del CAFTA y de otros Acuerdos de Libre Comercio en América Latina, son todas señales positivas de crecimiento económico global continuado y cada vez más integrado. Tanto la producción como el consumo mundial de bienes manufacturados y servicios han aumentado significativamente durante los pasados veinte años. En ese contexto, los flujos de IED llegaron a su pico global en 2000, alcanzando $1,4 billones de dólares.

Sin embargo, los flujos a nivel global (ver Gráfico I.1) han experimentado tendencias cambiantes durante los últimos 5 años. Si bien en 2000 se experimentó un auge de IED alrededor del mundo, dicha tendencia se empezó a revertir en los años subsiguientes, como se evidencia en el hecho de que para el 2004 los niveles de IED eran menores que los de 1999.

La recesión económica global de 2001-2003 intensificó las presiones competitivas a nivel mundial. Los países están tratando de descifrar donde encajan mejor dentro de la cadena de valor global y dónde tener más ventajas competitivas, especialmente en términos de costos, recursos, logística y mercados. Muchas empresas multinacionales están crecientemente concentrándose en actividades más intensivas en conocimiento y menos tangibles de la cadena de valor. De esa forma surgen nuevas oportunidades en outsourcing y maquilas y en actividades relacionadas con los servicios en general. Todos son factores que apuntan hacia un nuevo aumento en la IED a nivel global.

Gráfico I.1
FLUJOS DE IED A NIVEL GLOBAL



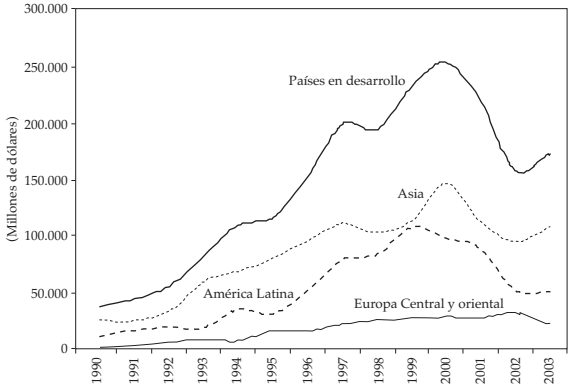
Fuente: UNCTAD.

El crecimiento de flujos de IED en los últimos años (ver Gráfico I.2), después del declive en 2000, se ha concentrado en la zona asiática, mientras que en Latinoamérica los ingresos se han mantenido estáticos, tal como lo muestra el Gráfico I.2.

La búsqueda de nuevos mercados o de nuevas oportunidades para lograr eficiencias ha llevado a los inversionistas internacionales a reanudar sus esfuerzos por buscar países que ayuden a cumplir sus objetivos. En ese sentido, la caída en los flujos de IED se ha estado revirtiendo a partir de 2004. Los pronósticos de la Economist Intelligence Unit (EIU) (ver Gráfico I.3) aseguran que los flujos de IED a partir de 2004 irán nuevamente en ascenso. Dicha tendencia se extiende a los próximos cinco años, en los que la IED crecerá aproximadamente hasta $US1,4 billones al año, el mismo nivel de 2000. Paralelo a este fenómeno, también se espera que a medida que dichos flujos aumenten, el número de locaciones o países con pretensiones de atraer la IED sean aún mayores y bajo una situación más competitiva.

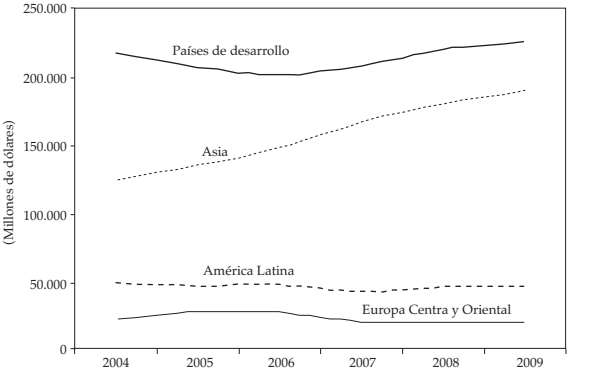
América Latina y el Caribe absorbieron el 25% del total de la IED en 2003, con lo que logró un distante tercer puesto en esta materia, detrás del oeste asiático y Europa-Asia central. Brasil y Argentina representaron más del 70% del total de los flujos de IED que llegaron a la región en ese período. Entre 1997 y 2001 la región capturó más del 40% de los flujos de IED hacia el mundo en desarrollo, pero ha experimentado un continuo descenso en los flujos de entrada.

Gráfico I.2
FLUJOS IED



Fuente: UNCTAD.

Gráfico I.3
PROYECCIÓN DE FLUJOS DE IED



Fuente: EIU.

Es de anotar que, tal como se observó anteriormente, la tendencia de los flujos en términos de geografía se espera se mantenga; es decir, que Asia participe mayoritariamente de los flujos futuros de IED, mientras que América Latina se mantenga estancado. Este resurgimiento esperado de la IED -y los pronósticos de tendencia en materia de destino de la inversión- ha llevado a diferentes países a nivel mundial a redoblar sus esfuerzos para atraer parte de esos flujos hacia sus fronteras.

Es esta coyuntura -un ambiente de resurgimiento de IED, en donde América Latina no verá aumentar su participación en los flujos- la que Colombia enfrenta en cuanto a la atracción de IED. La iniciativa de generar condiciones que permitan la atracción y promoción de IED tomadas por Colombia está encaminada a incrementar la competitividad del país en una coyuntura de gran competencia por estos recursos de inversión.

La coyuntura plantea un gran reto, pues los flujos de IED en Colombia han mostrado una gran volatilidad, producto del tipo de inversión que ha podido atraer el país hasta el momento. Es decir, el país ha logrado atraer inversión de manera casuística, sin mucha pro-

moción, y no a través de un esfuerzo constante y permanente de atracción de IED. Aunque muy valiosa, este tipo de inversión no es sostenible en el tiempo, y no genera un flujo constante y creciente de IED hacia el país.

En el Cuadro I.1 se muestra la inversión extranjera que ha podido atraer Colombia durante los últimos cuatro años. Como se puede observar, los flujos de inversión se han concentrado en inversiones en proyectos o empresas directamente relacionados con recursos naturales o con oportunidades específicas para compras de empresas, como por ejemplo privatizaciones. Los números soportan la conclusión sobre el tipo de IED que el país ha sabido atraer hasta el momento.

El Cuadro I.1 muestra que la afluencia total de IED se ha apoyado en el auge de las inversiones en comunicación del año 2000, de las instituciones financieras en 2000 y 2001, y de la minería en 2004. La inversión en manufacturas ha sido baja y decreciente, y la afluencia hacia las otras categorías ha sido demasiado pequeña como para ser significativa. Durante los años comprendidos entre los auges de servicios de 2000 y 2001, y de la minería en 2004, los totales descendieron a niveles bastante bajos.

Los anteriores hechos y las características de la IED que ha podido atraer Colombia han implicado que los flujos de inversión extranjera no han sido de magnitudes importantes. Durante los últimos cinco años el promedio de IED ha sido de 2.300 millones de dólares anuales, equivalentes al 2,7% del PIB (ver Gráfico I.4A y I.4B).

Esto sitúa a Colombia en cerca de la mitad del rango entre todos los países, medidos con base en la participación de IED sobre PIB, ocupando el puesto 89º de 163 países, o el percentil 55º. Colombia está en una posición mas desfavorable que países como Bolivia, la República Checa, Estonia, Eslovaquia, Chile, Bulgaria y Croacia, los cuales están atrayendo más del 6% de su PIB; y también en menor posición que países como Nicaragua, Panamá, Ecuador, Camboya, la República Dominicana, Vietnam y Brasil, que están atrayendo una IED equivalente a más del 4% de su PIB.

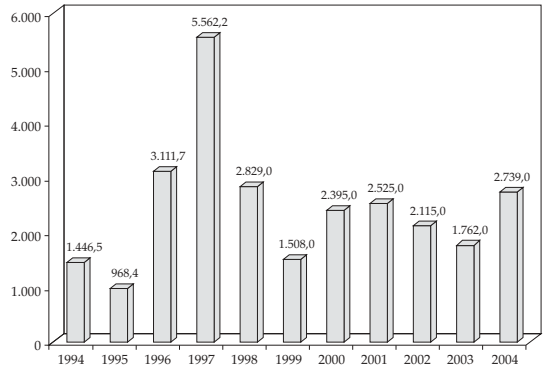
En resumen, Colombia no ha tenido un resultado muy exitoso en lo que atracción de la IED se refiere: los montos han sido bajos en relación con los principales receptores de IED nivel mundial, y la inversión que se ha logrado atraer es más casuística que sostenida en el tiempo. En cuanto a los años venideros, el auge esperado en los flujos de la IED va a estar acompañado con una fuerte competencia a nivel global por la atracción de los mismos, pues se espera que Asia -y en particular países como India y China- sean los grandes receptores del crecimiento de la inversión extranjera a nivel global. Eso hace que Colombia deba adoptar medidas que hagan del país uno más competitivo y atractivo para la IED, si es que quiere participar, de manera sostenida y confiable, de los beneficios que la misma trae.

Cuadro I.1
AFLUENCIA DEL IED A COLOMBIA, POR SECTORES
(Millones de dólares)

Año	Petróleo	Minería y canteras	Comunicaciones	Electricidad, gas y agus	Instituciones financieras	Comercio restaurantes y hoteles	Manufacturas	Otros	Total
2000	-384	507	868	13	792	10	514	75	2.395
2001	521	524	401	-71	560	205	244	141	2.525
2002	424	466	338	135	293	116	314	29	2.115
2003*	313	627	-56	68	243	222	326	49	1.793
2004*	571	1.229	237	48	180	128	201	144	2.739

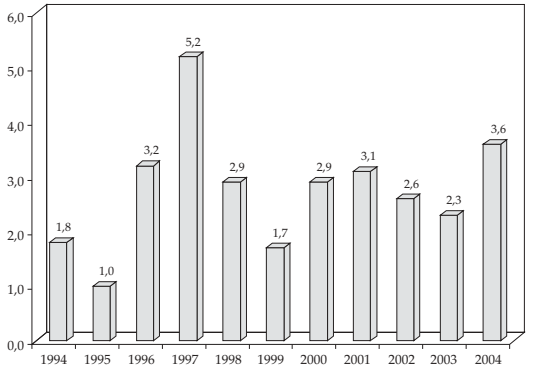
* proyectado.
Fuente: Tabulación especial del Banco de la República.

Gráfico I.4A
IED HACIA COLOMBIA
(1994-2004, MM US$)



Fuente: UNCTAD.

Gráfico I.4B
IED/PIB DE COLOMBIA
(1994-2004, %)



Fuente: UNCTAD.

B. Los diferentes tipos de IED y su aplicación en Colombia

Hay varias formas en las cuales se puede clasificar la IED. Para enmarcar la discusión en el caso específico de Colombia y para entender que tipo de inversión ha atraído el país hasta el momento y que tipo de inversión se quisiera atraer hacia el futuro, se utilizarán dos grandes clasificaciones.

La primera tiene que ver con el grado de "competencia" al cual están sometidas cierto tipo de inversiones. En ese sentido, existen dos rubros de clasificación:

- Inversión por la cual no hay gran competencia: algunos proyectos de inversión extranjera directa son atraídos por recursos o activos específicos del país (petróleo, gas, carbón, u otros recursos naturales), o por activos específicos disponibles a precios atractivos, tales como empresas estatales privatizadas o empresas constituidas que ya son privadas pero que están a la venta (Mergers & Acquisitions o M&A). En estas decisiones de inversión, la pregunta es casi binaria; es una cuestión de "sí o no", de hacer la inversión o no hacerla. En estos casos, hay poca o ninguna competencia entre los países para la inversión, pues dependen de los acervos de recursos naturales de un país en particular (no replicables) o de oportunidades específicas generadas por la relatividad de los precios (que tampoco se repiten).

- Inversión por la cual hay competencia entre países: en este otro caso, un inversionista ya ha decidido desarrollar parte de su cadena de producción o servicios en alguna parte del mundo, y está eligiendo entre diversas alternativas para la ubicación de su inversión o proyecto. El alcance de la selección puede cubrir solamente partes de un país (por ejemplo, dónde dentro de los Estados Unidos), varios países de una región determinada u otro modo de agrupación (por ejemplo, dónde en la Unión Europea) o, en algunos casos, podría ser mundial. Es en estos casos que los países están compitiendo por las inversiones a ser realizadas, y existen condiciones creadas en cada país (por marcos regulatorios, por estabilidad económica y política, etc.) que determinarán el atractivo de cada sitio para la realización de una inversión específica.

Esta visión simplificada describe las diferencias reales entre los varios tipos de decisiones de inversión, y ayuda a entender mejor qué está sucediendo con la afluencia de IED a un sitio en particular. La otra clasificación de la IED -complementaria a la anterior- permite organizar la inversión dependiendo de su objetivo final:

- ***La inversión en busca del recurso*** (factores de producción de bajos precios: materias primas, mano de obra, recursos naturales), que puede clasificarse dentro de la IED que no es competida;

- ***La inversión en busca de activos estratégicos*** (activos con ventajas competitivas o estratégicos para una compañía en particular), que puede clasificarse dentro de la que no es competida;

- ***La inversión que busca el mercado*** (políticas de sustitución de importaciones, costos de transporte, diferenciales en el gusto del consumidor, magnitud del mercado), que puede clasificarse como cualquiera de los dos tipos de inversiones en términos de competencia;

- ***La inversión en busca de eficiencia*** (outsourcing de componentes, diferenciación del producto, eficiencia de costos y condiciones), que se clasifica dentro de las inversiones que requieren competencia.

El Cuadro I.2 resume las dos metodologías de clasificación de inversiones.

Finalmente, cualquiera de los tipos de inversión anteriores se pueden clasificar dentro del rubro de "greenfield" o M&A. La diferencia entre los dos tipos de proyectos es que los primeros requieren de inversión nueva, lo cual tiene un mayor impacto en términos de generación de empleo, de aumento del stock de IED, de aumento de exportaciones nuevas, y de "permanencia" de la inversión. Las transacciones de M&A, por el contrario, en el mejor de los casos mantienen el nivel de empleo (pues en muchos casos lo disminuyen, por sinergias con otros activos que el inversionista pueda poseer en otras partes del mundo) y son mucho más volátiles en términos de la permanencia de la inversión extranjera en un país en particular. Adicionalmente, las transacciones de M&A no incrementan el "stock" de capital de la economía.

Cuadro I.2
METODOLOGÍAS DE CLASIFICACIÓN DE INVERSIONES

IED **sin compeencia**	IED **con competencia**
Inversión en busca del recurso	Inversión en busca de eficiencia
Inversión en busca de activos estratégicos	
Inversión en busca del mercado	

La IED que idealmente se debe tratar de promover y atraer es aquella que sea "greenfield" (por mayor generación de empleo y crecimiento económico, y por el aumento del stock de IED) y permanente (para mantener un flujo de IED constante). En ese sentido, es mucho más probable que dicha inversión provenga de inversionistas buscando eficiencias o mercado, que en aquellos que estén buscando un activo o un recurso en particular. Esta afirmación no pretende demeritar el valor y los beneficios de estos tipos de IED -ni tampo-co implicar que no hay inversiones de este tipo que son "greenfield" y permanentes- pero si pretenden ilustrar lo que ha logrado hacer Colombia en términos de atracción de la inversión, y lo que el país debe hacer para convertirse en uno más competitivo a nivel global.

Utilizando la clasificación anterior, se puede observar que los patrones sectoriales de la afluencia de IED a Colombia muestran que cerca de **las tres cuartas partes de toda la IED han sido en sectores en los cuales el inversionista está buscando recursos o activos específicos y atractivos**. Las cifras que ilustran esta situación aparecen en el Cuadro I.1, presentada en la sección anterior, y que aquí se repite para efectos de facilidad de referencia.

Las dos primeras columnas del Cuadro I.2 comprenden inversiones en explotación de recursos naturales, y las tres siguientes consisten en servicios que son más o menos no transables -para el mercado doméstico- y se han incluido muchas de las adquisiciones de activos existentes o explotación de franquicias (tales como sistemas de telefonía celular). La mayoría de las inversiones en estas cinco clases de actividades son del tipo "sí o no" -el inversionista decide sobre qué tan atractiva parece la inversión en Colombia en relación con su criterio general y no en comparación con la misma

Cuadro I.1
AFLUENCIA DEL IED A COLOMBIA, POR SECTORES
(Millones de dólares)

Año	Petróleo	Minería y canteras	Comunica-ciones	Electricidad, gas y agus	Instituciones financieras	Comercio restaurantes y hoteles	Manufacturas	Otros	Total
2000	-384	507	868	13	792	10	514	75	2.395
2001	521	524	401	-71	560	205	244	141	2.525
2002	424	466	338	135	293	116	314	29	2.115
2003*	313	627	-56	68	243	222	326	49	1.793
2004*	571	1.229	237	48	180	128	201	144	2.739

* proyectado.
Fuente: Tabulación especial del Banco de la República.

inversión en uno o más países distintos. Las columnas 4 a 6 reflejan decisiones de inversión que son principalmente de la segunda clase- inversiones en las que Colombia compite con otros países.

El Cuadro I.3 muestra los sectores agrupados en estas dos clases de inversiones como porcentaje del PIB. Las inversiones que "buscan activos" (por las cuales no se genera competencia, y que se presentan en la primera columna) han promediado por encima de las tres cuartas partes del total; por su parte, las inversiones por las cuales hay que competir (que se presentan en la segunda columna del Cuadro I.3 han significado menos del 1% del PIB y la cifra preliminar para 2004, es apenas un medio por ciento del PIB.

Por supuesto, esta división no es absolutamente precisa - no todas las decisiones de inversión en un determinado sector se toman de la manera en que los números han sido agrupados en el Cuadro I.1. Pero **las impactantes diferencias en cuantías indican que Colombia está consiguiendo muy poca IED en aquellas actividades en las cuales los inversionistas escogen entre diversos países**. La mayor parte de las modestas cifras de IED que han venido al país lo han hecho para explotar recursos naturales u oportunidades de inversión específicas.

Cuadro I.3
AFLUENCIA DE IED A COLOMBIA, AGRUPADA POR TIPO DE IED (% del PIB)

Año	Sin competencia	Con competencia
2000	2,1	0,7
2001	2,4	0,7
2002	2,1	0,6
2003*	2,5	0,8
2004*	1,5	0,5

* Proyectado.
Fuente: Cálculos TSG con base en la Tabla 1 y los datos del PIB.

Este ejercicio sirve para entender que, para los inversionistas potenciales, Colombia es más atractiva como un país que ofrece un cierto acervo de recursos naturales, un mercado doméstico atractivo para ciertos bienes o servicios o una serie de activos y negocios particulares atractivos como oportunidades casuísticas para un inversionista extranjero. Esta atracción contrasta con la de otros países, que son percibidos como aquellos que ofrecen condiciones creadas de mayor atractivo. Las cifras sugieren que el país no les parece lo suficientemente atractivo a muchos de los inversionistas que están escogiendo entre varios sitios para encontrar un lugar en dónde ubicar sus instalaciones.

El anterior análisis permite concluir que Colombia es vista como un destino casuístico para la IED. Es decir, al país llegan inversiones que provienen de situaciones particulares de Colombia, no replicables en otra parte del mundo (recursos naturales, mercado doméstico atractivo para ciertos bienes y servicios y oportunidades de M&A, en esencia). Ese tipo de inversiones seguramente seguirá llegando al país; sin embargo,

para que Colombia entre de lleno a competir por la IED que requiere de condiciones creadas (aquella que tiene competencia) se deben reformar ciertos aspectos del ambiente de inversión que harán del país uno más competitivo y atractivo en relación con sus competidores. A su vez, es necesario dar a conocer aquellos aspectos o condiciones ofrecidas por el país que pueden representar importantes ventajas y que pueden ser desconocidas por potenciales inversionistas u opacadas por otros factores negativos en el país.

Para seguir con el análisis de identificación de los factores de competitividad y la posición de Colombia frente a otros países, en la siguiente sección se determinan cuales son los principales competidores de Colombia, y cómo se compara el país en términos de macro-factores, algo que permitirá priorizar el diagnóstico posterior.

C. Experiencias internacionales en la atracción de IED

En esta sección se lleva a cabo un análisis general de las experiencias en atracción de IED de siete países: China, Costa Rica, Irlanda, India, Malasia, Corea y Vietnam. Cada uno de ellos ha obtenido resultados interesantes y exitosos en materia de inversión extranjera, algunos de ellos en una mayor proporción que otros y cada uno por medios, políticas, dotaciones y situaciones económicas diferentes. El objeto de este análisis es obtener indicaciones sobre cuales de dichas situaciones, coyunturas, políticas o dotaciones han influido positivamente (o negativamente) ante los inversionistas internacionales y su disponibilidad a invertir en estos países. Al final de cada caso particular se recogen los principales factores que influyeron en la evolución de la participación de IED en su economía y una lección principal para aprender en cada caso.

1. China

1.1. Políticas Dirigidas a la Atracción de IED

El crecimiento económico de China ha sido el resultado del crecimiento de la economía de Estados Unidos y algunas otras que constituyen mercados clave en el entorno de la inversión y de la integración regional que alienta la inversión intra-regional y facilita la expansión de la producción hacia las empresas transnacionales. China se benefició también de la eliminación de las cuotas de los productos textiles en enero de 2005. China es muy eficiente debido a sus enormes economías de escala y porque ofrece una alta tasa de productividad, confiabilidad y respuesta a requerimientos o necesidades. China seguramente dominará la industria textil y de confecciones en los próximos años.

China atrae inversión porque tiene un mercado doméstico cada vez más prospero que generará altas tasas de retorno sobre las inversiones en el mediano y largo plazo. También tiene una oferta enorme de mano de obra bien capacitada y altamente productiva, con trabajadores de alto nivel entrenados en universidades que disponen de las habilidades técnicas necesarias para refinar la fabricación y producción tecnológica. La entrada de China a la OMC en 2001 también volvió más competitivo al país. Las políticas económicas y comerciales de China se enfocan en sectores que son importantes para su economía, específicamente zonas económicas especiales para la producción y desarrollo de la exportación. El gobierno también favorece las políticas que son beneficiosas para la inversión extranjera las cuales incluyen normas tributarias que favorecen a la IEDy un apoyo gubernamental formal a zonas económicas especiales (Cuadro I.4).

1.2. Motivaciones de negocios para invertir en China: búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia

Las compañías multinacionales han invertido en China tanto para lograr una expansión del mercado como para aumentar la eficiencia en su producción. Con una población de 1.299 millones de personas y un acelerado crecimiento del PIB de 9,5% por año, las empresas invierten en China para explotar este enorme mercado de consumo final[1]. El potencial de crecimiento en

[1] Ibíd.

Cuadro I.4
EFECTOS DEL AUMENTO DE LA IED SOBRE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS*

	1983	1993	2002	2003
PIB (USD millones)	227.376	431.780	1.271.000	1.417.000
% del PIB por sector				
Agricultura	33,1	19,9	15,4	14,6
Industria/fabricación	36,5	34,5	35,4	39,3
Servicios	22,4	32,7	33,5	33,1
Composición de Flujos de Recursos Netos (USD millones)				
Concesiones Oficiales	0	0	0	0
Acreedores Oficiales	71,4	1.949,9	-480,1	-2.191,5
Acreedores Privados	999,4	36.883,3	47.106,8	59.455,2
IED	543	2.3115	46.789,6	47.228,9
Inversión de Portafolio	-616,5	6.437,9	-9.147,9	19.831,1

* Datos de País - China, Economist Intelligence Unit, agosto 2005.
Fuente: World Development Indicators, abril 2005.

la industria de servicios, infraestructura y productos manufacturados aumenta a medida que se moderniza el país y los salarios y el poder adquisitivo de la población aumentan. Las empresas escogen invertir en ese país para vender productos sin incurrir en costos de transporte o aumentar su carga tributaria en la exportación de sus productos.

Las compañías extranjeras también invierten en China para aumentar la competitividad de su producción al conseguir localmente proveedores eficientes de insumos. Las empresas que buscan eficiencia invierten en China para ahorrar costos de producción. La abundancia de la fuerza laboral del país y su bajo costo son un atractivo importante para las empresas que buscan invertir en el extranjero. Adicionalmente, la proximidad de China a otras fuentes de insumos baratos, tales como Tailandia, Vietnam y Taiwán, hace que la cadena de abastecimiento sea más eficiente.

1.3. Lecciones por aprender de la experiencia China

Las razones por las que China atrae IED son, fundamentalmente:

- Mercado doméstico enorme que atrae a empresas que busca ampliar su mercado y sus ventas.
- Fuerza de trabajo numerosa en todos los niveles de entrenamiento, fácilmente disponible y de bajo costo que atrae a las empresas que buscan mejorar su eficiencia y competitividad.
- Influencia Internacional de China - absorbe la mitad de la IED, lo que genera una forma de inercia y pone al país en el centro del pensamiento de los inversionistas, como el concepto del *top of mind* funciona en mercadeo.
- El desarrollo de una excelente infraestructura física en las zonas costeras orientadas a la atracción de IED
- Política de desarrollo económico basada en atraer IED que enfatiza la importancia de ofrecer tratamientos específicos a los inversionistas en función del hecho de que sean extranjeros y que generen impuestos, empleos, etc. Específicamente, tasas de impuestos bajas, aranceles bajos y estabilidad en el régimen legal para inversionistas internacionales.

La importancia de contar con una oferta de una mano de obra capacitada eficiente y de bajo costo, junto con una elevada estabilidad regulatoria y normativa para el inversionista, el desarrollo de infraestructura, y el

contar con bajas tasas de impuestos y bajos aranceles son una muy exitosa receta para lograr atraer volúmenes importantes de IED.

2. Costa Rica

2.1. Políticas dirigidas a la atracción de IED

Costa Rica es el destino favorito de la IED en América Central. Una de las ventajas que tiene Costa Rica es que buscó diversificar sus exportaciones durante los años ochenta, al tiempo que la mayor parte de la región mantenía sus mercados más cerrados. Esta diversificación y una estabilidad política relativa ayudaron a atraer inversión Estadounidense. Costa Rica también estableció zonas francas alrededor de sus parques industriales para aumentar su competitividad de exportación. Con la firma y entrada en vigencia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en 1984, Costa Rica obtuvo acceso preferencial al mercado Estadounidense, lo que generó incentivos a la IED adicionales al expandir el mercado potencial. La organización de promoción de la inversión del país, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo -CINDE-, ha hecho mucho para incrementar la IED que está entrando al país por medio de la promoción de la inversión en industrias con un gran potencial de crecimiento, que incluyen alta tecnología (electrónica), servicios (call centers) y turismo. Para promover los atractivos del país, CINDE ha enfatizado en la localización del país, la disponibilidad y calidad de la mano de obra y la estabilidad política. Una ventaja significativa para las inversiones en Costa Rica es su proximidad a los Estados Unidos (Cuadro I.5).

2.2. Motivaciones de negocios para invertir en Costa Rica: búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia

Puesto que la población de Costa Rica es pequeña, lo que significa un mercado doméstico pequeño, la mayoría de las empresas escogen invertir en el país para poder mejorar la eficiencia. La estabilidad política del país y los costos de la mano de obra calificada han sido beneficiosos para las empresas extranjeras. La decisión del gobierno de diversificar su base de exportaciones ha tenido éxito: pues promovió la capacitación de los trabajadores en tecnología y la obtención de habilidades técnicas y gerenciales de alto nivel, lo que permitió a Costa Rica atraer a compañías multinacionales importantes incluyendo a Intel y Procter & Gamble.

En los años noventa la llegada de IED alcanzó un valor record de USD620 millones en 1999. En 2002 la IED fue de USD642 millones. La proximidad de Costa Rica a

Cuadro I.5
EFECTOS DEL AUMENTO DE LA IED SOBRE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS*

	1983	1993	2002	2003
PIB (USD millones)	3,1	9,6	16,8	17,5
% del PIB por sector				
Agricultura	25,7	13	8,4	8,3
Industria/Fabricación	33,4	30,2	29,1	28,9
Servicios	40,9	56,8	62,4	62,7
Composición de Flujos de Recursos Netos (USD millones)				
Concesiones Oficiales	47	31	21	
Acreedores Oficiales	194	-86	-160	94
Acreedores Privados	96	-46	-59	331
IED	61	247	662	N/A
Inversión de Portafolio	0	0	0	N/A

* Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Agosto de 2005.
Fuente: World Development Indicators.

los Estados Unidos es también una ventaja para las multinacionales que buscan recortar costos y tiempo de transporte. La reciente firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y República Dominicana y América Central crea incentivos adicionales para que las empresas inviertan en Costa Rica porque podrán importar y exportar insumos y productos libremente entre los países miembros. La ambiciosa agenda comercial del gobierno es, por lo tanto, otro punto para venderle a las empresas que buscan eficiencia en sus inversiones en el extranjero.

2.3. Lecciones por aprender de la experiencia Costarricense

Las razones por las que Costa Rica atrae IED son, fundamentalmente:

- Ambiente económico y social estable y exitoso, lo que genera tranquilidad para el inversionista en una región que se ha caracterizado por la inestabilidad política y la existencia de conflictos armados.

- Desarrollo económico basado en la atracción de IED, lo que define una serie de políticas específicas para atraer al inversionista extranjero.

- Énfasis en educación e infraestructura, lo que se mani-fiesta en que el presupuesto público se destina a esas áreas y no a defensa. Eso genera una buena oferta de dos insumos críticos para aumentar la eficiencia y la competitividad.

- La adecuada divulgación de algunas experiencias de inversionistas ubicados en el país generó nuevas inversiones en otros sectores en el mismo país, lo que se conoce como "spillover effect" de la experiencia exitosa.

- Excelente estrategia de promoción internacional como destino de las inversiones muy específicamente enfocada, apoyada con muy buenos materiales de comunicación e investigación, apoyada en una o dos oficinas extranjeras estratégicas y basada en un conocimiento experto en cómo facilitar las cosas a los inversionistas.

El diseño y la ejecución de una clara y enfocada estrategia de promoción son críticamente importantes, así como es tener una mano de obra bien entrenada y un ambiente de estabilidad para los inversionistas.

3. Malasia

3.1. Políticas dirigidas a la atracción de IED

Bajo el Primer Ministro Mahatiir Muhammed las políticas de atracción de IED fueron ambiguas. La Nueva Política Económica (NPE) de esta administración limitó la propiedad extranjera de las empresas manufactureras a un 70%[2] del patrimonio de las compañías. Aunque el propósito de la NPE era mejorar la calidad de vida de la población Malaya, muchos la percibían como una barrera a la entrada de IED al país. Las elecciones de 2003 llevaron al poder al Primer Ministro Abdullah bin Ahmad Badawi, quien realizó acciones para reducir algunas de las restricciones impuestas por la NPE y creó un entorno comercial más amigable para los inversionistas potenciales. El Primer Ministro Abdullah ha vendido acciones del gobierno en diversas empresas para fomentar la inversión extranjera, aumentar el ingreso gubernamental y liberalizar la economía.

Las nuevas políticas tienen como objetivo la racionalización de la estructura de incentivos, por medio de la reducción de la carga regulatoria sobre el sector privado, de mejorar el mercado laboral a través de una mejor capacitación en tecnología y la promoción de un mayor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones entre las empresas, especialmente en las pequeñas y medianas empresas[3]. Aunque se han

[2] índice de Libertad Económica, Fundación Heritage, agosto 2005. www.heritage.org

dado pasos agigantados para aumentar la competitividad del sector privado, Malasia restringe la participación extranjera en sectores tales como la banca, las telecomunicaciones, y los medios y requiere que las empresas manufactureras de propiedad extranjera exporten un cierto porcentaje de sus productos. Malasia también restringe las inversiones en industrias consideradas "estratégicas", principalmente la industria automotriz. Todas las transacciones de capital están sujetas a varias limitaciones y trámites de aprobación (Cuadro I.6).

3.2. Motivaciones de negocios para invertir en Malasia: búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia

Las motivaciones para invertir en Malasia son principalmente producto de la búsqueda de recursos naturales, con una menor pero creciente participación de la búsqueda de aumentos en la competitividad de las compañías a través de una mayor eficiencia. Como el 4% de las exportaciones del país están relacionadas con el petróleo, las compañías energéticas más grandes del mundo buscan invertir en Malasia para explotar este recurso local. El mayor crecimiento reciente de la IED en Malasia viene de compañías que quieren aumentar su competitividad con la producción de bienes manufacturados y electrónicos en el país, para exportar al extranjero.

3.3. Lecciones por aprender de la experiencia Malasia

Las razones por las que Malasia atrae IED son, fundamentalmente:

- Desarrolló una estrategia de atracción de IED para importar tecnología y conocimiento para generar una dinámica doméstica de desarrollo e innovación.

- Desarrolló una política industrial de largo plazo muy bien planeada y bien ejecutada, para promover ciertos sectores específicos de alto valor agregado con liderazgo desde la más alta instancia del poder público.

Cuadro I.6
EFECTOS DEL AUMENTO DE LA IED SOBRE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS*

	1983	1993	2002	2003
PIB (USD miles de millones)	30,7	66,9	95,2	103,7
% del PIB por sector				
Agricultura	20	40,1	47,3	48,5
Industria	38,5	40,1	47,3	48,5
Fabricación	19,3	25,9	30,5	31,1
Servicios	41,5	46,1	43,5	41,8
Composición de Flujos de Recursos Netos (USD millones)				
Concesiones Oficiales	11	59	12	N/A
Acreedores Oficiales	299	-397	-204	-84
Acreedores Privados	2912	2555	1853	-1531
IED	1260	5006	1299	1104
Inversiones de Portafolio	0	9597	-1712	1097**3.3.2.**

* Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Agosto de 2005.
Fuente: World Development Indicators.

[3] Visión General Económica: Malasia, Banco Mundial, abril 2004. www.worldbank.org

- Usó los ingresos generados por las exportaciones de petróleo y gas, primer mecanismo para atraer IED, para desarrollar infraestructura y en menor medida en educación con una distribución muy equitativa. Esto le permite disponer de una oferta de mano de obra adecuadamente educada y de una infraestructura excelente, lo que es atractivo para aquellas compañías que buscan aumentar su eficiencia.

- La cercanía geográfica de China le permite ofrecer una localización alternativa a los inversionistas con fácil acceso al mercado chino, tanto para productos terminados como en la búsqueda de insumos para producción destinada a terceros mercados.

- Cuenta con una agencia de promoción de inversiones muy profesional, muy bien entrenada y con una estrategia claramente definida y profesionalmente ejecutada.

La combinación de una agencia muy profesional, unas estrategias industrial de largo plazo y de atracción de IED, un entorno regulatorio estable y amistoso con la IED y una oferta de infraestructura equilibrada y adecuada.

4. Irlanda

4.1. Políticas dirigidas a la atracción de IED

Irlanda es una de las principales historias de éxito de atracción de IED y su gran impacto sobre el crecimiento y desarrollo económico. En los años noventa las políticas del gobierno Irlandés, específicamente las de la Autoridad Irlandesa de Desarrollo (IDA), crearon un entorno atractivo para el sector privado, específicamente para los inversionistas extranjeros ansiosos de encontrar una base para exportaciones a la Unión Europea. La IDA destacó la oferta de una fuerza laboral anglófona joven y flexible al igual que su acceso privilegiado al mercado único de la Unión Europea. El gobierno ofreció una tasa de tributación corporativa de apenas el 10% para las compañías que participan en la manufactura o la industria de servicios. La IDA organizó paquetes de incentivos específicos para compañías multinacionales que incluyen concesiones para inversión de capital, capacitación y reducción en costos de empleo.

Para poder asegurar los beneficios económicos para las industrias y trabajadores locales, la IDA enfocó su esfuerzo de promoción en sectores con un alto potencial de exportación, por ejemplo software, química farmacéutica y servicios financieros, y aquellas que pudieran abastecerse con productos de la industria doméstica. Es importante anotar que el gobierno en Irlanda obtuvo transferencias de la Unión Europea destinadas a preparar su acceso a la UE[4]. Adicionalmente a las políticas establecidas por la IDA, el gobierno ha continuado la promoción de una agenda favorable a los negocios y la inversión. Hay una intervención gubernamental limitada en asuntos de negocios, específicamente barreras sobre a las transferencias, repatriación de utilidades y acceso a divisas (Cuadro I.7).

4.2. Motivaciones de negocios para invertir en Irlanda: búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia

La entrada de Irlanda a la Unión Europea fue la razón principal por la cual las compañías invirtieron en el país. Las empresas que buscan mercado escogieron invertir en Irlanda porque era una manera efectiva de acceder al mercado unificado grande y rico de la Unión Europa. Una fuerza laboral anglófona altamente calificada reforzó la decisión de muchas compañías estadounidenses establecer sus centros de producción europea en Irlanda: casi un tercio de la inversión estadounidense en la Unión Europea se asentó en Irlanda. En 1998, las multinacionales asentadas en Estados Unidos eran responsables de un 70% de las exportaciones Irlandesas[5].

---

4 "Buy Ireland", Harvard Business School Case Studies, 1998.

5 Índice de Libertad Económica, Fundación Heritage, agosto, 2005.

Cuadro I.7
EFECTOS DEL AUMENTO DE LA IED SOBRE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS*

	1983	1993	2002	2003
PIB (USD millones)	19.920,92	50.284,34	121.723,88	153.718,87
% del PIB por sector				
Agricultura	33,04	19,87	15,38	14,62
Industria/Fabricación	36,55	34,55	35,39	39,34
Servicios	52,43	56,98	55,18	N/A
Composición de Flujos de Recursos Netos (USD millones)				
Concesiones Oficiales	N/A	N/A	N/A	N/A
Acreedores Oficiales	N/A	N/A	N/A	N/A
Acreedores Privados	N/A	N/A	N/A	N/A
IED	169,65	901,37	20.607,60	23.071,31
Inversión de Portafolio	0,00	0,00	0,02	0,02

* Anuario de Estadísticas Financieras, Fondo Monetario Internacional, 1998.
Fuente: World Development Indicators.

4.3. Lecciones por aprender de la experiencia Irlandesa

Las razones por las que Irlanda atrae IED son, fundamentalmente:

- La oferta de acceso al mercado de la Unión Europea sin costos de mano de obra o tributación tan elevados como en el resto de la UE: tiene una tasa de impuesto de renta de 10% frente a tasas de impuesto de renta en el resto de la UE de más del 35%.

- Programa de incentivos y donaciones agresivo, que aumenta el atractivo frente a ubicaciones alternativas dentro de la UE.

- Estrategia de promoción profesionalmente organizada y ejecutada, que articula esfuerzos de sectores privados y público.

- Una oferta de mano de obra anglófona joven, flexible y altamente educada y eficiente, cosa de fundamental importancia para la inversión que busca eficiencia.

- Caso tan exitoso que generó efecto de aglomeración ("spillover effects")

La oferta de un mercado de tamaño atractivo sumado a incentivos y manos de obra calificada es una muy atractiva alternativa para potenciales inversionistas. Así mismo una adecuada promoción de las estas ventajas es crucial para atraer la atención de IED.

5. India

5.1. Políticas dirigidas a la atracción de IED

Para aumentar la competitividad económica del país, el gobierno devaluó la moneda y recortó subsidios a la producción local y las exportaciones, redujo los aranceles y algunas barreras no técnicas para el comercio y eliminó en un 80% las licencias requeridas por la enorme burocracia patrocinada por el gobierno (Permiso Raj) para el desarrollo industrial. En 2001, el gobierno dio pasos adicionales con el objetivo específico de promover la llegada de IED. Estas políticas incluyeron procedimientos simplificados de exenciones tributarias para reducir los trámites necesarios para abrir un negocio. Los límites a la propiedad extranjera en compañías indias subieron a un 40% del capital y se introdujeron incentivos fiscales favorables para atraer capital empresario. El gobierno crecientemente se mueve hacia la privatización de más empresas de propie-

dad estatal con la esperanza de vender acciones a los inversionistas extranjeros[6].

El éxito de Bangalore como concentrador de la inversión multinacional en servicios de alta tecnología y de *back office* fue producto de contar con una amplia oferta de mano de obra anglófona y altamente educada a un precio bajo. La diferencia horaria entre India y los Estados Unidos creó un escenario ideal para las compañías estadounidenses puesto que los trabajadores de la India podían proveer servicio al cliente las 24 horas. Para incentivar aún más la inversión en la industria del software y el sector de alta tecnología, el gobierno alivió las restricciones a las importaciones, rebajó las barreras de entrada para las compañías extranjeras y promovió las exportaciones.

A diferencia de gran parte de India, Bangalore tiene una infraestructura relativamente buena, especialmente en lo referido a electricidad y telecomunicaciones, lo cual ha agilizado también el crecimiento económico (Cuadro I.8).

5.2. Motivaciones de negocios para invertir en India: búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia

A igual que China, la enorme población de India es un fuerte atractivo para las empresas que buscan acceso al mercado creado por un mercado de consumo grande. Sin embargo, la enorme pobreza que aflige al país, cuyo INB per capita es USD620 comparado con USD28.550 en países desarrollados, y un crecimiento lento del PIB, proyectado en el 6,1% entre 2004 y 2008, pueden disuadir a las empresas que buscan expandir su mercado de invertir en India. El crecimiento de la industria de servicios, en particular de los servicios de *back office, call centers* y servicios de información y tecnología, ha sido la razón principal del aumento en la IED en India de parte de empresas multinacionales que buscan mejorar la competitividad a través de una mayor eficiencia.

5.3. Lecciones por aprender de la experiencia India

Las razones por las que India atrae IED son, fundamentalmente:

Cuadro I.8
EFECTOS DEL AUMENTO DE LA IED SOBRE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS*

	1984	1994	2003	2004
PIB (USD miles de millones)	206,5	322,6	600,7	688,7
% del PIB por sector				
Agricultura	35,2	30,4	22,8	21,2
Industria	26,2	27,1	26,4	27
Fabricación	16,4	16,9	15,6	16,1
Servicios	38,7	42,5	50,7	51,8
Composición de Flujos de Recursos Netos (USD millones)				
Concesiones Oficiales	483	416	559	646
Acreedores Oficiales	1.363	970	2.231	N/A
Acreedores Privados	1.895	1.438	8.565	N/A
IED	0	983	3.137	4.020
Inversión de Portafolio	0	3.824	11.355	8.996

* Anuario de Estadísticas Financieras, Fondo Monetario Internacional, 1998.
Fuente: World Development Indicators.

[6] YERGIN, David, The Commanding Heights, Touchstone Books (Nueva York: 2002) 222-227.

- A pesar de haber sido tradicionalmente distante de los mercados internacionales, recientemente ha enfatizado la atracción de IED con una estrategia de promoción enfocada en sectores específicos muy exitosa, en particular en servicios: call centres, back office y centros de servicio compartido.

- Estrategia de desarrollo reciente enfocada a la IED que se manifiesta en una legislación favorable expedida durante los últimos 5 años orientada hacia la economía global.

- Crítica la oferta de mano de obra anglófona numerosa, de altos niveles de capacitación y con usos horarios que permiten la oferta de servicios 7*24 a bajo costo. En particular, la oferta de mano de obra es especialmente fuerte por el alto nivel técnico y científico de los recién graduados y por la política de repatriación de capital humano desarrollado en universidades del Reino Unido y Estados Unidos, especialmente.

- Mercado doméstico enorme que atrae a inversionistas en busca de ampliar el mercado para sus productos finales.

Un mercado enorme pero con baja capacidad adquisitiva no es suficiente para atraer IED. En cambio, la oferta de mano de obra calificada, de alto nivel técnico, anglófona y accesible a bajo costo, si representa un enorme atractivo para potenciales inversionistas. La existencia de husos horarios complementarios, que podría ser una debilidad, se convierte en una fortaleza por su buen aprovechamiento.

6. Corea

6.1. Políticas dirigidas a la atracción de IED

En 1998 Corea promulgó la Ley de Promoción de la Inversión Extranjera para abrir la economía hacia la inversión extranjera. Esta ley se concentró en crear un entorno amigable para el inversionista al armonizar los procedimientos administrativos para los inversionistas extranjeros, fortalecer incentivos y establecer un "*one-stop-shop*" para las empresas que buscan oportunidades en Corea. En 1999, el gobierno coreano promulgó la Ley de Transacción de Divisas para eliminar la mayoría de las restricciones sobre la tenencia de monedas extranjeras y las transacciones de divisas. El gobierno también eliminó las restricciones a los inversionistas extranjeros que adquieran compañías a través de fusiones y adquisiciones. Corea se beneficia también de una buena política educativa y tiene una fuerza laboral abundante y calificada[7] (Cuadro I.9).

6.2. Motivaciones de negocios para invertir en Corea: búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia

Las empresas que invierten en Corea del Sur buscan tanto ampliar su mercado como aumentar su eficiencia. Aproximadamente un 50% de las exportaciones de Corea son productos electrónicos y eléctricos y los compradores más grandes de estos productos son China y los Estados Unidos. Las compañías que buscan acceso al mercado chino pueden ubicarse en Corea por su proximidad geográfica. El relativamente alto INB *per capita* de Corea, de USD12.030 en 2003, comparado con otros países de la región puede también atraer a multinacionales que desean aprovechar los mercados del Este Asiático. Debido a la alta proporción de exportaciones que van también a Estados Unidos, las empresas también se ubican en Corea para producir insumos y productos baratos para exportación a ese mercado. Así que además de sus intereses de búsqueda de mercados, muchas multinacionales invierten en Corea del Sur para recortar costos en las exportaciones vendidas a Estados Unidos.

6.3. Lecciones por aprender de la experiencia Coreana.

El caso de Corea resulta interesante precisamente porque no logra atraer IED de manera significativa a pesar de contar con muchos elementos atractivos:

[7] Kim, Dong, "Régimen de Acceso para la Inversión Directa Extranjera", Oficina del Este Asiático de Estadísticas Económicas, Instituto Coreano de Política Económica.

- Tiene un mercado doméstico de gran poder adquisitivo y buen tamaño, lo que es atractivo para los inversionistas que buscan ampliar sus mercados.

- Cuenta con una oferta laboral adecuadamente amplia y muy entrenada y capacitada, lo que la hace altamente productiva

Sin embargo, el caso coreano presenta las siguientes lecciones:

- El país desarrolló una estrategia sólida y una buena agencia de promoción de inversiones, basada en la adopción de mejores prácticas internacionales y política de tratamiento a inversionistas luego de realizada la inversión, para garantizar su permanencia en el país. Sin embargo, no ejecuta agresivamente la estrategia de promoción ni utiliza intensamente la red de oficinas en el exterior para promover la IED en el país.

- Excelente nivel de capacitación de mano de obra pero relativamente alto costo de la misma, especialmente en comparación con vecinos menos costosos como Vietnam, entre otros. El costo, la capacitación y la productividad de la mano de obra están más cerca de los de su vecino Japón que los de su otro vecino, China, por lo que pierde atractivo para los inversionistas que buscan mejorar su eficiencia.

- El mercado doméstico es amplio y de gran poder adquisitivo, pero la estructura económica basada en algunos pocos grandes conglomerados dificulta la entrada de nuevos productores y distribuidores de bienes y servicios, similar a lo que sucede con Japón.

Un mercado amplio y con poder adquisitivo es muy importante para atraer IED. Así mismo la existencia de mano de obra calificada es de grana tractivo. Sin embargo, los altos costos asociados a dicha mano de obra o a la producción de insumos frente a alternativas cercanas (en este caso China) desincentivan fuertemente el atractivo para la localización de inversión.

7. Vietnam

7.1. Políticas dirigidas a la atracción de IED

Vietnam ha seguido una política comercial ambiciosa para aumentar su competitividad como destino de IED. Vietnam continúa en negociaciones para unirse a la Organización Mundial del Comercio en 2005, lo que le permitirá tener acceso a más mercados y gozar de los beneficios de las nuevas normas de comercio en textiles y confecciones. La mayoría de la IED en Vietnam viene de otros países asiáticos, específicamente Japón, Taiwán, India y Singapur. En 2003 Vietnam firmó un acuerdo bilateral con Japón para recibir entrenamiento local en tecnología y desarrollo de infraestructura. En términos de IED específicamente, el gobierno permite hasta un 30% de propiedad extranjera en compañías que no son de propiedad del Estado, hay restricciones sobre la cantidad de extranjeros empleados en la operación de filiales extranjeras en Vietnam. Hay también restricciones sobre cuentas y transacciones en divisas y ambas requieren autorización por parte del Ministerio de Hacienda. No se permite a los extranjeros ser propietarios de tierras en Vietnam y deben alquilarlas al gobierno. Aunque la regulación gubernamental de la IED es restrictiva en Vietnam, su fuerza laboral altamente productiva y barata y la proximidad a multinacionales en Asia hacen de ella una ubicación atractiva para los negocios (Cuadro I.9).

7.2. Motivaciones de negocios para invertir en Vietnam: búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia

La inversión extranjera directa en Vietnam viene principalmente de empresas que quieren mejorar su competitividad. Los bajos costos laborales hacen de Vietnam un país ideal para la producción de confecciones y textiles, las cuales generan el 17,1% de las exportaciones del país[8]. Con la eliminación de las cuotas in-

[8] Datos de País-Vietnam, Economist Intelligence Unit, agosto, 2005.

Cuadro I.9
EFECTOS DEL AUMENTO DE LA IED SOBRE LOS PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS*

	1983	1993	2002	2003
PIB (USD miles de millones)	84.510,7	362.195,3	546.713,2	605.330,7
% del PIB por sector				
Agricultura	N/A	N/A	3,6	3,2
Industria	N/A	N/A	33,8	34,6
Fabricación	N/A	N/A	23,7	23,4
Servicios	N/A	N/A	62,6	62,2
Composición de Flujos de Recursos Netos (USD millones)				
Concesiones Oficiales	N/A	N/A	N/A	N/A
Acreedores Oficiales	N/A	N/A	N/A	N/A
Acreedores Privados	N/A	N/A	N/A	N/A
IED	(61,4)	(751,9)	(224,2)	(207,2)
Inversión de Portafolio	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)

* Anuario de Estadísticas Financieras, Fondo Monetario Internacional, 1998.
Fuente: World Development Indicators.

ternacionales sobre los textiles, Vietnam será aún más atractivo para las multinacionales que buscan diversificar geográficamente su producción. El producto que más exporta Vietnam es el petróleo crudo, así que además de buscar eficiencia en sus inversiones extranjeras, muchas compañías se ubican en Vietnam para explotar sus recursos naturales, específicamente el petróleo.

7.3. Lecciones por aprender de la experiencia Vietnamita

Las razones por las que Vietnam atrae IED son, fundamentalmente:

- Abundante y barata oferta de mano de obra que le permite ofrecer una ubicación alternativa a China con costos igualmente bajos.

- Ubicación geográfica importante por su cercanía a mercados grandes, como China, Japón o Corea, y de fuentes de insumos baratos, como China, Malasia o Tailandia.

- Agresiva estrategia de inserción internacional por medio de la firma de acuerdos bilaterales con más de sesenta países recientemente, para ampliar acceso a mercados y promover la IED de esos socios en su territorio.

El acceso a mercados ampliados por medio de acuerdos comerciales bilaterales y la oferta de mano de obra con alta productividad y bajo costo se destacan como grandes atractivos para potenciales inversionistas extranjeros buscando mercado o eficiencia.

8. Lecciones generales derivadas de experiencias internacionales.

Existen varios factores comunes que permiten explicar qué funciona y qué no funciona para atraer IED a un país. Por una parte, es necesario definir qué tipo de inversión extranjera se busca atraer, puesto que existen por lo menos dos grandes tipos: aquella que busca ampliar su mercado y aquella que busca aumentar su eficiencia y su competitividad. Para atraer el primer tipo de inversión es necesario, evidentemente, contar con un mercado disponible de gran tamaño o que ofrezca altas perspectivas de crecimiento acelerado y pronto. Ello puede resultado de contar con una población muy numerosa o de rápido crecimiento, una po-

blación muy adinerada o que se enriquece rápidamente o una combinación de ambas. También puede ser producto de lograr acceso a un mercado de gran tamaño al que anteriormente no se tenía acceso, cosa que sucede cuando se firman acuerdos de libre comercio. Para atraer el segundo tipo de inversión es necesario ofrecer ventajas que permitan a los inversionistas mejorar su eficiencia para acceder a mercados que consideran estratégicos. Ello incluye un ordenamiento jurídico estable, predecible y amigable con el inversionista, una mano de obra de bajo costo y alta productividad que ofrezca ventajas específicas, como su formación técnica, su capacidad bilingüe o alguna similar, y una infraestructura de excelente calidad y costo adecuado. Es decir, es necesario ofrecer insumos que les permitan a los inversionistas aumentar su eficiencia y reducir sus costos para aumentar los ingresos y la rentabilidad de sus accionistas.

II. REQUERIMIENTOS DE INVERSIONISTAS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

A. Factores principales de los inversionistas para la IED y proceso de toma de decisiones

Las inversiones directas comprenden las mayores salidas de capital que hace una compañía en un año dado y, usualmente, tiene el potencial de causar el mayor impacto (ya sea positivo o negativo) en los resultados de una compañía. Por tanto, una mala elección puede ser enormemente nociva para el futuro de una compañía. Cualquier decisión de inversión extranjera se verá reflejada inmediatamente en los mercados de capital internacionales, los cuales castigan o premian sistemática y efectivamente las decisiones de inversión.

El tiempo, los costos y las condiciones de un proyecto son los determinantes del éxito o el fracaso de un negocio y de las rentabilidades obtenidas en el mismo. Crecientemente, las compañías de todos los tamaños están buscando invertir en el exterior, como un medio necesario para permanecer competitivas, permitiéndoles acceder a los recursos globales, introducirse a nuevos mercados, maximizar las eficiencias y protegerse de distorsiones locales. Sin embargo, los inversionistas tienen intereses particulares que guían sus decisiones de inversión hacia uno u otro destino.

Para poder identificar estos intereses o factores determinantes es nece-sario entender qué busca un inversionista. Se sabe que, en general, la respuesta sería "un negocio que sea rentable", pero si se quiere ir más allá para conocer las particularidades de una decisión, teniendo en cuenta que en el desarrollo de proyectos un principio fundamental es la confidencialidad del mismo, la mejor fuente de información son los inversionistas mismos.

La pregunta para ellos entonces es: ¿cuáles son esos factores que *más* inciden en las decisiones de inversión internacional?

Para responder a esta pregunta se ha utilizado la base de datos del FDI Confidence Index® (FDI CI) de A.T. Kearney. El FDI CI es una encuesta anual que se realiza entre los Global 1000, las mil compañías transnacionales más grandes del mundo. En el Anexo II.1 se presenta un resumen de las principales preguntas que responden los encuestados incluyendo la norma para calificación en cada caso y la calificación obtenida por Colombia. El FDI CI se diseñó y condujo por primera vez en 1998 tras la crisis financiera en el sudeste asiático, con el propósito de entender cómo habían cambiado las intenciones de inversión de las más grandes compañías del mundo. El FDI CI, cuyo reporte ejecutivo se publica cada año y que es ampliamente cubierto por la prensa internacional, es ante todo conocido por su ranking de atractivo para la inversión entre 60 países. Este ranking (el *Index*) compila las intenciones futuras (a tres años) de inversión de los encuestados y ha demostrado ser un indicador líder de los flujos de IED. El *boom* de la IED en China, por ejemplo, fue registrado por el FDI CI tres años antes cuando la China comenzó a subir rápidamente por en el ranking. El estancamiento de los flujos de IED a México también se marcó claramente en el índice, inclusive cuando muchos analistas internacionales pregonaban un salto cuantitativo y cualitativo de México como destino de IED - los inversionistas tenían otra percepción, y esas percepciones indican a dónde irá el dinero.

Además del *Index*, el FDI CI le pregunta cada año a los inversionistas acerca de cuáles serán los factores mas decisivos en su análisis del atractivo de un país para inversión. Aunque este es un ejercicio que también lo han hecho otras fuentes, el valor particular de las

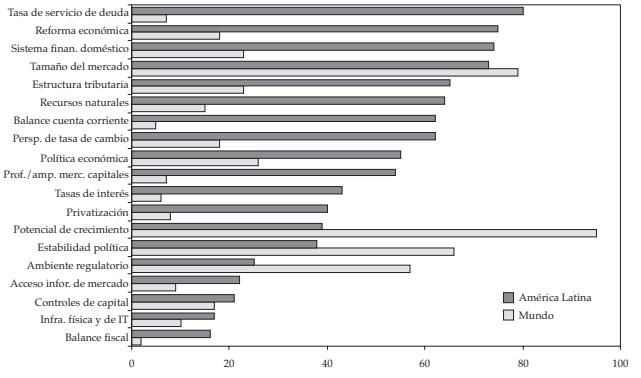
respuestas del FDI CI a esta pregunta es que, cómo también se tienen las intenciones de inversión para cada uno de los 60 países, se pueden analizar los datos para ver cómo varían esos factores para inversionistas interesados en diferentes países o regiones. Como nota metodológica, a continuación se verán los resultados para el total de los inversionistas (total mundo) como para los inversionistas que indicaron que tienen intenciones de invertir en América Latina en los próximos tres años (ver Gráfico II.1).

Los requerimientos de inversionistas listados anteriormente son las respuestas a la pregunta: ¿Cuáles tres factores serán mas importantes en sus decisiones de inversión cuando considere un país como destino para la inversión en los próximos tres años? (ver Anexo II.1 para desagregación de temas comprendidos en cada una de los factores y calificación obtenida por Colombia en particular). Como se puede observar de la tabla anterior: i) el ordenamiento de los factores es diferente a nivel global que para inversionistas considerando invertir en América Latina y que por lo tanto es crucial darle la importancia que se merece estos factores si se quiere incrementar el atractivo del país como destino de inversión; y ii) que para América Latina, los factores de deuda externa, reforma económica y sistema financiero son importantes para los inversionistas y que *señalan* una creciente preocupación por la estabilidad de los países de la región. Esos factores serán determinantes a la hora de diseñar una estrategia para la atracción de la IED a Colombia, misma que deberá tener en cuenta que estos factores cambian en el tiempo, razón por la cual deberá ser lo suficientemente flexible para adoptar dichos cambios de manera eficiente.

Una forma de validar estos resultados es analizando otra encuesta de A.T. Kearney. La misma pregunta sobre los mayores riesgos que impactan la decisión de la IED entre inversionistas potenciales. La percepción de riesgo de los inversionistas interesados en IED, al igual que los factores de mayor importancia tenidos en cuenta por ellos, también está cambiando con el tiempo (cabe aclarar que esta encuesta no es específica para América Latina). Particularmente después de los ataques de septiembre 11 en Nueva York, los temas relacionados con seguridad, ataques terroristas, etc. ya son mirados más de cerca por inversionistas, quienes no quieren correr riesgos de ese tipo (o, por lo menos, poderlos controlar). Otro factor que está entrando en la lista de riesgos para la IED -tal y como lo demuestran los resultados presentados en el Gráfico II.2- son aquellos relacionados con la propiedad intelectual y la salvaguarda de ideas y productos.

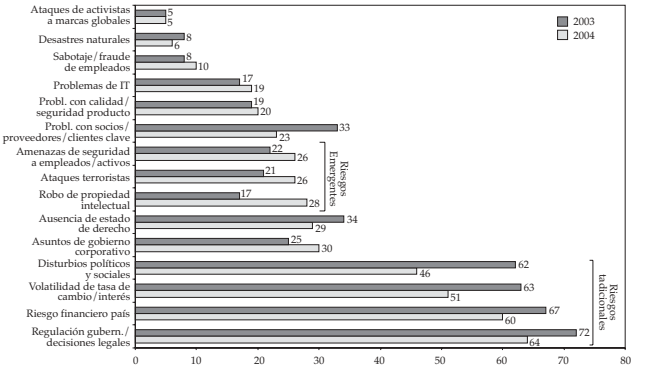
A pesar de los riesgos emergentes, los riesgos tradicionales -que son los que más afectan hoy en día a Amé-

Gráfico II.1
ATK FDI CONFIDENCE INDEX RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA VERSUS MUNDO



Fuente: A.T.Kearney.

Gráfico II.2
ATK FDI CONFIDENCE INDEX RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA VERSUS MUNDO



Fuente: A.T.Kearney.

rica Latina -como las decisiones legales (i.e. la estabilidad jurídica), el riesgo financiero y volatilidad de tasas de cambio e interés (estabilidad macroeconómica) todavía están en la parte alta de la lista de riesgos que miran los inversionistas a la hora de tomar decisiones para evaluar diferentes países para su IED. Estos resultados son consecuentes con los arrojados por el A.T. Kearney Confidence Index,. Con base en los mismos, se diseñó la metodología que será utilizada para la priorización del diagnóstico, de conformidad con el proceso de toma de decisiones de un inversionista.

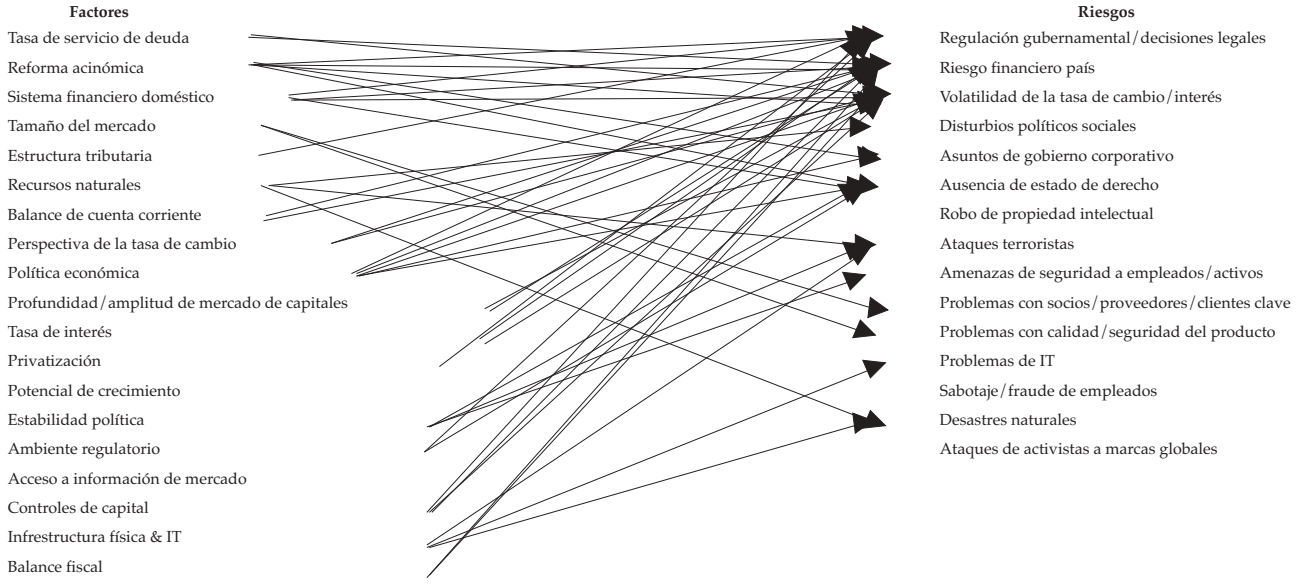
Para relacionar las dos encuestas, se asignó a cada uno de los factores los riesgos más relevantes según el ranking presentado arriba. El resultado se muestra, de manera en el Gráfico II.3.

Como se puede observar, casi las totalidad de los factores están asociados a los cinco primeros riesgos, todos, a su vez, relacionados con la estabilidad del país (a todo nivel, incluyendo estabilidad jurídica y económica). Por ejemplo, los factores relacionados con estabilidad, como serían la tasa del servicio de la deuda, la reforma económica, la estructura tributaria, entre otros Ver Sección de Diagnóstico más adelante), tienen asociados varios riesgos que se esperaría que fueran también enmarcados dentro de aquellos generados por inestabilidad a todo nivel. En ese sentido, como se puede observar en el gráfico anterior, los factores de estabilidad efectivamente van asociados a los riesgos generados por la falta de la misma.

Este resultado no es sorprendente, teniendo en cuenta que la volatilidad y la incertidumbre son dos razones que ahuyentan a los inversionistas extranjeros. Prueba de ello es que el 75% de los flujos de IED (como se mencionó anteriormente) van a mercados y países caracterizados por tener condiciones estables y predecibles.

Al igual que los factores, los riesgos forman parte fundamental del proceso de toma de decisiones de un inversionista. La percepción sobre un riesgo particular puede definir si un inversionista considera o no a un

Gráfico II.3
RELACIÓN ENTRE FACTORES DE ATK CONFIDENCE INDEX Y PRINCIPALES RIESGOS PARA LA INVERSIÓN



Fuente: A.T.Kearney.

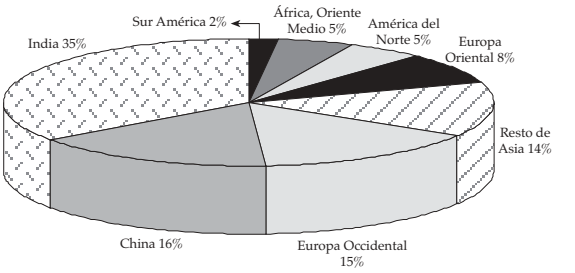
país como destino de su inversión (pasa/no pasa, como se explica más adelante). Adicionalmente, al considerar cada factor para determinar la rentabilidad de una inversión particular, la percepción del riesgo frente a cada uno de ellos es el determinante de la tasa de descuento a la cual se evalúa un proyecto de inversión. Por tanto, una percepción de riesgo alta se traduce en una tasa de descuento muy alta, restándole viabilidad al mismo. En consecuencia -y así suene a cliché- los países que se perciben como menos riesgos son aquellos para los cuales "calificarán" o serán elegidos un mayor número de proyectos, dado que la rentabilidad exigida por un inversionista particular es menor. Son esos países los que terminarán atrayendo mayor inversión extranjera, dado que el número de proyectos calificables va a ser mayor que para un país, *ceteris paribus*, que tenga una menor percepción de riesgo. En la medida en que un país logre reducir los riesgos y las incertidumbres que afectan la rentabilidad de un proyecto, mayor nivel de inversión logrará atraer.

Es importante recalcar que la atracción de inversión extranjera hacia un país dependerá entonces del manejo que el mismo le de a las percepciones de los inversionistas, mediante la resolución de problemas reales, y también a través del adecuado manejo de la información que se transmite a los inversionistas.

Las anteriores percepciones y riesgos evidentemente afectan los destinos que los inversionistas están considerando para ubicar sus próximos proyectos en el extranjero. Como lo muestra la Gráfico II.4, Sur América como región representaría apenas el 2% de la IED durante los próximos dos años, de acuerdo con la encuesta de A.T. Kearney.

Esto implica que la percepción de los inversionistas en la región no es la mejor, y perciben los factores críticos/de importancia para la IED como débiles o inexistentes en esa zona geográfica. Tal y como lo muestran otras proyecciones, China, India y Asia recibirían la mayor parte de la IED durante los próximos años. Si bien China o India no son necesariamente más estables o predecibles que los países de América Latina, si tienen otros factores que impactan tan positivamente la rentabilidad de una inversión (tamaño de mercado, costos laborales, etc.) y que opacan las inestabilidades y riesgos que esos países puedan tener.

Gráfico II.4
EXPECTATIVA DE IED* POR GEOGRAFÍA DURANTE LOS PRÓXIMOS TRES AÑOS



* IT, centros de contacto, procesamiento, knowlege management, R&D/ingeniería, distribución/logística, y actividades manufactureras con probabilidad de ser enviadas a offshore.
Fuente: A.T.Kearney.

El resto de países incluidos en los primeros diez puestos del FDI CI son países desarrollados, y no en vías de desarrollo. Es más, según el FDI CI, solamente México (que es parte de América del Norte) y Brasil, dentro de América Latina, aparecen dentro de los 25 destinos más probables para la IED durante los próximos años.

1. Proceso de selección de destino para la IED

Los anteriores resultados permiten deducir ciertas características del proceso y la metodología que utiliza un inversionista típico para evaluar una inversión en América Latina. **Vale la pena anotar que los factores que un inversionista evalúa al mirar la región como destino de sus inversiones difieren en importancia de los mismos factores que utiliza comúnmente para evaluar la misma inversión en otras regiones a nivel global.** Particularmente, existe una gran diferencia en la importancia que tiene el potencial de crecimiento, la estabilidad política y el ambiente regulatorio, pasando éstos a un segundo plano al evaluar potenciales inversiones en la región.

Por el contrario, **cobran mucha más importancia factores relacionados con la estabilidad, los cuales se reflejan a través de indicadores como el estado de la deuda del país, el sistema financiero, el grado de profundidad de reformas económicas y la estructura tributaria**.

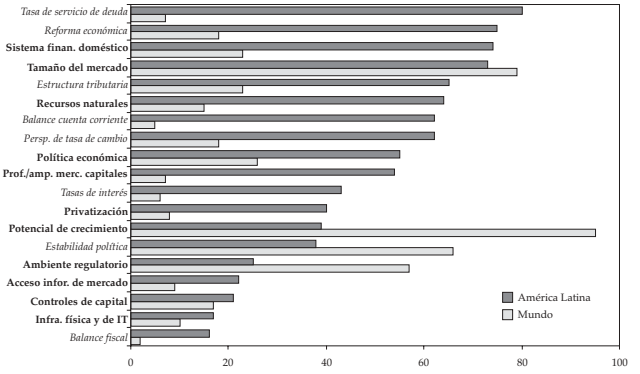
Para el caso particular de América Latina, los factores más importantes que mirarán los inversionistas durante los próximos tres años[1] se pueden agrupar en tres grandes categorías:

- Estabilidad: son aquellos factores que miran los inversionistas para evaluar qué tan estable desde el punto de vista macroeconómico, político y jurídico es un país en particular. Los siguientes son factores que están dentro de esta categoría (en negrilla e itálica) (Gráfico II.5).

  Como se puede observar, de los primeros cinco factores en importancia, tres pertenecen a la categoría de estabilidad. Si se consideran los primeros diez factores, la mitad pertenecen a esta categoría (vale la pena anotar que la estructura tributaria también tiene elementos relativos al punto 2 que se presenta a continuación).

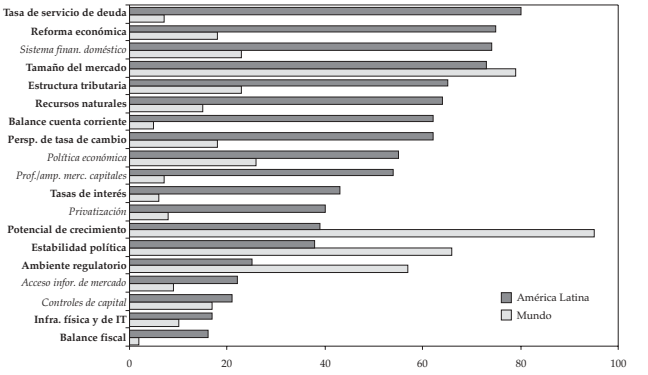
- Calidad de las políticas económicas: en esta categoría están aquellos factores que tienen que ver con la implementación de políticas económicas y sus efectos sobre ciertos factores particulares en el entorno económico de un país en particular. Utilizando la misma metodología, los factores incluidos en esta categoría son los siguientes (Gráfico II.6).

Gráfico II.5
ATK FDI CONFIDENCE INDEX RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA VERSUS MUNDO



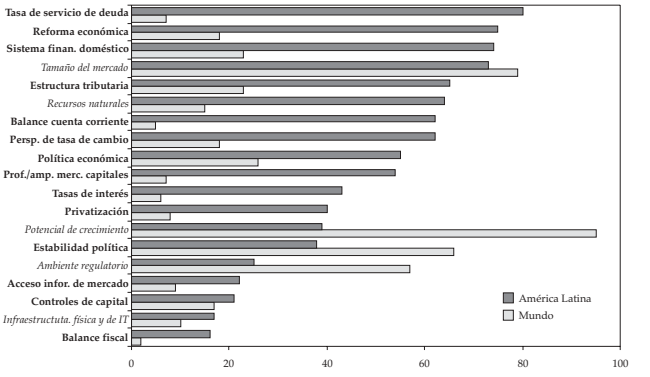
Fuente: A.T.Kearney.

Gráfico II.6
ATK FDI CONFIDENCE INDEX RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA VERSUS MUNDO



Fuente: A.T.Kearney.

Gráfico II.7
ATK FDI CONFIDENCE INDEX RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA VERSUS MUNDO



Fuente: A.T.Kearney.

[1] Fuente: FDI Confidence Index, 2004. AT Kearny.Principales factores considerados por compañías interesadas en invertir en América Latina en el período 2005-2008.

De la clasificación anterior se puede deducir que los factores pertenecientes a esta categoría son de segundo orden, e incluyen los efectos de la política económica sobre el estado general de los negocios en el país.

- Competitividad: en esta última categoría se incluyen los factores que son más relativos a la competitividad y a sectores en particular:

Si bien uno de los factores en esta categoría está entre los primeros diez, los otros revisten menos importancia que la mayoría de los incluidos en las categorías 1 y 2.

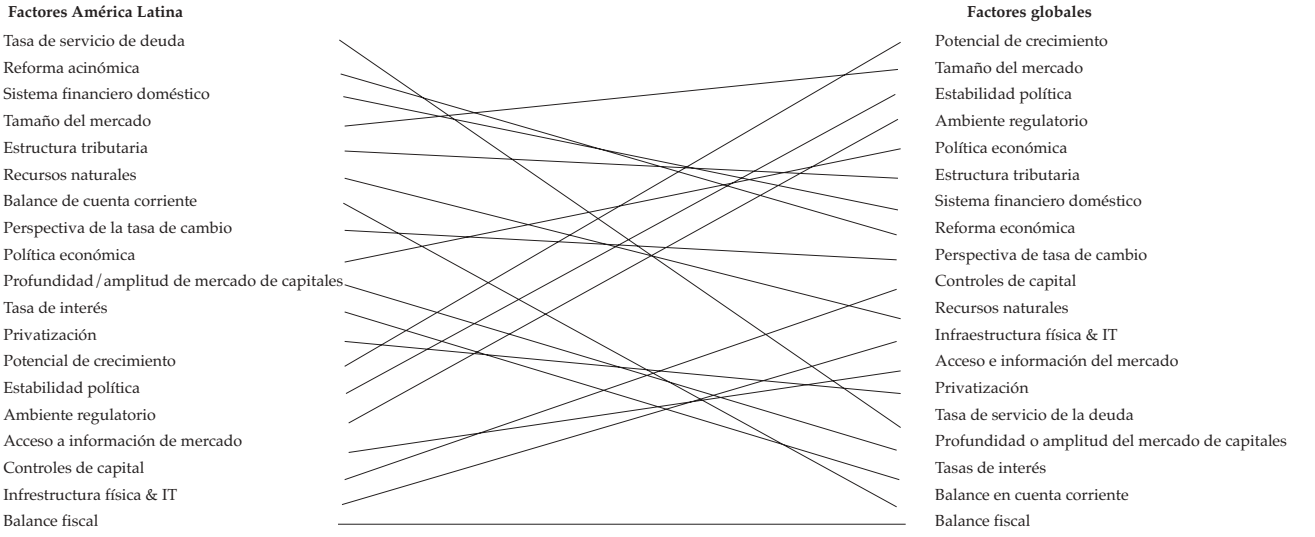
Esta división de los factores para América Latina contrasta con el resultado del orden de los factores importantes a nivel global que resulta de la misma encuesta. El Gráfico II.8 muestra como, en términos generales, los factores relacionados con la estabilidad pasan a tener más relevancia cuando se piensa específicamente en América Latina.

Las líneas azules muestran aquellos factores que son más importantes en el caso específico de América Latina, y las líneas rojas muestran aquellos que son más importantes al mirar los resultados de la encuesta a nivel global. Se observa que los factores de estabilidad (es decir, aquellos que para el caso de América Latina aparecen de primeros en la encuesta como aquellos que los inversionistas internacionales evalúan con mayor prioridad) cobran más importancia en la región que en el resto del mundo. Es de anotar que tanto el tamaño del mercado como la estructura tributaria se mantienen como factores de fundamental importancia en ambas encuestas. Lo anterior permite concluir que al evaluar proyectos en América Latina los inversionistas aún revisan aquellos considerados de primer orden o macro (Estabilidad y Calidad de las políticas), mientras que en su evaluación a nivel global se miran estos factores macro como secundarios y se concentran en análisis de carácter micro, ya determinantes específicos de la rentabilidad del proyecto. La lección es que en América Latina aún es importante trabajar en generar condiciones de estabilidad.

2. La importancia de la tasa de descuento para seleccionar proyectos

En el curso normal de los negocios, la decisión definitiva con respecto a la realización de una inversión se reduce a la tasa de rentabilidad lograda por el inver-

Gráfico II.8
FACTORES CRÍTICOS PARA DECISIÓN DE INVERSIÓN (RANKING ATK) PARA AMÉRICA LATINA VERSUS RESTO DEL MUNDO



Fuente: A.T.Kearney.

sionista vs. su costo de oportunidad. Es decir, se elegirá aquella inversión que produzca la máxima rentabilidad, la cual debe ser mayor que el costo promedio ponderado de los recursos de capital y de deuda a ser invertidos. Por tanto, esta tasa de descuento se establece de manera que refleje la rentabilidad mínima aceptable dado el nivel de riesgo asociado al negocio a ser emprendido.

La mecánica de evaluación financiera comúnmente utilizada determina que la tasa de descuento a ser utilizada para descontar los flujos de caja disponibles del negocio, es equivalente al nivel mínimo de rentabilidad "aceptable" para la inversión. Al hacer un flujo de caja descontado por dicha tasa, en la medida que se obtenga un resultado positivo (VPN positivo) quiere decir que la tasa de rentabilidad del proyecto es por lo menos la tasa de descuento seleccionada o mayor.

La determinación de la tasa de descuento, por tanto, es crucial para que un proyecto sea viable y, tendrá una mayor opción de ser viable en la medida que dicha tasa de descuento sea menor. Tasas de descuento menores únicamente se logran con riesgos asociados bajos.

Todos aquellos factores analizados por un inversionista, al momento de ir a tomar la decisión de inversión, se conjugan y reflejan en el número utilizado como tasa de descuento. Esto es especialmente claro al determinar el "riesgo país" o tasa de riesgo correspondiente al lugar (país) en el cual se va a realizar la inversión. Normalmente existe una "rentabilidad mínima país", medida como puntos de *spread* sobre títulos del tesoro americano (usualmente se toma como la rentabilidad mínima asignan al "cero riesgo" o riesgo del gobierno americano), la cual es la primera parte a ser sumada a dicha tasa de descuento. Es decir, el nivel de riesgo que perciben los mercados (incluye factores de política, macroeconómicos, jurídicos, etc.), se traduce en una rentabilidad mínima aceptable en ese país y eso pasa a ser la primera porción de la tasa de descuento, posteriormente se le suma el riesgo asociado al sector particular (riesgo de mercado), obteniéndose así la rentabilidad mínima para la porción de capital. A lo anterior se suma el costo de los recursos de deuda, los cuales también incrementar su costo en la medida que las tasa suben si se percibe un alto riesgo en la inversión. La tasa de descuento así determinada reflejará claramente la percepción de riesgo de los mercados/inversionistas.

Por lo anterior, cada uno de los factores presentados como parte del proceso de decisión de un inversionista son cruciales para poder atraer inversión a un país. Si los riesgos percibidos son altos, el riesgo es alto, la tasa de descuento correspondiente también y, en consecuencia, la "vara" con la cual es medida la inversión es mas alta. Como resultado un país al que se asocian muchos riesgos termina teniendo un número mucho menor de proyectos que son viables. Más aún cuando la decisión depende de la comparación con otros países cuya correspondiente "vara" de medida es mucho más baja.

En resumen, el entender los riesgos existentes, entenderlos y solucionarlos, es crítico para lograr que proyectos ubicados en el país sean atractivos y se logre atraer recursos significativos de IED.

B. Metodología de priorización de temas en el estudio

"No estamos solicitando tasas más altas o más bajas de impuestos, lo que queremos son normas a largo plazo y mayor estabilidad jurídica para poder proyectar nuestros negocios de forma tranquila y segura".
Juan Carlos Pava, Presidente de McDonald's Colombia.

"El país debe tener un marco regulatorio estable que garantice la operatividad de las compañías. En el caso del sector tabacalero el tema es crucial para saber a qué atenernos. Las políticas tributarias deben ser a largo plazo".
Luc Gerard, Presidente de Phillip Morris Colombia

"Es necesario estabilidad en las normas jurídicas y tributarias. El solo hecho de que el Gobierno haya modificado el IVA a los computadores de menos de 1.500 dólares fomentó la piratería".
Pedro Julio Uribe, Presidente de Microsoft Colombia
El Tiempo, Septiembre 13 de 2005

Utilizando el proceso de toma de decisiones de un inversionista, se diseñó la metodología para la priorización de los temas del presente estudio. La misma se basa en dividir los temas en niveles de importancia, paralelos al proceso de toma de decisiones de un inversionista extranjero, tal como se describe a continuación:

Nivel I - Evaluación de condiciones inhibitorias o pasa/no pasa: los inversionistas realizan una primera aproximación a los países de la región para revisar aquellas condiciones que sean inhibitorias de la inversión, es decir, aquellas que impidan la consideración de la región o país como destino de inversión. Dentro de esta clasificación se encuentran fundamentalmente aquellas relacionadas con la estabilidad y calidad de políticas económicas. Esto quiere decir que si:

- Una región o país no garantiza unas condiciones estables a futuro (de carácter jurídico, tributario y económico) que permitan hacer una evaluación a largo plazo con una alta probabilidad de certidumbre, o

- Una región o país cuenta con políticas económicas que no permitan el libre desarrollo de la empresa privada, o afecten los riesgos asociados a la inversión de manera importante, o

- No existe una escala suficiente (medido como población, PIB, entre otros, e incluyendo mercados ampliados por acuerdos comerciales) para justificar las inversiones requeridas por un proyecto particular,

Los inversionistas muy probablemente no entrarán a analizar temas más específicos que impactan la rentabilidad específica del proyecto (regulación particular al sector, temas laborales, Infraestructura, etc.). Sin embargo, existen casos particulares en aquellas oportunidades casuísticas (privatizaciones, activos con precios por debajo de los de mercado, etc.).

En conclusión, la primera evaluación que debe pasar una región o país como potencial destino de inversión es contar con condiciones aceptables en cuanto a estabilidad, calidad de políticas, estructura tributaria y tamaño de mercado.

Nivel II - Análisis de determinantes de rentabilidad del proyecto: una vez evacuado el análisis de temas inhibitorios o de pasa/no pasa, los inversionistas entran a analizar factores particulares a la estructura de costos de la inversión a ser realizada, enfocados específicamente en la rentabilidad a ser obtenida por el proyecto. Dentro de esta evaluación se analizan aquellos relacionados con costos de mano de obra, costos de servicios públicos e infraestructura en general, incentivos tributarios, impuestos particulares al sector, etc.

Un inversionista realiza este análisis una vez seleccionados algunos países con condiciones aceptables y semejantes que deben competir entre sí en materia de rentabilidad del proyecto. En este nivel una región es descartada/seleccionada por el resultado de la rentabilidad específica obtenida.

Nivel III - Análisis de factores que determinan la retención de la inversión en un país: el tercer nivel para la toma de decisiones por parte de un inversionista extranjero no está relacionado con el tema de selección de país o con la determinación de costos o rentabilidad de la inversión. Las anteriores, factores correspondientes a los Niveles I y II determinan si un inversionista extranjero se localiza o no en Colombia. Las decisiones de Nivel III, a pesar de no ser determinantes en esta decisión, si tienen una enorme influencia en el mantenimiento de dicha inversión en el largo plazo. Adicionalmente, los factores clasificados como Nivel III tienen un gran impacto en la eficiencia de la inversión localizada así como en el impacto de dicha inversión en el país, por ejemplo en lo relacionado con las externalidades positivas que pueden derivarse de la inversión de ser esta mantenida (por ejemplo, potencialización de encadenamientos en actividades relacionadas con la inversión, lo que a su vez impacta en el número de nuevos empleos generados.

En esta categoría se clasifican las barreras administrativas y otros factores operativos muy importantes para

la operación en el día a día de los inversionistas. El que estos factores no funcione de manera eficiente, haciendo mas lentos los procesos de negocios, desacelerando los beneficios obtenidos por los inversionistas, tienen un impacto negativo sobre la imagen del país como destino de inversión y, por tanto, afectan la percepción de futuros inversionistas sobre el país.

En un caso crítico, si estos factores de Nivel III se vuelven un problema considerable en el tiempo, pueden comenzar a generar costos adicionales aproximando su impacto, o llegando a convertirse en, factores de Nivel II, legando a tener un impacto mayor y más inmediato sobre los flujos de inversión a ser recibidos. Dentro de esta misma clasificación se encuentran las denominadas "barreras administrativas", que corresponden a procedimientos o requisitos de carácter administrativo o logístico y operativo, que van desde aquellas necesarias para el establecimiento de un negocio como para la contratación de personal y la operación día a día y que, a fin de cuentas, son determinantes para la competitividad de las compañías frente a competidores (o estándares) internacionales. Estas se enmarcan dentro del Nivel III porque no constituyen un determinante fundamental o inhibitorio para la selección de un destino de inversión (Nivel I) y no son un factor de costos crítico que afecte la rentabilidad de un negocio de manera significativa (Nivel II).

Entonces, los factores de Nivel III involucran temas importantes para la sostenibilidad en el largo plazo de los flujos de inversión, influencian en el largo plazo el que algunos inversionistas se mantengan en el país e impactan la imagen del país como destino de inversión ante potenciales nuevos inversionistas.

Lo anterior permite concluir que cualquier país que quiera atraer inversión extranjera debe poner especial atención en cada uno de los niveles antes mencionados, sea para identificar y promocionar aquellas ventajas que existan, mas aún si son desconocidas por los inversionistas, como para identificar y corregir aquellas que estén actuando como barreras a la entrada a potenciales nuevos inversionistas. Es importante resaltar que de no atender los problemas estructurales y de política (Nivel I), la IED seguirá siendo casuística y relacionada con recursos naturales y activos subvalorados, confirmando los resultados históricos de los flujos de IED hacia el país.

Adicionalmente, para que Colombia logre atraer efectivamente inversión en condiciones de competencia con otros países, debe fortalecer las debilidades y divulgar las fortalezas en los factores denominados de Nivel II. Finalmente, para que el país y las compañías que en el operan se inserten de lleno en la competitividad global y se logre construir efectivamente una buena reputación como localización para nueva IED y sostenibilidad de la existente (incluyendo la de fuentes locales), se requiere de optimización en las condiciones tanto de Nivel II como de Nivel III. El objeto de este documento es profundizar en los aspectos clasificados bajo cada uno de estos niveles y entender precisamente aquellos factores que deben ser abordados con el fin de poder identificar cambios en política que permitan lograr mejoras estructurales a nivel país, realizar una promoción de inversión efectiva.

En la tercera parte de este documento se realiza el diagnóstico detallado de los factores identificados y clasificados dentro de cada uno de estos niveles, incluyendo una análisis de las razones por las cuáles dichos factores son incluidos en el estudio, la repercusión que puede tener sobre las decisiones de inversión y por qué se clasifica en uno u otro nivel. Posteriormente, en los casos que es posible hacerlo, se hace una comparación con países competidores del posicionamiento de Colombia en ese factor frente a ellos, realizando un diagnóstico sobre la buena, regular o mala situación del país en dicho factor. Finalmente se hacen recomendaciones derivadas del diagnóstico y un plan de acción a ser ejecutado considerando la factibilidad de adoptar las medidas recomendadas y los tiempos necesarios para su ejecución.

Como parte de la metodología para la priorización –y particularmente para la escogencia de los costos de

infraestructura importantes para la IED- en el Anexo II.2 se presenta una tabla con los criterios de selección de sitios que miran los inversionistas, analizados por sector, dependiendo de la importancia que cada factor tiene en cada sector. Esta tabla permitirá a Proexport analizar más a fondo los requerimientos de inversionistas particulares, y anticiparse para cualquier consulta que un potencial inversionista de un sector particular pueda tener.

2.1. Priorización de temas de diagnóstico

Con base en la anterior metodología, y combinando los resultados de las entrevistas que realizó el equipo consultor a varios inversionistas potenciales, agentes del gobierno, gremios, consultores, entre otros, se diseñó la siguiente priorización de los temas de diagnóstico. Los mismos reflejan los niveles de importancia de los factores para los inversionistas, según los resultados de la competitividad por macro-factores de Colombia y el proceso de toma de decisiones de los inversionistas, por factores, presentado en la siguiente sección. Teniendo en cuenta los factores mencionados anteriormente y la experiencia de los consultores, se llevó a cabo una recopilación de temas/factores, los cuales se ordenaron según su correspondencia en cada uno de los niveles (I, II o III) definidos en la metodología. Esta priorización corresponde al ordenamiento de la totalidad de los temas. Sin embargo, en el capítulo de diagnóstico se evalúa cada uno de ellos agrupados según temas generales (Macroeconómico, Jurídico, Laboral, Infraestructura, Servicios Financieros, etc.), siempre respetando su priorización según los niveles. A continuación se presenta la priorización de temas en el Cuadro II.1.

C. Selección de países competidores y competitividad de Colombia en macro-factores

En las secciones anteriores se concluyó que Colombia atrae IED de manera casuística, en sectores que no son competidos por inversión a nivel global. En ese sentido, el país requiere posicionarse como uno atractivo para la IED, particularmente frente a sus principales competidores. Esta sección mostrará cuáles son esos países, y como se compara Colombia frente a los mismos en los principales macro-factores de importancia para la atracción de la IED, de acuerdo a los resultados del FDI Confidence Index presentado en la sección anterior.

Para realizar el análisis y la escogencia de los países competidores se identificaron dos aspectos: i) los factores de mayor influencia en las decisiones de inversión de inversionistas que tienen a América Latina en la mira en los próximos tres años; y ii) los principales competidores de Colombia por inversión extranjera directa, según su competencia con Colombia en diferentes sectores y según la posición competitiva que les otorgan los inversionistas que están considerando invertir en el país. La posición competitiva de Colombia consistió en medir el desempeño de Colombia, utilizando varias variables, en cada uno de estos factores contra el de sus principales competidores. La metodología detallada para la escogencia de los países competidores se encuentra en el Anexo II.3.

Con base en la metodología descrita en ese anexo, se identificaron los siguientes países competidores con Colombia (Cuadro II.2)

Como se puede deducir de la siguiente tabla, los principales competidores de Colombia son todos países en América Latina, los cuales tienen características, factores y complejidades similares a las del país. Sin embargo, es de anotar que Colombia también está compitiendo, aunque en un segundo nivel, con otros países emergentes, particularmente con India y China, los campeones en atracción de IED durante los últimos años.

Una vez escogidos los principales países competidores con Colombia, se realizó el análisis de competitividad con respecto a los macro-factores, utilizando una metodología de índices y usando como fuente los resultados de las encuestas realizadas para el A.T. Kearney Confidence Index (2004), descrita en el Anexo II.1.

Cuadro II.1
PRIORIZACIÓN DE TEMAS DE DIAGNÓSTICO

Nivel I - Criterios para selección país (Inhibitorio o no)
- Estabilidad
  - Económico
    - Política fiscal
    - Politica monetaria
    - Política cambiaria
    - Sistema financiero
  - Político
    - Existencia de Estado de Derecho
    - Seguridad (orden público)
  - Jurídico
    - Ley y marco regulatorio (ambiente regulatorio, en particular tributario)
    - Jurisprudencial
    - Interpretaciones y vinculantes
    - Mecanismos de generación de estabilidad
- Justicia eficaz
  - Justicia ordinaria
  - Mecanismos de solución
- Tamaño del mercado
  - Colombia
  - Merado ampliado
    - Estados Unidos (ATPDEA - TLC en negociación)
    - Europa (SGP plus)
    - Comunidad Andina (CAN)
    - Mercosur
    - Acuerdos de alcance parcial (Chile y otros 14 países)
- Dotación del país
  - Recursos naturales (para el IED que lo requiera)

Nivel II - Criterios que afectan la rentabilidad de la inversión (costos)
- Tributario e incentivos
  - Impuestos que afectan utilidades
    - Impuestos corporativos o de renta
    - Impuestos al valor agregado
  - Impuestos al comercio exterior (maquinaria y equipo, materias primas y bienes intermedios)
    - Arancel
    - IVA
  - Impuestos a la tierra y a activos de capital (bienes inmuebles)
  - Identificación de costos administrativos asociados a la operación del sistema tributario
  - Incentivos tributarios y de comercio exterior
    - Incentivos del impuesto de renta
    - Incentivos del impuesto sobre las ventas
    - Incentivos administrativos al comercio exterior
    - Análisis de incentivos en sectores escogidos (y otros más) frente a países competidores
    - Análisis de incentivos en sectores escogidos (y otros más) frente a países competidores
- Laboral
  - Características del mercado laboral
    - Flexibilidad de contratación y despido
    - Niveles de desempleo (indicador de disponibilidad de mano de obra)
    - Jornada laboral o flexibilidad de horarios
    - Equilibrio entre trabajo digno y la globalización
  - Costos laborales
  - Calidad de mano de obra
- Régimen de inversión extranjera y de cambios internacionales
  - Protección a los derechos de los inversionistas (en la justificación incluir análisis Harvard)
    - Derechos de inversionistas al registrarse
    - Mecanismos de divulgación financiera y económica
    - Parámetros para procesos de toma de decisiones/protección a inversionistas minoritarios
    - Identificación de propiedad accionaria y protección de inversionistas minoritarios
  - Sectores restringidos

Continúa →

Cuadro II.1 ***(Continuación)***
PRIORIZACIÓN DE TEMAS DE DIAGNÓSTICO

- Infraestructura
  - Transporte
  - Telecomunicaciones
  - Energía
- Servicios financieros
  - Tasas de interés
  - Mercado de capitales
- Facilidad aduanera
  - Simplificación de trámites de aduanas y de comercio exterior (sobrecostos administrativos)
    - Importación
    - Exportación

Nivel III - Facilitación de negocios

- Otros aspectos de sociedades
  - Reducción de capital - autorizaciones y trámites
  - Responsabilidad subsidiaria de las matrices
  - Desconocimiento de responsabilidad en materia fiscal y laboral (sociedades limitadas)
  - Reorganización empresarial
  - Limitación a empresas unipersonales
- Derechos de propiedad - garantía de acceso a crédito
- Derechos de propiedad industrial
- Otros aspectos del régimen cambiario
- Contabilidad
  - Consolidación de estados financieros
  - Estándares internacionales

Barreras administrativas

- Employing
  - Visas de trabajo
  - Proporcionalidad para la contratación de extranjeros
- Operating
  - Impuestos
    - Descripción del régimen tributario
    - Proceso de recaudo de impuestos
    - Proceso de auditoría de impuestos
  - Aduanas
    - Descripción de la aduana colombiana
    - Bienes sometidos a obtención de licencia previa
    - Modalidades de importación - exportación
  - Cambios
    - Operaciones sujetas a controles cambiarios
- Reporting
  - Descripción de trámites para constituir sociedades - sucursales y empresas unipersonales
  - Licencias locales ambientales y permisos ante el Invima
  - Registro de derechos de propiedad intelectual
  - Procedimiento para la adquisición de ciertos incentivos de comercio exterior
    - Plan Vallejo de materias primas
    - Usuario industrial de bienes y de servicios de ZF
    - Altex
    - Pex
    - Depósito aduanero
    - Decreto 260 de 2005
    - Exclusión de IVA en la importación de maquinaria pesada Artículo 428 - literal e E.T.
    - Descuento especial de IVA por importación de maquinaria industrial Artículo 485 -2 E.T.
- Locating
  - Descripción de procesos y procedimientos para la localización de un negocio en Colombia
    - Adquisición de tierras
    - Registro territorial
    - Permisos de construcción
    - Adquisición de tierras en zonas francas
    - Obtención de servicios públicos

Cuadro II.2
PAÍSES COMPETIDORES CON COLOMBIA

Principales	Secundarios	Terciarios
Brasil	*Grandes economías emergentes:*	*Países desarrollados*
México	China	Estados Unidos
Venezuela	Rusia	Gran Bretaña
Chile	India	Canadá
República Dominicana	Indonesia	Italia
Argentina	Pakistan	Australia
Panamá	*Medianas/pequeñas economías emergentes:*	
Perú	Turquía	
Costa Rica	Sudáfrica	
Ecuador	Tailandia	
	Egipto	
	Filipinas	
	Vietnan	

En ese sentido, cada uno de los principales factores se clasificó según el desempeño relativo de Colombia vs. sus principales competidores. Aquellos factores en donde el país está mejor en términos relativos son los destacados, y aquellos en donde se desempeña peor son los deficientes. Los resultados del ejercicio se presentan resumidos en el Cuadro II.3.

Para poder identificar los aspectos prioritarios a mejorar si Colombia quiere incrementar su posición competitiva (primero) ante sus más cercanos competidores, así como ante competidores emergentes, se posicionaron los factores de inversión en una matriz (ver Gráfico II.9) que correlaciona la importancia del factor con el desempeño relativo de Colombia en el mismo. Esta matriz arroja los factores prioritarios a mejorar: la política económica, el balance en cuenta corriente, el servicio de la deuda y la estructura tributaria. Íntimamente ligados a estos factores están el balance fiscal y el potencial de crecimiento, factores en los cuales también Colombia tiene un desempeño deficiente entre sus competidores principales. En conclusión, la estabilidad, y particularmente aquella relacionada al tema fiscal (deuda, impuestos, política) surge como la principal barrera competitiva de Colombia hoy.

Cuadro II.3
RESULTADOS DEL EJERCICIO

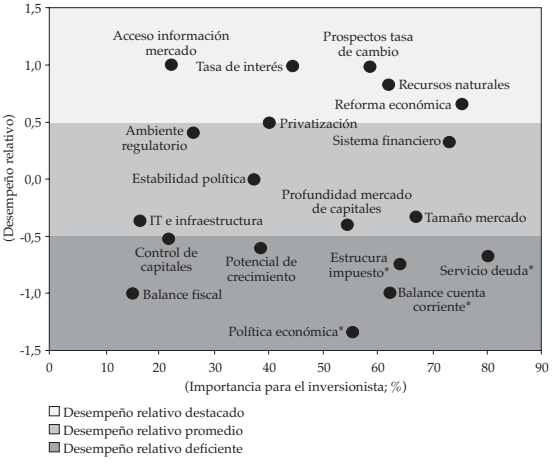
Destacado
- Acceso a información de condiciones de mercado (bueno)
- Prospectos de la tasa de cambio (bueno)
- Tasas de interés (bueno)
- Recursos naturales (bueno)
- Reforma económica (bueno)
- Privatización (bueno)

Promedio
- Ambiente regulatorio (promedio: bajo revisión)
- Estabilidad política (promedio)
- Sistema financiero doméstico (promedio)
- Tamaño de mercado (promedio)

Deficiente
- Control de capitales (regular)
- Potencial de crecimiento (regular)
- Servicio de la deuda (regular)
- Seguridad (regular)
- Estructura de impuestos (regular)
- Balance fiscal (regular)
- Balance de la cuenta corriente (regular)
- Política económica (regular)

Los resultados del cuadro anterior en cierta medida confirman el análisis del tipo de IED que está atrayendo Colombia actualmente. En términos relativos, el país se destaca por sus recursos naturales, privatización y acceso a información de mercados (entre otros), factores típicos para aquella inversión que no tiene competencia. Así mismo, en materia de políticas económicas y estabilidad, el país tiene un desempeño promedio o deficiente en casi todos los factores (salvo en lo relacionado a la política monetaria y la estabilidad de la tasa de cambio). Es ahí donde el gobierno puede actuar, reformando las políticas y factores conducentes a una mayor atracción de la IED, las cuales se presentarán en la tercera parte de este documento.

Gráfico II.9
MATRIZ DE FACTORES PRIORITARIOS A MEJORAR



Fuente: A.T.Kearney.

Los resultados anteriores, combinados con los requerimientos de inversionistas y el proceso de toma de decisiones de los mismos presentados en la sección anterior sirven de base para la priorización del diagnóstico de los principales factores que afectan la competitividad del país.

Estos temas son los que componen la tercera parte del presente documento (diagnóstico), y sobre ellos recaen las principales conclusiones y recomendaciones del presente estudio.

III. DIAGNÓSTICO DEL AMBIENTE PARA LA INVERSIÓN

A. Macroeconomía

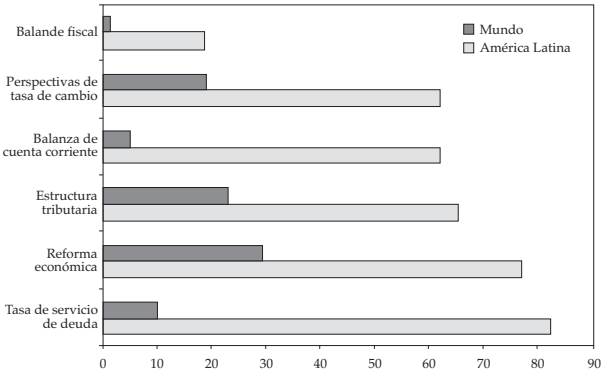
1. Importancia de la estabilidad macroeconómica sobre las decisiones de inversión

La estabilidad macroeconómica es uno de los requisitos más importantes de los inversionistas al decidir el posible destino de sus inversiones. La estabilidad macroeconómica incide en forma muy significativa sobre el riesgo de cualquier inversión. Por eso, una percepción de riesgo económico alto se traduce en una tasa de descuento alta para cualquier inversionista y le resta rentabilidad y viabilidad a cualquier proyecto de inversión. En particular, fluctuaciones en la tasa de cambio, la inflación y el crecimiento económico afectan el valor de los activos y las estructuras de retornos de cualquier inversión. En consecuencia, la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria -más no suficiente- para recibir inversiones y por eso constituye una prioridad de Nivel I.

La estabilidad macroeconómica y en particular de la tasa de cambio, los precios y el crecimiento económico dependen esencialmente de un adecuado manejo fiscal y monetario. Para anticipar y evaluar los riesgos económicos, los inversionistas ponen especial atención en el desempeño de variables que son indicadores de una política fiscal y monetaria adecuada como el tamaño y el servicio de la deuda pública, el déficit fiscal, las tasas de interés y los agregados monetarios. Las variables asociadas con la política fiscal (deuda pública y déficit fiscal) son fundamentales porque inciden directamente sobre el riesgo de inestabilidad cambiaria, los ciclos económicos y situaciones de alta inflación. Igualmente, la política monetaria determina directamente el comportamiento de la tasa de cambio y el nivel de precios.

En el caso de América Latina, las variables asociadas a la estabilidad macroeconómica resultan todavía más importantes como consecuencia de la larga tradición de profundas recesiones, crisis cambiarias y alta inflación que ha caracterizado a la región cómo se aprecia en el Gráfico III.1. Esto en buena medida se debe a la ejecución de políticas fiscales procíclicas, donde el gasto se expande durante períodos de alto crecimiento económico y se reduce drásticamente durante períodos de contracción del producto, haciendo que las economías latinoamericanas experimenten grandes oscilaciones en el PIB. Así mismo, la política fiscal procíclica tiende a generar una alta inestabilidad de la tasa de cambio y de la inflación en la medida en que las expansiones del gasto público y la acumulación de deuda pública usualmente coinciden con situaciones de términos de intercambio favorables y entradas de capitales de corto plazo, lo que acentúa las tendencias revaluacionistas. Con posterioridad, cuando las condiciones

Gráfico III.1
IMPORTANCIA DE LAS VARIABLES PARA LAS DECISIONES DE INVERSIÓN
(% de respuestas)



Fuente: A.T.Kearney.

internacionales cambian y se registran caídas en los términos de intercambio y altas tasas de interés internacionales, los altos niveles de endeudamiento facilitan situaciones de crisis cambiarias. Algo similar ocurre con la inflación, que tiende a aumentar por las presiones de demanda que genera los aumentos del gasto público durante los períodos de expansión y que luego desarrolla una inercia propia como ocurrió durante los años ochenta en América Latina. Por tanto, los inversionistas prestan especial atención al desempeño de variables macroeconómicas al realizar inversiones en la región.

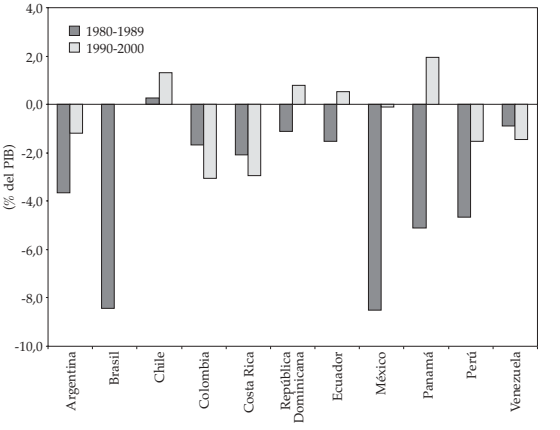
2. Comparación internacional de la estabilidad macroconómica de Colombia

Hasta la década pasada, Colombia - conjuntamente con Chile- era considerada por los inversionistas como una excepción a la regla de *"boom and bust"* de América Latina. El manejo fiscal y monetario prudente que Colombia implementó desde finales de la década del sesenta le permitió a Colombia establecer una reputación de estabilidad, incluso durante períodos de adversidad económica como la crisis de la deuda de los años ochenta.

Sin embargo, desde 1990, el desempeño de Colombia ha sufrido un marcado deterioro que sólo se ha empezado a revertir en los últimos años. En efecto, mientras casi todos los países de América Latina redujeron su déficit fiscal durante los años noventa, el de Colombia registró un importante crecimiento (ver Gráfico III.2). Esta situación llevó a que Colombia experimentara durante los años noventa una mayor volatilidad en el producto, crisis cambiarias, tasas de crecimiento similares a las de la región y niveles de endeudamiento altos, similares a los de México, pero inferiores a los de Brasil y Argentina (ver Cuadro III.1).

Con la excepción de los años 1999 y 2000, Colombia ha registrado déficit en la cuenta corriente desde comienzos de la década del noventa. Este déficit tiene distintas causas, pero una de las más importantes ha sido el propio déficit fiscal. El rápido crecimiento del gasto a comienzos de la década del noventa, unido a la favorable coyuntura internacional y las expectativas de altos ingresos por concepto de petróleo, llevaron a una apreciación del peso y un boom de consumo privado que se tradujo en importantes desequilibrios en la cuenta corriente. Este desequilibrio alcanzó -5,4% del PIB -su punto más alto- en 1997. El desequilibrio en la cuenta corriente ha sido cubierto con financiamiento externo que en su punto más alto, antes de la crisis financiera asiática, alcanzó 7,2% del PIB. Desde la crisis, los niveles de financiamiento externo han decrecido, pero en 2004 alcanzaron 3,4% del PIB, en parte también por un mayor financiamiento privado (ver Gráfico III.3).

Gráfico III.2
DÉFICIT/SUPERÁVIT FISCAL GOBIERNO CONSOLIDADO (Países latinoamericanos)



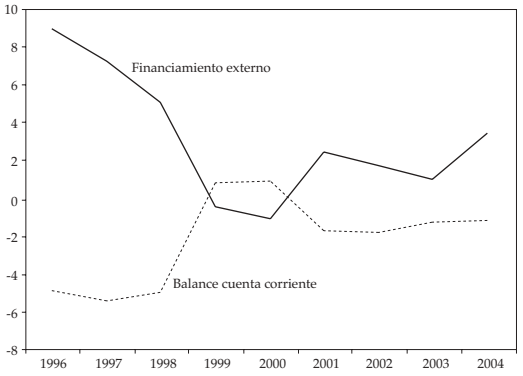
Fuente: International Financial Statistics, IMF.

Cuadro III.1
NIVEL DE ENDEUDAMIENTO
(Deuda pública/PIB)

País	2001	2002	2003	2004
Argentina	61,1	149,8	141,4	137,4
Brazil	77,1	95,1	83,7	79,7
Chile	20,0	22,0	22,3	21,3
Colombia	50,5	55,9	54,9	46,9
México	48,0	49,5	50,5	45,5

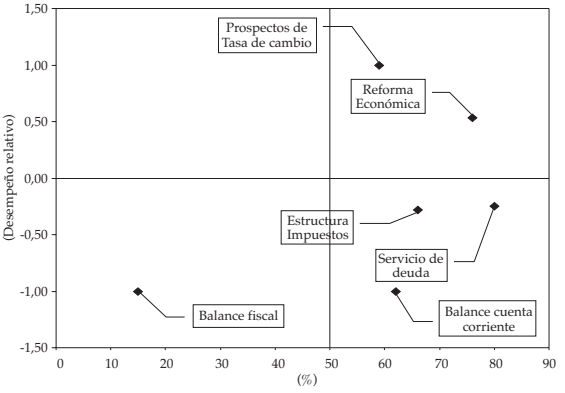
Fuente: FMI 2003/datos Ministerio de Hacienda para 2004.

Gráfico III.3
BALANCE EN CUENTA CORRIENTE Y FINANCIAMIENTO EXTERNO
(% del PIB)



Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda.

Gráfico III.4
ANÁLISIS DE COMPETITIVIDAD DE COLOMBIA PARA FACTORES ECONÓMICOS



Fuente:

El desequilibrio en cuenta corriente es importante para los inversionistas porque esta fuertemente relacionado con las necesidades de financiamiento externo del país y por lo tanto permite anticipar situaciones de vulnerabilidad. Actualmente, Colombia tiene un leve déficit en la cuenta corriente que es similar al de otros países latinoamericanos. En la actual coyuntura de altos precios internacionales del petróleo, el carbón y otros productos de exportación colombiano es posible anticipar que el nivel de desequilibrio de la cuenta corriente permanecerá en niveles manejables a pesar de la apreciación del peso. Sin embargo, hacia el futuro, cuando la coyuntura internacional favorable cambie, es importante un mayor ahorro público que permita una depreciación ordenada del peso y una reducción gradual de las necesidades de financiamiento externo.

Un mayor ajuste de las finanzas públicas también debe contribuir a una política monetaria más efectiva. Hasta ahora, el pobre desempeño fiscal ha opacado los logros que ha tenido Colombia en materia monetaria, que le han permitido al país reducir la inflación en forma gradual a niveles de 5% sin causar grandes traumatismos sobre el valor de los activos y sobre las tasas de inversión (Gráfico III.4).

3. Diagnóstico macroeconomía. Debilidades y fortalezas de Colombia

3.1. Debilidades

Menor crecimiento económico

Durante la década del ochenta Colombia creció más rápidamente que América Latina -en términos per cápita 1,26% frente al promedio de América Latina de 0,31%; una menor volatilidad del crecimiento (1,54%) mientras que para América Latina esta era de 2,65%; y la tasa promedio de inflación del país era sustancialmente menor al promedio latinoamericano de 126%.

Sin embargo, el crecimiento promedio de Colombia en la década de los noventa fue de 0,89% frente a 1,33% de la región y es apenas levemente superior al promedio de la región en lo que va de esta década. El origen del menor crecimiento promedio en las últimas dos décadas y la mayor volatilidad macroeconómica en Colombia durante los años noventa es en buena parte resultado del desequilibrio en las cuentas fiscales. Aunque en los dos últimos años se ha logrado reducir significativamente el déficit del sector público consolidado, la realidad es que Colombia acumula más de diez años seguidos de déficit fiscal, lo que ha llevado al país a

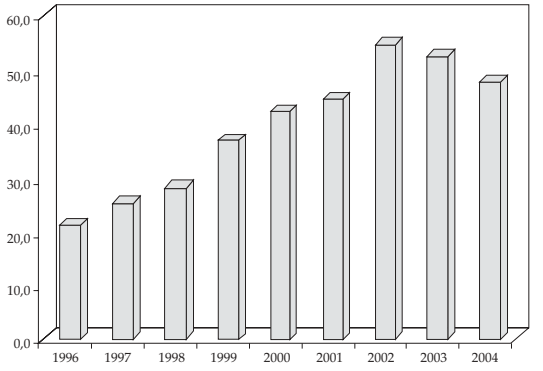
experimentar un importante crecimiento del endeudamiento interno y externo del sector público (ver Gráfico III.5). Actualmente, el nivel de endeudamiento de Colombia es alto, aunque similar al de otras economías grandes en la región como México y por debajo de los niveles de Brasil y Argentina.

Desequilibrio fiscal y nivel de endeudamiento público

El desequilibrio fiscal en Colombia es en buena medida consecuencia de la rigidez en el gasto público. Sin embargo, una serie de normas constitucionales y legales introducidas durante la década del noventa aumento las obligaciones del Estado colombiano y particularmente de la Nación. Desde entonces, el rápido crecimiento de las transferencias constitucionales y legales llevaron a que el Gasto del Sector Público No Financiero pasará de ser 22% del PIB a 33,7% del PIB en el 2004. Este tamaño del gasto está muy por encima del promedio latinoamericano, que se sitúa en 24% el PIB. Como las transferencias son responsabilidad del Gobierno Nacional, el gasto de éste último ha crecido en la última década hasta llegar a 21,1% del PIB.

Las distintas transferencias suman cerca del 11% del PIB y representan el 61% de los ingresos y el 40% del presupuesto de gastos de la Nación. Las transferencias se dividen en tres tipos. Por una parte están las transferencias que ordena la constitución a los gobiernos regionales para cubrir el gasto en educación, salud y saneamiento básico. Estas transferencias representan cerca del 6% del PIB o aproximadamente el 24% del presupuesto de la Nación. Además están las transferencias destinadas a cubrir el pasivo pensional, que equivalen al 3% del PIB o el 12% del presupuesto de la Nación. Por último, están las transferencias a entidades públicas y sin ánimo de lucro, que suman 1,8% del PIB o el 4% del presupuesto total de la Nación. Estas últimas, que son las únicas que no tienen un origen constitucional, incluyen una gran diversidad de rubros entre los que están las transferencias a las universidades estatales y las transferencias a distintos grupos sociales que pueden ser consideradas menos prioritarias.

Gráfico III.5
DEUDA SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(% del PIB)

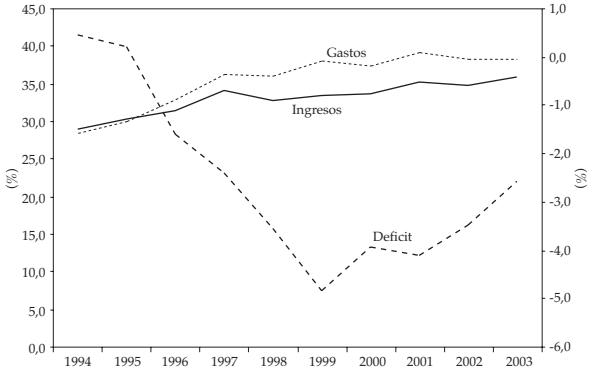


Fuente:

Además de las transferencias, existe un importante grupo de normas que condicionan el uso de los ingresos de la Nación a destinaciones específicas, las cuales suman cerca del 3,7% del PIB. Algunos ejemplos importantes de este tipo de inflexibilidades son las regalías por explotación de recursos naturales no renovables, la participación del IVA de las antiguas intendencias y comisarías, los recursos parafiscales para financiar al SENA y al ICBF y los recursos atados al gasto en escuelas industriales e institutos técnicos. Los gastos de personal y los gastos generales han promediado el 17% del presupuesto, y su crecimiento se ha estancado como consecuencia de múltiples reformas a la estructura del Gobierno Central que ha llevado a la fusión y eliminación de instituciones públicas. Aunque los ingresos del Gobierno también han tenido un importante crecimiento en la última década como resultado de múltiples reformas tributarias, la privatización de activos y un mayor ingreso petrolero, estos han crecido menos que los gastos. En efecto, los ingresos totales alcanzan 31% del PIB, de los cuales el recaudo tributario alcanza casi 23% del PIB (Gráfico III.6).

El desequilibrio entre gastos e ingresos ha conducido a la existencia de déficit fiscal persistente durante los últimos nueve años.

Gráfico III.6
INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(% del PIB)



Fuente: CONFIS.

Con posterioridad a la crisis de 1999 -que como se señaló fue causada en parte por el desequilibrio fiscal - el Gobierno colombiano, bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional, inició un proceso de ajuste gradual de las finanzas públicas. Estos esfuerzos unidos a una mejor coyuntura internacional de precios del petróleo y apreciación del peso en los últimos años han permitido disminuir el déficit fiscal del Sector Público no Financiero Consolidado y la deuda pública. Las reformas implementadas hasta ahora han buscado:

Limitar el crecimiento de las transferencias constitucionales. En 2001 se reformó en forma transitoria la fórmula de asignación de las transferencias regionales fijada por la Constitución, reduciendo la velocidad de crecimiento de las mismas. Mientras que entre 1991 y 2001 las transferencias crecían al ritmo de los ingresos de la Nación, a partir de la reforma se determinó su crecimiento en función de la inflación. Sin embargo, A partir del 2009 se vuelven a atar al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación[1].

- Limitar el crecimiento de las transferencias por concepto de seguridad social. Recientemente, el gobierno ha buscado reducir el ritmo al que crecen las transferencias por concepto de seguridad social, con algunos resultados favorables pero claramente insuficientes. La realidad es que las transferencias de seguridad social continuaran creciendo hasta el 2013, generando un importante déficit en el sistema que solo tenderá a equilibrarse hacia mediados de esa década.

- Reducir el crecimiento de los gastos generales de la nación a través de la eliminación y fusión de entidades del Estado. A pesar de la ambiciosa reforma, esta no se ha traducido en un ahorro público significativo, aunque si se revirtió la tendencia de crecimiento de los gastos de personal y los gastos generales.

- Hacer más flexible el presupuesto de gastos. Para tal fin, el gobierno presentó al congreso un proyecto de Ley para la expedición de un Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto. El proyecto no ha sido aprobado en sucesivas legislaturas, pero el gobierno ha empezado a introducir reformas al proceso presupuestal con el fin de determinar las apropiaciones presupuestales de acuerdo con objetivos de política pública. Los avances en esta área han sido limitados y es urgente adoptar reformas estructurales para hacer más flexible el presupuesto de la Nación.

- Incentivar la responsabilidad fiscal de los municipios y departamentos. La reforma implementada obligó a los municipios a limitar su endeudamiento y obtener importantes ahorros para hacer sostenibles sus niveles de endeudamiento. Producto de este ajuste, los gobiernos regionales ahora generan un superávit fiscal cercano al 1% del PIB en 2004.

- La reestructuración de los plazos y la composición de la deuda pública.

El ajuste parcial de las finanzas públicas de los últimos años, unido a un adecuado manejo monetario, ha

[1] La formula de asignación tendrá en cuenta el promedio del crecimiento de los ingresos corrientes de los cuatro años anteriores.

permitido reducir la inestabilidad macroeconómica que caracterizó a Colombia en la década pasada. Sin embargo, para lograr una estabilidad permanente es urgente lograr un ajuste estructural en las cuentas fiscales que corrija los problemas de alto gasto del Gobierno Central y se adopte una estructura de ingresos tributarios estable y eficiente. El ajuste fiscal estructural de largo plazo no debe limitarse a desacelerar el ritmo de crecimiento del gasto, sino buscar como objetivo primordial reducir el tamaño del gasto en cerca de 2% del PIB. Sin estas reformas, la situación de vulnerabilidad económica de Colombia persistirá y por lo tanto los riesgos de inestabilidad macroeconómica que tanto preocupan a los inversionistas.

La situación de desajuste fiscal y vulnerabilidad macroeconómica que experimenta Colombia ha sido evaluada por las agencias calificadoras de riesgo, quienes redujeron la calificación de riesgo de Colombia a grado de no inversión en la década pasada y, a pesar de las reformas fiscales, no se ha logrado recuperar Actualmente Colombia tiene una calificación de riesgo de S&P de BB con tendencia estable. Esta calificación de riesgo está por debajo de la calificación de riesgo de países como Chile y México y esta igual a la de Costa Rica, lo cual, en términos de un inversionista significa un mayor riesgo, una mayor tasas de descuento y, por tanto, una menor oportunidad de negocios en este país, frente a aquellos en los cuales existe una mejor calificación o "grado de inversión".

3.2. Fortalezas

La principal fortaleza de Colombia en materia económica es la independencia y credibilidad del Banco de la República y el desempeño del país en materia de inflación, que en los últimos diez años se ha reducido en forma consistente hasta llegar a 5%. Así mismo, el adecuado manejo monetario ha permitido generar una relativa estabilidad en la tasa de cambio y en las tasas de interés, bajo el régimen de libre flotación e inflación objetivo, que ha contribuido a generar un adecuado clima de inversión. Esta situación ha fortalecido la reputación del Banco de la República, que hoy goza de credibilidad y reconocimiento técnico nacional e internacional. Sin embargo, el deterioro fiscal puede llegar a afectar la efectividad de la política monetaria y la credibilidad del modelo de inflación objetivo y tasa de cambio flotante que el Banco implemento desde el año 2000.

B. Marco legal y barreras administrativas

1. La Importancia de marco legal en las decisiones de inversión

El marco legal de un país define el conjunto de reglas por las cuales se regirán las relaciones entre un inversionista y el resto de la sociedad y con el Estado. Determina cuales son las actividades y acciones aceptables y correctas y cuales son incorrectas y cómo se sanciona a quien realice actividades o acciones incorrectas, al tiempo que establece cómo se resuelven los conflictos entre miembros de la sociedad y con el Estado. En breve, define en el conjunto de reglas del juego que aplicarán a la vida legal de la inversión y del inversionista. Por consiguiente, el marco normativo y legal resulta de fundamental importancia para la toma de decisiones sobre la inversión. Valga anotar que todos los actos de los ciudadanos, nacionales o extranjeros, públicos o privados, se traducen en actos legales con implicaciones y definiciones jurídicas específicas, lo que define la importancia y trascendencia del marco legal.

Sin embargo, no todos los asuntos legales tienen la misma importancia para el inversionista, puesto que no todos afectan en igual medida su inversión. Para el estudio incluido en este capítulo sobre el marco normativo colombiano se utilizó la misma metodología aplicada en el resto del estudio, que prioriza en tres categorías las diferentes normas de acuerdo con el impacto de las mismas sobre la decisión de invertir o no invertir en Colombia en lugar de hacerlo en alguno de los países alternativos. Esas categorías son:

- Nivel I - Selección de País. En esta categoría se incluyen aquellos aspectos del marco normativo que

hacen que un país sea incluido dentro de la lista larga de países opcionados para recibir la inversión. Corresponde a los factores que constituyen "condiciones inhibitorias a la inversión" puesto que de resultar adversos al inversionista, éste no considera la posibilidad de invertir en el país.

- Nivel II - Rentabilidad y Seguridad de la Inversión. Esta categoría incluye aquellos aspectos que determinan que un país sea incluido en la lista corta de países opcionados para recibir la inversión, luego haberlo sido en la lista larga. Dependiendo del tipo de inversión que se trate, esta categoría será más o menos importante puesto que define elementos de la estructura de costos operativos o de instalación de la inversión en relación con asuntos como la carga tributaria, el costo laboral, costos de los servicios públicos (telecomunicaciones, energía) y costos de logística y de transporte; y costos administrativos relacionados con la eficiencia aduanera, tanto en la importación como en la exportación de bienes, o como los costos y beneficios asociados a diferentes formas legales de conformación social, etc.

- Nivel III - Facilidad de la Inversión. Esta categoría incluye aquellos asuntos que aunque son importantes no constituyen factores prioritarios al momento de seleccionar el país como destino de la inversión y no determinan de manera significativa la rentabilidad del negocio. Se refieren básicamente a la facilidad de hacer negocios en el país una vez las empresas se hayan establecido e incluyen mayoritariamente a las barreras administrativas.

2. Comparación internacional del marco legal

Existen diversas mediciones comparativas de la competitividad del marco normativo entre países. Una de ellas, de gran importancia por ser de gran aceptación entre los inversionistas internacionales, es el *Economic Freedom of the World Index* del Fraser Institute, que mide la libertad económica de los países, a partir de la premisa que si el grado de libertad económica es alto, existe un clima favorable de inversión que incentiva el crecimiento económico[2].

En este índice, Colombia ocupa el puesto número 107 entre 123 países. En relación con la estructura legal y seguridad en los derechos de propiedad, Colombia ocupa el puesto 100 entre 123 países y en comparación con los países competidores esta tan sólo por encima de Argentina y Ecuador como se evidencia en el Cuadro III.2.

Por otra parte, está el *Index of Economic Freedom 2005*, calculado por la Heritage Foundation conjuntamente con el Wall Street Journal, reporta que Colombia ocupa el puesto 88 entre 150 países[3]. Otras mediciones, como la realizada por A.T.Kearney, que miden los principales factores analizados por las compañías, seña-

Cuadro III.2
ESTRUCTURA LEGAL Y SEGURIDAD EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

País	Puntaje	Posición
Chile	6,4	46
Costa Rica	6,1	50
Brasil	4,9	72
Panamá	4,6	76
República Dominicana	4,2	87
Perú	4	93
Colombia	3,3	100
Argentina	3,2	106
Ecuador	2,9	109

Fuente: Fraser Institute: Economic Freedom of the World Index.

[2] Este indicador agrupa en un solo índice aspectos relacionados con protección a los derechos de propiedad, grado de cumplimiento de los contratos, corrupción, calidad de regulación, injerencia del estado en la actividad económica, protección a los inversionistas, trámites para iniciar negocios, facilidad para los intercambios internacionales entre otros. El indicador va de 0 a 10, donde 10 implica instituciones completamente deseables.

[3] Este índice clasifica a los países según los siguientes factores: política comercial, carga fiscal, intervención del gobierno, política monetaria, inversión extranjera, situación bancaria, salarios y precios, derechos de propiedad, regulación y mercado informal.

lan como uno de estos la estabilidad jurídica y califican a Colombia en un rango medio-bajo[4].

2.1. Nivel I - Selección de País

Dentro del nivel I, que determina si un país es considerado como alternativa viable de destino de la inversión, se identificaron asuntos incluidos en las siguientes cuatro categorías:

- Estabilidad Jurídica.
- Tamaño del Mercado.
- Eficacia de la Justicia.
- Restricciones a la Inversión.

Estabilidad jurídica

Colombia presenta un elevado nivel de inestabilidad jurídica causado por una gran cantidad de cambios tanto en las leyes expedidas por el Congreso como en los decretos expedidos por las diferentes ramas del Gobierno Central y por las actuaciones administrativas de las entidades públicas.

Un instrumento de frecuente uso para eliminar el impacto de esos cambios normativos y regulatorios sobre los mercados es la suscripción de acuerdos internacionales. Estos acuerdos toman múltiples formas y entre los más importantes para la IED están los Acuerdos Bilaterales de Inversión - TBI, los Acuerdos de Doble Tributación y los tratados comerciales internacionales.

Colombia ha suscrito un número muy pequeño de acuerdos internacionales que aumenten la estabilidad jurídica. En particular, Colombia sólo ha suscrito dos tratados bilaterales de protección de la inversión, mientras que países competidores por IED, como Argentina o Chile, han firmado 54 y 47, respectivamente, como se aprecia en el Cuadro III.3.

En el frente de los acuerdos de doble tributación, la situación de Colombia es igualmente deficiente, como se aprecia en Cuadro III.4, que muestra que el país sólo cuenta con un único tratado de doble tributación suscrito y ocho parciales, para los sectores de transporte aéreo y marítimo.

Además, Colombia cuenta con pocos acuerdos comerciales internacionales vigentes en comparación con otros países, como Chile, México, Vietnam. En comparación con los principales competidores por IED en América Latina, Colombia cuenta con un número bajo

Cuadro III.3
TRATADOS BILATERALES DE PROTECCIÓN DE INVERSIÓN SUSCRITOS

País	Tratados sucritos
Estados Unidos	69
Argentina	54
Chile	47
Ecuador	27
Perú	27
Venezuela	21
Panamá	16
México	15
Brasil	15
Colombia	2 (España y Perú)

Fuente: UNCTAD.

Cuadro III.4
ACUERDOS DE DOBLE TRIBUTACIÓN SUSCRITOS

País	Tratados sucritos
Estados Unidos	268
México	34
Brasil	34
Argentina	24
Venezuela	21
Chile	19
Ecuador	8
Panamá	5
Perú	4
Colombia	1 general (8 parciales)

Fuente: UNCTAD.

[4] Además, los estudios "Obstáculos y Oportunidades Coinvertir 2000 y 2002", con base en entrevistas a inversionistas señalan como problemas graves la inestabilidad jurídica existente en Colombia y la ineficacia de la justicia.

de acuerdos de libre comercio vigentes, apenas cuatro, mientras que Chile y México lideran la lista con nueve y siete, respectivamente (ver Cuadro III.5)

Lo anterior define que los inversionistas internacionales cuentan con menos mecanismos de protección en Colombia que en varios de los principales competidores por IED en la región.

Tamaño del Mercado

Colombia es un país mediano en el contexto mundial. Con una población de unos 44 millones de habitantes se ubica como el 29º país más poblado del mundo con un 0,67% de la población total, aproximadamente, y un PIB per cápita de unos USD2,200, el país representa un mercado de tamaño moderado en comparación internacional.

Adicionalmente, como se mencionó más arriba, cuenta con una red de acuerdos comerciales internacionales reducida, lo que da como resultado que el mercado ampliado disponible es pequeño. De hecho, en el Cuadro III.6 se muestra que tanto el PIB como el PIB per cápita del mercado disponible para los productores ubicados en Colombia es pequeño en comparación con países como Chile o México, que son fuertes competidores por inversión extranjera directa.

Esto quiere decir que Colombia presenta rezagos importantes frente a sus principales competidores por IED en la región en términos de ampliación de su mercado doméstico para los bienes y servicios producidos localmente.

Cuadro III.5
NÚMERO DE TLC VIGENTES

País	Acuerdos
Brasil	2
Colombia	4
Chile	9
Costa Rica	3
México	7
Perú	2

Fuente: OMC y BID, Hemispheric Tariff Database 2001.

Eficacia de la Justicia

El Banco Mundial, en su publicación *Doing Business*, utiliza una metodología para calcular la eficacia de la justicia de los países, específicamente en lo que se refiere a los procesos civiles comerciales. Para ese propósito, utiliza una metodología que simula un pleito judicial de cobro de una deuda y usa tres indicadores para definir qué tan fácil o difícil es lograr que los contratos se hagan cumplir en los países[5]. De acuerdo con los resultados del ejercicio realizado para el informe del año 2005, Colombia cuenta con una situación relativamente positiva en comparación con la mayoría de países de América Latina. Sin embargo, en comparación con promedios mundiales la situación es sustancialmente distinta y Colombia presenta números de procedimientos mayores que todo el mundo, salvo el Medio Oriente y el norte de África, y costos superiores (Cuadro III.7).

En efecto, Colombia tiene más procedimientos que requieren solución judicial que la mayoría de los países de la región, salvo Ecuador, Venezuela y Panamá, pero tiene unos tiempos de solución más cortos que la mayoría de países de la región, salvo Chile y Panamá. Llama la atención que tanto Chile como los países de alto ingreso de la OECD tienen números de procesos obligatorios, tiempos de duración de los procesos y costos de los procesos más bajos que Colombia, y en todos los casos la diferencia es significativa.

[5] El indicador de procedimientos mide el número de procedimientos obligatorios por ley o regulaciones de los tribunales que requieren la interacción entre las partes o entre éstas y el juez. El indicador de costos mide el costo oficial de seguir un procedimiento en los tribunales, incluyendo los costos de tribunal y los honorarios de los abogados cuando es obligatorio o común acudir a un abogado, o bien los costos de recuperación de deuda administrativa, expresado como un porcentaje del valor de la deuda que se está querellando, que se supone que es de un valor equivalente al 200% del Ingreso per cápita del país. El indicador de tiempo mide el término para la resolución de la disputa en días calendario, contados desde el momento en que el demandante entabla la acción legal en el tribunal hasta que logra la sentencia o el pago. Esto incluye tanto los días en que las partes actúan dentro del procedimiento como los días en que las partes están esperando entre actuaciones

Cuadro III.6
TAMAÑO DE LOS MERCADOS DISPONIBLES POR VÍA DE TLC

País	TLC vigentes	Países con los que tiene TLC	Mercado ampliado		
			PIB en millardos de USD (2003)	Millones de habitantes (2003)	PIB per cápita
Brasil	2	7	321,10	139,35	2.304,31
Colombia	4	10	1.536,11	419,11	3.665,21
Chile	9	26	24.346,96	924,25	26.342,53
Costa Rica	3	6	1.058,26	123,28	8.584,41
México	7	30	23.419,37	846,93	27.651,94
Perú	2	8	838,26	314,47	2.665,61

Fuente: OMC, BID - Hemispheric Tariff Database 2001 y World Development Indicators.

Cuadro III.7
EFICACIA DE LA JUSTICIA

País	Valores			Comparación con Colombia		
	Procedimientos	Días	Costo	Procedimientos	Días	Costo
Brasil	25	566	16	(12)	203	(3)
Chile	28	305	10	(9)	(58)	(8)
República Dominicana	29	580	35	(8)	217	16
Argentina	33	520	15	(4)	157	(4)
Costa Rica	34	550	41	(3)	187	23
Perú	35	441	35	(2)	78	16
Colombia	37	363	19			
México	37	421	20	-	58	1
Ecuador	41	388	15	4	25	(3)
Venezuela	41	445	29	4	82	10
Panamá	45	355	37	8	(8)	18
Asia del Este y Pacifico	**30**	**393**	**59.4**	**(7)**	**30**	**41**
Europa & Asia Central	**29**	**393**	**17.4**	**(8)**	**30**	**(1)**
América Latina y Caribe	**35**	**461**	**23.3**	**(2)**	**98**	**5**
Medio Oriente y Norte de África	**39**	**432**	**17.7**	**2**	**69**	**(1)**
OECD: Alto Ingreso	**19**	**232**	**10.9**	**(18)**	**(131)**	**(8)**
Sur de Asia	**29**	**385**	**36.7**	**(8)**	**22**	**18**
África Sub-sahariana	**35**	**434**	**41.6**	**(2)**	**71**	**23**

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business* 2005.

Ello estable-ce claramente que la capacidad competitiva del sistema judicial colombiano es pobre en comparación con los mejores atractores de IED.

2.2. Nivel II - Rentabilidad y Seguridad de la Inversión

Dentro del Nivel II, que determina la rentabilidad y seguridad de la inversión, se incluyen los asuntos que determinan el hecho de que un país sea incluido en la lista corta de países candidatos a recibir la inversión.

Estas son las variables que determinan que un país sea escogido frente a otros en casos de competencia entre países por una inversión, y dado que corresponden a resultados de políticas y acciones gubernamentales, es el frente en el que mayor impacto puede tener un

esfuerzo activo, coordinado y de largo plazo para construir ventajas competitivas en la atracción de la IED.

Los asuntos incluidos en este nivel de análisis fueron:

- Comercio Exterior y Facilitación Aduanera.
- Protección de los Derechos de Inversión.

Otros temas como régimen tributario, laboral, financiero y la regulación de los sectores de infraestructura se analizan en sus respectivas secciones.

Régimen de Comercio Exterior y Facilitación Aduanera

En este frente se encontró que Colombia, al igual que todos los demás países que cuentan con regímenes de exención de impuestos a la renta como parte de los incentivos aplicados a los usuarios de las zonas francas, debe desmontarlos en el año 2006.

Protección al Inversionista

Los indicadores que calcula el Banco Mundial para la comparación de protección al inversionista para 2005 muestra que la situación de Colombia en comparación con los promedios regionales resulta desfavorable, puesto que los valores son inferiores a todos los promedios regionales, salvo frente a los países de la OECD. Sin embargo, es claro que la diferencia es pequeña, en particular en la comparación con varias regiones que son de crítica importancia, como Asia del Este y Pacífico o los países de alto ingreso de la OECD (ver Cuadro III.8).

Este resultado muestra que, en promedio, Colombia ofrece unos niveles de protección relativamente adecuados en comparación internacional. Sin embargo, resulta preocupantes desde la perspectiva competitiva que los valores del índice para Colombia son inferiores a los de América Latina y el Caribe. Ello es relevante en la medida en que una vez un inversionista ha decidido invertir en América Latina, puede serle más atractivo realizar dicha inversión en algún otro país de la región en lugar de hacerlo en Colombia.

Cuadro III.8
ÍNDICE DE PROTECCIÓN AL INVERSIONISTA

	Índice	Comparación con Colombia
Asia del Este y Pacifico	5.3	-0.4
Europa & Asia Central	4.8	-0.9
América Latina y Caribe	4.5	-1.2
Medio Oriente y Norte de África	4.6	-1.1
OECD: Alto Ingreso	6	0.3
Sur de Asia	5	-0.7
África Sub-sahariana	5	-0.7
Colombia	5.7	

Fuente: Banco Mundial: *Doing Business* 2005.

2.3. Nivel III - Facilidad de la Inversión

Esta categoría incluye aquellos asuntos que no son determinantes significativos de la decisión de invertir o no en un país, pero que aumentan la facilidad de administrar y operar la inversión, están orientados a aumentar la satisfacción de los inversionistas con el país y, en consecuencia, cumplen con la función de aumentar la capacidad de retener la inversión.

Los asuntos incluidos en este nivel corresponden son:

- Baja Actualización Tecnológica de las Entidades Públicas.
- Aspectos del Régimen Laboral.
- Otros Aspectos del Régimen de Sociedades.
- Constitución, Registro y Gestión de Inversiones Extranjeras y Operaciones con Divisas
- Derechos de Propiedad - Garantías de Acceso al Crédito.
- Derechos de Propiedad Industrial.
- Derecho a la Competencia.
- Licencias Previas en Comercio Exterior.

- Gestión y Protección de la Propiedad Intelectual.
- Falta de Estándares Contables Internacionales.

Derechos de Propiedad - Garantías de Acceso al Crédito

El uso de los activos para respaldar las solicitudes de créditos es una práctica de trascendental importancia pues permite que los oferentes del crédito reduzca el riesgo de entregar créditos pues cuentan con mecanismos para garantizar el repago de la deuda.

En Estados Unidos, el crédito privado alcanza el 300% del producto interno bruto. Alrededor del 65% de ese crédito está garantizado por propiedades inmuebles y muebles. Esto quiere decir que en los Estados Unidos el crédito con garantía real alcanza alrededor del 210% de su producto interno bruto. Dicho de otra manera, la mayoría del stock de capital de los Estados Unidos puede usarse como garantía de préstamos[6].

En Colombia, el stock de capital alcanza un valor de entre 250% y 300% de su producto interno bruto y el Fondo Monetario Internacional estima que el crédito privado de Colombia en relación con su PIB era del 24% en 2002, y se espera que esto siga igual en el 2004- 2005[7]. Esto quiere decir que, como mucho, el 10% del stock de capital que existe en Colombia, puede ser utilizado como garantía de préstamos. Esta incapacidad de utilizar la propiedad como garantía significa que la expansión económica basada en el crédito se encuentra muy restringida.

De esta manera respecto a la relación PIB endeudamiento, se tiene que en Colombia dicho indicador es del 22%, en los países desarrollados es del 83% y en América Latina es del 28%.

Lo anterior pone en evidencia que la capacidad competitiva de Colombia par atraer IED tiene una gran debilidad en el régimen de garantías crediticias y en la capacidad que tienen los potenciales usuarios del crédito de emplear sus activos para garantizar créditos y, en consecuencia, acceder al mismo.

3. Diagnóstico

Colombia no ha desarrollado un plan activo y organizado de mejoramiento de su competitividad internacional para atraer IED, especialmente en lo que tiene que ver con su marco normativo, y la comparación internacional así lo demuestra. En consecuencia, el marco normativo vigente no resulta atractivo, tanto por la inestabilidad en el mismo como en lo poco amigable del mismo con la propiedad y la inversión.

La competitividad de Colombia en términos de atracción de IED es baja y que su principal atractivo es la disponibilidad de recursos naturales y de algunas oportunidades de mercado interesantes en algunos sectores. Así se comprende porqué Colombia ha atraído fundamentalmente inversión extranjera que busca recursos y por la cual no compite con otros países. De hecho, de la IED que entra al país, correspondiente al 2.8% del PIB en valores para 2004, un 2.2% del PIB corresponde a inversión destinada a la explotación de recursos naturales, como petróleo y productos de la minería, o en comunicaciones, electricidad, gas y agua e instituciones financieras -todas actividades que aprovechan recursos existentes en el país y no enfrentan competencia significativa de otros países- y sólo un 0.6% se destinó a inversiones en manufacturas y servicios que compiten internacionalmente por la atracción de la IED.

3.1. Nivel I

Inestabilidad Jurídica

La inestabilidad jurídica tiene tres fuentes en Colombia:

[6] USAID, COLOMBIA: Plan de manejo para fortalecer los derechos de propiedad, julio 6 de 2005.

[7] IMF, Colombia, Third Review Under the Stand-By Arrangement and Request for a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion (Washington, DC: June 15, 2004).

- Inestabilidad Normativa: es la que se genera por los constantes cambios en las leyes, decretos y resoluciones, de lo cual son ejemplo las nueve reformas tributarias aprobadas en los últimos 12 años. Igualmente, son fuente de inestabilidad normativa las resoluciones de las Comisiones Reguladoras, que cambian con frecuencia las condiciones de operación para lo prestadores.

- Inestabilidad Jurisprudencial: es la que se produce por las decisiones del poder jurisdiccional, principalmente a través de los fallos de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia. Si bien es común a todos los países del mundo, es claro que en Colombia los pronunciamientos de las altas cortes han sido contradictorios entre las diferentes entidades y a lo largo del tiempo.

- Inestabilidad Administrativa: es la que se genera por las constantes modificaciones realizadas a los regímenes jurídicos por las entidades administrativas a través de sus conceptos y resoluciones, llegando al punto de ser, en ocasiones, contradictorios esos conceptos y resoluciones con los lineamientos hechos por las Leyes y los instrumentos legislativos de jerarquía superior. Este fenómeno ocurre con especial frecuencia con el régimen aduanero y tributario.

Si bien hay dimensiones de este tipo de inestabilidad normativa que son comunes a todos los países del mundo, el grado de inestabilidad normativo en Colombia es excesivo y se ve agravado por la ausencia de instancias formales y participativas de consulta previa de la normativa que será expedida. Este tipo de mecanismos tiene el propósito de aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones normativas en el país, lo que es una práctica frecuente en muchos países del mundo.

Además, la ausencia de un conjunto de acuerdos internacionales comerciales y de inversión no permite que existan referentes regulatorios que contribuyan a eliminar la volatilidad regulatoria.

Tamaño del Mercado

Colombia cuenta con un mercado doméstico reducido y con una política de ampliación de mercados por medio de acuerdos comerciales internacionales que se ha quedado rezagada en comparación con lo realizado por los vecinos y demás competidores por IED.

El mercado que Colombia ofrece a los inversionistas internacionales es de apenas USD1.536 millones, mientras que la mayoría de los competidores internacionales ha desarrollado acceso a mercados con valores sustancialmente mayores. Evidentemente la firma y entrada en vigencia del TLC con los Estados Unidos aumentará esta cifra de manera sustancial, pero no necesariamente logrará contrarrestar lo hecho por otros competidores como Chile y México que no sólo ya cuentan con acuerdos con Estados Unidos sino que han ampliado su portafolio de socios comerciales para ofrecer mercados más grandes a sus inversionistas.

Eficacia de la Justicia

La justicia ordinaria Colombiana ha sido diagnosticada como ineficaz por múltiples entidades, entre otras por el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura. El principal problema que se le imputa a la justicia ordinaria es la congestión de los despachos judiciales. Al respecto y a pesar que la reforma al Código de Procedimiento Civil introducida en el año 2003 con la Ley 794, la cual pretendía darle a los procesos en materia civil, en especial en los procesos ejecutivos, se puede observar como en la actualidad tal medida no ha sido suficiente para lograr la descongestión judicial, pues sigue presentándose una acumulación de procesos en materia civil (Cuadro III.9).

En materia de justicia arbitral**,** el diagnóstico evidencia el debilitamiento de éste mecanismos debido a los siguientes factores:

- Práctica por parte de ciertas entidades públicas de excluir las cláusulas compromisorias en procesos

Cuadro III.9
ENTRADA Y SALIDA GLOBAL DE PROCESOS EN LA JURISDICCIÓN ORDINARIA CIVIL 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Civil - Entrada global de procesos	601.200	572.317	563.939	538.272	487.738
Civil Salida global de procesos	517.242	509.509	516.753	529.240	445.892
Diferencia	83.958	62.808	47.186	9.032	41.846
Total de procesos acumulados					**244.830**

Fuente:

de contratación estatal, tanto de los pliegos de condición de las licitaciones, como del texto de los contratos cuando van a ser suscritos[8].

- Se han presentando interpretaciones judiciales en el sentido de considerar que la justicia arbitral no puede manifestarse sobre asuntos que han sido definidos, en todo o en parte, por actos administrativos expedidos con ocasión de un contrato estatal[9].

- Se ha aplicado la figura del *exequátur* de tal manera que se efectúa un pronunciamiento de fondo, sobre asuntos acerca de los cuales ya falló un tribunal de arbitramento internacional[10]. Esto constituye un típico caso de inestabilidad jurídica de carácter judicial.

- El Consejo de Estado ha interpretado que puede declarar la nulidad de un laudo arbitral de oficio[11].

Todos estos asuntos hacen que la utilización del arbitraje internacional no ofrezca garantías de solución de los problemas jurídicos domésticos. Además, entre los inversionistas existe la percepción de que los procesos arbitrales no ofrecen certeza de imparcialidad. La suma de estos dos factores genera un fuerte incentivo a que las partes recurran a procesos judiciales en lugar de arbitrales para resolver sus diferencias, lo que agudiza el problema de ineficiencia del aparato judicial descrito más arriba.

Restricciones a la Inversión

El régimen de inversiones internacionales colombiano ha tenido un proceso de liberalización de sectores abiertos a la inversión extranjera y de automaticidad en la autorización de la misma, lo que constituye una fortaleza para el país, en la medida en que prácticamente todos los sectores de la economía son susceptibles de ser receptores de inversión extranjera sin aprobaciones previas. Este es un frente en el que Colombia cuenta con un régimen legal competitivo.

3.2. Nivel II

Comercio Exterior y Facilitación Aduanera

El instrumental disponible en Colombia es variado, aunque ha perdido efectividad por múltiples razones.

Zonas Francas

Existen múltiples regímenes especiales de características similares a las zonas francas para promoción de la inversión que resultan confusos y de difícil administración para los inversionistas. Además, las condi-

[8] La Ley 80, permite la consagración de la cláusula compromisoria en los contratos estatales, y promueve la utilización de éste mecanismo.

[9] Consejo de Estado, Sentencia del 23 de febrero de 2000 MP Germán Rodríguez

[10] Ver CSJ_SCC_A-260-98_1998, CSJ-SCC-A-012-99-1999, CSJ-SCC A-042-99-1999, CSJ_SCC-A-074-2000 (7548)_2000.

[11] Consejo de Estado, Sentencia del 8 de junio de 2000, expediente 16.973

ciones de buena parte esos regímenes especiales, como la Ley Paéz, la Ley Quimbaya y otras similares, varían a lo largo del tiempo, lo que genera incertidumbre. Además, el régimen jurídico de las zonas francas caduca en el 2024, lo que genera un grave problema para los operadores de las zonas cuando se trata del arrendamiento de propiedades, la celebración de contratos y el fomento de la inversión extranjera en la zona franca. Un único marco sólido y competitivo que sea moderno, innovador y claro sería de enorme ayuda para los nuevos inversionistas.

Zonas Económicas Especiales

Este instrumento, que busca promover la inversión en zonas de frontera o de especial interés para el Gobierno Nacional por medio de otorgar a las empresas instaladas en esas zonas los mismos beneficios de las zonas francas, además de algunas características especiales del régimen laboral y cambiario aplicable. Sin embargo, la ausencia de una infraestructura adecuada, la excesiva cantidad de exigencias para acceder al tratamiento preferencial, la eliminación de una serie de exenciones, como la del impuesto a la renta y la ausencia de una masa crítica de proyectos e inversiones ya existentes en las zonas ha dificultado el aprovechamiento del régimen. De hecho, en la actualidad no existe ningún proyecto que aproveche ese régimen.

Incentivos al Comercio Exterior

El incentivo de los Planes Especiales de Importación-Exportación, conocido como Plan Vallejo, sólo persiste en la actualidad para materias primas y bienes intermedios puesto que el de bienes de capital debió ser desmontado en cumplimiento de compromisos asumidos en la OMC. Si bien el instrumento está disponible para sectores de bienes y servicios, en la práctica la regulación que define que la exportación de servicios sólo se refiere al comercio transfronterizo puro y con amparo en contratos vigentes y debidamente validados. Ello no permite la inclusión de un número importante de sectores de servicios.

Además, el procedimiento para reportar al Ministerio de Comercio las operaciones amparadas por el Plan Vallejo es complejo y exige un número de revisiones por parte de esa entidad excesivo y frecuente.

Las Zonas Aduaneras Especiales no cumplen con el cometido de fomentar la inversión en regiones apartadas del país por varias razones. En primer lugar, la ausencia de control aduanero adecuado respecto del tránsito de mercancías entre esas zonas y el resto del territorio aduanero nacional fomenta el contrabando. Por otra parte, esas regiones enfrentan limitaciones importantes de infraestructura, lo que dificulta el establecimiento de inversiones.

Otro incentivo, el de Exención Arancelaria para los bienes de capital de la industria minera y de hidrocarburos enfrenta tres tipos de debilidad:

- La mayoría de las subpartidas contempladas en el régimen tienen registrada producción subregional, lo que impide aplicar la exención.
- El decreto deja por fuera las principales subpartidas importadas por las empresas de esos sectores.
- El término de vigencia del Decreto es muy corto, pues va hasta el 31 de diciembre de 2005.

El mecanismo del Leasing Internacional, que ha sido utilizado en el pasado para importar proyectos de infraestructura de alto costo, en la práctica ha perdido gran parte de su atractivo pues ya no es posible usar la totalidad del valor del canon mensual, correspondiente al costo del bien más la financiación, como base de la deducción de impuesto a la renta sino que se debe registrar como activo el valor del bien adquirido a través del leasing y sólo la porción de la financiación es deducible.

Mecanismos para Reducción del IVA en la Nacionalización de Importaciones

El Estatuto Tributario y su normativa complementaria contemplan una serie de mecanismos para aplicar

la exención total o parcial del IVA a bienes importados en ciertas ocasiones y condiciones. La mayoría de los casos hace referencia a la importación de materias primas y bienes de capital, pero la normativa vigente no ha definido qué se considera materia prima o bienes de capital, lo que en la práctica imposibilita el uso de los instrumentos. Por otra parte, la reglamentación de varios de esos mecanismos hace que se pueda aplicar durante períodos muy cortos, con lo que se dificulta la utilización de los mecanismos. Además, existe un bajísimo nivel de difusión de este tipo de mecanismos, lo que reduce su utilización

Incentivos Administrativos

El mecanismo de los Usuarios Aduaneros Permanentes o UAP, que está disponible para los importadores y exportadores regulares de grandes volúmenes de mercancías es un mecanismo ampliamente competitivo que permite disminuir los costos administrativos relacionados con la importación.

El mecanismo de los Depósitos Industriales para Procesamiento Industrial es un mecanismo competitivo a través del cual los usuarios aduaneros Altamente Exportadores o ALTEX y los UAP pueden almacenar materias primas e insumos que van a ser usados en su proceso productivo.Sin embargo, presenta la dificultad de que la normativa no deja claro que se puedan realizar procesos productivos en estos depósitos destinados al mercado nacional y no contempla la posibilidad de que el procesamiento parcial de los bienes pueda ser realizado por fuera de los recintos del depósito. Ello dificulta su mayor utilización.

Los Programas Especiales de Exportación - PEX, que se crearon como mecanismo sustitutivo del Plan Vallejo, han tenido muy baja utilización básicamente por la exigencia de gran cantidad de trámites tanto para la inscripción de los usuarios beneficiarios de los programas como para la presentación de los informes requeridos en desarrollo de los mismos.

Los Depósitos de Distribución Internacional tampoco han tenido gran utilización debido a que la normativa establece que sólo el 30% de las mercancías amparadas en los documentos de transporte pueden someterse al régimen de importación para ser distribuidas en el país. Ello restringe el uso del mecanismo hasta hacerle perder su atractivo.

La Importación Temporal a Largo Plazo es un mecanismo competitivo que permite diferir el pago de los aranceles hasta en cinco años, pero la lista de bienes de capital que actualmente pueden utilizar este beneficio restringe el uso de esta modalidad de importación. Además existen trabas burocráticas y de definición regulatoria que dificultan la aplicación del mecanismo.

Facilitación Aduanera

En términos generales, la cantidad de trámites y documentos que es necesario tener conformes para la operación de nacionalización de importaciones o realización de exportaciones, junto con las múltiples dificultades prácticas en la operación aduanera hacen que en la práctica la aduana no sea un ente facilitador del comercio sino una barrera al mismo. La existencia de una normativa dispersa, que varía enorme y frecuentemente, la existencia de una Ley Marco que data de 1973, la baja disponibilidad de personal adecuadamente entrenado, la proliferación de trámites y de controles redundantes y reiterativos y la dificultad para ampliar el alcance de todos los empresarios mecanismos de facilitación como la Ventanilla Única de Comercio Exterior hacen que el régimen aduanero colombiano sea más una fuente de dificultades y trabas que de facilidades y agilidad para el comercio exterior del país. Adicionalmente, la administración de aduanas cuenta con dificultades en la interpretación y aplicación de la normativa por cuanto carece de un adecuado apoyo informático, a pesar de que el sistema MUISCA es pionero en el área tributaria y reconocido por su excelente diseño y orientación, así como de la adecuada capacitación y entrenamiento de los funcionarios.

Por ejemplo, en los trámites de importaciones y exportaciones en las que la escogencia de los criterios de selectividad de inspección, incluyendo tanto el porcentaje de operaciones que serán inspeccionadas como la escogencia de las operaciones específicas, recae en las consideraciones de un comité de cada administración, que no cuenta con el apoyo informático y tecnológico adecuado ni tiene definidos criterios o métodos para la toma de esas determinaciones. Además, la interpretación de la normativa por parte de los funcionarios encargados de aplicarla, especialmente en el ámbito regional, es diversa y amplia, llegando al caso en que funcionarios de diferentes regiones interpretan los mismos hechos de manera diferente a la luz de una única normativa.

Protección de los Derechos de Inversión

En términos generales, Colombia cuenta con un régimen de inversión abierto que permite con facilidad la inversión en prácticamente cualquier sector de la economía, salvo algunos reservados por consideraciones de seguridad nacional, como la producción y venta de armamento, y algunos otros pocos sectores. La protección a la inversión extranjera proviene desde la Constitución Nacional misma, que consagra el trato nacional como uno de los principios rectores de la normativa nacional.

Además, la normativa establece protección a derechos críticos tales como la remisión de utilidades, el mantenimiento de las condiciones de reembolso de la inversión y las utilidades y la posibilidad de utilizar mecanismos de arbitramento internacional en casos de disputas.

Sin embargo, existen restricciones importantes en la autorización del endeudamiento entre filiales y casas matrices de la misma compañía con el objetivo de controlar el lavado de activos, en cumplimiento de convenciones internacionales. Además, la regulación existente impide que los inversionistas que cometen errores al momento de registrar su inversión reciban el mismo tratamiento de las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y en consecuencia puedan corregirlos.

En la legislación colombiana existen mecanismos para lograr la divulgación de la propiedad accionara familiar, tenencia accionaría indirecta y tenencia accionaría de terceros en el caso en que se presentan situaciones de control. Sin embargo, la discrecionalidad de los funcionarios y la ausencia de un marco normativo claro y explícito para la imposición de sanciones hacen de este mecanismo poco aplicable para forzar a las sociedades a que divulguen tal situación.

La legislación colombiana consagra mecanismos para la protección de los accionistas minoritarios como el Derecho de Preferencia, el Derecho de Inspección y el Derecho de Retiro, que permiten que los accionistas tengan mecanismos para garantizar su participación en las sociedades, la adecuada actuación de la administración y el retiro de una sociedad con devolución completa de la participación en el capital de la misma. Por último, la regulación sobre procesos concursales y concordatarios actualmente vigente ya cumplió su plazo de vigencia. Además, el régimen actual genera incertidumbre sobre la prioridad para el pago de acreencias en la medida en que el régimen permite que la misma sea modificada respecto de lo que plantea como lineamiento básico el Código de Comercio.

3.3. Nivel III - Facilidad de la Inversión

Baja Actualización Tecnológica de las Entidades Públicas

La mayoría de las entidades del sector público tienen un bajo grado de actualización tecnológica en lo que hace a su capacidad de procesar información, recibir y procesar electrónicamente solicitudes y entregar resultados de esas solicitudes por la misma vía. Esta situación es producto tanto de asuntos presupuestales y de capacitación a los funcionarios como de limitaciones impuestas por la regulación, en particular en lo que hace a los trámites cambiarios.

Además, la obsolescencia tecnológica de las entidades estatales también se manifiesta en la ausencia de sistemas de gestión organizados y sistémicos en esas entidades que permitan la definición de indicadores de gestión y de proceso, que permitan contar con procesos estandarizados y que posibiliten la adopción de esquemas de mejoramiento continuo.

Aspectos del Régimen Laboral

El Código Sustantivo del Trabajo contempla la prohibición de contratar con vinculación laboral extranjeros en más del 10-20% del total de empleados, con limitaciones específicas dependiendo del escalafón del personal.

Por otra parte, la regulación laboral exige la contratación de aprendices del SENA para empresas con más de 50 empleados para la realización de ciertos tipos de actividades preestablecidas. Si bien existen mecanismos que permiten que las empresas que por alguna razón no consideren la contratación viable compensen esa contratación, dichos procedimientos son complejos y largos y no son de público conocimiento. Esta exigencia constituye una barrera en la medida en que la oferta de aprendices no necesariamente coincide con la demanda en calidad o especificidad de la formación.

Otros Aspectos del Régimen de Sociedades

El régimen de sociedades en Colombia está desactualizado en lo que se refiere a la autorización de operaciones de reorganización empresarial por que exige autorización previa para la realización de negocios relacionados con el patrimonio de las empresas por valores muy pequeños.

Constitución, Registro y Gestión de Inversiones Extranjeras y Operaciones con Divisas

Los requisitos administrativos para la constitución de inversiones por personas jurídicas o naturales de origen extranjero son elevados y complejos en sus trámites administrativos, en buena parte como resultado de los controles al lavado de activos. Si bien es claro que es necesario que existan controles para evitar ese flagelo, la forma de dichos controles genera notables dificultades en la atracción de IED.

Esto se suma al hecho de que las transacciones con divisas tienen controles diferentes por parte de cuatro entidades, pero los regímenes sancionatorios de las mismas consideran de manera diferente faltas similares. Además, la Superintendencia de Sociedades cuenta con un régimen sancionatorio que no define un esquema de calificación de las faltas y de correspondencia entre la falta y la sanción. Así, faltas leves de forma pueden llegar a acarrear las máximas sanciones autorizadas, lo que genera incertidumbre entre los inversionistas.

Por su parte, la regulación hace solidariamente responsables por el registro de las operaciones con divisas al inversionista, a la empresa que recibe la inversión y a la entidad encargada del control de la operación. Además, el registro de las operaciones con divisas en el país es complejo puesto que involucra 14 formulario diferentes. Todo lo anterior, evidentemente, genera incertidumbre y confusión para el inversionista.

Por su parte, el Banco de la República establece diferentes procedimientos y formularios dependiendo del tipo de operación que vaya a ser registrada. La legislación de divisas establece tres (3) tipos de registro: i) automático; ii) automático y documental y iii) solo documental. Para cada tipo de registro, las fechas límite y los procedimientos para la presentación de documentos correspondientes varían, mientras que las operaciones que involucren envío de documentos están centralizadas en Bogotá únicamente. Todo lo anterior genera incertidumbre y dificultades para el inversionista.

Derechos de Propiedad - Garantías de Acceso al Crédito

En Colombia existen limitaciones legales para otorgar en garantía derechos de propiedad sobre los derechos

de uso o explotación sobre bienes que desliguen la propiedad inmueble. Además, en relación con los bienes muebles, el código de comercio prevé que sólo se pueden registrar para automóviles, barcos etc., pero no existen mecanismos de registro sobre cuentas por cobrar o inventarios. Estas limitaciones hacen que el porcentaje de los activos que se pueden utilizar legalmente como garantías para acceder a créditos bancarios sea muy pequeño. Ello es problemático en la medida en que dificulta la mayor irrigación de créditos en la economía.

En Colombia no se ha desarrollado normatividad sobre el derecho de superficie, lo que quiere decir que los derechos de propiedad de los activos ubicados sobre un predio no son separables de los derechos de propiedad del predio mismo. En la práctica, esa situación imposibilita que se puedan garantizar un crédito con los bienes que se encuentran sobre cierto predio de manera separada del predio mismo. A este respecto se debe señalar que otros países han modificado su legislación de propiedad, consagrando lo referente a dicho derecho.

Adicionalmente, tanto los costos como los trámites necesarios para el registro de la propiedad, en particular de la finca raíz, resultan demorados, complejos y costosos. En la medida en que se exigen trámites notariales además de trámites ante el Estado se generan costos extraordinarios en la operación de registro. Además, los sistemas catastrales y de registro de la propiedad de la tierra son locales, están enormemente desactualizado pues no existe un censo catastral actualizado y no están conectados entre si por mecanismos que permitan consultar la información sobre la propiedad de algún predio. Lo anterior reduce aún más la capacidad de usar la propiedad como garantía de créditos, dificultando el acceso al sistema financiero regular de gran parte de la población.

Derecho a la Competencia

El régimen de protección de la competencia se encuentra disperso en distintas normas dependiendo del sector de la economía. Esta estructura ha ocasionado que existan diversos entes gubernamentales que regulan el tema.

Además, existe dificultad para que se condene a indemnización de perjuicios en los procesos que se llevan ante la Superintendencia de industria y comercio (SIC), falta claridad en el régimen de excepciones a las conductas contrarias a la libre competencia y faltan en las normas relacionadas con la concentración empresarial, entre otros, los varios criterios de gran importancia, como las definiciones de mercado relevante para objetar una integración, de las causales de rechazo a las concentraciones, de los condicionamientos para lograr autorizar las integraciones, entre otros. La ausencia de estos criterios produce que en la decisión de autorizar la integración haya excesiva discrecionalidad por parte del Superintendente.

Licencias Previas en Comercio Exterior

Para la realización de operaciones de importación y exportación es necesario contar con licencias previas de una o varias de las siguientes entidades: Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, Consejo Nacional de Estupefacientes - CNE, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Ministerio de Defensa, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, la creación de la Ventanilla/nica de Comercio Exterior, que a pesar de haber entrado en funcionamiento desde finales de junio aún no logra la capacidad para llegar a todos los empresarios, por lo cual pierde contundencia como herramienta para eliminar barreras administrativa para la operación del comercio exterior.

Gestión y Protección de la Propiedad Intelectual

El registro de derechos de propiedad intelectual está a cargo de dos instituciones diferentes que actúan en

forma independiente: el registro de marcas y patentes corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio y los derechos de autor y conexos corresponden a la Oficina de Derechos de Autor. Esto establece dificultades en la coordinación de políticas, procedimientos y acciones en el registro de la propiedad intelectual y aumenta la cantidad de trámites y procedimientos que debe realizar el inversionista.

Colombia, a pesar de contar con un régimen que funciona bien, de acuerdo con la opinión de las personas entrevistadas para la realización de este trabajo, presenta debilidades en la puesta en marcha de medidas en frontera para control de violaciones a la propiedad industrial. Este es más un problema de aplicación de la normativa que de ausencia de la misma.

Por otra parte, el sistema jurídico colombiano es bastante lento en la solución de conflictos relativos a la protección de los derechos de propiedad intelectual. De hecho, en la práctica las dificultades han incentivado al trámite penal o a la solución extrajudicial de este tipo de conflictos en la medida en que existe la percepción de que los jueces no están adecuadamente capacitados para resolver estos conflictos por su falta de conocimiento sobre este régimen. Análogamente, las autoridades policiales y aduaneras carecen del suficiente entrenamiento para realizar la adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual en sus actividades regulares.

Falta de Estándares Contables Internacionales

El Decreto 2649 de 1993 establece el Régimen de Contabilidad General de Colombia. Instituye las normas al igual que las reglas básicas y técnicas para llevar los libros de contabilidad en el país. Estas normas no fueron expedidas de conformidad con la Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) ni los GAAP de EE.UU. (principios de contabilidad generalmente aceptados en EE.UU.). Por consiguiente, cuando un extranjero va a efectuar una inversión en el país, se le exige adaptarse al sistema de contabilidad colombiano, lo que genera incompatibilidades con las prácticas de contabilidad utilizadas internacionalmente.

C. Régimen Tributario e Incentivos

1. Introducción

Se considera que los problemas de la **inestabilidad del sistema tributario y de complejidad del mismo** en Colombia son de **Nivel I** y por eso pueden llevar a excluir a Colombia de una lista larga de posibles destinos de la inversión e impedir una inversión extranjera. Hay una amplia literatura sobre el efecto negativo de la incertidumbre sobre la inversión[12]. El argumento principal es que los inversionistas tienden a esperar, antes de invertir un costo fijo, hasta que la información y la incertidumbre se resuelvan. Si la incertidumbre no se resuelve, es posible que entonces la inversión no se haga. Lo que la inestabilidad del sistema tributario crea es una gran incertidumbre, pues el inversionista no sabe cuales serán las reglas del juego en el futuro, haciendo difícil determinar con certeza la rentabilidad de una inversión desde el día en que se hace hacia el futuro. De acuerdo con esta teoría, el inversionista prefiere -generalmente- optar por una rentabilidad más baja del proyecto en otro país pero más segura, que la posibilidad de un alto retorno al invertir en Colombia pero con mucha incertidumbre.

De otra parte, la **alta carga impositiva y el mal diseño de los incentivos tributarios** son factores que inciden negativamente sobre la rentabilidad de un negocio potencial a través de un aumento de costos. Por tanto, este tipo de problemas se consideran de **Nivel II** en la priorización de este estudio. Este tipo de problemas si bien no llevan a no considerar a Colombia como posible destino de inversión, si afectan decisiones de localización entre dos posibles destinos finales.

Con respecto a la complejidad, la teoría sobre tributación considera que la característica más importante que

[12] Resumido en el libro de texto clásico de Dixit y Pindyck.

debe tener un sistema tributario debe ser la simplicidad, y es una idea muy antigua (ver una discusión buena en Stotsky y Wolde-Marian, Tanzi y Zee, referenciados en la bibliografía). La idea es que si se tienen que recolectar tributos para financiar el gobierno, se debe tratar de hacer en la forma más eficiente, fácil de administrar, creando mínimas distorsiones al gravar a todos de la misma manera, y que la ley sea fácil de interpretar para los contribuyentes. Este es el consejo que todos los analistas y organizaciones internacionales dan a gobiernos y se traduce en un sistema donde haya pocos impuestos, un mínimo número de tasas dentro de cada impuesto, y que no haya exenciones y excepciones. De esta manera, se tienen impuestos más *productivo*s, lo que significa que se puede conseguir un alto ingreso tributario cobrando tasas bajas[13].

Aunque los que toman las decisiones en los gobiernos entienden este concepto, en la práctica, el sistema tributario es el producto de una constitución y diversas leyes creadas dentro de un proceso político, que reflejan intereses creados y que se sobreponen unas a otras. En el **Nivel III** se encuentran los aspectos pertinentes a la **administración tributaria**, pues su incidencia se vuelve evidente una vez el inversionista ha comenzado a operar en el país. Aunque no es lo suficientemente importante como para obstaculizar por completo una inversión, puede crear unos costos de transacción importantes para el inversionista.

En un sistema simple, como los que hoy en día se están implementando en países de Europa oriental, si todo tiene la misma tasa de impuestos, no hay disputa, pues no hay campo para interpretaciones diferentes. A su vez, los contribuyentes pierden mucho tiempo tratando de entender las leyes de un sistema complejo y cómo aplica a ellos, y al mismo tiempo existen formas más diversas de redefinir algunos ingresos para reducir la carga tributaria (evadir o eludir impuestos), siendo ambas cosas muy negativas. Para un inversionista extranjero puede ser un gran desincentivo tener que aprender el funcionamiento detallado de un sistema complejo, lo cual le puede llevar a hacerlo decidir que es mas barato, eventualmente, invertir en otros sitios.

2. Descripción e incidencia de cada nivel en caso colombiano

2.1. Nivel I: Inestabilidad y complejidad del sistema tributario

El aspecto más influyente sobre los inversionistas es la inestabilidad tributaria. Diversas entrevistas realizadas con empresarios revelaron que el factor al que más le temen es la variabilidad de la legislación fiscal. Esto causa un continuo cambio en las reglas de juego, dificultando a los empresarios la tarea de proyectar su negocio a futuro. Evidentemente esto crea demasiada incertidumbre, provocando que los inversionistas tengan mayores dudas y desconfianza con respecto a las inversiones a realizar. Este fenómeno es aún más fuerte si estas incluyen gastos en capital fijo e inversiones de largo plazo, de acuerdo a las entrevistas.
Dado que los impuestos -especialmente el de renta y remesas- afectan de manera directa los ingresos de los empresarios, cambios frecuentes en las leyes vigentes generan una menor certeza sobre las ganancias esperadas y hacen más probable (desde el punto de vista del empresario) que se introduzcan nuevas reformas tributarias en el futuro.

Colombia tiene ha creado una reputación de inestabilidad tributaria en las últimas dos décadas. Mientras que en el periodo 1990-2002 Colombia adopto 9 reformas tributarias, el promedio Latinoamericano -de por si alto- fue de 4.2 reformas. En el 2003 Colombia adopto su última reforma tributaria, aunque en el 2004 se presentó una reforma al Congreso que fue retirada (Cuadro III.10).

Todas las reformas han tenido el propósito principal de aumentar el recaudo, que significa aumentar tasas y, en algunos casos, ampliar las bases impositivas. Sin

[13] Mas adelante el concepto de productividad se define mejor.

Cuadro III.10
REFORMAS TRIBUTARIAS EN AMERICA LATINA

	1977-1989	1989-2002	
	Número de reformas	Número de reformas	Índice de reformas
Argentina	7	8	2,4
Gutemala	2	9	0,9
Perú	2	8	0,8
Bolivia	1	6	0,7
Colombia	2	7	0,7
Ecuador	2	5	0,7
Honduras	n.d.	7	0,7
Costa Rica	3	8	0,6
Venezuela	1	7	0,6
Nicaragua	n.d.	8	0,3
Paraguay	0	2	0,3
El Salvador	n.d.	6	0,2
Panamá	3	2	0,2
Uruguay	3	6	0,2
Chile	3	7	0,1
México	5	7	0,1
Brasil	2	6	-0,1
República Dominicana	2	5	-0,3
Promedio	2,53	6,33	0,5

Fuente: Cárdenas, Lora y Merce-Blackman, (2005).

embargo, a diferencia de otros países, el propósito nunca ha sido simplificar el sistema o reducir las tasas generales significativamente.

La tributación a nivel municipal es otra importante fuente de inestabilidad y complejidad para el sistema tributario en general dado que los impuestos y tarifas varían entre municipios, y por otro lado cada municipio tiene un amplio espacio para determinar su propio régimen tributario. Esto genera miles de problemas para las empresas.

La preocupación más importante de los empresarios es la facilidad con la que las autoridades gubernamentales de los municipios cambian el sistema impositivo local. La experiencia de éstos ha sido que a nivel municipal no se cuenta con un marco legal claro y estable que les permita tener certeza sobre el entorno tributario en el cual funcionan, con lo cual nunca se sabe bien a qué atenerse. Frecuentemente están variando las tarifas a las cuales deben pagar impuestos y no solo esto, es común que aparezcan y desaparezcan nuevos tributos sin ningún tipo de restricción.

El Cuadro III.11 contiene una descripción de los impuestos vigentes a 2004 para una selección de municipios, donde se indica el tipo y número de impuestos así como la destinación de los ingresos generados por cada tributo. La información contenida en el cuadro se originó en unas encuestas realizadas por Confecámaras quienes se dirigieron de manera directa a las alcaldías de los municipios. El proceso mismo de las encuestas demostró el desorden de los ingresos fiscales municipales. Muchos municipios no contestaron la encuesta y como se puede notar en el cuadro varios ni siquiera la diligenciaron bien pues no contestaron todas las preguntas aplicadas. Esto sencillamente está mal, debería haber una disponibilidad total de la información fiscal a todo nivel, además en muchos casos el problema no fue de disponibilidad sino que dentro de las alcaldías mismas los funcionarios parecían no tener claridad sobre el funcionamiento y aplicación de la legislación tributaria en sus propios municipios.
Es de esperarse que la complejidad reduzca el cumplimiento con la declaración y pago de impuestos, y de ahí la productividad de todo el sistema impositivo, de por lo menos dos maneras, a saber[14]:

- Crea la percepción, y probablemente la realidad, de que únicamente personas con altos ingresos y grandes negocios pueden permitirse el lujo de contratar los recursos legales y contables de alto costo requeridos para diseñar sistemas que exitosamente eviten el pago de impuestos. En comparación, personas de bajos ingresos y pequeñas empresas, al observar este fenómeno y sentir que ellas están soportando de modo injustamente desproporcionado una gran parte de la carga tributaria (como consecuencia de lo anterior), deciden evadir su respon-

[14] Esto se basa en una comunicación privada del Prof. George Zodrow.

Cuadro III.11
IMPUESTOS MUNICIPALES SELECCIONADOS

Municipio	No. impuestos	Descripción	Uso
Arauca	8	Industria, comercio, predial, degüello de ganado menor, alumbrado público, vehículos, espectáculos públicos y galleras juegos permitidos y rifas	Excepto los ingresos por impuestos de alumbrado público, que se destina al pago de energía y mantenimiento de redes, el resto de los ingresos tributarios se destinan a gastos administrativos y si existe remanente a inversión social.
Armenia	nd	nd	nd
Barranquilla	nd	Industria y Comercio, predial.	nd
Bucaramanga	14	Industria y comercio, predial, degüello de ganado menor y mayor, sobretasa ambiental, sobretasa para el área metropolitana, alumbrado público. Circulación y tránsito, delineación y urbanismo, espectáculos públicos, uso del suelo, avisos y tableros, sobretasa	Todos son de libre destinación excepto la sobretasa ambiental, la metropolitana, el impuesto al alumbrado y el de circulación y tránsito que se destinan a la CAR, al mantenimiento y modernización del área metropolitana de Bucaramanga y del alumbrado público
Buenaventura	4	nd	nd
Cabuyaro	1	Impuesto de industria, Comercio y Avisos y Tableros	nd
Cartagena		Estampilla Procultura, Impuesto a la telefonía básica conmutada, impuesto a la construcción, predial, impuesto por participación en plusvalia y sobretada al medio ambiente	Estampilla: a fomentar la cultura, Telefonía: a inversión de programas de prevención, seguridad y convivencia ciudadana y creación del establecimiento público distriseguridad. Predial: libre destinación. Participación en plusvalia: Proyectos urbanisticos
Castilla La Nueva	1	Impuesto de industria, comercio y avisos y tableros	Gastos de Funcionamiento
Cúcuta	7	Predial, industria y comercio, avisos y tableros, espectáculos públicos, venta por el sistema de club y delineación urbana	Libre destinación (funcionamiento e inversión)
Florencia	2	Predial e ICA	nd
Ibagué	8	Predial, industria y comercio, avisos y tableros, espectáculos públicos, sobretasa ambiental, contribución a la valorización, rifas y espectáculos, alumbrado público y sobretasa a la gasolina	nd
Manizales	6	Impuesto predial, industria y Comercio, Avisos y tablero, Registro y Matrícula, Apertura, Reapertura y Juegos permitidos	nd
Ipiales	3	Industria y comercio, predial y rodamiento de vehículos	Libre destinación
Quibdó	5	Predial, Industria y Comercio, Circulación y tránsito, Sobretasa a la gasolina e impuesto a Licencias de construcción	nd
Riohacha	2	Industria y comercio y predial	nd
San José del Guaviare	30	Impuesto predial unificado, Sobretada con destino a la CDA, Industria y Comercio, Sobretasa Bomberil, avisos y tableros de publicidad exterior y vallas, de espectáculos públicos, a rifas y juegos de azar, sobre apuestas mutuas y sobre apuestas de toda índole	nd
Santa Marta	4	nd	
San Vicente del Caguán	3	ICA, Pesas y Medidas y Sobretasa Bomberil	Todos, excepto la tasa bomberil se destinan a cubrir gastos de funcionamiento
Villavicencio	3	Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros y publicidad exterior e impuesto predial	Predial: Del total del valor recaudado se transfiere a la corporación Autónoma Regional el 15% para la protección del medio ambiente y recursos naturales
Yopal	3	Impuesto Predial, Estampilla Procultura y de Industria y Comercio y Avisos y tableros	nd

Fuente: Encuesta Confecámaras, (2005).

sabilidad de impuestos, en muchos casos participando en actividades de la economía informal. Si estas percepciones se generalizan, se vuelve extremadamente difícil hacer cumplir las normas del sistema tributario, así como se imposibilita crear un clima donde el acatamiento voluntario de las obligaciones sea la norma social aceptada.

- Los funcionarios de la administración de impuestos deben gastar cantidades significativas de tiempo interpretando el código tributario, expidiendo reglamentaciones y litigando pleitos sobre su correcta aplicación. Para un presupuesto administrativo dado, esto reduce el tiempo que puede emplearse en funciones más fundamentales, tales como garantizar que el cumplimiento tributario básico (la declaración precisa de los ingresos y las deducciones) sea elevado, especialmente entre los sectores llamados "difíciles de gravar", incluyendo los profesionales independientes. El resultado es que las probabilidades de ser "atrapado" evadiendo impuestos son menores, lo que también tiende a crear un incentivo para eludir el cumplimiento de las normas tributarias.

Evaluado en su totalidad los problemas de inestabilidad y complejidad, es notorio que esto afecta negativamente a todos los actores económicos. Incide no solo sobre las grandes empresas sino también sobre cualquier individuo ya sea un pequeño inversionista o un asalariado. La complejidad es presumiblemente tanto un problema para la DIAN y los gobiernos locales como para los contribuyentes: en otras palabras, una situación "pierde-pierde". Quizás no haya mejor fuente para buenas recomendaciones de simplificación que los mismos expertos de la DIAN. Si se lograra aprobar una simplificación, la Tesorería y los contribuyentes saldrían ganando.

La complejidad del sistema tributario genera distorsiones a la hora de decidir en qué proyecto invertir. La teoría sobre tributación considera que la característica más importante que debe tener un sistema tributario es la simplicidad. Lo anterior implica pocos impuestos, y pocas tasas dentro de un impuesto, además de procesos eficientes (esto quiere decir que la administración tributaria debe ser fácil. Además, el sistema debe ser lo mas equitativo posible, al gravar a todos los agentes económicos de la misma manera, características que se obtienen cuando la legislación tributaria es clara y fácil de interpretar para todos. Un sistema complejo hace más difícil la tarea de la administración tributaria. La administración tiene que decidir bajo qué régimen y qué tasa aplica a ciertos bienes, debe adaptarse constantemente a cambios inesperados y debe gastar mas recursos controlando la evasión. Un sistema simple generalmente está acompañado de impuestos de más alta productividad (que permite altos ingresos tributarios cobrando tasas bajas).

La legislación fiscal se caracteriza por tener un variado número de tarifas para un mismo impuesto, exenciones y tratamientos fiscales preferenciales diferenciados entre sectores y agentes y amplios espacios para la toma de decisiones discrecionales individuales en lo que a la aplicación de la ley se refiere. Lo anterior genera innumerables fuentes de distorsión en las decisiones de inversión. En Colombia, las leyes recientes han complicado la situación al incluir varias tasas e introducir varias exenciones y modalidades de las mismas. Un caso que llama especialmente la atención es el del IVA. Colombia es el país con mayor número de tasas vigentes para el impuesto al valor agregado, tal como lo muestra el Cuadro III.12.

En Colombia la necesidad de aumentar los ingresos fiscales para hacer frente al déficit dada la rigidez del gasto ha llevado a un proceso de constantes reformas tributarias, donde se han introducido nuevas complicaciones. De estas reformas han surgido impuestos tales como el gravamen al movimiento financieros, el IVA implícito, sobretasas del impuesto a la renta, pero también varias exenciones sectoriales y de otra índole. Además, el sistema de impuestos territoriales han añadido una complicación adicional, sobre todo el ICA, y no hay reglas claras al respecto, por tanto existe un

Cuadro III.12
NÚMERO DE TASAS DE IVA

	Número de de tasas IVA	Tasa principal (%)
Brasil	por estado	11-17
Colombia	8	16
Argentina	3	21
México	2	15
Panamá	2	5
Venezuela	2	16
Uruguay	2	23
Chile	1	19
Costa Rica	1	13
Ecuador	1	12
Perú	1	17
República Dominicana	1	12

Fuente: Misión del Ingreso Público, Cuadernos de Fedesarrollo No. 10, (2002).

amplio campo para acciones discrecionales por parte de cada autoridad local.

El diagnóstico de caso es que la complejidad y la inestabilidad de los impuestos actúa como barrera de entrada. En términos de competitividad, las empresas pequeñas se encuentran en desventaja pues no pueden soportar los costos generados por grandes departamentos legales, de contabilidad y auditoria que se requieren para tratar con un sistema tributario complejo. Por otra parte esto sugiere claramente que un sistema tributario complejo alentará un sector informal más extenso, y/o de alguna otra forma reducirá el número de los sujetos gravables.

Una forma de mitigar la inestabilidad y complejidad de los sistemas tributarios ante los ojos de inversionistas internacionales es adoptar tratados de doble tributación (en adelante TDT). Esto es una ventaja para los empresarios extranjeros pues los TDT simplifican el sistema y reducen costos. Su ayuda consiste en que los inversionistas sólo pagan una vez el impuesto de renta, es decir, éste es cobrado ya sea en el país receptor o en el de origen, lo importante es que el impuesto se cobre sólo una vez.

La teoría dice que los TDT compensan la discriminación implícita que impone el sistema tributario sobre inversionistas extranjeros en comparación a inversionistas nacionales por lo tanto reduce una fuente importante de distorsión a la vez que son efectivos en atraer capital extranjero.

En la práctica, los tratados de doble tributación toman variadas figuras, y se refieren no solo a utilidades de las empresas, sino también a ingresos laborales o por servicios personales. El método más común es que el gobierno de donde proviene el inversionista extranjero deja exenta de impuestos la renta repatriada que ya ha pagado impuestos en el país anfitrión, o se provee un crédito tributario por el mismo monto. Algunos países otorgan una deducción, como sugiere el modelo previamente expuesto, tales como Perú, China y la República Checa, de acuerdo a las convenciones proscritas para TDT por la OCED y las Naciones Unidas. El Cuadro III.13 muestra las variantes que utilizan varios países en su tratado de doble tributación.

Recientemente, Colombia celebró un TDT en materia de impuesto sobre la renta y patrimonio con España, el cual aún no se encuentra en vigencia por cuanto primero deberá ser aprobado por el Congreso de la República y pasar su examen de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, lo cual no se espera que ocurra antes del primer semestre del año 2006. Sólo después dicho tratado podrá ser ratificado por el Gobierno Nacional y así entrar en Vigencia. A este respecto es necesario que se haga una moción de urgencia ante el Congreso y posteriormente ante la Corte, para que su aprobación y análisis se agilicen y los inversionistas de España puedan tener acceso a dichos beneficios lo antes posible (siempre y cuando lo mismo ocurra por parte de las autoridades en España).

La celebración de este tratado con España marcó un hito en la política fiscal internacional colombiana, la cual hasta hace muy poco se resistía a la celebración de tratados en esta materia. Pero la necesidad de competir por IED y de promover una cierta estabilidad, pa-

Cuadro III.13
MODALIDADES DE TRATADOS DE DOBLE TRIBUTACIÓN

	Ingresos por dividendos	Distribución de costos totales
Australia	Exención	Según asignación de ventas o activos
Canadá	Exención	Según origen de costos
Francia	Exención	Según asignación de ventas o activos
Alemania	Exención	n.d.
Italia	Crédito	Según asignación de ventas o activos
Japón	Crédito	Según asignación de ventas o activos
Holanda	Exención	Según origen de costos
Noruega	Crédito	Según asignación de ventas o activos
Suecia	Exención	n.d.
Reino Unido	Crédito	n.d
Estados Unidos	Crédito	Según asignación de ventas o activos
China	Deducción	n.d.
Colombia	Deducción	Según asignación de ventas o activos

Fuente: Gesile, Thomas A. "The Taxing Task or Taxing Transnationals". WP No.284, abril 2001.

rece haber llevado al Gobierno Nacional a cambiar dicha posición. Hoy en día se habla de varios tratados en negociación.

Otros TDT se refieren a acuerdos sobre transporte aéreo y marítimo con Argentina, Brasil, Chile, Francia, Alemania, Italia, Estados Unidos y Venezuela. Estos tratados son muy limitados, pues se refieren sólo a transporte, y le conceden todo el ingreso fiscal al país con quien tiene el tratado. Los anteriores, más que TDT, son convenios fiscales entre países. Un TDT contempla un concepto más amplio que cobija todo tipo de actividades comerciales y económicas entre dos países. La ley 124 de1961 y la ley 4 de 1988 proveen exenciones del ISR sobre utilidades de empresas aéreas y de navegación que operan en Colombia. Las leyes 15 y 16 de 1970 y la ley 21 de 1972 dicen que no se puede hacer tributar dos veces a las empresas aéreas y marítimas argentinas, y leyes subsiguientes establecen lo mismo para los otros países.

2.2. Nivel II: problema fiscal y carga tributaria

En Colombia, la presión continua de tener que aumentar los ingresos tributarios frecuentemente dado el déficit fiscal, y el mensaje implícito de que se van a tener que necesitar aumentos continuos, conlleva a costos cada vez más altos de pagos de impuestos para los inversionistas.

El segundo costo que impone el sistema tributario se debe a la alta tasa del impuesto sobre la renta empresarial, actualmente de 38,5%, la tasa más alta de Latinoamérica y una de las tasas más altas del mundo para empresas. Por cada peso de utilidades, casi el 40 por ciento se debe pagar al gobierno. Esto se le suma a todos los otros impuestos que tienen que pagar los inversionistas.

El Cuadro III.14 contiene las tarifas de los principales impuestos nacionales para varios países. La tasa del impuesto a la renta personal está un poco mayor que el promedio, pero la tasa del impuesto sobre la renta empresarial es la más alto de todas. Existen casos como el chileno en el cual el recaudo total del gobierno nacional es similar al de Colombia e incluso también una parte considerable del recaudo se apoya en el impuesto de renta, pero a diferencia del caso colombiano, las tasas gravables de las empresas es uno de los menores.

Impuesto de renta: Para un inversionista la tasa más importante es aquella a la cual gravan la renta. El impuesto actúa como uno de los aspectos fundamentales en reducir su rentabilidad neta. También es importante el impuesto sobre dividendos repatriados al

Cuadro III.14
TARIFAS IMPUESTOS PRINCIPALES, COLOMBIA Y PAÍSES COMPETIDORES

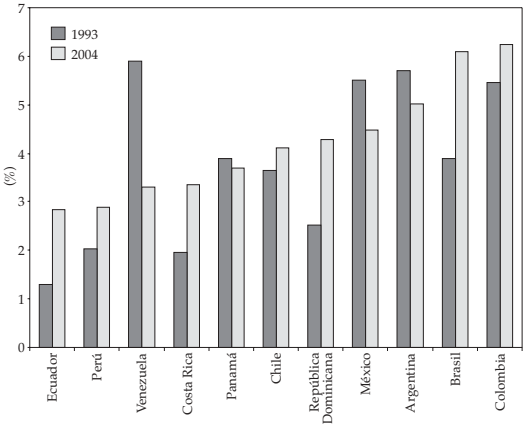
País	Impuesto a la renta[a] Empresas (%)	Impuesto a la renta[a] Personal (%)	IVA (%)	Tasa sobre dividendos para no-residentes (%=
Argentina	35 [b]	9-35	21	0 [c]
Brasil	34	15-27,5	25 [d]	0
Chile	17	5-40	19	35
Colombia	**38,5**	**0-35**	**16**	**7**
Costa Rica	30	10-25[f]	13	15
Ecuador	25	0-25	12	33
México	32	3-33	15	0
Panamá	30	2-30	5	10
Perú	30	15-30	17	30
República Dominicana	25	15-25	12 [g]	15
Venezuela	15-34	6-34	16	34 [e]

[a] Las tarifas que se presentan por rangos se discriminan de acuerdo a ingresos.
[b] Hay impuestos regionales adicionales de entre 1 y 3,5%.
[c] Pero puede ser de hasta 35% si no se han pagado otros impuestos sobre ese ingreso.
[d] A nivel federal es el 17-18%, pero los estados cobran IVA donde las tasas pueden llegar al 25%.
[e] Puede ser mayor para residentes, hasta 25%.
[f] Progresivo después de los primeros 96 millones de pesos
[g] Más de 2% IVA municipal.
Fuente: KPMG, Deloite, unctad, (2000).

exterior (el llamado impuesto a las remesas). De acuerdo con el Cuadro III.14, Colombia tiene la tasa más alta del impuesto a la renta empresarial. Lo mismo sucede para el impuesto sobre la renta personal (junto con Argentina), la cual puede tener un efecto secundario sobre el inversionista, pues varios estudios han evidenciado que aumentos en las retenciones en la fuente de los empleados presionan los salarios a la alza (ver Alesina et al. 2002).

Comparado con sus competidores, Colombia es uno de los países que más ingreso recauda por concepto del impuesto sobre la renta, y más del 95 por ciento de este recaudo proviene de las empresas (personas jurídicas). Esto no es sorprendente, si se toman en cuenta las altas tasas del ISR (ver Gráfico III.7).

Gráfico III.7
RECAUDO EN IMPUESTO DE RENTA, PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente:.

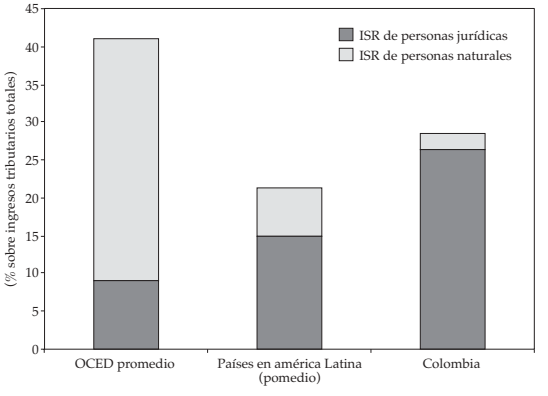
La principal falla presente en éste impuesto es su reducida base e inequitativa carga, que recae casi en su totalidad sobre las empresas. La forma de arreglar este problema es técnicamente simple pero puede presentar problemas de otra índole. La razón por la cual esto ocurre es que en Colombia la exención básica a la renta personal es de 5 salarios mínimos, que es equivalente a aproximadamente 4 veces el PIB per cápita colombiano (Cuadro III.15 y Gráfico III.8). Es decir, casi nadie paga el impuesto a la renta personal.

Cuadro III.15
NIVEL DE EXENCIÓN BÁSICA Y NIVEL DE INGRESOS MÁXIMO, PAÍSES SELECCIONADOS

	Nivel de exención básica			Nivel de ingresos máximo	
Latinoamérica	**1991**	**2001**	**Latinoamérica**	**1991**	**2001**
Venezuela	-	0,0	Venezuela	-	00
México	0,2	0,1	Chile	22,6	1,2
Chile	2,3	0,1	Brasil	2,8	3,1
Costa Rica	2,9	0,8	Costa Rica	5,3	3,7
Panamá	0,5	0,9	República Dominicana	74,3	5,8
El Salvador	2,3	1,2	Ecuador	35,8	8,3
Brasil	1,2	1,5	El Salvador	32,5	11,0
Argentina	0,5	1,7	Argentina	13,7	16,5
República Dominicana	0,2	2,3	Colombia	25,3	16,6
Ecuador	2,9	2,4	Perú	-	22,3
Perú	-	2,9	Guatema	31,7	22,5
Honduras	6,9	3,6	Honduras	686,8	36,0
Colombia	0,4	4,1	México	11,7	44,0
Guatemala	2,3	5,0	Panamá	97,8	57,8
Nicaragua	-	7,7	Nicaragua	9,9	61,2
Bolivia	0,5	-	Bolivia	0,5	-
Promedio	1,8	2,3		75,0	20,7

Fuente: Stotsky y Woldemariam, (2002).

Gráfico III.8
INGRESOS SOBRE LA RENTA COMO PORCENTAJE DE INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES



Fuente: Gil y Díaz, (2002).

En términos de crecimiento e inversión esto también podría crear el "contra-incentivo" de que no se establezcan o constituyan nuevas pequeñas empresas, pues un empresario nuevo prefiere continuar figurando como persona natural para así evadir el impuesto sobre la renta de personas jurídicas (compañías o corporaciones).

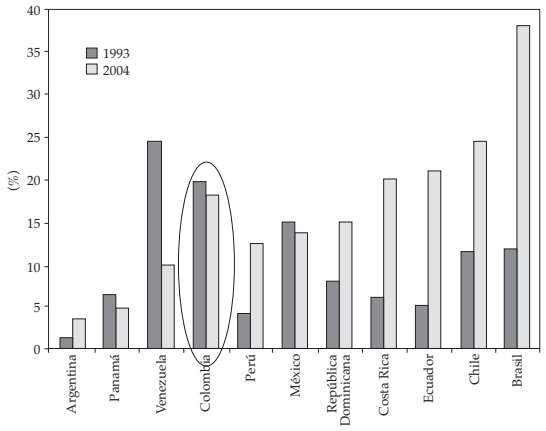
En este contexto, no es sorprendente que las pocas grandes corporaciones que clasifican dentro de la denominación *"grandes contribuyentes"*[15] sean las responsables de alrededor del 75% de todo el ingresos por impuesto a la renta. Éste es un estado de cosas bastante in1justo y, finalmente, dañino para la Tesorería de la Nación.

A partir del recaudo y la tarifa a la cual se grava la renta en Colombia se puede realizar un análisis de la productividad del impuesto. Se anota que es muy baja en el país y, junto con Venezuela, ha disminuido desde 1993, al contrario de otros países donde ha crecido (ver Gráfico III.9).

El análisis de productividad cuenta solamente parte de la historia. El efecto total del sistema tributario, incluyendo los métodos de depreciación, las exenciones

[15] Aquellos contribuyentes declarantes de renta con ingresos superiores a un monto específico de determinación anual. Por defición comprende los agentes económicos de mayores ingresos del país.

Gráfico III.9
PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO DE RENTA



Fuente: Gallagher, (2004); BID y cálculos propios.

y los créditos, los efectos de la inflación, etc., pueden calcularse mucho mejor por medio de la METR. Esta medición del METR calcula tasas efectivas que toman en consideración la mayoría de las dimensiones del sistema tributario y de la economía en la cual se está trabajando, para calcular la verdadera carga impositiva, la "cuña", como frecuentemente se le dice, entre el ingreso económico antes de impuestos y el ingreso financiero después de impuestos, expresado como un porcentaje del ingreso antes de impuestos.

El METR es "marginal" en el sentido de que se calcula para la inversión marginal, esto es, la tasa que apenas le devuelve al inversionista el costo por cada unidad de capital que consuma. Y es "efectivo" en cuanto a que resume en un solo indicador todos los aspectos del sistema tributario que afectan al inversionista, tales como el IVA para insumos, deducciones y exenciones al impuesto a la renta, impuestos municipales, impuesto a las remesas y a las ganancias, el manejo que le da el sistema tributario a la depreciación de activos fijos y a la inflación. El METR puede resultar siendo *mayor* que la tasa estatutaria si, por ejemplo, hay una inflación alta pero los valores de los activos no están indexados para efectos de depreciación; o puede ser *menor* que la tasa estatutaria si, por ejemplo, una depreciación acelerada o exenciones de impuestos sobre la inversión reducen el ingreso gravable por debajo del ingreso económico. Por ejemplo la tasa estatutaria de 38,5% no capta efectos de exenciones, que probablemente lleva a un METR por debajo de 38,5%. pues tales beneficios fiscales redujeron los costos (tributarios) de producción[16]. El METR entonces calcula la tarifa a la cual el inversionista maximiza sus ganancias en un entorno competitivo.

Varios estudios han calculado los METR's en países particulares, y al compararlos se puede tener una medida general del costo tributario real en que una empresa debe incurrir de acuerdo al país en el cual se ubique.

Se debe tener en cuenta, sin embargo, que las tasas mostradas en el Cuadro III.16 no son estrictamente comprables pues las respectivas tasas de cada país se calcularon basándose en supuestos y parámetros distintos entre sí. Por tanto la comparación que se realice es solo una aproximación a la situación fiscal real internacional. Como se mencionó anteriormente, los esquemas de beneficios fiscales e incentivos tributarios reducen las tasas impositivas que efectivamente están pagando las empresas, razón por la cual en la Tabla 35 aparecen tasas diferentes para un mismo país.

Para entender mejor el concepto del METR se puede tomar como ejemplo el caso costarricense. Un empresario regular a quien no acoge ningún tipo de beneficio ni incentivo tributario, paga sus impuestos a una tasa de 30%. Si un empresario en particular tiene una empresa de calzado y por tanto se acoge a la reglamentación tributaria del sector manufacturero y su negocio se ubica en la zona de libre comercio, dadas las ventajas fiscales que ofrece dicha zona (i.e. no paga IVA ni impuesto de renta por 12 años), conjuntamente con las condiciones de rentabilidad y apalancamiento del

[16] No se debe olvidar que para que una empresa formal funcione en un país, debe pagar una serie de impuestos (en el caso colombiano, IVA, ICA, predial, renta, entre otros) que aumentan sus costos totales de funcionamiento.

Cuadro III.16
TASA DE IMPUESTO EFETIVA MARGINAL, PAÍSES SELECCIONADOS, VARIOS AÑOS

País/beneficio	Tasa legal vigente al momento del estudi	METR de manufactura	METR de servicios
Colombia			
Zonas de libre comercio	38,5	49	30 a 40
Sin incentivos	-	49	30 a 40
Brasil	34	27	31
Costa Rica			
Zonas de libre comercio	30	6	5
Sin incentivo		25	19
México	35	39	38
España	35	32	29
Canadá		4	7
China	24	43	33
India	36	23	22
Irlanda	12,5	16	18
Israel			
Zonas de libre comercio	36	6	6
Otros		7	7
Jordania			
Zonas de libre comercio		4 a 11	7 a 21
Sin incentivos		18 a 25	18 a 25
Malasia			
Vacaciones fiscales con ISR a tasa de 8,4%	28	3	1
60% deducción para inversión		7	2
Rusia		24	27
Singapur			
sin incentivos	25,2	21	22
Inversión pionera		3	2
Expansión		casi cero	1
Estados Unidos	40	22	24
Reino unido	30	18	19
Alemania	38	33	33

Estos estimados reflejan diferentes metodologías y supuestos paramétricos, además de diferentes años y por tanto no son directamente comparables. Además, la legislación de estos países podría haber cambiado desde que se hicieron los cálculos; en la mayor parte de los casos se han reducido las tasas del ISR.
Fuente: Joel Bergsman, basado en archivos de FIAS y cálculos de varios expertos.

sector y los requerimientos tributarios estatutarios para aplicar los impuestos (descuentos y deducciones), dicho empresario estaría tributando en términos efectivos a una tasa de 6% sobre sus ingresos. Por el contrario, si tiene su empresa de calzado en otra región del país y lo único en que difiere con respecto al escenario anterior es que no recibe ningún tipo de incentivo tributario, se encontraría pagando sus impuestos a una tasa efectiva de 25%. ¿Por qué a una tasa menor que la estatutaria (30%) si no recibe beneficios fiscales? El hecho de que bajo dicho escenario se pague en términos efectivos una tasa menor se debe a que esta tasa captura los descuentos y deducciones permitidos por la Ley fuera de la zona franca, lo que aminora la carga tributaria que este debe afrontar.

Aunque la reglamentación tributaria actual puede haber variado con respecto a la vigente en el momento en el cual se realizó cada estudio, este cuadro ofrece un primer abrebocas a la discusión de incentivos tri-

butarios. En la segunda y tercera columna se observa que Colombia tiene los niveles de METR más altos en comparación con la mayoría de los países, tanto para manufacturas como para servicios. Esto se debe, de alguna manera, a incentivos generosos que ofrecen muchos países en este tipo de bienes que reducen el METR significativamente por debajo de la tasa estatuaria (columna 1), pero también muestra que los incentivos en Colombia no son generalizados ni generosos.

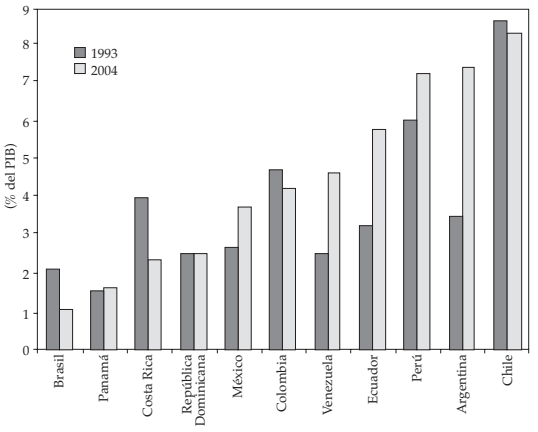
Impuesto al valor agregado: Con relación a sus competidores la tasa del IVA de 16% de Colombia está más o menos en el promedio, ubicándose en un nivel relativamente apropiado.

Sin embargo, como se ve en el Gráfico III.10 la situación es la misma en términos del recaudo por este impuesto: el país recaudó solo 4,3% del PIB por concepto del IVA. Las numerosas exenciones y la evasión en Colombia han llevado a que el recaudo cayera con respecto al PIB de 1993 al 2002, mientras que en la mayoría de países el recaudo ha aumentado. Se observa que, al mismo tiempo, la tasa del IVA aumentó de 14% en 1993 al 16% en 2004.

Como se explicó anteriormente, es importante analizar la productividad de un impuesto, pues dada la tasa estatuaria (que puede variar de país a país), debería ser que el recaudo como porcentaje de la base tributaria debe corresponder de manera aproximada a la tasa. Una productividad alta significa que la administración del impuesto es eficiente, que la evasión es baja y que hay pocas exenciones y deducciones, o sea que la base tributaria es amplia: muchas personas pagan el impuesto, y por tanto con tasas mas bajas se puede recaudar el mismo ingreso que un caso en donde pocas personas pagan el impuesto, pero con tasas mas altas.

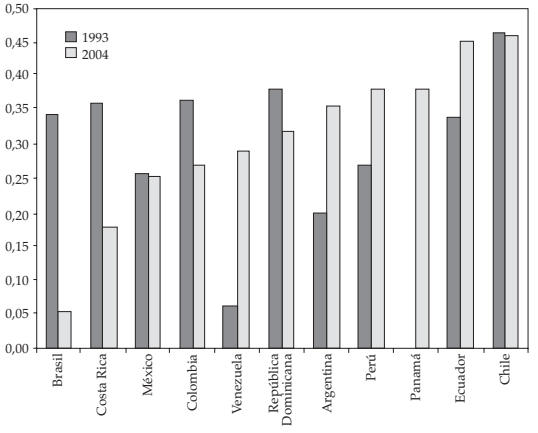
La productividad del IVA ha caído en los últimos años en Colombia (Gráfico III.11). En algunos índices con datos más antiguos, la productividad del IVA en Colombia se comparaba favorablemente con varios países. Sin embargo, esta productividad ha decaído en

Gráfico III.10
RECAUDO DE IVA



Fuente: IFS, para Ecuador y República Dominicana el último dato es del 2003.

Gráfico III.11
PRODUCTIVIDAD DEL IVA



Fuente: USAID, BID y cálculos autores.

los últimos años, en gran parte por las complicaciones y exenciones adicionales que resultaron de las recientes leyes tributarias. Tales complicaciones tienen que ver con el aumento en las tasas gravables y su alta diferenciación.

La productividad del IVA es más alta que la de México y Costa Rica. En el caso de Brasil, las cifras reflejan una reclasificación de los impuestos de bienes y servicios, y no es directamente comparable, pues como ya se mencionó, son los Estados en el Brasil los que recau-

dan IVA en la forma de un impuesto selectivo a la producción industrial, y este gráfico se refiere al recaudo del gobierno federal.

Comparada de una manera más amplia, la productividad del IVA en Colombia está cerca del 25%, colocándose en el lugar 13 entre los 18 países considerados en América Latina y el Caribe, en un reciente estudio de Guillermo Perry[17]. Esto significa que Colombia está recaudando menos de una cuarta parte de lo que obtendría con un IVA de total cubrimiento, a las mismas tasas estatutarias, y también la mitad de lo que alcanza el país regional más eficiente en este aspecto (Chile), que está recaudando casi la mitad de su máximo a pesar de la elevada tasa del 19% del IVA. Tomando a Chile como benchmark, Colombia tiene la mitad de la productividad del IVA de ese país, luego existe mucho espacio para mejoramiento: un aumento de apenas la mitad de esta brecha en productividad podría incrementar los recaudos del IVA en cerca de una sexta parte, lo que sería equivalente a unos 1.800 billones de pesos colombianos en 1994, o el 5 por ciento de los ingresos totales del gobierno y aproximadamente el 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

Las siguientes son las fallas presentes en el IVA para el caso colombiano:

El alto número de exenciones en elIVA pues elimina el incentivo descrito y rompe la cadena, lo que erosiona su base gravable. De acuerdo a la Misión del Ingresos, en 2002 solo el 33% de la actividad económica estaba pagando IVA. En dicho trabajo se atribuye este fenómeno en gran parte a las distorsiones y complejidad causadas por las múltiples tasas del IVA existentes.

- "Acreditabilidad" temporal del IVA pagado sobre maquinaria y equipos. En la actualidad esta se elimina después del año 2005, lo que es una mala idea. Colombia necesita seguir prácticas normales y permitir el pleno reintegro o abono a cuenta del IVA pagado sobre maquinaria y equipo. Como mínimo, la posibilidad de acreditar esos valores a lo largo de tres años debería mantenerse indefinidamente. De acuerdo a las mejores prácticas internacionales sobre el IVA que aconseja el FMI (ver Tanzi y Zee (2000)), el IVA se debería acreditar tan pronto fuere posible, en la medida en que el productor que usa las máquinas pueda reclamar el IVA pagado para aquellos costos de producción que no crean valor agregado. Dejar que expire esta norma, elevaría el METR para manufacturas del 49 al 70 %; en cambio, si se mueve en la dirección opuesta y se autoriza la total devolución inmediata del impuesto, o su abono a cuenta, el METR tomaría el rumbo deseable y bajaría del 49 al 45 %. Esto demuestra cuán importante es mantener, por lo menos, la "acreditabilidad" a tres años disponible actualmente. (No ha sido posible encontrar a lo largo del documento una sustentación de cómo con un cambio en cierto criterio el METR se eleva o reduce).

- Dificultad práctica en la devolución de IVA a productores y exportadores. Desde el punto de vista de IVA las preocupaciones principales de un inversionista extranjero son tarifa, operaciones sujetas, disponibilidad de créditos por IVA pagado en la operación (IVA descontable) y facilidad de devolución de saldos a favor en IVA.

- En materia de IVA, Colombia permite (salvo ciertas excepciones) la recuperación del IVA pagado vía descuento tributario (crédito fiscal), el cual de generar un saldo a favor puede ser recuperado vía aplicación a futuro para otros periodos de IVA.

En el caso de productores y exportadores, la recuperabilidad del saldo a favor puede darse vía solicitud de devolución. La práctica muestra como la DIAN ha generado una serie de trabas administrativas *de facto* para demorar o rechazar las solicitudes de devolución, lo cual está generando un problema en cuanto a la efectividad de la recuperabilidad del IVA vía devolución,

[17] Borrador CEM del Banco Mundial, Capítulo 1, página 25.

hasta el punto en que han existido casos representativos en los que el contribuyente ha perdido el IVA por devolver a que tenia derecho.

Como se evidenció anteriormente, el impuesto sobre el valor agregado en Colombia es uno de los menos rentables en América Latina y tiene que mejorarse si se quieren remediar todos los demás problemas sobre una base estable y confiable.

Impuesto al patrimonio: la determinación alternativa de un impuesto mínimo a pagar en función del patrimonio del contribuyente (renta presuntiva) puede estar generando un efecto colateral escondido en cuanto a la posibilidad para un inversionista extranjero de acreditar el impuesto así determinado, cuando desde el punto de vista de su naturaleza constituye primordialmente un impuesto al activo y no un impuesto de renta. Por otro lado, indirectamente limita la posibilidad de financiar operaciones en el país vía inversión directa de capital y afectar la fase pre-operativa de los proyectos de inversión.

Impuesto a remesas: en Colombia el impuesto de renta se complementa con el impuesto a las remesas y dividendos[18]. En términos comparativos el último gravamen no es tan alto, por lo menos para aquellos inversionistas que ya pagaron el impuesto sobre la renta[19]. Aunque son muy poco populares entre los inversionistas, existe una lógica teórica para imponer un impuesto sobre las remesas, e incluso muchos países lo hacen. De acuerdo con el Cuadro 5 la tasa a la cual se grava la repatriación de dividendos no es muy alta en Colombia, de hecho se encuentra bastante por debajo del promedio entre países competidores (16%). Chile, Venezuela y Ecuador se encuentran dentro de los países con tarifas más altas, alrededor del 34%.

El impuesto a las remesas es un ejemplo de un impuesto que recauda a una selecta minoría, y en algunas circunstancias, a tasas muy altas. Algunos funcionarios del gobierno entrevistados manifestaron que este impuesto a las remesas o giros al exterior es una buena cosa, aunque recaude muy pequeños ingresos, porque es un incentivo para que las compañías extranjeras reinviertan más en el país. Esto es altamente dudoso porque al hacer los cálculos del METR que se hicieron, resulta que la eliminación de este impuesto elevaría la tasa de rentabilidad sobre una inversión que rinde un 15 % (una buena aproximación de rendimientos marginales) a sólo el 16%, una diferencia insignificante que es mucho más pequeña que el error probable en el estimativo.

Las compañías claramente encuentran que vale la pena utilizar la liquidez generada al demorar los giros para financiar capital de trabajo u otras necesidades que tengan en cualquier eventualidad, pero es muy difícil creer que evitar el impuesto es lo suficientemente importante para ellos como para hacer inversiones que de otra manera no hubieran realizado. Haciendo un balance final de la situación, lo esencial es que eliminar este gravamen sería una decisión gana-gana. Colombia no perdería casi ingresos pero ganaría una ventaja competitiva frente a muchos de sus vecinos; los inversionistas no tendrán que posponer las remesas que quieran enviar; no necesitarán llevar una contabilidad con el propósito de evitar el impuesto; y la DIAN tendrá una cosa menos que monitorear.

Renta Presuntiva: hay varios sistemas tributarios no son ajenos a la determinación de un impuesto de ren-

[18] Los socios de sociedades extranjeras y de las sucursales de sociedades extranjeras deben pagar el un impuesto de remesas del 7% por las utilidades generadas por las sociedades y las sucursales en el país que les son transferidas al exterior. En cuanto a los dividendos y participaciones distribuidos por sociedades nacionales a socios o accionistas extranjeros no residentes en Colombia, éstos se encuentran sometidos a un impuesto sobre la renta adicional de 7%.

[19] La tasa del 7% se debe pagar además del 38,5 por ciento de renta. Sin embargo, en casos en donde el inversionista está libre de impuestos por concepto de un incentivo, debe pagar el 38,5 por ciento sobre dividendos repatriados, y el 7 por ciento sobre el saldo neto después de deducir el pago de impuestos. El gobierno ya anunció su intención de eliminar el impuesto de remesas du-rante la presente legislatura.

ta mínimo. En el caso colombiano dicho impuesto alternativo (o mínimo) se determina en función del patrimonio del contribuyente y por lo tanto tiene más la naturaleza de un impuesto al activo, razón por lo cual en algunas jurisdicciones puede representar un problema para el descuento tributario en el país de la residencia por impuestos pagados en Colombia cuando se determinen mediante el método de renta presuntiva. Un efecto indirecto adicional está en el impacto negativo respecto de la inversión en elementos que involucren un aumento patrimonial para contribuyentes colombianos (filiales y subsidiarias, o sucursales, de sociedades extranjeras). Este impacto es difícil de medir.

Además, la existencia de un sistema de determinación alternativo mínimo que coexista con un gravamen al patrimonio parece resultar en un doble gravamen al patrimonio, defecto que debería desaparecer con el marchitamiento del periodo de aplicabilidad del impuesto al patrimonio, si es que no se tomara la decisión de volverlo permanente, lo cual por los antecedentes del impuesto "supuestamente temporal" al los movimientos financieros no puede ser descartado.

2.3. Nivel II: Incentivos tributarios

Si un inversionista está escogiendo en que país o sector ubicar su negocio éstos juegan un papel importante dentro de las condiciones fiscales en consideración, PERO SOLO si las condiciones de estabilidad y complejidad del sistema tributario, y la carga tributaria general son similar entre los candidatos.

En su mayoría, los incentivos relevantes para inversionistas no están bien diseñados en Colombia, en el sentido en que se confieren los beneficios a aquellos que ya están invirtiendo y no necesariamente a los que no lo han hecho pero necesitan ser "jaloneados".

Un incentivo bien diseñado es aquel que crea una nueva inversión, y no le confiere un beneficio a aquella inversión que ya está satisfecha con su nivel de rentabilidad. En Colombia existen varios incentivos, al igual que en los países con que compite (aunque en Colombia los incentivos son relativamente menos generosos que los otros diez países con que se hizo el benchmark), aunque algo mas generoso que Venezuela y Argentina (Cuadro III.17).

Ejemplos de incentivos que no están tan bien diseñados son: la deducción temporal del 30% para activos fijos, la ley Paéz y Ley Quimbaya que confieren beneficios a inversiones localizadas en áreas que sufrieron un desastre natural, incentivos al software, medicamentos, reforestación, biocombustibles etc. creados por un periodo de 10 años a partir el 2003, y exenciones para importación de maquinaria pesada. Los incentivos cuyo diseño no tienen problemas graves, tales como los de zonas francas y zonas especiales de exportación, Plan Vallejo, etc., se originan de regímenes diferenciados (lo cual tiene poco sentido), no son lo suficientemente generales y están siendo afectados por las nuevas reglamentaciones bajo la Organización Mundial del Comercio.

Aunque se pueden hacer comparaciones por sectores para definir una METR de dos países en el mismo sector, y así definir cual es mas generoso que otro (un ejercicio complicado que requiere de un extenso estudio, por fuera del alcance de este documento), se puede de

Cuadro III.17
ORDENAMINETO DE INCENTIVOS FISCALES DE PAÍSES COMPETIDORES

País	Índice de generosidad de incentivos
Panamá	1
República Dominicana	2
Costa Rica	3
Ecuador	4
Perú	5
México	6
Brasil	7
Chile	8
Colombia	9
Venezuela	10
Argentina	11

Fuente: Ordenamiento del co-autor.

manera general comparar el SISTEMA de incentivos que tienen los países competidores, aunque esto lleve a que en ciertos sectores el ranking no sea igual. Este trabajo diseñó un benchmarking muy general de acuerdo a la descripción de los incentivos para entender como son de generosos los incentivos en Colombia con respecto a sus competidores.

A continuación se realiza una descripción de los incentivos ofrecidos en los países que compiten con Colombia. La discusión de requisitos y vigencias específicas de cada tipo de incentivo se discute en detalle en el Capítulo Tributario e Incentivos. En el mismo se presentan en detalle los incentivos que ofrece Colombia, y se discuten sus ventajas y desventajas.

Todas las economías en el Cuadro III.17 ofrecen algún tipo de tratamiento especial para inversiones en ciertas áreas, ya sea a nivel regional o en zonas de libre comercio. El patrón general para incentivos regionales en Latinoamérica es ofrecer incentivos a regiones menos desarrolladas algo bastante diferente a lo que sucede en Colombia donde la mayoría de incentivos regionales se ofrecen en zonas que han sufrido desastres naturales.

Panamá tiene el sistema de incentivos mas generoso de los países del benchmark, tras haber sido uno de los paraísos fiscales más conocido ofrece un atractivo entorno para inversiones extranjeras.

En segundo lugar, la República Dominicana ofrece amplios incentivos fiscales, y lo puede hacer en parte porque el tamaño del gobierno es relativamente pequeño. El sector turístico se ha convertido en el mayor generador de divisas del país. Año tras año ha ido aumentando el número de personas que prefieren pasar sus vacaciones en la República Dominicana hasta alcanzar más de dos millones y medio de visitantes en el 2000.

En tercer lugar está Costa Rica. Al igual que Colombia, Costa Rica ha tenido problemas fiscales relacionados con la rigidez del gasto, la dificultad política de hacer cambios importantes en el sistema tributario, y numerosas exenciones. Sin embargo, su régimen de zonas libres es bastante avanzado y activo, produciendo un valor agregado importante. Su imagen como promotora de inversión extranjera creció considerablemente cuando la compañía Intel montó una de sus cuatro plantas mundiales productoras de procesadores en Costa Rica en 1994. Exportaciones netas de Intel representan el 20% de las exportaciones totales.

En cuarto lugar está Ecuador. Siendo un país vecino y miembro de la Comunidad Andina, Ecuador es un importante competidor para Colombia desde el punto de vista del sistema tributario. En Ecuador las tasas de impuestos son menores y los beneficios más generosos que en Colombia. En la actual coyuntura también sufre de inestabilidad política, pero al tener un régi-men de estabilidad jurídica para grandes inversionistas, es posible que aún logre atraer más inversionistas extranjeros.

En quinto lugar está Perú. Perú tiene incentivos tributarios más generosos que Colombia, y es un competidor importante por tener un tamaño similar y por ser también un miembro de la Comunidad Andina. Como muchos países de la región, Perú tuvo una época difícil desde el punto de vista macroeconómico a finales de los años noventa, pero ha logrado consolidar su posición fiscal al reducir su deuda-PIB y mantener crecimiento sólido con baja inflación. Además, ha logrado reducir en gran parte la inestabilidad política y la inseguridad causada por grupos armados, y ofrece un acuerdo de estabilidad jurídica para inversionistas Por tanto, en el aspecto tributario puede estar un poco más adelantado que Colombia.

En sexto lugar está México. El incentivo de maquiladoras existe desde hace 25 años en México, pero claramente tomó un impulso importante con NAFTA. Es claro que la proximidad de México a los Estados Unidos explica gran parte del crecimiento continuo de la inversión directa extranjera en México y el crecimiento del empleo en el norte del país (aunque ha disminuido la tasa de crecimiento en los últimos tres años). Por tanto, Colombia muy probablemente compite con

México más que todo en lo que concierne a exportación de servicios.

En séptimo lugar está Brasil. La descentralización de incentivos para la inversión que ha ocurrido en Brasil ha hecho la decisión de establecimiento más compleja, pero también ha proporcionado nuevas oportunidades para las empresas extranjeras. Los estados brasileños compiten fuertemente mediante incentivos tributarios para atraer nuevas industrias, a diferencia de Colombia donde las municipalidades perciben una empresa nueva como una oportunidad para aumentar sus ingresos fiscales. Sin embargo, los impuestos en Brasil son varios, el sistema tributario complicado y la carga tributaria alta. Brasil ha establecido a lo largo de los años ciertas industrias manufactureras de relativamente alta tecnología, por tanto en esas industrias están compitiendo con países mas desarrollados que Colombia.

En octavo lugar esta Chile. Chile ha tenido una política macroeconómica estelar, con un crecimiento comparable al de Corea de más de 7% anual promedio hasta 1997, luego una caída a $2^{1/2}$ % por cinco años, pero resumieron las tasas de crecimiento de 5-6% desde 2003. Como resultado, la pobreza se redujo un 50%, y se redujo su deuda pública a 10% del PIB, todo a términos de largo plazo. Ha adoptado un sistema sofisticado de balance fiscal estructural que asegura que a largo plazo el balance fiscal se mantenga un poco por encima de cero. Por tanto, ofrece una estabilidad macroeconómica única en América Latina. Además, ofrece estabilidad jurídica e institucional a los niveles de los países más avanzados del mundo. Todo esto lo ha logrado con un mínimo de exenciones tributarias y pocos incentivos. Chile se conoce por tener tasas impositivas relativamente altas y un mínimo de exenciones. Las exenciones que existen cubren un porcentaje relativamente pequeño de la economía.

En décimo lugar, por debajo de Colombia, está Venezuela. Venezuela también es un competidor importante. En los últimos años el ambiente político no ha sido el más propicio para inversionistas extranjeros, aunque existe un régimen de estabilidad para el inversionista, y las empresas están permitidas tomar mayores deducciones para propósitos del impuesto sobre la renta en comparación a Colombia. Además, Venezuela ha firmado tratados de doble tributación con varios países desarrollados, incluyendo los Estados Unidos. La carga tributaria para empresas en Venezuela se compara favorablemente con el resto de América Latina, incluyendo Colombia. Sin embargo, los incentivos para atraer inversión extranjera se han vuelto más difíciles de implementar bajo el clima de política actual. Pérdidas se pueden diferir hacia el futuro por tres años. En Venezuela, empresas residentes y establecimientos permanentes de entidades extranjeras son gravadas sobre su ingreso mundial, con un crédito para impuestos pagados en otros países. Los no-residentes sólo pagan impuestos sobre su ingreso venezolano.

En decimoprimer lugar está Argentina. Dado el clima económico actual en Argentina, donde el gobierno atribuye gran parte de la culpa de los problemas económicos recientes a inversionistas extranjeros, los programas de incentivos para inversionistas actualmente son limitados y no hay garantía de que continúen. La *Ley de Emergencia Económica número 23697* de noviembre 1989 suspendió todos los incentives y subsidios para inversiones nuevas y existentes que redujeran ingresos fiscales.

El sistema de incentivos tiene que mirarse en el contexto macroeconómico del país y todo el sistema tributario. Por ejemplo, como se mencionó antes, muchos países de África, y Belice y Haití en el hemisferio occidental ofrecen sistemas de incentivos supremamente generosos, pero no atraen inversión extranjera porque el contexto macroeconómico no es propicio, o existen otros aspectos poco favorables de los países.

Principales incentivos tributarios en Colombia con efectos sobre la inversión

Colombia no tiene incentivos generales, y gran parte de los incentivos que existen hoy en día están pro-

gramados para caducar en los próximos 2 ó 3 años, -ya sea porque fueron establecidos como temporales o porque son necesarios para cumplir con los artículos de la Organización Mundial del Comercio. Estos incentivos están generalmente mal diseñados, pues la evidencia que se recoge de acuerdo a entrevistas y de acuerdo su impacto económico demuestran que generalmente son aprovechados por inversionistas que *ya pensaban hacer la inversión en todo caso, con o sin incentivo*, y rara vez son aprovechados por inversionistas nuevos, pues por su mismo diseño no les son atractivos.

Incentivos regionales

- Ley Quimbaya (Eje Cafetero): Se trata de la Ley 608 del 2000 por la cual se dictan disposiciones para aliviar la situación de calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999 en la zona cafetera. La justificación de este decreto es parecida a la de la Ley Paéz. El incentivo se trata de i) un descuento por donaciones para la recuperación de la zona cafetera afectada por el terremoto equivalente al 70% del valor de los bienes donados, sin que exceda el 40% del impuesto neto de la renta del mismo ejercicio; ii) exenciones para las nuevas, pequeñas y medianas empresas preexistentes en la zona afectada por el terremoto, de máximo 80% en renta en el Quindío y 50% para otras zonas; y para las grandes empresas preexistentes de un máximo de 60% en el Quindío y 20% en otros municipios cercanos. iii) Se establece un descuento tributario por generación de empleo, igual al 100% de los gastos por salarios y prestaciones sociales. iv) Se excluye del pago de IVA las casas prefabricadas con destino al eje cafetero, y se dan ciertos otros beneficios para la importación de maquinaria y equipo para la zona afectada. Las exenciones rigen por 10 años contados a partir del año en que la empresa se encuentre instalada en la zona afectada, pero el porcentaje del impuesto sobre la renta que está exento va disminuyendo del 90 % en el año 1 al 70 % para el Departamento del Quindío, y un poco más de la mitad para municipios cercanos.

Este incentivo tiene un costo fiscal insignificante para el gobierno. Aunque el incentivo contribuyó de alguna manera a atraer construcción para la rehabilitación después del desastre, la rehabilitación que ocurrió se debió a la importante presencia de la Federación Nacional de Cafeteros, que tenía la capacidad de canalizar recursos allí. No tuvo mucho que ver con el incentivo.

Este tipo de incentivos está mal diseñado porque se está utilizando el sistema tributario para canalizar recursos extraordinarios del gobierno hacia una zona de desastre. Las mejores prácticas internacionales sugieren que debe existir una agencia de desastres que canalice los recursos hacia las personas que sufrieron el desastre, no para incentivar inversión nueva. Los campesinos que sufrieron no pagan impuestos, por tanto no se beneficiaron de estos incentivos. Se hubieran utilizado mejor los recursos dando créditos subsidiados a personas cuyo negocio sufrió por las calamidades, o haber reconstruido la infraestructura, utilizando mano de obra local.

Los incentivos regionales, obviamente, atraen cuando menos unas pocas inversiones. Usualmente éstas se concentran en las partes menos necesitadas de la región afectada -aquellas que están menos atrasadas. Esto fue muy notorio con respecto al programa "Artículo 34/18" del Brasil para el Noreste, durante los años 1960s, por ejemplo[20]. Pero para la abrumadora mayoría de estos lugares, las fallas de los programas constituyen uno de los principales ejemplos del fracaso general de los incentivos en su objetivo de tratar de compensar puntos negativos más fundamentales en el clima de negocios, tanto para los países como para las regiones.

Estos programas dirigidos a las regiones pobres son políticamente populares en todas partes, a pesar de su debilidad ahora obvia. La única cosa buena que podría decirse de ellos es que sus componentes de incentivos

[20] Ver *"Desarrollo Industrial del Noreste Brasileño y el Esquema de Reintegro de Impuestos del Artículo 34/18,* Journal of Development Studies, octubre 1968.

para la inversión son más fáciles de administrar y ocasionan menores pérdidas de ingresos que la mayoría de otros esquemas de tales incentivos.

Incentivos sectoriales

- Inversión en minería y petróleo: empresas en esta actividad pueden deducir gastos incurridos para el comienzo de la explotación. Este es el único incentivo sectorial que está enfocado a la inversión extranjera, y como se observa más adelante, es relativamente común en otros países competidores.

- Silvicultura y agricultura: la Ley también confiere tratamiento especial a inversiones en agricultura y silvicultura. Nuevas plantaciones forestales pueden recibir un crédito fiscal de 20 % calculado con base en la inversión realizada, certificada por las autoridades competentes. Alternativamente, pueden obtener un certificado de exención de impuestos valorado entre el 50% y el 75% de los costos, dependiendo del número de árboles sembrados. Este incentivo ayuda a fomentar actividades que mejoran el medio ambiente. Nuevas inversiones en agricultura también reciben deducciones no mayores al 10 % del ingreso neto del contribuyente.

Los incentivos sectoriales son muy comunes en otros países. Los que generalmente se aconseja son los que tienen carácter general, y tratan de compensar una "externalidad" (por ejemplo, sembrar árboles ayuda al medio ambiente). Con respecto a la inversión en minería y petróleo, pueden ayudar un poco en la etapa de inversión de una empresa existente en Colombia, pero no van a incitar a una empresa que no quería explorar petróleo a que lo haga. La realidad es que la motivación de las empresas extractoras de petróleo para dirigirse a un país es la disponibilidad del recurso natural en sí mismo, por tanto no existe verdaderamente una discriminación entre países candidatos determinada por los incentivos fiscales que este ofrezca. Sin embargo, muchos de los países competidores que tienen recursos naturales utilizan este incentivo.

Incentivos para el comercio exterior

En general, las mejores prácticas internacionales indican que gran parte de estos "privilegios" deberían estar disponibles para todos y entonces no se necesitarían incentivos especiales. Los detalles de estos sistemas en Colombia deberán estudiarse más profundamente desde el punto de vista de remover las barreras administrativas contraproducentes para el comercio exterior. El objetivo debería ser liberalizar y racionalizar el sistema para que éste no presente problemas serios, y entonces seguir con tratamientos especiales para importadores o exportadores definidos. Los mismos principios se aplican a todas las demás liberaciones especiales de papeleo concedidas por muchas de las otras previsiones enumeradas.

Estos regímenes incluyen exenciones o inmediatas rebajas del IVA y derechos arancelarios para los exportadores, y otras ventajas administrativas similares para los inversionistas que cumplan varios criterios. Estas previsiones hacen las cosas significativamente más fáciles para algunos negocios colombianos. Pero vistas desde una perspectiva internacional, su impacto es principalmente el de cambiar el ambiente colombiano de la situación no competitiva que presenta actualmente para la mayoría de los negocios, a un ambiente que sea más o menos igual al ambiente de otros países.

Sin embargo, de acuerdo a la amplia experiencia del FIAS, ¿es esto un incentivo visto desde Colombia? Sí. Y ¿es un incentivo, que visto desde afuera, hace a Colombia más atractiva que otros países? No. ¿Complica esto la vida tanto para el Gobierno colombiano como para el inversionista? Sí.

Una liberalización general de importaciones y exportaciones podría implementarse, de tal manera que sea suficiente para eliminar todos estos privilegios especiales. Si, después de una inspección más estricta de la que se ha podido realizar ahora, todavía hubiera importantes cuellos de botella, deberán estudiarse métodos para superarlos. Los incentivos e instrumentos

de promoción hacen parte de una política de promoción de exportación estructurada por el Estado, que no solamente simplifica el procedimiento sino que genera condiciones de competitividad más favorables para operación de negocios y de inversión.

Zonas francas y zonas especiales de exportación

Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEES): fueron creadas bajo la ley 677 de 2001 para promover y desarrollar la producción de bienes y servicios para exportación en las zonas especiales. Las ZEEES se encuentran en las áreas metropolitanas fronterizas de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar e Ipiales. Las empresas en estas áreas están exentas del ISR para la proporción de ventas dirigidas al mercado externo, como también los pagos, abonos en cuenta y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos efectuados por las sociedades comerciales. Estos últimos tampoco deben pagar impuestos de remesas.

Zonas Industriales para Servicios Tecnológicos o Turísticos en Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena, Cúcuta, Palmaseca, Rionegro, Santa Marta y Urabá, las cuales gozan de los mismos incentivos tributarios que las ZEEES. Estos últimos incentivos rigen por 10 años a partir del 2004.

Ventajas y problemas

En las entrevistas se ha podido establecer que las áreas disponibles en las FTZ de Colombia están desocupadas en alrededor del 60% del espacio, culparon de ello a la existencia de esquemas de incentivos más favorables que estuvieron o están disponibles en Colombia (por ejemplo, la Ley Paéz). Comparando la debilidad de los incentivos FTZ con aquellos que ofrecen la mayoría de las FTZ en otros países, se podría decir que la naturaleza menos favorable de los incentivos que brindan las Zonas Francas colombianas -bien sea que la comparación se haga dentro del propio país o con relación a terceros países- es una gran parte de la razón para el mediocre desempeño del régimen de zonas francas en Colombia.

Con respecto a las Zonas Industriales para Servicios Tecnológicos o Turísticos, que son relativamente nuevas, existen dos aspectos que se tienen que arreglar si Colombia continúa con estos incentivos[21] y quiere que sean efectivos. Primero, se reitera que, para que sean utilizadas efectivamente, deben resolverse otros aspectos como inestabilidad jurídica y política, barreras administrativas, y apoyo para mejorar la infraestructura para exportación (los cuales se discuten en más detalle en otros capítulos del presente estudio), Además, debe eliminarse la regla de que inversionistas extranjeros en las FTZ tienen que pagar impuestos altos de remesas (43%), de lo contrario, el incentivo no sirve de nada.

Con respecto a las Zonas de Régimen Aduanero Especial, que se trata de que comerciantes domiciliados en el resto del territorio nacional puedan descontar el IVA de mercancías provenientes de la zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribia y Manaure, es para zonas relativamente menos desarrolladas. Este tipo de régimen también es común en muchos países, y no parece presentar problema alguna en el caso de Colombia. Se podrían mantener.

Los resultados de desempeño de las zonas francas existentes han sido buenos, pero no espectaculares. Claramente, no son los "jalonadores" del crecimiento económico, como sí lo son en algunos países de Centroamérica, aunque realizan un aporte positivo a la nación. Las exportaciones industriales desde zonas francas alcanzaron un valor pico en 2001, $528.6 millones de dólares, que representa un 9,3% del total de exportaciones industriales del país. En 2004 se realizaron USD 668 millones por este concepto, que representan el 7,5% de las exportaciones totales[22]. Además, realizaron compras por $658.000 millones a diversos proveedores nacionales. Las empresas contabilizaron 30.000 puestos de trabajo en el 2004, más o menos 0,3

[21] Esto está bajo discusión, dados los acuerdos con la OMC.

[22] De acuerdo a la Cámara de Zonas Francas de la ANDI.

% de los 11 millones de empleados nacionales y pagaron $52.000 millones en impuestos. Sin embargo, los costos fiscales de las exenciones fueron de aproximadamente $72,000 millones, un poco más de lo que pagaron en impuestos. Esto es contrario a la evidencia internacional, donde el coso fiscal de los incentivos es usualmente menor al recaudo impositivo directo en las zonas francas.

Con respecto al empleo adicional que generan las exenciones, el DNP (2000) estimó que la eliminación de todas las exenciones al impuesto sobre la renta, concentrándose sobre todo en el efecto de la Ley Paéz, no disminuía el empleo. De hecho, la eliminación de las exenciones podría tener efectos positivos sobre el empleo.

Colombia está considerando mantener parte del régimen de las zonas francas y ZEEES, después de 2006, en una forma tal que obedezca a los nuevos reglamentos de la OMC, pero esto requerirá desmontar la exención del ISR para zonas francas.

Si se logra otorgar una exención para impuestos de dividendos, esto puede ser atractivo para inversionistas extranjeros[23,24]. Las restricciones aplicarían sólo para el sector manufacturero; los exportadores de servicios pueden conservar este incentivo.

Dado el bajo uso del régimen de zonas francas, nos preguntamos, ¿porqué se aprovechan tan poco los incentivos en Colombia? La respuesta ya se ha dado: i) otros aspectos están creando impedimentos mayores hacia la inversión; y ii) los incentivos están mal diseñados y no es siempre beneficioso utilizarlos, pues el costo de la transacción y la incertidumbre relacionada pueden exceder, en muchos casos, el beneficio ofrecido por el incentivo.

A diferencia de los regímenes de este tipo en otros países, donde se otorga un período definido durante la cual el inversionista no tiene que pagar el impuesto a la renta (o lo paga a una tasa reducida), los llamados "vacaciones fiscales", en Colombia no funcionan tan bien. El régimen colombiano de "vacaciones" simplemente transforma el impuesto a la renta corporativo de un impuesto sobre utilidades a un impuesto sobre dividendos[25]. Esto es en razón de que los dividendos están exentos de impuestos en Colombia (excepto por el impuesto a las remesas del 7 % giradas al exterior) si provienen de compañías que hayan pagado el impuesto a la renta corporativa, pero están sujetos al pleno impuesto corporativo si provienen de compañías que estaban exentas, como es el caso de las vacaciones fiscales.

Así pues, a menos que el inversionista pueda obtener algún rendimiento por su capital puesto a trabajar en una compañía de zona franca mediante algún mecanismo distinto al de los dividendos, las vacaciones fiscales no sirven para nada pues en realidad el inversionista se encuentra pagando impuestos de alguna manera, lo que no le permite disfrutar del "descanso" que pretende ofrecerle un verdadero régimen de vacaciones fiscales.

Esta transformación del IRC en un impuesto sobre dividendos tiene ciertamente algún valor para los inversionistas, pero no es tanto como lo sería un verdadero y franco incentivo de vacaciones fiscales, que es lo que muchos otros países conceden. A primera vis-

[23] De acuerdo a un documento Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las condiciones que debería cumplir un régimen alternativo al de las zonas francas para ser compatible con los compromisos ante la OMC son, entre otros, los siguientes: i) no estar sujeto en modo alguno a compromisos de exportación; ii) los beneficios se deben conceder con base en "criterios y condiciones efectivas"; iii) los beneficios deben otorgarse de manera transparente y automática; iv) el régimen no puede estar destinado a beneficiarios, grupos de empresas, o ramas de la producción específica; v) el régimen no puede ser violatorio de otros acuerdos de la OMC, particularmente del Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio.

[24] En 2001, los mercados más importantes para el sector industrial de zona franca fueron la Comunidad Andina (43%), Estados Unidos (15%) y los países de la Unión Europea (21%).

[25] Esto no es cierto para sucursales de compañías extranjeras, las que -por varias razones- son muy escasas.

ta, el inversionista potencial espera unas verdaderas vacaciones fiscales; al investigar, él descubre que todo lo que consigue es unas vacaciones en ganancias retenidas, no sobre el total de las ganancias. Los METRs para estas compañías, suponiendo que el inversionista obtenga sus rendimientos en forma de dividendos, son muy elevados: 44 % para un inversionista extranjero y 33 % para uno colombiano.

Otros incentivos tributarios a la inversión

Deducción temporal de activos fijos: (Artículo 158-3 de la Ley 863 de 2003). Las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta podrán deducir el 30% del valor de las inversiones efectivas realizadas exclusivamente en activos fijos reales productivos adquiridos, aun bajo la modalidad de *leasing* financiero con opción irrevocable de compra. Sólo podrá realizarse por los años gravables 2004 a 2007.

Este incentivo es muy generoso porque no se reduce la base de costos sobre la cual se calcula la depreciación, o sea que se está dando una deducción efectiva del 130 % a lo largo de la vida de la máquina.

Para maquinaria con diez años de vida, por ejemplo, el inversionista consigue descontar un 40 % el primer año y el 10 % en cada uno de los nueve años siguientes, lo que da un descuento del 130 % del costo.

Sin embargo, este incentivo no fomenta la nueva inversión, sino que le da un beneficio tributario a aquellas empresas que estaban generando utilidades y deciden comprar activos fijos entre el 2004 y el 2007. Existen tres razones para ello:

- El incentivo tributario no tiene una previsión que permita trasladar las pérdidas a próximos ejercicios fiscales; si la compañía no obtiene utilidades gravables en el año en que se hace la inversión, el descuento desaparece y queda sin valor alguno. Aún más, en su introducción el incentivo fue establecido para expirar en cuatro años, un período en el cual una inversión sobre la que se decida desde un comienzo es muy improbable que proceda lo suficientemente rápido como para estar dando utilidades antes del final. Por consiguiente, este incentivo es completamente inútil para una compañía que no esté ya produciendo utilidades, o que espere hacerlo dentro del plazo de un año.

- Sólo le sirve a empresas que ya generan utilidades, y es un incentivo mayor mientras más alta sea la tasa del impuesto a la renta que paga la empresa. En el análisis de los METRs se observa que este incentivo es supremamente generoso para un inversionista que está haciendo ganancias en los años relevantes.

- De acuerdo a entrevistas con empresarios que han aprovechado este incentivo, aunque todos lo aprecian mucho por el ahorro de impuestos que les proporciona, ninguno de ellos dijo que había emprendido nuevas inversiones como resultado de este incentivo. Algunos sí comentaron que habían adelantado compras que planeaban hacer en el futuro, para aprovechar el incentivo. Por tanto, el incentivo no está cumpliendo su función principal de incentivar nueva inversión, sino que se le está dando un bono a los que ya lo están haciendo.

El análisis de los efectos de este incentivo en el METR, por sector, muestra una enorme variación. Primero, puesto que la deducción no es aplicable a estructuras fijas (ni, por supuesto, a terrenos), tiende a tener un gran efecto sólo en sectores donde la maquinaria y equipos respectivos constituyan una muy importante porción de la estructura total de los activos. El impacto individual más elevado se encuentra en el sector de transportes y comunicaciones, en donde la deducción redujo el METR del 47 al 23 %, y ese sector clasificó como el segundo (entre 17 sectores analizados) en cuanto a pérdida de ingresos fiscales a causa de la deducción.

La minería ocupó el segundo puesto en relación con el impacto, donde la deducción reduce el METR del 48

al 28 %, y fue el sector líder en reclamar esta deducción, constituyendo el 26 % en valor sobre todos esos reclamos. Para las manufacturas en su conjunto, la deducción redujo el METR del 49 al 41 %, lo que no es mucho; este sector es responsable apenas de un poco menos de la cuarta parte del costo fiscal total de este incentivo[26]. En otras palabras, el esquema sectorial de las compañías que aprovechan este incentivo tiene estrecha relación con la solidez del incentivo para esos sectores.

Con base en las declaraciones de renta presentadas para el año gravable 2004 la DIAN calculó que 4,541 empresas y 4,921 personas naturales solicitaron la deducción del 30% por gastos en inversión en activos fijos reales productivos entre 523.122 declarantes contribuyentes. El monto total del gasto deducible alcanzó la suma de $2,4 billones, lo que tiene un costo fiscal de $860,000 millones (de los cuales $725.000 millones corresponden a empresas del sector privado y personas naturales). Este costo constituyó 0,34% del PIB. Un componente importante de este gasto deducible proviene directamente de empresas públicas, las cuales solicitaron un gasto deducible con un costo para el gobierno central de $135,000 millones. Sin embargo, esto no tiene un costo alguno para el sector público consolidado, pues se trata de una transferencia interinstitucional.

En las entrevistas a ejecutivos de corporaciones, a contadores y otros consultores que hablaban en nombre de muchos clientes suyos, las respuestas fueron unánimes al afirmar que las empresas existentes adoraban este incentivo, pero que -hasta donde ellos sabían- eso no había resultado en un solo peso de inversión adicional. Estas compañías simplemente aprovechaban el incentivo para reducir su impuesto en tanto que seguían haciendo las mismas inversiones que habrían realizado normalmente, aunque en algunos casos adelantándolas en el tiempo. Esta respuesta generalizada podría ser ligeramente exagerada; el costo reducido -después de impuestos- de comprar maquinaria, bien puede haber inclinado a algunas firmas de buena rentabilidad a realizar nuevas inversiones. Adicionalmente, en el cuestionamiento sobre este punto no se cubrió minería, ni transportes y comunicaciones. Fue en estos sectores donde precisamente se tomaron en realidad las mayores deducciones, y en mayor número.

Por estas razones, no se puede concluir que hubiera habido absolutamente cero inversiones adicionales inducidas por este incentivo. Sin embargo, la parte susceptible de ser considerada "adicional" parece pequeña, y frente a la naturaleza temporal del incentivo (cuatro años) y a la ausencia de la posibilidad de diferir las pérdidas al futuro, llevaría a cualquier persona -familiarizada con la forma como se toman las decisiones de inversión- a predecir que de ello no resultarán muchas inversiones adicionales.

Los sectores mineros y de transporte, que mas lo aprovecharon de acuerdo a datos del Ministerio de Hacienda (Marco Fiscal de mediano plazo) son precisamente los que desde antes del 2003 están generando la mayor inversión extranjera, pero como se verá más adelante, estas empresas no vinieron a Colombia por los incentivos, sino por el mercado potencial que vieron en el país y los recursos naturales disponibles.

Sin embargo, otra clase de exención de impuestos sobre inversiones podría ser un excelente incentivo. Debería incluir un período generoso para trasladar pérdidas a ejercicios fiscales posteriores, y no debería ser temporal; estos dos cambios le permitirían realmente incrementar de manera significativa la inversión en nuevos proyectos. El porcentaje de deducción bien podría ser inferior al 30 %, y cualquiera que fuera la deducción ella reduciría el valor depreciable del activo. Esto está catalogado como una de las mejores prácticas internacionales y, por ejemplo, es lo que recomienda el Banco Mundial en su próximo CEM (*Country Economic Memorandum*) para 2005.

[26] Cálculos METR para Colombia Productiva, por Valerie Mercer-Blackman (ver Cuadro 1.5)

Hay unos cuantos más regímenes de incentivos que tienen qué ver con los inversionistas, tales como: Maquinaria Pesada Artículo 428 Literal e , Maquinaria Pesada Artículo 258-2, y Maquinaria Industrial Artículo 485-2 parágrafo 2.

Los últimos dos esquemas de incentivos reducen los impuestos de importación para este tipo de maquinaria; sin embargo, como tales impuestos no están bien definidos en la ley, de nuevo, incrementa las numerosas tareas de la DIAN en la medida en que deben invertir más recursos en hacer interpretaciones jurídicas y crea incertidumbre entre los importadores. Por lo tanto, el punto mencionado anteriormente se aplica también para estos pequeños incentivos: eliminar "incentivos" y permitir que toda maquinaria **no** pague IVA de importación.

Incentivos Tributarios a la Ciencia y Tecnología: existen dos incentivos dentro de este grupo que tienen mayor impacto sobre la inversión: la deducción de 125% de la inversión en proyectos en ciencia y tecnología calificados por Colciencias, y la exención del impuesto sobre la renta para productos provenientes de nuevos productos medicinales y el software elaborados en Colombia y amparados con nuevas patentes registradas ante la autoridad competente, siempre y cuando tengan un alto contenido de investigación científica y tecnológica nacional, certificado por Colciencias. Esto se estableció en el artículo 207-2 del 2002.

En general los incentivos en CyT tienen la ventaja de que tratan de compensar las fallas del mercado ('externalidades') bien documentadas en la literatura económica. Es decir, una empresa no invierte tanto en ciencia, tecnología e investigación (C-I-T) como lo debería hacer (la C-I-T crea una externalidad positiva). Por tanto, se justifica este tipo de incentivo, e incluso muchos países los utilizan. Un estudio reciente de Fedesa-rrollo (2005) muestra que aunque Colciencias maneja bien el proceso de calificación, los incentivos deberían estar mejor diseñados para favorecer a las pequeñas empresas e investigadores que más se beneficiarían. Las empresas que más las utilizan, generalmente empresas grandes, también reportan que de todos modos harían sus inversiones, aún sin el incentivo tributario. El estudio también muestra que el costo fiscal de estos incentivos es mínimo, pues pocas empresas o entidades los aprovechan. Un mejor diseño implicaría que los incentivos permitan la realización de inversiones que de otro modo no se hubieran llevado a cabo.

El incentivo a software tiene un grave problema de diseño dada su naturaleza temporal a partir de una fecha formal que no tiene relación con el período de inversión[27]. El incentivo otorga la exención al ISR a empresas productoras de software sólo para el periodo de 10 años comenzando desde enero del 2003. Eso significa que una empresa que comienza a desarrollar software -o cualquier otra actividad contemplada en la Ley 788-, que no producirá utilidades inmediatamente sólo aprovechará unos años del incentivo. Mientras que una empresa que ya produjo el software (o medicamento, o cualquier otro), incluso antes de la promulgación de la ley, recibe el incentivo por los 10 años completos. De nuevo el problema del diseño: se está recompensando a una empresa que ya desarrolló un software, pero no se brinda mucho incentivo que logre motivar a una empresa que tenga una nueva idea para que la lleve a la práctica. Otro problema de este incen-

[27] Otras rentas exentas que sufren este problema (con el periodo de exención a partir del 2003= son: ventas de empresas generadoras de energía eléctrica con base en recursos eólicos, biomasa, o residuos agrícolas, si tramitan y venden cerificados de emisión de bióxido de carbono de acuerdo al protocolo de Kyoto, durante 15 años; servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, durante 15 años; servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles, o en hoteles que se remodelen o amplíen, durante 30 años; servicio de ecoturismo certificado por el Ministerio del Medio Ambiente, durante 20 años; aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, inversiones en nuevos aserríos vinculados directamente a dicho aprovechamiento, y actuales plantaciones de árboles maderables cuando tales cultivos se sometan a renovación técnica, por 10 años; nuevos contratos de leasing con opción de compra, de inmuebles construidos para vivienda, con una duración no inferior a 10 años; utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública, durante 10 años; servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos, durante 5 años.

tivo radica en el proceso de obtención de la patente lo que hace que una vez cumplido el requisito el software se encuentre desactualizado.

Incentivo tributario para el empleo: empresas que aumentan el número de empleados por más del 5 % sobre el año anterior para mantener la actividad económica tienen derecho a un crédito fiscal equivalente al valor de las prestaciones sociales y salarios pagados en ese mismo año. Este incentivo puede ayudar al margen a una empresa, sin embargo, los altos costos parafiscales y de seguro social son una carga mucho más grande para los empresarios. Si se quiere fomentar el empleo, sería mejor reducir los costos parafiscales a niveles menores como los presentes en otros países.

Existen numerosas otras exenciones de rentas, descuentos y deducciones especiales en el código tributario colombiano que complican el sistema, pero las mencionadas son las que afectan a los inversionistas extranjeros.

Efectos generales de los incentivos en Colombia y la Inversión Extranjera Directa (IED)

Efectos económicos

El Cuadro III.18 muestra el beneficio monetario de algunos de estos incentivos con respecto a las utilidades. Se observa que el costo fiscal de las rentas exentas, la deducción por reinversión de utilidades, la deducción por inversión en ciencia y tecnología y los descuentos representan el 1% del PIB. Si se toma en cuenta que los recaudos por el impuesto a la renta en el 2004 fueron de 6% del PIB, eso significa que el costo fiscal es considerable. Mirando en detalle, se observa que aproximadamente la cuarta parte de las rentas exentas para

Cuadro III.18
VALOR ESTIMADO DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y SU COSTO FISCAL EN COLOMBIA, 2004
(Miles de millones de pesos)

	Beneficio tributario	Participación en el beneficio	Costo fiscal
Rentas exentas	7.108	73,9	1.502
Personas jurídicas[a]	2.554	26,6	*983*
Grandes contribuyentes públicos	694	7,2	
Ley Páez	396	4,1	
Aseguradoras	327	3,4	
Usuarios zona franca y Zona Franca	303	3,2	
Varios	298	3,1	
Bancos	272	2,8	
Otros grandes contribuyentes privados	209	2,2	
Servicios petroleros	41	0,4	
Ley Quimbaya	11	0,1	
Reforestación	3	0,0	
Hoteles	0	0,0	
Personas naturales	*4.554*	*47,4*	*519*
Deducción del 30%[b]	2.336	24,3	860
Descuentos[c]	84	0,9	84
Deducción del ISR a inversión en C y T (2004)	88	0,9	42
Total	9.616	100	2.489
en % del PIB	2,53		0,9

[a] Corresponde exclusivamente a los contribuyentes.
[b] Incluye personas naturales y jurídicas.
[c] Incluye descuento por el impuesto sobre las ventas en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas.
Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, Ministerio de Hacienda y DIAN.

personas jurídicas se explica por los beneficios concedidos a través de la Ley Páez. Por otra parte, las zonas francas y sus usuarios reciben en forma conjunta el 3.2% del total de los beneficios tributarios, los inversionistas en ciencia y tecnología recibieron el 0.9% y las empresas beneficiadas con la Ley Quimbaya el 0.1% con respecto a las exenciones totales. Los hoteles recibieron muy poco, posiblemente reflejando el hecho de que es muy nuevo, y también que no se está aprovechando.

Adicionalmente, el Cuadro III.18 muestra que las personas naturales reciben cerca del 50% de los beneficios tributarios en la categoría de rentas exentas.

Efectos sobre la Inversión Extranjera Directa (IED)

El mal diseño de los incentivos tiene un efecto directo sobre el tipo de IED predominante en Colombia. Cerca de tres cuartas partes de toda la IED se ha hecho en sectores en donde el inversionista está buscando recursos o activos atractivos o específicos. Las cifras básicas se muestran en el Cuadro 2.3. Las dos primeras columnas muestran inversiones en explotación de recursos naturales, y las tres siguientes comprenden servicios que son más o menos no-comercializables [*non-tradable*] -es decir, para el mercado doméstico- y han incluido muchas adquisiciones de activos existentes (tales como bancos) o explotación de franquicias (tales como sistemas de telefonía móvil. Esta es la clase de inversiones que no es muy sensible a las cargas tributarias ni a los incentivos. La mayoría de las inversiones en estas cinco clases de actividades son del tipo "si o no" -el inversionista decide sobre qué tan buena parece la inversión según su criterio general centrado en condiciones óptimas de mercado (existencia de mercados potenciales)- no en comparación con la misma inversión en uno o más países distintos.

Otro indicador de la orientación de la IED en Colombia es que, en su conjunto, las firmas con inversionistas extranjeros exportan un menor porcentaje de sus ventas de lo que lo hacen las firmas con propietarios colombianos. (Echavarría y Zodrow, 2003, p. 9). Esto es algo insólito; en casi todos los países en desarrollo, lo que ocurre es todo lo contrario. Una vez más, este indicador demuestra que la clase de IED que ha sido atraída a Colombia no es la que compite en los mercados mundiales y, por lo tanto, es más sensible a los impuestos e incentivos.

Para resumir con respecto a una estrategia para incentivos: Más de un ejecutivo de negocios y de firmas consultoras afirmaron que los inversionistas no les daban mucha importancia -si es que le daban alguna- a los incentivos, al momento de tomar las decisiones de inversión. Estas declaraciones son exactamente lo que la experiencia internacional llevaría a concluir, dada la naturaleza de los puntos fuertes y débiles de Colombia y la seria debilidad de los incentivos. Colombia necesita reformar completamente su sistema tributario y administrativo para volver el ambiente "normal" más competitivo. Esto obviaría la necesidad de la mayor parte del gran número de diferentes regímenes de "incentivos", que son altamente ineficientes.

En conclusión, algunos llamados "incentivos" simplemente liberan a un negocio de prácticas inusualmente restrictivas en Colombia y restauran la situación a lo que se consideraría como normal en otros países. La baja efectividad del sistema se refleja no solamente cuando se analiza su diseño contra el consejo de expertos en las mejores prácticas internacionales, sino que también se evidencia cuando se observan sus resultados: Colombia está atrayendo muy poca IED de las clases que son sensibles a los incentivos tributarios. El sistema total de incentivos agrega mucha complejidad e inestabilidad al tema de impuestos. La simplificación del sistema de impuestos en general reducirá automáticamente gran parte de la necesidad.

2.4. Nivel III: Administración tributaria

Existen pocos estudios que comparen indicadores de administración tributaria, pero de los que existen, además de información de Baer y Silvani (1997) y del FMI indican que Colombia está más o menos en el promedio en cuanto a la eficiencia de la administración tributaria.

Colombia tiene 0,19 empleados en la administración de impuestos por cada 1000 ciudadanos el cual está en el promedio para América Latina (que es 0,2 con datos de 13 países de América Latina, de acuerdo a Gallagher (2004)). Los países más desarrollados tienden a tener un 1 empleado por cada 1.000 habitantes, y aún con esto, los costos de administración con respecto al recaudo tributario total son más bajos porque dependen más en cumplimiento voluntario y mejor tecnología.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ha implementado una serie de reformas importantes en los últimos años, no solo para mejorar el servicio al cliente como también para automatizar procesos (tales como el sistema MUISCA[28], y el sistema de Registro Único Tributario para todos los contribuyentes - RUT). Dada la complejidad del sistema tributario y las cambiantes leyes y decretos reglamentarios que salen constantemente, la DIAN tiene un enorme trabajo para administrar el sistema en Colombia.

Sin embargo, existen dos aspectos de la estructura de la administración tributaria que llevan a incentivos perversos. El primero tiene qué ver con el hecho de que los conceptos judiciales cuando surgen diferencias de opinión en impuestos están a cargo de la DIAN, los cuales se manejan caso por caso, causando un claro conflicto de intereses, y en muchos casos, resultando en conceptos contradictorios. Al tener la DIAN el mandato de recolectar la mayor cantidad de impuestos, es claro que siempre irá a favor de la decisión que implique mayor pago de impuestos, muy probablemente en contra del empresario. Al ser tan complicado y cambiante el código tributario colombiano, los casos en que se necesita interpretación judicial son bastante frecuentes, y la DIAN no tiene la capacidad de hacerlo bien, pues ésa no es su función principal. Por tanto, ciertos empresarios se quejan de arbitrariedades de la DIAN en ciertas decisiones[29].

Lo anterior sumado a la imposibilidad de obtener conceptos de carácter particular que por lo menos garanticen una interpretación oficial de lo que debería ser el tratamiento fiscal de una operación específica, como si es posible hacerlo en otras jurisdicciones, como en el caso de Venezuela.

El segundo aspecto se debe a los sistemas de incentivos de remuneración de la DIAN. Existe un bono general si los auditores de la unidad de grandes contribuyentes encuentran una falla o logran conseguir el pago de mayores impuestos de un contribuyente. Sin embargo, la recompensa es mínima si un auditor encuentra que una pequeña empresa unipersonal se atrasó en impuestos. Por tanto, los incentivos llevan a que se haga un escrutinio detallado y excesivo de grandes contribuyentes, y se ignore el gran número de personas que podrían no estar pagando impuestos, simplemente porque en términos monetarios la cantidad no es importante. Además, existe poca información de los pequeños contribuyentes y es más efectivo perseguir grandes contribuyentes. Se debía entonces crear un incentivo de remuneración para los que trabajan en la DIAN, por cada vez que se cree un nuevo contribuyente, ya sea pequeño o grande. Se recomienda ver Steiner y Salazar (2003) y Obstáculos y Oportunidades.

De otra parte, aunque la DIAN ha avanzado en hacer mucho más transparentes los procesos de auditoría,

[28] La DIAN se encuentra actualmente implementando un ambicioso sistema de información que permitirá mejorar en forma importante el cruce de información de los distintos agentes económicos involucrados en el sistema tributario. El software es parecido al que se utiliza actualmente en España, y se encuentra en una etapa de desarrollo. Eventualmente, simplificar el pago de impuestos al permitir la automatización de las declaraciones.

[29] Un ejemplo explica cómo la complejidad del sistema causa un desgaste de recursos de la Nación. Supóngase que se quiere saber si un bien se puede clasificar como "maquinaria industrial pesada" para efectos de determinar su elegibilidad para cierta exención. Si la ley no es clara al respecto, o se lleva a ambigüedades no deliberadas, no se puede esperar que la DIAN emita interpretaciones claras o consistentes al respecto. Sin embargo, si el sistema fuera simple (por ejemplo, todos los bienes de capital pagan IVA, pero se les da devolución), entonces ni la DIAN ni el contribuyente tendrían que gastar tiempo y recursos tratando de defender su posición de si la máquina es elegible o no, porque no hay ambigüedades.

aún es necesario avanzar hacia una mayor estandarización de los mismos. En ese sentido, sería importante que estos procesos fueran menos discrecionales y siguieran claros y transparentes procesos de evaluación de riesgo, verificación de la información tributaria, inspección y auditoria, formulación de cargos y descargos. Así mismo, es urgente que los procesos sean más expeditos y que el procedimiento de apelaciones sea más efectivo[30]. De manera complementaria, es necesario que los funcionarios a cargo de la realización de las auditorías cuenten con el nivel de entrenamiento suficiente que les permita realizar su labor con el máximo de eficiencia y efectividad, sin que ello se traduzca en traumatismos para la operación legítima regular de las actividades privadas.

3. Infraestructura: la importancia de la infraestructura en las decisiones de inversión

La infraestructura física y los servicios de infraestructura como transporte, comunicaciones, energía y agua potable y saneamiento son fundamentales para la productividad de todos los factores de producción de un país (Robert y Jones, 1999; Findlay 1996; Moonaw y Williams 1995; Holtz-Eakin, 1994; Van Ark, 1993; Dollar y Wolf, 1993) e inciden directamente sobre la competitividad de las empresas ubicadas en ese país (Yeaple y Golub, 2002).

La disponibilidad de una infraestructura física de vías, puertos y aeropuertos y de servicios confiable y eficiente se traduce en una mayor productividad a lo largo y ancho de la economía porque introduce una mayor flexibilidad en los procesos de producción de bienes y servicios. Esto da lugar a una mayor especialización y por tanto una más eficiente asignación de recursos (Markusen, 2000). Desde la perspectiva de las empresas, la existencia de una mejor oferta de infraestructura física y de servicios asociados a la infraestructura reduce costos de producción y aumenta la rentabilidad de las empresas. Actualmente se estima que los servicios de infraestructura son en promedio cerca del 20% de los costos de producción directos de las empresas (Wolf, 2001). De acuerdo con estas estimaciones, los costos de transporte son en promedio 7% de los costos, en tanto que los de energía son 6%, telecomunicaciones 5% y agua y alcantarillado 2%. Desde luego estos promedios varían sustancialmente por tipo de industria. Por ejemplo, los costos de transporte tienen una importancia relativamente alta para los productos agrícolas, productos mineros, maderas y manufacturas de maderas y papel, alimentos y bebidas, metales y maquinaria y equipo. Energía, tanto eléctrica como gas, tiene una importancia relativamente alta para textiles y confecciones, manufacturas de caucho y plásticos, químicos y farmacéuticos, metales y manufacturas de metales, electrónicos y equipos de precisión y equipo de transporte. Por último, comunicaciones tiene un peso relativamente alto en la producción de alimentos y bebidas, manufacturas de madera, textiles y confecciones, químicos y farmacéuticos y servicios financieros, propiedad raíz, servicios empresariales y servicios sociales (Yeaple y Golub, 2002).

La infraestructura y la disponibilidad de una oferta amplia de servicios de comunicaciones, energía, transporte y agua y saneamiento tienen una influencia importante en las decisiones de localización de inversionistas (Kumar, 2001; Midelfart-Knarvik, Overman y Venables, 2001; Clark, Dollar y Micco, 2004). Esto como consecuencia de los efectos que la infraestructura tiene sobre las estructuras de costos de producción de las multinacionales y por lo tanto sobre la rentabilidad de las inversiones. La no disponibilidad de infraestructura no lleva a descartar a un país como posible destino de inversión al momento de elaborar las llamadas listas largas de destinos de inversión que se discutieron en la Segunda Parte, Requerimientos de Inversionistas. Sin embargo, la disponibilidad de una infraestructura adecuada y de una oferta competitiva de servicios de infraestructura si puede inclinar la balanza cuando el inversionista esta en el proceso de decidir entre una

[30] Los empresarios entrevistados señalaron que la DIAN aplicaba procesos de auditoria altamente discrecionales.

lista corta de destinos de inversión. Por esta razón, la infraestructura constituye una prioridad de Nivel II.

La importancia de la infraestructura es todavía mayor para la inversión que tiene como objetivo las exportaciones. Para este tipo de inversión, el transporte y las telecomunicaciones son fundamentales, como consecuencia de la importancia que estos tienen en el comercio internacional. Precisamente, el Cuadro III.19 muestra como aumentos de 10% en los costos de transporte reducen sustancialmente el valor de las exportaciones entre países. De la misma manera, aumentos en el índice de infraestructura, que agrupa variables de costo y de calidad del transporte, las comunicaciones y la energía, generan importantes aumentos en el valor de las exportaciones de un país.

Desde luego, existen importantes diferencias entre sectores. Para los sectores en que Colombia tiene un importante potencial de atracción de inversión extranjera, como alimentos y bebidas, textiles y confecciones, manufacturas de madera, papel y manufacturas de papel, productos químicos y productos de caucho y de plástico, la infraestructura desempeña un papel importante. En el caso de los servicios empresariales, donde Colombia también tiene oportunidades de inversión, el costo de transporte y la distancia no son tan importantes porque los servicios y contenidos se exportan en forma electrónica. Sin embargo, para este tipo de servicios, las comunicaciones y la energía resultan fundamentales, por lo que incrementos de 10% en el índice de infraestructura resultan en aumentos de 6,25% en el valor de las exportaciones de servicios empresariales.

A su vez, la importancia de distintos modos de transporte varía de acuerdo al sector. El transporte marítimo es fundamental para la inversión extranjera asociada al comercio internacional. En particular, el costo y la calidad del transporte marítimo inciden en las decisiones de localización de inversionistas en los sectores agrícolas de granos, mineros, de producción de metales, maderas y sus derivados, textiles y confeccio-nes no intensivas en diseño, caucho y plástico, maquinaria y equipo de transporte. Por otra parte, el transporte aéreo de pasajeros es fundamental para la inversión extranjera en general, e incide en forma fundamental sobre la inversión asociada al comercio de servicios, de productos perecederos, textiles y confecciones y maquinaria y equipos eléctricos y equipos de precisión.

Cuadro III.19

PORCENTAJE DE REDUCCIÓN (EN VALORES NEGATIVOS) O INCREMENTO DEL VALOR EXPORTADO COMO RESULTADO DE AUMENTO DE 10% EN EL COSTO DE TRANSPORTE Y EN EL ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA

Productos y servicios	Costo de transporte	Distancia entre mercados	Índice de infraestructura
Minerales	-6,96	-4,33	5,57
Alimentos y Bebidas	-6,84	-7,37	10,89
Textiles	-7,16	-8,24	11,78
Confecciones	-7,20	-8,67	10,83
Cuero y Productos de Cuero	-7,41	-10,98	5,17
Manufacturas de Madera	-7,02	-9,84	10,86
Papel y Productos de Papel	-7,48	-8,24	7,03
Impresos	-5,91	-8,84	8,96
Productos Químicos	-3,87	-10,18	4,39
Productos de Caucho y Plástico	-6,55	-5,84	10,43
Productos Metalúrgicos	-6,80	-8,59	7,06
Maquinaria y Equipo	-6,01	-9,52	6,61
Maquinaria y Equipo Eléctrico	-6,08	-8,45	6,75
Instrumentos de Precisión	-5,25	-8,16	4,25
Equipo de Transporte	-6,48	-8,25	6,06
Servicios Empresariales	-0,25	-1,16	6,25

Fuente: Modelo Gravitacional de Comercio realizado por el equipo consultor

Para el caso colombiano, el transporte terrestre es particularmente importante para las decisiones de inversión, puesto que los más grandes centros de consumo y producción del país se encuentran en la región andina. En particular, la estructura de costos de transporte terrestre del país puede afectar los incentivos de inversión en sectores donde se busca acceder al mercado internacional y al mercado local simultáneamente. Altos costos de transporte terrestre pueden llevar a que empresas multinacionales realicen inversiones más limitadas en Colombia con el fin de atender únicamente el mercado doméstico, o incentivan a que se abstengan del todo de participar.

Por último, es importante señalar que la infraestructura es en si misma un sector de inversión extranjera muy importante. Desde la década del noventa Colombia, al igual que otros países en desarrollo, recibió importantes flujos de inversión extranjera en sectores de infraestructura, incluyendo transporte, telecomunicaciones, energía y agua, que alcanzaron a ser 45% del total flujos de inversión extranjera del país. Sin embargo, a diferencia de otros países en desarrollo, las inversiones en Colombia no mantuvieron este ritmo y en la década del 2000 -con posterioridad a la crisis asiática y la recuperación del clima de inversión- cayeron a niveles cercanos al 25% y no se han recuperado. Esto está asociado a la incertidumbre que existe en el marco legal y regulatorio en algunos sectores de infraestructura.

4. Comparación Internacional de la infraestructura: fortalezas y debilidades

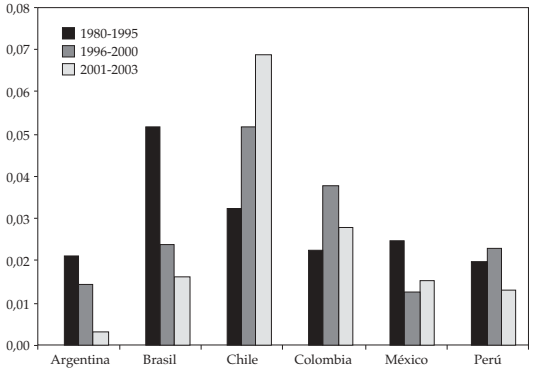
La comparación internacional de la infraestructura tiene en cuenta tres aspectos fundamentales. Por una parte están las variables de costo de acceso a la infraestructura y por otra parte las variables de disponibilidad y calidad de la infraestructura. Adicionalmente, esta comparación incluye las inversiones públicas y privadas en infraestructura.

Metodológicamente, esta comparación internacional incluye indicadores cuantitativos que provienen de mediciones oficiales y las Cuentas Nacionales e indicadores blandos que provienen de entrevistas y encuestas tanto a proveedores de servicios de infraestructura como inversionistas y usuarios de la infraestructura. Hasta donde fue posible, se buscaron fuentes primarias de información y contrastar resultados cualitativos con información cuantitativa.

Colombia ha logrado mantener tradicionalmente tasas de inversión anual total en infraestructura superiores al 3% del PIB, siendo junto con Chile y Brasil uno de los pocos países latinoamericanos con niveles relativamente altos y estables de financiamiento de la infraestructura. Sin embargo, durante los últimos años esa tasa de inversión ha caído gradualmente, como producto de las restricciones fiscales y un menor dinamismo de la inversión privada (Gráfico III.12).

En particular, la caída en la inversión privada resulta preocupante porque si bien la infraestructura de Colombia en términos de precio y disponibilidad esta en el promedio latinoamericano, la calidad y confiabilidad de la misma debe mejorar sustancialmente para compensar las desventajas del país en términos de complejidad geográfica y localización de la actividad productiva en regiones de acceso costoso. De otra par-

Gráfico III.12
INVERSIÓN TOTAL EN INFRAESTRUCTURA (PÚBLICA Y PRIVADA)
(Proporción del PIB 1980-2003)

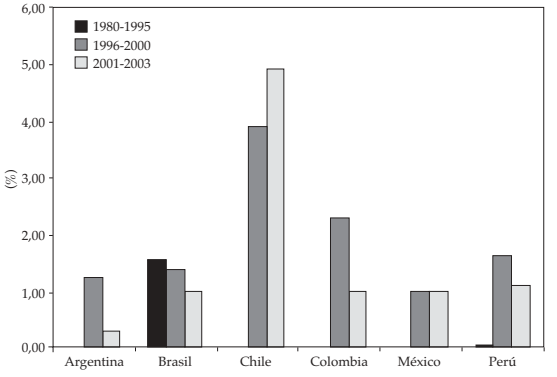


Fuente: Finanzas Públicas de los países, WDI y Calderón C., Servén L. (2004)

te, las restricciones fiscales que enfrenta el país impiden hacer inversiones sostenidas en sectores de transporte, telecomunicaciones, energía y agua y se deben focalizar en aquellas actividades que no son financieramente rentables. Para que Colombia obtenga una infraestructura que permita reducir los altos costos logísticos del país y hacer claramente competitivas otras industrias que usan servicios de infraestructura en forma relativamente intensiva, es necesario recuperar y superar los niveles de inversión privada en infraestructura exhibidos entre 1995 y 1997, cuando esta alcanzo cerca de 2% del PIB. Mientras Chile ha logrado sostener inversiones privadas en infraestructura que llegan al 4% del PIB en los últimos tres años, la inversión privada en infraestructura en Colombia se sitúa levemente por encima de 1% del PIB. Si bien el nivel de inversión privada en Colombia esta en el promedio regional, esta muy por debajo del promedio de otros países emergentes como los del sudeste asiático, donde la inversión privada en infraestructura en los últimos años ha alcanzado 4% del PIB (Gráfico III.13).

La caída en la inversión privada obedece tanto a factores estructurales como factores coyunturales que se abordan en detalle en la sección de diagnóstico. Sin embargo, es importante resaltar que en términos de los factores estructurales, el más importante tiene que ver con la ausencia de estabilidad y predictibilidad jurídica.

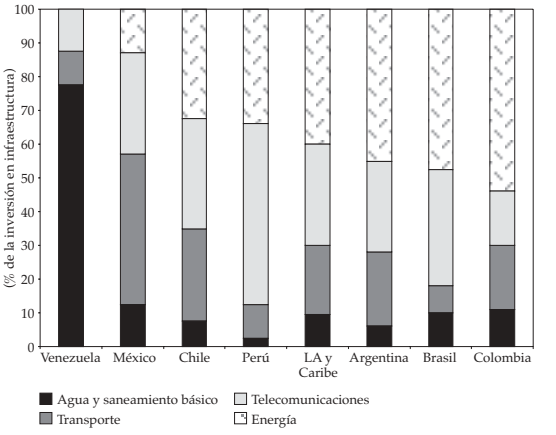
Gráfico III.13
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA
(Proporción del PIB 1980-2003)



Fuente: Cuentas Nacionales, WDI y Calderón C., Servén L. (2004)

En términos sectoriales, la mayor parte de la inversión en infraestructura privada en Colombia se ha dirigido al sector de energía y en segundo lugar al sector de transporte (Gráfico III.14). En los sectores de telecomunicaciones y agua la inversión privada ha sido mucho menor. En términos comparados, Colombia ha recibido en el sector de telecomunicaciones flujos de inversión privada inferiores a los de países de similar tamaño y nivel de desarrollo, lo que indica que existe un importante potencial para reactivar los flujos de inversión en el sector de existir condiciones de competencia más adecuadas que garanticen reglas del juego estables y trato no discriminatorio entre las empresas públicas establecidas y potenciales nuevos inversionistas.

Gráfico III.14
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA
(Proporción del PIB 1990-2000)



Fuente: Banco Mundial, (2004); Colombia: REI.

4.1. Transporte

La caída de la inversión privada en infraestructura y particularmente en el sector de transporte es preocupante desde la perspectiva de la competitividad de Colombia. Las características de localización de la actividad productiva (73% concentrada en la región andina) y complejidad geográfica del país (distancia promedio a los puertos, por dónde sale el 85% de carga es de 553KM)[31], hace que los costos logísticos, entendidos como la suma de todas las formas y servicios de

transporte hasta el mercado de consumo, sean considerablemente más altos en Colombia que en los de otros países de la región. Actualmente, los costos logísticos como porcentaje de las ventas promedian en Colombia 19%, que supera en más de dos veces los costos logísticos de otros países con quienes Colombia compite por inversión (ver Cuadro III.20).

Si bien, los costos logísticos, que agrega el costo de transporte terrestre y el costo de transporte marítimo y aéreo, son altos en Colombia, es importante señalar que los costos por tonelada de carga para las porciones terrestre y marítima o aérea son competitivos internacionalmente. Lo que hace particularmente altos los costos logísticos en Colombia es la necesidad de recorrer grandes distancias hasta los puertos de embarque aéreos o marítimos por vía terrestre. Esto no significa que Colombia deba resignarse a tener costos logísticos altos, sino que por el contrario resalta la necesidad de un esfuerzo superior al que hace la región para superar las desventajas de localización de la actividad productiva y de los centros de consumo doméstico y la complejidad geográfica del país.

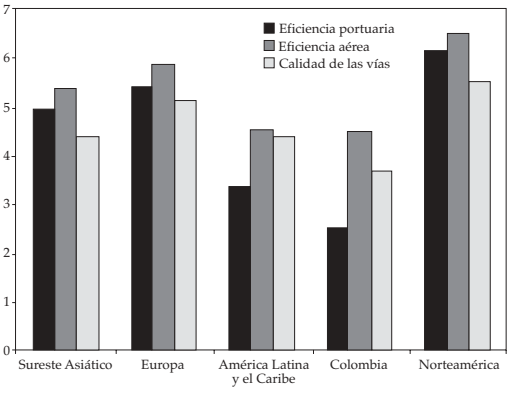
Además de los factores exógenos mencionados, los costos logísticos en Colombia también se explican por problemas en la calidad y confiabilidad de la infraestructura de transporte en Colombia, que llevan a que los inversionistas privados perciban la infraestructura en Colombia como ineficiente (ver Gráfico III.15).

Cuadro III.20
COSTOS LOGÍSTICOS COMO % DE LAS VENTAS PROMEDIO BALANCES FINANCIEROS EMPRESAS LISTADAS EN EL MERCADO DE VALORES (2003)

País	Costo logístico	diferencia con Colombia
Argentina	6	-13
Brasil	6	-13
Chile	7	-12
Colombia	19	-13
México	12	-7

Fuente: ???

Gráfico III.15
CALIFICACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA POR INVERSIONISTAS



Fuente: Latin American Competitiveness Report 2001-2002.

Transporte marítimo

Los dos puertos colombianos más importantes (Cartagena y Buenaventura) ofrecen tarifas de transporte y de manejo de carga altamente competitivas tanto para los contenedores de 20 pies como para los contenedores de 40 pies. Los restantes cuatro puertos colombianos que manejan carga internacional tienen en general tarifas más altas que en casi todas las rutas, pero también tienen tarifas relativamente competitivas con los países de la región (Cuadro III.21 y III.22).

Sin embargo, la eficiencia portuaria medida en términos de los tiempos de manejo de carga en los puertos colombianos, está por debajo del promedio regional con la excepción de Cartagena. Por eso, mientras una nave pasa en promedio 1.5 días en puerto en Colombia, en Chile este promedio es cercano a un día y en República Dominicana es menor a un día. Buenaventura es el puerto de menor eficiencia en el manejo de carga, debido a la deficiencia de la infraestructura portuaria y la ausencia de competencia con otros puertos en el Pacífico que estén en capacidad de manejar naves grandes (Cuadro III.23).

[31] La estimación del recorrido promedio de los productos exportados se hace con base en la distancia de los principales corredores de comercio exterior del país y las cantidades movilizadas.

Cuadro III.21
COSTOS COMPARADOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO 2005 CONTENEDOR DE 20"
(Tarifa promedio USD)

					Diferencia con Cartagena			Diferencia con Buenaventura		
País	Puerto	Miami	N.Y.	L.A.	Miami	N.Y.	L.A.	Miami	N.Y.	L.A.
Ecuador	Guayaquil	1.535	1.200	2.275	185	200	675	-265	25	925
Colombia	Cartagena	1.350	1.000	1.600				-450	-175	250
	Buenaventura	1.800	1.175	1.350	450	175	-250			
Chile	Valparaiso	1.950	1.375	1.750	600	375	150	150	200	400
Honduras	Puerto Cortés	1.525		2.490	175		890	-275		1140
México	Veracruz	1.700	2.400		350	1.400		-100	1225	
	Manzanillo			1.453			-147			103
Costa Rica	Puerto Limón	1.900		2.385	550		785	100		1035
R.Dominicana	Haina	975	1.000		-375	0	-1.600	-825	-175	

Fuente: MAERSK, www.maersksealand.com

Cuadro III.22
COSTOS COMPARADOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO 2005 CONTENEDOR DE 40"
(Tarifa promedio USD)

					Diferencia con Cartagena			Diferencia con Buenaventura		
País	Puerto	Miami	N.Y.	L.A.	Miami	N.Y.	L.A.	Miami	N.Y.	L.A.
Ecuador	Guayaquil	2.755	2.983	2.920	-195	1733	-30	-595	1.883	1.820
Colombia	Cartagena	2.950	1.250	2.950				-400	150	1.850
	Buenaventura	3.350	1.100	1.100	400	-150	-1850			
Chile	Valparaiso	4.100	1.650	3.700	1150	400	750	750	550	2.600
Honduras	Puerto Cortés	1.830		2.965	-1120		15	-1.520		1.865
México	Veracruz	2.040	2.880		-910	1630		-1.310	1.780	
	Manzanillo	1.783			-1167			-1.567		
Costa Rica	Puerto Limón	2.280		2.915	-670		-35	-1.070		1.815
R. Dominicana	Haina	1.450	1.250		-1500	0		-1.900	150	

Fuente: MAERSK, www.maersksealand.com

Cuadro III.23
EFICIENCIA PORTUARIA
NÚMERO DE DÍAS EN PUERTO (2004)

País	Días en puerto	diferencia con Colombia
Argentina	2,62	1,12
Brasil	3,21	1,71
Chile	1,03	-0,47
Colombia	1,5	-
Costa Rica	1,16	-0,34
Ecuador	3,21	1,71
Panamá	1,11	-0,39
Perú	2,43	0,93
México	1,41	-0,09
R. Dominicana	0,94	-0,56

Fuente: TSG Proyecto Infraestructura.

La eficiencia portuaria en Colombia podría ser mejorada a niveles internacionales con la realización de inversiones que permitan un manejo más adecuado de la carga contenerizada. Esto le permitiría al país consolidar sus ventajas de localización y acceso a los dos océanos.

Para eso es fundamental que los puertos colombianos aumenten el número de puestos de atraque, la longitud de los puestos de atraque y que las profundidades de los canales de acceso aumenten y sean similares a las profundidades de los mejores puertos en la región.

Transporte aéreo

Al comparar los volúmenes de carga aérea transportada internacionalmente desde y hacia Colombia con los de los demás países de América Latina se observa que el país generó en 2002 casi de 540,000 toneladas de carga aérea internacional, mientras que Perú, que es el país que le sigue en el ranking latinoamericano, generó menos de 100,000 toneladas.

En lo relativo a costos del transporte aéreo, las tarifas de carga en Colombia son bajas en comparación internacional. Colombia registra tarifas competitivas para los principales destinos de carga en Europa y Asia con relación a América Latina (ver Cuadro III.24).

En términos del transporte aéreo de pasajeros, Colombia registra tarifas altamente competitivas para los principales destinos en Estados Unidos, Unión Europea y Japón. Sin embargo, las tarifas de transporte de pasajeros son mayores que las de México y Panamá (Cuadro III.25).

Al evaluar los indicadores de calidad, se observa que los usuarios consideran que la infraestructura de transporte aéreo en Colombia se encuentra en el promedio internacional. De acuerdo con las cifras del World Competitiveness Report, la calificación de los servicios de transporte aéreo internacional de carga es relativamente alta, de aproximadamente 4,5 en una escala de 1 a 7, donde 7 es muy eficiente y 1 es muy deficiente. Esta

Cuadro III.24
TRANSPORTE AÉREO POR KG (MÁS DE 1.000 KG) USD

País	Origen	Destino	Tarifa promedio	Diferencia con Colombia	Tarifa Alta	Diferencia con Colombia	Tarifa baja	Diferencia con Colombia
Ecuador	Quito Guayaquil	Miami	0,88	-0,07	1,00	-0,25	0,70	0,05
		Nueva York	1,45	0,14	1,60	-0,06	1,35	0,40
		Los Angeles	1,68	0,13	1,75	-0,13	1,60	0,38
		San Francisco	1,60	0,05	1,70	-0,18	1,50	0,28
Colombia	Bogotá	Miami	0,95		1,25		0,65	
		Nueva York	1,31		1,66		0,95	
		Los Angeles	1,55		1,88		1,22	
		San Francisco	1,55		1,88		1,22	
Chile	Santiago	Miami	1,85	0,90	1,85	0,60	1,85	1,20
		Nueva York	2,25	0,94	2,25	0,59	2,25	1,30
		Los Angeles	2,82	1,27	2,82	0,94	2,82	1,60
		San Francisco	3,02	1,47	3,02	1,14	3,02	1,80
México	México D.F.	Miami	1,24	0,29	1,24	-0,01	1,24	0,59
		Nueva York	1,63	0,32	1,63	-0,03	1,63	0,68
		Los Angeles	1,62	0,07	1,62	-0,26	1,62	0,40
		San Francisco	1,82	0,27	1,82	-0,06	1,82	0,60

Fuente: TSG Proyecto de Infraestructura

Cuadro III.25
COSTO DE TARIFA AÉREA CLASE EJECUTIVA

	Colombia	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	México
Tarifa Clase Ejecutiva Promedio de EEUU/UE/Japón (USD)	4.376,7	8.334,7	7.122,2	7.824,4	4.105,1	3.100,7

Fuente: expedia, 2005 y cálculos de A.T. Kearney.

calificación la ubica por encima de Filipinas, Venezuela, Argentina, Ecuador y Perú, aunque por debajo de países como México, Chile, República Dominicana, Panamá, Brasil y Costa Rica.

En términos de capacidad de movimiento de pasajeros y de carga internacional, los terminales colombianos están rezagados frente a las capacidades y equipamiento de terminales en Brasil, Argentina, Chile, México, Panamá y Costa Rica. Actualmente Colombia cuenta con solo seis terminales aéreos tipo A, de los cuales el único con dos pistas es El Dorado. Entretanto, Brasil cuenta con 12 terminales tipo A, Argentina con 7, Chile con 6 y México con 14. Además, los principales terminales de estos países tienen tres o más pistas y varios otros terminales tienen dos pistas.

La infraestructura aeroportuaria colombiana también tiene limitaciones de área para el manejo de operaciones internacionales. Los terminales de pasajeros colombianos cuentan con un reducido número de puertas de salida y restricciones al número de aeronaves en tierra, mismas que son superiores a las de los terminales de Santiago, Sao Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires, Ciudad de México, Monterrey, Ciudad de Panamá y Guayaquil.

Una debilidad adicional del sistema de transporte aéreo en Colombia radica en el hecho de que la operación aeroportuaria, en particular las más rentables de los aeropuertos de El Dorado y Medellín-Rionegro, subsidian el desarrollo y la operación de la infraestructura aeronáutica.

Transporte terrestre

De acuerdo con estudios del Banco Mundial, la mayor desventaja competitiva en el sector de infraestructura de Colombia se encuentra en la red de carreteras debido a la pequeña cantidad de kilómetros pavimentados disponibles, el mal estado de los mismos y los problemas de seguridad que restringen la circulación nocturna y elevan los costos de los seguros.

En Colombia los costos de transporte doméstico de la carga por modo carretero son enormemente altos, como consecuencia de la complejidad geográfica, las grandes distancias en los principales recorridos, la deficiente infraestructura vial y las debilidades regulatorias. Como se aprecia en Cuadro III.26, el costo del flete por tonelada entre Bogotá y Medellín y los principales puertos esta en cerca de USD25, mientras que las tarifas de otros centros industriales en otros países son considerablemente menores.

En cuanto a la oferta de infraestructura de carreteras, la de Colombia es bastante deficiente en comparación internacional. El indicador de vías pavimentadas con respecto al área es inferior al que presentan países con grados de desarrollo significativamente inferiores, como es el caso de Panamá o Ecuador, y, con un valor de 0,02, se compara muy deficientemente con países de superficies sustancialmente mayores, como México e India. Por su parte, la densidad de carreteras pavimentadas por kilómetro cuadrado de superficie del país, reportada en el World Competitiveness Yearbook es de 0,1, sólo es superior a Venezuela y Argentina, e inferior a México, Malasia, Filipinas y Corea.

Además, sólo el 10% de la red vial colombiana es parte de la red primaria de troncales y transversales y la mayor parte de esta red vial se concentra en la zona Andina, la Costa Atlántica y el pie de monte llanero. La calidad de las vías también es deficiente, sólo el 15% de la red vial son vías pavimentadas, porcentaje que es inferior al de todos los países de América Latina con los que Colombia compite por inversión. Las vías de doble calzada solo suman 400 Km.

4.2. Telecomunicaciones

Telefonía fija

En lo referente a los costos de las comunicaciones de larga distancia por línea fija, los observados en Colombia están entre los más altos de América Latina y el mundo. Los datos del World Competitiveness Year-

Cuadro III.26
COMPARACIÓN DE COSTOS DE TRANSPORTE CARRETERO

País	Origen	Destino	Distancia (Km.)	Flete/ ton. (USD)	Costo ton/km. (USD)	Costo por 20 ton. (USD)
Colombia	Bogotá	Cartagena	1.042	29,39	0,032	587,80
	Bogotá	Buenaventura	504	19,02	0,04	380,40
	Cali	Buenaventura	165	11,67	0,07	233,40
	Cali	Cartagena	1.077	32,68	0,03	653,60
	Medellín	Cartagena	632	29,02	0,05	580,40
	Medellín	Buenaventura	498	17,83	0,04	356,60
	Cartagena Zona Industrial	Puerto*	15	0,90	0,06	18,00
Honduras	San Pedro Sula	Puerto Cortés	55	3,00	0,05	60,00
Costa Rica	San José	Puerto Limón	168	10,00	0,06	200,00
Rep. Dominicana	Santo Domingo	Rio Haina	50	3,42	0,07	68,40

* Distancia promedio de la zona industrial al puerto.
Fuente: Colombia, Ministerio de Transporte; Centroamérica y Caribe, Comité de Zonas Francas de las Américas.

book del IMD revelan que el costo de una llamada de 3 minutos en hora pico a Estados Unidos en Colombia es únicamente inferior al costo de México, pero superior al de Chile, Venezuela, Brasil, Argentina, Corea, Malasia, Filipinas e Irlanda. El costo de una llamada de 3 minutos de larga distancia doméstica en Colombia es únicamente inferior al costo en Chile y en Irlanda, pero más alto que en todos los demás países de América Latina (Cuadro III.27).

Además de altos costos, la calidad de las llamadas es deficiente. Según el Banco Mundial, Colombia tiene un número de llamadas caídas por 100 habitantes de 33, más alto que el de la mayoría del mundo, siendo superado sólo por India, Malasia y Ecuador.

Telefonía móvil

Gracias a la aparición de un tercer operador de telefonía móvil en Colombia a partir del último trimestre de 2003, los costos del servicio se han reducido de manera significativa, luego de 10 años de unas tarifas elevadas de acuerdo con estándares internacionales. Actualmente, una llamada de un minuto en pospago

Cuadro III.27
COSTOS DE TELEFONÍA FIJA Y ACCESO A INTERNET

	Panamá	Costa Rica	Colombia	República Dominicana	Argentina	México
Llamadas Internacionales (USD/min)	1,12	0,55	0,64	0,33	0,90 1min + 0.68 siguientes	3,66 - 4,45
a EEUU	1,12	0,55	0,64	0,33	0,090 1min + 0.68 siguientes	3,66 - 4,45
a Europa	2,4	0,8	0,72	0,75	1.68 1min + 1.27 siguientes	9,22 -10,50
a Japón	2,88	0,8	0,72	1,01	2.70 1min + 2.03 siguientes	9,22 -10,50
Conexión a Internet por teléfono (USD/mes)		15	13	301	155	20,72
	Costos de Telefonía Fija y Acceso a Internet, Diferencias con Colombia					
Llamadas Internacionales (USD/min)	0,48	-0,09		-0,31		
a EEUU	0,48	-0,09		-0,31		
a Europa	1,68	0,08		0,03		
a Japón	2,16	0,08		0,29		
Conexión a Internet por teléfono (USD/mes)	-13	2		288	142	7,72

Fuente:

cuesta en promedio USD0,09, valor similar al costo en Chile y Argentina y muy inferior al de países como México, Perú, Brasil, Ecuador y Costa Rica. Sin embargo, es importante señalar que las llamadas de fijo a celular son particularmente altas en Colombia en comparación con la región. Mientras una llamada de fijo a celular es de USD0,28 en Colombia, en otros países de la región como Chile la tarifa es de USD0,18.

De otra parte, la calidad del servicio de telefonía móvil presenta importantes deficiencias. El número promedio de llamadas caídas en un ciclo mensual es de 179, que es superior a los niveles observados en Chile (87), Brasil (92) y México (105).

Así mismo, los servicios de datos prestados por los operadores móviles en Colombia manejan capacidades de transmisión limitadas e inferiores a los de Chile, Argentina, México y Brasil. Mientras en Chile, Argentina, Perú y Brasil tienen la infraestructura para transmitir datos a velocidades promedio de 200KBPS para clientes corporativos, en Colombia el promedio de transmisión de datos esta limitado a 64KBPS en horas no pico y se continúa dependiendo de tecnologías GPRS.

Conectividad

El costo del acceso a Internet en Colombia, en comparación con el resto de América Latina, es relativamente favorable y competitivo, en el segmento de acceso telefónico conmutado. En este caso, el costo de 20 horas de navegación en Colombia, es de un poco menos de USD20, que es de los más bajos de América Latina, pero levemente superior al de Argentina o al de países más avanzados como Australia y Estados Unidos.

Sin embargo, el acceso a Internet por banda ancha, que ofrece velocidades de transmisión de datos adecuados a nivel comercial, es altamente costoso en Colombia. De hecho, el servicio mensual de banda ancha es el segundo más costoso de América Latina, después de Ecuador, como se aprecia en el Cuadro III.28.

De otra parte, es importante señalar las velocidades disponibles en Colombia son limitadas. De hecho, más de 512KBPS sólo esta disponible en dos ciudades de Colombia: Bogotá y Medellín. Así mismo, evaluaciones independientes han encontrado que las velocidades ofrecidas por los planes de banda ancha sólo se cumplen en horas de bajo tráfico y escasa demanda. En horas pico, la banda ancha de 128KBPS puede llegar a ser de 96KBPS en ciudades como Bogotá y Medellín y de 64KBPS en Barranquilla y Cali.

Los altos costos de la banda ancha, unido a las deficiencias en el servicio, son consecuencia de la ausencia de una más intensa competencia. Esa ausencia ha incidido en que el nivel de penetración de banda ancha sea

Cuadro III.28
DIFERENCIA DE COSTOS ANUALES DE CANALES DE BANDA ANCHA PARA ACCESO A INTERNET CORPORATIVO FRENTE A COSTO EN COLOMBIA - USD

	64KBPS	128KBPS	256KBPS	512KBPS	1024KBPS	2048KBPS
Argentina	-18	-55	-114	-159	-877	-832
Brasil	4	-14	-4	-88	-588	-465
Chile	-92	-137	-139	-266	-1,086	-1,194
Costa Rica	-22	-123	-45	-219	-730	-787
Ecuador	34	15	36	48	109	235
México	-14	-42	-84	-62	-445	-682
Perú	-84	-20	-40	1	-593	-841
República Dominicana	-91	-119	-28	-180	-695	-1,007

Fuente: Pyramid Research, Cálculos propios.

inferior a los 200 mil usuarios en Colombia y en que las proyecciones de crecimiento para los próximos 5 años sitúen al país con grandes rezagos frente a otros países de la región. La baja conectividad y acceso a tecnologías de la información que se derivan de esta situación puede afectar significativamente la capacidad de competir de las empresas colombianas y particularmente las de servicios empresariales y de salud. Esto a su turno puede hacer menos atractivas a las principales ciudades de Colombia como posibles destinos de inversión.

En ese sentido, no sorprende que el indicador de calidad del servicio de conectividad del *Globalization Index* que calcula A.T.Kearney, muestre que Colombia ofrece un servicio de mala calidad, cuya calificación de 44 ubica al país por debajo en términos de calidad de los servicios ofrecidos en Brasil, Argentina, Perú y Chile.

4.3. Electricidad

En términos generales la electricidad en Colombia es costosa. Esto es particularmente cierto para las empresas pequeñas y medianas cuyas demandas de energía no son tranzadas en el mercado no regulado y que tienen la responsabilidad de pagar la contribución al servicio universal. Las tarifas de energía de los sectores industriales y comerciales son similares a las de los demás países de América Latina y sólo se ubican levemente por encima del costo promedio neto del kilovatiohora en dólares de Chile, Perú, Brasil, Argentina y Venezuela. A pesar de lo anterior, las tarifas de energía para los sectores industriales y comerciales del mercado podrían ser más bajas de existir un sistema de subsidios al servicio universal más eficientes (Cuadro III.29).

En cuanto a la calidad del suministro de la energía eléctrica, de acuerdo con información de la UNCTAD, Colombia presentó en 2004 costos de operación de la transmisión más altos que el resto de países de la Comunidad Andina, con pérdidas menores a las de Venezuela y Perú. Sin embargo, es importante resaltar que los índices de interrupción del servicio y los reclamos de los usuarios regulados siguen siendo altos y por encima del promedio regional. Esto es particularmente cierto para el servicio en ciudades distintas de Bogotá, Medellín y Cali.

4.4. Gas Natural

Colombia, a pesar de ser un fuerte productor de gas natural, cuenta con unos precios industriales de este energético que son superiores al promedio latinoamericano, como se puede observar en el Cuadro III.30. Esto es consecuencia de que los principales centros de

Cuadro III.29
DIFERENCIA DE TARIFA MEDIA DE ELECTRICIDAD PARA EL SECTOR INDUSTRIAL Y COMERCIAL FRENTE A COLOMBIA EN USD / KW-HORA

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	0,05	0,07	0,10	0,08	-0,03	-0,04
Brasil	0,01	-	0,03	0,01	-0,01	-0,02
Chile	-0,01	-	0,02	0,01	-	-0,01
Colombia	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	-0,01	0,01	0,02	0,03	0,01	-
Ecuador	-0,05	-0,04	-0,04	-	-	0,01
México	0,01	0,04	0,08	0,07	0,06	0,05
Panamá	0,02	0,04	0,06	0,05	0,04	0,03
Perú	-0,02	-0,01	0,01	-	-	-0,01
Repúlica Dominicana	0,03	0,05	0,08	0,02	0,06	0,03
Venezuela	-0,03	-	0,02	0,01	-	-0,09
Promedio	*-0,00*	*0,01*	*0,03*	*0,03*	*0,01*	*-0,00*

Fuente: UPME, Boletín de Estadísticas Internacionales Minero Energéticas.

Cuadro III.30
DIFERENCIA DE PRECIOS DEL GAS NATURAL PARA EL SECTOR INDUSTRIAL FRENTE A COLOMBIA - USD/MBTU*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	-0,06	-0,12	-0,52	-0,01	-4,86	-4,55
Brasil	-0,52	-1,57	-1,01	-0,70	-3,59	-3,51
Chile	-2,20	-0,22	0,65	1,83	-0,72	-0,47
Colombia	-	-	-	-	-	-
México	-1,44	-1,67	-0,79	-0,16	-2,15	0,42
Venezuela	-3,42	-3,27	-4,02	-2,86	-5,63	-5,44

* Millones de Unidades Térmicas Inglesas.
Fuente: UPME, Boletín de Estadísticas Internacionales Minero Energéticas.

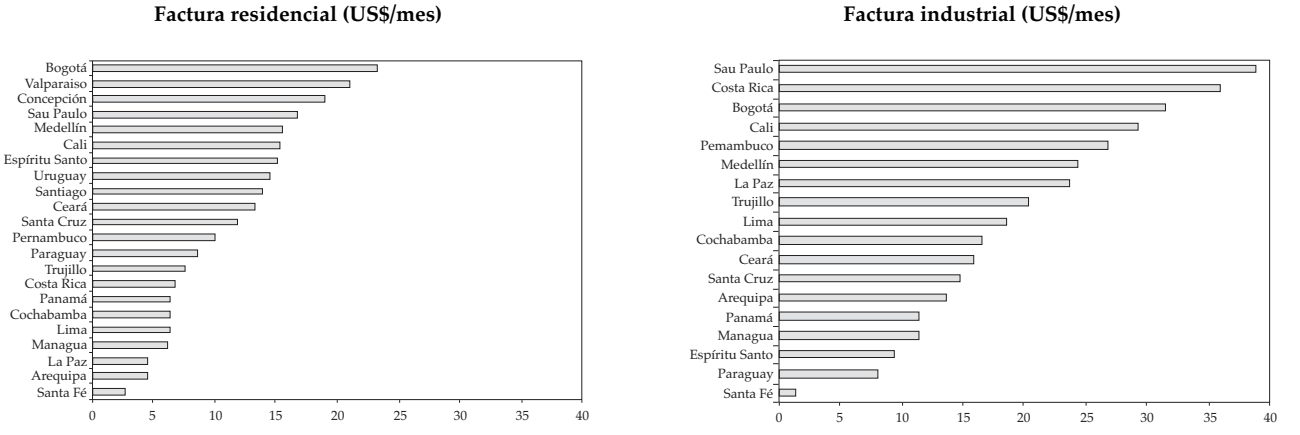
consumo se encuentran muy distanciados de los centros de producción, en un entorno regulatorio que establece unos costos de transporte del gas en función de la distancia recorrida por el mismo y, por otra parte, como consecuencia de la existencia de un mercado que cuenta con oferta y demanda mayorista fuertemente concentradas.

4.5. Agua Potable y Alcantarillado

En comparación con América Latina, Colombia presenta tarifas de cobro típicas más altas que la mayoría de ciudades tanto en el segmento residencial como industrial (ver Gráfico III.16). Las tarifas nominales de los cargos fijos, tanto en el sector residencial como en el no residencial, son más altas que en la mayoría de ciudades del América Latina.

Las altas tarifas han permitido ampliar la cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado en Colombia, hasta alcanzar niveles superiores al del resto de América Latina. Así mismo, la calidad del agua ofrecida por los principales municipios del país es alta, de acuerdo con cifras de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de 2003. Según estas cifras, los 23 municipios de mayor tamaño en el país gozan de una cobertura elevada y existe una relación entre tamaño del mercado atendido y cobertura y calidad del servicio.

Gráfico III.16
FACTURAS TÍPICAS RESIDENCIAL E INDUSTRIAL



Fuente: ADERASA, (2004).

Sin embargo, distintos estudios muestran que en Colombia hay errores de inclusión altos, mismos que llevan a subsidiar al 36% de hogares que no necesitan subsidios. Estos errores, unidos a la ausencia de mediciones técnicas de cual deben ser los valores y cantidades subsidiadas, contribuyen a incrementar los costos del servicio para las empresas industriales y comerciales. Esto afecta particularmente a las empresas en los sectores de alimentos y bebidas, donde se ha identificado una posible ventaja competitiva de Colombia.

5. Análisis de fortalezas y debilidades

5.1. Transporte

Fortalezas

- Colombia cuenta con una ubicación geográfica estratégica en términos de proximidad a grandes centros de consumo y acceso a dos mares. Esto le permite al país tener bajos costos logísticos para las empresas que se ubican en ciudades costeras.

- Colombia tiene bajas tarifas de carga por modo de transporte. Esto es particularmente cierto para el transporte marítimo y aéreo y en menor medida para el transporte carretero. Estas bajas tarifas del transporte ayudan a compensar las largas distancias que tienen que recorrer los productos colombianos hasta los puertos de embarque.

Debilidades

- A pesar de las bajas tarifas de la carga por modo de transporte, la producción colombiana tiene el doble de los costos logísticos que empresas ubicadas en otros países. Esto se debe a las grandes distancias que debe recorrer la carga hasta los puertos de embarque. A pesar de lo anterior, es posible reducir aún más los costos logísticos de Colombia por medio de una mayor reducción en las tarifas de los servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo como consecuencia de mejoras en la infraestructura física del país y un mejor entorno regulatorio.

- La disponibilidad y calidad de la infraestructura de Colombia esta en el promedio regional y en algunos casos por debajo del promedio de la región. Esta situación hace que en la práctica se registren problemas de confiabilidad de los servicios de transporte y que se generen costos implícitos del transporte altos. En particular, Colombia tiene un importante rezago en materia de la disponibilidad y calidad de las vías, aeropuertos y puertos en los principales corredores de la carga.

- Colombia carece de una adecuada legislación que promueva el desarrollo del transporte logístico. La ausencia de esta legislación impide el desarrollo del transporte multimodal e incrementa sustancialmente los costos logísticos indirectos como seguros.

- Colombia requiere un nuevo esquema de concesiones. Después de dos etapas de concesiones donde ha existido un importante proceso de aprendizaje, la tercera etapa, que debe contribuir a desarrollar los grandes corredores de carga, no ha sido plenamente desarrollada. Esta etapa no ha tenido los desarrollos previstos por lo que es urgente avanzar en la reestructuración de un nuevo esquema de concesiones que permita atraer inversión privada en condiciones de flexibilidad para acomodar distintos cambios en el entorno económico, pero con alta predictibilidad jurídica.

- Otra debilidad importante es la ausencia de un adecuado marco regulatorio para la prestación de los distintos servicios de transporte. Existe una importante debilidad regulatoria que impide verificar la calidad de los servicios y promover una mayor competencia. El área donde es más evidente esta debilidad regulatoria es en el de transporte terrestre donde hay una deficiente prestación del servicio, impera la informalidad en las transacciones entre operadores de la cadena y el Gobierno ha buscado establecer precios mínimos por tonelada por ruta para regular las relaciones entre las empresas y los propietarios.

5.2. Telecomunicaciones

Fortalezas

- La densidad de líneas telefónicas en Colombia es relativamente alta en el contexto Latinoamericano. El número total de líneas telefónicas fijas instaladas en el país en 2003, de casi 9 millones, solamente era superado por México y Brasil, mientras que el número de líneas por 100 habitantes en 2002 era superior al de todos los países revisados, salvo Chile. Esto debería permitir una mayor tasa de penetración de la banda ancha de existir un adecuado marco regulatorio. Así mismo, la penetración de la telefonía móvil ha crecido en forma importante se ubica en el promedio regional.

- Colombia tiene las tarifas de telefonía móvil más bajas de la región. Esto ha sido consecuencia de la mayor competencia en el sector que permite la operación de cuatro empresas prestadoras del servicio.

- Las tarifas de acceso a Internet por vía telefónica es de las más bajos de América Latina.

Debilidades

- Las tarifas de la telefonía local conmutada para los estratos comercial e industrial son de las más altas a nivel regional.

- Las tarifas de larga distancia de Colombia están entre las más altas a nivel regional como consecuencia de las limitaciones a la entrada de nuevos operadores de estos servicios.

- Las tarifas de los servicios de banda ancha son de las más altas a nivel regional. Esto es particularmente cierto para el acceso a banda ancha a altas velocidades.

- El número de abonados a servicios de banda ancha es particularmente bajo en Colombia y las proyecciones de crecimiento indican que se esta generando una importante brecha con relación a otros países de la región. Además, un número importante de ciudades carecen de servicio de banda ancha de altas velocidades.

- Colombia carece de un marco normativo adecuado para la asignación de frecuencias de espectro que coloque a los distintos operadores obligaciones y derechos similares. La adjudicación de espectro ha sido caso por caso y no sigue planes y programas de desarrollo de mediano plazo claros.

- Aunque Colombia ha permitido un mayor nivel de competencia que otros países de la región donde se opto por la privatización de monopolios, el actual esquema tiende a limitar la competencia y favorecer a los operadores establecidos. Esto ha generado señales de evidente trato discriminatorio y de impredictibilidad en el desarrollo del sector. Como consecuencia de ello, los niveles de inversión en el sector son inferiores al promedio regional.

- El sector tiene un esquema de promoción del servicio universal altamente distorsionador de la competencia. No todos los operadores tienen obligaciones de contribución al Fondo de Telecomunicaciones, los costos de los aportes obligatorios son relativamente altos en comparación con los países de la región, lo que afecta el precio de los servicios móviles, de larga distancia y de valor agregado y disminuye los incentivos a nuevas inversiones en el sector. Adicionalmente, el esquema de subsidios cruzados afecta los precios de la telefonía básica conmutada.

5.3. Energía

Fortalezas

- Las principales fortalezas del país radican en que dispone de recursos hídricos abundantes para la generación de energía eléctrica a bajo costo, cuenta con unos depósitos comprobados de gas natural y de carbón que garantizan la disponibilidad adecua-

da de insumos para la producción de electricidad por generación térmica, sus condiciones geográficas y orográficas le permiten un acceso privilegiado a fuentes alternativas de electricidad, como la energía eólica o solar. Además de esto, el país cuenta con una red de distribución de alta tensión de tamaño y capacidad adecuados para satisfacer no sólo las necesidades del mercado doméstico sino para aprovechar la creciente demanda por electricidad de los países vecinos, deficitarios en generación eléctrica.

- Las tarifas de energía eléctrica del país en el nivel industrial y comercial de grandes consumidores (no regulados) son altamente competitivas, a pesar del esquema existente de contribuciones.

- Colombia tiene una alta cobertura nacional de servicios de energía eléctrica, lo que permite a su vez acceso a un número importante de otros servicios esenciales para competir como telecomunicaciones y servicios financieros.

Debilidades

- Las tarifas de energía eléctrica son altas para empresarios que no clasifican como grandes consumidores (Mercado competitivo no regulado). Además de enfrentar tarifas altas en el segmento del mercado no regulado, este tipo de empresas también se ven obligados a pagar el 20% de contribución al servicio universal de energía eléctrica.

- Existen problemas institucionales y de predictibilidad jurídica en el sector que han llevado a reducir los altos niveles de inversión en generación que tenía Colombia en la década del noventa.

5.4. Gas Natural

Fortalezas

- Colombia cuenta con cuantiosas reservas probadas de gas natural y se presume que existe una cantidad importante de gas en yacimientos por descubrir. Esto le permite disponer de la materia prima fundamental para la profundización y dinamización del mercado del gas natural no sólo en el ámbito doméstico sino regional.

- La participación exclusiva del sector privado y en parte de la inversión extranjera directa en el desarrollo del sector ha permitido un acelerado desarrollo del mismo.

Debilidades

- Las tarifas de gas natural en Colombia son relativamente altas en comparación con otros países de la región.

- La concentración de la demanda y la oferta en el mercado mayorista, lo que dificulta enormemente la profundización del mercado por la ausencia de competencia. Además, el sector cuenta con una estructura regulatoria compleja y, con frecuencia, con un exceso de regulación que desincentiva la inversión.

5.5. Agua Potable y Alcantarillado

Fortalezas

- Colombia tiene una alta cobertura de servicios de agua potable en comparación con otros países de la región.

Debilidades

- El esquema regulatorio del sector es inestable por cuanto la CRA, la Comisión de Regulación de Agua Potable, no ha expedido el reglamento normativo actualizado para el sector. Además, el reglamento normativo actualmente vigente carece de elementos de medición de eficiencia de las empresas y la calidad del servicio prestado, así como de relaciones claras entre la calidad del servicio y las tarifas cobradas.

- La existencia de una estructura tarifaria de subsidios cruzados y elevados cargos fijos reduce la transparencia y la predictibilidad tanto de las tarifas futuras como de los flujos de caja de las empresas, lo que agrega un elemento de dificultad a la atracción de inversión extranjera al sector.

- Por otro lado, el sector se caracteriza por una alta dispersión y las asimetrías entre los mercados atendidos hacen que las empresas más grandes cuenten con la capacidad financiera y operativa para atender adecuadamente a sus clientes, quienes por su cantidad y diversidad pueden soportar aumentos en las tarifas Por su parte, las empresas más pequeñas no disponen de la capacidad de aumentar tarifas ni cuentan con mercados amplios que generen flujos de caja que soporten inversiones en ampliación y mejoramiento de la capacidad productiva y de distribución.

6. Diagnóstico

6.1. *Transporte marítimo*

- La principal barrera a la competitividad de los puertos en Colombia radica en su marco regulatorio y normativo. Si bien la reforma normativa y regulatoria del sector portuario en Colombia permitió mejorar la infraestructura portuaria existente, aumentar la competencia, mejorar la eficiencia operativa y eliminar la ineficiente reserva de carga, ésta fue insuficiente y actualmente la ausencia de una adecuada regulación reduce los incentivos a la inversión privada tanto en el desarrollo de la infraestructura como en la operación de los puertos y la competencia en la provisión de servicios de transporte marítimo.

- Para el desarrollo de las concesiones de los puertos es urgente renovar los contratos de concesión con condiciones que garanticen mayores inversiones del sector privado. Para este fin, es urgente que los contratos de concesión impongan metas en términos de indicadores de disponibilidad y calidad del servicio que sean verificables y que estén asociados a nuevas inversiones.

- Adicionalmente, las reformas en materia de inversión extranjera y las concesiones portuarias no han estado acompañadas de reformas en las normas que regulan la competencia de servicios de transporte marítimo, donde persisten importantes restricciones al establecimiento de proveedores extranjeros de servicios de transporte marítimo en Colombia. El Índice de Restricciones a la Competencia en Servicios de Transporte Marítimo revela que las restricciones existentes en Colombia para el establecimiento y operación de proveedores extranjeros de servicios marítimos son mayores a las existentes en Chile, Irlanda y Filipinas, pero menores que las de Malasia y la India[32]. La mayor restricción que genera la regulación colombiana es consecuencia de las limitaciones que existen sobre cabotaje, uso de bandera nacional y las normas sobre establecimiento comercial.

- Por otra parte, existen problemas con los procesos de solución de disputas sobre los contratos de transporte marítimo nacional e internacional por insuficiente claridad del marco normativo.

6.2. *Transporte aéreo*

- La principal limitación al desarrollo del transporte aéreo en Colombia esta asociada al marco normativo. Aunque la principal debilidad radica en el desarrollo de la infraestructura del sector, la posibilidad de subsanar esta falencia depende de la vin-

[32] La construcción del índice tiene en cuenta la regulación sectorial de cada país y resulta de la suma de las restricciones existentes al establecimiento y operación de proveedores extranjeros en el territorio nacional. Además de la información para Colombia, sólo fue posible obtener la información regulatoria de Chile en América Latina. Sin embargo, esto se considera suficiente porque Chile es considerado un país con mejores prácticas en la regulación de los servicios de transporte marítimo.

culación de la inversión privada al desarrollo de los terminales en el país, lo que ha sido difícil dada la existencia de un sistema complejo de subsidios cruzados entre terminales y con el sistema aeronáutico del país.

- Otro importante problema del marco regulatorio es la superposición de competencias que está en cabeza de la Aeronáutica Civil, puesto que la entidad tiene a cargo la administración de la infraestructura, la regulación del uso del espacio aéreo y la regulación del transporte de pasajeros y de carga, responsabilidades que a veces son contrarias entre sí, lo que genera conflictos de intereses y complejidad en la administración de la entidad. Se necesita una reforma del régimen normativo que independice las funciones de la Aeronáutica Civil con el fin de aumentar la eficiencia del sistema, permitir la participación más activa del sector privado en la operación aeroportuaria, eliminar el esquema de subsidios cruzados para reemplazarlo por uno más transparente y de ágil funcionamiento que no descuide la función social del transporte aéreo.

- Actualmente Colombia cuenta con restricciones importantes a los derechos de acceso para las principales rutas internacionales. En especial, hay restricciones al acceso de proveedores de terceros países con derecho a cuartas o quintas libertades aéreas. Esta situación ha creado mercados oligopólicos que desfavorecen los intereses de los usuarios. Además, no hay libertad en las tarifas que cobran los operadores.

6.3. Transporte terrestre

- Con el fin de resolver el problema de la infraestructura vial en Colombia, principal problema del transporte terrestre en el país, es necesario desarrollar un marco normativo estable que facilite la participación del sector privado en el desarrollo de esa infraestructura con una adecuada distribución de riesgos.

- Por otra parte, la prestación informal del servicio de transporte terrestre por parte de empresas subcontratadas por las empresas autorizadas se hace en condiciones técnicas distantes de las óptimas. Esto se observa en el transporte de carga y de pasajeros y lleva a problemas como la congestión, contaminación ambiental, inadecuados niveles de mantenimiento del equipo de transporte y de capacitación del personal que lo opera, pobre seguridad y baja calidad de los servicios. Los prestadores efectivos del servicio carecen en su mayoría de las adecuadas capacidades técnicas y financieras para hacer un adecuado mantenimiento técnico de los camiones y de un entrenamiento correcto a los conductores de los vehículos, lo cual genera inseguridad en la prestación del servicio y baja calidad del mismo. El desequilibrio del mercado de servicios de transporte de carga por carretera originado en la existencia de prestadores informales que no están autorizados a contratar directamente con el generador de la carga, y por otro lado el control monopólico sobre la información de los fletes que ejercen las empresas transportadoras que comercializan el servicio, sumado a los elevados costos de operación, resulta en tarifas que a veces no cubren el costo real de la prestación del servicio. Estos desequilibrios generan, a su vez, tensiones entre los distintos actores de la cadena.

6.4.. Transporte multimodal

- Colombia carece de un marco institucional y legal para el transporte multimodal, de tal manera que este tipo de transporte no ha podido desarrollarse en el país de la misma manera como ha sucedido en países rivales en razón de la ausencia de una adecuada regulación, en particular sobre los que hace a la responsabilidad sobre la carga que tienen los operadores.

6.5. Telecomunicaciones

- La regulación marco del sector de las telecomunicaciones en Colombia está diseñada para segmen-

tar los servicios de telecomunicaciones a partir de las características de su producción o de la infraestructura necesaria para su prestación. Los servicios de telefonía fija están sujetos al tratamiento de servicios públicos domiciliarios mientras los demás servicios se clasifican como servicios públicos no domiciliarios. Esta clasificación define el régimen tarifario vigente y establece restricciones específicas para cada uno de los servicios.

- A pesar de que el modelo adoptado para la prestación de servicios de telecomunicaciones es de competencia, el marco legal de la apertura del sector introdujo condiciones que en la práctica limitan la competencia a través del establecimiento de barreras de entrada o de salida como limitaciones en el otorgamiento de licencias para nuevos operadores y la escasa desagregación del bucle y debilidad de las normas que obligan a facilitar la infraestructura existente a nuevos operadores donde sea técnicamente factible.

- El esquema de comunicaciones sociales genera distorsiones en la competencia como consecuencia de las distintas obligaciones de contribuciones y cobertura del servicio de los operadores, reduce el bienestar como resultados del alto valor de las contribuciones, que se traducen en mayores tarifas y desincentiva la inversión en el sector.

- La clasificación por servicios dificulta la introducción de nuevos servicios que no estén contemplados en la ley e implica una fragmentación de las habilitaciones por servicios, que no tiene en cuenta la existencia de convergencia entre los servicios de telecomunicaciones producto de la evolución tecnológica. Además, el hecho de que los servicios sean diferenciados entre servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, genera asimetrías regulatorias al imponer diferencias sustanciales en los regímenes que gobiernan las dos categorías e implica una fragmentación de las competencias del Estado.

- El país carece de una política de espectro de mediano plazo que incentive la competencia en el sector y busque desarrollar la oferta de servicios. Así mismo, Colombia carece de un adecuado marco normativo para la asignación del espectro que otorgue a los distintos operadores obligaciones y derechos similares, de forma que no se distorsione la competencia en el mercado de comunicaciones y se promueva la convergencia tecnológica.

6.6. Electricidad

- El principal problema del sector es de carácter regulatorio, en la medida en que se ha creado una reputación de no predictibilidad jurídica. Esto ha afectado las actividades de generación y distribución de energía.

- El actual esquema de subsidios y contribuciones genera distorsiones en el mercado, reduce el bienestar y genera incentivos para una mayor intervención del gobierno central. Para el sector es urgente rediseñar la política de acceso universal.

- El sector se caracteriza por un sector de grandes consumidores altamente competitivo y otro de consumidores medianos y pequeños donde hay ausencia de competencia y los precios de la energía son altos. Por eso es urgente diseñar instrumentos que promuevan la competencia en los mercados regulados.

- Hay además, una alta concentración de poder de mercado en los diferentes segmentos, incluso en los segmentos competitivos de generación y comercialización. En las actividades de transmisión y distribución existen empresas muy disímiles en tamaño y capacidad financiera, lo que dificulta la competencia.

- La regulación existente prohíbe la venta de excedentes en la generación privada de energía, lo cual contribuye al aumento en los costos de energía de

las grandes industrias en muchos de los sectores intensivos en este servicio de infraestructura. En lo relativo a las normas de competencia se encuentra una traba para el cumplimiento en la legislación, que consiste en que el tipo de sanciones y el monto de las multas que pueden ser impuestas a los agentes que no observan estas normas no son un incentivo para cumplirlas, pues su relación costo/beneficio favorece a quien las infringe por el bajo valor de las mismas.

6.7. Gas Natural

- El principal problema del sector del gas natural en Colombia es regulatorio, producto de que es un mercado de desarrollo temprano y de relativa poca experiencia en el desarrollo de regulación para un sector de esta naturaleza. La regulación que determina las tarifas de transporte adoptó el criterio de reflejar la distancia, lo que define que a mayor distancia, mayor costo de transporte. Dado que los yacimientos se ubican en lugares muy distantes de los centros de consumo, ello genera sobrecostos para el usuario.

- Además, la regulación de los precios de los energéticos en Colombia, por su complejidad, dificulta la competencia y la sustitución entre los mismos, que es uno de los objetivos principales del Plan de Masificación de Gas que adoptó el Gobierno nacional en 1991. Esta complejidad se suma a la complejidad regulatoria de la competencia en el mercado.

- Otra de las dificultades que establece la regulación consiste en que las competencias regulatorias no están claramente definidas entre la CREG, la ANH -Agencia Nacional de Hidrocarburos- y el Ministerio de Minas.

- Adicionalmente, la regulación divide al país en dos regiones diferentes para la distribución del gas - la costa atlántica y el interior del país, lo que impide el desarrollo de economías de escala y reduce la competencia tanto en la compra como en la venta de gas, con lo que el mercado se enfrenta a un oligopolio y a un oligopsonio.

6.8. Agua Potable y Alcantarillado

- El marco regulatorio del sector debe actualizarse para permitir la consolidación de empresas de cobertura regional e independizar la gestión de las empresas y sus inversiones de las administraciones municipales. Con esto se puede lograr que las tarifas cobradas a los usuarios reflejen la realidad de la eficiencia administrativa y operativa de las compañías y la calidad del servicio prestado, al tiempo que garantizan la generación de los excedentes necesarios para realizar las ampliaciones en cobertura y calidad del servicio requeridas.

Es urgente revisar y rediseñar la política de servicio universal de agua para buscar que se superen los errores de inclusión del sector, se establezcan límites de consumo que reflejan los patrones de consumo y se diseñan mecanismos de financiación no distorsionantes.

D. Laboral

1. Importancia del mercado laboral para la inversión extranjera

Las condiciones del mercado laboral influyen de manera muy importante en la atracción de inversión extranjera. Esto se explica por los efectos que tiene el costo y la productividad laboral sobre los costos de producción de las empresas multinacionales.

Existen dos tipos de inversión extranjera que toman decisiones de localización con base en las características del marcado laboral. Por una parte, esta la inversión extranjera que se dirige a países donde existe una mano de obra altamente calificada con el fin de acceder a conocimientos y capacidades para la innovación y el desarrollo de nuevos productos y servicios. De otra parte, existe la inversión extranjera que busca una

relación adecuada de costo laboral y productividad del trabajo con el fin realizar procesos productivos en forma más eficiente. Colombia clasifica como destino en esta segunda categoría. Este tipo de inversión extranjera normalmente persigue destinos de inversión que sirvan de plataforma exportadora.

Javorcik y Spatareanu (2005) estudian, con datos a nivel de firma, la relación entre mercado laboral y la inversión extranjera de 19 países europeos para el período 1998-2001. El estudio utiliza una variedad de medidas del nivel de la regulación en el mercado laboral tales como la flexibilidad para realizar despidos individuales y colectivos, el periodo requerido de preaviso y los pagos de indemnizaciones establecidos por la ley. Los resultados muestran que una mayor flexibilidad del mercado laboral del país receptor de inversión extranjera (comparado con los competidores y con la existente en el país que realiza la inversión) está asociada con mayores flujos de inversión extranjera directa. Los resultados también muestran que la inversión extranjera en el sector servicios es la más sensible a las condiciones del mercado laboral del país receptor de inversión extranjera.

Su importancia se clasifica en Nivel II porque el trabajo es un factor crucial para la determinación de rentabilidad de un proyecto de inversión. En ese sentido, los costos asociados a la mano de obra y la eficiencia del mismo depende en gran parte de la calidad y eficiencia de los trabajadores.

2. Mercado laboral. Debilidades y fortalezas de Colombia

2.1. Debilidades

Altos costos laborales

Una de las debilidades más importantes del Mercado de trabajo colombiano son los altos costos laborales. La remuneración promedio de una hora de trabajo de en empleado en Colombia promedia USD2,2. Esta remuneración incluye los costos salariales y los beneficios y prestaciones sociales. Como se aprecia en el Cua-dro III.31 esta es la remuneración laboral más alta de América Latina después de las remuneraciones al trabajo en Venezuela. Incluso, supera la remuneración laboral en México, Chile y Argentina.

Tomando como indicador de las remuneraciones promedio los salarios mínimos legales, se observa que en Colombia los trabajadores reciben remuneraciones salariales similares a las del resto del continente y en algunos casos inferiores. Mientras el salario mínimo legal en Argentina es de USD215/mes en 2005, la de un trabajador colombiano es de USD175. Los únicos países en la muestra que tiene salarios mínimos legales más bajos que Colombia son México y Brasil, donde el salario mínimo es de USD 86 y USD 122 respectivamente (Cuadro III.32).

Los trabajadores con niveles de educación superior o terciaria en Colombia tienen una remuneración promedio de de USD620 al mes[33]. Esta remuneración es

Cuadro III.31
ÍNDICE DE COMPENSACIÓN LABORAL EN USD

País	Índice	Diferencia con Colombia
Malasia	2,9	0,7
Corea	9,62	7,42
Irland	18,03	15,83
China Mainlar	0,6	-1,54
India	0,37	-1,83
Brasil	2,04	-0,16
México	2,13	-0,07
Venzuela	2,5	0,3
Chile	2,05	-0,15
Argentina	1,75	-0,45
Colombia	2,2	

Estimación: Remuneración total por hora (salarios + beneficios suplementarios).
Fuente: IMD 2004.

[33] Estas remuneraciones se obtienen de entrevistas realizadas a empresas ubicadas en las zonas francas de los respectivos países. Para el caso colombiano se hicieron entrevistas en la zona franca de Cartagena y en la de Bogotá.

Cuadro III.32
COMPENSACIONES SALARIALES MENSUALES EN US$

País	Salario mínimo legal mensual en US$	Salario mensual con empleado con eduación superior US$
Argentina	215	960
Brasil	122	650
Chile	177	850
Colombia	175	620
Costa Rica	181	608
México	86	712

Fuente: Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, OIT 2005, TSG Free Trade Zones Benchmark.

inferior a la remuneración promedio de los trabajadores calificados en todos los países de la muestra excepto Costa Rica.

Alta contribución a la seguridad social por parte del empleador

El Cuadro III.33 muestra que la participación de las contribuciones no salariales (parafiscales y seguridad social) se han incrementado sustancialmente, pasando de representar el 41,5% al 47,8% del salario mensual. De estos costos, el empleador pasó de cubrir el 34% al 40,7%.

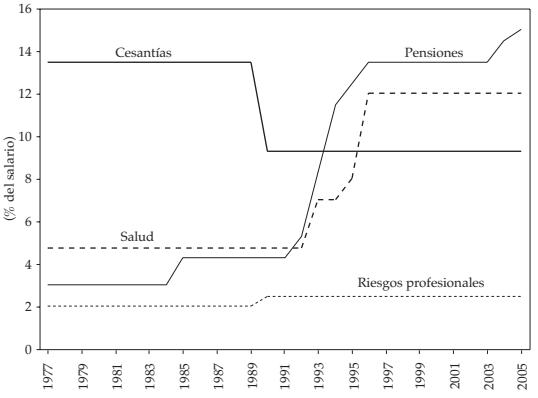
Uno de los principales obstáculos para la profundización del mercado laboral en Colombia, en detrimento de su eficiencia, son los altos costos laborales no salariales que enfrentan las firmas al contratar trabajadores (Gráficos III.17 y III.18). Diversos analistas han advertido ya sobre las consecuencias de este tipo de costos sobre el empleo, ya que aunque técnicamente no son impuestos, surten el mismo efecto. Cárdenas y Bernal (2003) muestran que las reformas de 1990 y 1993, que aumentaron los costos laborales no salariales vía incrementos en los aportes de salud y pensiones, tuvieron un efecto negativo sobre la demanda de empleo. Asimismo, Clavijo y Lozano (2001) argumentan que estas cargas, que consideran un impuesto puro, no solo tienen efectos negativos en materia de genera-

Cuadro III.33
COSTOS LABORLES NO SALARIALES
(% del salario mensual)

	Antes de 1990	2005
Contribuciones a la seguridad	**32,5**	**38,8**
Salud	10,0	12,0
Pensiones	6,5	15,0
Censatías	9,3	9,3
Retroactividad de cesantías	4,2	-
Riesgos profesionales	2,5	2,5
Contribuciones parafiscales	**9,0**	**9,0**
Cajas de compensación	4,0	4,0
ICBF	3,0	3,0
SENA	2,0	2,0
Total	**41,5**	**47,8**
A cargo del empleador		
Contribuciones a la seguridad	**25,0**	**31,0**
Salud	4,7	8,0
Pensiones	4,3	11,3
Cesantías	9,3	9,3
Retroactividad de cesantías	4,2	-
Riesgos profesionales	2,5	2,5
Contrbuciones parafiscales	**9,0**	**9,0**
Cajas de compesación	4,0	4,0
ICBF	3,0	3,0
SENA	2,0	2,0
Total	**34,0**	**40,1**

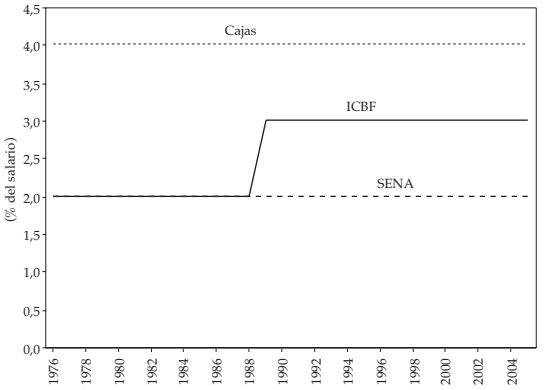
Fuente: Actualización Cárdenas y Bernal, (2003).

Gráfico III.17
EVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Actualización Cárdenas y Bernal (2003).

Gráfico III.18
EVOLUCIÓN DE LAS CARGAS PARAFISCALES
(% salario mensual)



Fuente: Actualización Cárdenas y Bernal (2003).

ción de empleo sino también en la informalidad del mismo, debido a que en este sector es posible evadir estas cargas adicionales.

Las contribuciones a la seguridad social, y en mayor medida las cargas parafiscales, han sido objeto de fuertes críticas. Lora (2001) asegura que las altas contribuciones a la seguridad social no se traducen en resultados satisfactorios en materia de cobertura y aseguramiento y que muchas de las cargas parafiscales no se pueden justificar hoy en día. En particular, argumenta que los aportes a las Cajas de Compensación y al ICBF tendrían que haber disminuido -sin desaparecer- al elevarse las contribuciones a pensiones y al haberse ampliado el acceso a los servicios solidarios de seguridad social, en especial en salud. De forma similar, Clavijo y Lozano (2001) opinan frente a las cargas parafiscales, que la agenda de las Cajas de Compensación ha sido demasiado amplia y difícilmente podría argumentarse que todas sus labores justifican el mantenimiento de un impuesto a la generación de empleo. Por otro lado Gaviria y Núñez (2003) concluyen que a pesar de que la percepción del público sobre el SENA es positiva, sus programas no tiene un impacto visible sobre el ingreso laboral y el empleo de sus participantes, lo que cuestiona su eficiencia en términos de resultados concretos. En conclusión, no es claro que los beneficios y servicios de estas cargas salariales no laborales justifiquen sus elevadas tarifas ni el costo asociado en reducción del empleo formal.

Varios trabajos recientes muestran que los costos laborales (no salariales) de Colombia son bastante altos sobre todo si se comparan con otros países de América Latina. A finales de los ochenta, poco después de las crisis de deuda, los países de Latinoamérica optaron por una agenda de reformas laborales. De acuerdo a Heckman y Pagés (2004), algunas de estas reformas lograron el objetivo de flexibilización y otras, como la colombiana, ajustaron algunos aspectos del mercado laboral pero no lograron disminuir sustancialmente los altos costos laborales no salariales atados a la nómina. Adicionalmente, países como El Salvador, México, Colombia, Uruguay, Brasil y Colombia, se vieron forzados a aumentar las contribuciones a la seguridad social relacionadas con pensiones, para así reducir el déficit actuarial presente en el sistema.

Con el objetivo de cuantificar la carga de la regulación sobre costos laborales no salariales en los países de América Latina y los miembros de la OECD (Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica), Heckman y Pagés (2004) construyeron un índice entre 0 y 1, que no sólo es comparable entre países sino también en el tiempo[34]. Este índice muestra que de los países latinoamericanos sólo Uruguay se encuentra por encima de Colombia; y que éstos dos países junto con Brasil y Argentina presentan valores superiores al promedio de los países desarrollados. Sobresale también que El Salvador, Paraguay y Venezuela se sitúen por debajo del promedio de América Latina; por otro lado la posición de Chile no sorprende no sólo por su alto nivel de desarrollo económico, sino también por sus reformas empezaron diez años antes que en el resto de la región.

De igual forma, la tabla muestra primero la comparación entre países de la contribución a la seguridad so-

[34] Este índice se construye con base al valor presente neto de contratar un empleado promedio.

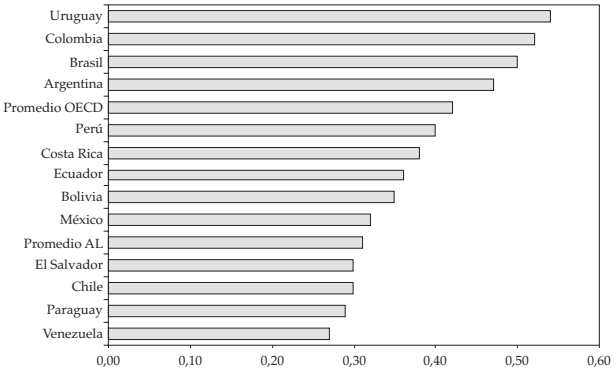
cial como porcentaje del salario. Al igual que en el caso del índice (que considera la totalidad de los costos laborales no salariales), solo Uruguay (41%) presenta contribuciones superiores a las vigentes en Colombia (38%). Resalta el hecho de que las contribuciones en este último país sean casi dos veces el promedio de América Latina (20%) y siete puntos mayores que las de los países que conforman la OECD. Estos datos son consistentes con la clasificación de Djankov et al. (2003), quienes de acuerdo a su índice de seguridad social[35], ubican a Colombia como el país que proporciona el mayor grado de protección a sus trabajadores la región y en una posición similar a la de Europa Continental.

Si se compara la tasa de desempleo urbano para el periodo 2000-2004 en la tabla es claro que existe una relación positiva entre los costos laborales no salariales y el desempleo. En conclusión, a pesar de las reformas laborales de los noventa, Colombia presenta costos laborales no salariales altos si se compara con el resto de países de la región y aún se compara con el grupo de países desarrollados (Gráfico III.19, Gráfico III.20 y Cuadro III.34).

Baja productividad del trabajo

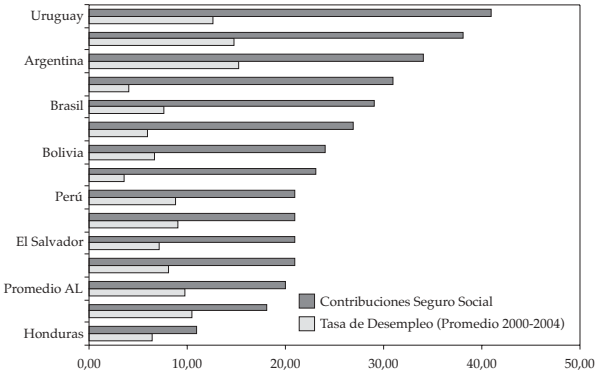
La productividad laboral total en Colombia es baja en comparación mundial y regional, como se observa en el Gráfico III.21. En efecto, con la excepción de India y China, que son los países más poblados del planeta y que, por consiguiente, tienen unas productividades medias sumamente bajas por definición, todos los demás países estudiados presentan productividades unitarias promedio más altas que Colombia.

Gráfico III.19
ÍNDICE DE COSTOS LABORALES NO SALARIALES
(en valor presente neto de costos de contratación, 1999)



Fuente: Heckman y Pagés (2004)

Gráfico III.20
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL, VIGENCIA 2004



Fuente: BID (2003) y CEPAL (2004).

Esta baja productividad de la mano de obra en Colombia se repite en todos los sectores de la economía, siendo especialmente evidente en comparación con países como Irlanda, que muestran productividades en todos los sectores 10 veces superiores a las colombianas, mientras que países como México o Chile logran productividades más elevadas que Colombia en todos los sectores.

Como se observa en el Gráfico III.22, medida como el PIB sobre la fuerza laboral, cayó drásticamente entre 1990 y 1995 y cayo moderadamente entres 1995 y 2000.

[35] Este índice representa la suma normalizada de los siguientes componentes: diferencia entre la edad de jubilación y la esperanza de vida; número de meses necesarios para poder jubilarse y tener derecho a las prestaciones de salud y seguro de desempleo; contribuciones a los programas de pensión y los seguros de salud, desempleo y discapacidad; tasa de reposición de las pensiones, prestaciones del seguro de salud; meses de contribuciones necesarias para tener derecho a beneficios del seguro de salud, y el periodo de espera para poder recibirlos.

Cuadro III.34
TASAS DE IMPUESTOS A LA NÓMINA Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (CSS)
(Algunas comparaciones internacionales)

País	Tasa total (%)	tasa a nómina (%)	Tasa total a CSS (%)	Carga de las CSS a empleados y empleadores
Argentina	38-42	0	38-42	21-25
Brasil	19,15-22,8	8,5	10,75-14,3	3,1-3,3
Colombia	35,6	9	27,5	27,5
Costa Rica	32	0	32	23
Chile	20,05-0,55	0,05	20,04-20,5	0,95
Ecuador	21,5	1	20,5	11,15
El Salvador	19	5,5	13,5	9,5
Estados Unidos	15,3	0	15,3	7,65
España	37.15-37,2	0	37,15-37,2	30,8
México	42,29-4,92	6-8	36,92	30,19
Irlanda	18	0	18	12
Alemania	40,8	0	40,8	20,4
Perú	24,53-5,55	2	22,53-23,55	9,53-10,55
Venezuela	24,17-27,17	2,5-4,5	21,67-22,67	15,42-16.17

Fuente: International Bureau of Fiscal Documentation.

Cuadro III.35
PRODUCTIVIDAD LABORAL UNITARIA TOTAL Y POR SECTOR - 2003
(PIB (USD) por persona empleada por hora)

	Total			Agricultura			Industria			Servicios		
		Diferencia con Colombia			Diferencia con Colombia			Diferencia con Colombia			Diferencia con Colombia	
País	USD	USD	(%)	USD	USD	(%)	USD	USD	(%)	USD	USD	(%)
Malasia	5.122	2.895	130	5.708	2.380	72	13.300	7.070	113	11.039	6.189	128
Corea	12.052	9.825	441	11.181	7.853	236	38.832	32.602	523	24.614	19.764	408
Irlanda	48.093	45.866	2060	44.886	41.558	1249	128.710	122.480	1966	71.442	66.592	1373
China Continental	0.967	-2.226	-100	529	-2.799	-84	4.100	-2.130	-34	2.011	-2.839	-59
India	0.551	-2.226	-100	564	-2.764	-83	2.018	-4.212	-68	4.447	-403	-8
Brasil	3.040	813	37	1.961	-1.367	-41	10.640	4.410	71	5.994	1.144	24
México	6.631	4.404	198	3.577	249	7	16.364	10.134	163	18.080	13.230	273
Venezuela	5.044	2.817	126	4.904	1.576	47	24.268	18.038	290	6.298	1.448	30
Chile	5.928	3.701	166	4.797	1.469	44	21.616	15.386	247	11.466	6.616	136
Colombia	2.227			3.328			6.230			4.850		

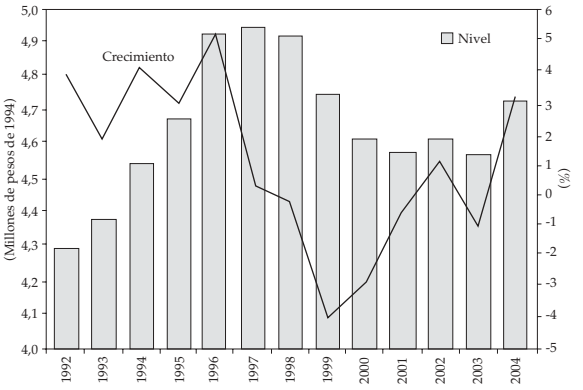
Fuente: IMD World Competitiveness Yearbook 2004

Este resultado es totalmente opuesto a muchos países de la región. Sin embargo, la productividad laboral ha mejorado recientemente gracias a que el crecimiento del producto no ha estado acompañado de una mejora significativa en la ocupación laboral.

Baja educación de la mano de obra (más de secundaria completa y terciaria)

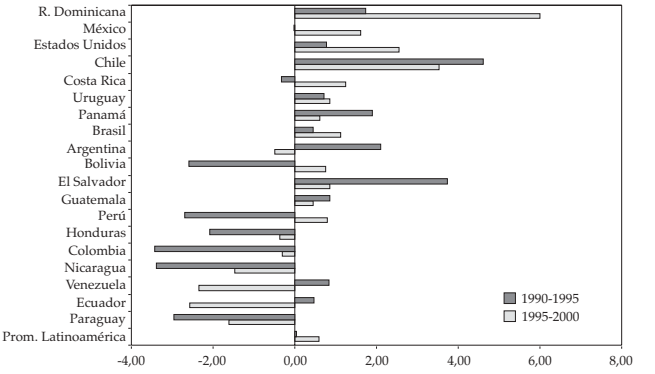
Los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial respecto de la matrícula en educación post-se-

Gráfico III.21
PRODUCTIVIDAD LABORAL
(Productividad media laboral = PIB/ocupados nivel nacional)



Productividad media laboral = PIB/ocupados a nivel nacional.
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Cédito Público.

Gráfico III.22
CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL



Fuente: BID (2003) y CEPAL (2004).

cundaria en Colombia en comparación con el mundo se presentan en el Cuadro III.36. Esta información muestra que Colombia presenta un nivel de matrícula en educación post-secundaria sumamente bajo al ser comparado con países de igual o mayor ingreso *per cápita*. Ello quiere decir que países con los que Colombia compite por atracción de inversión extranjera, como Chile, Argentina, Malasia y Filipinas, cuentan con un nivel de entrenamiento y capacitación de su mano de obra superior al colombiano.

Cuadro III.36
MATRICULADOS EN EDUCACIÓN TERCIARIA COMO PORCENTAJE DEL GRUPO DE EDAD CORRESPONDIENTE*

País	1998	1999	2000	2001	2002	Diferencia con Colombia 2001
Corea	64,7	71,7	77,6	82,0	84,7	57,8
Australia	63,9	63,0	63,2	64,6	74,3	40,5
Argentina	46,9	47,9	52,1	56,3	n.a	32,1
Irlanda	44,5	46,2	47,3	49,9	n.a	25,7
Chile	33,8	37,5	37,5	n.a	42,4	18,1 [a]
Filipinas	29,4	n.a	31,2	31,1	n.a	6,9
Malasia	22,9	23,9	27,0	26,6	n.a	2,4
Colombia	21,2	22,2	23,3	24,2	24,3	-
México	18,3	19,6	20,5	21,5	n.a	-2,7
Costa Rica	16,8	16,4	16,6	20,5	19,9	-3,7
Brasil	13,6	14,9	16,5	18,2	n.a	-6,0
El Salvador	18,3	18,1	17,3	16,7	17,4	-7,5
Honduras	13,5	14,3	14,8	15,2	n.a	-8,9
China	6,2	7,5	9,8	12,7	n.a	-11,5
India	n.a	10,6	10,9	11,4	n.a	-12,7

* Es el total de matriculados en educación terciaria, sin importar la edad, como porcentaje del grupo de edad que corresponde a dicho nivel de educación-

[a] Para Chile la comparación se hizo para 2002 en lugar de 2001-

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators on-line, abril 2005.

Un mecanismo que ha sido empleado con éxito en el pasado por países con deficiencias de oferta de mano de obra con adecuados niveles de entrenamiento y capacitación ha sido el de promover la inmigración de personas con altos niveles de capacitación que puedan generar aumentos de productividad y de conocimiento domésticamente. Lamentablemente, la situación de orden público, la ausencia de una política de inmigración definida y legislación vigente respecto de la expedición de visas y el régimen de inmigración a Colombia se unen para lograr un bajísimo atractivo para personas extranjeras de elevados niveles de capacitación para motivarlas a emigrar desde su país de origen e instalarse en Colombia, como se aprecia en el Cuadro III.37 (Gráfico III.23).

Es importante aclarar que aunque el porcentaje de matriculados en educación universitaria no es competitivo con respecto a países europeos y asiáticos, el país sobrepasa a algunos de nuestros competidores directos en América Latina.

2.2. *Fortalezas*

Flexibilidad para negociar salarios

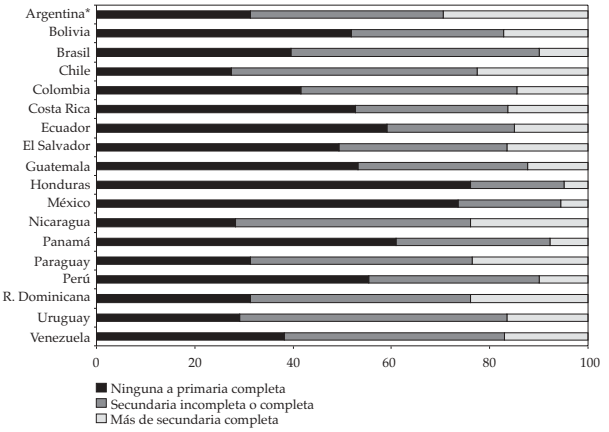
En Colombia existe una amplia facilidad para negociar directamente el salario entre empleadores y trabajadores. Así lo corrobora la percepción de los inversionistas reportada en el Cuadro III.43. Es decir que los empleadores consideran que en Colombia es posible negociar los salarios con bastante flexibilidad legal y que el marco regulatorio vigente no genera rigideces artificiales en ese proceso de negociación salarial. Nótese que los niveles de flexibilidad exhibidos por Colombia son similares a los de los países emergentes en Asia. Sin embargo, es importante resaltar que la negociación laboral no permite tener salarios más bajos del salario mínimo mensual. Esto impide aprovechar plenamente las ventajas que ofrece la relativa flexibilidad de contratación y de horarios en Colombia. Por eso más adelante se recomienda flexibilizar aún más los esquemas de remuneración para permitir el pago de salarios mínimos por hora (Cuadro III.38).

Cuadro III.37
ATRACTIVO DEL PAÍS PARA PERSONAS EXTRANJERAS ALTAMENTE CAPACITADAS
(Calificación: 1 es poco atractivo y 10 muy atractivo)

País	Calificación	Diferencia con Colombia
Malasia	7,2	3,7
Corea	4,3	0,8
Irlanda	7,3	3,8
China Continental	5,2	1,7
India	5,2	1,7
Brasil	5,2	1,7
México	4,1	0,6
Venezuela	1,9	-1,6
Chile	7,0	3,4
Argentina	2,3	-1,3
Colombia	3,5	.

Fuente: IMD World Competitiveness Yearbook 2004.

Gráfico III.23
COMPOSICIÓN DE LA FUERZA LABORAL POR NIVEL DE EDUCACIÓN



* Área urbana
Fuente: Calvo, Pagés-Serra - BID, (2003).

Flexibilidad para contratar y despedir trabajdores[36]

Consistentemente con lo mostrado en la sección anterior, la misma fuente identifica que los empresarios encuestados estiman que en Colombia las rigideces que establece el régimen laboral para la contratación y despido de empleados son relativamente bajas en comparación con el resto de América Latina y del mundo,

Cuadro III.38
CAPACIDAD DE DEFINICIÓN DE LOS SALARIOS POR LOS EMPLEADOS
(Calificación: 1 es baja capacidad y 7 es alta)

País	Calificación	Diferencia con Colombia
Malasia	5,2	0,0
Corea	5,4	0,2
Irlanda	2,9	-2,3
China	5,2	0,0
India	5,1	-0,1
Costa Rica	4,5	-0,7
Brasil	4,1	-1,1
México	4,8	-0,4
Venezuela	4,2	-1,0
Chile	6,1	0,9
República Dominicana	5,0	-0,2
Argentina	3,8	-1,4
Panamá	5,1	-0,1
Perú	5,8	0,6
Ecuador	4,7	-0,5
Colombia	5,2	

Fuente: Global Competitiveness Report 2004 - 2005.

en promedio, como se aprecia en el Cuadro III.43. De hecho, llama la atención que en el contexto mundial Colombia tiene una percepción de mayor flexibilidad que Irlanda, Corea e India. A nivel internacional se ha señalado que una de las mejores formas para flexibilizar la legislación laboral, se refiere a facilitar las condiciones para efectuar contratos por un término determinado, lo que permite que los empleadores puedan contratar trabajadores cuando la demanda de sus productos aumenta, sin que se generen altos costos cuando dicha demanda baja y los trabajadores deben ser despedidos. En este sentido, en el estudio Doing Business 2005, publicado por el Banco Mundial se señala: "Colombia, México y Panamá permiten contratar por tiempo determinado, solo para tareas específicas y por un año (...)"[37]. Lo anterior respecto a Colombia, no tiene en cuenta que existen cuatro modalidades para contratar a término fijo (Cuadro III.39).

En Colombia se tiene la posibilidad de contratar para la realización de una obra o labor determinada, durante un lapso determinado inferior a un año prorrogable en tres oportunidades por un período igual o inferior al plazo inicialmente pactado y por un término determinado no superior a tres años que puede ser prorrogado indefinidamente, por períodos de al menos un año. Solo se evidencian limitantes respecto a la contratación que se efectúe mediante empresas de servicios temporales, donde solo puede prorrogarse un contrato por seis meses adicionales.

En general, se puede concluir que en Colombia existen posibilidades adecuadas para efectuar contrataciones por un término determinado, lo que puede permitir a los inversionistas adaptarse a las características del negocio que pretendan realizar. Las características de la legislación colombiana implican que el inversionista pueda efectuar contrataciones por lapsos de tiempo determinados sin que se generen costos por la terminación de los contratos, siempre y cuando haga una evaluación apropiada referente a los lapsos por los cuales se requiere contratar.

Flexibilidad en los horarios

Para determinar si un país ofrece condiciones laborales flexibles se deben tener en cuenta los siguientes factores: si existe la posibilidad de efectuar trabajo los fines de semana, si la semana consta de mas de 5 días y medio de trabajo, si el trabajo puede extenderse a mas de 12 horas diarias y si el período de vacaciones pagadas es de menos de 21 días al año. Respecto a los anteriores indicadores, en Colombia es posible trabajar los fines de semana, concediendo un día de descanso remunerado a la semana. El trabajo puede extenderse hasta 10 horas (8 horas ordinarias, más dos extras) y el periodo de vacaciones es de 15 días hábiles anuales.

[36] Frente a sus competidores, Colombia presenta resultados negativos respecto al índice de dificultad de contratación lo que influye en el índice de rigidez laboral. Lo anterior tiene como causa, que en el estudio del Banco Mundial, *Doing Bussines* 2005, no se haya tomado en cuenta que en Colombia existe una amplia gama de posibilidades para la realización de contratos por un término determinado.

[37] Ibídem, página 29.

Cuadro III.39
MODALIDADES DE CONTRATACIÓN A TÉRMINO FIJO

Tipo de contrato	Término fijo inferior a un año	Empresas de servicios temporales	Término fijo superior a un año	Obra o labor contratada
Plazo	Inferior a un año, prorrogable por tres periodos iguales o inferiores	6 meses prorrogables hasta por 6 meses más	De 1 a 3 años prorrogable indefinidamente por periodos de por lo menos 1 año	Duración de la obra o labor
Terminación	Al cumplirse el plazo. Requiere preaviso de 30 días, por regla general	En cualquier momento	Al cumplirse el plazo. Requiere preaviso de 30 días, por regla general	Duración de la obra o labor
Actividades	Cualquiera	Actividades espefícicas (Ley 50): ❍ Labores ocasionales. ❍ Reemplazo personal vacaiones o licencia ❍ Incrementos en producción o ventas	Cualquiera	Sujeta a la realización de la obra o labor determinada
Costos	Salario y prestaciones sociales	Salario, prestaciones y comisión negociable	Salario y prestaciones sociales	Salario + prestaciones sociales
Costos del despido sin justa causa	Salarios que falten para cumplir el término del contrato	No aplica	Salarios que falten para cumplir el término del contrato	Lo que falte para terminar la obra o labor, sin ser inferior a 15 días de indemnización

Como se puede ver, Colombia cumple satisfactoriamente con los anteriores criterios, con excepción de la posibilidad de trabajar 12 horas diarias ya que la jornada laboral está condicionada a 10 horas diarias, 8 ordinarias mas 2 extras.

Otro factor que debe tenerse en cuenta y que confirma la reciente flexibilización en la legislación laboral colombiana, tiene que ver con la ampliación de la jornada laboral diurna así: a partir de la entrada en vigencia de la Ley 789 de 2002, el trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis de la mañana y las diez de la noche y el trabajo nocturno comienza a las diez de la noche y termina a las seis de la mañana del día siguiente, por lo que se pueden realizar dos turnos de trabajo sin que se generen recargos por trabajo nocturno. Lo anterior revela además una ventaja competitiva frente a otros países, si se toman los casos de México, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Colombia y Ecuador se evidencia que Colombia es el país que establece una jornada diurna más larga (Cuadro III.40).

3. Diagnóstico

Como se señaló en el análisis de fortalezas y debilidades, el alto costo laboral se constituye en el principal problema de competitividad de Colombia en lo que tiene que ver con el trabajo. Si bien los costos salariales no son mayores a los de la región, los altos costos laborales no salariales como los beneficios, prestaciones sociales y contribuciones parafiscales encarecen el trabajo en 60% del costo salarial. Estos altos costos labo-

Cuadro III.40
DURACIÓN DE LA JORNADA LABORAL LATINOAMÉRICANA

	México	Chile	Costa Rica	R. Dominicana	Colombia	Ecuador
Jornada diurna	6 a.m. - 8 p.m.	6 a.m. - 9 p.m.	5 a.m. - 7 p.m.	7 a.m. - 9 p.m.	6 a.m. -10 p.m.	6 a.m. - 7 p.m.
Jornada nocturna	8 p.m. - 6 a.m.	9 p.m. - 6 a.m.	7 p.m. - 5 a.m.	9 p.m. - 7 a.m.	10 p.m. - 6 a.m.	7 p.m. - 6 a.m.

Fuente: Basado en estudio realizado por Arauho Ibarra& Asociados S.A. para la Cámara de Industriales de Pichincha, Ecuador 2003.

rales ayudan a entender porque en Colombia se observan altas tasas de desempleo, como se aprecia en el Cuadro III.41. Tan sólo Argentina y Venezuela presentaron tasas de desempleo más altas que las colombianas en 2003, mientras que países de la región, como México, tienen tasas de desempleo inferiores en diez puntos porcentuales a las colombianas. Además, si se compara la situación del empleo como porcentaje de la población resulta claro que Colombia tiene me-nos cantidad de personas empleadas por 100 habitantes que la mayoría de los países estudiados en esta comparación. Las excepciones son Argentina y Venezuela, en América Latina, y Malasia.

Los altos costos laborales también contribuyen a explicar las altas tasas de informalidad y subempleo en Colombia. En el sector informal de la economía es posible evadir más fácilmente los aportes a seguridad social y las contribuciones parafiscales (Clavijo y Lozano, 2001 y Alm y López, 2002). Un estudio reciente de Colombia Productiva y Fedesarrollo realizado por Cárdenas y Mercer (2005) muestra que incrementos de 1% en los costos laborales no salariales se traducen en aumentos de la informalidad en 1,4%. Si se tiene en cuenta que las empresas multinacionales tienden a evitar realizar prácticas informales, es posible entender como el alto costo laboral puede afectar decisiones de localización.

El segundo problema más importante que tiene el mercado laboral es la baja productividad del trabajo en términos comparativos. Un país puede tener costos laborales altos mientras tenga una productividad laboral mayor que la de los países competidores. Sin embargo los altos costos laborales y bajas productividades del trabajo hacen que la ventaja comparativa colombiana se erosione. Estos resultados resultan sorprendentes si se tiene en cuenta las altas inversiones públicas y privadas en educación formal y en educación técnica. De hecho, una parte importante de las contribuciones parafiscales se orientan a capacitar y entrenar la mano de obra en Colombia a través del SENA y de las mismas Cajas de Compensación Familiar que prestan para educación y reentrenamiento laboral. Para aumentar la productividad laboral es importante la reactivación económica, pero también es que los conocimientos y competencias laborales aumenten significativamente. Aunque el gasto en educación y en entrenamiento vocacional es alto en Colombia, la evidencia parece indicar que subsisten importantes problemas de cobertura y calidad de la educación. De hecho, las más altas tasas de desempleo en Colombia son

Cuadro III.41
DESEMPLEO COMO % DE LA FUERZA LABORAL Y EMPLEO COMO % DE LA POBLACIÓN TOTAL - 2003

	Desempleo		Empleo	
País	**(%)**	**Diferencia con Colombia**	**(%)**	**Diferencia con Colombia**
Malasia	3,4	-10,8	*37,4*	*-1,8*
Corea	3,4	-10,8	46,2	7,0
Irlanda	4,6	-9,6	45,9	6,7
China Continental	4,3	-9,9	57,6	18,4
India	10,3	-3,8	40,3	1,2
Brasil	10,5	-3,7	44,1	5,0
México	3,3	-10,9	39,7	0,5
Venezuela	*18,4*	*4,2*	40,5	1,3
Chile	8,5	-5,7	*35,0*	*-4,2*
Argentina	*15,6*	*1,4*	*31,8*	*-7,4*
Colombia	14,2		39,2	

Fuente: IMD World Competitiveness Yearbook 2004.

de personas con algún grado de educación secundaria seguido por personas con algún grado de educación superior. La evidencia también muestra que estos grupos tienen altas tasas de persistencia de desempleo (Meléndez y Paredes, 2004).

En los últimos años Colombia ha avanzado significativamente hacia la flexibilización del mercado de trabajo. Actualmente, Colombia tiene indicadores de flexibilidad para contratar y despedir muy similares a las del resto de países de la región y una importante flexibilidad en materia de horarios. La flexibilidad salarial en Colombia también es similar a la de otros países en la región, sin embargo, dados los altos costos laborales, para Colombia podría ser importante avanzar hacia una mayor flexibilización salarial.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que para que Colombia tenga similares niveles de competitividad de la mano de obra y evitar la erosión de su ventaja comparativa es urgente actuar en varios frentes. Por una parte, es importante una reducción de los aportes a seguridad social y contribuciones a parafiscales. De otra parte, Colombia necesita fortalecer sus programas de educación secundaria y de entrenamiento técnico y tecnológico para aumentar la productividad laboral.

E. Sistema financiero

1. Importancia del sistema financiero y el mercado de capitales para los inversionistas internacionales

El sistema financiero se ubica en Nivel I y II de importancia para los inversionistas internacionales. En nivel I porque la solidez del sistema financiero y el desarrollo del mercado de capitales incide sobre el nivel de riesgo de los países. Las últimas crisis cambiarias en países emergentes han estado asociadas de una manera o de otra a crisis financieras. De hecho, algunos autores han acuñado el término de crisis gemelas (Haussman, 1996; Kaminsky y Reinhardt 1997). Como ya se señaló en el capítulo sobre macroeconomía, las oscilaciones fuertes de la tasa de cambio tienen efectos importantes sobre las utilidades, en tanto que las depreciaciones fuertes de la moneda local afectan significativamente el valor de los activos de los inversionistas. Las corridas financieras, que ocurren en sistemas financieros donde los intermediarios no están adecuadamente supervisados, tienden a incrementar las expectativas de depreciación de las monedas locales y presionar situaciones de crisis cambiaria. A su vez, depreciaciones fuertes de la moneda local durante crisis cambiarias pueden dar lugar a crisis financieras en la medida en que las instituciones financieras tengan una estructura de pasivos en moneda extranjera alta.

A su vez, el desarrollo del mercado de capitales incide sobre el riesgo soberano, en la medida en que países donde no existe una gama amplia de acciones y bonos públicos y privados que permita una diversificación adecuada del riesgo sectorial son más propensos al país a crisis cambiarias. Por ejemplo, cuando el mercado de capitales carece de una oferta amplia de activos financieros y los intermediarios financieros e inversionistas no pueden invertir sus excedentes de liquidez en otro tipo de activos distintos a títulos del tesoro que también sean relativamente líquidos, cambios fuertes en el precio (subidas de tasas) de los títulos públicos generalmente generan corridas y crisis cambiarias. Esto se debe a que los inversionistas no tienen opciones de diversificación del riesgo distinto a invertir en el exterior.

El sistema financiero también es Nivel II porque la ausencia de oportunidades de financiamiento de corto y largo plazo baratas para las multinacionales y sus proveedores de insumos y partes tiene consecuencias en los costos de proyectos de inversión y en la asignación eficiente de recursos. En el caso de las multinacionales que participan en los mercados de bienes durables como electrónicos, maquinaria y equipo y equipo de transporte, la ausencia de un sistema financiero que permita financiar el consumo durable doméstico impone importantes limitaciones al crecimiento de las filiales en el país receptor de inversión.

La importancia del sistema financiero se ve reflejado en las encuestas a los inversionistas hecho por AT Kear-

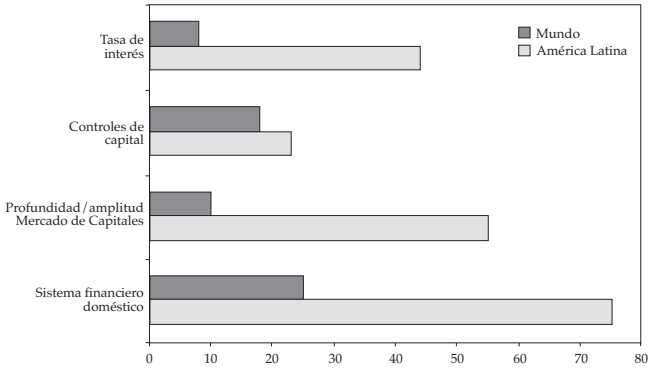
ney. Los aspectos sobre solidez y desarrollo del sistema financiero, desarrollo del mercado de capitales y tasas de interés tienen una alta importancia para los inversionistas extranjeros en América Latina (ver Gráfico III.24). La razón radica en los dos aspectos discutidos anteriormente. Por una parte, la solidez del sistema financiero y el desarrollo del mercado de capitales hacen que los países en desarrollo sean menos vulnerables a los choques externos y por lo tanto reduce los riesgos de grandes depreciaciones cambiarias. De otra parte, la existencia de un sistema financiero profundo y con bajas tasas de interés permite a las multinacionales acceder a más fuentes de financiación, facilita el acceso al crédito y el desarrollo de las empresas proveedoras de insumos y partes de las filiales de las multinacionales y permite un rápido crecimiento de la demanda doméstica.

2. Análisis de las fortalezas y debilidades

2.1. Fortalezas

La evolución del sistema financiero después de la crisis ha sido positiva, se ha mejorado la calidad de la cartera, se ha ganado eficiencia y la rentabilidad obtenida últimamente ha permitido que las pérdidas acumuladas desde 1998 se acerquen a cero. Adicionalmente, ha mejorado la solidez patrimonial de los deudores del sistema y el sector financiero ha avanzado en la evaluación y manejo del riesgo de crédito. En buena medida esto es consecuencia de mejoras en los esquemas de autorregulación y evaluación y manejo interno del riesgo.

Gráfico III.24
IMPORTANCIA DEL SISTEMA FINANCIERO PARA LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS



Fuente: ???.

Otra fortaleza importante del sistema es el mayor tamaño de las entidades de crédito que está resultando del proceso de fusiones y adquisiciones adelantadas en los últimos años. Esto es importante en la medida en que las entidades resultantes se han fortalecido patrimonialmente y han aumentado la gama de productos financieros. Este proceso de consolidación se ha traducido en ganancias en eficiencia y rentabilidad, aunque estas podrían ser mayores de permitirse una mayor integración de negocios.

La regulación en Colombia se considera adecuada para la estabilidad del sistema financiero y el rigor en los normas de capital en Colombia es superior a la de la mayoría de países de América Latina (Cuadro III.42). Se considera una fortaleza porque una adecuada razón capital/activos le permite al sistema reducir los costos de las crisis y amortiguar perdidas y quiebras.

2.2. Debilidades

Baja profundización bancaria

La profundización bancaria en Colombia es baja en relación a los demás países de América Latina (Gráfi-

Cuadro III.42
REGULACIONES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

País	Regulación
Chile	8,48
Colombia	7,47
Brasil	6,38
México	4,99
Venezuela	3,88
Argentina	3,39

Nota: 1 = inadecuada para la estabilidad financiera.
9 = adecuada para la estabilidad financiera.
Fuente: imd, World Competitiveness Yarbook, 2004.

co III.25), además, debido a la crisis de finales de los noventa se retrocedió en este aspecto debido a la caída en los depósitos bancarios, el deterioro de la calidad de cartera y del nivel de solvencia de los intermediarios, además de la recomposición de la cartera hacia títulos del gobierno, fenómeno que puede disminuir la disponibilidad de recursos para el sector privado.

Baja eficiencia con respecto a los principales competidores

La eficiencia, medida como la razón gastos administrativos a activos, muestra que en Colombia a pesar del avance que se ha hecho todavía existe una gran diferencia con países como Chile, México y Perú, hecho que le resta competitividad en la región (Gráfico III.26).

Elevado margen de intermediación

El margen de intermediación en Colombia es elevado en relación a los demás países de la región (Cuadro III.43). En concordancia con las mejoras en eficiencia que ha experimentado el sistema el margen de intermediación se ha reducido, aunque no lo suficiente como para estar en el promedio de América Latina. Estas diferencias en el margen significan que el costo del crédito para los inversionistas es más elevado en Colombia que en los demás países.

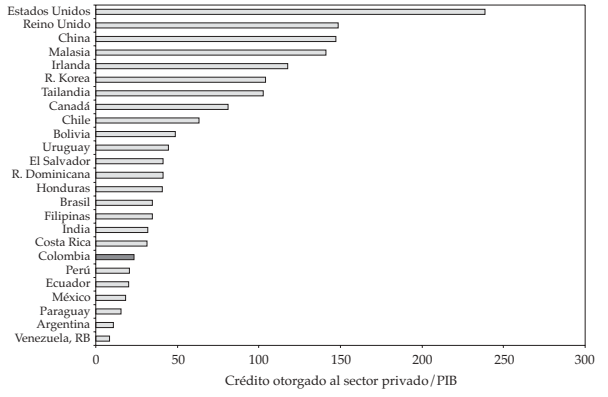
Nivel de riesgo

En el tema de riesgo una de las debilidades del sistema tiene que ver con la recomposición de la cartera a favor del sector público, especialmente el Gobierno Nacional Central (GNC). La vulnerabilidad se deriva de la mayor exposición al riesgo soberano, pues se ha mostrado como la capacidad de pago del sector público se ha deteriorado, además del mayor riesgo de mercado que asume el sistema. Esto último porque la mayor parte de la deuda del sector público con el sector financiero es en títulos de deuda, TES B, lo que significa que el sistema puede experimentar grandes pérdidas por movimientos adversos en la tasa de interés (Cuadro III.44).

Des-intermediación

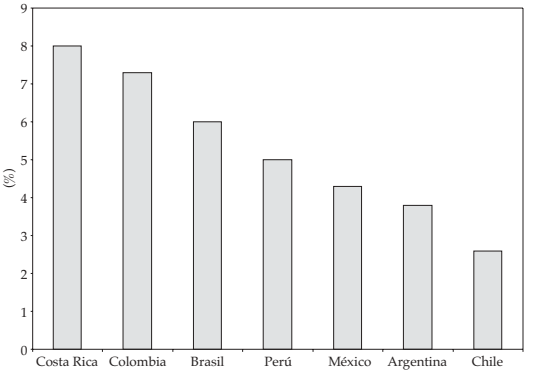
En Colombia se observa un fenómeno de des-intermediación desde finales de la década de 1990, señales de ello son el aumento de la demanda de efectivo y la reducción en el número de cuentas corrientes y de ahorros. En el primer caso el efectivo en circulación pasó de representar el 48% de la base en junio de 1998 para

Gráfico III.25
PROFUNDIZACIÓN BANCARIA
(%) 2003



Fuente: Banco Mundial, WDI abril 2005.

Gráfico III.26
EFICIENCIA: GASTOS ADMINISTRATIVOS/
ACTIVOS (Promedio 1995-2002; %)



Fuente: Fedesarrollo, 2004.

Cuadro III.43
MARGEN DE INTERMEDIACIÓN
TASA DE COLOCACIÓN - TASA DE CAPTACIÓN (%)

País	1990	1995	2000	2002	2004
Argentina	n.a.	5,9	2,8	12,4	4,2
Brasil	n.a.	n	39,6	43,7	39,7
Chile	8,5	4,4	5,6	4,0	3,2
Colombia	8,8	10,4	6,6	7,4	7,3
Rep. Dominicana	n.a.	15,7	9,2	9,5	11,5
Ecuador	-6,1	12,4	7,8	9,6	5,6
México	n.a.	19,6	8,7	4,4	4,5
Panamá	3,6	3,9	3,4	5,6	6,6
Perú	2.335,0	11,5	14,6	10,5	11,5
Venezuela	7,7	15,0	8,9	7,6	5,9

Fuente: FMI, IFS.

Cuadro III.44
EXPOSICIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO A SUS DEUDORES

	Abril 2004		Abril 2005		
País	Billones de pesos de marzo de 2005	(%)	Billones de pesos de marzo de 2005	(%)	Crecimiento real (%)
Sector público					
Cartera	4,9	6,1	4,6	5,1	-6,1
Títulos	21,4	26,9	25,6	28,6	19,8
Total	**26,3**	**33,0**	**30,2**	**33,8**	**15,0**
Sector corporativo privado					
Cartera	30,6	38,4	35,5	39,6	16,1
Títulos	0,3	0,4	0,5	0,5	65,0
Total	**30,9**	**38,7**	**36,0**	**40,1**	**15,6**
Sector hogares					
Cartera	21,2	26,6	21,1	23,6	-0,3
Consumo	10,9	13,7	13,6	17,1	24,9
Hipotecaria	10,1	12,6	7,1	8,9	-29,2
Titularizaciones	1,3	1,6	2,3	2,5	73,7
Total	**22,5**	**28,2**	**23,4**	**26,1**	**4,0**
Total monto expuesto	**79,7**	**100,0**	**89,6**	**100,0**	**12,5**
Total expuesto sobre activos	**-**	**75,9**	**-**	**76,2**	**0,0**

Fuente: Banco de la República, Informe de Estabilidad Financiera julio 2005.

situarse en niveles superiores al 70% a partir del segundo semestre de 2001, y en la actualidad el efectivo es el 74% de la base. En el segundo caso se tiene que mientras en el 2000 había por cada 100 habitantes 30,5 cuentas de ahorros y 4,7 cuentas corrientes en junio de 2005 la relación era de 28 y 5 cuentas de ahorros y corrientes por cada 100 habitantes respectivamente[37].

Si bien es cierto que la mayor demanda de efectivo es ocasionada por diversos factores como las menores tasas de inflación e interés, la expansión de los medios de pago electrónicos, la dinámica de la economía sub-

[37] Asobancaria, informe de captaciones por rango.

terránea, los impuestos a las transacciones financieras, entre otros, debe prestarse especial atención en el efecto que tiene este último, pues a diferencia de la inflación y las tasas de interés el gravamen le introduce distorsiones al sistema (Cuadro III.45). En la medida que se incremente la base una menor porción de ella se convierte en depósitos y por lo tanto se reduce el potencial de expansión del crédito. Adicionalmente, el impuesto puede tener efectos de cascada en los sectores de la economía que usan el sistema financiero para facilitar las transacciones, introduciendo de esta manera ineficiencias.

En ejercicios realizados para Colombia se ha encontrado en todos los casos que la introducción del impuesto está asociada a perdidas de bienestar, aumentos del margen de intermediación y reducciones de la rentabilidad de los bancos. Arias, Carrasquilla y Galindo (2002) muestran que los incrementos graduales del impuesto a las transacciones financieras tiene un impacto negativo en términos de bienestar que es mayor al ocasionado por los incrementos en el impuesto de renta. La razón de este resultado es que mientras el impuesto a la renta grava todos los factores productivos el impuesto a las transacciones grava uno solo de ellos, además la base del impuesto de renta es mayor. Estas dos diferencias implican que la misma meta de recaudo puede lograse con los dos impuestos pero con incrementos inferiores en la tasa del impuesto de renta y por lo tanto con un deterioro menor del bienestar. Arbeláez, Burman y Zuluaga (2002) encontraron, con datos hasta 2001, que la imposición del gravamen a las transacciones esta relacionado con aumentos en el margen de intermediación y reducciones en la rentabilidad de las entidades de crédito porque hace a las transacciones financieras más costosas y además como consecuencia de la des-intermediación se reduce la liquidez y los ingresos para realizar prestamos.

Baja protección a los acreedores

Por último, la normatividad existente no protege efectivamente a los acreedores (Cuadro III.46). Esto quiere decir que la legislación está diseñada de tal forma que los acreedores tienen dificultades para realizar la apropiación de las garantías del crédito. Una protección inadecuada de los acreedores inhibe la intermediación y puede ampliar las perturbaciones adversas sobre el ciclo.

3. Diagnóstico

A partir del proceso de liberalización financiera de los años noventa, que redujo sistemáticamente el encaje bancario, las inversiones forzosas y elimino barreras a la inversión extranjera, el sistema financiero colombiano registró importantes mejoras en eficiencia y una significativa reducción en los márgenes de intermediación (Barajas, Steiner *et al.* 1999). Sin embargo, la evolución positiva de estos aspectos no ha sido suficiente para situar a Colombia en una mejor posición de competencia respecto a los demás países del área. En la actualidad, Colombia registra niveles de profundiza-

Cuadro III.45
IMPUESTO A LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS
PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS DEL GNC Y EL PIB

País	1990	1995	2000	2002	2004
1999	4,65	5,48	0,6	0,20	3,0
2000	4,57	5,28	0,6	0,20	3,0
2001	5,17	5,73	0,8	0,30	2,5
2002	4,77	5,33	0,7	0,30	2,4
2003	4,72	5,17	0,7	0,30	2,3
2004	5,62	6,09	0,9	0,40	2,2

Fuente: CONFIS, cálculos propios.

Cuadro III.46
PROYTECCIÓN A LOS ACREEDORES

País	Derechos de los acreedores	Imperio de la Ley	Derechos efectivos de los acreedores
Argentina	0,0	0,5	0,0
Bolivia	0,0	0,4	0,0
Brasil	0,25	0,46	0,12
Chile	0,5	0,75	0,38
Colombia	0,0	0,37	0,0
Costa Rica	0,5	0,65	0,33
Ecuador	0,25	0,38	0,1
El Salvador	0,25	0,42	0,11
Guatemala	0,0	0,35	0,0
Honduras	0,25	0,35	0,09
Jamaica	0,25	0,45	0,11
México	0,0	0,44	0,0
Panamá	0,5	0,51	0,26
Paraguay	0,25	0,34	0,09
Perú	0,25	0,41	0,1
R. Dominicana	0,25	0,45	0,11
Trinidad y Tobago	0,25	0,58	0,15
Uruguay	0,5	0,61	0,31
Venezuela	0,5	0,35	0,18

Nota: los derechos de los acreedores, el imperio de la Ley y los derechos efectivos de los acreedores se normalizaron en una escala 0-1. Los derechos efectivos de los acreedores son el producto del derecho de los acreedores y el imperio de la Ley.
Fuente: BID 2005.

ción financiera menores a los de otros países competidores en América Latina y las tasas de intermediación continúan siendo particularmente altas para el promedio regional.

Los factores que impiden que el sistema financiero colombiano se desarrolle de una forma más favorable son múltiples. Por una parte, el déficit fiscal y alto nivel de demanda de crédito doméstico del sector público impide una mayor reducción de las tasas de interés en Colombia. Además de estos aspectos, hay otros factores de tipo legal y regulatorio que inhiben un ambiente de competencia mayor. De otra parte, aún subsisten algunas prácticas gubernamentales que introducen importantes distorsiones en el mercado financiero como las normas sobre inversiones forzosas y de encajes y el impuesto a las transacciones financieras. Por último, existen impedimentos legales que afectan los derechos de los intermediarios financieros y el desarrollo de un adecuado mercado de garantías que limita la oferta y demanda de crédito.

Si bien Colombia empezó un proceso de liberalización del sistema de banca especializada, el proceso terminó en un mercado de conglomerados o de holding financieros. Este sistema resultó un compromiso entre el modelo existente en los años ochenta y el modelo de banca universal, en la medida en que permitía algunas economías de escala y de redes, pero mantenía la separación de negocios financieros (Clavijo 2000). Sin embargo, en las actuales condiciones del país, es importante hacer una transición hacia el establecimiento de una banca universal, que permitiría obtener mayores beneficios de la competencia internacional en la medida en que los operadores externos pueden participar en un mayor número de actividades sin tener que incurrir en costos de entrada muy altos. Así mismo, la medida le permite a las instituciones nacionales competir en forma más efectiva al permitirles obtener economías de alcance y de escala.

El otro aspecto fundamental para permitir el desarrollo del sector, reducir las tasas de intermediación y promover la competencia, tiene que ver con avanzar en la eliminación de las distorsiones que generan las intervenciones de las autoridades. En particular, los actuales requisitos de inversiones forzosas y los encajes impiden una mayor reducción de las tasas de intermediación y una mejor asignación del crédito. Además, el gravamen a los movimientos financieros está asociado a incrementos en los márgenes de intermediación y reducciones en la rentabilidad de las entidades de crédito, además de inducir un fenómeno de des-intermediación financiera.

La oferta de crédito en Colombia esta siendo afectada por impedimentos y restricciones de tipo legal que limitan el uso de los bienes muebles e inmuebles como garantías financieras. Mientras en Estados Unidos el crédito con garantía real asciende a 210% PIB y 65% de las existencias de capital sirven como garantía para préstamos, en Colombia el crédito privado con garantías sólo asciende a alrededor del 24% del PIB y el 10% de sus existencias de capital sirven como garantía para préstamos. Incluso, en otros países latinoamericanos

como México y Chile las existencias de capital usados como garantías para prestamos ascienden a 23% y 42% de sus respectivos PIB. Esta incapacidad de utilizar la propiedad como garantía en Colombia significa que la expansión del crédito de manera segura está fuertemente restringida.

Este tipo de barreras legales también afectan la demanda de crédito, en la medida en que la ausencia de garantías contribuye a que las tasas de colocación en el país sean altas. Mientras en Colombia las tasas de colocación oscilan entre el 17 y 20% para casas y automóviles, el riesgo macroeconómico es de sólo 4,5%. Esto quiere decir que entre 8 y 10 puntos porcentuales se dirigen a remunerar el riesgo individual, que podrían reducirse de existir un adecuado marco normativo para las garantías mobiliarias e inmobiliarias. Para reducir las tasas de interés y para ampliar el volumen de crédito privado, se requiere expandir la cantidad de propiedad que pueda garantizar préstamos.

Por último, aunque se han hecho progresos notables con la introducción del SAR, Sistema de Administración de Riesgo Crediticio, es urgente avanzar hacia una mayor flexibilización de los sistemas de administración de riesgo en Colombia. Bajo el actual esquema la pérdida esperada de un crédito incorpora la probabilidad de incumplimiento del deudor y el cálculo de la pérdida en caso de darse el evento, para posteriormente realizar la provisión respectiva. Esto último significa que la provisión es específica para cada intermediario pues depende de la pérdida que espere experimentar. Sin embargo, el sistema continua teniendo un sesgo contra el crédito de las pequeñas y medianas empresas, en la medida en que el SARS pide castigar este tipo de cartera con mayores provisiones que otro tipo de crédito, aunque el intermediario tenga una larga historia crediticia. Esto afecta a los proveedores de las filiales de las multinacionales en Colombia. De otra parte, todavía no hay un manejo adecuado del riesgo derivado de la recomposición de la cartera hacia el sector público ya que no se le asigna en la regulación peso al riesgo de la deuda del GNC.

4. Conclusiones

A pesar de los avances logrados por el sistema financiero en los últimos años, aún persisten debilidades en la regulación, una alta exposición al riesgo crediticio y de tasa de interés, y bajos niveles de provisiones específicas para créditos riesgosos, altos márgenes de intermediación y poca profundidad.

Intermediación financiera: los márgenes de intermediación colombianos son altos en relación de los países de la región, lo que significa que los costos para el usuario de los recursos en Colombia están por encima de la mayoría de los países de la región y en este sentido se estaría impidiendo la canalización del ahorro hacia usos productivos.

Profundización: el crédito otorgado por la banca al sector privado en Colombia se encuentra alrededor del 25% del PIB. Esta baja profundización tiene efectos negativos en el desarrollo si se tiene en cuenta que un mayor acceso de la sociedad al crédito permite una mejor asignación de recursos, es decir que se canaliza el ahorro hacia los proyectos más rentables, y se facilita el manejo del riesgo.

Eficiencia: la eficiencia medida como la proporción de gastos administrativos a activos señalan que Colombia es menos eficiente que los países de la región y además la evolución de este indicador muestra que no se ha mejorado mucho en los últimos años. Lo anterior causa un encarecimiento del crédito y por esta vía puede estar explicando los altos márgenes de intermediación.

Exposición al riesgo: si bien es cierto que el sistema financiero colombiano esta hoy menos expuesto al riesgo de crédito y de mercado que hace unos años, las tasas de crecimiento del crédito de consumo y de la deuda del gobierno con el sistema en forma de títulos de deuda pública, significan que el sistema se hace más vulnerable al cambio en el entorno macroeconómico, en la medida en que choques que afecten negativamente la capacidad de pago de los hogares van a significar

un deterioro de la calidad de la cartera y el sistema deberá asumir costos en términos de provisiones. Por otro lado, cambios adversos en las tasas de interés de los títulos de deuda pública ocasionarían perdidas al sistema derivadas de la perdida de valor de las inversiones y los mayores requerimientos de capital. Hay evidencia que sugiere que las provisiones que realiza el sistema son procíclicas, es decir que se reducen en época de expansión y aumentan en época de contracción, pues sería indicativo de una valoración errónea del riesgo.

Debilidades en regulación: la regulación y supervisión debe ser fortalecida, otorgándole mayor independencia y autonomía a la Superintendencia Bancaria. Los factores que sugieren falta de independencia son la falta de claridad en el procedimiento de nombramiento del Superintendente, la subordinación de la Superintendencia al Ministerio de Hacienda, pues es este último quien expide las normas relativas al sector bancario, y por último el marco legal no protege efectivamente a los supervisores de bancos ni al Superintendente. Adicionalmente, hay problemas por la superposición de responsabilidades entre la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores. Por último, a pesar de que se considera que la regulación es adecuada para la estabilidad financiera hay problemas principalmente en la falta de protección a los acreedores y el alto nivel de intervención del gobierno en los contratos bancarios.

El impuesto a las transacciones financieras le ha introducido distorsiones al sistema, ocasionando desintermediación y restándole competitividad, además de las perdidas de bienestar asociadas y los costos en términos de rentabilidad y eficiencia que asume el sistema.

I. ANÁLISIS SECTORIAL

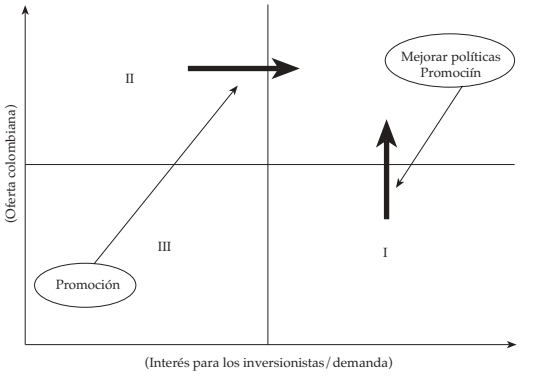
No todos los sectores tienen el mismo impacto sobre la economía colombiana, y a su vez Colombia no es competitiva en todos los sectores de la economía en términos de atractivo para IED. Es por eso que el ejercicio de identificar en que sectores tiene el país una competitividad relativa frente a sus competidores es tan importante para diseñar una estrategia de promoción de inversión en el exterior. Así mismo, y dependiendo de los objetivos finales del gobierno nacional en cuanto al impacto que la inversión tenga sobre la economía en general, se podrá decidir hacia delante si dar prioridad a aquellos sectores que tienen mayor impacto sobre crecimiento, empleo o exportaciones. En este capítulo se presenta la selección de sectores del estudio, así como el análisis detallado de seis de esos sectores, escogidos con base en la metodología determinada conjuntamente por el equipo consultor con Proexport.

A. Elementos de competitividad de los sectores en Colombia

Para el análisis y selección sectorial es necesario establecer la competitividad de los diferentes sectores en Colombia en cuanto a su atractivo para potenciales inversionistas y lo que Colombia puede ofrecer. En ese sentido, se siguió una metodología en donde se construyeron dos índices, uno con base en la oferta del país en cada uno de los sectores analizados (según división de cuentas nacionales) y otro con base en los sectores que los inversionistas internacionales están mirando en este momento. Se analizaron así 48 sectores, los cuales se graficaron en la matriz que se presenta a continuación en el Gráfico IV.1.

La anterior matriz permite a Proexport determinar que sectores requieren promoción, cuáles son Quick Wins,

Gráfico IV.1
ELEMENTOS DE COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES DE COLOMBIA



Fuente:

y cuáles dependen de un cambio en las condiciones de competitividad del país.

El primer paso del proceso fue el de definir los sectores que se querían analizar en términos de oferta que brinda Colombia y demanda ejercida por potenciales inversionistas. Con este fin, se compiló una lista de sectores que cumplían los siguientes criterios:

- Concentran la IED a nivel global;
- Están creciendo en términos de comercio exterior global;
- Son de alto valor agregado (altos en la cadena de valor);
- Son aquellos en los que Colombia tiene un potencial de exportación;
- Tienen un alto impacto económico y social, medido como impacto en PIB y en empleo[1].

[1] Según los análisis llevados a cabo por Fedesarrollo en términos del impacto de largo plazo de aumentos en la inversión. Ver tabla más abajo en esta sección.

Posteriormente, la lista de 48 sectores resultantes fue graficada en una matriz en donde el eje Y indica la "Oferta Colombiana" para los inversionistas y el eje X mide la "Demanda / Interés del Inversionista" por cada uno de esos sectores.

Para cada uno de estos ejes se construyó un indicador que tiene en cuenta las siguientes variables:

Oferta de Colombia (Eje Y): oferta medida en términos de producto, exportaciones, inversión extranjera en Colombia, y competitividad comercial. El escenario elegido le dio un peso de 40% a las exportaciones y un peso del 20% a cada uno de los criterios restantes. Éste se definió así porque: i) las exportaciones son un buen proxy para la competitividad sectorial; y ii) las exportaciones representan una posibilidad atractiva para los inversionistas extranjeros de acceder a mercados más amplios que el mercado interno colombiano.

Demanda por inversión (Eje X): el indicador de demanda por inversión fue construido con base en stocks de inversión extranjera y crecimiento de la misma hacia estos los sectores a nivel global, así como en los resultados obtenidos de la encuesta de A.T. Kearney sobre la probabilidad futura de inversión en los distintos sectores -FDI Confidence Index 2004-. El escenario seleccionado para la Demanda de los Inversionistas (Eje X) le dio un peso del 30% al FDI Confidence Index y un peso del 70% a la IED y la tasa de crecimiento anual de la misma a nivel mundial. Las razones de esta escogencia son, primero, porque los datos de inversión muestran los stocks y las tendencias por un período más prolongado (1990 a 2002), los cuales son consistentes con tendencias recientes como el crecimiento de los servicios; y segundo, porque la división sectorial del FDI Confidence Index es más amplia que la clasificación que se usará a lo largo de todo el ejercicio, lo que limita la posibilidad de efectuar una diferenciación marcada entre ciertos grupos sectoriales (que los datos de stocks y crecimientos de la IED si permiten).

Adicionalmente, con un Modelo de Equilibro General (MEG) elaborado por Fedesarrollo, se determinó el impacto que la IED tiene en 22 sectores (aquellos comprendidos en el cuadrante naranja del gráfico siguiente), en materia de crecimiento económico, la generación de empleo y el aumento de las exportaciones. Así mismo, se hizo un análisis más profundo, incluyendo un calculó el Índice de Competitividad Revelada (ICVR) para los seis sectores seleccionados y para los cuales el equipo consultor realizó un análisis detallado de su situación de competitividad en Colombia.

El ICVR permite establecer, con información macroeconómica (flujos de comercio internacionales) que sectores son más competitivos en Colombia que en otros países, con base en la información de exportaciones del mismo. Este indicador se combinó con entrevistas y con la experiencia de los consultores para concluir cuales son las ventajas o desventajas comparativas para cada uno de ellos. Las metodologías del MEG y del ICVR se presentan en el Anexo II.4.

La siguiente matriz presenta los resultados del ejercicio de graficación de los 48 sectores (Ver Anexo IV.1 para la lista de sectores) (Gráfico IV.2).

El Cuadro IV.1 presenta los resultados en términos de impacto en variables macroeconómicas.

Gráfico IV.2
SECTORES
(Target: exports - fdi)

Fuente: ???

Cuadro IV.1
RESULTADOS DEN TÉRMINOS DE IMPACTO EN VARIABLES ECONÓMICAS

Nombre en cuentas nacionales	Efecto sobre el empleo	Efecto sobre las exportaciones	Efectos sobre el crecimiento económcio
Servicios de correo y telecomunicaciones	1,7	0,7	4,9
Electricidad y gas de ciudad	1,7	0,0	4,9
Servicios sociales y de salud de mercado	2,4	n.a.	4,9
Servicios de intermediación financiera y servicios conexos	3,9	0,2	4,9
Plantas vivas	26,5	49,0	4,3
Rosas			
Claveles			
Pompones			
Otras flores y capullos cortados			
Café sin tostar no descafeinado	13,0	26,6	4,2
Café transformado	0,5	1,7	4,2
Maquinaria para usos generales y especiales	1,0	4,9	4,1
Animales vivos y productos animales	9,0	0,5	4,1
Pescado y otros productos de la pesca	0,5	0,1	
Bebidas	1,0	0,2	4,1
Cueros y pieles de bovinos, ovinos, caprinos y equinos	2,0	4,6	4,1
Cuero y productos de cuero; calzado	2,7	13,6	
Materiales animales en bruto utilizados en la industria textil	9,0	0,5	4,1
Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	1,6	3,9	
Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	0,6	4,3	
Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir	1,9	8,1	
Madera en bruto	4,4	0,4	4,0
Bosque cultivo o mejorado			
Pasta de papel, papel y cartón	1,1	2,7	
Impresos y artículos análogos	1,3	2,4	
Semillas y frutos oleaginosos	26,5	49,0	4,0
Aceites, grasas animales y vegetales, borras y tortas	0,5	1,1	
Productos químicos básicos y elaborados (excepto productos de plástico y caucho)	1,3	5,5	4,0
Productos de caucho y productos plásticos	1,0	2,2	4,0
Rocas y materiales utilizados directamente en la construcción	2,2	2,5	3,8
Cemento, cal y yeso			
Artículos de hormigón, cemento y yeso	1,7	4,7	
Piedra de construcción o de talla y sus manufacturados			
Vidrio y productos de vidrio	1,7	4,7	3,8
Cacao, incluso tostado	26,5	49,0	3,8
Cacao, chocolate y productos de confitería preparados con azúcar	0,5	1,9	
Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	1,5	10,9	3,0
Hulla y lignito; turba	0,9	11,0	3,0
Minerales metálicos	1,7	8,8	
Evaporitas	2,2	2,5	
Minerales no metálicos para usos industriales			
Piedras preciosas y semipreciosas; piedra pómez; esmeril; abrasivos naturales; otros minerales			
Joyas y artículos conexos	1,6	4,7	
Metales preciosos y enchapados con metales preciosos	2,5	5,7	

Efecto sobre el crecimiento económico: tasa promedio de crecimiento de la economía colombiana entre 2005 y 2004.
Efecto sobre las exportaciones: diferencia porcentual en las exportaciones entre el escenario base y las simulaciones.
Efecto sobre el empleo: diferencia porcentual en el empleo entre el escenario base y las simulaciones.
Fuente: Fedesarrollo.

1. Cuadrante derecho superior -Quick Wins

Este cuadrante presenta los sectores para los cuales hay alto interés de inversión y Colombia tiene una alta oferta. Son sectores en los que los esfuerzos de promoción para la atracción de la IED deben ser inmediatos. Estos sectores se caracterizan por tener alta competitividad comercial, haber contado anteriormente con inversión extranjera y ser productos importantes en la canasta de exportación de Colombia. Los mismos son: Petróleo y Derivados (3), Materiales de Construcción (38), Flores (46), Café sin tostar (40), y Productos Químicos (8).

El impacto sobre el crecimiento económico de los sectores en el cuadrante de Quick Wins es mixto. Hay sectores con alto impacto sobre crecimiento económico, como es el caso de Flores (4,3% según la tabla de Fedesarrollo), Café (4,2%) y Productos Químicos (4%); con impacto medio, como Materiales de Construcción (3,8%); y con impacto bajo, como Petróleo y Derivados (3%).

En cuanto al impacto en exportaciones, el Petróleo, café y flores tienen un impacto importante, pero únicamente las flores y el café tienen un impacto destacado en cuanto al empleo.

En los Quick Wins las ventajas del país son indiscutibles. Tanto, que estos son los sectores en los cuales típicamente Colombia ha tenido flujos de IED de manera sostenible en el tiempo, lo que da una señal de que los mismos son reconocidos como competitivos a nivel global. Adicionalmente, son sectores que -dentro de la clasificación del tipo de inversión discutida en la Segunda Parte- se podrían clasificar como aquellos que dan a los inversionistas extranjeros un recurso particular a Colombia.

La promoción de estos sectores, en algunos casos, ha estado a cargo de otras entidades del gobierno nacional. Por ejemplo, la inversión extranjera en petróleo es un tema que corresponde a Ecopetrol y que depende en gran medida de la estructura de los contratos y de regulación particular al sector. Adicionalmente, Colombia ya es identificada en el exterior con algunos de estos sectores (Café, Petróleo y Flores, particularmente), razón por la cual Proexport no debería tener que hacer mayores esfuerzos para atraer inversionistas hacia esos sectores. Los de Materiales de Construcción y Productos Químicos no son tan reconocidos, pero están indudablemente atados a recursos que se encuentran únicamente en el país, o a ventajas particulares en ciertos subsectores (infraestructura, mercado, etc.). Dependiendo de los objetivos del gobierno nacional (aumento del crecimiento económico, de las exportaciones o la generación de empleo), Proexport podría diseñar un plan de promoción de alguno de estos sectores en particular.

Para el caso de los materiales de construcción, este es un sector que puede ser atractivo de dar a conocer y promocionar, dado su impacto en crecimiento económico, pero no impacta de manera destacable ni las exportaciones ni el empleo. En ese sentido, el sector de Productos Químicos tiene un mayor impacto en todos los frentes (empleo, exportaciones y crecimiento económico), pero ninguno de los dos sectores impacta de manera significativa a ninguna de estas variables.

2. Cuadrante derecho inferior (I)

Este cuadrante presenta los sectores en los que existe alto interés de inversión, pero en donde Colombia no es particularmente competitiva en términos de oferta. Son los sectores en los que los esfuerzos de política económica y aumento de competitividad que diseñe el gobierno nacional deberán concentrarse (evidentemente, las políticas diseñadas tendrán un impacto asimétrico sobre los diferentes sectores, haciendo que unos se vuelvan más competitivos que otros. No todos pasarán al cuadrante de Quick Wins). Se caracterizan por ser de gran atractivo para inversionistas extranjeros (medidos según la metodología explicada más arriba en esta sección) y por no haberse destacado anteriormente como destino de inversión en Colombia o como

contribuyentes importantes en la canasta exportadora del país. En los mismos vale la pena realizar análisis detallados en cuanto a su competitividad para evaluar si pueden hacerse más atractivos para la IED.

Los sectores de este cuadrante se pueden dividir en dos grupos:

- Grupo A: Carne y Pescado(17), Aceites y grasas animales y vegetales (31), Electricidad y Gas (27), Bebidas (25), Minería (9), Productos de Molinería y Almidones (7), Servicios sociales y de salud (21), Minerales no metálicos (34), Cacao, Chocolate y confitería (37), Maquinaria y equipo para usos especiales (5), Café transformado (20), Impresos y Análogos (13).

- Grupo B: Frutas (48), Productos Agrícolas (10), Animales vivos y productos de animales(24), Trabajos de construcción (36), Servicios Inmobiliarios (41), Equipo de Transporte (12), Aeronaves (23), Servicios de Enseñanza y mercadeo (22), Elaboración de productos preparados para animales (39), Equipo eléctrico y electrónico (6), Servicios de esparcimiento (14), Servicios a las empresas(29), Servicios de Hotelería y Restaurante(15).

Se debe prestar especial atención a los sectores Grupo A, pues a pesar de no ser Quick Wins, se caracterizan por tener una oferta atractiva que, con un esfuerzo adicional, podrían convertirse rápidamente en Quick Wins. Estos productos no están clasificados en esta última categoría por no participar de manera tan importante en la canasta exportadora o por carecer de participación de inversión extranjera previa. En la medida en que los sectores se encuentren más cerca de la línea divisoria de este cuadrante y el de Quick Wins, una estrategia preactiva de Proexport podría tener más impacto que para los sectores que se encuentren más alejados de la misma.

De los sectores enumerados, únicamente la Electricidad y Gas y los Servicios Sociales y de Salud generan un muy alto impacto en el crecimiento económico. La minería genera un muy bajo impacto y todos los demás generan un impacto medio o adecuado en la economía. En cuanto a su impacto en empleo, presentan un impacto medio el sector de Carnes y Pescados, Minerales no Metálicos y Servicios de Salud. El resto de sectores no presentan, comparativamente, impactos importantes en empleo. En cuanto al impacto en exportaciones, únicamente Carnes y Pescados presenta un impacto medio. Los demás sectores, como se explicó, no cuentan con una participación importante en exportaciones, razón por la cual no forman parte de los Quick Wins.

Los esfuerzos para la promoción de la IED en estos sectores se dividen en el esfuerzo puramente promocional (Proexport) y en esfuerzos que se deberán hacer en políticas económicas para mejorar de alguna manera la competitividad relativa de estos sectores en Colombia vs. el resto del mundo.

En ese sentido, estos sectores son claros candidatos para adelantar análisis de mayor profundidad en cuanto a la competitividad particular de los mismos, y las políticas que se deben diseñar para mejorar la competitividad particular de los mismos.

3. Cuadrante izquierdo superior (II)

Estos sectores presentan bajo interés de inversión pero son aquellos en donde Colombia es competitiva. Estos son sectores que no son particularmente atractivos a potenciales inversionistas, por lo que la promoción podría ser mucho más enfocada en inversionistas particulares interesados en los mismos. En este cuadrante está el sector de Servicios de correo y telecomunicaciones (26).

4. Cuadrante izquierdo inferior (III)

Finalmente están los sectores que tienen baja oferta y bajo interés de inversión. Estos son sectores en los cuales los inversionistas internacionales no están concen-

trando una porción importante de sus recursos y, por tanto, hacia los cuáles sería más difícil atraer IED. En consecuencia, y dado que Colombia no presenta ventajas competitivas particulares, son sectores que merecen una posición reactiva y no proactiva por parte de Proexport. Sin embargo, aquellos sectores que están cercanos a convertirse en Quick Wins (por lo menos en lo que Colombia puede hacer al respecto, es decir, promoción y mejora de competitividad) son candidatos que deberían llamar la atención a Proexport.

Estos sectores también pueden dividirse en dos grupos:

- Grupo I: Productos de Caucho y plástico (11), Cuero y calzado (2), Textiles y confecciones (1), vidrio, productos de vidrio y otros no metálicos (19), pasta de papel, papel y cartón (30).

- Grupo II: Servicios Financieros (16), Metales comunes y productos metálicos (4), Desperdicios y Desechos (45), Fabricación de Artículos deportivos (42), Fabricación de Relojes (32), Comercio (47), Forestry y extracción de madera (33), Servicios de Transporte (35), Fabricación de tapices y alfombras(44), Fabricación de Joyas (43), Captación, Distribución y Depuración del agua (28), Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables (18).

Los sectores comprendidos en el Grupo II son aquellos con respecto a los cuáles Colombia podría mejorar su competitividad pero en donde el interés de los inversionistas no es importante. De estos sectores, los servicios financieros y la producción de madera en bruto tienen un muy alto impacto en empleo, mientras que los minerales metálicos, textiles y confecciones, vidrio y productos, y joyería tienen un impacto medio en el empleo, los demás un bajo impacto. En cuanto a las exportaciones, los minerales metálicos y los textiles tienen un alto impacto, mientras que el vidrio y la joyería tienen un impacto medio, los demás productos tienen un bajo impacto en sobre las exportaciones.

El análisis de la anterior matriz y de los resultados de los cuadrantes permite sacar conclusiones sobre la promoción de los mismos en Colombia. En concreto, los sectores clasificados como Quick Wins y que ya están recibiendo flujos de IED, con los cuales se identifica al país, no requieren de mayor promoción y empuje. Distinto ocurre con los sectores clasificados en este cuadrante y que no han atraído de manera constante la IED, como son materiales de construcción y químicos, sectores que presentan alta demanda por parte de inversionistas extranjeros y una oferta competitiva por parte de Colombia y que son ideales para ser promocionados.

Por otro lado, los sectores clasificados en el Cuadrante I, y que pertenecen al Grupo A, deben ser analizados en mayor detalle por parte de Proexport con el fin de entender que factores particulares los están haciendo menos competitivos para el caso colombiano que para otros países competidores. Estos son sectores que tienen demanda por parte de inversionistas extranjeros pero que requieren de mayor competitividad en Colombia para ser atractivos. Algunos seguramente no son competitivos por las condiciones naturales, jurídicas y políticas del país, y esos deberían ser descartados como objeto de promoción por parte de Proexport, hasta que no se den las mejoras que aseguren su competitividad. Aquellos en los que la competitividad dependa de factores diferentes a los anteriormente mencionados (como puede ser falta de conocimiento en el exterior de las ventajas presentes en el país y su potencial exportador), son sectores sujetos a ser promocionados en el corto plazo por parte de Proexport.

En cuanto al Cuadrante III, para el caso del Grupo A, únicamente deben realizarse esfuerzos de promoción si es posible, después de un análisis exhaustivo y de identificar y atacar aquellos factores que minan su característica como "alta oferta" y sea posible mejorar sus condiciones, lo suficiente como para lograr un contrapeso al bajo interés de los inversionistas en los mismos. Así mismo, Proexport puede adelantar un esfuerzo de promoción de esos sectores entre inversionistas

puntuales interesados en los mismos, resaltando las ventajas que tiene Colombia frente a otros países.

Para los otros sectores clasificados en el Cuadrante III, Proexport debe tomar una actitud reactiva a los mismos, sin realizar actividades de promoción de inversión proactivas, en la medida en que son sectores en los que Colombia no es competitiva y en donde no existe un interés generalizado por parte de inversionistas extranjeros.

La selección final de los sectores a ser promocionados se debe realizar tomando en cuenta el análisis realizado anteriormente y definiendo la prioridad del Gobierno en cuanto a sus objetivos y prioridades de promoción de inversión extranjera, particularmente en materia del impacto de la misma en cada uno de los sectores en términos de crecimiento económico, generación de empleo o promoción de exportaciones.

A continuación se presentan los resultados obtenidos para los 22 sectores seleccionados de acuerdo a la metodología acordada con Proexport y los consultores, la cual abarca los sectores comprendidos entre las líneas naranja en el Gráfico IV.2.

Adicionalmente, con base en la metodología discutida y aprobada por Proexport para la selección de sectores a nivel detallado, y únicamente de manera ilustrativa, se seleccionaron seis (6) sectores sobre los cuales se realizó un análisis a profundidad, tal como el que se sugiere para los sectores identificados como Quick Wins y para aquellos cercanos a convertirse en Quick Wins. Este tipo de análisis permite identificar ventajas comparativas en cada sector, las falencias / ventajas de los mismos para ser competitivos, y la disponibilidad de inversionistas para dicho sector.

Los sectores seleccionados son: Químicos; Madera; Textiles; Alimentos Procesados; Servicios de Salud; y Servicios empresariales.

A continuación se incluye un resumen ejecutivo de los hallazgos en cada uno de los sectores.

B. Perfiles sectoriales[2]

1. Alimentos procesados

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado medianamente atractivo para la inversión, en el que se destacan principalmente el tamaño de su mercado y el potencial inmediato de crecimiento de algunos subsectores, en particular el de lácteos. Sin embargo, es el potencial como plataforma exportadora el que debe guiar a Proexport en su promoción proactiva de la inversión en el sector. Las debilidades en infraestructura del frío, en empaques, y en acceso a las materias primas en el mediano plazo afectarán la capacidad del sector para expandirse, innovar y competir en mercados externos.

Como principal recomendación para este sector, se propone que Proexport explore el interés de las grandes compañías colombianas de alimentos que manejan sus propias cadenas de frío para expandir su operación comercialmente junto con socios estratégicos internacionales (los chilenos y canadienses son líderes en el continente). Esta estrategia es un primer paso para enfrentar estos cuellos de botella competitivos y ayudara a impulsar cualquier otro esfuerzo de promoción en los nichos particulares del sector. De acuerdo con declaraciones recientes de Adriana Senior[3], Directora de la Corporación CCI, existen ciertas líneas prioritarias y atractivas en las que Colombia puede participar en la dinámica del comercio internacional. Se trata de la agricultura que lograría fortalecer a la agricultura tradicional. Estas líneas son: hortofrutícola, acuícola, y carnes y productos lácteos[4]. En estos subsectores, la curva de crecimiento va del 3 al 5% anual y la participación en el mercado mundial ha pasado de

[2] Los productos que conforman la canasta del sector utilizadas para el análisis de comercio con Estados Unidos y las fichas técnicas de cada producto se encuentran en el anexo del documento principal.

[3] Portafolio, agosto 5 de 2005.

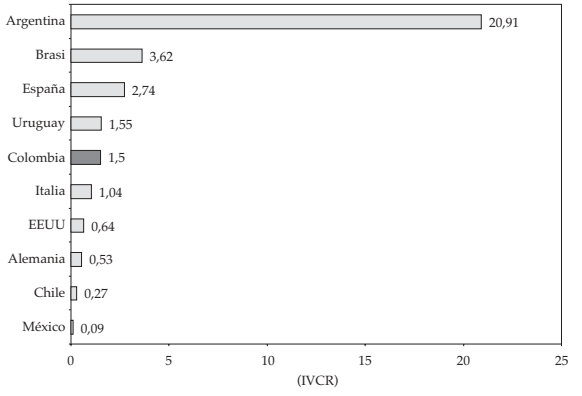
USD60.000 millones a USD286.000 millones en los últimos cinco (5) años. Finalmente, con el advenimiento del TLC con los Estados Unidos también se ve una interesante oportunidad para hacer promoción proactiva del sector con inversionistas interesados en el mercado de los alimentos hispánicos de ese país.

1.1. Resultados del ICVR

Para el subsector *Grasas y aceites vegetales o animales* Argentina, Brasil, España, Italia y Uruguay son competitivos en los flujos mundiales de comercio (IVCR>1) durante el lapso promedio 1999-2003. Por su parte, Alemania, Chile, Estados Unidos y México obtuvieron un IVCR inferior a la unidad, por lo cual se considera que no son competitivos en el subsector de *Grasas y aceites vegetales o animales* (Gráfico IV.3).

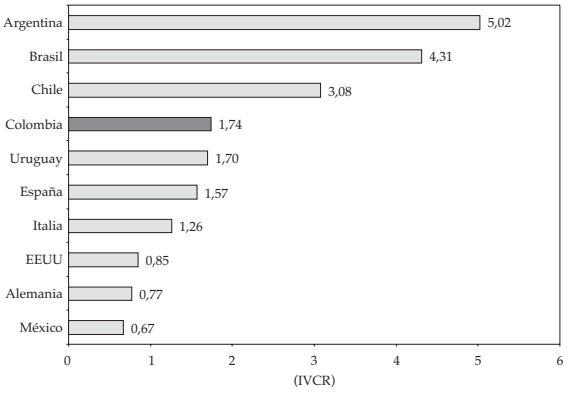
En el Gráfico IV.4 se puede observar los resultados de competitividad relativa para el subsector *Productos de la industria alimenticia, bebidas, líquidos alcohólicos, vinagre y tabaco*. Entre los nueve países identificados para este subsector, solamente tres registran desventajas competitivas en los flujos de comercio internacionales. Estos países no competitivos según el IVCR son Alemania, Estados Unidos y México. Cabe señalar que Colombia registra competitividad relativa en los anteriores dos subsectores de *alimentos procesados* de acuerdo con el IVCR .

Gráfico IV.3
GRASAS Y ACEITES VEGETALES O ANIMALES: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

Gráfico IV.4
PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA ALIMENTICIA, BEBIDAS, LÍQUIDOS ALCOHÓLICOS, VINAGRE Y TABACO: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

En conclusión, Colombia tiene una competitividad relativa revelada en estos subsectores, lo que indica que los mismos deben ser promovidos por Proexport para atraer IED.

1.2. Posibilidades en el mercado ampliado con Estados Unidos

El 2,2% de las importaciones totales de Estados Unidos corresponden a productos el sector agroindustrial, el cual presenta un crecimiento promedio anual de 9%. El arancel efectivo promedio de los productos de este sector en Estados Unidos es de 5,2% y solo el 32% del valor im-portado por Estados Unidos es gravado. Colombia en el 2004 exportó a Estados Unidos en produc-

[4] En el caso de las frutas y hortalizas, cuyo mercado mundial es de USD79.000 millones Colombia participa con tan solo USD500 millones (incluyendo el banano) y con USD113 millones sin incluir banano. En el caso de pesca y acuicultura, el mercado mundial es de USD54.000 millones, y solamente en acuicultura Colombia participa con el 0,3%.

tos agroindustriales USD198.126.758 dólares y registró un crecimiento promedio desde 1999 al 2004 de 15%, siendo este uno de los sectores más dinámicos de las exportaciones colombianas al mercado de importación de Estados Unidos y ocupa el puesto 4 en el ranking de países proveedores de los **productos de la canasta (7 productos)**

En Cuadro IV.2 se observa que sólo dos países de los identificados como competencia directa de Colombia, **México y Brasil,** se encuentran entre los 10 primeros proveedores de Estados Unidos.

Colombia paga un arancel efectivo promedio alto (10%) superior al promedio de los productos de la canasta, solo lo superan **Malasia, Brasil, Indonesia y Perú.**

El arancel efectivo promedio alto que pagó Colombia en el 2004, obedece a la no utilización del acceso preferencial en especial para algunas partidas **de la canasta** como son: Cigarrillos y dulces, por no cumplir el origen de 35% de contenido nacional o del 20% si el 15% corresponde a insumos norteamericanos.

En cuanto a fletes, Colombia ofrece fletes **aéreos** relativamente competitivos (USD1,14/Kg.), solo **México, Malasia e Indonesia**[5] ofrecen fletes inferiores al ofrecido por Colombia. En flete **marítimo**, Colombia también tiene fletes competitivos (USD0,05/Kg.), solo **República Dominicana, México y Costa Rica** tienen fletes inferiores al ofrecido por Colombia.

2. Textiles y confecciones

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia hoy no es un mercado atractivo para la inversión, e inclusive enfrenta la amenaza de desinversión

Cuadro IV.2
MATRIZ DE ACCESO A MERCADOS - SECTOR AGROINDUSTRIAL - CANASTA DE PRODUCTOS (Dólares)
(Países con quien compite Colombia)

Pto	Proveedor	2004	Arancel efectivo	Valor agregado	Impuesto pagado	Flete aéreo	Flete marítimo
	Total	2.102.026.187	7,1	404.818.311	28.702.319	1,74	0,07
1	Canadá	604.728.730	4,8	1.001.144	47.705	1,47	0,36
2	México	356.000.735	5,5	207.874	11.481	1,13	0,02
3	Brasil	114.540.883	15,9	14.203.589	2.262.347	1,61	0,11
4	Colombia	99.355.248	10,0	267.828	26.832	1,14	0,05
5	Uking	96.599.159	5,4	73.313.282	3.977.249	1,94	0,22
6	China	91.987.022	6,9	73.163.754	5.027.868	2,71	0,27
7	Malasia	89.054.739	11,6	561.154	65.091	0.31	0,14
8	Indonesia	65.785.363	22,5	665.669	149.899	0,03	0,17
9	Fr Germ	63.768.566	5,6	25.458.819	1.436.052	2,58	0,20
10	Korea	40.796.398	8,2	40.039.993	3.293.857	3,13	0,27
12	Argentina	34.630.287	5,6	346.219	19.390	1,48	0,10
22	Ecuador	13.194.984	5,6	4.651	260	n.d.	0,11
28	Costa Rica	7.783.464	0,0	-	-	n.d.	0,02
29	Perú	7.718.672	41,9	12.960	5.431	1,55	0,22
37	R. Dominicana	5.463.168	1,5	63.376	951	2,91	0,04
44	CHile	4.032.418	4,2	153.282	6.451	3,57	0,16
78	Panamá	127517	0,0	-	-	n,d.	0,10

Fuente: US International Trade Commission y cálculos de Araujo Ibarra & Asociados S.A.

[5] El de Indonesia no es muy representativo, probablemente es el registrado por el envío de una muestra comercial vía aérea.

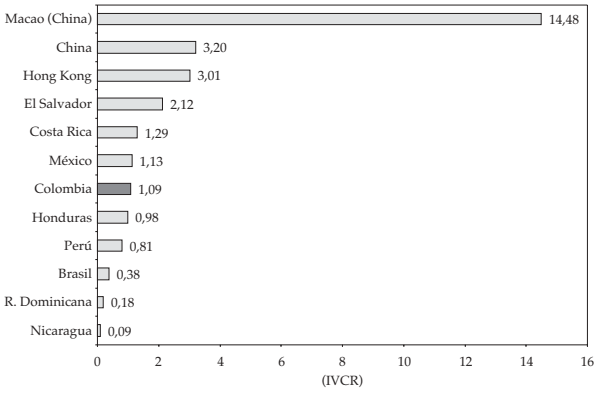
por falta de competitividad en el entorno tributario con respecto a Centroamérica y por falta de estabilidad en las reglas de inversión. Salvo estos aspectos principales, el sector es competitivo entre sus principales competidores y se destaca por el valor agregado en diseño, manejo de moda, flexibilidad de las plantas y velocidad de respuesta comercial, todos factores que ayudan a diferenciar a Colombia del principal competidor mundial, China. Colombia, pues, tiene claras ventajas que pueden hacer del país un destino atractivo para inversión en la región si se encuentra una solución a la falta de competitividad en el ámbito tributario.

Se propone que Proexport tome liderazgo junto con el sector textilero y de confecciones en Colombia para proponer soluciones que permitan que las demás ventajas competitivas del país puedan relucir. Para este sector, el trabajo interno de Proexport es casi más importante que el externo, ya que se deben identificar y proteger aquellas inversiones nacionales y extranjeras que hoy en día están considerando mudarse a Centroamérica. En el ámbito externo se propone buscar proactivamente a los inversionistas brasileros, líderes en la región. Brasil exporta muy poco a los Estados Unidos y sus inversionistas están buscando una plataforma de exportación más cercana al mercado de Estados Unidos, como lo evidencian visitas recientes de textileros brasileros al país y a Centroamérica. Este es el caso con todos los grandes productores de textiles en Brasil, y es una oportunidad interesante y puntual de promoción, aprovechando la aprobación de la Ley de Estabilidad Jurídica como gancho para reactivar relaciones y abrir nuevas puertas. Yendo algo más lejos, ésta es la misma situación de los textileros de Malasia quienes han comenzado a expandir sus operaciones en Sur África, buscando acceder a los mercados europeos. Sin embargo, se considera primordial el esfuerzo interno para defender la inversión existente en el sector.

2.1. Resultados del ICVR

El Gráfico IV.5 muestra los resultados para *Materiales textiles y sus manufacturas* y señala que durante el período 1999-2003 clasificaron como competitivos en los flujos de comercio mundiales sólo cuatro de esos países: China, Costa Rica, El Salvador y México. Por su parte, Colombia también registra competitividad relativa en este sector según el IVCR estimado para el lapso promedio 1999-2003.

GRÁFICO IV.5
MATERIALES TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA
(Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

Nuevamente, Colombia presenta cierta competitividad revelada frente a otros importantes productores. La promoción del sector textil, reforzada con la creación de cadenas en el país, probablemente traería buenos resultados en materia de atracción de IED.

2.2. Posibilidades en el mercado ampliado con Estados Unidos

El 6% de las importaciones totales de Estados Unidos corresponden a productos del sector textil-confección, que reporta un crecimiento promedio anual de 7,5%. El subsector de confecciones es uno de los más protegidos en Estados Unidos, en efecto, en el año 2004 el 73% del valor importado por EE.UU. fue gravado y se recaudaron USD7.941 millones de dólares en gravámenes de importación, lo que equivale a un arancel efectivo promedio de 14.6%. En el subsector de textiles el 55% del valor importado fue gravado y se recaudaron USD556 millones de dólares, lo que equivale a un arancel efectivo de 8,40%.

Colombia en el 2004 exportó a Estados Unidos en textiles y con-fecciones USD641.090.645 dólares y registró un crecimiento promedio desde 1999 al 2004 de 9%.

La canasta de productos analizados de este sector esta compuesta por 18 subpartidas arancelarias[6], de los cuales Colombia exportó a Estados Unidos USD322.248.024 dólares, participa con el 2,3% del mercado de importación estadounidense y ocupa el puesto 15 en el ranking de países proveedores de los **productos de la canasta**.

En el Cuadro IV.3 se observa que entre los 10 principales países proveedores de Estados Unidos, solo se encuentran dos de los seleccionados (México y República Dominicana).

Adicionalmente, se observa que la gran mayoría de los países, que tienen tratamiento preferencial en Estados Unidos, entre esos Colombia, no están utilizando el acceso preferencial, es decir pagan impuestos, por cuanto no están cumpliendo los requisitos específicos de origen establecidos en Nafta, CBTPA, ATPDEA, del material textil utilizado en la prenda, tales como:

- "Telas o sus componentes totalmente fabricados en Estados Unidos".
- "Todo el teñido, estampado y acabado de las telas se realiza en Estados Unidos".
- "Telas fabricadas en países ATPDEA, a partir de hilados totalmente fabricados en países ATPDEA o en Estados Unidos".

Esta conclusión se soporta en tres factores:

Los precios de los textiles de Estados Unidos frente a los asiáticos limitan la competitividad de la prenda en dicho mercado:

Cuadro IV.2
MATRIZ DE ACCESO MERCADOS - SECTOR TEXTIL - CONFECCION - CANASTA DE PRODUCTOS (Dólares)
(Países con quien compite Colombia)

Pto	Proveedor	2004	Arancel efectivo	Valor agregado	Impuesto pagado	Flete aéreo	Flete marítimo
	Total	14.032.967.999	15,5	7.561.244.469	1.170.694.988	2,20	0,33
1	México	2.767.001.725	13,3	108.506.827	14.424.465	1,56	0,17
2	Honduras	876.340.215	12,2	121.029.030	14.775.693	1,01	0,13
3	Hong Komg	668.366.182	16,0	668.362.424	106.694.599	2,66	0,44
4	CHina	547.310.922	15,5	546.441.965	84.958.551	2,98	0,44
5	El Salvador	536.452.887	11,9	175.444.689	20.828.336	0,87	0,15
6	Canadá	521.036.484	16,8	36.589.739	6.164.204	6,95	1,15
7	Pakistan	497.908.400	14,1	497.882.086	70.287.684	2,44	0,41
8	R. Dominicana	479.274.020	14,5	44.475.153	6.448.658	1,02	0,25
9	Guatemala	474.092.844	16,0	178.363.255	28.571.036	1,03	0,24
10	India	458.969.381	13,6	458.968.339	62.302.431	2,43	0,41
15	Colombia	322.248.024	12,5	117.616.418	14.750.566	1,06	0,20
18	Costa Rica	268.005.266	7,3	60.406.957	4.392.161	1,0	0,1
26	Brasil	162.610.181	11,6	162.610.181	18.898.943	1,9	0,4
32	Perú	109.365.835	15,2	2.737.653	415.169	1,6	0,5
51	Chile	17.900.900	6,2	4.628.521	288.588	2,5	1,1
65	Argentina	8.734.987	9,6	8.734.987	835.787	2,7	0,3
79	Ecuador	3.182.184	16,0	340.135	54.549	1,9	0,5

Fuente: US International Trade Commission y cálculos de Araujo Ibarra & Asociados S.A.

[6] Subpartidas arancelarias a 10 dígitos

- La industria textil de los países beneficiados por el CBTPA es prácticamente inexistente.

- La oferta de la industria textil de México y de Colombia, no es suficiente para abastecer la demanda y en muchos casos no ofrece precios competitivos.

En cuanto a fletes **aéreos** promedios **El Salvador**, **Honduras, República Dominicana Guatemala y Costa Rica** ofrecen fletes inferiores al de Colombia (USD1.06/Kg.) y **México, Honduras, El Salvador y Costa Rica** ofrecen fletes **marítimos** inferiores a los de Colombia (USD0.20/Kg.).

3. Químicos básicos y procesados

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado altamente rentable para la producción de químicos y con muchísima presencia internacional en el país. Las entrevistas realizadas revelan que la industria química colombiana tiene alto retorno a la inversión y las recientes mejoras en seguridad hacen más interesantes las oportunidades de inversión, como lo hace también la nueva Ley de Estabilidad Jurídica. Sin duda, la más marcada debilidad de Colombia frente a sus competidores en el amplio sector de los químicos es la falta de desarrollo de la industria petroquímica básica o de primera generación. México, Brasil y Venezuela le llevan años de ventaja a Colombia en este sector. Sin embargo, Ecopetrol presentó recientemente El Plan Maestro de la Refinería de Cartagena siguiendo la recomendación del comité interinstitucional que propuso el gobierno. El Plan Maestro busca duplicar la producción de la refinería para 2010 y alcanzar una producción diaria de 140 mil barriles. Para tal efecto Ecopetrol planea conseguir un aliado estratégico y constituir una empresa mixta con 51% de capital privado. Se estima que en el primer semestre de 2006 se escogerá el socio estratégico con la mejor oferta para así cumplir con el cronograma establecido por el Plan Maestro.

Un análisis comparativo de tres subsectores químicos (agroquímicos, petroquímicos y farmacéuticos) en términos de competitividad en el mercado de Estados Unidos, componente importado de la producción, valor agregado en los productos y tamaño y dinámica del mercado colombiano muestra que el sector petroquímico es el mas propicio para la promoción proactiva hoy. La industria química colombiana frente al mercado de Estados Unidos sólo es competitiva en el sector de petroquímicos, concretamente PVC emulsión y suspensión. El tamaño del mercado de petroquímicos de segunda generación o polímeros (productos que utilizan los productos de la petroquímica básica como insumo) en Colombia, mostrado por las ventas del sector, constituye un rubro importante en la industria nacional de químicos. Su alta tasa de crecimiento concuerda con la tendencia internacional positiva en el subsector, y el Departamento Nacional de Planeación en su estudio de Cadenas Productivas 2004 estima que, aún cuando la gran mayoría de los insumos petroquímicos básicos para estos productos son hoy importados, 66 productos petroquímicos son hoy competitivos (sus exportaciones están creciendo en el mercado de Estados Unidos, cuya demanda por importaciones de estos productos es también creciente). Entre tanto, se observa que la industria agroquímica colombiana no tiene una participación significativa en el mercado de Estados Unidos y las oportunidades de acceso son marginales. En el subsector de farmacéuticos, según el estudio de Cadenas Productivas del DNP predominan las oportunidades perdidas, es decir que las exportaciones colombianas al mercado de Estados Unidos están decreciendo mientras que la demanda por importaciones totales de estos productos está creciendo.

Dadas estas razones, se recomienda que Proexport se concentre -inclusive antes de que Ecopetrol haya asegurado un socio estratégico para la refinería de Cartagena- en labores para atraer inversionistas en productos petroquímicos tanto monómeros como polímeros. Proexport puede aprovechar el proceso de búsqueda de un socio estratégico por parte de Ecopetrol y acompañarlo en su labor de promoción con el fin de tener

un mejor entendimiento técnico y mayor conocimiento de los potenciales inversionistas para la refinería que son los mismos -o tienen contacto cercano- con los posibles inversionistas para una planta de monómeros. El mercado colombiano de monómeros tiene una demanda significativa asegurada y por consiguiente es atractivo a la inversión. En la culminación exitosa del proceso de búsqueda de socio para la refinería de Cartagena radica una señal que dará confianza de los inversionistas que vayan a invertir en el *downstream*, pero se recomienda comenzar labores paralela pero independientemente de este proceso.

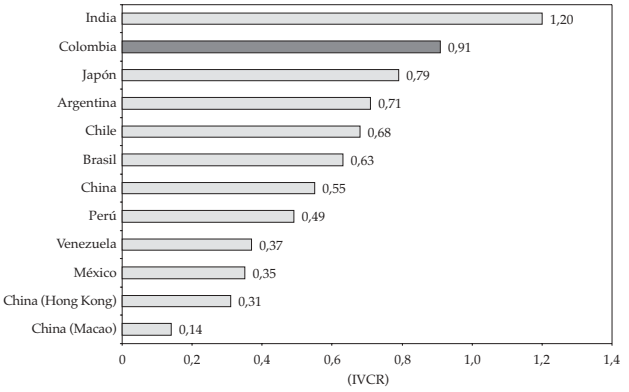
3.1. Resultados del ICVR

El Gráfico IV.6 muestra que entre esos países únicamente India resulta competitivo según el IVCR en *Productos de industrias químicas o industrias conexas* durante el período promedio 1999-2003. En el Gráfico IV.7 puede observarse que China (Hong Kong) es competitivo en *Plástico y sus manufacturas; caucho y sus manufacturas*, mientras que el resto de países señalados por AT Kearney y analizados en el gráfico cuentan con desventajas competitivas según el IVCR calculado para el lapso 1999-2003. En ambos gráficos, Colombia no resulta como país competitivo en las subcadenas del sector de *Químicos* según el IVCR.

Cabe anotar que los resultados para Colombia en cuanto a *Químicos* reflejan en cierta medida debilidades al interior de las subcadenas que componen este sector. En particular, es conocido que la petroquímica colombiana cuenta con deficiencias en materia de refinación de petróleo crudo para producir la cantidad y calidad de materias primas que requiere este sector.

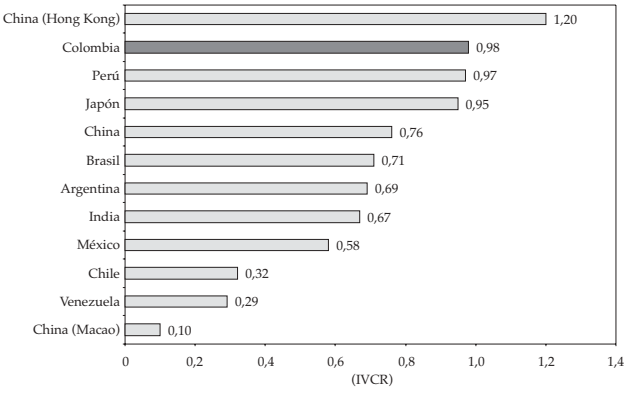
El sector de productos químicos, a pesar de no presentar competitividad según la metodología del IVCR, si ha atraído IED a Colombia, a pesar de la debilidad en la refinación de petróleo que se presenta en el país en esta cadena productiva. Eso indicaría que Colombia tiene un mercado doméstico atractivo para los productos químicos, y que con una mejora en el suministro de productos refinados, el sector se podría volver altamente atractivo para la exportación.

GRÁFICO IV.6
PRODUCTOS DE INDUSTRIAS QUÍMICAS O INDUSTRIAS CONEXAS: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

GRÁFICO IV.7
PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

3.2. Posibilidades en el mercado ampliado con Estados Unidos

El 7,3% de las importaciones totales de Estados Unidos corresponden a productos del sector químico y farmacéutico, que reporta un crecimiento promedio anual de 12,5%.

En el año 2004 el 13% del valor importado por Estados Unidos, de productos de este sector, fue gravado pagando USD650 millones de dólares en gravámenes de importación, lo que equivale a un arancel efectivo promedio de 4,7%.

Colombia en el 2004 exportó a Estados Unidos en productos químicos y farmacéuticos USD51.473.117 dólares y registró un **crecimiento negativo promedio** desde 1999 al 2004 de **-37**%.

La canasta de productos analizados de este sector esta compuesta por 6 subpartidas arancelarias, de los cuales Colombia exportó a Estados Unidos USD26.014.213 dólares, participa con el 0,02% del mercado de importación estadounidense y ocupa el puesto 22 en el ranking de países proveedores de los productos **de la canasta**.

En el Cuadro IV.3 se observa que ninguno de los países seleccionados están entre los 10 principales proveedores de Estados Unidos.

Colombia tienen acceso preferencial al mercado de Estados Unidos **libre** de aranceles de importación. Brasil y Argentina pagan un arancel efectivo promedio de 4.2% y 4.4% respectivamente.

En cuanto a fletes Colombia solo envía los productos de la canasta por **vía marítima** con el flete más bajo, igual al ofrecido por Venezuela y Trinidad Tobago (USD0.02/Kg.).

Pese a que Colombia tienen arancel de 0% y flete marítimo inferior al de los principales proveedores, se registra una perdida sustancial de la participación del mercado, razón por la cual se recomienda identificar los factores que han incidido en esto.

4. Cadena forestal de valor agregado

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia hoy no es un mercado atractivo para la inversión forestal, y que esto tiene incidencia en el atractivo de inversión en productos derivados de la madera. Colombia tiene amplio potencial forestal por la abundancia de sus suelos, la existencia de fotosíntesis todo el año, el desarrollo de semillas y su oferta ambiental

Cuadro IV.3
MATRIZ DE ACCESO MERCADOS - SECTOR QUÍMICO BÁSICO Y PROCESADO - CANASTA DE PRODUCTOS
(Dólares) (Países con quien compite Colombia)

Pto	Proveedor	2004	Arancel efectivo	Valor agregado	Impuesto pagado	Flete aéreo	Flete marítimo
	Total	5.260.021.751	5,9	173.578.703	10.258.117	1,77	0,03
1	Algeria	1.040.167.679	0,0	-	-	n.d	n.d
2	Trinidad	945.007.399	0,0	-	-	n.d	0,02
3	Canadá	437.723.092	4,3	58.299	2.495	3,70	0,04
4	Venezuela	405.249.612	0,0	-	-	n.d	0,02
5	Arabia Saudita	399.629.373	0,0	-	-	n.d	n.d
6	Iraq	311.613.262	0,0	-	-	n.d	n.d
7	Norway	280.646.029	0,0	-	-	2,47	0,31
8	Rusia	251.986.024	0,0	-	-	n.d	0,04
9	U king	124.706.027	4,6	7.372.226	342.480	1,84	0,18
10	Ucrania	114.128.422	0,0	-	-	1,01	0,04
14	México	74.540.311	0,0	-	-	1,04	0,03
15	Brasil	65.570.516	4,2	3.624	151	3,19	0,06
19	Perú	31.422.917	0,0	-	-	1,75	0,10
22	Colombia	26.014.213	0,0	-	-	n.d	0,02
28	Argentina	15.204.513	4,4	58.807	2.606	n.d	0,05
37	Ecuador	8.261.887	0,0	-	-	n.d	n.d
64	R. Dominicana	4.965	0,0	-	-	0,27	n.d

Fuente: US International Trade Commission y cálculos de Araujo Ibarra & Asociados S.A.

adecuada para crear una masa forestal importante y con ello desarrollar la cadena de valor agregado en el sector. Las áreas potenciales para desarrollo de proyectos madereros importantes son el pacifico colombiano y la costa norte. Sin embargo, Colombia hoy simplemente no tiene oferta forestal para apoyar los eslabones de la cadena de valor en los que es competitiva internacionalmente: muebles RTA, muebles de alto diseño e insumos para la construcción. Los bosques naturales en Colombia se han venido devastando desde los tiempos de la colonia, las plantaciones comerciales actuales no alcanzan a suplir la demanda, y la inversión en nuevas plantaciones es prácticamente nula, dadas las incertidumbres legislativas e institucionales del sector. En Colombia actualmente no existe una política de Estado que de una visión y garantías sobre lo que debe ser el desarrollo forestal en el largo plazo. La legislación colombiana actual no garantiza que la madera se pueda cortar para su explotación, puesto que existe el riesgo de que, al término de madurez (7-20 años, dependiendo de la especie) las plantaciones se declaren como plantaciones protectoras y pierdan su fin comercial. La Ley Forestal que se encuentra en trámite en el Congreso de la República busca hacer más fácil y práctico el negocio de la reforestación en Colombia y proveer un marco legal de largo plazo que provea la seguridad necesaria para incentivar la inversión tanto nacional como extranjera en bosques.

Se recomienda que una vez aprobada la Ley Forestal Proexport se enfoque en primera instancia en vender la imagen de Colombia como país forestal y se concentre en hacer promoción proactiva con inversionistas que tengan plazos para el retorno de sus inversiones similares a los de una plantación (unos 12 años, en promedio). Los grandes fondos de pensiones internacionales son objetivos ideales para este fin. Inicialmente no recomendamos hacer promoción proactiva con las grandes reforestadoras (como Internacional Paper o Weyerhauser) ya que estas han estado desinvirtiendo en la región. Se recomienda también apoyar el proceso de asociatividad de los productores de muebles RTA desde el punto de vista de la inversión extranjera, ya que se requerirá inversión en tecnología y asistencia técnica para que este sector tan potencialmente competitivo pueda alcanzar economías de escala suficientes para posicionarse internacionalmente. La segunda recomendación para Proexport en este sector busca apoyar la inversión en la cadena del papel. Se propone que Proexport convoque a los productores de papel en el país para explorar su interés de invertir en el proceso de reciclaje del papel, materia prima clave para la producción de papel nacional y que hoy en día es tan escasa en el mercado nacional que se está importando. Tras validar el interés de las firmas colombianas por participar en este proceso, recomendamos a Proexport hacer una promoción proactiva de esta oportunidad con las grandes compañías de reciclaje en la región y en Norteamérica.

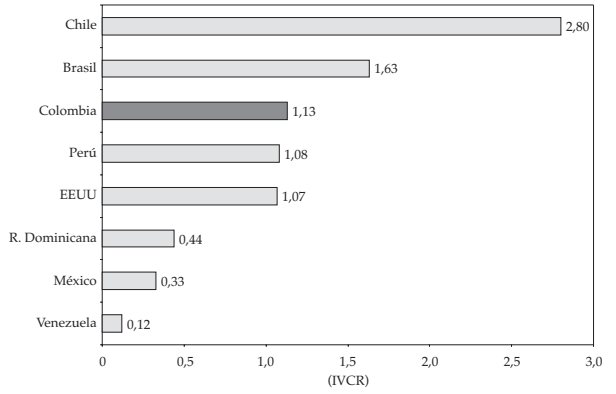
4.1. Resultados del ICVR

Colombia resulta competitivo en *Pasta de madera; papel o cartón y sus aplicaciones*. Al respecto cabe anotar que Colombia cuenta con debilidades competitivas en la producción de *Pulpa y papel*, a pesar de contar con enorme potencial forestal, y gran competitividad en los eslabones finales de esta subcadena. Trabajos previos de Fedesarrollo han encontrado que Colombia es el país más competitivo de Ibero-América en materia de labor editorial y producción y exportación de libros (Gráfico IV.8).

Por otro lado, los países competidores de Colombia en cuanto a atracción de IED orientada al subsector de *Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera* son los siguientes: Brasil, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, México y Venezuela. El Gráfico IV.9 muestra que solamente Brasil, Chile y Canadá cuentan con competitividad revelada en materia de comercio exterior de estos productos.

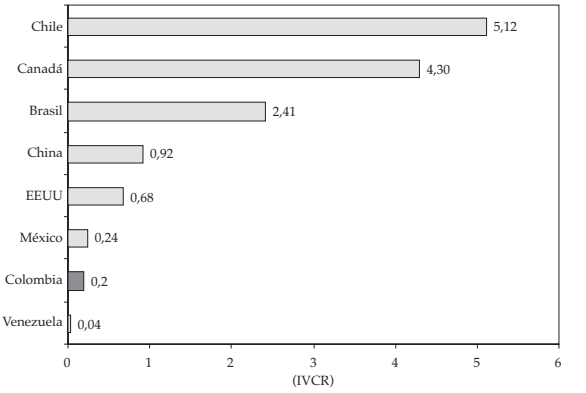
Se observa también que Colombia no cuenta con competitividad revelada en *Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera*. De hecho, Colombia cuenta con desventajas competitivas serias en la producción de ma-

GRÁFICO IV.8
PASTA DE MADERA; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

GRÁFICO IV.8
MADERA, CARBÓN VEGETAL Y MANUFACTURAS DE MADERA: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

teria prima de este subsector, debido fundamentalmente a restricciones legales y regulatorias, a pesar de que el país cuenta con potencial en cuanto a cultivo industrial de bosques.

4.2. Posibilidades en el mercado ampliado de Estados Unidos

El 4% de las importaciones totales de Estados Unidos corresponden a productos del sector forestal, que reporta un crecimiento promedio anual de 7,1%.

Este sector es uno de los menos protegidos en Estados Unidos, en efecto, en el año 2004 los productos de pulpa de papel, papel y cartón y artes graficas pagaron un arancel efectivo promedio de 0,4%, la madera y sus manufacturas pagaron un arancel efectivo promedio de 5,3% y los muebles de madera 0%.

Colombia en el 2004 exportó a Estados Unidos en productos de la cadena forestal USD74.193.870 dólares y registró un crecimiento promedio anual desde 1999 al 2004 de 15%.

La canasta de productos analizados de este sector esta compuesta por 9 subpartidas arancelarias, de los cuales Colombia exportó a Estados Unidos USD37.179,307 dólares, participa con el 0,003% del mercado de importación estadounidense y ocupa el puesto 23 en el ranking de países proveedores de los productos de la **canasta**.

En el Cuadro IV.4 se observa que de los países identificados como competidores directos de Colombia, solo **México y Brasil** se encuentran entre los 10 primeros proveedores de Estados Unidos.

Los productos de la canasta provenientes de los 10 principales países proveedores de Estados Unidos y los países objeto del estudio no pagan arancel para ingresar a Estados Unidos.

En fletes **aéreos**, solo **México** ofrece fletes inferiores a los ofrecidos por Colombia y en fletes marítimos, **República Dominicana y Canadá** ofrecen tarifas inferiores a Colombia.

5. Servicios de salud

La investigación y entrevistas con los directivos de las más importantes clínicas exportadoras de servicios del país indican que el sector en Colombia tiene gran potencial para exportaciones por la excelente relación cos-

Cuadro IV.4
MATRIZ DE ACCESO A MERCADO - SECTOR FORESTAL - CANASTA DE PRODUCTOS (Dólares)
(Países con quien compite Colombia)

Pto	Proveedor	2004	Arancel efectivo	Valor agregado	Impuesto pagado	Flete aéreo	Flete marítimo
1	Total	8.259.031.044	0	0	0	1,6	0,36
2	China	3.218.134.808	0	0	0	2,5	0,39
3	Canadá	1.574.662.959	0	0	0	1,9	0,06
4	México	424.817.695	0	0	0	0,8	0,24
5	Italia	311.372.193	0	0	0	2,2	0,31
6	Indonesia	287.233.697	0	0	0	3,3	0,51
7	U king	271.236.632	0	0	0	1,4	0,28
8	Tailandia	258.711.498	0	0	0	3,8	0,26
9	Malasia	251.153.859	0	0	0	5,0	0,39
10	Brasil	236.165.432	0	0	0	4,4	0,25
24	Colombia	37.179.307	0	0	0	0,9	0,19
26	Chile	23.584.289	0	0	0	1,9	0,33
35	Perú	10.780.043	0	0	0	1,4	0,47
36	Argentina	10.130.155	0	0	0	1,6	0,45
60	Costa Rica	1.690.310	0	0	0	1,4	0,22
62	R. Dominicana	1.421.367	0	0	0	0,9	0,13
63	Ecuador	1.210.471	0	0	0	0,9	0,53
84	Panamá	153.808	0	0	0	1,3	0,26

Fuente: US International Trade Commission y cálculos de Araujo Ibarra & Asociados S.A.

to/calidad de la medicina en el país, pero poco potencial para la atracción de IED. Las entrevistas revelan que la Ley 100 amplió la cobertura médica y que el sistema de salud en Colombia hoy está a la altura de los mejores del continente en términos de cobertura efectiva. En efecto, la estructura de contratación de los prestadores de servicios por parte de las EPS ha generado una caída en las tarifas médicas que hoy hacen de la medicina en Colombia la más económica del continente. Sin embargo, las mismas tarifas bajas que hacen atractiva la exportación de servicios de salud desde Colombia son un gran impedimento para la inversión tanto nacional como extranjera en el sector. La im-posibilidad de establecer tarifas diferenciales con respecto a la calidad o a la demanda por estos servicios desincentivan la inversión en tecnología y capacitación, los dos aspectos más importantes para la competitividad del sector. Por lo tanto se recomienda que el sector, en el corto plazo, no se priorice en la estrategia de promoción proactiva de inversión.

Sin embargo, el desarrollo de la capacidad exportadora del sector lo hará más competitivo e incrementará las oportunidades para inversión en el mediano plazo. Las entrevistas revelan que la comunidad Colombiana en el exterior es un mercado objetivo que debe ser atraído al país para recibir servicios de salud y a través del cual se puede construir mayor volumen y una sólida reputación en el exterior. Señalamos también que las facilidades para acceder a la tecnología de salud no deben esperares necesario aumentar la importación de maquinaria y con ello la transferencia de tecnología, para lograr avances rápidos en materia de bienestar social y en la competitividad del sector. En efecto, para ser competitiva Colombia tendrá que apalancar su existente buena reputación en la exportación de algunos servicios médicos de avanzada (llamados de 4 nivel, neurocirugía, corazón, riñón y cáncer) y comenzar a conformar y fortalecer verdaderos clusters de salud que institucionalicen la experiencia y las ventajas competitivas del sector. Con las mejoras en la seguridad y el impulso al turismo es importante que Colombia defina cuál es su propuesta de valor en servicios de turismo de salud y diferencie esta propuesta de valor de la de estos servicios de salud de cuarto nivel. También existe una oportunidad interesante en el estableci-

miento de un sistema adecuado de coberturas de seguros de responsabilidad que dé tranquilidad a los pacientes extranjeros y sirva como mecanismo para establecer reputaciones de servicio para apoyar el desarrollo del sector de exportación de servicios en el país. Pa-ra que Colombia pueda robustecer y sostener su reputación como centro de excelencia en la prestación internacional de servicios de salud deberá clarificar la reglamentación alrededor de los temas de jurisdicción legal y de cobertura de responsabilidad médica.

No existen estadísticas de este sector que permitan hacer la comparación competitiva de Colombia con base en la metodología del ICVR.

6. Servicios a las empresas

Este capítulo cubre el panorama general de las principales tendencias y oportunidades para promoción proactiva de inversión en el sector de los servicios a las empresas en Colombia, particularmente en el ámbito de los procesos empresariales o de negocios (*business process outsourcing*) y servicios de tecnologías de información (*information technology outsourcing*) y en la deslocalización de estos servicios y su prestación desde otros países vía inversión extranjera y/o comercio internacional, *offshoring*. La investigación y entrevistas con expertos e inversionistas internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado con importantes ventajas competitivas para la exportación de estos servicios: Colombia tiene los costos de compensación más favorables entre los competidores del sector de servicios a las empresas y una amplia fuerza laboral disponible y con buenas bases técnicas. Sin embargo, Colombia tiene la infraestructura de comunicaciones menos eficiente y desarrollada del grupo de competidores (Brasil, Chile, Argentina, Costa Rica y México, y está rezagada en cuanto a las certificaciones internacionales en servicios empresariales y al nivel de Inglés de su fuerza laboral disponible, factores que son claves en cuanto a la construcción de la reputación internacional del país como prestador de servicios empresariales.

En cuanto a oportunidades puntuales, este estudio señala que el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos será una gran ventaja para Colombia en cuanto a la prestación de servicios empresariales, particularmente frente a competidores como Brasil y Argentina, que no tienen todavía este tipo de acceso. Se recomienda que la promoción proactiva en este sector se centre en el *targeting* de prestadores de servicios que ya establecidos pero que necesiten apalancarse en el idioma español para acceder al mercado latino de Estados Unidos (por ejemplo las firmas de servicios tecnológicos brasileras o indias). Además de la prestación de servicios *offshore*, las entrevistas revelan que en términos de exportación de servicios, la prestación (presencial) de asesorías en Estados Unidos es una de las oportunidades mas atractivas que se pueden impulsar con el TLC, ya que la relación calidad/costo de los asesores empresariales y técnicos colombianos es altamente competitiva.

Las entrevistas también revelan que los centros de servicios compartidos (shared ser-vice centers) de las grandes firmas que operan en la región son servicios de alto valor agregado en los que Colombia debería buscar especializarse para contar con una particular ventaja competitiva en la región, y para prestar servicios tanto a otros países en la región como a firmas en Estados Unidos y España.

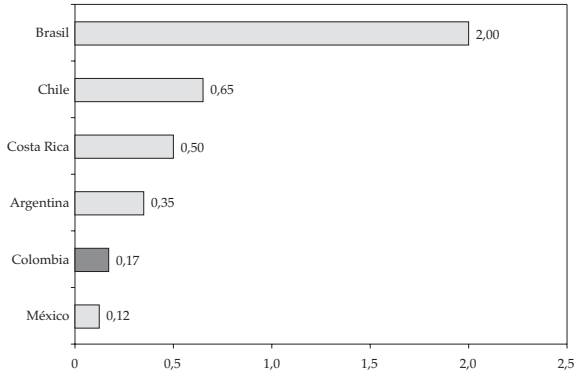
Se propone que Proexport se concentre en el tema de los centros de servicios compartidos en su promoción proactiva de este sector, ya que estos integran los procesos y la tecnología, generando mayor valor agregado en el servicio. También se recomienda que Proexport comience su labor de promoción preactiva con la identificación de las multinacionales que operan en la región (y en Colombia, claro está) que puedan ser *targets* para montar un centro de servicios compartidos en Colombia. Las firmas de auditores, recursos humanos y tecnología pueden ser grandes aliados de Proexport en la identificación de estas oportunidades, y Proexport debe apalancarse en ellas para presentar una oferta de valor puntual, interesante y bien estructurada a las firmas identificadas.

Finalmente, se nota que las empresas colombianas de servicios se ven obligadas a hacer inversiones en construcción de reputaciones más elevadas que sus competidores, rol en el cual Proexport (división comercial) ya juega un papel fundamental. El reto para la división de inversión está en trasladar las ganancias en reputación como prestadores o exportadores de servicios empresariales al ámbito de la inversión. Se propone que en este sector la división de inversión de Proexport se concentre en identificar compañías exportadoras de servicios empresariales que ya estén en procesos exitosos de alianzas en prestación de servicios con compañías extranjeras para enfocar la promoción proactiva en esas firmas donde las inversiones en construcción de reputación ya están hechas. El objetivo debe ser ayudar a estas firmas a convertir esa relación comercial existente en una relación de inversión.

6.1. Resultados del ICVR

El Gráfico IV.10 señala que Brasil resulta ser el único país competitivo en los flujos internacionales del grupo identificado por AT Kearney para este sector de servicios. No obstante, cabe destacar que estos resultados no son del todo sólidos pues como ya se mencionó los datos de comercio de servicios, tanto de Colombia como del resto de países en el mundo, presentan severos problemas de calidad y cobertura.

GRÁFICO IV.10
OTROS SERVICIOS A LAS EMPRESAS*: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA,
(Promedio período 1999-2003)



* Los datos de comercio de servicios tienen problemas de calidad y cobertura, por lo cual los resultados no son del todo sólidos. Las cifras cubren sólo los modos 1 y 2 de suministro de servicios en el comercio internacional. N.D.: Colombia no cuenta con registros de comercio de servicios de construcción.
Fuente: ccálculos de Fedesarrollo con datos IMF-BOPS (enero 2005).

Sin embargo, a pesar de los resultados anteriores, Colombia cuenta con factores que permiten a este sector ser competitivo, según los resultados del estudio detallado del mismo. El ICVR revela que el país no ha sido exitoso, hasta el momento, en la exportación de los servicios, pero el estudio muestra que con promoción se podría dar un impulso importante al mismo.

C. Conclusiones

La IED tiene repercusiones positivas en la economía y por tanto debe ser promovida. Actualmente los flujos de inversión extranjera a nivel global están volviendo a crecer y se están concentrando en Asia. Para que Colombia pueda aumentar su participación en la inversión extranjera mundial y superar la tradición de baja inversión que tiene el país (entre 2 y 4% del PIB), es necesario hacer cambios profundos en el clima de inversión y una estrategia de inversión extranjera mas proactiva. Hasta ahora, la inversión que ha venido a Colombia lo ha hecho bajo circunstancias muy particulares, buscando recursos naturales u oportunidades específicas de realizar un negocio a bajo costo (M&A o Privatizaciones). Es decir, la mayoría de la inversión realizada en Colombia no responde a condiciones creadas.

La principal característica de las experiencias internacionales exitosas es la de tener un clima de inversión atractivo y estable que reduce el riesgo para los inversionistas y políticas coherentes y completamente enfocadas en atracción sea de inversión extranjera o de industrias altamente exportadoras.

Esto fue corroborado por las entrevistas a los inversionistas -particularmente aquellos que piensan invertir en América Latina-. Los inversionistas manifestaron que buscan, como primera condición, estabilidad. Es-

tos factores comprenden, entre otros, la estabilidad económica y de claridad y estabilidad del marco legal (incluyendo lo tributario) y otros factores relacionados con la calidad de la política económica tales como el entorno regulatorio en cuanto a la facilidad de hacer negocios y protección a los inversionistas y el no control a los movimiento de capitales. En segundo lugar, los inversionistas buscan lograr maximizar su competitividad mediante la reducción de costos, lo cual incluye, entre otros costos laborales, de infraestructura, fiscales y de transacción en general.

En segundo lugar, la atracción de inversión extranjera ha resultado de la suma de lo anterior a ventajas comparativas específicas tales como:

- Tamaño del mercado, sea local o resultante de acuerdos comerciales, condiciones favorables en materia de comercio internacional (participación en Acuerdos Comerciales), o por proximidad a ciertos mercados.

- Adecuada localización sea por proximidad a fuentes de insumos de bajo costo o como ubicación para aprovechamiento de mercados cercanos

- Recursos eficientes a bajo costo tales como mano de obra capacitada de alto nivel técnico, anglófona y productiva e infraestructura adecuada.

- Incentivos otorgados a industrias particulares que se reflejen directamente en los ingresos netos y rentabilidad de las compañías.

El diagnóstico específico en cuanto a la situación de Colombia con respecto a cada uno de los anteriores y frente a países directamente competidores y con respecto a mejores prácticas se presenta a continuación:

1. Macroeconómico

Todos los temas macroeconómicos se clasifican en el Nivel I:

- Colombia ha venido creciendo menos que otros países latinoamericanos con una historia reciente de mayor volatilidad e inestabilidad como consecuencia de casi diez años de déficit fiscales.

- El desequilibrio en las cuentas fiscales se genera por la rigidez en el gasto público, y el rápido crecimiento de las transferencias constitucionales sumado a las inflexibillidades en la destinación de los ingresos.

- Colombia cuenta con una importante fortaleza macroeconómica en referente a la independencia y credibilidad del banco de la República, lo cual se traduce en un adecuado manejo de la política monetaria resultando en un bajo y estable nivel de inflación.

2. Marco legal y barreras administrativas

En el Nivel I están los siguientes asuntos:

- Inestabilidad Jurídica, que tiene origen tanto en inestabilidad de las leyes como de las interpretaciones y conceptos judiciales como de las regulaciones administrativas de las diferentes ramas del Gobierno.

- Ineficacia de la Justicia que es producto de una acumulación de procesos importantes y de una baja eficiencia del sistema judicial, en particular en lo que hace a los asuntos civiles.

- Pequeño Tamaño de Mercado derivado del hecho de que no se han firmado acuerdos comerciales con la misma velocidad que los competidores por IED, en particular México y Chile.

En el Nivel II se encuentran los siguientes asuntos:

- Régimen de Comercio Exterior y Facilitación Aduanera con dispersión de instrumentos y baja efectividad de los mismos, producto de regulación fluctuante y poco precisa, sujeta a interpretaciones va-

riables por parte de los funcionarios y baja capacitación de éstos para la aplicación de la normativa.

- Protección de los Derechos de Inversión con vacíos importantes en la capacidad de protección a los inversionistas producto de deficiencias en la regulación que dan margen para interpretación y arbitrariedades de funcionarios en la aplicación.

En el Nivel III se encuentra que:

- La obsolescencia tecnológica y en algunos casos regulatoria genera ineficiencias en la forma como operan las entidades del Estado y produce que obligaciones y exigencias se conviertan en trámites burocráticos costosos, lentos y confusos, tanto en los trámites de registro de propiedad, en particular de finca raíz, como en las operaciones cambiarias y de registro de inversión, como en la gestión del régimen laboral o como en la protección de los derechos de propiedad intelectual. Esta obsolescencia tecnológica y regulatoria es especialmente sensible en la protección de la propiedad privada y su registro, pues impide que se utilice una porción mayor del acervo de activos de la economía como garantías en la obtención de créditos.

- Los estándares contables colombianos no reflejan estándares internacionales, lo que aumenta el costo y la dificultad de invertir en el país.

3. Tributario

En el Nivel I se encuentran los siguientes asuntos:

- Inestabilidad tributaria, que proviene tanto del nivel Nacional como del nivel Municipal. En el período 1990-2002, por ejemplo, mientras en América Latina se pasaron en promedio 4,2 reformas tributarias, en Colombia se pasaron 9 reformas, modificando impuestos tan importantes como la tasa del impuesto de renta y la tasa del IVA. Por el lado municipal, las tarifas varían entre municipios, y cada uno de ellos tiene un amplio margen para determinar su propio régimen tributario.

- Complejidad del sistema tributario, que se genera por el número de tributos y exenciones y tratamientos fiscales preferenciales diferenciados entre sectores y agentes y amplios espacios para la toma de decisiones discrecionales individuales en lo que a la aplicación de la ley se refiere. Por ejemplo, en Colombia hay 8 tarifas de IVA, el nivel más alto entre los países competidores en América Latina.

En el Nivel II se encuentran los siguientes factores:

- La carga tributaria en si misma, pues en Colombia el gobierno se ha aproximado a la debilidad de las finanzas públicas mediante el incremento de los tributos, más que a través de una reducción del gasto público. Colombia tiene la tasa de impuesto de renta más alta de América Latina, y aunque la tasa del IVA está en el promedio regional, su "acreditabilidad" es apenas parcial. Adicionalmente hay otro sinnúmero de impuestos, como el de patrimonio, remesas y el de movimientos financieros, que aumentan la carga efectiva en el país.

- Los incentivos tributarios en Colombia, que están mal diseñados, pues no cumplen su función de incentivar la inversión, bien sea porque son un crédito a inversiones ya existentes, o porque son temporales en el tiempo. Por su parte, el régimen tributario de las zonas francas, particularmente en lo referente a renta, solamente funciona para las utilidades retenidas, y no para los dividendos que repartan los accionistas de las compañías que ahí se establecen.

En el Nivel III se encuentra la administración tributaria, misma que tiene un amplio margen de arbitrariedad, a veces se contradice en sus conceptos, adolece de baja disponibilidad de herramientas técnicas y en general es engorrosa y difícil de navegar para un inversionista extranjero.

4. Infraestructura

- Transporte: Colombia cuenta con una excelente ubicación geográfica con acceso a dos mares, y tiene tarifas de transporte marítimo competitivas frente a sus competidores regionales. También es competitiva en costos de transporte aéreo de carga y pasajeros, pero hay deficiencias en la capacidad instalada aeroportuaria y portuaria. La mayor debilidad está en el transporte terrestre, por la distancia de los centros de producción de la infraestructura de puertos, por la dificultad geográfica, y por la falta de vías de doble calzada, particularmente en los corredores estratégicos de comercio. El sistema de concesiones viales debe modificarse, para incentivar una mayor participación del sector privado en el sector, y así permitir reducir el costo de logística en el país, que es el más alto de la región.

- Telecomunicaciones: la densidad de líneas telefónicas en Colombia es relativamente alta en el contexto regional, y tiene las tarifas de telefonía móvil más bajas de América Latina. Por otro lado, por la falta de competencia, tiene las tarifas de larga distancia más altas de la región (con excepción de México) y una falta de capacidad instalada en lo que se refiere al acceso a banda ancha, además de que tiene tarifas poco competitivas en ese sector.

- Energía eléctrica: Colombia dispone de recursos hídricos abundantes para la generación de energía eléctrica, y cuenta con una red de distribución de alta tensión adecuada para satisfacer la demanda doméstica. Por su parte, las tarifas industriales y comerciales de consumidores no regulados son altamente competitivas en comparación con América Latina. Sin embargo, para los usuarios regulados, las tarifas son de las más altas de la región, par-ticularmente por el sistema de subsidios cruzados existente entre usuarios.

- Gas natural: el país cuenta con cuantiosas reservas de gas natural, pero el hecho de que los centros de consumo estén lejos de los centros de producción hace que el costo del gas natural en Colombia sea de los más altos en la región (la tarifa del gas está determinada por la distancia que tiene que ser transportado el energético).

- Agua potable y alcantarillado: La cobertura de servicios de agua potable en Colombia es buena en comparación con otros países de la región, pero el país no cuenta con un marco regulatorio adecuado para la promoción de la inversión privada en el sector.

5. Laboral

- Colombia tiene altos costos laborales en relación con sus competidores, pero los mismos no provienen del costo de mano de obra en sí misma, sino de los costos no salariales, que ascienden a casi el 50% del salario de un trabajador. Esto incentiva la informalidad y la contratación temporal en el país. Adicionalmente, no es clara la relación costo/beneficio de los aportes parafiscales, particularmente aquellos que se destinan al entrenamiento de la fuerza laboral.

- La productividad laboral en Colombia no se compara bien con la productividad que presentan sus competidores principales en América Latina.

- El país cuenta con un mercado laboral relativamente flexible en contratación. También cuenta con un mercado que permite una flexibilidad horaria que compara relativamente bien con sus competidores en América Latina. Sin embargo, para compensar los altos costos laborales, se debe considerar una mayor flexibilidad salarial.

6. Sistema financiero

- Colombia tiene uno de los márgenes de intermediación más elevados de América Latina, desincentivando así la utilización del crédito local por parte de inversionistas en el país, haciendo que las inversiones sean consecuentemente menos rentables.

- La profundización bancaria en Colombia es de las más bajas de la región, reflejando una baja utilización de los recursos disponibles en el sistema. Eso implica una mayor exposición a endeudamiento en el exterior y, en consecuencia, una mayor exposición al riesgo cambiario.

- La introducción del impuesto a las transacciones financieras ha incentivado el uso del efectivo versus el de cuentas corrientes y de ahorro, reduciendo el apalancamiento del sistema, con consecuencias sobre su tamaño y capacidad de otorgar crédito a nivel local.

- La exposición del sistema financiero a los instrumentos de deuda pública (TES) es preocupantemente alta, tanto por ser un reflejo de la falta de alternativas de inversión como por la reducción de la calidad crediticia del gobierno nacional como último pagador y el incremento del riesgo sistémico.

- Las entidades financieras en Colombia están más fortalecidas que hace unos años en términos patrimoniales, permitiendo una mayor seguridad del sistema en general.

En cuanto al análisis sectorial, de 48 sectores de la economía, se seleccionaron 22 que responden a tener i) una relativa "oferta" mayor que los demás, en términos de participación en exportaciones (indicador de competitividad) y de ser objeto de inversión extranjera (indicador de atractivo del sector en Colombia para inversionistas extranjeros), y ii) una relativa "demanda" mayor, es decir aquellos hacia los cuáles ha fluido un mayor volumen de flujos de inversión y que presentan mayores acervos de inversión actualmente (indicadores de atractivo del sector para inversionistas a nivel global).

El resultado de este análisis permitió identificar en primer lugar, aquellos sectores que deben ser abordados inmediatamente como objeto de promoción, por ser "Quick Wins" (alta oferta y alta demanda). Algunos ejemplos son productos químicos y materiales de construcción.

En segundo lugar, aquellos que a pesar de tener alta demanda no tienen una alta oferta , es decir que requieren más análisis para poder determinar por qué no participan mas activamente en las exportaciones o por qué no han atraído mayores recursos de inversión con el fin de identificar los cambios o mejoras en materia de política o competitividad necesarios para hacerlos objeto de inversión y en el futuro de promoción. Algunos ejemplos son carne y pescado, aceites y grasas animales y vegetales, servicios de salud, minerales no metálicos, equipo de transporte y servicios a las empresas.

En tercer lugar, aquellos que cuentan con baja demanda y con baja oferta, es decir que no deberían ser objeto de promoción hasta que no se identifiquen y ataquen las deficiencias que no les permite ser competitivos o atractivos para inversionistas. Algunos ejemplos son productos de caucho y plástico, textiles y confecciones, cuero y calzado, comercio y servicios de transporte.

Por último se identificaron aquellos sectores con alta oferta pero baja demanda, los cuáles a pesar de poder ser objeto de promoción, no se espera tengan un amplio nivel de receptividad frente a potenciales inversionistas. Un ejemplo es servicios de correo y telecomunicaciones, sector que no presenta una perspectiva de flujos de inversión importante, en términos relativos, en el futuro.

Este análisis sumado a los resultados obtenidos del análisis del impacto en términos de PIB, empleo y exportaciones bajo el evento de una inyección de inversión en cada sector, permitirá a Proexport identificar aquellos sectores que serían objeto de promoción o de un eventual más profundo análisis.

I. ANÁLISIS SECTORIAL

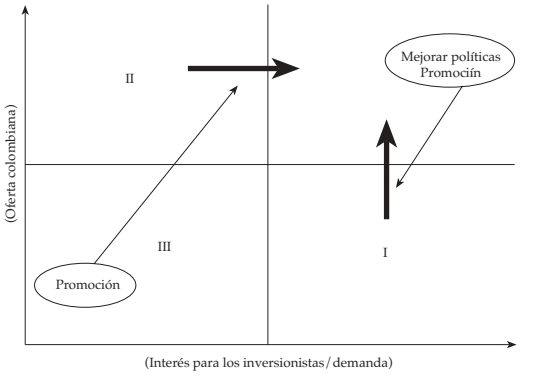
No todos los sectores tienen el mismo impacto sobre la economía colombiana, y a su vez Colombia no es competitiva en todos los sectores de la economía en términos de atractivo para IED. Es por eso que el ejercicio de identificar en que sectores tiene el país una competitividad relativa frente a sus competidores es tan importante para diseñar una estrategia de promoción de inversión en el exterior. Así mismo, y dependiendo de los objetivos finales del gobierno nacional en cuanto al impacto que la inversión tenga sobre la economía en general, se podrá decidir hacia delante si dar prioridad a aquellos sectores que tienen mayor impacto sobre crecimiento, empleo o exportaciones. En este capítulo se presenta la selección de sectores del estudio, así como el análisis detallado de seis de esos sectores, escogidos con base en la metodología determinada conjuntamente por el equipo consultor con Proexport.

A. Elementos de competitividad de los sectores en Colombia

Para el análisis y selección sectorial es necesario establecer la competitividad de los diferentes sectores en Colombia en cuanto a su atractivo para potenciales inversionistas y lo que Colombia puede ofrecer. En ese sentido, se siguió una metodología en donde se construyeron dos índices, uno con base en la oferta del país en cada uno de los sectores analizados (según división de cuentas nacionales) y otro con base en los sectores que los inversionistas internacionales están mirando en este momento. Se analizaron así 48 sectores, los cuales se graficaron en la matriz que se presenta a continuación en el Gráfico IV.1.

La anterior matriz permite a Proexport determinar que sectores requieren promoción, cuáles son Quick Wins,

Gráfico IV.1
ELEMENTOS DE COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES DE COLOMBIA



Fuente:

y cuáles dependen de un cambio en las condiciones de competitividad del país.

El primer paso del proceso fue el de definir los sectores que se querían analizar en términos de oferta que brinda Colombia y demanda ejercida por potenciales inversionistas. Con este fin, se compiló una lista de sectores que cumplían los siguientes criterios:

- Concentran la IED a nivel global;
- Están creciendo en términos de comercio exterior global;
- Son de alto valor agregado (altos en la cadena de valor);
- Son aquellos en los que Colombia tiene un potencial de exportación;
- Tienen un alto impacto económico y social, medido como impacto en PIB y en empleo[1].

[1] Según los análisis llevados a cabo por Fedesarrollo en términos del impacto de largo plazo de aumentos en la inversión. Ver tabla más abajo en esta sección.

Posteriormente, la lista de 48 sectores resultantes fue graficada en una matriz en donde el eje Y indica la "Oferta Colombiana" para los inversionistas y el eje X mide la "Demanda / Interés del Inversionista" por cada uno de esos sectores.

Para cada uno de estos ejes se construyó un indicador que tiene en cuenta las siguientes variables:

Oferta de Colombia (Eje Y): oferta medida en términos de producto, exportaciones, inversión extranjera en Colombia, y competitividad comercial. El escenario elegido le dio un peso de 40% a las exportaciones y un peso del 20% a cada uno de los criterios restantes. Éste se definió así porque: i) las exportaciones son un buen proxy para la competitividad sectorial; y ii) las exportaciones representan una posibilidad atractiva para los inversionistas extranjeros de acceder a mercados más amplios que el mercado interno colombiano.

Demanda por inversión (Eje X): el indicador de demanda por inversión fue construido con base en stocks de inversión extranjera y crecimiento de la misma hacia estos los sectores a nivel global, así como en los resultados obtenidos de la encuesta de A.T. Kearney sobre la probabilidad futura de inversión en los distintos sectores -FDI Confidence Index 2004-. El escenario seleccionado para la Demanda de los Inversionistas (Eje X) le dio un peso del 30% al FDI Confidence Index y un peso del 70% a la IED y la tasa de crecimiento anual de la misma a nivel mundial. Las razones de esta escogencia son, primero, porque los datos de inversión muestran los stocks y las tendencias por un período más prolongado (1990 a 2002), los cuales son consistentes con tendencias recientes como el crecimiento de los servicios; y segundo, porque la división sectorial del FDI Confidence Index es más amplia que la clasificación que se usará a lo largo de todo el ejercicio, lo que limita la posibilidad de efectuar una diferenciación marcada entre ciertos grupos sectoriales (que los datos de stocks y crecimientos de la IED si permiten).

Adicionalmente, con un Modelo de Equilibro General (MEG) elaborado por Fedesarrollo, se determinó el impacto que la IED tiene en 22 sectores (aquellos comprendidos en el cuadrante naranja del gráfico siguiente), en materia de crecimiento económico, la generación de empleo y el aumento de las exportaciones. Así mismo, se hizo un análisis más profundo, incluyendo un calculó el Índice de Competitividad Revelada (ICVR) para los seis sectores seleccionados y para los cuales el equipo consultor realizó un análisis detallado de su situación de competitividad en Colombia.

El ICVR permite establecer, con información macroeconómica (flujos de comercio internacionales) que sectores son más competitivos en Colombia que en otros países, con base en la información de exportaciones del mismo. Este indicador se combinó con entrevistas y con la experiencia de los consultores para concluir cuales son las ventajas o desventajas comparativas para cada uno de ellos. Las metodologías del MEG y del ICVR se presentan en el Anexo II.4.

La siguiente matriz presenta los resultados del ejercicio de graficación de los 48 sectores (Ver Anexo IV.1 para la lista de sectores) (Gráfico IV.2).

El Cuadro IV.1 presenta los resultados en términos de impacto en variables macroeconómicas.

Gráfico IV.2
SECTORES
(Target: exports - fdi)

Fuente: ???

Cuadro IV.1
RESULTADOS DEN TÉRMINOS DE IMPACTO EN VARIABLES ECONÓMICAS

Nombre en cuentas nacionales	Efecto sobre el empleo	Efecto sobre las exportaciones	Efectos sobre el crecimiento económcio
Servicios de correo y telecomunicaciones	1,7	0,7	4,9
Electricidad y gas de ciudad	1,7	0,0	4,9
Servicios sociales y de salud de mercado	2,4	n.a.	4,9
Servicios de intermediación financiera y servicios conexos	3,9	0,2	4,9
Plantas vivas	26,5	49,0	4,3
Rosas			
Claveles			
Pompones			
Otras flores y capullos cortados			
Café sin tostar no descafeinado	13,0	26,6	4,2
Café transformado	0,5	1,7	4,2
Maquinaria para usos generales y especiales	1,0	4,9	4,1
Animales vivos y productos animales	9,0	0,5	4,1
Pescado y otros productos de la pesca	0,5	0,1	
Bebidas	1,0	0,2	4,1
Cueros y pieles de bovinos, ovinos, caprinos y equinos	2,0	4,6	4,1
Cuero y productos de cuero; calzado	2,7	13,6	
Materiales animales en bruto utilizados en la industria textil	9,0	0,5	4,1
Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	1,6	3,9	
Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	0,6	4,3	
Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir	1,9	8,1	
Madera en bruto	4,4	0,4	4,0
Bosque cultivo o mejorado			
Pasta de papel, papel y cartón	1,1	2,7	
Impresos y artículos análogos	1,3	2,4	
Semillas y frutos oleaginosos	26,5	49,0	4,0
Aceites, grasas animales y vegetales, borras y tortas	0,5	1,1	
Productos químicos básicos y elaborados (excepto productos de plástico y caucho)	1,3	5,5	4,0
Productos de caucho y productos plásticos	1,0	2,2	4,0
Rocas y materiales utilizados directamente en la construcción	2,2	2,5	3,8
Cemento, cal y yeso			
Artículos de hormigón, cemento y yeso	1,7	4,7	
Piedra de construcción o de talla y sus manufacturados			
Vidrio y productos de vidrio	1,7	4,7	3,8
Cacao, incluso tostado	26,5	49,0	3,8
Cacao, chocolate y productos de confitería preparados con azúcar	0,5	1,9	
Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	1,5	10,9	3,0
Hulla y lignito; turba	0,9	11,0	3,0
Minerales metálicos	1,7	8,8	
Evaporitas	2,2	2,5	
Minerales no metálicos para usos industriales			
Piedras preciosas y semipreciosas; piedra pómez; esmeril; abrasivos naturales; otros minerales			
Joyas y artículos conexos	1,6	4,7	
Metales preciosos y enchapados con metales preciosos	2,5	5,7	

Efecto sobre el crecimiento económico: tasa promedio de crecimiento de la economía colombiana entre 2005 y 2004.
Efecto sobre las exportaciones: diferencia porcentual en las exportaciones entre el escenario base y las simulaciones.
Efecto sobre el empleo: diferencia porcentual en el empleo entre el escenario base y las simulaciones.
Fuente: Fedesarrollo.

1. Cuadrante derecho superior -Quick Wins

Este cuadrante presenta los sectores para los cuales hay alto interés de inversión y Colombia tiene una alta oferta. Son sectores en los que los esfuerzos de promoción para la atracción de la IED deben ser inmediatos. Estos sectores se caracterizan por tener alta competitividad comercial, haber contado anteriormente con inversión extranjera y ser productos importantes en la canasta de exportación de Colombia. Los mismos son: Petróleo y Derivados (3), Materiales de Construcción (38), Flores (46), Café sin tostar (40), y Productos Químicos (8).

El impacto sobre el crecimiento económico de los sectores en el cuadrante de Quick Wins es mixto. Hay sectores con alto impacto sobre crecimiento económico, como es el caso de Flores (4,3% según la tabla de Fedesarrollo), Café (4,2%) y Productos Químicos (4%); con impacto medio, como Materiales de Construcción (3,8%); y con impacto bajo, como Petróleo y Derivados (3%).

En cuanto al impacto en exportaciones, el Petróleo, café y flores tienen un impacto importante, pero únicamente las flores y el café tienen un impacto destacado en cuanto al empleo.

En los Quick Wins las ventajas del país son indiscutibles. Tanto, que estos son los sectores en los cuales típicamente Colombia ha tenido flujos de IED de manera sostenible en el tiempo, lo que da una señal de que los mismos son reconocidos como competitivos a nivel global. Adicionalmente, son sectores que -dentro de la clasificación del tipo de inversión discutida en la Segunda Parte- se podrían clasificar como aquellos que dan a los inversionistas extranjeros un recurso particular a Colombia.

La promoción de estos sectores, en algunos casos, ha estado a cargo de otras entidades del gobierno nacional. Por ejemplo, la inversión extranjera en petróleo es un tema que corresponde a Ecopetrol y que depende en gran medida de la estructura de los contratos y de regulación particular al sector. Adicionalmente, Colombia ya es identificada en el exterior con algunos de estos sectores (Café, Petróleo y Flores, particularmente), razón por la cual Proexport no debería tener que hacer mayores esfuerzos para atraer inversionistas hacia esos sectores. Los de Materiales de Construcción y Productos Químicos no son tan reconocidos, pero están indudablemente atados a recursos que se encuentran únicamente en el país, o a ventajas particulares en ciertos subsectores (infraestructura, mercado, etc.). Dependiendo de los objetivos del gobierno nacional (aumento del crecimiento económico, de las exportaciones o la generación de empleo), Proexport podría diseñar un plan de promoción de alguno de estos sectores en particular.

Para el caso de los materiales de construcción, este es un sector que puede ser atractivo de dar a conocer y promocionar, dado su impacto en crecimiento económico, pero no impacta de manera destacable ni las exportaciones ni el empleo. En ese sentido, el sector de Productos Químicos tiene un mayor impacto en todos los frentes (empleo, exportaciones y crecimiento económico), pero ninguno de los dos sectores impacta de manera significativa a ninguna de estas variables.

2. Cuadrante derecho inferior (I)

Este cuadrante presenta los sectores en los que existe alto interés de inversión, pero en donde Colombia no es particularmente competitiva en términos de oferta. Son los sectores en los que los esfuerzos de política económica y aumento de competitividad que diseñe el gobierno nacional deberán concentrarse (evidentemente, las políticas diseñadas tendrán un impacto asimétrico sobre los diferentes sectores, haciendo que unos se vuelvan más competitivos que otros. No todos pasarán al cuadrante de Quick Wins). Se caracterizan por ser de gran atractivo para inversionistas extranjeros (medidos según la metodología explicada más arriba en esta sección) y por no haberse destacado anteriormente como destino de inversión en Colombia o como

contribuyentes importantes en la canasta exportadora del país. En los mismos vale la pena realizar análisis detallados en cuanto a su competitividad para evaluar si pueden hacerse más atractivos para la IED.

Los sectores de este cuadrante se pueden dividir en dos grupos:

- Grupo A: Carne y Pescado(17), Aceites y grasas animales y vegetales (31), Electricidad y Gas (27), Bebidas (25), Minería (9), Productos de Molinería y Almidones (7), Servicios sociales y de salud (21), Minerales no metálicos (34), Cacao, Chocolate y confitería (37), Maquinaria y equipo para usos especiales (5), Café transformado (20), Impresos y Análogos (13).

- Grupo B: Frutas (48), Productos Agrícolas (10), Animales vivos y productos de animales(24), Trabajos de construcción (36), Servicios Inmobiliarios (41), Equipo de Transporte (12), Aeronaves (23), Servicios de Enseñanza y mercadeo (22), Elaboración de productos preparados para animales (39), Equipo eléctrico y electrónico (6), Servicios de esparcimiento (14), Servicios a las empresas(29), Servicios de Hotelería y Restaurante(15).

Se debe prestar especial atención a los sectores Grupo A, pues a pesar de no ser Quick Wins, se caracterizan por tener una oferta atractiva que, con un esfuerzo adicional, podrían convertirse rápidamente en Quick Wins. Estos productos no están clasificados en esta última categoría por no participar de manera tan importante en la canasta exportadora o por carecer de participación de inversión extranjera previa. En la medida en que los sectores se encuentren más cerca de la línea divisoria de este cuadrante y el de Quick Wins, una estrategia preactiva de Proexport podría tener más impacto que para los sectores que se encuentren más alejados de la misma.

De los sectores enumerados, únicamente la Electricidad y Gas y los Servicios Sociales y de Salud generan un muy alto impacto en el crecimiento económico. La minería genera un muy bajo impacto y todos los demás generan un impacto medio o adecuado en la economía. En cuanto a su impacto en empleo, presentan un impacto medio el sector de Carnes y Pescados, Minerales no Metálicos y Servicios de Salud. El resto de sectores no presentan, comparativamente, impactos importantes en empleo. En cuanto al impacto en exportaciones, únicamente Carnes y Pescados presenta un impacto medio. Los demás sectores, como se explicó, no cuentan con una participación importante en exportaciones, razón por la cual no forman parte de los Quick Wins.

Los esfuerzos para la promoción de la IED en estos sectores se dividen en el esfuerzo puramente promocional (Proexport) y en esfuerzos que se deberán hacer en políticas económicas para mejorar de alguna manera la competitividad relativa de estos sectores en Colombia vs. el resto del mundo.

En ese sentido, estos sectores son claros candidatos para adelantar análisis de mayor profundidad en cuanto a la competitividad particular de los mismos, y las políticas que se deben diseñar para mejorar la competitividad particular de los mismos.

3. Cuadrante izquierdo superior (II)

Estos sectores presentan bajo interés de inversión pero son aquellos en donde Colombia es competitiva. Estos son sectores que no son particularmente atractivos a potenciales inversionistas, por lo que la promoción podría ser mucho más enfocada en inversionistas particulares interesados en los mismos. En este cuadrante está el sector de Servicios de correo y telecomunicaciones (26).

4. Cuadrante izquierdo inferior (III)

Finalmente están los sectores que tienen baja oferta y bajo interés de inversión. Estos son sectores en los cuales los inversionistas internacionales no están concen-

trando una porción importante de sus recursos y, por tanto, hacia los cuáles sería más difícil atraer IED. En consecuencia, y dado que Colombia no presenta ventajas competitivas particulares, son sectores que merecen una posición reactiva y no proactiva por parte de Proexport. Sin embargo, aquellos sectores que están cercanos a convertirse en Quick Wins (por lo menos en lo que Colombia puede hacer al respecto, es decir, promoción y mejora de competitividad) son candidatos que deberían llamar la atención a Proexport.

Estos sectores también pueden dividirse en dos grupos:

- Grupo I: Productos de Caucho y plástico (11), Cuero y calzado (2), Textiles y confecciones (1), vidrio, productos de vidrio y otros no metálicos (19), pasta de papel, papel y cartón (30).

- Grupo II: Servicios Financieros (16), Metales comunes y productos metálicos (4), Desperdicios y Desechos (45), Fabricación de Artículos deportivos (42), Fabricación de Relojes (32), Comercio (47), Forestry y extracción de madera (33), Servicios de Transporte (35), Fabricación de tapices y alfombras(44), Fabricación de Joyas (43), Captación, Distribución y Depuración del agua (28), Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables (18).

Los sectores comprendidos en el Grupo II son aquellos con respecto a los cuáles Colombia podría mejorar su competitividad pero en donde el interés de los inversionistas no es importante. De estos sectores, los servicios financieros y la producción de madera en bruto tienen un muy alto impacto en empleo, mientras que los minerales metálicos, textiles y confecciones, vidrio y productos, y joyería tienen un impacto medio en el empleo, los demás un bajo impacto. En cuanto a las exportaciones, los minerales metálicos y los textiles tienen un alto impacto, mientras que el vidrio y la joyería tienen un impacto medio, los demás productos tienen un bajo impacto en sobre las exportaciones.

El análisis de la anterior matriz y de los resultados de los cuadrantes permite sacar conclusiones sobre la promoción de los mismos en Colombia. En concreto, los sectores clasificados como Quick Wins y que ya están recibiendo flujos de IED, con los cuales se identifica al país, no requieren de mayor promoción y empuje. Distinto ocurre con los sectores clasificados en este cuadrante y que no han atraído de manera constante la IED, como son materiales de construcción y químicos, sectores que presentan alta demanda por parte de inversionistas extranjeros y una oferta competitiva por parte de Colombia y que son ideales para ser promocionados.

Por otro lado, los sectores clasificados en el Cuadrante I, y que pertenecen al Grupo A, deben ser analizados en mayor detalle por parte de Proexport con el fin de entender que factores particulares los están haciendo menos competitivos para el caso colombiano que para otros países competidores. Estos son sectores que tienen demanda por parte de inversionistas extranjeros pero que requieren de mayor competitividad en Colombia para ser atractivos. Algunos seguramente no son competitivos por las condiciones naturales, jurídicas y políticas del país, y esos deberían ser descartados como objeto de promoción por parte de Proexport, hasta que no se den las mejoras que aseguren su competitividad. Aquellos en los que la competitividad dependa de factores diferentes a los anteriormente mencionados (como puede ser falta de conocimiento en el exterior de las ventajas presentes en el país y su potencial exportador), son sectores sujetos a ser promocionados en el corto plazo por parte de Proexport.

En cuanto al Cuadrante III, para el caso del Grupo A, únicamente deben realizarse esfuerzos de promoción si es posible, después de un análisis exhaustivo y de identificar y atacar aquellos factores que minan su característica como "alta oferta" y sea posible mejorar sus condiciones, lo suficiente como para lograr un contrapeso al bajo interés de los inversionistas en los mismos. Así mismo, Proexport puede adelantar un esfuerzo de promoción de esos sectores entre inversionistas

puntuales interesados en los mismos, resaltando las ventajas que tiene Colombia frente a otros países.

Para los otros sectores clasificados en el Cuadrante III, Proexport debe tomar una actitud reactiva a los mismos, sin realizar actividades de promoción de inversión proactivas, en la medida en que son sectores en los que Colombia no es competitiva y en donde no existe un interés generalizado por parte de inversionistas extranjeros.

La selección final de los sectores a ser promocionados se debe realizar tomando en cuenta el análisis realizado anteriormente y definiendo la prioridad del Gobierno en cuanto a sus objetivos y prioridades de promoción de inversión extranjera, particularmente en materia del impacto de la misma en cada uno de los sectores en términos de crecimiento económico, generación de empleo o promoción de exportaciones.

A continuación se presentan los resultados obtenidos para los 22 sectores seleccionados de acuerdo a la metodología acordada con Proexport y los consultores, la cual abarca los sectores comprendidos entre las líneas naranja en el Gráfico IV.2.

Adicionalmente, con base en la metodología discutida y aprobada por Proexport para la selección de sectores a nivel detallado, y únicamente de manera ilustrativa, se seleccionaron seis (6) sectores sobre los cuales se realizó un análisis a profundidad, tal como el que se sugiere para los sectores identificados como Quick Wins y para aquellos cercanos a convertirse en Quick Wins. Este tipo de análisis permite identificar ventajas comparativas en cada sector, las falencias / ventajas de los mismos para ser competitivos, y la disponibilidad de inversionistas para dicho sector.

Los sectores seleccionados son: Químicos; Madera; Textiles; Alimentos Procesados; Servicios de Salud; y Servicios empresariales.

A continuación se incluye un resumen ejecutivo de los hallazgos en cada uno de los sectores.

B. Perfiles sectoriales[2]

1. Alimentos procesados

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado medianamente atractivo para la inversión, en el que se destacan principalmente el tamaño de su mercado y el potencial inmediato de crecimiento de algunos subsectores, en particular el de lácteos. Sin embargo, es el potencial como plataforma exportadora el que debe guiar a Proexport en su promoción proactiva de la inversión en el sector. Las debilidades en infraestructura del frío, en empaques, y en acceso a las materias primas en el mediano plazo afectarán la capacidad del sector para expandirse, innovar y competir en mercados externos.

Como principal recomendación para este sector, se propone que Proexport explore el interés de las grandes compañías colombianas de alimentos que manejan sus propias cadenas de frío para expandir su operación comercialmente junto con socios estratégicos internacionales (los chilenos y canadienses son líderes en el continente). Esta estrategia es un primer paso para enfrentar estos cuellos de botella competitivos y ayudara a impulsar cualquier otro esfuerzo de promoción en los nichos particulares del sector. De acuerdo con declaraciones recientes de Adriana Senior[3], Directora de la Corporación CCI, existen ciertas líneas prioritarias y atractivas en las que Colombia puede participar en la dinámica del comercio internacional. Se trata de la agricultura que lograría fortalecer a la agricultura tradicional. Estas líneas son: hortofrutícola, acuícola, y carnes y productos lácteos[4]. En estos subsectores, la curva de crecimiento va del 3 al 5% anual y la participación en el mercado mundial ha pasado de

[2] Los productos que conforman la canasta del sector utilizadas para el análisis de comercio con Estados Unidos y las fichas técnicas de cada producto se encuentran en el anexo del documento principal.

[3] Portafolio, agosto 5 de 2005.

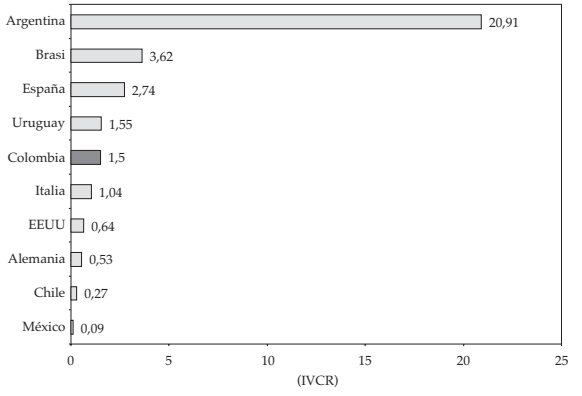
USD60.000 millones a USD286.000 millones en los últimos cinco (5) años. Finalmente, con el advenimiento del TLC con los Estados Unidos también se ve una interesante oportunidad para hacer promoción proactiva del sector con inversionistas interesados en el mercado de los alimentos hispánicos de ese país.

1.1. Resultados del ICVR

Para el subsector *Grasas y aceites vegetales o animales* Argentina, Brasil, España, Italia y Uruguay son competitivos en los flujos mundiales de comercio (IVCR>1) durante el lapso promedio 1999-2003. Por su parte, Alemania, Chile, Estados Unidos y México obtuvieron un IVCR inferior a la unidad, por lo cual se considera que no son competitivos en el subsector de *Grasas y aceites vegetales o animales* (Gráfico IV.3).

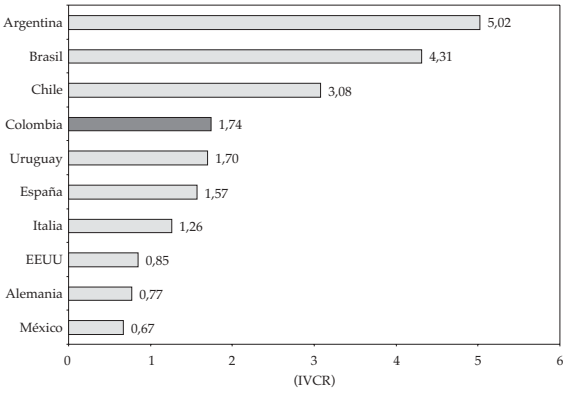
En el Gráfico IV.4 se puede observar los resultados de competitividad relativa para el subsector *Productos de la industria alimenticia, bebidas, líquidos alcohólicos, vinagre y tabaco*. Entre los nueve países identificados para este subsector, solamente tres registran desventajas competitivas en los flujos de comercio internacionales. Estos países no competitivos según el IVCR son Alemania, Estados Unidos y México. Cabe señalar que Colombia registra competitividad relativa en los anteriores dos subsectores de *alimentos procesados* de acuerdo con el IVCR .

Gráfico IV.3
GRASAS Y ACEITES VEGETALES O ANIMALES: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

Gráfico IV.4
PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA ALIMENTICIA, BEBIDAS, LÍQUIDOS ALCOHÓLICOS, VINAGRE Y TABACO: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

En conclusión, Colombia tiene una competitividad relativa revelada en estos subsectores, lo que indica que los mismos deben ser promovidos por Proexport para atraer IED.

1.2. Posibilidades en el mercado ampliado con Estados Unidos

El 2,2% de las importaciones totales de Estados Unidos corresponden a productos el sector agroindustrial, el cual presenta un crecimiento promedio anual de 9%. El arancel efectivo promedio de los productos de este sector en Estados Unidos es de 5,2% y solo el 32% del valor im-portado por Estados Unidos es gravado. Colombia en el 2004 exportó a Estados Unidos en produc-

[4] En el caso de las frutas y hortalizas, cuyo mercado mundial es de USD79.000 millones Colombia participa con tan solo USD500 millones (incluyendo el banano) y con USD113 millones sin incluir banano. En el caso de pesca y acuicultura, el mercado mundial es de USD54.000 millones, y solamente en acuicultura Colombia participa con el 0,3%.

tos agroindustriales USD198.126.758 dólares y registró un crecimiento promedio desde 1999 al 2004 de 15%, siendo este uno de los sectores más dinámicos de las exportaciones colombianas al mercado de importación de Estados Unidos y ocupa el puesto 4 en el ranking de países proveedores de los **productos de la canasta (7 productos)**

En Cuadro IV.2 se observa que sólo dos países de los identificados como competencia directa de Colombia, **México y Brasil,** se encuentran entre los 10 primeros proveedores de Estados Unidos.

Colombia paga un arancel efectivo promedio alto (10%) superior al promedio de los productos de la canasta, solo lo superan **Malasia, Brasil, Indonesia y Perú.**

El arancel efectivo promedio alto que pagó Colombia en el 2004, obedece a la no utilización del acceso preferencial en especial para algunas partidas **de la canasta** como son: Cigarrillos y dulces, por no cumplir el origen de 35% de contenido nacional o del 20% si el 15% corresponde a insumos norteamericanos.

En cuanto a fletes, Colombia ofrece fletes **aéreos** relativamente competitivos (USD1,14/Kg.), solo **México, Malasia e Indonesia**[5] ofrecen fletes inferiores al ofrecido por Colombia. En flete **marítimo**, Colombia también tiene fletes competitivos (USD0,05/Kg.), solo **República Dominicana, México y Costa Rica** tienen fletes inferiores al ofrecido por Colombia.

2. Textiles y confecciones

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia hoy no es un mercado atractivo para la inversión, e inclusive enfrenta la amenaza de desinversión

Cuadro IV.2
MATRIZ DE ACCESO A MERCADOS - SECTOR AGROINDUSTRIAL - CANASTA DE PRODUCTOS (Dólares)
(Países con quien compite Colombia)

Pto	Proveedor	2004	Arancel efectivo	Valor agregado	Impuesto pagado	Flete aéreo	Flete marítimo
	Total	2.102.026.187	7,1	404.818.311	28.702.319	1,74	0,07
1	Canadá	604.728.730	4,8	1.001.144	47.705	1,47	0,36
2	México	356.000.735	5,5	207.874	11.481	1,13	0,02
3	Brasil	114.540.883	15,9	14.203.589	2.262.347	1,61	0,11
4	Colombia	99.355.248	10,0	267.828	26.832	1,14	0,05
5	Uking	96.599.159	5,4	73.313.282	3.977.249	1,94	0,22
6	China	91.987.022	6,9	73.163.754	5.027.868	2,71	0,27
7	Malasia	89.054.739	11,6	561.154	65.091	0.31	0,14
8	Indonesia	65.785.363	22,5	665.669	149.899	0,03	0,17
9	Fr Germ	63.768.566	5,6	25.458.819	1.436.052	2,58	0,20
10	Korea	40.796.398	8,2	40.039.993	3.293.857	3,13	0,27
12	Argentina	34.630.287	5,6	346.219	19.390	1,48	0,10
22	Ecuador	13.194.984	5,6	4.651	260	n.d.	0,11
28	Costa Rica	7.783.464	0,0	-	-	n.d.	0,02
29	Perú	7.718.672	41,9	12.960	5.431	1,55	0,22
37	R. Dominicana	5.463.168	1,5	63.376	951	2,91	0,04
44	CHile	4.032.418	4,2	153.282	6.451	3,57	0,16
78	Panamá	127517	0,0	-	-	n,d.	0,10

Fuente: US International Trade Commission y cálculos de Araujo Ibarra & Asociados S.A.

[5] El de Indonesia no es muy representativo, probablemente es el registrado por el envío de una muestra comercial vía aérea.

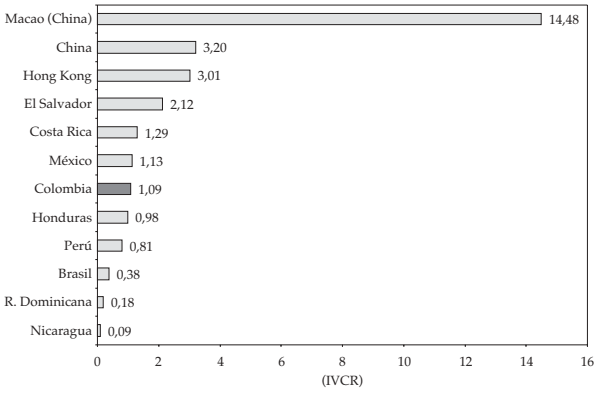
por falta de competitividad en el entorno tributario con respecto a Centroamérica y por falta de estabilidad en las reglas de inversión. Salvo estos aspectos principales, el sector es competitivo entre sus principales competidores y se destaca por el valor agregado en diseño, manejo de moda, flexibilidad de las plantas y velocidad de respuesta comercial, todos factores que ayudan a diferenciar a Colombia del principal competidor mundial, China. Colombia, pues, tiene claras ventajas que pueden hacer del país un destino atractivo para inversión en la región si se encuentra una solución a la falta de competitividad en el ámbito tributario.

Se propone que Proexport tome liderazgo junto con el sector textilero y de confecciones en Colombia para proponer soluciones que permitan que las demás ventajas competitivas del país puedan relucir. Para este sector, el trabajo interno de Proexport es casi más importante que el externo, ya que se deben identificar y proteger aquellas inversiones nacionales y extranjeras que hoy en día están considerando mudarse a Centroamérica. En el ámbito externo se propone buscar proactivamente a los inversionistas brasileros, líderes en la región. Brasil exporta muy poco a los Estados Unidos y sus inversionistas están buscando una plataforma de exportación más cercana al mercado de Estados Unidos, como lo evidencian visitas recientes de textileros brasileros al país y a Centroamérica. Este es el caso con todos los grandes productores de textiles en Brasil, y es una oportunidad interesante y puntual de promoción, aprovechando la aprobación de la Ley de Estabilidad Jurídica como gancho para reactivar relaciones y abrir nuevas puertas. Yendo algo más lejos, ésta es la misma situación de los textileros de Malasia quienes han comenzado a expandir sus operaciones en Sur África, buscando acceder a los mercados europeos. Sin embargo, se considera primordial el esfuerzo interno para defender la inversión existente en el sector.

2.1. Resultados del ICVR

El Gráfico IV.5 muestra los resultados para *Materiales textiles y sus manufacturas* y señala que durante el período 1999-2003 clasificaron como competitivos en los flujos de comercio mundiales sólo cuatro de esos países: China, Costa Rica, El Salvador y México. Por su parte, Colombia también registra competitividad relativa en este sector según el IVCR estimado para el lapso promedio 1999-2003.

GRÁFICO IV.5
MATERIALES TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA
(Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

Nuevamente, Colombia presenta cierta competitividad revelada frente a otros importantes productores. La promoción del sector textil, reforzada con la creación de cadenas en el país, probablemente traería buenos resultados en materia de atracción de IED.

2.2. Posibilidades en el mercado ampliado con Estados Unidos

El 6% de las importaciones totales de Estados Unidos corresponden a productos del sector textil-confección, que reporta un crecimiento promedio anual de 7,5%. El subsector de confecciones es uno de los más protegidos en Estados Unidos, en efecto, en el año 2004 el 73% del valor importado por EE.UU. fue gravado y se recaudaron USD7.941 millones de dólares en gravámenes de importación, lo que equivale a un arancel efectivo promedio de 14.6%. En el subsector de textiles el 55% del valor importado fue gravado y se recaudaron USD556 millones de dólares, lo que equivale a un arancel efectivo de 8,40%.

Colombia en el 2004 exportó a Estados Unidos en textiles y con-fecciones USD641.090.645 dólares y registró un crecimiento promedio desde 1999 al 2004 de 9%.

La canasta de productos analizados de este sector esta compuesta por 18 subpartidas arancelarias[6], de los cuales Colombia exportó a Estados Unidos USD322.248.024 dólares, participa con el 2,3% del mercado de importación estadounidense y ocupa el puesto 15 en el ranking de países proveedores de los **productos de la canasta**.

En el Cuadro IV.3 se observa que entre los 10 principales países proveedores de Estados Unidos, solo se encuentran dos de los seleccionados (México y República Dominicana).

Adicionalmente, se observa que la gran mayoría de los países, que tienen tratamiento preferencial en Estados Unidos, entre esos Colombia, no están utilizando el acceso preferencial, es decir pagan impuestos, por cuanto no están cumpliendo los requisitos específicos de origen establecidos en Nafta, CBTPA, ATPDEA, del material textil utilizado en la prenda, tales como:

- "Telas o sus componentes totalmente fabricados en Estados Unidos".
- "Todo el teñido, estampado y acabado de las telas se realiza en Estados Unidos".
- "Telas fabricadas en países ATPDEA, a partir de hilados totalmente fabricados en países ATPDEA o en Estados Unidos".

Esta conclusión se soporta en tres factores:

Los precios de los textiles de Estados Unidos frente a los asiáticos limitan la competitividad de la prenda en dicho mercado:

Cuadro IV.2
MATRIZ DE ACCESO MERCADOS - SECTOR TEXTIL - CONFECCION - CANASTA DE PRODUCTOS (Dólares)
(Países con quien compite Colombia)

Pto	Proveedor	2004	Arancel efectivo	Valor agregado	Impuesto pagado	Flete aéreo	Flete marítimo
	Total	14.032.967.999	15,5	7.561.244.469	1.170.694.988	2,20	0,33
1	México	2.767.001.725	13,3	108.506.827	14.424.465	1,56	0,17
2	Honduras	876.340.215	12,2	121.029.030	14.775.693	1,01	0,13
3	Hong Komg	668.366.182	16,0	668.362.424	106.694.599	2,66	0,44
4	CHina	547.310.922	15,5	546.441.965	84.958.551	2,98	0,44
5	El Salvador	536.452.887	11,9	175.444.689	20.828.336	0,87	0,15
6	Canadá	521.036.484	16,8	36.589.739	6.164.204	6,95	1,15
7	Pakistan	497.908.400	14,1	497.882.086	70.287.684	2,44	0,41
8	R. Dominicana	479.274.020	14,5	44.475.153	6.448.658	1,02	0,25
9	Guatemala	474.092.844	16,0	178.363.255	28.571.036	1,03	0,24
10	India	458.969.381	13,6	458.968.339	62.302.431	2,43	0,41
15	Colombia	322.248.024	12,5	117.616.418	14.750.566	1,06	0,20
18	Costa Rica	268.005.266	7,3	60.406.957	4.392.161	1,0	0,1
26	Brasil	162.610.181	11,6	162.610.181	18.898.943	1,9	0,4
32	Perú	109.365.835	15,2	2.737.653	415.169	1,6	0,5
51	Chile	17.900.900	6,2	4.628.521	288.588	2,5	1,1
65	Argentina	8.734.987	9,6	8.734.987	835.787	2,7	0,3
79	Ecuador	3.182.184	16,0	340.135	54.549	1,9	0,5

Fuente: US International Trade Commission y cálculos de Araujo Ibarra & Asociados S.A.

[6] Subpartidas arancelarias a 10 dígitos

- La industria textil de los países beneficiados por el CBTPA es prácticamente inexistente.

- La oferta de la industria textil de México y de Colombia, no es suficiente para abastecer la demanda y en muchos casos no ofrece precios competitivos.

En cuanto a fletes **aéreos** promedios **El Salvador**, **Honduras, República Dominicana Guatemala y Costa Rica** ofrecen fletes inferiores al de Colombia (USD1.06/Kg.) y **México, Honduras, El Salvador y Costa Rica** ofrecen fletes **marítimos** inferiores a los de Colombia (USD0.20/Kg.).

3. Químicos básicos y procesados

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado altamente rentable para la producción de químicos y con muchísima presencia internacional en el país. Las entrevistas realizadas revelan que la industria química colombiana tiene alto retorno a la inversión y las recientes mejoras en seguridad hacen más interesantes las oportunidades de inversión, como lo hace también la nueva Ley de Estabilidad Jurídica. Sin duda, la más marcada debilidad de Colombia frente a sus competidores en el amplio sector de los químicos es la falta de desarrollo de la industria petroquímica básica o de primera generación. México, Brasil y Venezuela le llevan años de ventaja a Colombia en este sector. Sin embargo, Ecopetrol presentó recientemente El Plan Maestro de la Refinería de Cartagena siguiendo la recomendación del comité interinstitucional que propuso el gobierno. El Plan Maestro busca duplicar la producción de la refinería para 2010 y alcanzar una producción diaria de 140 mil barriles. Para tal efecto Ecopetrol planea conseguir un aliado estratégico y constituir una empresa mixta con 51% de capital privado. Se estima que en el primer semestre de 2006 se escogerá el socio estratégico con la mejor oferta para así cumplir con el cronograma establecido por el Plan Maestro.

Un análisis comparativo de tres subsectores químicos (agroquímicos, petroquímicos y farmacéuticos) en términos de competitividad en el mercado de Estados Unidos, componente importado de la producción, valor agregado en los productos y tamaño y dinámica del mercado colombiano muestra que el sector petroquímico es el mas propicio para la promoción proactiva hoy. La industria química colombiana frente al mercado de Estados Unidos sólo es competitiva en el sector de petroquímicos, concretamente PVC emulsión y suspensión. El tamaño del mercado de petroquímicos de segunda generación o polímeros (productos que utilizan los productos de la petroquímica básica como insumo) en Colombia, mostrado por las ventas del sector, constituye un rubro importante en la industria nacional de químicos. Su alta tasa de crecimiento concuerda con la tendencia internacional positiva en el subsector, y el Departamento Nacional de Planeación en su estudio de Cadenas Productivas 2004 estima que, aún cuando la gran mayoría de los insumos petroquímicos básicos para estos productos son hoy importados, 66 productos petroquímicos son hoy competitivos (sus exportaciones están creciendo en el mercado de Estados Unidos, cuya demanda por importaciones de estos productos es también creciente). Entre tanto, se observa que la industria agroquímica colombiana no tiene una participación significativa en el mercado de Estados Unidos y las oportunidades de acceso son marginales. En el subsector de farmacéuticos, según el estudio de Cadenas Productivas del DNP predominan las oportunidades perdidas, es decir que las exportaciones colombianas al mercado de Estados Unidos están decreciendo mientras que la demanda por importaciones totales de estos productos está creciendo.

Dadas estas razones, se recomienda que Proexport se concentre -inclusive antes de que Ecopetrol haya asegurado un socio estratégico para la refinería de Cartagena- en labores para atraer inversionistas en productos petroquímicos tanto monómeros como polímeros. Proexport puede aprovechar el proceso de búsqueda de un socio estratégico por parte de Ecopetrol y acompañarlo en su labor de promoción con el fin de tener

un mejor entendimiento técnico y mayor conocimiento de los potenciales inversionistas para la refinería que son los mismos -o tienen contacto cercano- con los posibles inversionistas para una planta de monómeros. El mercado colombiano de monómeros tiene una demanda significativa asegurada y por consiguiente es atractivo a la inversión. En la culminación exitosa del proceso de búsqueda de socio para la refinería de Cartagena radica una señal que dará confianza de los inversionistas que vayan a invertir en el *downstream*, pero se recomienda comenzar labores paralela pero independientemente de este proceso.

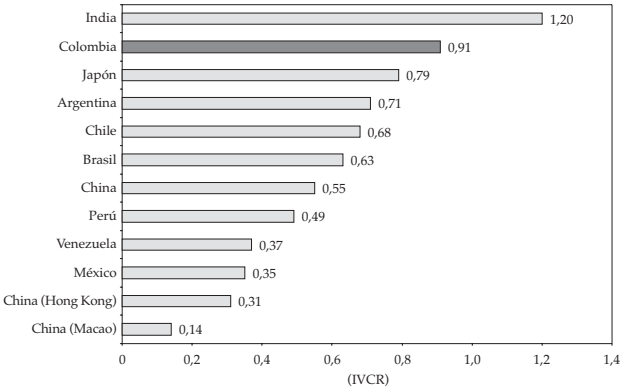
3.1. Resultados del ICVR

El Gráfico IV.6 muestra que entre esos países únicamente India resulta competitivo según el IVCR en *Productos de industrias químicas o industrias conexas* durante el período promedio 1999-2003. En el Gráfico IV.7 puede observarse que China (Hong Kong) es competitivo en *Plástico y sus manufacturas; caucho y sus manufacturas*, mientras que el resto de países señalados por AT Kearney y analizados en el gráfico cuentan con desventajas competitivas según el IVCR calculado para el lapso 1999-2003. En ambos gráficos, Colombia no resulta como país competitivo en las subcadenas del sector de *Químicos* según el IVCR.

Cabe anotar que los resultados para Colombia en cuanto a *Químicos* reflejan en cierta medida debilidades al interior de las subcadenas que componen este sector. En particular, es conocido que la petroquímica colombiana cuenta con deficiencias en materia de refinación de petróleo crudo para producir la cantidad y calidad de materias primas que requiere este sector.

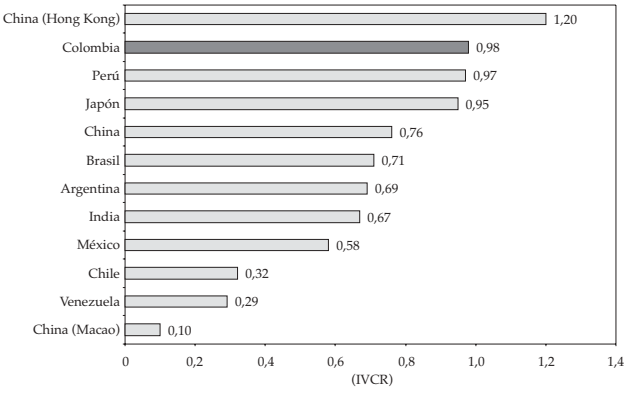
El sector de productos químicos, a pesar de no presentar competitividad según la metodología del IVCR, si ha atraído IED a Colombia, a pesar de la debilidad en la refinación de petróleo que se presenta en el país en esta cadena productiva. Eso indicaría que Colombia tiene un mercado doméstico atractivo para los productos químicos, y que con una mejora en el suministro de productos refinados, el sector se podría volver altamente atractivo para la exportación.

GRÁFICO IV.6
PRODUCTOS DE INDUSTRIAS QUÍMICAS O INDUSTRIAS CONEXAS: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

GRÁFICO IV.7
PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

3.2. Posibilidades en el mercado ampliado con Estados Unidos

El 7,3% de las importaciones totales de Estados Unidos corresponden a productos del sector químico y farmacéutico, que reporta un crecimiento promedio anual de 12,5%.

En el año 2004 el 13% del valor importado por Estados Unidos, de productos de este sector, fue gravado pagando USD650 millones de dólares en gravámenes de importación, lo que equivale a un arancel efectivo promedio de 4,7%.

Colombia en el 2004 exportó a Estados Unidos en productos químicos y farmacéuticos USD51.473.117 dólares y registró un **crecimiento negativo promedio** desde 1999 al 2004 de **-37**%.

La canasta de productos analizados de este sector esta compuesta por 6 subpartidas arancelarias, de los cuales Colombia exportó a Estados Unidos USD26.014.213 dólares, participa con el 0,02% del mercado de importación estadounidense y ocupa el puesto 22 en el ranking de países proveedores de los productos **de la canasta**.

En el Cuadro IV.3 se observa que ninguno de los países seleccionados están entre los 10 principales proveedores de Estados Unidos.

Colombia tienen acceso preferencial al mercado de Estados Unidos **libre** de aranceles de importación. Brasil y Argentina pagan un arancel efectivo promedio de 4.2% y 4.4% respectivamente.

En cuanto a fletes Colombia solo envía los productos de la canasta por **vía marítima** con el flete más bajo, igual al ofrecido por Venezuela y Trinidad Tobago (USD0.02/Kg.).

Pese a que Colombia tienen arancel de 0% y flete marítimo inferior al de los principales proveedores, se registra una perdida sustancial de la participación del mercado, razón por la cual se recomienda identificar los factores que han incidido en esto.

4. Cadena forestal de valor agregado

La investigación y entrevistas con inversionistas colombianos e internacionales del sector muestran que Colombia hoy no es un mercado atractivo para la inversión forestal, y que esto tiene incidencia en el atractivo de inversión en productos derivados de la madera. Colombia tiene amplio potencial forestal por la abundancia de sus suelos, la existencia de fotosíntesis todo el año, el desarrollo de semillas y su oferta ambiental

Cuadro IV.3
MATRIZ DE ACCESO MERCADOS - SECTOR QUÍMICO BÁSICO Y PROCESADO - CANASTA DE PRODUCTOS
(Dólares) (Países con quien compite Colombia)

Pto	Proveedor	2004	Arancel efectivo	Valor agregado	Impuesto pagado	Flete aéreo	Flete marítimo
	Total	5.260.021.751	5,9	173.578.703	10.258.117	1,77	0,03
1	Algeria	1.040.167.679	0,0	-	-	n.d	n.d
2	Trinidad	945.007.399	0,0	-	-	n.d	0,02
3	Canadá	437.723.092	4,3	58.299	2.495	3,70	0,04
4	Venezuela	405.249.612	0,0	-	-	n.d	0,02
5	Arabia Saudita	399.629.373	0,0	-	-	n.d	n.d
6	Iraq	311.613.262	0,0	-	-	n.d	n.d
7	Norway	280.646.029	0,0	-	-	2,47	0,31
8	Rusia	251.986.024	0,0	-	-	n.d	0,04
9	U king	124.706.027	4,6	7.372.226	342.480	1,84	0,18
10	Ucrania	114.128.422	0,0	-	-	1,01	0,04
14	México	74.540.311	0,0	-	-	1,04	0,03
15	Brasil	65.570.516	4,2	3.624	151	3,19	0,06
19	Perú	31.422.917	0,0	-	-	1,75	0,10
22	Colombia	26.014.213	0,0	-	-	n.d	0,02
28	Argentina	15.204.513	4,4	58.807	2.606	n.d	0,05
37	Ecuador	8.261.887	0,0	-	-	n.d	n.d
64	R. Dominicana	4.965	0,0	-	-	0,27	n.d

Fuente: US International Trade Commission y cálculos de Araujo Ibarra & Asociados S.A.

adecuada para crear una masa forestal importante y con ello desarrollar la cadena de valor agregado en el sector. Las áreas potenciales para desarrollo de proyectos madereros importantes son el pacifico colombiano y la costa norte. Sin embargo, Colombia hoy simplemente no tiene oferta forestal para apoyar los eslabones de la cadena de valor en los que es competitiva internacionalmente: muebles RTA, muebles de alto diseño e insumos para la construcción. Los bosques naturales en Colombia se han venido devastando desde los tiempos de la colonia, las plantaciones comerciales actuales no alcanzan a suplir la demanda, y la inversión en nuevas plantaciones es prácticamente nula, dadas las incertidumbres legislativas e institucionales del sector. En Colombia actualmente no existe una política de Estado que de una visión y garantías sobre lo que debe ser el desarrollo forestal en el largo plazo. La legislación colombiana actual no garantiza que la madera se pueda cortar para su explotación, puesto que existe el riesgo de que, al término de madurez (7-20 años, dependiendo de la especie) las plantaciones se declaren como plantaciones protectoras y pierdan su fin comercial. La Ley Forestal que se encuentra en trámite en el Congreso de la República busca hacer más fácil y práctico el negocio de la reforestación en Colombia y proveer un marco legal de largo plazo que provea la seguridad necesaria para incentivar la inversión tanto nacional como extranjera en bosques.

Se recomienda que una vez aprobada la Ley Forestal Proexport se enfoque en primera instancia en vender la imagen de Colombia como país forestal y se concentre en hacer promoción proactiva con inversionistas que tengan plazos para el retorno de sus inversiones similares a los de una plantación (unos 12 años, en promedio). Los grandes fondos de pensiones internacionales son objetivos ideales para este fin. Inicialmente no recomendamos hacer promoción proactiva con las grandes reforestadoras (como Internacional Paper o Weyerhauser) ya que estas han estado desinvirtiendo en la región. Se recomienda también apoyar el proceso de asociatividad de los productores de muebles RTA desde el punto de vista de la inversión extranjera, ya que se requerirá inversión en tecnología y asistencia técnica para que este sector tan potencialmente competitivo pueda alcanzar economías de escala suficientes para posicionarse internacionalmente. La segunda recomendación para Proexport en este sector busca apoyar la inversión en la cadena del papel. Se propone que Proexport convoque a los productores de papel en el país para explorar su interés de invertir en el proceso de reciclaje del papel, materia prima clave para la producción de papel nacional y que hoy en día es tan escasa en el mercado nacional que se está importando. Tras validar el interés de las firmas colombianas por participar en este proceso, recomendamos a Proexport hacer una promoción proactiva de esta oportunidad con las grandes compañías de reciclaje en la región y en Norteamérica.

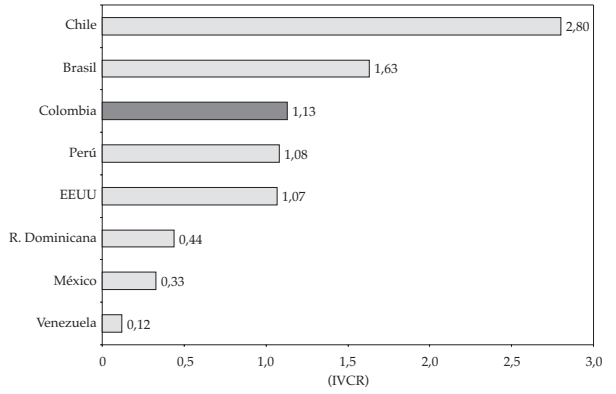
4.1. Resultados del ICVR

Colombia resulta competitivo en *Pasta de madera; papel o cartón y sus aplicaciones*. Al respecto cabe anotar que Colombia cuenta con debilidades competitivas en la producción de *Pulpa y papel*, a pesar de contar con enorme potencial forestal, y gran competitividad en los eslabones finales de esta subcadena. Trabajos previos de Fedesarrollo han encontrado que Colombia es el país más competitivo de Ibero-América en materia de labor editorial y producción y exportación de libros (Gráfico IV.8).

Por otro lado, los países competidores de Colombia en cuanto a atracción de IED orientada al subsector de *Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera* son los siguientes: Brasil, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, México y Venezuela. El Gráfico IV.9 muestra que solamente Brasil, Chile y Canadá cuentan con competitividad revelada en materia de comercio exterior de estos productos.

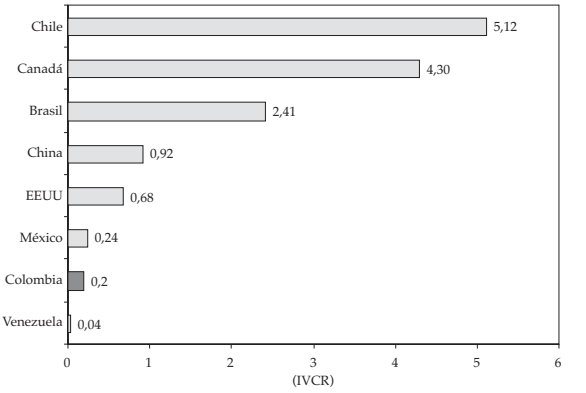
Se observa también que Colombia no cuenta con competitividad revelada en *Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera*. De hecho, Colombia cuenta con desventajas competitivas serias en la producción de ma-

GRÁFICO IV.8
PASTA DE MADERA; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

GRÁFICO IV.8
MADERA, CARBÓN VEGETAL Y MANUFACTURAS DE MADERA: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA, (Promedio período 1999-2003)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos Comtrade.

teria prima de este subsector, debido fundamentalmente a restricciones legales y regulatorias, a pesar de que el país cuenta con potencial en cuanto a cultivo industrial de bosques.

4.2. Posibilidades en el mercado ampliado de Estados Unidos

El 4% de las importaciones totales de Estados Unidos corresponden a productos del sector forestal, que reporta un crecimiento promedio anual de 7,1%.

Este sector es uno de los menos protegidos en Estados Unidos, en efecto, en el año 2004 los productos de pulpa de papel, papel y cartón y artes graficas pagaron un arancel efectivo promedio de 0,4%, la madera y sus manufacturas pagaron un arancel efectivo promedio de 5,3% y los muebles de madera 0%.

Colombia en el 2004 exportó a Estados Unidos en productos de la cadena forestal USD74.193.870 dólares y registró un crecimiento promedio anual desde 1999 al 2004 de 15%.

La canasta de productos analizados de este sector esta compuesta por 9 subpartidas arancelarias, de los cuales Colombia exportó a Estados Unidos USD37.179,307 dólares, participa con el 0,003% del mercado de importación estadounidense y ocupa el puesto 23 en el ranking de países proveedores de los productos de la **canasta**.

En el Cuadro IV.4 se observa que de los países identificados como competidores directos de Colombia, solo **México y Brasil** se encuentran entre los 10 primeros proveedores de Estados Unidos.

Los productos de la canasta provenientes de los 10 principales países proveedores de Estados Unidos y los países objeto del estudio no pagan arancel para ingresar a Estados Unidos.

En fletes **aéreos**, solo **México** ofrece fletes inferiores a los ofrecidos por Colombia y en fletes marítimos, **República Dominicana y Canadá** ofrecen tarifas inferiores a Colombia.

5. Servicios de salud

La investigación y entrevistas con los directivos de las más importantes clínicas exportadoras de servicios del país indican que el sector en Colombia tiene gran potencial para exportaciones por la excelente relación cos-

Cuadro IV.4
MATRIZ DE ACCESO A MERCADO - SECTOR FORESTAL - CANASTA DE PRODUCTOS (Dólares)
(Países con quien compite Colombia)

Pto	Proveedor	2004	Arancel efectivo	Valor agregado	Impuesto pagado	Flete aéreo	Flete marítimo
1	Total	8.259.031.044	0	0	0	1,6	0,36
2	China	3.218.134.808	0	0	0	2,5	0,39
3	Canadá	1.574.662.959	0	0	0	1,9	0,06
4	México	424.817.695	0	0	0	0,8	0,24
5	Italia	311.372.193	0	0	0	2,2	0,31
6	Indonesia	287.233.697	0	0	0	3,3	0,51
7	U king	271.236.632	0	0	0	1,4	0,28
8	Tailandia	258.711.498	0	0	0	3,8	0,26
9	Malasia	251.153.859	0	0	0	5,0	0,39
10	Brasil	236.165.432	0	0	0	4,4	0,25
24	Colombia	37.179.307	0	0	0	0,9	0,19
26	Chile	23.584.289	0	0	0	1,9	0,33
35	Perú	10.780.043	0	0	0	1,4	0,47
36	Argentina	10.130.155	0	0	0	1,6	0,45
60	Costa Rica	1.690.310	0	0	0	1,4	0,22
62	R. Dominicana	1.421.367	0	0	0	0,9	0,13
63	Ecuador	1.210.471	0	0	0	0,9	0,53
84	Panamá	153.808	0	0	0	1,3	0,26

Fuente: US International Trade Commission y cálculos de Araujo Ibarra & Asociados S.A.

to/calidad de la medicina en el país, pero poco potencial para la atracción de IED. Las entrevistas revelan que la Ley 100 amplió la cobertura médica y que el sistema de salud en Colombia hoy está a la altura de los mejores del continente en términos de cobertura efectiva. En efecto, la estructura de contratación de los prestadores de servicios por parte de las EPS ha generado una caída en las tarifas médicas que hoy hacen de la medicina en Colombia la más económica del continente. Sin embargo, las mismas tarifas bajas que hacen atractiva la exportación de servicios de salud desde Colombia son un gran impedimento para la inversión tanto nacional como extranjera en el sector. La im-posibilidad de establecer tarifas diferenciales con respecto a la calidad o a la demanda por estos servicios desincentivan la inversión en tecnología y capacitación, los dos aspectos más importantes para la competitividad del sector. Por lo tanto se recomienda que el sector, en el corto plazo, no se priorice en la estrategia de promoción proactiva de inversión.

Sin embargo, el desarrollo de la capacidad exportadora del sector lo hará más competitivo e incrementará las oportunidades para inversión en el mediano plazo. Las entrevistas revelan que la comunidad Colombiana en el exterior es un mercado objetivo que debe ser atraído al país para recibir servicios de salud y a través del cual se puede construir mayor volumen y una sólida reputación en el exterior. Señalamos también que las facilidades para acceder a la tecnología de salud no deben esperares necesario aumentar la importación de maquinaria y con ello la transferencia de tecnología, para lograr avances rápidos en materia de bienestar social y en la competitividad del sector. En efecto, para ser competitiva Colombia tendrá que apalancar su existente buena reputación en la exportación de algunos servicios médicos de avanzada (llamados de 4 nivel, neurocirugía, corazón, riñón y cáncer) y comenzar a conformar y fortalecer verdaderos clusters de salud que institucionalicen la experiencia y las ventajas competitivas del sector. Con las mejoras en la seguridad y el impulso al turismo es importante que Colombia defina cuál es su propuesta de valor en servicios de turismo de salud y diferencie esta propuesta de valor de la de estos servicios de salud de cuarto nivel. También existe una oportunidad interesante en el estableci-

miento de un sistema adecuado de coberturas de seguros de responsabilidad que dé tranquilidad a los pacientes extranjeros y sirva como mecanismo para establecer reputaciones de servicio para apoyar el desarrollo del sector de exportación de servicios en el país. Pa-ra que Colombia pueda robustecer y sostener su reputación como centro de excelencia en la prestación internacional de servicios de salud deberá clarificar la reglamentación alrededor de los temas de jurisdicción legal y de cobertura de responsabilidad médica.

No existen estadísticas de este sector que permitan hacer la comparación competitiva de Colombia con base en la metodología del ICVR.

6. Servicios a las empresas

Este capítulo cubre el panorama general de las principales tendencias y oportunidades para promoción proactiva de inversión en el sector de los servicios a las empresas en Colombia, particularmente en el ámbito de los procesos empresariales o de negocios (*business process outsourcing*) y servicios de tecnologías de información (*information technology outsourcing*) y en la deslocalización de estos servicios y su prestación desde otros países vía inversión extranjera y/o comercio internacional, *offshoring*. La investigación y entrevistas con expertos e inversionistas internacionales del sector muestran que Colombia es un mercado con importantes ventajas competitivas para la exportación de estos servicios: Colombia tiene los costos de compensación más favorables entre los competidores del sector de servicios a las empresas y una amplia fuerza laboral disponible y con buenas bases técnicas. Sin embargo, Colombia tiene la infraestructura de comunicaciones menos eficiente y desarrollada del grupo de competidores (Brasil, Chile, Argentina, Costa Rica y México, y está rezagada en cuanto a las certificaciones internacionales en servicios empresariales y al nivel de Inglés de su fuerza laboral disponible, factores que son claves en cuanto a la construcción de la reputación internacional del país como prestador de servicios empresariales.

En cuanto a oportunidades puntuales, este estudio señala que el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos será una gran ventaja para Colombia en cuanto a la prestación de servicios empresariales, particularmente frente a competidores como Brasil y Argentina, que no tienen todavía este tipo de acceso. Se recomienda que la promoción proactiva en este sector se centre en el *targeting* de prestadores de servicios que ya establecidos pero que necesiten apalancarse en el idioma español para acceder al mercado latino de Estados Unidos (por ejemplo las firmas de servicios tecnológicos brasileras o indias). Además de la prestación de servicios *offshore*, las entrevistas revelan que en términos de exportación de servicios, la prestación (presencial) de asesorías en Estados Unidos es una de las oportunidades mas atractivas que se pueden impulsar con el TLC, ya que la relación calidad/costo de los asesores empresariales y técnicos colombianos es altamente competitiva.

Las entrevistas también revelan que los centros de servicios compartidos (shared ser-vice centers) de las grandes firmas que operan en la región son servicios de alto valor agregado en los que Colombia debería buscar especializarse para contar con una particular ventaja competitiva en la región, y para prestar servicios tanto a otros países en la región como a firmas en Estados Unidos y España.

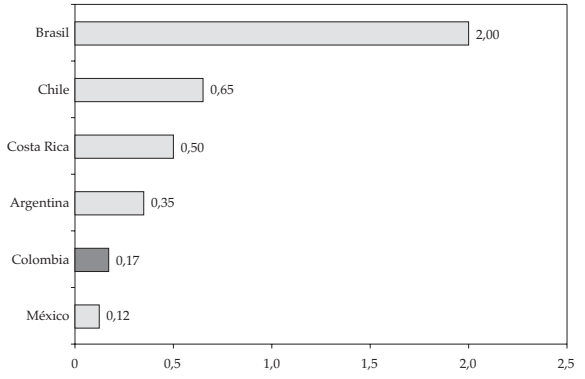
Se propone que Proexport se concentre en el tema de los centros de servicios compartidos en su promoción proactiva de este sector, ya que estos integran los procesos y la tecnología, generando mayor valor agregado en el servicio. También se recomienda que Proexport comience su labor de promoción preactiva con la identificación de las multinacionales que operan en la región (y en Colombia, claro está) que puedan ser *targets* para montar un centro de servicios compartidos en Colombia. Las firmas de auditores, recursos humanos y tecnología pueden ser grandes aliados de Proexport en la identificación de estas oportunidades, y Proexport debe apalancarse en ellas para presentar una oferta de valor puntual, interesante y bien estructurada a las firmas identificadas.

Finalmente, se nota que las empresas colombianas de servicios se ven obligadas a hacer inversiones en construcción de reputaciones más elevadas que sus competidores, rol en el cual Proexport (división comercial) ya juega un papel fundamental. El reto para la división de inversión está en trasladar las ganancias en reputación como prestadores o exportadores de servicios empresariales al ámbito de la inversión. Se propone que en este sector la división de inversión de Proexport se concentre en identificar compañías exportadoras de servicios empresariales que ya estén en procesos exitosos de alianzas en prestación de servicios con compañías extranjeras para enfocar la promoción proactiva en esas firmas donde las inversiones en construcción de reputación ya están hechas. El objetivo debe ser ayudar a estas firmas a convertir esa relación comercial existente en una relación de inversión.

6.1. Resultados del ICVR

El Gráfico IV.10 señala que Brasil resulta ser el único país competitivo en los flujos internacionales del grupo identificado por AT Kearney para este sector de servicios. No obstante, cabe destacar que estos resultados no son del todo sólidos pues como ya se mencionó los datos de comercio de servicios, tanto de Colombia como del resto de países en el mundo, presentan severos problemas de calidad y cobertura.

GRÁFICO IV.10
OTROS SERVICIOS A LAS EMPRESAS*: ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA,
(Promedio período 1999-2003)



* Los datos de comercio de servicios tienen problemas de calidad y cobertura, por lo cual los resultados no son del todo sólidos. Las cifras cubren sólo los modos 1 y 2 de suministro de servicios en el comercio internacional. N.D.: Colombia no cuenta con registros de comercio de servicios de construcción.
Fuente: ccálculos de Fedesarrollo con datos IMF-BOPS (enero 2005).

Sin embargo, a pesar de los resultados anteriores, Colombia cuenta con factores que permiten a este sector ser competitivo, según los resultados del estudio detallado del mismo. El ICVR revela que el país no ha sido exitoso, hasta el momento, en la exportación de los servicios, pero el estudio muestra que con promoción se podría dar un impulso importante al mismo.

C. Conclusiones

La IED tiene repercusiones positivas en la economía y por tanto debe ser promovida. Actualmente los flujos de inversión extranjera a nivel global están volviendo a crecer y se están concentrando en Asia. Para que Colombia pueda aumentar su participación en la inversión extranjera mundial y superar la tradición de baja inversión que tiene el país (entre 2 y 4% del PIB), es necesario hacer cambios profundos en el clima de inversión y una estrategia de inversión extranjera mas proactiva. Hasta ahora, la inversión que ha venido a Colombia lo ha hecho bajo circunstancias muy particulares, buscando recursos naturales u oportunidades específicas de realizar un negocio a bajo costo (M&A o Privatizaciones). Es decir, la mayoría de la inversión realizada en Colombia no responde a condiciones creadas.

La principal característica de las experiencias internacionales exitosas es la de tener un clima de inversión atractivo y estable que reduce el riesgo para los inversionistas y políticas coherentes y completamente enfocadas en atracción sea de inversión extranjera o de industrias altamente exportadoras.

Esto fue corroborado por las entrevistas a los inversionistas -particularmente aquellos que piensan invertir en América Latina-. Los inversionistas manifestaron que buscan, como primera condición, estabilidad. Es-

tos factores comprenden, entre otros, la estabilidad económica y de claridad y estabilidad del marco legal (incluyendo lo tributario) y otros factores relacionados con la calidad de la política económica tales como el entorno regulatorio en cuanto a la facilidad de hacer negocios y protección a los inversionistas y el no control a los movimiento de capitales. En segundo lugar, los inversionistas buscan lograr maximizar su competitividad mediante la reducción de costos, lo cual incluye, entre otros costos laborales, de infraestructura, fiscales y de transacción en general.

En segundo lugar, la atracción de inversión extranjera ha resultado de la suma de lo anterior a ventajas comparativas específicas tales como:

- Tamaño del mercado, sea local o resultante de acuerdos comerciales, condiciones favorables en materia de comercio internacional (participación en Acuerdos Comerciales), o por proximidad a ciertos mercados.

- Adecuada localización sea por proximidad a fuentes de insumos de bajo costo o como ubicación para aprovechamiento de mercados cercanos

- Recursos eficientes a bajo costo tales como mano de obra capacitada de alto nivel técnico, anglófona y productiva e infraestructura adecuada.

- Incentivos otorgados a industrias particulares que se reflejen directamente en los ingresos netos y rentabilidad de las compañías.

El diagnóstico específico en cuanto a la situación de Colombia con respecto a cada uno de los anteriores y frente a países directamente competidores y con respecto a mejores prácticas se presenta a continuación:

1. Macroeconómico

Todos los temas macroeconómicos se clasifican en el Nivel I:

- Colombia ha venido creciendo menos que otros países latinoamericanos con una historia reciente de mayor volatilidad e inestabilidad como consecuencia de casi diez años de déficit fiscales.

- El desequilibrio en las cuentas fiscales se genera por la rigidez en el gasto público, y el rápido crecimiento de las transferencias constitucionales sumado a las inflexibillidades en la destinación de los ingresos.

- Colombia cuenta con una importante fortaleza macroeconómica en referente a la independencia y credibilidad del banco de la República, lo cual se traduce en un adecuado manejo de la política monetaria resultando en un bajo y estable nivel de inflación.

2. Marco legal y barreras administrativas

En el Nivel I están los siguientes asuntos:

- Inestabilidad Jurídica, que tiene origen tanto en inestabilidad de las leyes como de las interpretaciones y conceptos judiciales como de las regulaciones administrativas de las diferentes ramas del Gobierno.

- Ineficacia de la Justicia que es producto de una acumulación de procesos importantes y de una baja eficiencia del sistema judicial, en particular en lo que hace a los asuntos civiles.

- Pequeño Tamaño de Mercado derivado del hecho de que no se han firmado acuerdos comerciales con la misma velocidad que los competidores por IED, en particular México y Chile.

En el Nivel II se encuentran los siguientes asuntos:

- Régimen de Comercio Exterior y Facilitación Aduanera con dispersión de instrumentos y baja efectividad de los mismos, producto de regulación fluctuante y poco precisa, sujeta a interpretaciones va-

riables por parte de los funcionarios y baja capacitación de éstos para la aplicación de la normativa.

- Protección de los Derechos de Inversión con vacíos importantes en la capacidad de protección a los inversionistas producto de deficiencias en la regulación que dan margen para interpretación y arbitrariedades de funcionarios en la aplicación.

En el Nivel III se encuentra que:

- La obsolescencia tecnológica y en algunos casos regulatoria genera ineficiencias en la forma como operan las entidades del Estado y produce que obligaciones y exigencias se conviertan en trámites burocráticos costosos, lentos y confusos, tanto en los trámites de registro de propiedad, en particular de finca raíz, como en las operaciones cambiarias y de registro de inversión, como en la gestión del régimen laboral o como en la protección de los derechos de propiedad intelectual. Esta obsolescencia tecnológica y regulatoria es especialmente sensible en la protección de la propiedad privada y su registro, pues impide que se utilice una porción mayor del acervo de activos de la economía como garantías en la obtención de créditos.

- Los estándares contables colombianos no reflejan estándares internacionales, lo que aumenta el costo y la dificultad de invertir en el país.

3. Tributario

En el Nivel I se encuentran los siguientes asuntos:

- Inestabilidad tributaria, que proviene tanto del nivel Nacional como del nivel Municipal. En el período 1990-2002, por ejemplo, mientras en América Latina se pasaron en promedio 4,2 reformas tributarias, en Colombia se pasaron 9 reformas, modificando impuestos tan importantes como la tasa del impuesto de renta y la tasa del IVA. Por el lado municipal, las tarifas varían entre municipios, y cada uno de ellos tiene un amplio margen para determinar su propio régimen tributario.

- Complejidad del sistema tributario, que se genera por el número de tributos y exenciones y tratamientos fiscales preferenciales diferenciados entre sectores y agentes y amplios espacios para la toma de decisiones discrecionales individuales en lo que a la aplicación de la ley se refiere. Por ejemplo, en Colombia hay 8 tarifas de IVA, el nivel más alto entre los países competidores en América Latina.

En el Nivel II se encuentran los siguientes factores:

- La carga tributaria en si misma, pues en Colombia el gobierno se ha aproximado a la debilidad de las finanzas públicas mediante el incremento de los tributos, más que a través de una reducción del gasto público. Colombia tiene la tasa de impuesto de renta más alta de América Latina, y aunque la tasa del IVA está en el promedio regional, su "acreditabilidad" es apenas parcial. Adicionalmente hay otro sinnúmero de impuestos, como el de patrimonio, remesas y el de movimientos financieros, que aumentan la carga efectiva en el país.

- Los incentivos tributarios en Colombia, que están mal diseñados, pues no cumplen su función de incentivar la inversión, bien sea porque son un crédito a inversiones ya existentes, o porque son temporales en el tiempo. Por su parte, el régimen tributario de las zonas francas, particularmente en lo referente a renta, solamente funciona para las utilidades retenidas, y no para los dividendos que repartan los accionistas de las compañías que ahí se establecen.

En el Nivel III se encuentra la administración tributaria, misma que tiene un amplio margen de arbitrariedad, a veces se contradice en sus conceptos, adolece de baja disponibilidad de herramientas técnicas y en general es engorrosa y difícil de navegar para un inversionista extranjero.

4. Infraestructura

- Transporte: Colombia cuenta con una excelente ubicación geográfica con acceso a dos mares, y tiene tarifas de transporte marítimo competitivas frente a sus competidores regionales. También es competitiva en costos de transporte aéreo de carga y pasajeros, pero hay deficiencias en la capacidad instalada aeroportuaria y portuaria. La mayor debilidad está en el transporte terrestre, por la distancia de los centros de producción de la infraestructura de puertos, por la dificultad geográfica, y por la falta de vías de doble calzada, particularmente en los corredores estratégicos de comercio. El sistema de concesiones viales debe modificarse, para incentivar una mayor participación del sector privado en el sector, y así permitir reducir el costo de logística en el país, que es el más alto de la región.

- Telecomunicaciones: la densidad de líneas telefónicas en Colombia es relativamente alta en el contexto regional, y tiene las tarifas de telefonía móvil más bajas de América Latina. Por otro lado, por la falta de competencia, tiene las tarifas de larga distancia más altas de la región (con excepción de México) y una falta de capacidad instalada en lo que se refiere al acceso a banda ancha, además de que tiene tarifas poco competitivas en ese sector.

- Energía eléctrica: Colombia dispone de recursos hídricos abundantes para la generación de energía eléctrica, y cuenta con una red de distribución de alta tensión adecuada para satisfacer la demanda doméstica. Por su parte, las tarifas industriales y comerciales de consumidores no regulados son altamente competitivas en comparación con América Latina. Sin embargo, para los usuarios regulados, las tarifas son de las más altas de la región, par-ticularmente por el sistema de subsidios cruzados existente entre usuarios.

- Gas natural: el país cuenta con cuantiosas reservas de gas natural, pero el hecho de que los centros de consumo estén lejos de los centros de producción hace que el costo del gas natural en Colombia sea de los más altos en la región (la tarifa del gas está determinada por la distancia que tiene que ser transportado el energético).

- Agua potable y alcantarillado: La cobertura de servicios de agua potable en Colombia es buena en comparación con otros países de la región, pero el país no cuenta con un marco regulatorio adecuado para la promoción de la inversión privada en el sector.

5. Laboral

- Colombia tiene altos costos laborales en relación con sus competidores, pero los mismos no provienen del costo de mano de obra en sí misma, sino de los costos no salariales, que ascienden a casi el 50% del salario de un trabajador. Esto incentiva la informalidad y la contratación temporal en el país. Adicionalmente, no es clara la relación costo/beneficio de los aportes parafiscales, particularmente aquellos que se destinan al entrenamiento de la fuerza laboral.

- La productividad laboral en Colombia no se compara bien con la productividad que presentan sus competidores principales en América Latina.

- El país cuenta con un mercado laboral relativamente flexible en contratación. También cuenta con un mercado que permite una flexibilidad horaria que compara relativamente bien con sus competidores en América Latina. Sin embargo, para compensar los altos costos laborales, se debe considerar una mayor flexibilidad salarial.

6. Sistema financiero

- Colombia tiene uno de los márgenes de intermediación más elevados de América Latina, desincentivando así la utilización del crédito local por parte de inversionistas en el país, haciendo que las inversiones sean consecuentemente menos rentables.

- La profundización bancaria en Colombia es de las más bajas de la región, reflejando una baja utilización de los recursos disponibles en el sistema. Eso implica una mayor exposición a endeudamiento en el exterior y, en consecuencia, una mayor exposición al riesgo cambiario.

- La introducción del impuesto a las transacciones financieras ha incentivado el uso del efectivo versus el de cuentas corrientes y de ahorro, reduciendo el apalancamiento del sistema, con consecuencias sobre su tamaño y capacidad de otorgar crédito a nivel local.

- La exposición del sistema financiero a los instrumentos de deuda pública (TES) es preocupantemente alta, tanto por ser un reflejo de la falta de alternativas de inversión como por la reducción de la calidad crediticia del gobierno nacional como último pagador y el incremento del riesgo sistémico.

- Las entidades financieras en Colombia están más fortalecidas que hace unos años en términos patrimoniales, permitiendo una mayor seguridad del sistema en general.

En cuanto al análisis sectorial, de 48 sectores de la economía, se seleccionaron 22 que responden a tener i) una relativa "oferta" mayor que los demás, en términos de participación en exportaciones (indicador de competitividad) y de ser objeto de inversión extranjera (indicador de atractivo del sector en Colombia para inversionistas extranjeros), y ii) una relativa "demanda" mayor, es decir aquellos hacia los cuáles ha fluido un mayor volumen de flujos de inversión y que presentan mayores acervos de inversión actualmente (indicadores de atractivo del sector para inversionistas a nivel global).

El resultado de este análisis permitió identificar en primer lugar, aquellos sectores que deben ser abordados inmediatamente como objeto de promoción, por ser "Quick Wins" (alta oferta y alta demanda). Algunos ejemplos son productos químicos y materiales de construcción.

En segundo lugar, aquellos que a pesar de tener alta demanda no tienen una alta oferta , es decir que requieren más análisis para poder determinar por qué no participan mas activamente en las exportaciones o por qué no han atraído mayores recursos de inversión con el fin de identificar los cambios o mejoras en materia de política o competitividad necesarios para hacerlos objeto de inversión y en el futuro de promoción. Algunos ejemplos son carne y pescado, aceites y grasas animales y vegetales, servicios de salud, minerales no metálicos, equipo de transporte y servicios a las empresas.

En tercer lugar, aquellos que cuentan con baja demanda y con baja oferta, es decir que no deberían ser objeto de promoción hasta que no se identifiquen y ataquen las deficiencias que no les permite ser competitivos o atractivos para inversionistas. Algunos ejemplos son productos de caucho y plástico, textiles y confecciones, cuero y calzado, comercio y servicios de transporte.

Por último se identificaron aquellos sectores con alta oferta pero baja demanda, los cuáles a pesar de poder ser objeto de promoción, no se espera tengan un amplio nivel de receptividad frente a potenciales inversionistas. Un ejemplo es servicios de correo y telecomunicaciones, sector que no presenta una perspectiva de flujos de inversión importante, en términos relativos, en el futuro.

Este análisis sumado a los resultados obtenidos del análisis del impacto en términos de PIB, empleo y exportaciones bajo el evento de una inyección de inversión en cada sector, permitirá a Proexport identificar aquellos sectores que serían objeto de promoción o de un eventual más profundo análisis.

I. ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN COLOMBIA

A. Parte I: Introducción

1. Situación y retos claves

Desde un punto de vista de inversión, la realidad se enfrenta a la percepción negativa que se tiene sobre Colombia. No cabe duda que la cobertura internacional de las narco-guerras y los asuntos relacionados con la seguridad de Colombia opacan sus logros en otros aspectos. Para un observador crítico, el país revela un gran número se desarrollos en ambos lados - el doméstico (legal, de política e institucional) y el internacional.

- En el ámbito doméstico, la reforma legal y la introducción de nuevas leyes han ocasionado grandes pasos hacia la confianza del inversionista. Un reciente ranking del Reporte Mundial de Inversión ("World Competitiveness Report") calificó a Colombia como una de las economías que más reformas ha realizado en pro de la inversión Del lado institucional, el continuo fortalecimiento de las agencias regionales de promoción de la inversión, un sector privado fuerte y optimista, y la reciente fusión de las organizaciones de comercio exterior (Proexport) y promoción de la inversión (COINVERTIR) señalan cambios positivos.

- En el ámbito internacional, la expansión potencial de la ATPDEA y las actuales negociaciones con Estados Unidos sobre el TLC EE.UU.-Colombia sugieren desarrollos positivos en el ámbito de comercio exterior. El sector privado está respondiendo a este optimismo. La industria textil, por ejemplo, ha invertido más de USD80 millones en los últimos doce meses. La concentración en el crecimiento de la industria de confecciones fue la razón citada. Y esta es una industria que se considera una de las más boyantes, según varios observadores. Otras industrias, como las tradicionales de minería y extracción y la nueva industria emergente como la de procesamiento de alimentos, y servicios de valor agregado en banca y finanzas continúan permaneciendo fuertes.

A pesar de algunos indicios positivos, la inversión en Colombia aún se queda atrás de sus competidores. La IED está en gran parte enfocada en el sector de extracción y la IED en las industrias no-petroleras es virtualmente inexistente. Aunque el país tiene una larga historia de atraer multinacionales, pocas industrias en el sector productivo se han domiciliado en Colombia en los últimos años. Países como Brasil están acelerando sus industrias manufactureras, impulsados en gran parte por su mercado y su tamaño. Países más pequeños como las economías de Centroamérica disfrutan de las ventajas del CAFTA (Tratado de Libre Comercio de Centroamérica). Colombia está en alguna parte en la mitad, sin un mercado grande ni un acceso preferencial a un mercado grande.

Para Proexport los retos se hallan en el ámbito institucional. La reciente fusión de la organización de promoción de la inversión (Coinvertir) y el organismo de promoción del comercio exterior corre el riesgo de diluir su mandato para inversión reduciendo su significado vis-à-vis el tamaño general del departamento de exportaciones, si no se maneja adecuadamente. El equipo de promoción de las exportaciones cuenta con 90 por ciento del personal de más de 200 empleados en Proexport. Aunque la agencia ha realizado mejoras modestas en su función de facilitación, no se le presta virtualmente ninguna atención a la retención de inversionistas y la promoción para atraer nueva inversión permanece

inexistente. Que Proexport provea un valor evidente a los inversionistas es una noción poco clara cuando hay agencias compitiendo en la misma función, tales como la Cámara de Comercio de Bogotá, u otras agencias del ámbito sub-nacional, que pueden realizar un mejor trabajo de ayuda a los inversionistas en el nivel local. A pesar de tener un equipo bien educado y capacitado, Proexport carece de una clara dirección para asignar los recursos limitados hacia generar máxima inversión y por tanto contribuir a la economía colombiana.

Sin embargo, existen tremendas oportunidades de reforma. El departamento de promoción de la inversión tiene acceso a más de 25 oficinas de Proexport por todo el mundo. Aunque estas oficinas fueron desarrolladas inicialmente para fines de desarrollo del comercio exterior, están ahora también encargadas de proveer servicios de apoyo de inversión, dada una correcta dirección por parte del equipo de Proexport. A la fecha, estas oficinas no han sido utilizadas en esta función y permanecen como el dilema para la gerencia de Proexport.

Los retos de Proexport se pueden categorizar en tres áreas: i) organizar sus esfuerzos de inversión para lograr la máxima inversión hacia Colombia, ii) conducir sus recursos limitados hacia actividades económicas que producen el mejor resultado sin distorsionar el mercado y escoger ganadores, utilizando los recursos externos efectivamente para fines de generación de inversión y, finalmente, iii) aprovechar el fuerte apoyo del sector privado y de otras agencias o entidades al esfuerzo de promoción de la inversión.

2. Visión general

Este documento intenta referirse a los retos mencionados anteriormente proponiendo una aproximación que cuenta con 3 pasos para vencer estos retos. Lo hace por medio de tres cosas: i) proveer un marco para identificar actividades económicas que proveen un alto potencial y grupos de inversionistas que estarían interesados en aprovechar dicho potencial; ii) aplicar este marco para industrias seleccionadas, enfocándose únicamente en identificar inversionistas y ii) proveer un plan de acción de plazo inmediato que organice al equipo de Proexport y establezca tareas claras en el corto plazo.

3. Principios guía

El objetivo general de este trabajo es claro: lograr un aumento de la inversión en Colombia. La estrategia debe ser una que logre la mayor cantidad de inversión utilizando a Proexport y sus recursos de la mejor manera posible.

Si uno acepta esta premisa básica, entonces Proexport necesita identificar aquellas fuentes de inversión que tienen la más alta probabilidad de ubicarse y permanecer en Colombia. Proexport debe por tanto enfocarse en empresas en todas las etapas - aquellas que ya están en Colombia, aquellas actualmente considerando invertir en Colombia y finalmente, inversionistas que pueden ser objetivo para realizar inversión en Colombia.

- Los actuales inversionistas representan el acervo ("*stock")* actual en Colombia. Asegurar la satisfacción de este segmento en la prioridad número uno.

- Las compañías que están actualmente revisando oportunidades de inversión en Colombia le han ahorrado a Proexport el significativo costo de búsqueda en la identificación de inversionistas. Esto representa la segunda gran prioridad para Proexport.

- Finalmente, los inversionistas que podrían potencialmente ubicarse en Colombia representan el tercer segmento más importante. Proexport debe reconocer que este segmento representa el costo más alto para la organización en relación con la inversión que pueden hacer.

Los tres pilares para la inversión local son, por lo tanto, retención, facilitación y promoción.

- El primer pilar, retención de la inversión, se enfoca en mantener la satisfacción del inversionista y asistirlo cuando esté considerando expandirse. El área de retención ha cobrado menor importancia frente a otras actividades más visibles como atracción de nuevas solicitudes de inversión. En la práctica, sin embargo, esto representa la única gran oportunidad para una agencia de inversión para mostrar su verdadero manejo de inversionistas. También representa el menor costo efectivo para la agencia de generar nueva inversión, simplemente asegurando que el gobierno apoye los esfuerzos de cada compañía en sus esfuerzos de expansión donde dichos esfuerzos son consistentes con los objetivos de desarrollo. En los últimos años, algunas de las agencias de más proyección han reconocido la sabiduría de la retención del inversionista. Agencias como la Agencia de Desarrollo de Gales logran más de la mitad de las nuevas inversiones a través de expansiones, señalando la importancia de esta función particular. Los tipos de servicio que Proexport puede proveer bajo este pilar incluyen:

  - mantener las relaciones con los inversionistas mediante una asistencia continua donde sea apropiada;

  - organizar un equipo de acción rápida para resolver asuntos a los que se enfrentan los inversionistas mediante apoyo frente a la burocracia gubernamental donde dicha asistencia pudiera agregar valor;

  - asistir mediante selección de ubicación y esfuerzos de expansión al igual que con licenciamiento y permisos, donde dicha asistencia es requerida;

  - referirse a las quejas de los inversionistas elevándolas al más alto nivel y;

  - presentar a los inversionistas ante potenciales inversionistas entrantes y por tanto propiciar la relación a través de testimonios.

- El Segundo pilar, facilitación de la inversión, se enfoca en dirigirse a las necesidades de los inversionistas futuros que actualmente están considerando a Colombia como un destino de inversión. Proexport podría emprender la función de facilitación de una forma más profunda y estructurada que como lo hace actualmente mediante el desarrollo de un menú de servicios. Este menú de servicios podría incluir, por ejemplo: organización de visitas dentro y fuera de Bogotá (en conjunto con la agencia local de desarrollo económico); asistencia con las necesidades de información directamente o mediante la redirección a los canales apropiados; provisión de un mapa del inversionista para compañías en diferentes industrias; provisión de información sobre la situación de la industria en Colombia así como de estructuras de costos de negocios; provisión de una lista de recursos locales que provean información para tener una perspectiva más profunda sobre la industria y demás servicios de negocios relacionados.

- El tercer pilar, promoción, se enfocará en la búsqueda en sí de inversión por parte de Proexport ya sea directamente o en conjunto con organizaciones del sector privado y expertos extranjeros (por ejemplo, un especialista en la industria ubicado en el mercado objetivo) así como sus oficinas externas. Como una actividad de alto costo en relación con el potencial pago, este programa necesitará del mayor grado de atención en términos de planeación de recursos y de investigación exhaustiva sobre compañías y de mercado así como la utilización de métodos comprobados, para atraer efectivamente a estas compañías hacia Colombia.

Esta sección no se enfoca en el programa de retención ni en el de facilitación. El trabajo sobre retención es claramente entendido por Proexport, y las bases para el mismo están claramente identificadas en las primeras partes de este estudio. Fue acordado con Proexport que el área de promoción necesitaría de la mayor atención, considerando el alto costo de los programas y la pérdida potencial resultado de la pobre planeación.

El resto de este documento se enfoca en los esfuerzos de promoción por parte de Proexport hacia inversionistas extranjeros. Esto se logra mediante la provisión de una metodología comprensiva, la aplicación de esta metodología y finalmente, un plan de acción para Proexport.

B. Parte II: Metodología - Estrategia de Promoción de la Inversión

La práctica de identificar y persuadir a los inversionistas de alto potencial es ampliamente reconocida como más efectiva que emprender campañas generales de concientización. Sin embargo, el proceso de identificar industrias e inversionistas con el más alto potencial de inversión interna es no sólo retador sino también inherentemente imperfecto. Los profesionales en desarrollo, después de todo, no pueden igualar la perspectiva de primera mano de los profesionales de la industria que toman decisiones de inversión. Y a diferencia de éstos, los profesionales en desarrollo se ocupan de una plétora de industrias, lo cual diluye aún más cualquier habilidad para identificar actividades de alto rendimiento. Sin embargo, un intento por identificar las mejores perspectivas es aún mejor que gastar recursos sobre una aproximación a objetivos dispersos.

Proexport debe estar consciente de tres asuntos:

- Primero, la promoción de industrias no tiene como fin seleccionar sectores ganadores para Colombia; su principal objetivo es identificar industrias donde los recursos de promoción de Proexport puedan ser mejor utilizados.

- Segundo, el sector privado, no Proexport, conduce la selección de industrias y de inversionistas. Los datos que están organizados utilizando la metodología son obtenidos a través de investigación de mercados y entrevistas a los inversionistas.

- Tercero, los esfuerzos de promoción no son prioritarios sobre la retención y la facilitación del inversionista. Trabajar con empresas ya establecidas en Colombia es más importante que con aquellas que ni siquiera han considerado todavía al país como destino de inversión. La promoción es por tanto el "tercer pilar" de una estrategia de inversión interna, siendo los dos primeros pilares los de retención y facilitación.

Aunque es posible emprender el trabajo leyendo el proceso paso por paso proporcionado aquí, para Proexport puede ser útil trabajar conjuntamente con un estratega con experiencia en cada paso, debido a la complejidad del trabajo en cada uno de ellos.

1. Paso 1: Investigación base

1.1. Analizar las tendencias de IED

El primer paso es desarrollar un panorama que identifica dónde se encuentra Colombia actualmente en términos de inversión. Proexport debe ser capaz de responder cualquier pregunta clave al final de este paso. Estas preguntas incluyen: ¿qué está tratando de lograr Proexport con la atracción de inversión extranjera y qué tipos de inversión suplirán mejor esas necesidades? ¿Cuáles son las actuales tendencias de inversión extranjera directa (IED) y cómo éstas afectan la habilidad de Proexport para atraer inversión? ¿Cuáles son las características de Colombia -sus fortalezas y debilidades como ubicación de inversión? Y finalmente, ¿cuáles son las características del entorno de inversión de los competidores de Colombia y cómo se compara Colombia? Los primeros capítulos de este estudio se centran en discutir varios de estos temas y de proveer una aproximación metodológica para resolver estas preguntas.

1.2. Emprender un benchmarking de DOFA & ubicación

En la evaluación de las fortalezas y debilidades, Proexport debe primero adoptar la perspectiva de un inversionista potencial y preguntarse: ¿Qué es atractivo

de Colombia como destino potencial de inversión? Para compilar esta información Proexport necesita crear matrices que consideren factores tales como costos y habilidades laborales, recursos naturales, disponibilidad y confiabilidad de los servicios públicos, capacidades de telecomunicaciones, normas y regulaciones de inversión, etc. La información suministrada en los capítulos de diagnóstico de este estudio es fundamental para desarrollar este análisis.

Identificar fortalezas y debilidades. Esta lista es básicamente una evaluación estática que categoriza las características de Colombia en un momento particular. La evaluación de Proexport de las fortalezas y debilidades de Colombia puede cambiar una vez haya completado el benchmarking comparativo de Colombia vis-à-vis sus competidores. Una fuente clave de información sobre las características de Colombia es la comunidad empresarial local. Las firmas que se encuentran operando pueden proveer una verificación crítica de la realidad de los datos obtenidos de fuentes institucionales. En los capítulos previos en que se analiza el clima de inversión en Colombia existe una amplia información sobre fortalezas y debilidades de Colombia en distintos aspectos relacionados con el clima de inversión en Colombia. Las principales debilidades de Colombia están asociadas a la inestabilidad jurídica, inseguridad, relativamente escasa integración con el mercado internacional, altas tasas impositivas, rezagos en la infraestructura, altos costos laborales y financieros. Las fortalezas radican en la localización geográfica, estabilidad democrática, existencia de una oferta laboral cada vez más calificada y un mercado laboral relativamente flexible. La tradición de estabilidad macroeconómica que tiene Colombia puede potenciarse para que el país pueda diferenciarse ampliamente de otros destinos de inversión en la región en la medida en que se alcance un equilibrio fiscal y se reduzcan aún más los actuales niveles de deuda pública.

Identificar oportunidades y amenazas. Para identificar oportunidades y amenazas, Proexport necesita preguntar: ¿Cuáles son las tendencias y desarrollos claves que están surgiendo? Éstos pueden ser o positivos (oportunidades) o negativos (amenazas), y pueden ser de origen interno o externo, pero tienen el potencial de afectar a las fortalezas y debilidades actuales. En los primeros capítulos de este estudio se hace un análisis amplio de las tendencias de inversión. Como principal oportunidad se observa un repunte de la inversión extranjera en el mundo y especialmente la que se dirige hacia mercados emergentes. Como principal amenaza se observa que América Latina no parece consolidarse como un destino de inversión importante. Por eso el principal reto de Colombia es diferenciarse de América Latina, resolviendo aquellos aspectos que más preocupan a los inversionistas en la región como la inestabilidad macroeconómica y la inseguridad jurídica.

1.3. Posicionamiento del país como destino de inversión

El "benchmarking" de Colombia le permite a Proexport determinar su competitividad como destino de inversión. Al hacerlo, la agencia emprenderá tres cosas: i) asegurar que las comparaciones son específicas (por ejemplo, en lo laboral, seguir benchmarks ayudará: salario por horas y disponibilidad de mano de obra calificada, no-calificada, técnica y personal gerencial: beneficios estatutarios; beneficios típicos; días perdidos ante huelgas, etc); ii) escoger las localizaciones correctas (e.g. Países que son competidores regionales en algunas o muchas industrias y países en la región o por fuera que han sido altamente exitosos en la atracción de inversión); iii) recolectar y comparar factores a través de las distintas localizaciones.

Como cada industria habrá asignado una prioridad diferente a los diferentes factores, dependiendo de sus requisitos específicos, Proexport puede determinar generalmente categorías amplias de industrias que puedan ser atraídas por Colombia. Por ejemplo, si el análisis DOFA y el benchmarking comparativo indican que Colombia está caracterizada por unas excelentes políticas gubernamentales, desempeño macroeconó-

mico y recursos humanos, pero también una infraestructura de transporte aéreo y terrestre débil, Colombia puede ser atractiva para empresas profesionales de servicios, pero no para la manufactura o la industrial liviana. Por el contrario, si Colombia tiene excelentes conexiones de transporte, pero su fuerza laboral no está altamente calificada, Colombia puede ser atractiva para servicios basados en la ubicación como el transembarque, el bodegaje o la carga. Esta información se vuelve entonces una 'visión de antena' para desarrollar una lista inicial de industrias potenciales para promocionar. Este estudio presenta un primer ejercicio de benchmarking para toda la economía en los aspectos tributarios, de infraestructura, laboral y financiera usando primordialmente fuentes secundarias. En los capítulos de sectores se hace también un ejercicio de benchmarking específico a cada sector, en lagunos casos usando en algunos casos fuentes primarias. Para efectos de proveer información muy precisa a los inversionistas es necesario hacer los ejercicios de benchmarking sectoriales porque los precios de los insumos como la energía varían significativamente entre sectores.

2. *Paso 2: Identificar las mejores industrias e inversionistas potenciales.*

2.1. Identificar industrias

Existen cuatro pasos involucrados en la identificación de cuáles industrias son más probables de ser atraídas por Colombia:

- Desarrollar una lista larga de industrias potenciales;
- Analizar las características de cada industria;
- Emprender un diagnóstico de adecuación de lugar y de política para cada industria en Colombia;
- Desarrollar una lista corta de industrias.

Éstos están discutidos abajo.

2.2. Desarrollar una lista larga de industrias potenciales

Este proceso reducirá más y más una lista extensa de industrias a unos pocos selectos cuyos requisitos de inversión coinciden de cerca con los atributos de Colombia. Este proceso también eliminará a aquellas industrias que no contribuyen a las metas de desarrollo de Colombia. Investigaciones anteriores ya redujeron una "lista extremadamente larga" (de 44 industrias) a una lista larga de 22 industrias. Una lista inicial de estos sectores se encuentra en el capítulo de análisis de sectores. Esta metodología puede aplicarse para reducir aún más estos 22.

Proexport puede desarrollar una lista larga basada en lo siguiente:

- Industrias que actualmente son inversionistas en Colombia, y las industrias que tienen relaciones como proveedores o compradores de esas empresas;
- Industrias que han establecido operaciones en localizaciones/países competidores, e industrias que tienen relaciones como proveedores o compradores de estos inversionistas;
- Industrias que están emergiendo en ubicaciones similares;
- Industrias que podrían surgir como resultado de proyectos en curso o propuestos (e.g., un proyecto hidroeléctrico, o la conversión de una instalación militar para uso cívico);
- Una "lista de deseos" de industrias deseables pero realistas dados los hallazgos del análisis DOFA;
- Industrias de alto crecimiento en las cuales la inversión extranjera se ha convertido en un factor importante en los últimos años.

No existe un proceso científico para desarrollar esta lista larga. Proexport puede desarrollar dicha lista so-

bre patrones de inversión actuales y reuniones de propuesta de ideas con los líderes de las industrias.

2.3. Analizar las características de cada industria

Proexport luego necesita analizar las tendencias en cada industria con una visión encaminada hacia responder las siguientes preguntas:

- Alcance y escala internacional. ¿Cuál es la producción global de la industria por valor y volumen? ¿Cuál es el empleo total? ¿Dónde está ubicada la producción?

- Mercados claves. ¿Cuáles son los flujos agregados de comercio exterior al interior de la industria? ¿Existen algunos flujos de comercio exterior especializados o inusuales? ¿Quién compra qué productos y para qué se utilizan? Si la industria produce bienes intermedios, ¿cuáles son los mercados para los productos finales?

- Características de la producción. ¿Está la producción altamente concentrada entre un pequeño número de productores, o está distribuida a través de un amplio número de empresas pequeñas? ¿Está concentrada geográficamente?

- Requisitos y limitaciones de producción que afectan la selección de una ubicación para la inversión. ¿A qué presiones competitivas se enfrentan las empresas? ¿Dónde obtienen sus insumos? ¿Qué tipo de mano de obra utilizan? ¿Deben ubicarse junto a sus compradores para ofrecer bienes en un nivel de entrega justo-a-tiempo? ¿Cuán importante son el costo y la calidad de factores como los servicios públicos, insumos, mano de obra, acceso al mercado, etc. al escoger una ubicación para la inversión?

La mayoría de estas preguntas pueden ser respondidas hablando con inversionistas domésticos y extranjeros actualmente en Colombia, con validación de los diarios y periódicos industriales locales e internacionales (incluso éstos pueden ser identificados fácilmente por inversionistas durante las reuniones).

En el capítulo de sectores de este estudio se presenta un análisis indicativo de cuales podrían ser los sectores donde Proexport podría asignar sus recursos.

2.4. Analizar la conveniencia de Colombia como localización objetivo

Adecuación de lugar. Utilizando los resultados del análisis DOFA, Proexport necesitará comparar los requisitos específicos de cada industria con los atributos de Colombia. Esta comparación necesita hacerse para cada industria identificada. Los pasos están discutidos abajo.

- Primero, desarrollar un perfil industrial típico para cada industria. Este perfil demostrará las características típicas de inversión de una firma representativa (e.g., el tamaño típico de inversión; el número de empleados no calificados, técnicos y gerenciales; la cantidad típica de capacitación dada a los empleados; el valor agregado por empleado; el tipo y cantidad de transferencia de tecnología; el valor anual de las exportaciones, etc.). Esto se puede hacer entrevistando a ejecutivos en un número selecto de compañías en cada industria, o utilizando estándares obtenidos de empresas auditoras o de consultoría gerencial.

- Segundo, cruzar los requisitos de la industria con los atributos de costo y calidad de la localización. Esta información será obtenida de la investigación en el DOFA. La igualada se realizará a lo largo de dos subpartes de la evaluación de conveniencia del lugar - evaluación de ventajas comparativas y evaluación de ventajas competitivas. La primera apunta hacia las actuales condiciones de los factores donde tengan cabida los atributos de los costos de negocios de Colombia; la segunda apunta hacia las tendencias de esa industria en Colombia, en la región o en el mundo que puedan influenciar la eva-

luación (es decir o fortalecerla o disminuirla). Por ejemplo, la industria textil puede que alcance un alto puntaje en la evaluación de ventajas comparativas, pero debido a los próximos desarrollos en el régimen de comercio exterior, puede en realidad no ser tan fuerte como era previsto. De hecho, puede perder enteramente su ventaja comparativa actual por completo.

Para facilitar la organización, Proexport debe asignar una calificación o ranking, como por ejemplo una calificación alfabética para cada uno de los atributos de Colombia según lo determina el análisis DOFA. Evitar un sistema de calificación numérica. Esto implica que lo que es esencialmente una evaluación cualitativa es cuantificable, y por tanto potencialmente engañosa.

Evaluación de conveniencia de políticas. Estos criterios pueden luego compararse con las metas de desarrollo del gobierno. Las industrias que no satisfacen estas metas de desarrollo (por ejemplo, industrias que son altamente intensivas en capital y que pueden no generar suficientes beneficios económicos) deben ser eliminadas de la lista de posibles candidatos para promoción de inversión.

Aquellas industrias que no se ajustan con la política de Proexport de "conveniencia" deben ser eliminadas de la lista, al no ser deseables, desde una perspectiva de política o de desarrollo.

2.5. Determinar la lista corta de industrias

Después de haber evaluado la compatibilidad de cada industria con Colombia, Proexport necesitará darle un puntaje o "calificarla" en términos de tres factores: compatibilidad de la industria con los atributos de Colombia, competitividad de Colombia al proveer los requisitos de la industria; y la compatibilidad de la industria con las metas de desarrollo de Colombia. No existe una manera verdaderamente objetiva o científica para conducir esta evaluación. Debe simplemente ser conducida de la forma más sistemáticamente posible para que las industrias que Proexport decide promocionar sean aquellas probables a ser más compatibles con Colombia.

Por lo tanto, utilizando el ejemplo del sector de cerámicas, si Colombia tiene la mano de obra semi-calificada más capacitada y de menor costo en la región, a este atributo se le asignaría una calificación de "A". Si el costo del agua en Colombia es muy alto en relación con las ubicaciones de los competidores, a esto se le asignaría una "C", Este ranking se haría para cada requisito de industria a lo largo de todos los sectores industriales en la lista de Proexport.

Se puede construir un matriz similar para calificar la compatibilidad de cada industria restante con las metas de desarrollo de Colombia. Por ejemplo, si la transferencia de tecnología es una meta, entonces una industria que simplemente ensambla componentes manufacturados en otro país o región recibiría una "C", mientras que una industria que condujo investigación y desarrollo recibiría una "A". De la misma forma, si el perfil industrial de Colombia muestra que una empresa típica en cierta industria empleó a 300 personas, Proexport puede que le asigne a esa industria una "B". Las compañías que emplean más de 350 personas puede que reciban una "A", mientras que aquellas que emplean 100 o menos puede que reciban una "C".

Está demás decir que una cierta cantidad de ponderación tiene que ser introducida en el proceso para darle mayor peso a aquellos requisitos que son más importantes para cada industria. Por ejemplo, si la industria es manufactura de electrodomésticos, las calificaciones asignadas a la mano de obra más calificada (que es muy importante para esta industria) serían más importantes que aquellas asignadas al transporte marítimo (que no es relativamente importante). Proexport pueda que aún desee calificar sólo los cuatro o cinco factores más importantes para cada industria.

Este análisis es suficientemente riguroso para permitirle a Proexport comparar diferentes industrias paralelamente. Proexport puede entonces hacer una lista

de aquellas industrias que tienen las calificaciones más altas. No es posible definir cuantos sectores industriales deben estar en la lista corta de la agencia, ya que esto puede variar de sitio en sitio. Proexport debe tratar de promocionar cuantos sectores como sea posible, pero, sin sobrecargar o repartir los recursos disponibles de Proexport -financieros y humanos- de manera demasiado austera.

3. Identificar inversionistas

3.1. Determinar por qué invertirían

El primer paso en la identificación del inversionista es para comprender la motivación de una empresa para invertir. Preguntar cuáles serán las razones para una empresa para ubicarse en Colombia. Usualmente una o más de tres razones aplican para la consideración de ubicación de una empresa: búsqueda de mercado, búsqueda de eficiencia y búsqueda de recursos. Por búsqueda de mercado, puede que no sea el mercado doméstico de Colombia pero posiblemente el acceso de Colombia a un mercado (o mercados); los países centroamericanos exhibirán su acceso al mercado estadounidense para las confecciones como resultado del CAFTA, por ejemplo. Brasil exhibirá no sólo su mercado, pero también la habilidad de la ubicación de proveer eficiencias a selectas industrias (por ejemplo, la automotriz). Esto sería por tanto una razón múltiple para que una empresa se ubique allí. Comprender el comportamiento de una firma o empresa es crítico, incluso antes de perfilarla.

3.2. Definir quién es más probable que invierta

El segundo paso es identificar los potenciales inversionistas. Asumiendo que Proexport ha determinado grupos de inversionistas con su motivación, lo siguiente es identificar su nacionalidad o lugar de toma de decisión. La razón es que Proexport necesitará apuntar a la ubicación geográfica para mejor aprovechar los recursos, y a dónde ir es tan crítico como a quién conocer. Los grupos de inversionistas es más probable que respondan si son una fuente principal de inversión extranjera si comparten las siguientes características: i) tienen una historia de invertir en Colombia (España en servicios financieros, por ejemplo); ii) son geográficamente próximos a Colombia (Brasil y Estados Unidos en textiles, por ejemplo) y; iii) están más alejados de Colombia pero son líderes mundiales/multinacionales y no han considerado a Colombia todavía. Por ejemplo, las empresas estadounidenses son dominantes en petróleo y químicos y electrodomésticos; Corea es una fuente importante de IED en manufacturas industriales pesadas y electrodomésticos; y las empresas alemanas son fuentes predominantes de inversión en ingeniería. Estos países, por supuesto, no son las únicas fuentes de inversión en estos sectores, pero estos patrones generales son una base importante para la promoción geográfica de la inversión. En general, la aplicación de estos tres criterios reducirá significativamente los grupos.

3.3. Determinar dónde están ubicados

El paso final es ubicar las áreas subnacionales de la actividad de una empresa. Las industrias a menudo tienden a ubicarse en "clusters" (farmacéuticos en Delaware/are norte de Nueva Jersey, prendas de tejido de punto en la ciudad de Dong Guan cerca de Hong Kong, etc.). Este puede que no siempre sea el caso; las empresas químicas, por ejemplo, están esparcidas por todo Estados Unidos. La clave es ubicar cuantas empresas que cumplan con el perfil, luego analizar para determinar áreas comunes de ubicación. La localización impulsará en últimas el tipo de acercamiento utilizado para fines de promoción, como se muestra en el Cuadro VI1.

Cuadro VI.1
ACERCAMIENTO PROPUESTO SEGÚN TIPOS DE EMPRESAS

Tipos de empresa	Volumen	Grupo	Acercamiento
Grande	Varios	Si	Agencia local
		No	Visitas Proexport
	Pocos	Si/No	Visitas Proexport
Pequeña	Varios	Si	Reuniones del grupo
		No	Ignorar
	Pocos	Si/No	

4. Desarrollar el plan de promoción

4.1. Fases y tareas claves

El plan de promoción es en últimas un plan bastante individual, dependiendo del nivel de recursos, del número de ubicaciones y del tipo de empresas a ser aproximadas.

Un planteamiento es dividir el plan en fases pre-marketing y marketing en un principio para los primeros esfuerzos de promoción de la inversión. Esto le ayuda a la agencia a desarrollar todos los materiales y planes, incluyendo la estrategia de promoción, antes de emprender cualesquiera misiones de alcance crítico. Aquí se necesita hacerse mucho trabajo, pero se puede priorizar de la siguiente forma:

- Determinar el equilibrio entre la retención y la facilitación del inversionista y la promoción prevista, con esfuerzos puestos en ese orden.
- Emprender una estrategia detallada de promoción
- Asignar recursos dentro y fuera de Proexport para el trabajo
- Desarrollar una lista de materiales de marketing, contactos externos y accionistas
- Lanzar un programa piloto, enfocándose en una industria y en uno o dos mercados en un periodo de 60 a 90 días. Una aproximación podría ser planear un tema para un trimestre (por ejemplo, químicos para el segundo trimestre). Esto reactivaría no solo al equipo de promoción, sino también a los de facilitación y retención.

4.2. Cronograma

El programa de promoción en precisamente eso - una actividad medible y limitada en el tiempo con unas fechas claras de inicio y fin. El equipo de inversión debe tratarlo como tal, desarrollando cronogramas claros para todos los trabajos. Aunque habría varios errores en la estimación, incluso con un experto extranjero, lo principal es actuar. Como se mencionó anteriormente, la fase de planeación y ejecución tiene varias variables, muchas fuera del control de la agencia. Liderando éstas está la decisión del inversionista. Sin embargo, un programa bien planeado y promocionado -basado en los principios de selección de ubicación del sector privado- aumenta las probabilidades de selección de ubicación, y en últimas los empleos, las exportaciones y las inversiones para Colombia.

5. Recursos humanos y organización interna

Actualmente, la estructura organizacional de Proexport está diseñada para atender en forma reactiva las necesidades de los inversionistas, en la medida en que éstas surjan. Típicamente, los proyectos son manejados *ad-hoc*, en respuesta al lineamiento de que la entidad es el punto oficial de contacto de los inversionistas. Con respecto al personal, Proexport ha podido atraer talento con experiencia del sector privado incluidos abogados y economistas, aunque es necesario realizar labores de entrenamiento específicas para que la entidad desarrolle habilidades específicas a la labor de promoción de la inversión. En particular, Proexport tiene el reto de realizar una actividad promocional basada en la construcción de relaciones de mediano y largo plazo, que es distinta a la actividad de promoción de comercio que es más orientada a transacciones y por tanto más puntual. Por eso, una de las aptitudes que es urgente desarrollar es la de atención al cliente, pues el equipo de Proexport no cuenta con un grupo especializado en la atención a los clientes. La existencia de una unidad de esa naturaleza es fundamental en el entorno crecientemente competitivo de la atracción de IED.

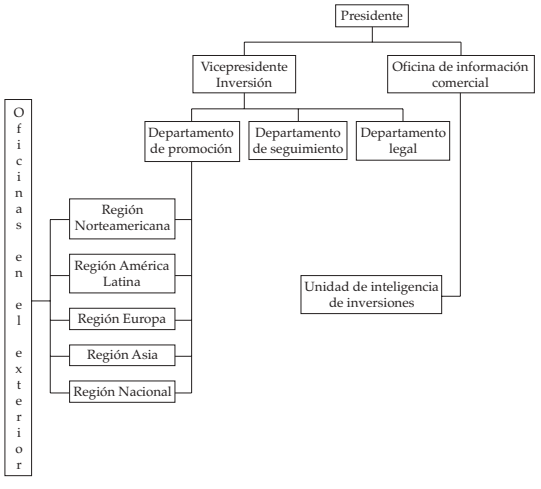
Este esfuerzo se debe complementar con el desarrollo de un sistema de seguimiento de calidad para facilitar un servicio fluido al cliente y apoyar el monitoreo y evaluación del proceso de promoción en general. Si

bien hoy en día Proexport cuenta con un esquema de evaluación de resultados de cada área, y la remuneración del personal está atada a los resultados de esa evaluación, es necesario definir muy precisamente qué resultados se esperan de la división de promoción de la inversión y cómo se traducen esos resultados en remuneración. Es importante anotar que los resultados en materia de promoción son de más largo plazo que los resultados en el área de comercio exterior por la naturaleza misma de las transacciones. Por consiguiente, la evaluación debe incluir indicadores cuantitativos y cualitativos del servicio prestado por los empleados tanto del nivel central como de las oficinas domésticas e internacionales.

Para fortalecer la capacidad de la entidad en la promoción de la inversión se proponen las siguientes acciones:

Como se observa en el gráfico VI.1, la división de promoción de la inversión de Proexport debe ser dirigida por un Vicepresidente de Inversiones que cuente con la autonomía necesaria para tomar la mayoría de las decisiones sobre la división. El Vicepresidente debe tener a su cargo tres departamentos de nivel gerencial definidos de acuerdo con criterios funcionales: Departamento de Promoción, Departamento de Seguimiento y Departamento Legal y de Políticas.

Gráfico VI.1
ORGANIGRAMA DE LA DIVISIÓN DE PROMOCIÓN



El Departamento de Promoción debe estar dirigido por un Gerente, con un Asistente y cinco Unidades Regionales a su cargo. Estas unidades deben incluir: Unidad de Norte América, Unidad de Latinoamérica, Unidad de Europa, Unidad de Asia y Unidad Nacional. Cada una de estas unidades debe estar dirigida por un Director de Unidad, quien debe tener a su cargo un Gerente de Proyecto como mínimo. Además, debe contar con el apoyo de la Unidad de Inteligencia de Inversiones, ubicada dentro de la Dirección de Información Comercial y conformada por un coordinador y dos asistentes.

El Departamento de Promoción debe tener a su cargo la dirección de los funcionarios de promoción comisionados en las oficinas de Proexport en el exterior. Estos funcionarios de promoción deben reportar directamente a los Directores de Unidad que tengan a su cargo el área geográfica donde está ubicada la oficina. Así, por ejemplo, todos los funcionarios de promoción en EE.UU. reportarían directamente al Director de la Unidad de Norte América[1].

Una vez los inversionistas han sido captados por las oficinas en el exterior, el Director de la Unidad de la misma región asignará a un gerente de proyecto de su unidad para que los atienda y apoye la gestión del proyecto de esos inversionistas.

El Director de la Unidad Nacional será responsable de desarrollar y mantener la relación con las agencias departamentales, regionales y municipales de promoción de la inversión, para coordinar actividades conjuntas con estas agencias.

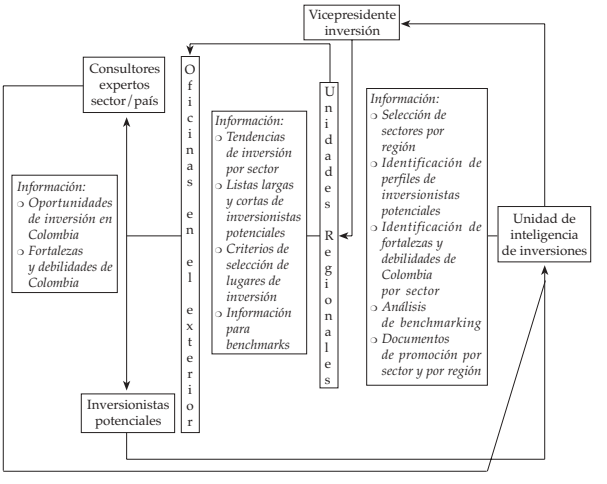
[1] Obviamente, en la medida en que esos funcionarios están ubicados en una oficina específica del exterior, deben reportar y coordinar su trabajo con el Director de la oficina en la cual están destacados, sin que ello signifique que pierdan su carácter de funcionarios de promoción de inversiones.

Finalmente, la Unidad de Inteligencia de Inversiones (IIU) debe depender directamente de la Dirección de Información Comercial de Proexport, pero debe dedicarse únicamente a la búsqueda y generación de información relativa a la promoción de la inversión extranjera en el país. En consecuencia, el Coordinador de la IIU debe reportar al Gerente del Departamento de Promoción, sin que ese reporte implique una dependencia organizacional.

El flujo de información entre estas oficinas y dependencias debe funcionar de acuerdo con lo planteado en el gráfico VI.2.

El Departamento de Seguimiento debe estar dirigido por un gerente y un asistente. La función de este departamento debe ser la evaluación permanente y el seguimiento de la evolución de los diferentes proyectos de inversión en el país. Por consiguiente, los diferentes gerentes de proyecto del Departamento de Promoción deben trabajar con el Gerente de Seguimiento para establecer los mecanismos para hacer seguimiento a los proyectos y a los responsables de su gestión. Durante el primer año, los Gerentes de Proyecto trabajarán más intensamente con el Gerente de Seguimiento para dar inicio al Programa de Seguimiento.

Gráfico VI.2
FLUJO DE INFORMACIÓN HACIA Y DESDE LOS INVERSIONISTAS POTENCIALES



El Departamento Legal y de Políticas debe estar dirigido por un gerente y apoyado por un asistente. Este departamento estará a cargo de todos los aspectos legales de la División de Inversión. También deberá trabajar estrechamente con el Gerente de Seguimiento para identificar aquellos los obstáculos o dificultades que enfrenten los inversionistas en durante la ejecución de su proyecto de inversión y articular y promover propuestas de solución a esos obstáculos o dificultades.

Dentro de las labores fundamentales de la división debe estar la de realizar una labor permanente de entrenamiento y capacitación permanente de sus funcionarios, tanto locales como internacionales, para permitir el desarrollo dinámico de aptitudes específicas en las labores de promoción. Estas aptitudes deben incluir la formación de alianzas y lo que resulte de la evaluación realizada a los funcionarios regularmente.

C. Parte III: Aplicación - Estrategia de Promoción de la Inversión

1. Confecciones y textiles

Aunque existen algunas perspectivas para la industria de textiles (fabricación y procesamiento de telas), en general esta es una industria relativamente débil para promocionar. Pero sin embargo amerita atención por tres razones, según se describe abajo:

- Primero, existe una gran oportunidad de mercado. Colombia importó cerca de USD600 millones en textiles mientras que exportó USD900 millones de confecciones (prendas terminadas); existe por tanto una oportunidad para interesarle a los exportadores actuales y posiblemente a otros;

- Segundo, la industria se ha mantenido constante a pesar de la agitación de la industria. La industria de confecciones orientadas hacia exportaciones - se ha mantenido estable a pesar de los cambios dramáticos en la industria de confecciones global hace más de un año; la industria del usuario es grande

y potencialmente se mantendrá fuerte. Exista por tanto una oportunidad para suplir a este segmento.

- Tercero, países como Colombia con una larga historia de textiles se están diversificando y están agregando valor a nivel de telas, no sólo a nivel de ensamble.

Aunque la industria de confecciones de Colombia tiene una ventaja de ubicación sobre Asia (casi dos tercios menos de tiempo) y una historia de fabricación de confecciones, no presenta una oportunidad. Esto se debe principalmente al Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) próximo a entrar en vigencia.

La oportunidad de inversión aquí será principalmente en textiles. Específicamente, las oportunidades son mayores en la adquisición de empresas de textiles que ya han sido identificadas como objetivos de compra. En el caso de las confecciones, el enfoque estará sobre la alta calidad, productos de alto valor que requieren de un plazo corto de espera, y pueden utilizar intensivamente la base textil de Colombia.

Específicamente, la oportunidad de inversión es la siguiente:

- Empresas de textiles que le apuntan a reemplazar el nivel de importaciones

- Empresas de textiles que le apuntan a las empresas de confecciones que le producen al gran Mercado estadounidense, y que pueden entregar telas de ciclo corto para productos de rápida rotación.

Proexport también debe investigar lo siguiente

- Productos de confecciones con rápida rotación, en particular aquellos que requieres menos de 20 días de rotación entre Colombia y Estados Unidos.

- Productos que requieren insumos y supervisión de calidad, como el diseño, que utiliza la gran base de profesionales colombianos de nivel medio disponibles en el país.

1.1. Antecedentes

Colombia ingresa a la era post Acuerdo Multifibra con cambios significativos en la industria de confecciones. Estados Unidos mantiene su dominancia como el mercado sencillo más grande del mundo para las importaciones de confecciones. Con aproximadamente USD 80 millardos en importaciones en 2004, Estados Unidos importa prácticamente todos los niveles de confecciones del mundo. China y Hong Kong suman aproximadamente USD18 millardos de este valor total. En contraste, los países del Pacto Andino exportaron aproximadamente USD1,4 millardos (de los cuales Colombia exportó $0,6 millardos). Tres observaciones principales se pueden hacer en esta etapa:

- Primero, el rápido incremento de categorías específicas de producto por las compañías chinas (tanto como se esperaba);

- Segundo, el rol elevado de los países centroamericanos que dominan en los productos de bajo ensamble exportados principalmente a Estados Unidos, y;

- Tercero, el crecimiento estable en las exportaciones colombianas hacia grandes mercados, especialmente a Estados Unidos.

Estos asuntos están descritos en detalle abajo.

<u>Rápido incremento de las exportaciones de confecciones chinas al mundo</u>. El crecimiento esperado de las exportaciones chinas al mercado mundial luego de la eliminación del régimen de cuota impuesto por más de 25 años por Estados Unidos, ha tenido un impacto significativo en la dirección del comercio exterior de confecciones en el mundo. En selectas categorías de producto, las exportaciones chinas hacia el mundo incrementaron en 300% en el primer trimestre de 2005. Los principales perjudicados fueron los países directamen-

te compitiendo en categorías de producto con China como Vietnam, Indonesia, Pakistán y en algunas instancias, Turquía. No cabe duda, las exportaciones de otros países como Colombia se han disminuido, aunque el crecimiento en general se mantiene positivo. Por ejemplo, las exportaciones colombianas aumentaron en un 6% a más de USD600 millones entre 2003 y 2004.

El aspecto interesante sobre las exportaciones chinas es que ya no están limitadas a productos de baja calidad. Por ejemplo en la categoría de alto diseño de ropa para niños hacia Japón, China domina el 70% de este mercado altamente exigente. Esto sugiere que China en cierto sentido tiene un mayor efecto a lo largo de todos las categorías de producto que lo esperado anteriormente.

Para contrarrestar el efecto China, varios países están consolidando sus estrategias. En los países directamente afectados por China, como Vietnam, Bangladesh, Indonesia, y Pakistán, el esfuerzo es buscar apoyo del gobierno y trasladarse simultáneamente a áreas donde estos países puedan tener ventajas comparativas significativas. Por ejemplo, Bangladesh se está trasladando hacia segmentos donde la industria puede aprovecharse de los insumos locales de tela al igual que la amplia base artística de la mano de obra local. Turquía, mientras tanto se está trasladando hacia segmentos de acabados más exigentes y le está apuntando a mercados con plazos de espera más cortos y rápidas rotaciones, como la Unión Europea.

Rol de los países centroamericanos. Una de las grandes amenazas a la que se enfrentará Colombia en el plazo inmediato en el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, que proveerá un acceso de libre comercio a los países centroamericanos y del Caribe por las mismas líneas que las disfrutadas por Colombia. Es por tanto del interés de Colombia el diferenciarse agresivamente en términos de su producto general, calidad y altos tiempos de respuesta, asegurando así su lugar en la plaza de producción latinoamericana para las importaciones de confecciones estadounidenses.

Crecimiento estable de confecciones y textiles en Colombia. Para Colombia, la ventaja distintiva de la cual goza el país en términos de plazos de espera cortos (tres horas por aire y cuatro horas por mar a EEUU) le ha ayudado a amortiguarse ante cualquier sacudida significativa en sus patrones de exportación a Estados Unidos. Sin embargo, la industria está revisando su estrategia. Un área a la cual la industria le está apuntando agresivamente es la atracción de compañías de textiles. Varias compañías ya están expandiendo su producción textil, ya que esto ha sido examinado como un impedimento serio para el crecimiento. Aunque las 50 fábricas de textiles del país producen cerca de 800 millones de cm^2 de tela al año, Colombia todavía tiene que importar tela por valor de USD600 millones adicionales. Por ejemplo, de un 80 a un 90% de las telas utilizadas por Levi Strauss en Colombia son importadas, pero esto convierte a Colombia en una opción menos competitiva. El costo FOB de fabricar un par de jeans de 5 bolsillos en Colombia, utilizando tela colombiana es de USD7,3. Utilizando telas estadounidenses, se sube a aproximadamente a USD7,5. Esto se compara al precio Hecho en China fijado entre USD6 y USD6,3.

Las compañías están reconociendo esto, varias empresas están buscando o aumentar su actual producción textil a través de recursos internos, o buscar capital de inversión extranjera para asociarse con una empresa extranjera para atraer dicha inversión. Por ejemplo, el fabricante de jeans y pana, Coltejer ha invertido USD 22 millones en la actualización y expansión de sus instalaciones. Otra compañía, Fabricato-Tejicondor, la compañía textil más grande del país, ha gastado más de USD47 millones en su expansión al finalizar 2004. El proveedor de paños, Everfit-Indulana ha invertido más de USD4 millones en reestructuración. Varias empresas están buscando asociarse con una compañía extranjera para así poder inyectar el capital necesario y ayudar e acceder a mercados lucrativos en Estados Unidos y Europa.

Implicaciones para Colombia. En general, la industria textil y de confecciones en Colombia se encuentra en

un estado moderadamente optimista. El reemplazo de los tratados de libre comercio con Estados Unidos (ATPDEA) parece positivo, y esto se ha convertido en la base para las empresas de textiles en Colombia para emprender un impulso de expansión de millones de dólares. Aunque China continúa dominando el mercado de comercio exterior de confecciones, requiere de ubicaciones selectas en su portafolio para responder a las necesidades de los compradores estadounidenses de rápidos tiempos de entrega. Con los tiempos de entrega de Colombia, la mitad de los de las compañías chinas, el país continúa manteniendo una posición atractiva.

El continuo progreso y crecimiento de Colombia permanecerá en gran parte dependiente de dos cosas: por el lado del sector privado, de un continuo desarrollo del total del "cluster" de textiles y confecciones, caracterizado por inversión en la industria textil mientras está simultáneamente migrando hacia arriba en la cadena de valor hacia productos de moda de alta calidad de rápida rotación/bajos plazos de entrega. El hecho de que las compañías estadounidenses como Gap, VF Corp, Tommy Hilfiger, Kenneth Cole, Liz Claiborne, y Benetton ya están surtiendo desde Colombia provee el optimismo adicional para Proexport para ayudarle a la industria colombiana de textiles y confecciones no solo a retener su lugar, sino con esperanza también a expandirla.

1.2. Motivación de la empresa para IED

Diferentes segmentos de inversionistas tendrán motivaciones variadas para invertir en la industria textil o de confecciones de Colombia:

Empresas de textiles brasileras estarán buscando mercado. Las importaciones de USD600 millones de textiles representan dos tercios del valor de las exportaciones de la industria de confecciones y textiles de Colombia. Las empresas de textiles brasileras verán a éstas como un mercado potencialmente atractivo. De especial interés serán las empresas textiles en búsqueda de vender parte de o todo el patrimonio en la compañía. Las empresas integradas de China y Hong Kong estarán buscando eficiencia. Una empresa de textiles asiática estará interesada si opera en el segmento de valor alto y rápida rotación del lugar de mercado y necesita acercarse a Estados Unidos para proveer un portafolio de opciones de producto a su comprador. El hecho de que los textiles son importados hacia Colombia no será atractivo para compañías que opera meramente en la industria de confecciones (versus un inversionista con empresas integradas). En ese sentido, las compañías que están operando en el segmento completo, de altos acabados y rápida rotación serán los más interesados. El único déficit es la estructura de impuestos altos. Las empresas chinas estarán sujetas a un impuesto marginal del 49% sobre las ganancias, mientras que están sujetas a un impuesto del 0% en las zonas de procesamiento de exportaciones de la mayoría de las economías centroamericanas. El impuesto cero es considerado un subsidio claro bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio aunque supuestamente las economías de bajos ingresos (definidas como por debajo de USD1000 per capita por año) están excluidas de estas reglas.

A pesar de las tasas tributarias, las grandes compañías utilizan métodos internos de fijación de precios de transferencia de compañía para mantener el ingreso gravable en un nivel manejable. Por lo tanto, amerita más atención el investigar a las empresas integradas de China y Hong Kong.

Las empresas de diseño europeas estarán buscando eficiencia y recursos (humanos). En menor medida, los países europeos puede que estén interesados en ubicarse en Colombia. La motivación para estas compañías serán tres cosas principales: i) mejorar su cadena de abastecimiento para acceder a los mercados latinoamericanos; (ii introducirse en mayores mercados como Brasil mientras está operando en el mismo idioma (español); iii) beneficiarse de los menores costos de logística en el abastecimiento de los mercados latinoamericanos mientras mantiene la alta calidad.

Empresas europeas como H&M de Suecia y Zara de España, y Groupe Zannier de Francia operan no solo en la producción sino también en el área de diseño. Estas compañías pueden considerar útil ubicar sus centros de diseño para productos específicos en Colombia dado en alto nivel de compromiso con la calidad y sentido de diseño. Colombia puede tener una oportunidad en términos de atracción no sólo del ensamble sino, lo que es más importante, del diseño de ciertos productos de estas compañías.

El principal segmento de inversionistas y posiblemente la única probabilidad real son las empresas de textiles que son "líderes próximos" (Brasil) y/o tienen una historia comercial con Colombia (Proexport necesitará investigar a las empresas que están exportando actualmente).

1.3. Perfil objetivo de clientes

Dentro del primer nivel, los inversionistas potenciales pueden ser los siguientes:

- Compañías de textiles que están operando principalmente en Brasil, abasteciendo a compañías de confecciones al igual que integradas con compañías de confecciones. Muchas de éstas tendrían fábricas en los estados surorientales y nororientales, las oficinas centrales están principalmente en Sao Paulo y, en algunas instancias, en Río de Janeiro. Selectas empresas de textiles son también compañías 'integradas' y se extienden también hacia la producción de confecciones. Éstas serían el mejor objetivo de todos. Selectas empresas como Santista Textil, quien ya ha visitado Colombia, y Coteminas representan la mejor muestra para los perfiles descritos anteriormente.

Dentro del segundo nivel, los inversionistas potenciales pueden ser los siguientes:

- Empresas chinas de Hong Kong y la ciudad de Dong Guan, que están operando en la actividad de prendas en tejido de punto y tejidas a máquina. El enfoque estará en una compañía integrada de las más importantes en el área. Compañías como éstas incluyen Krystal Garments, **Fang**, y F-Asia.

- Los países europeos incluyen compañías de España y Francia inicialmente, posiblemente expandiéndose al Reino Unido y a Alemania. Éstas serán empresas que proveen tanto prendas de acabados altos como de segmentos específicos (e.g. ropa para niños) y son operadas en segmentos de rápida rotación. Ejemplos incluyen Groupe Zannier de Francia (fabricantes de marcas como Alphabet, Z, Kickers, Floriane, y Absorba, todas éstas son marcas líderes de niños); H&M, fabricantes de ropa casual para adultos y ubicados en Suiza; y Zara ubicada en Madrid.

Dentro del Segundo nivel de posibilidades, las compañías asiáticas parecen ser una mejor probabilidad que las firmas europeas. En cada instancia, Proexport necesitará ser muy objetivo en el tipo de compañía que busca atraer. Considerando que cerca de toda la producción de confecciones está en línea operada por compañías locales (en contraste con las economías en desarrollo en otra parte), atraer inversión extranjera en el segmento es un experimento en sí. Como resultado, estos segmentos iniciales deben considerarse como mejores probabilidades potenciales.

1.4. El mejor acercamiento

En todas las instancias, Proexport debe seguir las siguientes pautas:

<u>Poner al sector privado como líder</u>. Las empresas confían en otras empresas en términos de información de primera clase, clima de negocios, y probabilidad de éxito. Hallarían creíbles a las otras empresas donde estas compañías están interesadas en hacer negocios, y utilizarán esta reunión como una base para formar una relación.

Influenciar el rol principal de Proexport – el de autoridad gubernamental. Aunque Proexport es un poco rara como organización amigable con el inversionista, su principal fortaleza viene del hecho de tener el peso y la autoridad necesarios al interior del gobierno. Esto debe ser explotado a cabalidad en ventaja suya. Proexport puede darle la garantía necesaria a las compañías de tener la habilidad de rastrear rápidamente el proceso de implantación de inversiones, y tratar los atascos específicos, con una visión hacia elevar esto a un nivel más alto y asegurar su eliminación.

Utilizar representantes locales y expertos industriales. No cabe duda, las oficinas de Proexport tienen una presencia establecida. Sin embargo, la mayoría de éstas tienen conocimientos sobre exportaciones en lugar de experiencia en promoción de la inversión. Mientras que los agentes pueden tener condiciones para ser capacitados, puede que no tengan las relaciones necesarias con la industria local para ayudar a impulsar el proceso de organización de reuniones con gente de alto nivel. No obstante, permanece un rol para los agentes de Proexport de apoyarse con expertos contratados en el manejo de proyecto completo y en proveer logística y apoyo gerencial, donde sea apropiado.

El particular acercamiento por segmentos es de la siguiente forma:

Empresas brasileras. Proexport ya ha establecido un contacto inicial con las empresas brasileras, y aunque muchas expresaron inicialmente su interés, no hubo consecución por parte del personal de Proexport. La mejor forma de abordarlo es contactando a empresas en una base de una por una. Las empresas que ya han visitado Colombia serán más fáciles de aproximar. El siguiente conjunto de empresas -aquellas que aún no han visitado Colombia- pueden ser abordadas mostrando un interés de otras empresas (sin dar nombres).
Empresas de China y Hong Kong. En términos de compañías completas asiáticas, la mejor forma de abordarlas es ubicando a un representante que es un veterano industrial en la industria de textiles y/o confecciones en China. Debe notarse que ambas industrias son tratadas por separado, y no es usual encontrar un experto que se sienta a gusto en ambos segmentos. La presencia de un experto local que está familiarizado con el entorno local de negocios, habla chino, y está familiarizado con Colombia es crítica en el marketing hacia estas firmas y la organización de delegaciones al igual que misiones hacia y desde Colombia. En términos de las empresas europeas un acercamiento uno a uno funcionará mejor, dados los grandes tamaños de estas compañías. Idealmente, un veterano industrial de alto nivel se deberá utilizar para contactar a estas compañías. El veterano estará respaldado por un grupo selecto de expertos de Proexport como compañías relevantes que muestran interés desde Colombia.

Empresas europeas de diseño. Proexport ya ha establecido un contacto con algunas de las empresas de diseño u merchandising en los últimos años. Estas relaciones podrían reactivarse a través de contacto directo y también a través de ayuda de las oficinas locales de Proexport. Verdaderamente, el representante local no tiene los contactos y puede que encuentre difícil capturar la atención del tomador de decisiones. Si Proexport tiene contactos locales en la industria de confecciones en Madrid, entonces vale la pena discutir con ellos primero.

1.5. Puntos de venta claves

Los puntos de venta claves variarán de inversionista a inversionista, pero generalmente los puntos a ser destacados pueden incluir los siguientes:

- Rápida rotación, especialmente a Estados Unidos. Un registro de empresas sólidas de textiles al igual que firmas locales están vendiendo al mercado de exportaciones.

- Compañías de marca que están surtiendo desde Colombia.

- Un registro de altos diseños de modas y manufacturas de productos de marca.

- La reputación de Colombia es de una de las capitales de la moda en la región.

- Una gerencia media altamente competente, calificada entre las mejores en el mundo.

- Un gobierno amigable con el inversionista liderado por un presidente popular.

Como es previsto, los inversionistas que no estén familiarizados con Colombia harán preguntas respecto a la seguridad. Proexport debe estar completamente preparado al tratar con estas preguntas a través de hechos específicos al igual que testimonios del entorno de negocios en Colombia.

1.6. Necesidades de recurso humano

Además del equipo gerencial al interior de Proexport Bogotá al igual que las oficinas de Proexport relevantes en el extranjero, habrá una necesidad de expertos extranjeros selectos. Dentro de Colombia, el experto será un investigador y escritor que organizará los perfiles de las compañías locales al igual que la industria y los resúmenes; un "manager" puede ayudar a guiar el proceso. Fuera de Colombia, se necesitará de un experto industrial que opere en el mercado objetivo. Este individuo estará encargado de identificar las mejores perspectivas para las Inversión y el Comercio colombianos, contactando a los tomadores de decisiones correctos, y asegurando que los tomadores de decisiones escuchan la información dada por Proexport. El agente también será responsable del seguimiento para asegurar que no se lleve a cabo efectivamente una misión hacia Colombia.

1.7. Materiales promocionales

Como mínimo, Proexport tendrá que proveer los siguientes materiales promocionales:

- Perfil de las empresas locales de operación relevante en Colombia.

- Perfil de la industria al igual que del "cluster" de actividades como Medellín.

- Un video corto de las empresas y la industria (opcional).

- Muestras de productos producidos en Colombia.

- Testimonios de empresas extranjeras ubicadas en Colombia.

- Material traducido de información clave en inglés, chino, y francés.

- Hojas de datos sobre Colombia en términos de estilos de vida y logística.

- Objeciones claves, pregunta/respuestas (sobre seguridad, colegios, educación, etc.)

1.8. Presupuesto indicativo para el primer año

Suponiendo tres misiones, el presupuesto de Proexport para esto será de USD300.000 para los primeros 6 meses. Esto proveerá tres misiones a Europa, Asia, y otro mercado, y proveerá para el presupuesto de un gerente, un experto industrial, y un experto local en logística. Esto incluirá el costo de las reuniones en las tres diferentes ubicaciones para tres expertos de Proexport. Se supone que el sector privado local de Colombia pagará sus propios gastos.

2. Procesamiento de alimentos

Los principales objetivos para la industria de procesamiento de alimentos en Colombia son promocionar no a los procesadores de alimentos, sino más bien a los distribuidores y compañías de almacenamiento que le permiten a las pequeñas y medianas empresas de procesamiento de alimentos transportar productos exitosamente por Colombia y a mercados de exportación. Más específicamente, el tipo de compañías requeridas son aquellas especializadas en almacenaje en

frío, logística y manejo de cadena de abastecimiento. Aunque las empresas de talla internacional están ubicadas en Estados Unidos, Canadá y en Chile, el enfoque de los esfuerzos de Proexport debe estar inicialmente en Chile. Esto se debe principalmente a la facilidad de las compañías de logística de cadena de frío de habla hispana para establecer rápidamente una presencia en el mercado local y servirle a compañías, con mayor facilidad de adaptarse a las prácticas de negocios locales y sin problemas de idioma a los que se enfrentarán las compañías estadounidenses y canadienses.

2.1. Antecedentes

La industria de procesamiento de alimentos en Colombia está creciendo a un ritmo rápido. Este segmento ha crecido dramáticamente en los últimos años, y muestra varios productos que son de estándares regionales e incluso internacionales. Mientras que las grandes compañías dominan este segmento, y tienen una red de distribución establecida al igual que una infraestructura implementada, varias pequeñas a medianas empresas todavía se quedan atrás ante los sistemas de cadena de abastecimiento eficientes. La situación con los alimentos procesados que requieren soluciones de cadena de frío también se extiende hacia las compañías procesadoras de carnes que deben ocuparse de las complejidades logísticas de hacerle llegar productos frescos al mercado, ya sea al interior de Colombia o en el exterior.

Las empresas líderes en el mercado provienen principalmente de Estados Unidos, Canadá y Chile. El espacio geográfico de todas las tres ubicaciones, más la sofisticación de la industria local de procesamiento de alimentos en todos los tres mercados, han permitido el crecimiento de las empresas de manejo de cadena de abastecimiento de frío. En Estados Unidos, la mayoría de las compañías están enfocadas principalmente en el mercado doméstico, aunque algunas se han expandido hacia Canadá y México. En Canadá, el enfoque, nuevamente, está principalmente entre Estados Unidos y Canadá. Chile tiene un número de empresas de manejo de cadena de abastecimiento de frío, debido a la naturaleza geográfica del país con más de 3000 millas de plataforma continental. Incluso, Chile es un procesador muy establecido de productos alimenticios, incluyendo productos de vinicultura de alto valor.

2.2. Oportunidad de inversión

Entrevistas hechas por Proexport y por consultores, revelaron oportunidades para las empresas principalmente en el área de logística, i.e., el transporte, almacenaje y redistribución eficientes de productos al interior de Colombia, en algunas instancias por fuera de ella. Las oportunidades fueron direccionadas específicamente hacia empresas que podrían servirle a la pequeña y mediana empresa de procesamiento de alimentos y empresas de procesamiento de carnes en Colombia.

2.3. Motivación de la empresa

Las empresas que buscan entrar a Colombia lo harían principalmente para servirle a un mercado que permanece incompleto en términos de soluciones de manejo de cadena de abastecimiento, principalmente para las pequeñas y medianas empresas.

2.4. Perfil de cliente objetivo

Los objetivos principales son las compañías chilenas de manejo de cadena de abastecimiento de frío. Éstas incluirán dos segmentos: empresas que son principalmente de transporte que proveen soluciones de transporte de frío y empresas que proveen una solución integrada para los clientes, i.e., transporte, almacenaje y redistribución. En todas las instancias, se prefiere a las grandes empresas, dado que tendrían relaciones existentes con empresas verticales y horizontales (i.e., compañías de transporte de carga, almacenaje y redistribución al exterior, etc.), y podrían potencialmente traer a estas compañías relacionadas hacia Colombia también.

La enorme mayoría de estas empresas están ubicadas alrededor de Santiago aunque algunas de ellas están ubicadas en otras ciudades.

2.5. El mejor acercamiento

El mejor acercamiento, dado el número de pequeñas y medianas empresas ubicadas alrededor de Chile, es emprender una gira de visitas en alianza con la oficina de Proexport en Chile. Proexport puede considerar el siguiente proceso de tres pasos:

Primero, investigar y calificar a las empresas en chile hacienda que la oficina local de Proexport se reúna y discuta oportunidades con carias compañías. Paralelamente, la oficina de promoción/facilitación en Bogotá puede reunirse con selectas compañías en Colombia para evaluar la demanda y obtener testimonios de necesidades; en Chile, el oficial promocional de Proexport puede apuntarle a las empresas calificadas y reunirse con ellas con miras a persuadirlas con información relevante, entre la cual lidera la información sobre testimonios; tercero, la oficina en Santiago y la oficina en Bogotá deben trabajar en alianza con las empresas con miras a facilitar las misiones hacia Colombia. Una combinación de presencia local apoyada por presencia en la oficina principal y visitas direccionadas hacia empresas pequeñas y medianas al igual que grandes logrará el máximo impacto para Proexport en Chile.

2.6. Puntos de venta claves

Existen dos puntos específicos de venta sobre la industria en Colombia: Primero, el gran, sofisticado y creciente Mercado para procesamiento de alimentos. Proexport debe resaltar el dramático crecimiento del procesamiento de alimentos en los últimos años, evidenciado por el número de nuevos negocios en la industria de procesamiento de alimentos y los grandes incrementos de las ventas entre las empresas líderes en esa industria; segundo, Proexport debe resaltar la necesidad para una empresa profesional de proveer servicios de logística de cadena de frío a empresas en la industria de procesamiento de alimentos. Esta demanda está evidenciada por los múltiples testimonios provistos por compañías representativas en toda Colombia.

2.7. Necesidades de recurso humano

Habrá una necesidad de personal en Santiago, Chile al igual que en Bogotá, Colombia. Ambos grupos pueden ser de empleados de Proexport, dado que la naturaleza fragmentada de los negocios en esta industria y el número de Pymes en la industria no ameritan una presencia local continua en el país. No existe, sin embargo, una necesidad para que un experto industrial contratado ayude a promocionar la industria en Colombia. Las personas específicas requeridas para este esfuerzo son las siguientes:

Un oficial de promoción en Santiago con alguna experiencia de operación en chile y una habilidad para viajar por el país; un oficial de promoción/investigación en Bogotá que pueda actuar de enlace con las compañías locales en Colombia con miras a obtener información más profunda sobre la industria y a recolectar testimonios de las empresas; un oficial de facilitación en Bogotá, quien pueda asumir todos los asuntos relacionados con de manejo de misiones.

2.8. Materiales promocionales

Los siguientes materiales promocionales serán críticos para la venta efectiva a las compañías de logística de cadena de frío en Chile:

- Testimonios de compañías de procesamiento de alimentos que requieren servicios de logística de cadena de frío.

- Panorama industrial de la industria local de procesamiento de alimentos, la demanda local, la competencia, etc.

- Costo de negocios básico que incluye costo de transporte entre punto principales de Colombia, costo comparativo para ferrocarriles (si los hay); costo

de bodegaje y recursos humanos; y finalmente, calidad de infraestructura de transporte.

- Contactos locales, información locales para visitar a Colombia.
- Agenda propuesta para visitas a Colombia.
- Información y contactos generales sobre Proexport asía como de los servicios proveídos.

2.9. Presupuesto

Los presupuestos constan de tres cosas: Traslado del personal de Proexport a Chile, y el asumir todas las comunicaciones relacionadas con el proyecto con el oficial de Proexport en Santiago; seis a ocho semanas de un oficial de promoción de tiempo completo en Chile; entre dos a tres semanas de medio tiempo del oficial de promoción o facilitación en Bogotá.

3. Outsourcing de procesos de negocios-*Back Office*

Para Colombia, seleccionar compañías de outsourcing de procesos de negocios (BPO en inglés) basadas en Estados Unidos que le prestan el servicio al mercado de habla hispana representa la mejor perspectiva para el crecimiento. Con más de 35 millones de residentes de habla hispana, el alcance para servir a hispanos tanto al interior como al exterior del país así como las posibilidades en cuanto a servicios de apoyo es tremendo. Varias compañías grandes, como Westcorp, Teltech, y SITEL han desarrollado áreas de práctica enfocadas exclusivamente en el mercado de habla hispana. Un segundo grupo de compañías, que se enfoca casi exclusivamente en el mercado de habla hispana, también ha surgido e Estados unidos, aunque este grupo todavía es relativamente nuevo.

3.1. Antecedentes

Existen varias razones que sirven como argumento para apoyar la selección de Colombia como un destino de inversión. Primero, el segmento de BPO como un todo está experimentando un crecimiento de dos dígitos, impulsado principalmente por la necesidad de las empresas por eficiencias y, por tanto, expandir sus servicios hacia un creciente numero de clientes a través de servicios en línea y telefónicos. En Estados Unidos, por ejemplo, el mercado ha crecido en promedio en un15% por año para los últimos 10 años, esencialmente doblándose en tamaño cada cinco años. A medida que crece el mercado, varios países han encontrado nichos de áreas específicas en losc uales intervenir. Esto incluye a India, que lidera un rango de actividades que van desde trabajo de apoyo en oficina ("back office") relacionado con servicios profesionales avanzados, call centers de salida o de entrada, servicios administrativos de apoyo (como la trascripción, etc.), e incluso servicios analíticos avanzados (como los servicios de apoyo en investigación científica, imágenes médicas, etc.).

En los últimos años, debido a la desaceleración de la economía estadounidense, el "outsourcing" de procesos de negocios ha sido equiparado con la pérdida de empleos estadounidenses y, por tanto, ha tomado un tono político muy fuerte. Sin embargo, las compañías ven esto como una parte esencial de sus procesos de reestructuración. Proexport debe tratar de resolver las necesidades de las empresas, considerando en el entretanto este contexto más amplio.

Proexport está compitiendo como localización con otros países latinoamericanos y no con empresas estadounidenses. Más de 15 países de habla hispana le prestan servicio actualmente a la base de clientes de habla hispana en Estados Unidos, y por ende existe una necesidad para que Colombia se promocione como un objetivo de localización y busque un nicho de mercado - uno que refleje sus ventajas comparativas y competitivas inherentes.

Los principales objetivos son los departamentos de compañías estadounidenses líderes de "call centers" que se enfocan en el mercado estadounidense de ha-

bla hispana. Específicamente, las empresas grandes de "outsourcing" de procesos de negocios con un mercado hispánico objetivo ya establecido y con afiliaciones existentes en Latinoamérica, serían el segmento más apropiado. La oferta a estas compañías, la motivación para las empresas para considerar a Colombia y el mejor acercamiento para identificar, persuadir y facilitar dicha inversión se discuten a continuación.

3.2. Oportunidad de inversión

El trabajo de benchmarking emprendido por Proexport y sus consultores identifica el rango de fortalezas de Colombia, entre las cuales lideran dos cosas: Primero, salarios altamente competitivos en relación con la base laboral disponible, y segundo, la disponibilidad de una base laboral altamente sofisticada que le presta servicio a varios segmentos de negocios en Colombia -banca y finanzas, tecnologías médicas, tecnología de la información, ventas y apoyo, etc.

Dos oportunidades de inversión existen para procesos de outsourcing de negocios. Primero está la oportunidad de crear "call centers" para productos especializados, una que influencia aproveche las ventajas únicas de Colombia. Esto incluiría, por ejemplo, un "call center" de entrada de alto nivel, "call centers" de salida de producto de alto nivel, un centro de ayuda para servicios de soporte técnico (IT), etc. Una segunda oportunidad está en ubicar la sede de outsourcing de procesos de negocios para Latinoamérica en Bogotá, aprovechando la facilidad de acceso hacia la región y la posición preeminente de Bogotá como ubicación de sede regional en Suramérica.

4.3.3. Motivación de la empresa.

El aspecto único de Colombia es su fuerza laboral altamente calificada, pero de bajo costo, la disponibilidad de infraestructura, y la facilidad de hacer negocios en ciudades principales versus otras ciudades centroamericanas y sudamericanas. Las empresas estarán motivadas para ubicarse en Colombia por dos razones:

- Primero, para mejorar eficiencias ubicando individuos altamente calificados con experiencia en trabajo de "call center".

- Segundo, para penetrar aún más el Mercado hispánico estadounidense en productos como las tarjetas de crédito, suscripciones, recaudación de fondos, etc. Las empresas pueden incrementar su capacidad de expansión mientras mantienen los costos en un nivel competitivo.

3.4. El mejor acercamiento

La mejor aproximación es movilizar a un agente en Estados Unidos. La razón principal para esto es el gran periodo de incubación para convencer a la junta directiva de una empresa grande no se cuenta con las relaciones ni la credibilidad. El agente, o consultor local, tendrá experiencia comprobada como corredor de negocios con algunas de las empresas estadounidenses de outsourcing de procesos de negocios más grandes, probablemente negociando subcontratos con "call centers". El agente trabajará directamente con Proexport y actuará de enlace con la oficina de Proexport en Estados Unidos (Miami). La presencia de un consultor local ayudará a Proexport a elevar su visibilidad en frente de los tomadores de decisiones claves, en un periodo de tiempo relativamente corto. Proexport debe entonces reunirse con estas empresas ya sea directamente, por sí solo o en alianza con selectas empresas independientes de call centers que están buscando expansiones, inversión y oportunidades de mercado adicionales en Estados Unidos.

El primer paso de la oficina de Proexport en Estados Unidos y del consultor local sería preparar una lista de compañías pre-calificadas que más probablemente se ubicarían en Colombia. Paralelamente, la oficina de proexport debe trabajar con empresas locales de "call centres" que están interesadas en hacer negocios o expandirse a través de oportunidades de inversión. Varias compañías estadounidenses ya han visitado Colombia, y Proexport puede investigar en sus archivos para identificar individuos que podrían reactivar re-

laciones con miras a recobrar visibilidad de Colombia dentro de las alternativas a ser consideradas por los ejecutivos de compañías de "call centers".

Proexport también puede considerar varias actividades de bajo impacto, pero útiles, como invitar a escritores de secciones de negocios de prestigiosas publicaciones, a Colombia para cubrir asuntos sobre la industria. Este último acercamiento ha sido utilizado con éxito en Jamaica, una de las ubicaciones líderes de "call centres" en el Caribe. Finalmente, Proexport puede considerar hablar con compañías extranjeras ubicadas anteriormente en Colombia. Esto incluirá compañías tales como SITEL y Convergys. Estas compañías pueden proveer un testimonio positivo sobre sus experiencias en Colombia.

3.5. Puntos de venta claves

Hay tres puntos claves de venta: i) La presencia de empresas de BPO de clase mundial; ii) de los profesionales mejor educados y altamente capacitados de "call centres", disponibles para las empresas americanas por una fracción del costo de un operados de "call center" estadounidense y muy competitivos con compañías en la región (como Brasil, Costa Rica, Panamá y México) y; ii) la reputación de Bogotá como un centro de negocios líder en Latinoamérica. Incluso, los profesionales están bien versados en trabajos comerciales e industriales, dado el récord de trabajar en un ambiente corporativo altamente profesional que caracteriza a Bogotá como una ubicación internacional de negocios en el sector financiero.

Uno de los mayores obstáculos será el costo de la banda ancha en Colombia. Sin embargo, esto puede ser mitigado fácilmente, si una compañía invierte en su propia infraestructura de telecomunicaciones (e.g. VSAT) o negocia calidad y costo de banda ancha con el proveedor local.

3.6. Necesidades de recurso humano

Proexport necesitará los siguientes recursos humanos para implementar su programa:

- Un representante de la oficina de Estados Unidos para Proexport.
- Un agente designado contratado.
- Un oficial de investigación/promoción en Bogotá que puede obtener información sobre la industria local de "call centres", en particular la información sobre costos de los negocios necesarios para el consultor local en Estados Unidos.
- Un oficial de facilitación en Bogotá encargado de recibir visitantes de compañías de "call centres" que vienen de Estados Unidos.

3.7. Materiales promocionales

Los siguientes materiales promocionales se recomiendan para apoyar los esfuerzos del consultor local para promover una visita de inversión a Bogotá desde Estados Unidos:

- Testimonios de experiencia por parte de varias de las compañías de "call centres" de origen estadounidense que se encuentran operando en Colombia actualmente.
- Un panorama industrial de la industria local de "call centres", enfocándose en particular sobre las condiciones de operación de negocios y los costos para los "call centres".
- Opciones de oficinas comerciales disponibles par alas compañías de "call centres", incluyendo espacio de oficina Clase A en las áreas metropolitanas principales, instalaciones alternativas, etc.
- Un mapa del inversionista para establecer y operar una instalación de "call centres", en una de las principales áreas de operación, incluyendo todas las formas, procesos de aplicación, etc.
- Contactos locales, e información de visita relevante sobre Colombia.

- Agenda propuesta con información de hotel, logística.

- Información básica y contactos sobre Proexport y los servicios proveídos.

- Opcional: video multimedia sobre la industria de "call centres", en Colombia.

La información mencionada anteriormente debe basar en la página web de Proexport para fácil descarga y distribución por parte del consultor local al igual que la revisión de suficiente de esta información por parte de las compañías. Esta información también debe hacerse disponible en otro formato multimedia si es posible.

3.8. Presupuesto

El presupuesto incluirá lo siguiente:

- Costo de traslado y comunicación dentro de Estados Unidos.

- De 12 a 18 semanas de medio tiempo para el consultor local que opera en Estados Unidos, con una posible prórroga por un período adicional de 18-24 semanas.

- De 12 a 18 semanas de medio tiempo para un oficial de Proexport basado en Estados Unidos.

- De 2 a 3 semanas de medio tiempo del official de investigación/promoción basado en Colombia.

4. Químicos

Los químicos requerirán de una relación cercana de trabajo con Ecopetrol, la empresa estatal para la extracción y refinamiento del petróleo. Aunque Ecopetrol no está en la misma línea de negocios que la oportunidad de inversión propuesta (monómeros), permanecerá como el principal proveedor. Nuestros antecedentes y justificación están dados a continuación.

4.1. Antecedentes

Dentro de los tres segmentos principales de químicos (químicos agrícolas, fármacos y petroquímicos), el análisis de la industria concluyó que los petroquímicos tenían la mejor probabilidad de inversión interna. Y dentro de los petroquímicos, el análisis seleccionó a los monómeros para la inversión local. Los monómeros representan un vínculo importante en la cadena de valor total, que es básicamente:

Petróleo crudo → fracciones (e.g. nafta, petróleo) → monómeros → polímeros → plásticos y otras aplicaciones.

La justificación para los monómeros es que el mercado del usuario final para los monómeros está creciendo. El crecimiento de los monómeros está impulsado por el crecimiento de los polímeros que a su vez están impulsados en parte por el crecimiento de las exportaciones de productos petroquímicos de usuario final como los plásticos y los empaques. Las exportaciones de productos petroquímicos aumentaron de USD142,5 millones en 2003 a USD203 millones en 2004. En resumen, Colombia realiza trabajos de primera fase (petróleo crudo, fracciones, etc.) y trabajos de última fase (manufactura de plásticos, etc.) pero no el trabajo de fase media (monómeros y polímeros).

La producción de monómeros y polímeros es realizada cada vez más como parte de un gran proyecto de refinería de petroleo. Mientras que varias refinerías se enfocan principalmente en las fracciones, algunas más progresivas incluyen un acercamiento integrado, "fracciones-plus", i.e. producción de monómeros y polímeros además de las fracciones básicas. La refinería de petróleo en Cartagena operada por Ecopetrol, la exploración estatal de petróleo y las empresas de refinería, por ejemplo, se enfocan en las fracciones. Esta refinería está programada para una privatización parcial, y varias empresas líderes de Brasil, Venezuela e India están licitando actualmente. Es muy probable que un escenario post-privatización incluya la extensión de fracciones a una planta de fracciones-plus, que incluye la producción de monómeros y polímeros.

4.2. Oportunidad de inversión

El análisis de la industria propone que Proexport debe perseguir a las compañías productoras de monómeros para que consideren la inversión. Sin duda, el mercado para estos productos es fuerte y se está fortaleciendo aún más. En esta etapa, sin embargo, recomendamos dos opciones. La primera opción es 'esperar y ver que pasa'. Los desarrollos de un proyecto de Ecopetrol Cartagena post-privatizado podrían conllevar a una posible expansión hacia monómeros y polímeros. La segunda opción es trabajar junto con Ecopetrol mientras se dialoga con grandes empresas que producen monómeros y polímeros y, de hecho, se encuentran actualmente exportando hacia Colombia.

A diferencia de la producción de los eslabones más elevados de la cadena de producción (como los plásticos y la fabricación de pinturas), la inversión en plantas de monómeros y polímeros alcanza los cientos de millones, y muy probablemente millardos de dólares. Inevitablemente deben ser multinacionales como BASF, Reliance y otras que estén involucradas en este nivel. Las compañías que no entran en discusión con Proexport probablemente querrían esperar y ver que pasa con los desarrollos de post-privatización de la refinería de Cartagena. Es así como Ecopetrol tendrá influencia sobre la estrategia de inversión en monómeros, así ese producto no se constituya su negocio principal.

4.3. Próximos pasos

Nuestra recomendación es iniciar discusiones para una estrategia conjunta de promoción con Ecopetrol, donde Proexport pueda agregar valor principalmente sobre una oportunidad en particular. El desarrollo de una planta de monómeros - polímeros luego de la privatización de la refinería de Cartagena.

D. Parte IV: Plan De Acción

1. Próximos pasos

Proexport tendrá que asumir tres áreas centrales de trabajo para lograr que la Estrategia de Promoción de la Inversión avance rápida y efectivamente. Éstas son: i) desplegar al equipo de promoción dentro de Colombia, a sus oficiales en el extranjero en mercados seleccionados y a los contratistas relevantes para apoyar el esfuerzo; ii) preparar el terreno para realizar los esfuerzos continuados para la promoción en el corto y largo plazo y; iii) desarrollar capacidad de personal para manejar su programa de forma sostenible de manera que alcance el impacto en desarrollo esperado mediante la ejecución de este programa. Éstas están discutidas en detalle a continuación.

1.1. Desplegar al equipo interno y externo

Proexport necesitará revisar las diversas iniciativas propuestas (químicos, outsourcing de procesos de negocios, textiles y confecciones, y logística de cadena de frío) con miras a organizar su programa de implementación. Para maximizar el impacto, puntos de mejores prácticas para no sólo enfocar los esfuerzos, sino proveer un seguimiento sostenido a los resultados obtenidos. Para este efecto, una recomendación es organizar un gran iniciativa alrededor de una industria clave, por ejemplo Proexport puede co-organizar una gran iniciativa trimestralmente. Entonces, el outsourcing de procesos de negocios podría ser el "tema" para un trimestre, petroquímicos para otro trimestre y así sucesivamente. Sin duda, un rango de industrias necesita de la atención de Proexport y esta recomendación no excluye el apoyo en otras industrias, sino que, simplemente señala la necesidad de intensificar el enfoque sobre una industria en particular para maximizar el impacto.

En el plazo inmediato, Proexport podría lanzar un asunto para superar un periodo de 90 días, enfocarse principalmente en outsourcing de procesos de negocios u otra industria donde crea que podría ser igual de bien posicionada en el mercado internacional.

- Enfocarse en Estados Unidos. Nuestra recomendación para Proexport es enfocarse en el procesamiento de negocios. El outsourcing de procesos de ne-

gocios también está impulsado por el hecho de que Colombia tiene la mejor posibilidad de demostrar éxitos con inversionistas internos en esta industria. La explicación más simple es que Colombia ya tiene compañías estadounidenses en esta industria en particular, y nuestra aproximación se concentra en lograr una aceleración de inversión adicional en esta industria. Es más, aunque el outsourcing de procesos de negocios parece grande y complicado, en la práctica solo unas pocas grandes compañías especializadas mercados de habla hispana en Estados Unidos estarían interesadas. Proexport tiene una oportunidad de demostrar éxito bastante rápidamente como resultado de esto.

- Integrar la promoción con la facilitación y la retención. Como se mencionó al comienzo del documento de estrategia, la promoción es uno de los tres pilares de la Estrategia de Promoción de la Inversión. De hecho, áreas como la retención y la facilitación cobran mayor importancia simplemente porque estos esfuerzos están dirigidos hacia empresas que están actualmente en Colombia o ya establecidas aquí, recortando sustancialmente costos de búsqueda/aproximación. Proexport tiene que proceder con un enfoque sobre el outsourcing de procesos de negocios en el plazo inmediato. Las iniciativas de promoción de las agencias deben estar unidas con sus esfuerzos de retención y facilitación en esta industria en particular.

1.2. Preparación del terreno para la promoción

Los trabajos de identificación del mercado e identificación del inversionista se han llevado a cabo sólo para unas pocas industrias, y se realizó principalmente para fines de demostración. El trabajo detallado de estrategia de promoción de la inversión de hecho se lleva a cabo en un lapso de tiempo relativamente corto.

Proexport necesitará tomar a las 22 industrias seleccionadas y emprender el análisis necesario propuesto en la metodología del desarrollo de la estrategia de promoción de la inversión para reducir esta lista a un nivel más manejable.

El trabajo propuesto sobre identificación de industria es un esfuerzo significativo y requerirá un número de recursos al interior de Proexport y fuera de él. Proexport necesitará hacer dos cosas: primero, organizar un equipo de investigadores junto con un experto extranjero y; segundo, desarrollar un plan de trabajo para la estrategia de promoción de la inversión a lo largo de un periodo de seis meses. Lo anterior se discute a continuación.

- Organizar un equipo de investigadores: En términos de organización de equipo para la identificación detallada de la industria, Proexport necesitará identificar a investigadores internos así como a un estratega "senior" que puedan emprender el trabajo de investigación. Se propone que un estratega "senior" también puede hacer las veces de líder del equipo en una base de medio tiempo. Apoyando a esta persona del equipo estarían dos investigadores para validar algunos de los datos ya recolectados por Proexport durante la investigación actual y, posiblemente, obtener información adicional de las compañías.

- Desarrollar un plan de trabajo. El resultado de la estrategia de promoción de la inversión será la identificación de industrias de alto potencial y mercados e inversionistas apropiados para la promoción de la inversión interna. Cuando Proexport halla llegado a esta lista, habrá agotado parcialmente sus esfuerzos actuales de promoción a industrias como outsourcing de procesos de negocios y posiblemente otras. Con ese fin en mente, el resultado de este trabajo estará dentro del tiempo previsto, y guiará a la segunda fase de actividades promocionales de Proexport.

1.3. Desarrollar un menú de servicios y capacitación del personal

Aunque el personal de Proexport ha emprendido actividades de facilitación por ya algún tiempo, no ha

emprendido ninguna de estos servicios en una forma estructurada. Es más, los servicios de retención son prácticamente inexistentes como lo son las actividades de promoción/expansión. El personal necesitará así estar capacitado en áreas de servicio específicas con una clara idea de flujo de trabajo para ejecutar completamente los servicios definidos por Proexport. Un conjunto de servicios propuestos para cada uno de éstos se describe a continuación:

Menú de retención: Bajo retención, los servicios podrían incluir la provisión de recursos adicionales e información sobre proveedores y vendedores a la compañía; apoyo a cualesquiera esfuerzos de expansión de segunda fase para actuar de enlace con los funcionarios relevantes del gobierno, en particular a nivel nacional; asistir con cualesquiera procesos necesarios APRA la obtención de licencias y permisos, si son necesarios, trabajando a nivel local; apoyar los esfuerzos por parte de empresas extranjeras establecidas localmente emprendiendo actividades promocionales apoyadas por estas empresas.

Menú de facilitación: Bajo facilitación, los servicios podrían ser los siguientes: designar visitas al sitio: manejar información del inversionista en línea actualizada; proveer según pedido servicios de investigación (posiblemente por una tarifacuota); ayudando a explicar al inversionista el proceso de implementación general y a nivel subnacional; desarrollar eventos de gran escala para asistir a los inversionistas desde el momento en que llegan a Colombia hasta el momento en que se van.

Menú de promoción. Finalmente, en términos de apoyo de promoción, los servicios provistos deberían ser los siguientes: presentaciones a gerentes "senior" y tomadores de decisiones; diseñar los materiales de marketing necesarios para transmitir información a la comunidad de inversionistas; organizar eventos en colombia y fuera de ella con miras a atraer a los inversionistas y hacer que escuchen el mensaje central por parte del Presidente de la República, así como del director de Proexport.

2. Organización del equipo

2.1. Tamaño y capacidad del personal

Un rango de personas serían requeridas para trabajar interna y externamente. Proponemos un número de individuos como parte de la organización del equipo, tal como se describe a continuación.

- Retención: una persona, medio tiempo para iniciar contactos con la comunidad de negocios con un enfoque inicial sobre la comunidad de outsourcing de procesos de negocios.

- Facilitación: una persona que requiere una base de medio tiempo para desarrollar funciones de facilitación frente a las compañías más prioritarias, con atención especial a las compañías de outsourcing de procesos de negocios (asumiendo que dichas compañías están investigando a colombia como una ubicación). Dada la limitación de recursos al interior de Proexport, es posible que la misma persona pueda hacer las veces de persona de facilitación y de retención para el periodo inicial.

- Promoción: La promoción está dividida en dos partes. Primero para organizar asuntos de manejo de eventos, en particular el lanzamiento de la iniciativa de outsourcing de procesos de negocios y segundo, para preparar la estrategia de promoción de la inversión. Para el manejo del evento en primera instancia, habrá necesidad de una o dos personas de promoción internas, una persona en la oficina de Proexport en Estados Unidos (asumiendo que Proexport procedió con la recomendación de BPO).

Proexport necesitará de la siguiente configuración de equipo para su estrategia de promoción de la inversión. Esfuerzos de investigación: Un líder/escritor del equipo, para recolectar datos y dos investigadores entrevistando a las empresas con fines de validación. Toda la iniciativa se llevaría a cabo en un único esfuerzo y tomaría de cuatro a seis meses.

Gran parte del equipo será personal de Proexport seleccionado de otras divisiones, posiblemente del departamento de promoción de las exportaciones. Además, Proexport utilizará sus oficinas en el exterior, empezando por la ubicada en Estados Unidos. Habrá una necesidad limitada de expertos extranjeros. Donde habrá necesidad es: Primero, un consultor en el mercado objetivo que puede ayudar a identificar compañías, establecer reuniones y asumir cualquier seguimiento. Segundo, un consultor que se enfocará en la capacitación de varios miembros del personal dentro de la organización, proporcionando orientación metodológica, liderazgo, y servicios de supervisión y de control de calidad para Proexport y el equipo de promoción.

2.2. *Requisitos de contratación*

En esta etapa, no hay necesidad de contratación adicional dentro del personal de Proexport. Habrá un necesidad, sin embargo, de un consultor local a ser contratado dentro de Estados Unidos, así como un experto que esté disponible para capacitación, asesoría y asistencia relacionada para Proexport a lo largo de un periodo de un año (idealmente proporcionando servicios en un periodo de tres a cuatro meses).

2.3. *Presupuesto*

Para un año, aproximadamente USD750.000 serán requeridos para la iniciativa. Esto actualmente supone trabajo sobre tres iniciativas, utilizando una combinación de recursos tanto internos como externos. Una presunción muy fuerte es que el esfuerzo estará primordialmente impulsado por el personal de Proexport. Además, el presupuesto supone ese 90 % de la cesión de fondos sobre actividades de promoción que incluyen traslado a mercados claves, honorarios de consultoría y servicios de logística relacionados. Aproximadamente, USD100.000 de los USD750.000 serán utilizados para los estudios de promoción (en particular para estudios de mercado, para la estrategia de promoción de la inversión, etc.) y la racionalización de las funciones de facilitación y retención.

2.4. *Acciones específicas dentro de los próximos 90 días*

Proexport debe trabajar con todas las empresas en la -retención, facilitación y promoción- dentro de los próximos 90 días, con un enfoque especial sobre el outsourcing de procesos de negocios. Como se mencionó anteriormente, no recomendamos un enfoque sobre el BPO a cuestas de privar de recursos a otras necesidades más urgentes. El enfocarse sobre la retención y la facilitación en un rango de compañías debe permanecer entre las funciones principales de Proexport.

Las actividades específicas requeridas por Proexport para completarse dentro de los próximos 90 días son las siguientes:

- En el área de promoción, organizar los esfuerzos de outsourcing de procesos de negocios identificando al personal clave dentro de Proexport-Bogotá, Proexport-Estados Unidos y a un consultor local en Estados Unidos.

- En términos de facilitación, la revisión y facilitación integrada para outsourcing de procesos de negocios.

- Para la retención, reunirse con empresas claves y en particular empresas de outsourcing de procesos de negocios con una visión hacia fortalecer y reactivar las relaciones y ayudar a atraer mayor inversión en Colombia como resultado de esto.

E. Anexos: cuadros de resumen

Cuadro VI.2

RESUMEN DE ESTRATEGIA - INDUSTRIA DE TEXTILES Y CONFECCIONES

Prioridad del mercado	Principal	Secundaria (para investigación)	Secundaria (para investigación)
Mercado objetivo	Brasil	China/HK	Europa
Productos claves	Textiles tejidos en algodón (Jean, telas cruzadas)	Industria de tejidos de punto y textiles	Centros de diseño
Ubicaciones	Río de Janiero, Sao Paulo	Hong Kong, ciudad de Dong-guan	Madrid, Estocolmo, Paris
Perfiles del inversionista	Grandes empresas de textiles (Top 5)	Grande (top 10) empresas de textiles y confecciones completas/integradas que le están vendiendo a EEUU	Centros de diseño de las principales empresas de merchandising y manufactura vendiendo en la UE y EEUU
Ejemplos de empresas	Sentista, Coteminas	F Asia, Kristal Garments	Groupe Dennier, H&M, Zara
Motivación para invertir	Vender textiles a los exportadores colombianos de confecciones (a EEUU); Capitalizar sobre importaciones de USD600 de textiles colombianos	Proveerle a compradores estadounidenses un portafolio de opciones de ubicación para diversificar el riesgo. Ubicarse cerca al Mercado (50 por cien menos tiempo que Asia)	Extender las zonas de tempo del trabajo de diseño; utilizar un equipo de diseño de bajo costo y altamente talentoso para desarrollar un amplio rango de bosquejos CAD de productos, especificaciones, costeo, etc.
Puntos de venta claves	AFTDPEA; Tratado de Libre comercio con EEUU; Expandiendo la base textil; grandes importaciones; selectas empresas brasileras que ya están investigando a Colombia	La mitad del tiempo de transporte a EEUU; prenda de libre comercio con EEUU (en desarrollo); grupo establecido de textiles y confecciones; registro largo de industria en Colombia	Talento de diseño; bajo costo de diseño; larga historia de moda; diferencia de zona horaria; ventaja de idioma (para España); empresas comprobadas
Potencial Obstáculo	Costos de transporte hacia Colombia; interés desaprobado por las empresas locales; No hay empresas brasileras en Colombia actualmente; la resistencia potencial por parte de las empresas de textiles locales; la ventaja del CAFTA de las empresas centroamericanas	La alta tasa tributaria puede ser un desincentivo para invertir; escasez de otras empresas chinas	La alta tasa tributaria puede ser un desincentivo para invertir; modelo no comprobado en Colombia
Estrategia pro-exportaciones	Delegación conjunta con los fabricantes colombianos de confecciones para mostrar el interés	Esperar decisión final, condicional principalmente sobre asuntos tributarios	Esperar decisión final, condicional principalmente sobre asuntos tributarios
Primer plan de 90 días	2-3 Exposiciones por año; Persona clave – veterano industrial local e base a un contrato; trabajar con la asociación de industriales	Encuesta de empresas por oficinas locales pro-exportaciones, seguido por la decisión de seguir o no seguir para proceder. Utilizar un veterano industrial local de apoyo.	Encuesta de empresas por oficinas locales pro-exportaciones, seguido por la decisión de seguir o no seguir para proceder.
Materiales de marketing	4-5 empresas colombianas de confecciones presentación sobre fábricas; información del tamaño del mercado; costos de información de negocios; costos de información de transporte; embajador a Brasil	Proveer seguimiento para el representante local - UNA FOTO/DIAPOSITIVA DE TEXTO que consta de: puntos claves sobre Colombia e industria; articulo por el concejo de exportaciones de Hong Kong; escrito de la embajada de EEUU; fotos de la principal ciudad y actividades industriales; nombres y capacidad de empresas locales. Traducir todo a chino.	Proveer seguimiento para el representante local – UNA FOTO/DIAPOSITIVA DE TEXTO que consta de: viñetas claves sobre Colombia y la industria del diseño; nombres y capacidad de empresas locales; presentación de fotos de actividades de diseño.
Objetivo de empresas a conocer	Entre 1-3 empresas	Entre 6-8 empresas para encuestar	Entre 2-3 empresas/ciudad para encuestar
Inversiones objetivo	1-2 para una inversión total de USD20-30 millones cada uno en 24 meses	Si es positivo, 2-3 inversiones de USD 15-20 millones c/u en 24 meses	Si es positivo, 1-2 inversiones de <USD 1.0 millón c/u en 24 meses
Notas	Los proyectos de textiles tienen un ciclo de decisión más largo que las confecciones debido a la diferencia de 10 veces en tamaño en promedio	Las empresas chinas estarán o interesadas o no; este será un caso abierto-cerrado; las empresas a menudo tienden a seguir a sus compañeros, así que el que pega primero pega más duro.	Si no inversión, las empresas puede que consideren contratar con firmas locales diseño, así que el potencial comercial no debe descartarse

Cuadro VI.3
RESUMEN DE ESTRATEGIA - QUÍMICOS

Prioridad del mercado	Principal
Mercado objetivo	Estados Unidos
Productos claves	Monómeros
Ubicaciones	Varias ciudades
Perfiles del inversionista	Compañías que surten de empresas petroquímicas MNC y procesan para la venta a plásticos, aditivos de combustible y empresas de detergentes,
Ejemplos de empresas	Compañía Rohm & Haas, Polysciences; Advanced Aromatics
Motivación para invertir	Entrada al Mercado sudamericano; necesidad de ubicaciones comprobadas para sedes; necesidad de habilidades locales de gerencia
Puntos de venta claves	Alta importación de monómeros; presencia de empresas de mayor importancia (petroquímicas) y de menor importancia (plásticos, etc.); Brecha en el mercado para empresas de monómeros
Potencial Obstáculo	Baja masa crítica de demanda en Colombia y la región; experiencia limitada en la región; no capacidad de hablar español entre la alta gerencia
Estrategia pro-exportaciones	Trabajar a través de los veteranos de la industria para definir áreas de producto específicas e identificar compañías relevantes.
Primer plan de 90 días	Ubicar y contratar a un experto en EEUU
Materiales de marketing	Presentación multimedia sobre - tamaño de la industria (consumo, producción, importaciones), empresas locales, testimonios
Mínimo de empresas a conocer	20-30 empresas
Inversiones objetivo	1-2 empresas, inversión promedio de USD 5-20 millones
Notas	Existe un rango de monómeros, y un veterano de la industria igualará las perspectivas objetivo con las ventajas de Colombia

Cuadro VI.4
RESUMEN DE ESTRATEGIA - PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS

Prioridad del mercado	Principal
Mercado objetivo	Chile
Productos claves	Logística de cadena de frío de alimentos
Ubicaciones	Santiago y otras (Arica, Chillán, Coltauco, Coquimbo, La Unión, Linares, y Puerto Montt)
Perfiles del inversionista	Compañías chilenas de manejo de cadena de abastecimiento de frío: tanto compañías de transporte como empresas de logística integrada de cadena de abastecimiento
Motivación para invertir	Búsqueda de Mercado. Pymes colombianas necesitan soluciones de manejo de cadena de abastecimiento para alimentos fríos
Puntos de venta claves	Mercado grande, sofisticado y creciente para el procesamientos de alimentos; necesidad de una empresa profesional para proveer servicios de manejo de cadena de abastecimiento de frío
Potencial Obstáculo	Baja demanda total de empresas extranjeras de manejo de cadena de abastecimiento
Estrategia pro-exportaciones	Utilizar extensivamente las oficinas locales en Bogotá y Santiago. No se necesita a un experto contratado.
Primer plan de 90 días	Desarrollar el tema para las empresas chilenas de cadena de abastecimeinto; organizar a los locales para la encuesta de demanda, perfiles de la industria local
Materiales de marketing	Testimonio de la demanda local; perfil de la industria; perfil básico del costo de negocios; información local de contacto; información de Proexport
Objetivo de empresas a conocer	Las siguientes no estan validadas: Frigomans, Transportes Refrigerados, Cargo Larraguibel Ltda., y Carvajal Transportes
Inversiones objetivo	1-2 inversiones inicialmente, el valor de las inversiones varía por escalas
Notas	

I. RECOMENDACIONES

Actualmente, Colombia no está atrayendo inversión extranjera directa distinta de la asociada a la explotación de determinados recursos naturales o de la que tiene por objetivo acceder a determinados activos específicos que son estratégicos para algunas empresas como es el caso de las privatizaciones de empresas públicas. Por esta razón, los niveles de inversión foránea en Colombia promedian el 2% del PIB y son altamente volátiles. Para atraer inversiones foráneas cercanas al 5% del PIB en forma sostenida, Colombia debe atraer el tipo de inversión que escoge entre distintos destinos de inversión, como ocurre con la inversión extranjera orientada al comercio internacional. Para aumentar la competitividad de Colombia para la atracción de inversión extranjera el país debe en orden de importancia:

- Avanzar una serie de reformas estructurales orientadas a reducir el riesgo asociado al clima de inversión en Colombia. Estas reformas son prioritarias y necesarias para que Colombia sea considerado como posible destino de inversión y se asocian a los problemas y debilidades de Colombia identificadas en el diagnóstico como de Nivel 1;

- Adelantar reformas sectoriales orientadas a aumentar la rentabilidad de las inversiones. Estas reformas son importantes e inciden en la decisión final de localización de un inversionista y se asocian a debilidades y problemas identificados en el diagnóstico como de Nivel 2;

- Facilitar el ambiente de negocios en Colombia. Estas reformas no afectan en forma fundamental la decisión de un inversionista en el corto plazo, pero si son importantes para facilitar la actividad productiva en Colombia y construir una reputación internacional sobre el entorno productivo y la vocación competitiva de Colombia. La creación de una reputación sobre el entorno de inversión en Colombia puede ser muy importante para la atracción de inversión en el mediano y largo plazo. Por esta razón, se identifican como reformas de Nivel 3.

A. Recomendaciones de Nivel I

Las recomendaciones de Nivel 1 son indispensables para que Colombia pueda ser considerada como posible destino de inversión. Estas recomendaciones buscan reducir el nivel de riesgo que los inversionistas asocian al clima de inversión en Colombia. En los capítulos de diagnóstico y comparación internacional se señaló como el nivel de riesgo en Colombia está siendo afectado por factores macroeconómicos como el sostenido déficit fiscal y el nivel de endeudamiento de Colombia y por factores de inestabilidad jurídica y tributaria.

1. Recomendaciones para reducir el riesgo macroeconómico

Dado que el principal problema macroeconómico que enfrenta Colombia es el desequilibrio en sus finanzas públicas, se presenta una serie de propuestas de reforma al gasto y los ingresos que son prioritarias. La propuesta se hace en forma de paquete con el fin de que este sea viable políticamente y consistente con una senda de sostenibilidad fiscal de mediano plazo y la competitividad internacional de Colombia. Se hace énfasis en las recomendaciones de reducción de las fuentes de inflexibilidad presupuestal porque en la medida en que estás disminuyan, también se reducirán las presiones para estar aumentando los ingresos por la vía de sucesivas reformas tributarias.

Por eso, desde la perspectiva del gasto, el principal reto que tiene Colombia es hacer un manejo más racional de las transferencias territoriales y de las otras transferencias del gobierno central. La reforma a estas transferencias son prioridades de primer nivel. Desde la perspectiva del ingreso, el principal reto radica en mejorar el recaudo y la eficiencia del sistema impositivo y reducir las tasas impositivas a niveles similares a los de la región[1]. En su conjunto, las reformas deben permitir obtener un superávit primario compatible con la sostenibilidad de la deuda pública y reducir las tasas del impuesto a la renta al 30% y eliminar el impuesto a las transacciones financieras y al patrimonio, para incentivar la inversión doméstica y externa. Este escenario es compatible con una posible reducción en los ingresos no tributarios del 10% como consecuencia de la caída en la producción de petróleo y la ausencia de nuevos descubrimientos.

1.1. Reformas al Gasto Público

Por el lado del gasto es necesario implementar tres reformas estructurales. De una parte esta la reforma a las transferencias regionales para limitar su crecimiento. Esta reforma reconoce que las normas constitucionales sobre transferencias buscan proteger la inversión en salud y educación que hacen las regiones, pero también introduce la necesidad de que su crecimiento sea sostenible fiscalmente. En segundo lugar, se propone reducir las otras transferencias que tienen un origen legal, más no constitucional. La reforma parte de la base de reconocer que una parte importante de estos gastos benefician a un limitado grupo de individuos y que no existen razones para que tengan un tratamiento preferencial sobre otros gastos. Por último, se sugiere la adopción de una reforma a la institucionalidad del gasto en Colombia con el objeto de que el proceso de presupuestación sea más flexible y responda a consideraciones de eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal.

Reforma a las transferencias territoriales[2]

Las normas constitucionales sobre transferencias a los gobiernos regionales buscan proteger el gasto del gobierno en educación y salud de los ciclos fiscales y presiones de grupos de interés por el presupuesto[3]. Sin embargo, es evidente que las normas han generado importantes rigideces que han dado lugar a un crecimiento exagerado del gasto público y amenazan la sostenibilidad fiscal de Colombia. Por esa razón, se propone reducir el ritmo de crecimiento de las transferencias territoriales. Lo ideal sería una reforma constitucional a las transferencias regionales que introdujera una serie de criterios adicionales a la fórmula de estimación de las transferencias como la sostenibilidad del gobierno central, el esfuerzo fiscal de los gobierno regionales y la eficiencia y eficacia de los gobiernos regionales en la ejecución y logro de metas de cobertura y calidad en educación y salud. En el evento de que una reforma ambiciosa no sea viable políticamente, se sugiere que se extienda la reforma adoptada en 2001 más allá del 2009, de forma que el crecimiento de las transferencias regionales continúe haciéndolo a la tasa de inflación y no a los ingresos corrientes de la nación. Si se avanza en este campo los gobiernos regionales van a tener en cuenta la restricción presupuestaria de

[1] Estas recomendaciones recogen las propuestas hechas por la Comisión de Racionalización y de las Finanzas Públicas (1997); por la Contraloría General de la República (2002) y por la Misión del Ingreso Público (2002).

[2] Las transferencias territoriales para el 2004 eran el 11,5% del PIB. De estas, el Sistema General de Participaciones son el 5,5%, las pensiones el 3,2% y las otras transferencias el 2,9% del PIB.

[3] Las reformas de 2001 modificaron la regla de liquidación de las transferencias territoriales y su forma de reparto. Se creo una "bolsa" unificada para los diferentes tipos de transferencia llamado Sistema General de Participaciones, en segundo lugar su monto anual se desligó temporalmente de los ingresos corrientes de la nación y se determinó un periodo de transición en el cual deben aumentar en por lo menos el 2% real hasta el año 2005 y 2,5% real entre 2006 y 2008. A partir del 2009 se vuelven a atar al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación, pero de acuerdo al crecimiento promedio real promedio de los últimos cuatro años.

los programas públicos. El crecimiento de las transferencias territoriales a la tasa de inflación implicaría la supresión de los recursos de propósito general del Sistema General de Participación para que estos programas sean financiados con los ingresos tributarios de los entes territoriales.

Reducir las otras transferencias de la nación

Como se señaló, estas transferencias son de orden legal y un número importante de los rubros cubiertos por estas transferencias benefician a grupos específicos de la población. La propuesta es que 50% de estos gastos dejen de ser de mandato legal y que entren a competir con el resto de los rubros por asignaciones en el presupuesto en igualdad de condiciones.

Reforma a la institucionalidad presupuestal en Colombia

Aunque Colombia ha adoptado en los últimos años algunas normas orientadas a mejorar la institucionalidad presupuestal en el país e introducir criterios de responsabilidad fiscal y planeación fiscal de mediano plazo, este aún se caracteriza por una alta complejidad, inercia y ausencia de transparencia. Esta situación ha dado lugar a una política fiscal procíclica que potencia los choques externos en vez de amortiguarlos. Así mismo, la ausencia de transparencia y la inercia del presupuesto desincentiva la eficiencia y legitimidad del gasto público. Una reforma estructural de la institucionalidad del gasto público en Colombia debe propender por:

- ***Introducir una regla de política fiscal contracíclica***. Aunque la adopción de una regla similar a la que tiene Chile de superávit estructural de las finazas públicas no es viable en las actuales circunstancias de Colombia, se propone una regla que incentive el ahorro fiscal durante períodos de expansión coyuntural de los ingresos corrientes (ingresos por tributos, ingresos por exportaciones de petróleo y ventas de activos públicos).
- ***Reformar el Estatuto Orgánico del Presupuesto***. Durante varias legislaturas el gobierno ha puesto a consideración del congreso la reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto. La reforma busca introducir criterios de flexibilidad y eficiencia. La propuesta de reforma se puede fortalecer con la adopción de criterios de presupuestación por objetivos y premios a la eficacia y eficiencia en el logro de objetivos por parte de las instituciones públicas responsables de la ejecución. La reforma también debe contener normas orientadas a promover una mayor transparencia fiscal que incentive la rendición de cuentas y el debate público del presupuesto. En particular, es importante que el gobierno incluya en forma detallada en el presupuesto los gastos tributarios y exenciones y el pago de incentivos.

1.2. Reformas para incrementar y hacer sostenibles los ingresos del Gobierno

El sistema tributario Colombiano se caracteriza por constantes cambios que producen inestabilidad para contribuyentes, complejidad para su interpretación, e inequidad, sobretodo con relación al tratamiento diferenciado por diferente tipo de contribuyente. Además, la carga fiscal recae desproporcionadamente sobre el sector empresarial, incluyendo los inversionistas extranjeros. Además, en términos generales el sistema de incentivos no es muy generoso comparativamente, y en algunos casos no están bien diseñados. Se requiere una reforma integral, en aras de mayor simplicidad y equidad, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios totales. Esto puede contribuir a incrementar la competitividad de la economía en forma sustancial.

Los problemas principales de inestabilidad y complejidad se deben manejar con prioridad. Las bases tributarias deberán ampliarse de tal modo que las tasas de impuestos puedan descender (llevando así a un aumento de la productividad) reducirse la complejidad y haciendo el sistema más estable a lo largo del tiempo[4]. Las siguientes recomendaciones van en línea con esto.

Recomendaciones al Régimen Tributario

Las recomendaciones sobre el régimen tributario son de nivel 1 porque están orientadas a promover un marco impositivo estable consistente con la sostenibilidad fiscal de Colombia. Aún así, la propuesta también afecta la rentabilidad de la inversión en la medida en que busca promover tasas impositivas competitivas y hacer atractivas las nuevas inversiones en Colombia. Esta propuesta se separa de la propuesta del régimen de incentivos que se presenta bajo las recomendaciones de nivel 2 en el diagnóstico se encontró que resulta mucho más eficaz para atraer inversión promover una reforma impositiva estructural que pueda ser estable en el tiempo a la opción de continuar creando múltiples instrumentos de incentivos excepcionales y transitorios que ahondan la inestabilidad tributaria.

Reforma al régimen tributario de empresas y el sector productivo

- Reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta a 30%, el cual es el nivel promedio de los países con los que Colombia compite por inversión en la región.

- Eliminar las exenciones al impuesto de Renta. Con el fin de simplificar y hacer más eficiente el régimen tributario de las empresas, se deben eliminar las exenciones al impuesto de renta existentes. Solo las *organizaciones sin ánimo de lucro* (educación, servicios sociales, cultura, centros religiosos) deben estar exentas del ISR. Esto a su vez debe llevar a generar menos distorsiones entre sectores. Actualmente el sector manufacturero tiene la carga más pesada de impuestos, mientras que los "servicios financieros" y "otros servicios" pagan menos, y "electricidad, gas y agua" prácticamente no paga impuestos. Pero las medidas temporales, exenciones y deducciones llevan a que haya tasas diferenciales incluso al interior de un mismo sector. Para incentivar las inversiones en determinadas actividades y en determinadas regiones, en las recomendaciones de Nivel 2 se sugiere establecer un régimen de incentivos para Colombia.

- Eliminar deducciones adicionales a las deducciones comunes de operación de la empresa. Eliminar la deducción del 30% para la reinversión de utilidades en activos fijos en 2007 como está previsto.

- Eliminar el impuesto de patrimonio en 2006, como está previsto.

- Eliminar, para inversiones nuevas, el cobro de renta presuntiva durante los cuatro años subsiguientes a la realización de las mismas, mientras las mismas logran generar la rentabilidad esperada.

- Eliminar el impuesto a las remesas, que recauda poco pero desestimula la inversión extranjera.

- Acelerar las tasas de depreciación actual para incentivar nuevas inversiones en capital.

- Permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad (como el pago de impuestos prediales e ICA).

Impuesto a la renta personal

- Reducir las exenciones al impuesto a la renta personal. Para tal fin, se propone establecer sólo 4 tasas de renta personal, de 0%, de 10%, 20% y 30%. La tasa máxima debe ser igual a la del ISR para personas jurídicas para evitar arbitraje a través de bases de impuestos. Todas las personas deben estar obligadas a declarar y la tasa 0% debe aplicar a los ingresos inferiores a 2 salarios mínimos y salarios superiores deben tributar en forma escalonada. Además, el impuesto debe aplicar a todo tipo de ingreso (no solo el salarial).

[4] Esto es consistente con el documento Conpes 3341 de 7 de marzo de 2005.

Impuesto al Valor Agregado

- Reducir el número de exenciones y tasas del IVA: gravar todos los productos y servicios al 16 por ciento, excepto los productos núcleo de la canasta familiar como libros escolares, servicios educativos y medicamentos, los cuales se gravarían a tasa cero.

- Eliminar exenciones al IVA por sectores. Esto rompe la cadena de producción necesaria para tener un recaudo eficiente. En este momento, casi 60% de las ventas del sector agropecuario corresponden a bienes excluidos (tasa cero). Adicionalmente, de acuerdo al CONFIS y el DANE 93% de los servicios de electricidad, gas y agua, 42% de los servicios de transporte, 82% de los servicios de construcción y 63% de otros servicios se encuentran exentos. Esto debe cambiar.

- Eliminar el IVA implícito.

- Acabar con la categoría de bienes excluidos en el recaudo del IVA. Esto implica mantener solo las categorías de gravados y exentos, lo cual elimina las distorsiones administrativas causadas por los bienes excluidos.

- Convertir en permanente el beneficio temporal que hoy existe de descuento del IVA para bienes de capital. El IVA en bienes de capital se debe manejar como cualquier otro IVA, o sea, descontarlo como un costo. No permitir que expire al final del presente año -2005- el derecho a gastar el IVA durante tres años para adquirir bienes de capital, conservarlo indefinidamente y considerar la posibilidad de acreditarlo totalmente en el año de la compra de tales bienes, para simplificar su contabilización y monitoreo.

Impuestos de importación y exportación y otros incentivos

- Reducir los derechos arancelarios sobre bienes de capital a 0% que actualmente están en la banda superior.

- Reducir los aranceles de insumos y bienes intermedios en forma escalonada pero previsible. Los bienes y servicios más frecuentemente importados bajo Plan Vallejo deben gravarse con un arancel del 0% y otros bienes y servicios deben tener un plan de desgravación similar al del TLC con Estados Unidos. Esto permitiría que los aranceles efectivamente pagados en Colombia se reduzcan a niveles similares a los de otros países con quienes Colombia compite por inversión como Chile y los países centroamericanos.

- La tasa del IVA para exportaciones de bienes y servicios debe ser cero.

Otros impuestos indirectos

- Eliminar el impuesto a las transacciones financieras. Este instrumento solo se debe mantener como un instrumento temporal para uso en situaciones de emergencia económica y particularmente durante situaciones de crisis en el sector financiero.

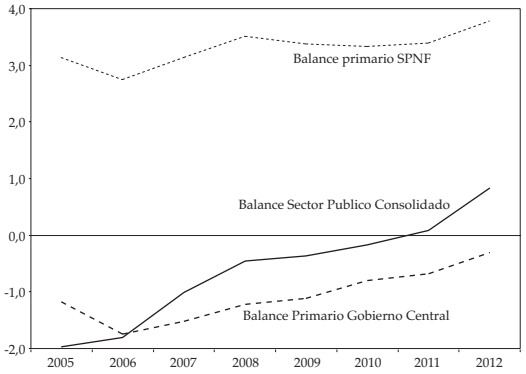
- Se deben eliminar los impuestos de timbre y registro. Recaudan muy poco, son difíciles de administrar y generan barreras administrativas.

1.3. Efecto de las reformas

Efecto de las reformas sobre el balance fiscal del gobierno en el mediano plazo

Usando el modelo de consistencia macroeconómica de Departamento Nacional de Planeación-DNP se desarrollaron simulaciones para evaluar el efecto del paquete de reforma fiscal sobre el balance del sector público consolidado y sobre el balance primario del sector público no financiero-SPNF y del gobierno central (ver el Gráfico 1 y Cuadro 1). Como se ve, la reforma hace posible un superávit del Sector Público Consolidado a partir de 2011, lo cual es consistente con reducir el nivel de endeudamiento del Sector Público no Financiero-SPNF a 35% del PIB en el 2015. Una vez entren en

Gráfico V.1
BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO ESCENARIO PROPUESTA REFORMA FISCAL Y GASTO PÚBLICO



Fuente: Proyecciones de Colombia-Productiva usando el Modelo del Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Estudios Económicos.

funcionamiento las restricciones al crecimiento de las pensiones aprobado durante las recientes reformas pensionales, el balance primario del gobierno central (balance sin incluir pago de intereses de deuda) también llegará al equilibrio en el 2012. El balance primario del SPNF se encuentra en superávit gracias al mejoramiento de las finanzas del sector público regional. Como se observa en el Cuadro 1, el balance primario del sector descentralizado se encuentra en superávit y se espera que esta situación se mantenga durante los próximos años.

1.4. Estabilidad jurídica

- Para incrementar la estabilidad y seguridad jurídica en Colombia y en el exterior se sugiere que el Estado Colombiano firme un conjunto de acuerdos comerciales, tratados de doble tributación y tratados de inversión. La firma de este tipo de acuerdos promueve la estabilidad jurídica porque disciplina la intervención del Estado a través de normas superiores a una serie de principios como la transparencia, debido proceso, solución efectiva de disputas, no discriminación y promoción de la competencia. En ese sentido, es importante aclarar que el la firma de los tratados no impide que el Estado intervenga en los mercados por razones de eficiencia, equidad o de otros objetivos sociales, pero si hace la acción del Estado más predecible en la medida en que limita la posibilidad que las decisiones estatales se adopten en forma arbitraria, discriminatoria y contraria a los derechos adquiridos por los inversionistas. En este contexto, decisiones unilaterales que son contrarias a las disciplinas de los acuerdos y tratados internacionales requieren acciones compensatorias, lo que reduce significativamente el riesgo jurídico. Específicamente, los tratados de integración y de inversión permiten al inversionista un conjunto de normas estables relativas a comercio, inversión y solución de conflictos

Cuadro V.1
BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO - ESCENARIO REFORMA FISCAL Y GASTO PÚBLICO (Como % del PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector Público No Financiero	-1,8	-2,0	-1,3	-0,8	-0,8	-0,6	-0,3	0,5
Gobierno Nacional Central	-5,5	-6,1	-5,6	-5,3	-5,1	-4,6	-4,3	-3,5
Sector Descentralizado	3,7	4,1	4,4	4,5	4,3	4,0	4,0	4,0
Sector Público Consolidado*	-2,0	-1,8	-1,0	-0,5	-0,4	-0,2	0,1	0,8
Balance Primario del SPNF	**3,1**	**2,7**	**3,1**	**3,5**	**3,4**	**3,3**	**3,4**	**3,8**
Gobierno Nacional Central	-1,2	-1,7	-1,5	-1,2	-1,1	-0,8	-0,7	-0,3
Sector Descentralizado	4,3	4,5	4,6	4,7	4,5	4,1	4,1	4,1

* El Balance cuasifiscal del Banco de la República y el Balance de Fogafin estan incluidos.
Fuente: Proyecciones: Colombia-Productiva usando el modelo del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Estudios Económicos.

respecto de la inversión y garantizan que el régimen de expropiación cuenta con una adecuada y expedita compensación, entre otros asuntos importantes; por su parte, los tratados de doble tributación permiten que los inversionistas tengan claridad respecto de las normas tributarias que aplicarán a sus utilidades en la medida en que definen con claridad cual parte de cual impuesto se pagan en cada uno de los países parte del tratado.

Como se señalo en la sección de diagnóstico, Colombia tiene un muy limitado número de tratados de doble tributación y de inversión en comparación con otros países de la región. Adicionalmente, Colombia tiene un acceso estable y predecible a otros mercados. La adopción de una estrategia agresiva de firma de tratados comerciales, de inversión y de doble tributación es fundamental para hacer creíbles ante la comunidad de inversionistas las reformas que mejoran el clima de inversión en Colombia y otorgar seguridad jurídica. Además, la adopción de esta estrategia permitiría ampliar el acceso que las empresas localizadas en Colombia tienen a los mercados internacionales en forma estable y predecible. Esta mayor certidumbre jurídica entorno al ambiente de inversión en Colombia y al acceso que las firmas en Colombia tienen en terceros países se debe traducir en aumentos importantes de inversión.

- Para promover la estabilidad jurídica es fundamental que se expida una Ley Marco de Transparencia en Colombia que obligue a que todas las instituciones públicas nacionales y descentralizadas adopten principios de transparencia para la expedición de decretos, resoluciones, circulares, directivas y ordenanzas. La ley debe hacer obligatoria la publicación de las propuestas de cambios normativos y que estas estén acompañadas de una adecuada exposición de motivaciones que contengan el(los) objetivo(s) del cambio normativo. Además, la ley debe otorgar plazos adecuados que permitan a la sociedad civil y las partes interesadas comentar los cambios normativos y facilitar el acceso de todas las partes a la discusión pública antes de la expedición de la norma definitiva. Se sugiere que la ley contemple plazos para que las distintas instituciones públicas cumplan con la Ley de Transparencia, que además debe contener claramente especificadas las situaciones de excepción bajo las cuales se puede expedir normas sin consulta previa. Este tipo de disciplina sobre transparencia hace parte de todos los acuerdos comerciales internacionales que el país ha suscrito y una norma de esta naturaleza eliminaría una buena parte de la incertidumbre que enfrentan los inversionistas con las reformas normativas y regulatorias.

1.5. Justicia eficaz

Se recomienda reformar la actual Ley de Arbitramento Internacional con el fin de facilitar el acceso de las partes a mecanismos de arbitraje internacional y hacer más eficientes los laudos arbítrales internacionales. En cuanto al primer punto, se propone que se de un mayor peso a la voluntad de las partes, de forma que la ley permita que el arbitraje internacional tenga lugar cuando las partes así lo acuerden, indistintamente de su nacionalidad o del lugar de cumplimiento de parte sustancial de las obligaciones, o de los intereses de más de un Estado o del comercio internacional.

Dentro de esta propuesta se recomienda adoptar el modela alemán sobre la ratificación de los laudos arbitrales, que se basa en que el laudo arbitral se ratifica plenamente si el mismo cumple con una serie de requisitos formales sin que sea necesaria una revisión de fondo del mismo por parte de una instancia judicial doméstica. Cabe anotar que la validez del laudo, en este esquema, se mantiene aún si existe un proceso judicial doméstico sobre el mismo asunto que fue objeto del laudo.

Además, la ley debe establecer la obligación de que los contratos de compra pública y los demás contratos con el Estado contengan la cláusula compromisoria, de suerte que los conflictos con el Estado no deriven en demoras, sobrecostos y multas.

Además, se recomienda realizar programas de capacitación y entrenamiento de los funcionarios judiciales, especialmente de aquellos practicantes de la rama civil, en asuntos relacionados con la propiedad intelectual y la protección de los derechos de propiedad intelectual, para garantizar la adecuada protección de los mismos y evitar la canalización a través de la rama penal de los conflictos relativos a la protección de dichos derechos.

B. Nivel II - Rentabilidad de la Inversión

1. Régimen de Incentivos

Colombia tiene el reto de establecer un régimen de incentivos que sea consistente con los objetivos de sostenibilidad fiscal que son necesarios para reducir el riesgo país, el desarrollo de un régimen tributario simplificado, la competitividad de Colombia para atraer inversión y el desarrollo de la oferta de bienes públicos y de actividades con externalidades positivas. Consistente con estos distintos objetivos, aquí se propone que los incentivos tributarios se limiten a la inversión en aquellas actividades que generan exter-nalidades positivas como la inversión en ciencia y tecnología, la educación y capacitación de recursos humanos, el desarrollo de la infraestructura física y la generación de clusters productivos.

Es importante señalar que un régimen de incentivos de esta naturaleza sería consistente con las obligaciones de Colombia en la OMC y con las obligaciones de Colombia en el capítulo de inversión en el marco de un posible TLC con Estados Unidos.

Para hacer consistentes los incentivos tributarios con los objetivos de sostenibilidad fiscal, estos deben estimarse anualmente durante el ejercicio de elaboración del presupuesto y el monto estimado consistente con las metas fiscales. Adicionalmente, los incentivos cuidadosamente detallados deben ser incluidos en el presupuesto y deben estar asociados a metas de inversión y el logro de las externalidades descritas.

1.1. Régimen de incentivos territoriales para la promoción de Clusters Productivos

Este estudio propone que se pase del régimen actual de Zonas Francas, Zonas Económicas Especiales, Regímenes Especiales de Inversión Regionales y Zonas especiales para el turismo ZEET a un único régimen de incentivos a la localización de inversiones en un determinado territorio. Este régimen debe ser consistente con las obligaciones de Colombia en la OMC, en la CAN y en el caso de un eventual TLC con Estados Unidos. Para tal fin se propone que se elimine el incentivo de impuesto de renta condicionado al comercio exterior existente y a la realización de inversiones por los siguientes incentivos:

- Un régimen especial de estabilidad tributaria y jurídica automática que no dependa de la firma de contratos de estabilidad con el gobierno. El régimen tendría algunas excepciones claramente especificadas para sectores donde es necesario mantener una cierta flexibilidad regulatoria como el sector financiero.

- Un incentivo para inversiones nuevas que permite diferir el 100% de las perdidas ocurridas durante el primer año de operación por un período de seis años, el 100% de las perdidas ocurridas durante el segundo año por un período de cinco años y el 100% de las pérdidas ocurridas en el tercer año durante los siguientes tres años.

- Este estudio no recomienda incentivar las inversiones en regiones y zonas a través de una tasa de renta diferente a la del resto de las regiones y de la economía. Este tipo de incentivos no ha logrado generar aumentos considerables de inversión y deja de ser necesario con la reducción general de la tasa de renta de la economía. Sin embargo, en el evento que el gobierno decida otorgar un incentivo de esta naturaleza y se reduzca la tasa impositiva de renta en determinadas regiones y zonas, es importante que no se graven los dividendos de empresas ubi-

cadas en estas zonas con ISR para garantizar unas vacaciones fiscales reales.

- Un régimen de incentivos a las inversiones en infraestructura física de las zonas territoriales que busquen desarrollar las vías y el acceso a servicios de infraestructura como transporte, telecomunicaciones, energía, agua y otros servicios esenciales.

- Un régimen aduanero especial similar al actual en términos de no considerar a la zona como parte del territorio aduanero nacional y definirla como exenta de aranceles sobre bienes de cualquier naturaleza, sumado a un esquema de relación con la autoridad aduanera basada en los esquemas de "cuentas", que permitan que los usuarios del régimen realicen todos sus pagos aduaneros, aranceles y demás impuestos de nacionalización, con frecuencia mensual, a partir de un estado de cuenta que lleve la autoridad aduanera.

- Un régimen laboral especial que permita contratar por horas, un régimen de salario integral por horas y la posibilidad de realizar actividades de entrenamiento y capacitación de personal con cargo a los parafiscales que manda la ley.

2. Infraestructura

Este estudio propone una serie de recomendaciones transversales para el desarrollo de la infraestructura y la provisión eficiente y competitiva de servicios esenciales para la producción como el transporte, las telecomunicaciones, los servicios de energía y de agua y alcantarillado y otras específicas a cada sector de infraestructura.

2.1. Recomendaciones transversales para el desarrollo de la infraestructura

Desarrollo de un régimen de concesiones

Para atraer inversiones privadas en el sector de infraestructura y promover la competitividad de las empresas localizadas en Colombia se requiere una nueva política y un régimen de concesiones que establezca un ambiente de estabilidad y predictibilidad para las inversiones de largo plazo que se requieren en estos sectores. El régimen de concesiones debe tener los siguientes elementos:

- Determinación de las inversiones en función de la demanda. Para tal fin, los contratos de concesiones deben ser flexibles y establecer disparadores automáticos de inversión en función de cambios en la demanda. Esto evitaría realizar inversiones que sobreestiman la demanda y llevan a costosos arbitramentos en detrimento de las finanzas públicas. En el caso de las inversiones en infraestructura terrestre como carreteras, las inversiones deben hacerse "discretas" y de acuerdo a determinados rangos de demanda.

- La determinación de las necesidades de infraestructura debe hacerse en función de las distintas alternativas de infraestructura y de inversión futuras. Hasta ahora, la demanda se estima en función de necesidades históricas, pero no se tiene en cuenta como distintas inversiones y desarrollos de infraestructura afectan la demanda de la infraestructura existente. Esto permitiría anticipar efectos de sustitución de demanda entre alternativas de infraestructura. Además, las decisiones de inversión deben buscar promover el transporte multimodal, el manejo compensado de la carga y el desarrollo de corredores estratégicos.

- Unificar el riesgo en la medida de lo posible. Se sugiere que las inversiones en infraestructura y su respectiva rentabilidad no dependa de la realización de inversiones por parte de terceros o del Estado. Algunos ejemplos recientes son la decisión de separar las inversiones de desarrollo y mantenimiento de los puertos de las inversiones en dragados. La unificación de estas inversiones bajo una misma institución reduciría la incertidumbre en los proyectos de infraestructura y evitaría la realiza-

ción de costosas soluciones de disputas y laudos arbítrales. En los casos en que unificar las inversiones bajo una misma institución responsable de lugar a posiciones dominantes y posibles prácticas anticompetitivas, estás se deben resolver a través de la regulación.

- Medir el cumplimiento de los contratos no en función del monto de las inversiones realizadas, sino de variables observables y medibles de calidad y servicio y de disponibilidad de la infraestructura y los servicios asociados a la misma.

  Facilitar la implementación de esquemas de garantías parciales como las utilizadas en Chile para financiación de desarrollo de la infraestructura vial, que reducen riesgos (por ejemplo construcción) asociados a menores costos.

Fortalecer las comisiones reguladoras

La ausencia de comisiones reguladoras independientes y fuertes reduce la inversión en infraestructura y encarece los servicios esenciales como telecomunicaciones, energía, transporte y agua y saneamiento. En este tipo de sectores es necesario tener discrecionalidad para regular de forma que la normativa sectorial se ajuste a cambios en la demanda y a transformaciones tecnológicas. Sin embargo, los inversionistas requieren predictibilidad jurídica y regulatoria que garantice que sus inversiones no van a ser expropiadas o la rentabilidad afectada por cambios regulatorios discriminatorios. La única forma de logra este equilibrio entre discrecionalidad regulatoria y predictibilidad es que los órganos regulatorios sean independientes de las presiones del gobierno y de los grupos de interés En concreto se propone que:

- Otorgar autonomía administrativa, presupuestal y técnica a las comisiones reguladoras.

- Establecer períodos fijos para los comisionados que no coincidan con el período presidencial y limitar el número de comisionados que un presidente puede nombrar a una clara minoría.

- Otorgar a las comisiones la función de regular y vigilar a la industria. Esto incluye otorgar licencias y títulos habilitantes, regular la competencia, los precios y la calidad del servicio.

Nuevo Régimen de Servicio Universal que aplique para todos los servicios de infraestructura

Se propone establecer un nuevo régimen de servicio universal que modifique el esquema de subsidios y contribuciones de la Ley 142 y 143 de 1994. El actual régimen no garantiza el servicio universal, encarece excesivamente los servicios para los sectores industriales y comerciales, no es transparente y no incentiva la competencia y la eficiencia. El nuevo régimen de servicio universal se debe fundamentar en:

- El cobro igual de contribuciones moderadas sobre los ingresos brutos a las empresas que indistintamente de la tecnología usada presten servicios sustitutos.

- La administración de los recursos por fondos de servicio universal con autonomía administrativa, presupuestal y técnica.

- La asignación de los recursos a través de mecanismos eficientes, equitativos y transparentes. El mecanismo de estratos actuales tiene altos errores de inclusión y de exclusión para los distintos servicios.

- El subsidio de la oferta o de la demanda en forma que sea consistente con la competencia.

2.2. Recomendaciones para el sector de transporte

- Eliminar las restricciones sobre cabotaje tanto para todas las formas de transporte. Esto permitiría que las empresas de transporte desarrollen políticas de compensación de carga más adecuadas que podrían reducir los costos logísticos hasta en un 20%.

- Fortalecer el marco normativo nacional sobre el contrato de transporte marítimo y establecer la jurisdicción especializada de transporte marítimo por medio de la ratificación de las convenciones internacionales sobre la materia que aún no se han ratificado en el país.

- Desarrollar la legislación nacional sobre transporte multimodal que defina claramente las fronteras de la responsabilidad sobre las mercancías de cada uno de los transportadores que intervienen en una operación multimodal y la relación de todos ellos con el operador del transporte multimodal, que defina las obligaciones de reporte ante la aduana y el cumplimiento con acuerdos internacionales sobre esta materia.

- Es necesario que se desarrollen mecanismos para independizar la financiación de la infraestructura y operación aeronáutica de la operación aeroportuaria, con el fin de facilitar los procesos de concesión de los aeropuertos y garantizar la sostenibilidad del sistema y la seguridad aeronáutica.

- Colombia debe avanzar en el proceso de liberalización del régimen de competencia en servicios aéreos. Para esto es necesario facilitar la operación de terceros países a través de los derechos de tráfico de tercera, cuarta y quinta libertad. Así mismo, es importante avanzar en la desregulación de las autorizaciones para el transporte aéreo no regular de pasajeros y/o carga y/o correo, siempre que no afecten las operaciones regulares. Así mismo, se debe brindar a los operadores de transporte aéreo la posibilidad de escoger libremente entre las diversas alternativas de servicios de escala disponibles. Por último, se deben reducir gradualmente los esquemas de fijación de tarifas y eliminar toda forma de trato discriminatorio.

- Es necesario modificar la normativa vigente respecto de la prestación de servicios de transporte en el modo carretero, especialmente en lo que hace a la comercialización y contratación del servicio. La actual regulación sobre fletes mínimos genera distorsiones en el mercado y es necesario eliminarla. Además, se debe fortalecer la capacidad de supervisión y control de la operación del servicio y generar mecanismos que disminuyan las asimetrías de información y falta de transparencia que caracterizan al mercado actualmente. Esa reforma regulatoria debe incluir un significativo aumento en el nivel de control a la operación del transporte terrestre de carga, tanto a los conductores como a las empresas de carga, para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales y operacionales, especialmente en lo relacionado con el mantenimiento preventivo de los vehículos y el adecuado entrenamiento de los conductores. Igualmente, es necesario modificar la regulación para que defina la vida útil de los vehículos y sus condiciones de operación, valores de salvamento o de chatarra del equipo, fuentes y formas de reposición o renovación de equipos y los incentivos a la modernización tecnológica e innovación en la prestación del servicio.

2.3. Recomendaciones para el sector de comunicaciones

- Se recomienda que se expida una ley de telecomunicaciones que elimine la actual fragmentación de servicios y establezca un trato consistente entre los servicios que compiten en el mercado. La propuesta es un marco regulatorio más simple que facilite la convergencia tecnológica.

- Para promover la competencia es muy importante diferenciar el servicio de telecomunicaciones de la propiedad y comercialización de las redes para promover la competencia a través de la autorización de la reventa de servicios, la desagregación de la red y el arrendamiento de infraestructura esencial. Así, las economías de escala y las barreras de entrada que significan los altos costos de desarrollo de redes dejan de ser obstáculo para la competencia. Además, los propietarios de las redes pueden acceder a negocios nuevos hoy desconocidos.

- Establecer un régimen unificado de manejo y operación del espectro. En la actualidad hay una inmensa dispersión de normas y el espectro se ha asignado sin seguir una clara política de largo plazo que promueva la competencia. Se carece de mediciones de utilización y disponibilidad de espectro y de planes de mediano plazo de asignación y uso de espectro.

- Es necesario que esa reforma establezca un marco regulatorio que efectivamente observe la neutralidad tecnológica y regule en función del consumo. Así la infraestructura se separa del servicio y la adopción de nuevas tecnologías se hace mucho más acelerada y fácil. Un ejemplo de este tipo de aproximación es el servicio de Voz sobre IP, que a pesar de ser un servicio de contenido es competencia directa de la telefonía conmutada. La dificultad regulatoria desaparece en este caso con la aproximación desde el uso y no desde la producción del servicio.

- Para aumentar la densidad de uso de Internet es necesario promover la entrada de más operadores en el ámbito local, indistintamente de su origen nacional, con ofertas tecnológicas nuevas y con modelos de negocios innovadores, que aprovechen la desagregación de la red y el nuevo régimen regulatorio para reducir los costos de los servicios y masificar el uso de la banda ancha. Para esto es necesario que se adopte un modelo de regulación que incentive la desagregación del bucle cuando no exista una adecuada competencia a través de tecnologías inalámbricas.

- Así mismo, es importante promover la ampliación de la cobertura de acceso a Internet y aumentar su densidad a través de programas como Compartel y la Agenda de Conectividad y fomentar el desarrollo de redes inalámbricas. Estas redes permiten la ampliación de cobertura con inversiones significativas más bajas que las soluciones alámbricas, lo que permite contar con costos de prestación de los servicios bajos.

2.4. Recomendaciones para el sector de energía

- Es necesario promover la competencia en el mercado minorista actualmente regulado. Para tal fin es necesario:

  - Adoptar un régimen flexible de sustitución, uso y arriendo de infraestructura de medición de consumo.

  - Reemplazar los límites cuantitativos a la integración vertical y horizontal del sector eléctrico por mecanismos flexibles que analicen los efectos de la concentración sobre la competencia efectiva y la eficiencia.

  - Establecer normas claras de remuneración de la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura y de la infraestructura de terceros, de forma que promuevan la competencia y hagan sostenibles las inversiones en el sector.

  - Establecer normas claras y estables que determinen la responsabilidad por pérdidas en el sistema, de forma que se remunere la eficiencia, pero se tenga en cuenta las condiciones del entorno donde operan las empresas.

  - Remunerar los costos adicionales que debe asumir la industria en la generación privada o en sistemas de apoyo, por causa de la deficiencia en la calidad del servicio de energía eléctrica suministrado por las empresas de servicios públicos locales.

- Como apoyo al desarrollo de las termoeléctricas es necesario solucionar la falta de incentivos a la construcción de infraestructura de transporte de gas. Los problemas en los incentivos consisten en la falta de correspondencia entre los costos fijos de la infraestructura de transporte y la incertidumbre sobre los ingresos de las plantas termoeléctricas. Al respecto conviene encontrar nuevos mecanismos de contratación a través de cambios en el marco re-

gulatorio que reconozcan la infraestructura de transporte como parte de los costos fijos de la generación de energía en termoeléctricas.

- Por otra parte, la regulación existente prohíbe la venta de excedentes en la generación privada de energía, lo cual contribuye al aumento en los costos de energía de las grandes industrias en muchos de los sectores intensivos en este servicio de infraestructura. En este sentido es necesario hacer un análisis costo-beneficio de la liberalización del régimen en lo respectivo a la generación de energía por parte de la industria.

2.5. Recomendaciones para el sector de agua

- En primer lugar, se recomienda hacer una reforma regulatoria del sector que logre dos objetivos: por una parte, establecer un esquema tarifario que reconozca la importancia de relacionar tanto la calidad del servicio como la eficiencia de la empresa prestadora del servicio con las tarifas cobradas. Por otra parte, que permita la consolidación de varias empresas municipales y veredales pequeñas y con debilidad financiera en empresas más grandes, más autónomas en lo político, más fuertes en lo técnico y con capacidad de inversión en ampliación y mejoría de la calidad del servicio.

- Por otra parte, es muy importante que esa reforma normativa facilite la participación de inversionistas privados en la provisión del servicio por la vía de modificar la forma jurídica de las empresas prestadoras del servicio. Ello facilitaría la venta de acciones a inversionistas privados, bien se de forma parcial o total, en un esquema análogo al que se presenta en las compañías de telecomunicaciones o electricidad.

3. Mercado Laboral

- La legislación prohíbe contratar con vinculación laboral extranjeros en más del 10-20% del total de empleados, con limitaciones específicas dependiendo del escalafón del personal. Esta restricción es anacrónica y debe derogarse por completo.

- Con el fin de reducir los costos laborales, se propone:

  - Reducir las contribuciones parafiscales en dos puntos porcentuales a las Cajas de Compensación familiar, para ser financiadas con cargo al presupuesto nacional y al ahorro y los aportes de los trabajadores.

  - Reducir las contribuciones obligatorias a los fondos de solidaridad de pensiones y de salud y permitir que estas sean financiadas con cargo al presupuesto nacional.

    Los aumentos en el gasto público que generan estas decisiones son consistentes con los escenarios de sostenibilidad fiscal analizados en el capítulo macroeconómico de este trabajo.

  - Se recomienda hacer más flexible la legislación sobre salario mínimo de forma que este se determine por horas como tienen otros países de la región y no mensualmente como actualmente se establece.

  - Los parafiscales sobre la nomina deben determinarse en función del tiempo contratado y el valor pagado, que puede ser por horas o por días.

    Es tiempo de reconocer que mientras la productividad laboral no crezca, el salario mínimo no puede crecer sostenidamente. El objetivo de proveer salario mínimo a los trabajadores formales debe revisarse cuidadosamente porque afecta a los informales y los que pierden el empleo por la existencia de esta regulación. El salario mínimo lejos de garantizar la reducción de la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, afecta

el nivel de vida del 60% de la fuerza laboral que se emplea en el sector informal. La reforma al salario mínimo debe contener los siguientes elementos:

- Los ajustes al salario mínimo deben estar atados a la meta de inflación y al crecimiento de la productividad laboral. Pero a la vez, el crecimiento del salario mínimo debe evaluar el efecto que este incremento tiene sobre el desempleo y la informalidad.

Es importante expedir políticas focalizadas para la fuerza laboral más afectada: las mujeres, los jóvenes y los no calificados. Esto es, mejorar los elementos de la reforma laboral del 2002 que no han sido efectivos, entre ellos el hecho de que la regulación laboral exige la contratación de aprendices del SENA para empresas con más de 50 empleados para la realización de ciertos tipos de actividades preestablecidas. Esta exigencia constituye una barrera en la medida en que la oferta de aprendices no necesariamente coincide con la demanda en calidad o especificidad de la formación. Debería flexibilizarse el mecanismo para compensar la contratación de aprendices del SENA, de suerte que en los casos en los que no exista demanda por trabajo o la oferta de aprendices del SENA no logre satisfacer las necesidades de la demanda pueda el empresario contratar personal de otras fuentes sin asumir el costo de los aprendices. Complementariamente, debería profundizarse el vínculo entre industria y SENA, de suerte que la capacitación requerida por los contratantes pueda ser impartida por otras entidades y así se garantice más cercanía entre oferta y demanda laboral.

Por otra parte, es necesario aumentar la productividad laboral de manera drástica por medio de la promoción de la inversión en capital y por medio de la realización de programas de entrenamiento y capacitación de la mano de obra. La reforma profunda a la forma como actualmente opera el SENA es prioritaria, para permitir una relación más estrecha entre las necesidades de capacitación, formación y entrenamiento que presentan los empleadores y la oferta de esos servicios de entrenamiento de personal.

4. Sistema Financiero

- Eliminar los controles al movimiento de capitales. La forma más efectiva de prevenir crisis de balanza de pagos es a través de la creación de un ambiente macroeconómico estable resultado del ajuste en las cuentas fiscales y el adecuado control de la inflación. A su vez, la manera más eficiente de prevenir crisis financieras es a través de una adecuada regulación por riesgos.

- Fortalecer la regulación y supervisión bancaria y de valores, otorgándole a la nueva superintendencia autonomía administrativa, presupuestal y técnica y establecer períodos fijos para los superintendentes.

- Mejorar el marco regulatorio del mercado de capitales para prevenir practicas contrarias al mercado y fortalecer la capacidad de la nuevas superintendencia para supervisar por riesgos las actividades de los operadores del mercado.

- Desarrollar los instrumentos de autorregulación previstos en la nueva ley de valores y establecer una clara relación entre el ente supervisor y el ente autoregulador.

- Llevar a cabo políticas y prácticas regulatorias que permitan reducir el margen de intermediación. Reducciones en los coeficientes de encaje, las inversiones forzosas y los costos administrativos están asociados a márgenes de intermediación más reducidos, al igual que una mayor competencia y mejoras en la calidad de la cartera. Reducir aquellas cargas regulatorias que le significan a los intermediarios una desviación del uso de sus recursos hacia actividades diferentes a la generación de prestamos o inversiones, pues se incrementan los costos administrativos y en consecuencia empeora la eficiencia del sistema.

- Realizar los cambios normativos requeridos para proteger efectivamente a los acreedores.

- Eliminar el impuesto a las transacciones para evitar las distorsiones introducidas en el sistema.

- Si las provisiones que realiza el sistema son procíclicas debe implementarse una política de provisiones anticíclicas que permita tomar adecuadamente el riesgo en cada fase del ciclo. Este es un aspecto muy importante pues las pérdidas del sistema se socializan en la fase contractiva del ciclo mientras que sucede lo contrario en la fase expansiva.

5. Comercio Exterior y Facilitación Aduanera

Con el objetivo de promover la facilidad de inversión en el país, y de mano de la estrategia de integración mencionada anteriormente, es importante considerar una reducción generalizada de aranceles en el país. Específicamente, es importante que la reducción de aranceles cobije a los bienes de capital para que lleguen los aranceles de estos productos a cero.

Además, es necesario desarrollar una estrategia de modernización de la administración aduanera por medio de la adopción de tecnologías modernas de determinación de riesgo y de inspección que agilicen los trámites aduaneros y concentren tanto las inspecciones como los esfuerzos de represión sobre las operaciones sospechosas de fraude y sobre los pasos de frontera poco controlados en la actualidad. Esta modernización no sólo corresponde a la dimensión tecnológica sino normativa, de suerte que actividades como la inspección única en puertos, aeropuertos y pasos de frontera se ponga en práctica con la mayor brevedad posible.

Por otra parte, se recomienda fortalecer los controles en frontera que realiza la DIAN para proteger los derechos de propiedad intelectual. Específicamente, se recomienda establecer una clara definición de competencias entre la DIAN y la Policía Nacional en lo que se refiere a la supervisón y control de la Policía Fiscal Aduanera -POLFA- para evitar conflictos entre las mismas. Además, se recomienda realizar programas de entrenamiento de los efectivos de esa fuerza para aumentar su capacidad de aplicación de las medidas en frontera.

En el campo de la administración aduanera resulta de especial importancia la estabilidad y predictibilidad normativa, pues este es uno de los frentes en los que con mayor frecuencia se presentan cambios de normas. Además, la suscripción de acuerdos internacionales *per se* no es suficiente para establecer un nivel de estabilidad adecuado. Por consiguiente, es necesario que en especial en el caso de la administración de aduanas se aplique la Ley de Transparencia mencionada anteriormente.

Adicionalmente, es importante que la legislación aduanera actualmente vigente, que data de principios de la década de los setenta, sea actualizada para que se adapte mejor a la dinámica actual del comercio internacional y que incorpore ajustes como los mencionados anteriormente.

Por otra parte, es necesario que la Ventanilla Única de Comercio Exterior, que entró en vigencia el 30 de junio pasado, amplíe su llegada a los usuarios por medio de la instalación de terminales conectados al portal ubicados en cada uno de los Zeiky existentes en el país, así como por medio de una campaña de divulgación que promueva el uso del portal entre los empresarios y demás usuarios.

5. Protección de los Derechos de Inversión

El cuerpo legislativo colombiano sobre la propiedad no contempla los derechos de superficie, lo que dificulta enormemente la realización de proyectos de inversión sobre terrenos arrendados o aportados en esquemas de riesgo compartido. En consecuencia, es necesario que se tramite una ley que defina los derechos de superficie y esquemas que garanticen su protección y su registro.

Además, la normativa vigente sobre el registro de propiedad limita el registro a algunos tipos de activos, en particular los inmuebles y algunos activos muebles. Sin embargo, la mayoría de bienes muebles no cuenta con las posibilidades de ser registrado, lo que dificulta enormemente la demostración de la propiedad de esos activos y la posibilidad de transarlos con plenas garantías para el comprador.

En el campo de los bienes inmuebles y de aquellos bienes muebles que son sujeto de registro, existe una total descentralización sistema de registro, que es del ámbito local. Además, el censo catastral está desactualizado en el país y no existen mecanismos que permitan la actualización regular los predios y su valor catastral. Ello pone en riesgo la inversión por las dificultades que implica para el comprador o inversionista que adquiere un predio, en particular cuando se trata de predios rurales.

Lo anterior plantea la importancia de desarrollar una reforma legislativa que permita el registro de todos los tipos de propiedad de activos. Además, es importante desarrollar la regulación y la infraestructura tecnológica que permita la interconexión de los diferentes catastros y sistemas de registro en línea. Igualmente, es recomendable que se desarrolle un sistema de autoavalúos que permita la actualización de los registros catastrales.

Por otra parte, es importante ampliar la cantidad y tipo de activos que pueden ser utilizados para la constitución de garantías sobre créditos, puesto que la normativa actualmente vigente establece unas restricciones en este frente que dificultan la ampliación de los mercados crediticios y la mayor financiación regular de la actividad privada.

C. Nivel III - Facilidad de la Inversión

1. Baja actualización tecnológica de las entidades públicas

La mayoría de las entidades estatales presenta significativos rezagos en sus plataformas tecnológicas, regulatorias y de gestión, lo que impide la atención de trámites y la recepción de solicitudes en línea y otras acciones que agilizan la gestión pública. Para solucionar esta situación se propone una estrategia de tres puntas: por una parte, realizar un esfuerzo de modernización tecnológica consistente con la iniciativa de Gobierno En Línea, que puede ser enriquecido por la vía de recursos de cooperación internacional. Por otra parte, actualizar la normativa para facilitar la realización de trámites, gestiones y acciones con las entidades públicas por vía electrónica y permitir su respuesta por la misma vía, con lo que se optimiza la realización de la gestión. En tercer lugar, adoptar en todas las entidades públicas sistemas de gestión basados en normas de calidad internacionales, tipo ISO 9000, que garanticen el levantamiento de procesos, la medición de resultados e indicadores de gestión y la transparencia y sostenibilidad de la gestión.

2. Régimen de sociedades

El régimen de sociedades en Colombia está desactualizado en lo que se refiere a la autorización de operaciones de reorganización empresarial, lo que resulta perjudicial para los inversionistas pues los obliga a solicitar autorización a la Superintendencia de Sociedades para la realización de operaciones por valores pequeños. Se sugiere, en consecuencia, modificar el artículo 4 de la Ley 155 de 1959 para aumentar el monto que genera la obligación de solicitar autorización a la Superintendencia de Sociedades para emprender operaciones de reorganización empresarial.

El régimen de procesos concursales expedido por la Ley 550, además de ser transitorio, establece que la prioridad en el pago de las acreencias será establecida en negociación entre las partes. Ello resulta especialmente complejo en el campo de las hipotecas y las prendas, puesto que añade incertidumbre al uso de la propiedad privada como garantía de créditos. En el régimen de procesos concursales que reemplace a la Ley 550 debería incluirse una mayor claridad en la forma como se establecen las prioridades en el pago de las

acreencias, de suerte que el inversionista tenga más certidumbre de cómo podrá ejecutar las prendas que otorgue a empresas sujetas a procesos concursales o de quiebra.

Además, el procedimiento establecido para el proceso concursal extiende la duración del mismo durante tres años, en promedio, mientras que en los países de la OECD esa duración es de 1,7 años en promedio. Es importante que la reforma de la Ley 550 incluya mecanismos que permitan agilizar el trámite concursal para ajustarlo a los más altos estándares internacionales.

Por otra parte, se recomienda modificar el parágrafo del artículo 148 de la Ley 222 para eliminar la presunción de responsabilidad de las Matrices por las obligaciones de las subsidiarias. De esta forma la carga de la prueba se traslada de tal forma que las matrices solo sean responsables una vez este plenamente comprobado que *"la situación de concordato o liquidación obligatoria fue producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la sociedad matriz en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la sociedad en concordato"*[5]. Ello contribuye a que los inversionistas internacionales tengan certeza respecto de cuando deberían llegar a asumir la responsabilidad por acciones u omisiones de sus filiales en Colombia, lo que les permite una mayor certidumbre y predictibilidad.

3. Régimen cambiario y registro de la inversión extranjera.

El régimen sancionatorio de la Superintendecia de Sociedades por infracciones cambiarias de su resorte no estipula una relación clara entre la infracción y el monto de la sanción, lo que genera incertidumbre para el inversionista. Debe regularse el régimen sancionatorio de la Superintendencia de Sociedades por infracciones cambiarias en los asuntos de su competencia, estableciendo una clara gradación entre las infracciones cometidas, la gravedad de las mismas y el tipo y monto de la sanción impuesta. Ello requiere de una reforma legislativa o de la expedición de un Decreto-Ley, que fue la figura utilizada para la expedición del régimen sancionatorio de la DIAN, que si establece una clara calificación de la gravedad de las faltas y una correspondencia con las sanciones.

El régimen de inversión extranjera establece que la misma se define cuando se presentan flujos de divisas o activos, tangibles o intangibles. Sin embargo, los acuerdos comerciales internacionales establecen como determinante de la inversión extranjera la propiedad sobre algún activo en un país extranjero. Es recomendable que se armonice la normativa nacional con las definiciones internacionales ajustando la definición doméstica a la práctica internacional.

Además, se recomienda que se simplifiquen los trámites de registro de operaciones con divisas por medio de la unificación de formularios, la utilización de formularios electrónicos y la unificación de las fechas para la presentación de los documentos.que permitan validación en tiempo real de la información, prevengan la comisión de errores de forma accidentales. Esta unificación de formularios debería incluir el registro de la inversión extranjera, de suerte que se facilite ese registro.

Se recomienda eliminar la solidaridad del inversionista internacional, la empresa que recibe la inversión y a la entidad encargada del control de la operación en las operaciones con divisas.

4. Derechos de propiedad

Se recomienda simplificar el procedimiento para el registro de la propiedad, para reducir los costos del mismo y aumentar el incentivo para el registro. Además, ello permitiría aumentar la capacidad de acceder a créditos del sistema financiero al facilitar la constitución de garantías.

[5] Parágrafo del artículo 148 de la Ley 222 de 1995.

5. Derecho a la competencia

Actualmente, la legislación sobre prevención de prácticas anticompetitivas tiende a favorecer a las empresas establecidas y no previene efectivamente el abuso de posición dominante.

- Por esa razón, se recomienda expedir una nueva legislación sobre competencia que:

  - Fortalezca la autonomía de la Superintendencia de Industria y Comercio y la dote de independencia administrativa, presupuestal y técnica.

  - Elimine la dispersión normativa y concentre las funciones de control de la competencia en la Superintendencia de Industria y Comercio para todos los sectores, con la excepción de los sectores regulados cuya responsabilidad de vigilancia de la competencia debe recaer sobre los entes reguladores.

  - Desarrolle una adecuada legislación que prevenga el abuso de posición dominante y limite la intervención de la Superintendencia a situaciones donde exista abuso de posición dominante. Se recomienda realizar una reforma normativa para clarificar el sistema de análisis de conductas contrarias a la libre competencia, en particular en lo referido a los criterios que se emplean para la definición de dichas conductas. Específicamente, se sugiere expedir una normativa que aclare el régimen de concentración empresarial para definir los criterios para definir el mercado relevante para objetar una integración, las causales de rechazo para no aceptar una concentración y los condicionamientos para lograr autorizar las integraciones.

  - Esta legislación debe sustituir la intervención orientada a limitar la concentración de poder de mercado, cuya importancia es mucho menor en el contexto de apertura económica y mercados contestables.

6. Gestión de la propiedad intelectual

Se recomienda unificar la administración de los derechos de propiedad industrial y de los derechos de autor en una única entidad que garantice economías de escala, actualización tecnológica y técnica y una mayor capacidad de *enforcement* de la normativa existente. Además, se recomienda revisar el régimen penal para tipificar y penalizar con más intensidad los delitos contra los derechos de propiedad intelectual.

7. Estándares contables internacionales

Se recomienda expedir una Ley por medio de la cual se modifiquen los estándares contables vigentes en el país para adoptar estándares internacionales, específicamente las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) y los GAAP de EE.UU. (principios de contabilidad generalmente aceptados en EE.UU.), que faciliten la traducción internacional de los estados financieros de las entidades legales colombianas.

8. Aspectos administrativos del Régimen Laboral

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno en este frente, persiste una multiplicidad de formularios y plazos diferentes que se deben usar para los pagos de seguridad social y aportes parafiscales. Cada entidad sigue teniendo su formulario y lugares de recepción de esos pagos, mientras que los plazos para cada uno de esos pagos siguen siendo diferentes. Además, la posibilidad de realizar pagos electrónicos depende de cada entidad, y dado que la entidad es escogida por el empleado en algunos casos, resulta compleja y costosa la gestión de estos pagos. Si bien desde junio de este año se puso en marcha el esfuerzo por establecer el formulario único y el sistema de gestión de pagos unificado, éste aún está distante de llegar a todos los empresarios y es necesario divulgar masivamente la disponibilidad del mismo.

Las cajas de compensación sólo reciben afiliaciones en ciertas fechas, por lo cual las empresas deben entregar

sus solicitudes y esperar a la fecha que la caja estime para procesar esa afiliación. Debería establecerse un sistema de afiliación permanente en las cajas de compensación, para permitir la afiliación cuando ésta sea necesaria. Además, las cajas de compensación también deberían incluirse dentro del esquema del pago único y el formulario único.

I. PLAN DE ACCIÓN PARA LA INVERSIÓN EN COLOMBIA

A. Criterios para la priorización

El Plan de Acción para la promoción de la inversión tiene como objetivo sugerir al Gobierno Nacional una senda de reformas y acciones públicas en el tiempo que tienen impacto sobre la competitividad de Colombia como sitio de inversión extranjera. Las reformas y acciones que hacen parte del Plan de Acción son resultado de las Recomendaciones y la Estrategia de Promoción de Inversión que se sugieren en este estudio.

Para desarrollar el Plan de Acción se tuvo en cuenta dos criterios fundamentales:

- Nivel de importancia de las reformas para la promoción de la competitividad de la inversión en Colombia.

- Dificultad para la implementación de las reformas y acciones públicas.

La priorización de las reformas en función del Nivel de Importancia de las Reformas corresponde a la misma priorización de las recomendaciones contenidas en los capítulos previos del estudio. Como ya señaló, el primer nivel de prioridad son las reformas orientadas a reducir el riesgo asociado a Colombia. En este nivel se incluyen las reformas orientadas a promover la estabilidad macroeconómica, la seguridad jurídica y la eficacia de la justicia y de los mecanismos de protección de los derechos y efectivo cumplimiento de los contratos. El segundo nivel de prioridad son reformas tendientes a incrementar la rentabilidad de las inversiones en Colombia. En este nivel se incluyen las reformas tendientes a hacer más efectivos los regímenes de exenciones y a reducir los costos de transporte, telecomunicaciones, energía, financieros y promover la productividad laboral, entre otros aspectos. En el tercer nivel de prioridad están las medidas tendientes a facilitar el proceso de inversión extranjera en Colombia.

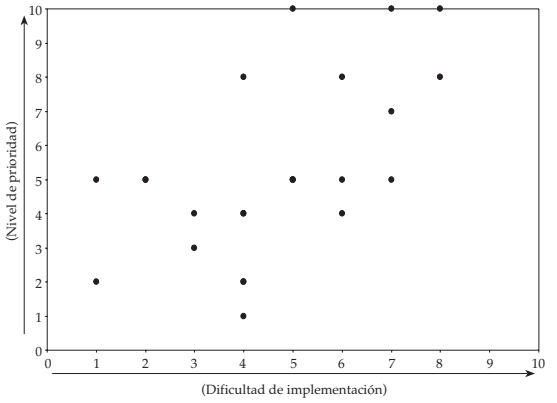
La determinación de la dificultad para implementar las reformas tienen en cuenta el número de situaciones de veto que deben superar las reformas y acciones públicas sugeridas en el estudio. Por situaciones de vetos se entiende el número de poderes públicos que debe intervenir en el proceso de aprobación de las reformas. En ese orden de ideas, cambios normativos que son discrecionales de una institución resultan más fáciles de implementar que reformas legales y constitucionales donde intervienen, además del poder ejecutivo, los poderes legislativo y judicial. Por tanto, la dificultad de implementación puede considerarse en el siguiente orden de más sencillo a más difícil:

1. Resoluciones, directivas, circulares
2. Decretos
3. Acuerdos y ordenanzas
4. Leyes
5. Reformas Constitucionales

Además de estas consideraciones procedimentales, el nivel de dificultad consulta en forma un tanto subjetiva la posible oposición y dificultad que determinadas reformas y acciones pueden tener por parte de grupos de interés. Para determinar estas circunstancias se tuvo en cuenta intentos fallidos de reforma previos.

De acuerdo con esta priorización, las distintas reformas y acciones necesarias para promover la inversión extranjera en Colombia se ubicarían en un plano cartesiano que tiene en cuenta estos dos criterios de priorización de acuerdo al Gráfico VII.1. En el eje ver-

Gráfico V.1
PRIORIZACIÓN DE LAS REFORMAS REGULATORIAS



Fuente: USAID/Colombia Productiva.

tical se encuentra el nivel de prioridad de las reformas para la inversión, donde la importancia aumenta de 0 a 10. En el eje horizontal esta la dificultad de implementación ordenada en orden de creciente dificultad de 0 a 10.

B. Reformas de Implementación Inmediata

Las reformas de implementación inmediata son aquellas reformas que tienen alto impacto sobre la inversión y bajo nivel de dificultad. Se estima que estas reformas pueden emprenderse en el curso de los próximos 6 meses. En este grupo se encuentran:

- La reforma a la estructura organizacional de Proexport[1].
- La adopción de una nueva estrategia de Promoción de Inversión Extranjera.
- Reforma al Régimen de Incentivos. Esta reforma incluye la reforma a las Zonas Francas y Zonas Económicas Especiales. A pesar de tratarse de un cambio a través de Ley, se plantea su implementación inmediata por las obligaciones que tiene Colombia en el marco del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.
- Desarrollo de la Venta/nica de Comercio Exterior.
- Reforma para facilitar los procedimientos aduaneros.
- Eliminar las restricciones sobre cabotaje para todas las formas de transporte.
- Modificar la normativa vigente respecto de la prestación de servicios de transporte en el modo carretero, especialmente en lo que hace a la comercialización y contratación del servicio.
- Desarrollar las normas regulatorias que facilitan la desagregación del Bucle abonado.
- Expedir las regulaciones que faciliten la reventa de servicios, empezando por los servicios de larga distancia, telefonía local y acceso a Internet y el arrendamiento de infraestructura esencial.
- Expedir la regulación que facilita la competencia en el mercado minorista de energía.
- Reformar los actuales limites regulatorios a la integración vertical y horizontal en el sector de energía eléctrica y surtirlos por criterios objetivos de evaluación del abuso de posición dominante y regulaciones que desincentiven este tipo de prácticas contrarias al mercado.
- Reforma regulatoria del mercado de capitales.
- Reforma a la normativa cambiaria y de registro de la inversión extranjera.
- Reducción de trámites para el registro y pago de los parafiscales sobre la nomina y las obligaciones de seguridad social.

[1] Los cambios en la estructura organizacional de Proexport y la adopción de la estrategia de promoción de la inversión extranjera en el país que se recomiendan como primeros puntos por realizar no se ubican en el mapa de reformas por no corresponder a reformas institucionales.

- Capacitación de funcionarios públicos y judiciales sobre los procedimientos de arbitramento.

C. Reformas de Implementación en el Corto Plazo

Las reformas de implementación en el corto plazo cubren un rango de tiempo entre 6 y 18 meses. En este rango se incluyen algunas reformas que dependen del ejecutivo, pero que por la diversidad de intereses afectados pueden ser difíciles de adoptar y reformas legales de alta prioridad para la atracción de inversión.

- Reforma a las Otras Transferencias de la Nación. Esta reforma requiere la aprobación de una ley por parte del Congreso que elimina los requisitos de ley que actualmente obligan a la nación a presupuestar en forma inflexible gastos hacia entidades públicas y privadas.

- Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto. Esta reforma de Ley es fundamental para introducir procesos de presupuestación transparentes y eficientes y contribuir a reducir las inflexibilidades del gasto.

- Reforma Tributaria estructural que reduzca el impuesto de renta y otras cargas impositivas que desincentivan la inversión y elimine las exenciones para garantizar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad tributaria.

- Ley de Transparencia. Esta Ley obliga a todas las entidades públicas del nivel nacional, departamental y local a adoptar principios y prácticas transparentes para la expedición de normas y la contratación pública.

- Adopción de un nuevo Régimen de Concesiones para el sector de infraestructura que brinde estabilidad y predictibilidad jurídica a los inversionistas y minimice los riesgos de disputas entre inversionistas y el Estado.

- Ley de Servicio Universal. La ley de servicio universal debe reformar la Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos y establecer un nuevo marco más eficiente de financiación y subsidios para garantizar el servicio universal en telecomunicaciones, energía, agua y transporte.

- Ley de Telecomunicaciones para establecer un régimen unificado de administración y operación del espectro bajo la responsabilidad de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones: La ley también de buscar eliminar la separación de separaciones artificial que hoy existe, promover la convergencia y garantizar la neutralidad tecnológica.

- Ley de reforma laboral para flexibilizar el régimen laboral, reducir las contribuciones parafiscales y las contribuciones a los fondos de solidaridad en salud y pensiones.

- Conjunto de leyes para reforma del sistema financiero. Estas leyes tienen por objeto facilitar la entrada de competidores al mercado financiero, facilitar la integración de servicios y el desarrollo de la multibanca, eliminar las inversiones forzosas, adoptar una ley de garantías inmobiliarias y mobiliarias, reformar la ley 550 sobre quiebras.

- Reforma aduanera para que los procedimientos de la aduana sean más eficientes, fortalecer la capacidad de vigilar y auditar de la aduana y garantizar que esta cumpla con las normas y disciplinas de los tratados internacionales.

- Ley de Transporte Multimodal para eliminar la incertidumbre en este tipo de actividad y promover la inversión en la misma.

- Ley de cielos abiertos para abrir la competencia en los servicios de transporte aéreo.

- Ley de transporte marítimo para que Colombia se acoja a las convenciones y tratados marítimos.

- Reforma al Derecho de Sociedades para eliminar trámites y facilitar la integración de las sociedades.

- Reforma para fortalecer los derechos de propiedad.

- Reforma a la Ley de Competencia para que esta efectivamente prevenga el abuso de posición dominante y se adopten procedimientos más flexibles para el análisis de situaciones que impiden la competencia.

D. Reformas de Mediano y Largo Plazo

Las reformas de mediano y largo plazo cubren un rango superior a los 18 meses. En estas se incluyen reformas legales que requieren amplios consensos y reformas constitucionales que tienen un procedimiento de aprobación más complejo en el congreso y la posterior revisión por la Corte Constitucional, a la que están sometidas todas las leyes y reformas constitucionales.

- Reforma a las transferencias del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales. Esta reforma busca atar el crecimiento de las transferencias al crecimiento de la inflación e introducir nuevos criterios para la asignación de las transferencias.

- Reforma a la Ley de Arbitramento Internacional, para facilitar el acceso al arbitramento internacional y aumentar su efectividad en Colombia.

- Reforma del Estado para otorgar mayor independencia administrativa, financiera y técnica a las comisiones reguladoras y superintendencias de Industria y Comercio y la nueva Superintendencia de bancos y de valores.

Anexo II.1
COMPOSICIÓN DE FACTORES DEL A.T. KEARNEY CONFIDENCE INDEX

Factores	Criterios	Medición de Criterios	Puntajes Colombia
Servicio de la Deuda	*Rating de Crédito*	Porcentaje total del servicio de la deuda	37,2
	Proyección de la Deuda Externa	Como % del PIB	34,2
	Servicio de la Deuda (% Pagado)	% pagado	25,8
Reforma Económica	*Enfoque de la Política Gubernamental*	Índice de 0-10 siendo 0 "no consistente y 10 "consistente"	7,33
	Necesidad de Reformas Políticas y Económicas	Índice de 0-10 siendo 0 "necesidad de reformas no entendida" y 10 "entendida"	5,61
	Política hacia la Empresa Privada	Índice de 1-10 1"Bajo" y 10 "Alto"	6
Sistema Financiero Doméstico	*Sector bancario*	%del PIB	49,8
	Servicio Bancarios y Financieros	Índice de 0-10 siendo 10 "servicios apoyan a la empresaeficientemente" y 0 "no apoyan eficientemente"	6,35
	Crédito	Índice de 0-10 siendo 10 "crédito fluye fácilmente a las empresas" y 0 "no fluye fácilmente"	6,61
	Banca y Finanzas	Índice de 1-5 siendo 1 "bajo nivel de intervención del gobierno en el sector bancario"	2
	Sofisticación del Mercado	Índice de 1-7 siendo 1 "nivel de sofisticación es mas bajo que las normas internacionales"	4,2
	Índice de los derechos legales del prestamista/prestador, obteniendo crédito	Índice de 0-10 siendo 0 "menos acceso"	4
Tamaño del Mercado	*PIB per cápita*		2.164
	Población	Millones de habitantes	45
	PIB	Billones de USD	97,39
Estructura Fiscal	*Tasa de Impuesto Corporativo*		36,7
	Impuestos Corporativos Reales	Índice de 0-10 siendo 0" Impuestos desincentivan la actividad empresarial"	4,13
	Subsidios y créditos fiscales para empresas de R&D	Índice de 1-7 siendo 7 "amplios y comunes" y 1 "nunca ocurren"	2,7
	Amplitud y efecto de impuestos	Índice de 1-7 siendo "desincentiva y limita significativamente la inversión"	2,8
	Eficiencia del Sistema Fiscal	Índice de 1-7 siendo 1 "Altamente complejo" y 7 "simple y transparente"	2,6
Balance de la Cuenta Corriente	*Balanza Comercial*	Millones de USD	946
	Balanza Comercial	% del PIB	1
	Exportación de bienes	Millones de USD	16.431

Anexo II.1 *(Continuación)*
COMPOSICIÓN DE FACTORES DEL A.T. KEARNEY CONFIDENCE INDEX

Factores	Criterios	Medición de Criterios	Puntajes Colombia
	Importación de bienes	% del PIB	20,06
	Balanza en la Cuenta Corriente	% del PIB	-1,4
Recursos Naturales	*Producción de hidrocarburos, recursos minerales y acervo de agua fresca y polución del agua*		
Prospectos de la tasa de cambio	*Política Cambiaria*	Índice de 0 -10 siendo 10 " política apoya la competitividad de las empresas"	6
	Índice de Mercados Emergentes	Spread de bonos	357
	Tasa de Cambio		2.333
	Riesgo general de la moneda	Evalúa de riesgo de devaluación contra el dólar de 20% o más en términos reales durante el período de proyección donde 100 es alto	35
	Índice de Tasa de Cambio Real		86,1
Profun. Mercado de Capitales	*Acceso al Mercado de Capitales*	Índice de 0-10 siendo 10 "fácil acceso al mercado de capitales"	6,58
	Acceso a financiación del mediano plazo	Escala de 1-5 siendo 1 "acceso de extranjeros al mercado de capitales local es muy pobre"	3
	Prevalencia de M&A	Índice de 1-7 donde 1 es "M&A raras e impedidas por al Ley" y 7 "M&A común y permitido"	3,5
Tasa de Interés	*Márgen de Intermediación*		7,39
	Costo de Capital	Índice de 0-10 donde 10 "el costo del capital incentiva el desarrollo empresarial"	5,07
	Tasa de Interés	%	15,1
Privatización	*Contratos del Sector Público*	Índice de 0-10 donde 0 "los contratos públicos no están abiertos a licitaciones extranjeras"	6,79
	Propiedad/Control del Estado	Escala de 1-5 donde 1 "El grado en que la propiedad/control del estado distorsiona el clima empresarial es muy alto	3
Potencial de Crecimiento	*Inversión doméstica bruta*	% del PIB	15,03
	Ahorro doméstico bruto	% del PIB	12,17
Crecimiento real PIB Proyectado	*Índice de competitividad de crecimiento*	Índice 0-1 siendo 0 "mas competitivo en términos de crecimiento"	0,62
Estabilidad Política	*Soborno y Corrupción*	Índice 1-10 donde 10 es "no existe" y 0 es existe en la economía"	2,68
	Riesgo de Inestabilidad Política	Índice 0-10 donde 10 es "bajo riesgo y 0 es "alto riesgo"	6,7
	Estabilidad Política		4
	Estado de Libertad	Índice donde 1 es "libertas total", 2 es "libertad parcial"y 3 es "no hay libertad"	2
	Índice Polity IV	Índice de 10 a -10, es donde -10 es "autocracia total" y 10 es "democracia total"	7
	Confianza Pública en los Políticos	La confianza pública en la honestidad financiera de los políticos es 1 "muy baja" y 7 "muy alta"	1,

Anexo II.1 *(Continuación)*
COMPOSICIÓN DE FACTORES DEL A.T. KEARNEY CONFIDENCE INDEX

Factores	Criterios	Medición de Criterios	Puntajes Colombia
Ambiente Regulatorio	*Marco Legal*	Índice 0-10 donde 10 es "el marco legal incentiva la competitividad de las empresas" y 0 es "desincentiva la competitividad"	4,3
	Incentivos de Inversión	Índice de 0-10 donde 10 es "atractivos para inversionistas extranjeros" y 0 es "no es atractivo"	5,3
	Legislación de Competencia	Índice de 0-10 donde 10 es "la legislación es eficiente para prevenir competencia injusta" y 0 es " no es eficiente"	5,3
	Regulaciones Laborales	Índice de 0-10 donde 10 es "las regulaciones laborales (contratación, despidos, salarios) no perjudican la actividad empresarial" y 0 "la perjudican"	5,3
	Protección de Propiedad Intelectual y Patentes	Índice de 0-10 donde 10 es "la protección es reforzada adecuadamente" y 0 es "no es reforzada adecuadamente"	5,1
	Facilidad para Hacer Negocios	Índice de 0-10 donde 10 es "la facilidad para hacer negocios es una ventaja comparativa" y 0 es "la facilidad para hacer negocios es una desventaja comparativa	5,6
	Estrategias de Protección de Inversión	Índice de 0-10 donde 10 es "estrategias de protección de la inversión contra nacionalizaciones y expropiaciones están disponibles para la mayoría de los socios extranjeros" y 0 es "no están disponibles"	6,8
	Libertad Económica	Índice de 1-5 donde 1 es "representa un ambiente económico que conlleva a la libertas" y 5 es "todo lo contrario	3,2
	Regulación	Nivel de interferencia del gobierno en la regulación y por ende menos libertad económica. Índice de 1-5 donde 1 es "bajo" y 5 es "alto"	3
	Claridad y Estabilidad de las Regulaciones	Las regulaciones ambientales son 1 "confusas y ejecutadas erráticamente" o 7 "estables y ejecutadas consistentemente"	3,8
	Carga Administrativa para empresas Nacientes	Empezar una empresa es generalmente 1 "extremadamente difícil" o 7 "fácil"	3,2
	Impacto de las Normas de IED Sobre las Empresas	Índice de 1-7 donde 1 es "dañino" y 7 es "positivos"	4,9
	Carga de la Regulación del Gobierno Central	Ejecutar los requerimientos del gobierno central es 1 "dificil"o 7 "sencillo"	2,8
Controles de Capitales	*Apertura de la Cuenta de Capitales*	Escala de 0-9 donde 9 es "cuentas de capitales más abiertas"	0,67
	Restricciones de la Cuenta Corriente	Escala de 1-5 donde 1 es "muy restringida"	4
Acceso a Inform. de Mercado	*Control de Precios*	Índice de 0-10 donde 0 es "el control de precios afecta los precios de los productos en la mayoría de las industrias" y 10 es "no afecta"	6,89
	Política del Banco Central	Índice de 0-10 donde 0 es "la política del banco central tiene un efecto negativo sobre el desarrollo económico" y 10 es "tiene un impacto positivo	7,13
	Acceso de Extranjeros a Mercados Locales	Índice de 1-5 sobre el acceso de extranjeros al mercado local donde 1 es "muy poco" y 5 es "muy bueno"	4

Anexo II.1 *(Continuación)*
COMPOSICIÓN DE FACTORES DEL A.T. KEARNEY CONFIDENCE INDEX

Factores	Criterios	Medición de Criterios	Puntajec olombia
	Transparencia del Proceso de Legislación	Las firmas son informadas clara y transparentemente por el gobierno de los cambios afectando a laindustria donde 1 es "nunca son informadas" y 7 es "siempre son informadas"	3,8
IT e Infraestructura Física	*Inversión en Telecomunicaciones*	% de PIB	1
	Carreteras	Km. por Km cuadrado	0,1
	Costos Internacionales desde Líneas Fijas	USD por 3 min. en horas pico de EUA (de EUA a Europa)	1,8
	Exportaciones de Alta Tecnología	USD millones	319
	Gasto Total en Investigación y Desarrollo	% del PIB	0,5
	Producción Neta de Energía	Millones MTOE	252,8
	Costos de Electricidad para Clientes Industriales	USD por Kwh.	0,068
	Conectividad Tecnológica	Promedio de usuarios de internet, sitios de internet y servidores seguros	44
	Calidad General de la Infraestructura	La infraestructura en general es 1 "poco desarrollada" o 7 "entre las mejores del mundo"	2,9
	Priorización del Gobierno de la ICT	ICT es una prioridad para el gobierno siendo 1 "total desacuerdo" y 7 "total acuerdo"	4
	Calidad de la infraestructura Portuaria	Las facilidades Portuarias son 1 "subdesarrolladas" o 7 "desarrolladas como las mejores del mundo"	3
	Calidad de la Infraestructura Aérea de Transporte	Indice de 1-7 donde 1 es "el transporte aéreo es poco frecuente e ineficiente" y 7 es "constante y eficiente como los mejores del mundo"	4,4
Balanza Fiscal	*Consumo final en gastos de gobierno*	% del PIB	21,1
	Excedente-Deficit de la Balanza del Gobierno	% del PIB	-5,5
	Crecimiento Real de la Deuda del Gobierno Central	% de cambio	18,9
	Balanza del Presupuesto	% del PIB	-4,8
Política Económica	*Política Comercial*	Nivel de intervención del gobienro en la polítrica comercial y por ende menos libertad económica es 1 "baja" o 5 "alta"	4
	Carga Fiscal	Nivel de intervención del gobierno en asuntos fiscales y por ende en menor libertad económica es 1 "baja" 0 5 "alta"	4,1
	Política Monetaria	Nivel de intervención del gobierno en política monetaria y por ende en menos libertad económica es 1 "baja" o 5 "alta"	3
	Centralización de la Formilación de la Legislación obteniendo crédito	Indice de 1-7 donde 1 es "la política económica se realiza centralizada a nivel nacinal" o 7 "descentralizada nacionalmente"	2,7
Seguridad	*Crímenes Serios*	Número de crímenes violentos, asesinatos o robos armados por 100,000 habitantes	221
	Costos Empresariales del Crimen y la Violencia	Indice de 1-7 donde 1 es "la incidencia del crímen común y la vilencia genra costos significativos para las empresas" y 7 es "no genera costos significativos	2,8
	Crimen Organizado	Indice de 1-7 donde 1 es "genera costos significativos par las empresas" y 7 es "no genera costos"	2,5
Otros	*Actitud Hacia la Globalización*	Indice de 0-10 donde 10 es "positiva" y 0 es "negativa"	6,26

Anexo II.2

CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE SITIOS

Importance:
Critical
Very Important
Important
Limited Importance
Neutral Importance

	75 Top Site Selection Criteria											
		Measurement	A.T.Kearney Rank		Deloitte Rank	Chemicals	Pharmaceuticals	Construction	Materials	Food Processing	Beverages	MiningVegatable/Animal Oils
1	Access to Customers	Sales%Dom. Sales%Export, Mkt Size	Condition	2	1	Very Important	Critical	Critical	Very Important	Critical	Very Important	Very Important
2	Access to Suppliers	%Dom. %Import	Condition		17	Critical	Very Important	Critical	Critical	Critical	Very Important	Critical
3	Access to Port Facilities	Distance/Time from Facility to Port	Condition			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Critical	Very Important
4	Access to Raw Materials	Access to/from Shipping Points Hours	Condition	10	14	Critical	Critical	Important	Critical	Critical	Critical	Very Important
5	Access to Air Cargo / Passenger Srvs	Distance/Time to Airport	Condition		19	Neutral Importance	Neutral Importance	Limited Importance	Neutral Importance	Neutral Importance	Neutral Importance	Neutral Importance
6	Access to Rail Service	Distance/Time to Rail Shipping Point	Condition			Very Important	Limited Importance	Important	Important	Important	Very Important	Important
7	Shipping Costs	Annual Costs by Destination by Volume	Cost			Critical	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Critical	Critical
8	Existing Trade Agreements	Detailed Overview	Both			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
9	Unskilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
10	Semi-skilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
11	Skilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition		10	Important	Very Important	Important	Important	Important	Important	Important
12	Technical Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Critical	Critical	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
13	Management Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition		5	Critical	Critical	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
14	Indirect labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
15	Unskilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost		8	Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
16	Semi-skilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Important	Very Important	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Important
17	Skilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Important	Very Important	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Important
18	Technical Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Critical	Critical	Important	Important	Important	Very Important	Important
19	Management Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Critical	Critical	Important	Important	Important	Important	Important
20	Indirect Labor costs	Total costs per month	Cost			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
21	Labor Productivity	GDP per employee per hour %	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
22	Labor Turnover	%	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Very Important	Very Important	Limited Importance	Limited Importance
23	Labor Relations	% of firms in Sector Unionized, History	Condition		18	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
24	Labor Regulations	Burden rated	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
25	Labor Technical Training availability	Y/N, Quality, Location	Condition		15	Very Important	Very Important	Important	Important	Important	Important	Important
26	Land availability	Y/N, Access, Utilities in, Condition	Condition		16	Very Important	Very Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
27	Building/Space availability	Y/N, Condition, Access, Vacancy Rate	Condition			Very Important	Very Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
28	Land Acquisition costs	$/m2	Cost			Very Important	Very Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
29	Land Lease costs	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Very Important	Very Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
30	Building costs to Build	Construction costs $/m2	Cost			Critical	Critical	Very Important	Very Important	Very Important		Very Important
31	Building cost to Lease	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Critical	Critical	Very Important	Very Important	Very Important		Very Important
32	Building costs to Purchase Existing	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Critical	Critical	Very Important	Very Important	Very Important		Very Important
33	Machinery & Equipment (M&E) costs	Total $, Procurement costs, tax breaks	Cost			Critical	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Critical	Very Important
34	Zoning	Regulations	Condition			Critical	Critical	Important	Critical	Critical	Important	Very Important
35	Permitting	Regulations	Both			Critical	Critical	Important	Critical	Critical	Critical	Very Important
36	Mitigation costs	Regulations	Cost			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
37	Corporate Taxes	Tax rate %, Incentives	Cost			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
38	Property Taxes	Tax rate %, Incentives	Cost			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
39	VAT	Tax rate %, Incentives	Cost			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Important	Very Important
40	Effective Tax Rate	All Taxes combined %	Cost	6	11	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
41	Electric Power availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition		4	Critical	Very Important	Very Important	Critical	Critical	Very Important	Very Important
42	Natural Gas availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition			Critical	Very Important	Important	Very Important	Very Important	Important	Important
43	Water availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition			Critical	Critical	Limited Importance	Critical	Critical	Important	Critical
44	Sewer availability	Y/N, Environmental restrictions,treatment	Condition			Critical	Critical	Important	Critical	Critical	Important	Critical
45	Telecom availability	Y?N, Quality of service	Condion	11		Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
46	Electric Power costs	KW demand/Mo., KwH Usage, $/KwH	Cost		12	Critical	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
47	Natural Gas costs	Usage/Mo., Cost per Therm	Cost			Critical	Very Important	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
48	Water cost	Gallons per Day, $ per 1000 Gallons	Cost			Important	Very Important	Important	Critical	Critical	Limited Importance	Very Important
49	Sewer costs	Gallons per Day, $ per 1000 Gallons	Cost			Important	Very Important	Important	Critical	Critical	Limited Importance	Very Important
50	Telecom costs	Monthly costs	Cost			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
51	Road Quality	Rank	Condition		13	Important	Important	Very Important	Important	Important	Very Important	Important
52	Rail Quality	Rank	Condition			Very Important	Important	Important	Important	Important	Very Important	Important
53	Air Cargo Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
54	Cost of Living	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
55	Crime & Safety	Rank	Condition		9	Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Important
56	Heath Care Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
57	Expatriate Housing Quality	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
58	International Schools Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
59	Cultural and Recreaction Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
60	Political and Social Stability	Rank	Condition	3	2	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
61	Government Transparency	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
62	Ease of Doing Business	Rank	Condition	4	3	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
63	Quality of Government Services	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
64	Customs Procedures	Rank	Condition			Important	Very Important	Critical	Very Important	Very Important	Limited Importance	Very Important
65	Grants and Incentives	Rank	Condition			Important	Important	Limited Importance	Important	Important	Limited Importance	Important
66	Corruption Level	Rank	Condition		6	Important	Important	Important	Important	Important	Very Important	Important
67	Access to Local Finance	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Neutral Importance	Important
68	Natural Disaster Risk	Rank	Condition			Critical	Very Important	Important	Very Important	Very Important	Critical	Very Important
69	Industry Presence	Rank	Condition			Very Important	Very Important	Important	Important	Important	Important	Important
70	Growth Potential	Rank	Condition	1		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
71	Economic Policy	Rank	Condition	5		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
72	Financial System	Rank	Condition	7		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
73	Exchange Rate Prospects	Rank	Condition	8		Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
74	Capital Controls	Rank	Condition	9		Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important
75	Interest Rate	%	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important	Important

Anexo II.2 *(Continuación)*
CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE SITIOS

Importance:
Critical
Very Important
Important
Limited Importance
Neutral Importance

	75 Top Site Selection Criteria										
		Measurement	A.T.Kearney Rank		Deloitte Rank	Starch	Cocoa	Health & Social Srvs	Rubber	Plastics	Glass Products
1	Access to Customers	Sales%Dom. Sales%Export, Mkt Size	Condition	2	1	Very Important	Very Important	Critical	Very Important	Critical	Critical
2	Access to Suppliers	%Dom. %Import	Condition		17	Very Important	Very Important	Very Important	Critical	Critical	Critical
3	Access to Port Facilities	Distance/Time from Facility to Port	Condition			Very Important	Very Important	Neutral Importance	Very Important	Very Important	Very Important
4	Access to Raw Materials	Access to/from Shipping Points Hours	Condition	10	14	Very Important	Critical	Neutral Importance	Critical	Critical	Critical
5	Access to Air Cargo / Passenger Srvs	Distance/Time to Airport	Condition		19	Neutral Importance	Neutral Importance	Very Important	Neutral Importance	Neutral Importance	Neutral Importance
6	Access to Rail Service	Distance/Time to Rail Shipping Point	Condition			Very Important	Important	Neutral Importance	Very Important	Very Important	Important
7	Shipping Costs	Annual Costs by Destination by Volume	Cost			Critical	Critical	Neutral Importance	Very Important	Critical	Critical
8	Existing Trade Agreements	Detailed Overview	Both			Important	Important	Important	Important	Important	Important
9	Unskilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Very Important	Very Important	Important	Important	Important	Important
10	Semi-skilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Important	Important	Important	Critical	Important	Important
11	Skilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition		10	Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
12	Technical Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Very Important	Important	Critical	Important	Very Important	Very Important
13	Management Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition		5	Very Important	Important	Critical	Important	Very Important	Very Important
14	Indirect labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
15	Unskilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost		8	Very Important	Very Important	Important	Important	Important	Important
16	Semi-skilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Important	Limited Importance	Very Important	Limited Importance	Important	Important
17	Skilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Important	Limited Importance	Very Important	Limited Importance	Important	Important
18	Technical Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Very Important	Important	Critical	Very Important	Important	Important
19	Management Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Important	Important	Critical	Important	Important	Important
20	Indirect Labor costs	Total costs per month	Cost			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
21	Labor Productivity	GDP per employee per hour %	Condition			Important	Important	Very Important	Important	Important	Important
22	Labor Turnover	%	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
23	Labor Relations	% of firms in Sector Unionized, History	Condition		18	Very Important	Important	Important	Important	Very Important	Very Important
24	Labor Regulations	Burden rated	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
25	Labor Technical Training availability	Y/N, Quality, Location	Condition		15	Important	Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
26	Land availability	Y/N, Access, Utilities in, Condition	Condition		16	Very Important	Very Important	Neutral Importance	Critical	Critical	Very Important
27	Building/Space availability	Y/N, Condition, Access, Vacancy Rate	Condition			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
28	Land Acquisition costs	$/m2	Cost			Very Important	Very Important	Neutral Importance	Very Important	Very Important	Very Important
29	Land Lease costs	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Very Important	Very Important	Neutral Importance	Very Important	Very Important	Very Important
30	Building costs to Build	Construction costs $/m2	Cost			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
31	Building cost to Lease	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
32	Building costs to Purchase Existing	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
33	Machinery & Equipment (M&E) costs	Total $, Procurement costs, tax breaks	Cost			Critical	Very Important	Important	Very Important	Critical	Critical
34	Zoning	Regulations	Condition			Very Important	Important	Neutral Importance	Very Important	Critical	Very Important
35	Permitting	Regulations	Both			Very Important	Important	Neutral Importance	Very Important	Critical	Very Important
36	Mitigation costs	Regulations	Cost			Limited Importance	Limited Importance	Neutral Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
37	Corporate Taxes	Tax rate %, Incentives	Cost			Very Important	Very Important	Neutral Importance	Very Important	Very Important	Very Important
38	Property Taxes	Tax rate %, Incentives	Cost			Important	Important	Neutral Importance	Important	Important	Important
39	VAT	Tax rate %, Incentives	Cost			Very Important	Very Important	Neutral Importance	Critical	Critical	Critical
40	Effective Tax Rate	All Taxes combined %	Cost	6	11	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
41	Electric Power availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition		4	Very Important	Very Important	Important	Very Important	Critical	Critical
42	Natural Gas availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition			Important	Important	Neutral Importance	Very Important	Very Important	Very Important
43	Water availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition			Critical	Very Important	Limited Importance	Very Important	Critical	Critical
44	Sewer availability	Y/N, Environmental restrictions,treatment	Condition			Critical	Very Important	Important	Very Important	Critical	Critical
45	Telecom availability	Y?N, Quality of service	Condion	11		Important	Important	Critical	Important	Important	Important
46	Electric Power costs	KW demand/Mo., KwH Usage, $/KwH	Cost		12	Very Important	Very Important	Important	Very Important	Critical	Critical
47	Natural Gas costs	Usage/Mo., Cost per Therm	Cost			Limited Importance	Limited Importance	Neutral Importance	Very Important	Limited Importance	Limited Importance
48	Water cost	Gallons per Day, $ per 1000 Gallons	Cost			Very Important	Very Important	Limited Importance	Important	Important	Critical
49	Sewer costs	Gallons per Day, $ per 1000 Gallons	Cost			Very Important	Very Important	Limited Importance	Important	Important	Important
50	Telecom costs	Monthly costs	Cost			Important	Important	Important	Important	Important	Important
51	Road Quality	Rank	Condition		13	Important	Important	Important	Important	Important	Important
52	Rail Quality	Rank	Condition			Very Important	Important	Neutral Importance	Very Important	Important	Important
53	Air Cargo Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Neutral Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
54	Cost of Living	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
55	Crime & Safety	Rank	Condition		9	Important	Important	Very Important	Important	Important	Important
56	Heath Care Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Very Important	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
57	Expatriate Housing Quality	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
58	International Schools Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
59	Cultural and Recreaction Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
60	Political and Social Stability	Rank	Condition	3	2	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
61	Government Transparency	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
62	Ease of Doing Business	Rank	Condition	4	3	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
63	Quality of Government Services	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
64	Customs Procedures	Rank	Condition			Very Important	Very Important	Neutral Importance	Very Important	Very Important	Very Important
65	Grants and Incentives	Rank	Condition			Important	Limited Importance	Neutral Importance	Important	Important	Important
66	Corruption Level	Rank	Condition		6	Important	Important	Important	Important	Important	Important
67	Access to Local Finance	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
68	Natural Disaster Risk	Rank	Condition			Very Important	Very Important	Neutral Importance	Critical	Very Important	Very Important
69	Industry Presence	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
70	Growth Potential	Rank	Condition	1		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
71	Economic Policy	Rank	Condition	5		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
72	Financial System	Rank	Condition	7		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
73	Exchange Rate Prospects	Rank	Condition	8		Important	Important	Important	Important	Important	Important
74	Capital Controls	Rank	Condition	9		Important	Important	Neutral Importance	Important	Important	Important
75	Interest Rate	%	Condition			Important	Important	Neutral Importance	Important	Important	Important

Anexo II.2 *(Continuación)*

CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE SITIOS

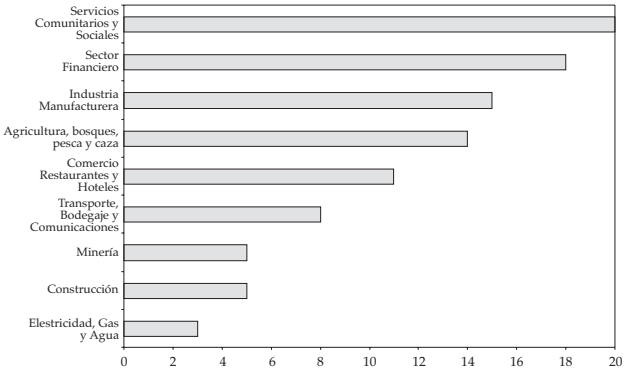
	Importance: Critical Very Important Important Limited Importance Neutral Importance	75 Top Site Selection Criteria Measurement	A.T.Kearney Rank		Deloitte Rank	Textiles	Apparel	Leather Products	Paper	Furniture	Transport Equip
1	Access to Customers	Sales%Dom. Sales%Export, Mkt Size	Condition	2	1	Critical	Critical	Critical	Critical	Critical	Critical
2	Access to Suppliers	%Dom. %Import	Condition		17	Critical	Critical	Critical	Critical	Critical	Critical
3	Access to Port Facilities	Distance/Time from Facility to Port	Condition			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Critical
4	Access to Raw Materials	Access to/from Shipping Points Hours	Condition	10	14	Very Important	Critical	Critical	Critical	Very Important	Critical
5	Access to Air Cargo / Passenger Srvs	Distance/Time to Airport	Condition		19	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Neutral Importance	Neutral Importance	Limited Importance
6	Access to Rail Service	Distance/Time to Rail Shipping Point	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Important
7	Shipping Costs	Annual Costs by Destination by Volume	Cost			Critical	Critical	Critical	Critical	Critical	Critical
8	Existing Trade Agreements	Detailed Overview	Both			Critical	Critical	Critical	Important	Important	Very Important
9	Unskilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
10	Semi-skilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
11	Skilled Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition		10	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Very Important	Important	Important
12	Technical Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Important	Critical
13	Management Labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition		5	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Important	Critical
14	Indirect labor availability	Y/N, % of civilian labor force, UE Rate	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
15	Unskilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost		8	Critical	Critical	Critical	Important	Important	Important
16	Semi-skilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Limited Importance	Important	Important	Important	Important	Important
17	Skilled Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Limited Importance	Important	Important	Important	Important	Important
18	Technical Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Important	Important	Important	Important	Important	Critical
19	Management Labor costs	Full-time all-in costs per month	Cost			Important	Important	Important	Important	Important	Critical
20	Indirect Labor costs	Total costs per month	Cost			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
21	Labor Productivity	GDP per employee per hour %	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Very Important
22	Labor Turnover	%	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Very Important
23	Labor Relations	% of firms in Sector Unionized, History	Condition		18	Very Important	Important	Important	Very Important	Important	Very Important
24	Labor Regulations	Burden rated	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
25	Labor Technical Training availability	Y/N, Quality, Location	Condition		15	Important	Important	Important	Important	Important	Very Important
26	Land availability	Y/N, Access, Utilities in, Condition	Condition		16	Very Important	Important	Important	Critical	Important	Critical
27	Building/Space availability	Y/N, Condition, Access, Vacancy Rate	Condition			Very Important	Important	Important	Very Important	Important	Very Important
28	Land Acquisition costs	$/m2	Cost			Very Important	Important	Important	Very Important	Important	Very Important
29	Land Lease costs	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Very Important	Important	Important	Very Important	Important	Very Important
30	Building costs to Build	Construction costs $/m2	Cost			Very Important	Important	Important	Critical	Important	Very Important
31	Building cost to Lease	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Very Important	Important	Important	Critical	Important	Very Important
32	Building costs to Purchase Existing	$/m2, terms, R.E. Mkt trends	Cost			Very Important	Important	Important	Critical	Important	Very Important
33	Machinery & Equipment (M&E) costs	Total $, Procurement costs, tax breaks	Cost			Critical	Critical	Critical	Critical	Important	Critical
34	Zoning	Regulations	Condition			Very Important	Limited Importance	Limited Importance	Critical	Important	Important
35	Permitting	Regulations	Both			Very Important	Limited Importance	Limited Importance	Critical	Important	Very Important
36	Mitigation costs	Regulations	Cost			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
37	Corporate Taxes	Tax rate %, Incentives	Cost			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
38	Property Taxes	Tax rate %, Incentives	Cost			Important	Important	Important	Important	Important	Important
39	VAT	Tax rate %, Incentives	Cost			Critical	Critical	Critical	Important	Very Important	Critical
40	Effective Tax Rate	All Taxes combined %	Cost	6	11	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
41	Electric Power availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition		4	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Critical
42	Natural Gas availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition			Important	Limited Importance	Limited Importance	Very Important	Important	Important
43	Water availability	Y/N, Quality, Distance from source	Condition			Critical	Limited Importance	Important	Critical	Important	Important
44	Sewer availability	Y/N, Environmental restrictions,treatment	Condition			Critical	Very Important	Very Important	Critical	Important	Very Important
45	Telecom availability	Y?N, Quality of service	Condion	11		Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Important	Important	Important
46	Electric Power costs	KW demand/Mo., KwH Usage, $/KwH	Cost		12	Very Important	Important	Important	Very Important	Very Important	Critical
47	Natural Gas costs	Usage/Mo., Cost per Therm	Cost			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
48	Water cost	Gallons per Day, $ per 1000 Gallons	Cost			Critical	Important	Important	Critical	Important	Important
49	Sewer costs	Gallons per Day, $ per 1000 Gallons	Cost			Critical	Important	Important	Critical	Important	Important
50	Telecom costs	Monthly costs	Cost			Important	Important	Important	Important	Important	Important
51	Road Quality	Rank	Condition		13	Important	Important	Important	Important	Important	Very Important
52	Rail Quality	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Very Important
53	Air Cargo Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
54	Cost of Living	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
55	Crime & Safety	Rank	Condition		9	Important	Important	Important	Important	Important	Important
56	Heath Care Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
57	Expatriate Housing Quality	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
58	International Schools Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
59	Cultural and Recreaction Quality	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance
60	Political and Social Stability	Rank	Condition	3	2	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
61	Government Transparency	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
62	Ease of Doing Business	Rank	Condition	4	3	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
63	Quality of Government Services	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
64	Customs Procedures	Rank	Condition			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
65	Grants and Incentives	Rank	Condition			Limited Importance	Limited Importance	Limited Importance	Important	Limited Importance	Important
66	Corruption Level	Rank	Condition		6	Important	Important	Important	Important	Important	Important
67	Access to Local Finance	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
68	Natural Disaster Risk	Rank	Condition			Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
69	Industry Presence	Rank	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important
70	Growth Potential	Rank	Condition	1		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
71	Economic Policy	Rank	Condition	5		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
72	Financial System	Rank	Condition	7		Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important	Very Important
73	Exchange Rate Prospects	Rank	Condition	8		Important	Important	Important	Important	Important	Important
74	Capital Controls	Rank	Condition	9		Important	Important	Important	Important	Important	Important
75	Interest Rate	%	Condition			Important	Important	Important	Important	Important	Important

Anexo II.3
METODOLOGÍA DE SELECCIÓN DE PAÍSES COMPETIDORES

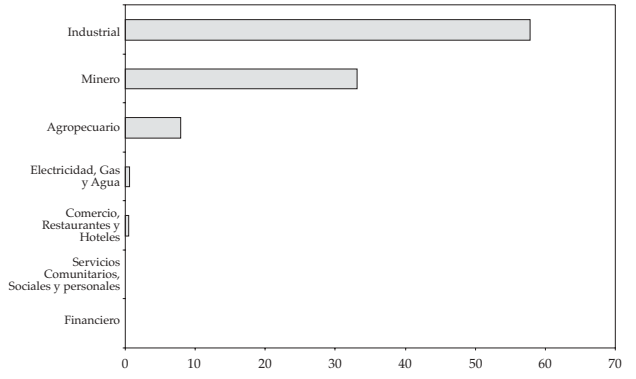
Varios aspectos se utilizaron para encontrar los países competidores de Colombia:

- Se examinó la economía Colombiana para determinar un grupo de sectores representativos de su composición actual. Se tomaron en cuenta tanto los sectores más importantes en cuanto a composición del PIB y de las exportaciones (ver Gráfico). Este ejercicio arrojó un grupo de 18 sectores económicos que, sin ser exhaustivos, bien describen la composición de la economía tanto en su actividad productiva como exportadora. Estos sectores se agruparon en seis grupos: Minería, Energía, Industrias de Transformación, Agroindustria, Manufactura y Servicios.

% DEL PIB POR SECTOR 2004



% DE LAS EXPORTACIONES POR SECTOR 2004



Fuente: dane 2004, Análisis de Proexport (Gráfico 15)

- Para cada uno de los sectores se identificaron los principales productores y exportadores a nivel global.

- Se construyó una matriz de 80 países donde cada país se caracterizó como competidor (global) fuerte, medio o débil para cada uno de los 18 sectores, utilizando los datos de producción, exportaciones e investigación adicional.

- Se calcularon los niveles de competencia global de cada país basados en la sumatoria de los sectores ponderados por la caracterización (fuerte, medio, débil).

- Se calculó adicionalmente el nœmero de sectores en los cuales compite cada país.

- El ranking basado en estos cálculos arrojó un grupo de países que son competidores en múltiples sectores característicos de la economía colombiana.

- Se corrieron los resultados del FDI Confidence Index para el grupo de encuestados que indicó alguna probabilidad de invertir en Colombia en los próximos tres años. Se compararon los resultados con los del ejercicio anterior para comprobar que concordaran con el posicionamiento que le dan los inversionistas a los países en términos de atractivo para la inversión.

Estos países se dividieron en tres grupos: principales, secundarios y terciarios. Los competidores principales son aquellos países latinoamericanos con una posición similar a la de Colombia o que compiten con ésta en mínimo cuatro sectores. Los secundarios se constituyen por los países con economías emergentes y una posición competitiva distinta a Colombia segœn el posicionamiento en el FDI Confidence Index, pero que compiten con Colombia en al menos dos sectores. Finalmente, los competidores terciarios son países desarrollados que se encuentran más arriba en la cadena de valor en algunos sectores.

Anexo II.4
METODOLOGÍA DEL MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL (MEG) Y LA ICVR

Metodología MEG

Los vínculos intersectoriales y la estructura de la demanda en una economía magnifican los efectos finales de un choque económico pequeño. Por ejemplo, la implementación de un arancel a las importaciones de un producto tiene un efecto directo sobre el equilibrio de dicho mercado. Pero el cambio en el precio de este bien implica un cambio en las decisiones económicas de aquellos sectores que lo utilizan como insumo. Incluso, los hogares también reaccionen frente a este choque y modifican su decisión óptima de consumo. La agregación y continua retroalimentación de estos efectos produce un nuevo equilibrio en todos los mercados de la economía, muy diferente al contemplado en un principio como efecto directo del choque original.

Una aproximación teórica adecuada para captar la totalidad de los efectos económicos de un choque es por medio de un modelo de equilibrio general. Un modelo de equilibrio general es una representación matemática de las principales decisiones económicas que deben tomar los agentes centrales de una economía y de las relaciones económicas subyacentes entre ellas. Se simula, entre otras cosas, las decisiones de producción de las empresas, las decisiones de consumo de los hogares, la composición entre bienes importados y nacionales para abastecer el mercado doméstico y la distribución de la producción nacional entre exportaciones y demanda interna. También se simulan los principales componentes del sistema tributario, tanto directo como indirecto, así como la estructura del gasto público. Las decisiones de ahorro e inversión también son simuladas de tal forma que un modelo de equilibrio general es consistente en términos macroeconómicos.

En el país existe una trayectoria en el uso de modelos de equilibrio general para evaluar la toma de decisiones de política pública. En el sector público, tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Departamento Nacional de Planeación han utilizado estas herramientas desde mediados de la década de los años noventa[1]. Fedesarrollo ha realizado investigaciones basadas en equilibrio general desde 1992 y cuenta en la actualidad con dos modelos para la economía colombiana[2]. Precisamente, uno de estos dos modelos fue la herramienta utilizada en esta investigación: el Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo (MEGF).

El MEGF permite realizar simulaciones de política sobre la economía colombiana tomando en cuenta múltiples sectores, hogares y socios comerciales. La cobertura del modelo es impuesta por la matriz de contabilidad social que se utilice. La versión utilizada en esta investigación simula 59 sectores económicos, un hogar y dos socios comerciales (Estados Unidos y el resto del mundo). A continuación se presenta una descripción de las cuatro características más relevantes del modelo, a saber: los arquetipos de producción y el papel de la productividad laboral, el mecanismo de simulación para las exportaciones y las importaciones, la dinámica temporal y el cierre macroeconómico[3]. Estas características deben tenerse en mente al momento de interpretar los resultados de las simulaciones realizadas.

---

1 Para una descripción más detallada del análisis de equilibrio general y sus aplicaciones en Colombia, se recomienda consultar Ferrari C. (2005) ed. "Análisis de económico en equilibrio general". Pontificia Universidad Javeriana.

2 Algunas de las investigaciones de equilibrio general más recientes realizadas en Fedesarrollo son las siguientes: "Análisis de equilibrio general del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos" (2004) para el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. "Efectos de la desgravación arancelaria entre Colombia y Estados Unidos sobre la región Bogotá - Cundinamarca" (2004) para la Cámara de Comercio de Bogotá y "Evaluación del Incentivo a la Capitalizaci ón Rural" (2004) para FINAGRO.

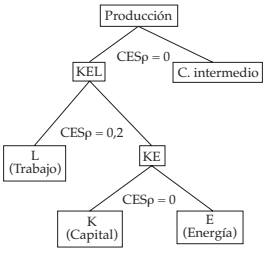
3 Una descripción detallada de la estructura del modelo se encuentra en "The technical specification of Fedesarrollo's Long Run General Equilibrium Model" Bussolo M., Roland - Holst D. y van der Mensbrugghe D. Serie documentos de trabajo #4. marzo 1998.[3]

Arquetipos de producción y productividad laboral

El núcleo de un modelo de equilibrio general es el mecanismo que se utiliza para la transformación de factores de producción en producto económico. La producción se modela de igual forma en todos los sectores. Se obtiene al emplear tres factores de producción diferentes y una cesta de insumos. La combinación se hace de forma escalonada por medio de funciones de producción encadenadas. Este proceso se puede apreciar en la Diagrama 1. En el primer nivel se decide la cantidad de capital y energía para crear la cesta capital / energía (*KE*). Se supone una elasticidad de sustitución entre ambos factores de 0, lo cual implica que ambos se deben emplear en conjunto en alguna proporción fija. El paso siguiente es combinar la cesta capital/energía con trabajo para obtener una nueva cesta capital/energía/trabajo (*KEL*). En este caso se supone algún grado de sustitución entre el trabajo y la cesta de capital/energía. Esta cesta representa el uso de los tres factores de producción para luego combinarla en proporciones fijas con una cesta de consumos intermedios y así obtener la producción final.

El arquetipo de producción cuenta además con un parámetro de productividad laboral específico a cada sector económico, llamado $_{li}$, que representa la capacidad tecnológica de obtener el mismo nivel de producto con una cantidad de trabajo menor. Esta especificación, conocida como progreso técnico ahorrador de trabajo, es una condición necesaria y suficiente para que exista un estado estacionario en los modelos de crecimiento económico exógeno[4].

Diagrama 1
ARQUETIPO DE PRODUCCIÓN EN EL MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL



El arquetipo de producción permite identificar dónde se origina el valor agregado en cada sector. Este es igual al valor real del trabajo efectivamente empleado[5] más el valor real del capital utilizado, es decir, las cantidades de trabajo efectivo y de capital de equilibrio valoradas a precios constantes. La suma del valor agregado de todos los sectores también se conoce como el producto interno bruto a precio de factores.

Decisión de exportación e importación

El mecanismo utilizado para modelar las exportaciones y las importaciones, conocido como el supuesto de Armington[6], determina la interpretación y el alcance de los resultados. La producción sectorial se divide entre el mercado nacional y el mercado externo por medio de una función con elasticidad de transformación constante. Entre mayor es esta elasticidad, menor es la diferencia que el productor hace entre ambos mercados. El rango de estas elasticidades varía entre 1,2 y 4,0. Los principales bienes transables cuentan con las elasticidades de transformación más altas.

El paso siguiente es determinar el destino de las exportaciones. El esquema de modelación es similar al utilizado para determinar el total de las exportaciones y la producción con destino doméstico, pero se asume una alta sustitución entre los diferentes mercados externos que posee el país. Las importaciones se modelan de forma análoga. Una función con elasticidad de transformación constante agrega las importaciones por destino. Luego se agrega el total de las importaciones con la producción nacional con destino doméstico para obtener el bien Armington. Este bien compuesto se

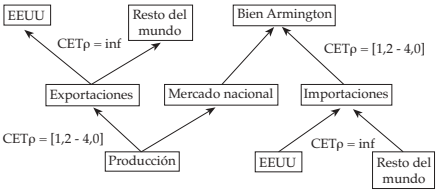
[4] Ver Sala-i-martin X. (1994). "Apuntes de crecimiento económico". Antoni Bosch Ed. Pág. 70.

[5] El trabajo efectivamente empleado es igual al producto entre el nivel de empleo y el parámetro tecnológico: ($_{li}L_i$).

[6] Ver Francois y Reinert (1997) ed. (1997). "Applied methods for Trade Policy Analysis. A Handbook.". Cambridge University Press. Pág. 7.

utiliza para satisfacer las fuentes de demanda interna como el consumo privado, el consumo público y la inversión. El Diagrama 2 resume estos esquemas.

Diagrama 2
EL SUPUESTO DE ARMINGTON: ESQUEMA DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES



Los modelos de equilibrio general abarcan las principales ecuaciones de equilibrio macroeconómico, incluyendo la más importante: el equilibrio entre ahorro e inversión. Las especificaciones funcionales del modelo obligan a que algunos de los componentes de esta ecuación sean exógenos y por lo tanto sea necesario asumir algún comportamiento consistente con los choques que serán modelados. Una versión simplificada del equilibrio entre la inversión y el ahorro es la siguiente:

$$I_t = (Y_t - C_t) + (T_t - \overline{G}_t) + \sum_r (\overline{M_{rt} - X_{rt}})$$

Esta ecuación representa la igualdad entre la inversión bruta y la suma del ahorro privado, el ahorro público y el ahorro externo. La inversión bruta (I) es una variable endógena al modelo. Tanto el ingreso (Y) como el consumo de los hogares (C) se determina f dentro del modelo, con lo cual el ahorro privado, importante fuente de financiamiento de la inversión bruta, también es calculado por el modelo. El vector de gasto público (G) es exógeno y no se modifica en las diferentes simulaciones, pero los ingresos públicos (T) si varían en función del comportamiento del consumo y el ingreso de los hogares. Por lo tanto, el ahorro público es endógeno. Finalmente, el ahorro externo, o el inverso de la cuenta corriente (M - X), fue tomado como variable exógena.

Finalmente, el modelo permite simular la temporalidad de los choques sobre la economía. El mecanismo de temporalidad en el modelo es conocido como dinámica-recursiva. Consiste en una serie de modelos estáticos para cada año encadenados entre si por la acumulación del capital y las sendas de algunos parámetros exógenos. Para cada año, el modelo resuelve el nuevo equilibrio de la economía en función de los choques propios de ese año en particular. Una vez calculado el equilibrio económico, se determina el stock de capital de toda la economía para el periodo siguiente utilizando una ecuación de acumulación de capital característica, cómo la que se aprecia a continuación:

$$K_{t+1} = (1 - \delta)K_t + I_t$$

donde K representa el stock de capital, I es el nivel de inversión bruta en el nuevo equilibrio económico y _ es la tasa de depreciación anual. El modelo se corre para el año siguiente con el nuevo stock de capital como insumo. Es necesario resaltar que los agentes y los sectores económicos no resuelven modelos de optimización intertemporal.

Metodología ICVR

El ejercicio de *competitividad relativa en los flujos internacionales de comercio* utiliza un universo acotado de países competidores de Colombia en materia de IED provisto por AT Kearney para los siguientes seis sectores: *alimentos procesados*; *cadena forestal*; *cadena textil-confección*; *químicos*; *servicios empresariales* (o *business process outsourcing*, BPO); y *servicios de salud*.[7] Con excepción de los últimos dos renglones de servicios, todos estos sectores son bienes con algún grado de elaboración, pues corresponden a segmentos agroindustriales o industriales.

El ejercicio planteado en este documento utiliza el ***Índice de Ventaja Comparativa Revelada*** (IVCR), que es

[7] Véase AT Kearney (2005c), "Metodología para la identificación de sectores y resultados".

uno de los indicadores más utilizados en la literatura sobre comercio con el fin de determinar la competitividad relativa de los sectores o productos de un país. Los cálculos del indicador presentados en este documento abarcan el período 1999-2003. La escogencia de este período obedece a la disponibilidad de estadísticas mundiales de comercio en la base de la Organización de las Naciones Unidas-Comtrade y el Fondo Monetario Internacional-*Balance of Payments Statistics* (BOPS), y el uso del promedio de varios años obedece a la necesidad de minimizar las distorsiones resultantes de movimientos entre las tasas de cambio de los países analizados.

Cabe advertir que la presente evaluación de competitividad relativa no discute la metodología planteada en AT Kearney (2005c), la cual es utilizada en sus trabajos subsectoriales para escoger estos sectores e identificar cuáles son los países competidores de Colombia como polos para el ingreso de inversión extranjera directa (IED). Por lo tanto, los ejercicios realizados en este documento no deben interpretarse como aval de esa metodología y simplemente toman la lista de los países competidores como un insumo dado.

A continuación se listan los países competidores de Colombia identificados por AT Kearney para cada uno de los seis sectores objeto de análisis. Adicionalmente, cada subsección presenta algunas consideraciones puntuales sobre el análisis sectorial realizado con el indicador IVCR.

Alimentos procesados

El trabajo AT Kearney (2005a) hace referencia a los siguientes productos considerados como segmentos del sector *alimentos procesados*: a) *aceites y grasas comestibles;* b) *cacao, chocolates y confitería;* c) *productos cárnicos;* d) *bebidas;* e) *café y productos derivados del café;* y f) *pescados y sus productos.* No obstante lo anterior, ese estudio sólo identifica principales competidores de Colombia en materia de IED para cinco productos, los cuales se destacan a continuación en bastardilla[8]:

- *Helados, yogurt* y *jugos*: Alemania, Argentina, Chile, España, Italia y Estados Unidos.
- *Lácteos*: Argentina, Brasil y México.
- *Carnes*: Argentina, Brasil, Estados Unidos y Uruguay.

En consideración de esta limitación de especificación del sector de *Alimentos procesados* para el objeto de este documento, el indicador IVCR que estimamos evalúa este sector agregado en dos subsectores utilizando la clasificación *Secciones del Arancel.* Esta última clasificación contiene dos segmentos que abarcan la totalidad de este sector: 1) *Grasas y aceites vegetales y animales*, y 2) *Productos de la industria alimenticia, bebidas, líquidos alcohólicos, vinagre y tabaco*.

Cabe anotar que la evaluación de AT Kearney para este y el resto de sectores se basa principalmente en la clasificación sectorial de Cuentas Nacionales. En la medida en que no contamos con una concordancia entre las cifras de comercio, utilizadas en este trabajo a nivel de subpartida arancelaria a 6 dígitos del arancel armonizado, y la clasificación sectorial de Cuentas Nacionales, consideramos que la alternativa de agregación de *Secciones del Arancel* constituye un puente razonable entre ambos conjuntos de datos.

Cadena forestal

AT Kearney (2005d) incluye dos subcadenas como partes integrales de la *cadena forestal.* A continuación listamos esas dos cadenas y los principales países competidores de Colombia en materia de absorción de los flujos de IED según ese documento.

- *Pulpa, papel e industria gráfica*: Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Perú, República Dominicana y Venezuela.

[8] Fuente AT Kearney (2005a), "Alimentos procesados".

- *Madera, muebles y manufacturas de madera*: Brasil, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, México y Venezuela.

Para calcular el IVCR de estos sectores para los anteriores países, usamos las siguientes dos categorías de la clasificación *Secciones del Arancel*: 1) *Pasta de madera; papel o cartón y sus aplicaciones*, y 2) *Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera*.

Cadena textil-confecciones

El estudio de AT Kearney (2005b) señala que los siguientes 9 países son los principales países que compiten con Colombia en la atracción de IED en el sector de *textiles y confecciones*: Brasil, Costa Rica, China, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. El indicador IVCR para la cadena textil-confecciones para estos países se calcula utilizando la Sección del Arancel denominada *Materiales textiles y sus manufacturas.*

Químicos

AT Kearney no especificó a Fedesarrollo la composición del sector denominado como *Químicos*. Sin embargo, sí nos envió por correo electrónico una lista de países considerados como competidores de Colombia en la atracción de IED para este sector: Argentina, Brasil, Chile, China, India, Japón, México, Perú y Venezuela.

Así como en los casos anteriores, en este optamos por utilizar la clasificación *Secciones del Arancel* para especificar el sector y calcular el IVCR de estos países. La evaluación de este sector se hace mediante la utilización de dos subsectores de la clasificación mencionada: 1) *Productos de industrias químicas o industrias conexas*; y 2) *Plástico y sus manufacturas; caucho y sus manufacturas*. Aunque esta agregación es relativamente gruesa, es en todo caso más detallada que la de *Químicos* propuesta por AT Kearney.

Servicios empresariales

Al igual que en el caso anterior, AT Kearney no puso a disposición de Fedesarrollo el estudio sobre *Servicios empresariales* o *Business Process Outsourcing* (BTO), pero nos envió por correo electrónico una lista de países que compiten con Colombia en atraer flujos de IED a este sector: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México.

Por tratarse de un sector de servicios, para calcular el indicador IVCR para este sector utilizamos información de la base de datos del Fondo Monetario Internacional *Balance of Payments Statistics* (BOPS) de enero de 2005, que tiene estadísticas actualizadas a 2003, para el subsector denominado por el FMI como *servicios relacionados con las empresas*[9]. Dada la precariedad de las cifras de comercio de servicios en el mundo y en el país, creemos que es razonable suponer que estas cifras se aproximan al comercio relacionado con *Servicios empresariales* o *Business Process Outsourcing* (BTO). Es importante subrayar que esta fuente de información es bastante deficiente pues no cubre todos los modos de suministro de servicios en el comercio internacional. De hecho, la balanza de servicios de la Balanza de Pagos (BP) fuente FMI no considera los montos correspondientes al comercio relacionado con el movimiento internacional de los factores capital y trabajo, respectivamente. Por lo tanto, las cifras se refieren exclusivamente a los modos de *comercio transfronterizo* y *consumo en el extranjero*[10]. Esta última circunstancia implica que hay una sistemática subestimación estadística del intercambio de servicios, pues las cifras de BP no registran cerca de 60% del intercambio total de servicios bajo todas las formas posibles de su suministro en el comercio internacional[11]. Esta limitación es insalvable con el estado actual de las estadísticas de comercio de servicios en el mundo.

[9] Cabe anotar que esa base de datos tiene información sobre el intercambio de servicios para otros ocho sectores, los cuales son i) transporte; ii) turismo; iii) comunicaciones; iv) construcción, v) financieros y seguros; vi) información y computacionales; vii) pagos por regalías y licencias; y viii) personales, culturales y recreacionales.

Servicios de salud

Al igual que en el caso anterior, AT Kearney no puso a disposición de Fedesarrollo el estudio sobre *Servicios de salud*. Sin embargo, por correo electrónico esa firma especificó la lista de países competidores de Colombia en cuanto a atracción de flujos de IED a dicho sector. Según AT Kearney, esos países son Costa Rica, Dubai, Estados Unidos, Tailandia y Perú. Infortunadamente no existen estadísticas de intercambio internacional de servicios de salud en el mundo, por lo cual no estimamos un IVCT para este sector en este documento.

Países seleccionados para la estimación del IVCR

La consolidación de las listas mencionadas de países que según AT Kearney compiten con Colombia en la atracción de flujos de IED a los sectores de interés conduce a la siguiente lista de 22 naciones para las cuales estimamos el indicador IVCR: Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, EE.UU., El Salvador, España, Guatemala, Honduras, India, Italia, Japón, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela[12]. Cabe señalar que esta lista no incluye los países señalados por AT Kearney para el sector *servicios de salud*, pues como se mencionó no contamos con estadísticas para calcular su competitividad relativa. Al respecto vale la pena señalar que con frecuencia se tiende a afirmar que hay mucho potencial en Colombia para exportar servicios de salud, sin que exista información cuantitativa que apoye de manera satisfactoria esta noción.

[10] El comercio transfronterizo o Modo 1 en la jerga de la Organización Mundial de Comercio (OMC) tiene lugar cuando el servicio transado cruza una frontera nacional, por ejemplo cuando se da la compra por parte de un consumidor de servicios de un proveedor extranjero. Bajo esta modalidad el servicio es el que viaja, de forma análoga al comercio de bienes. Por su parte, el consumo en el extranjero, o Modo 2, ocurre cuando un consumidor se desplaza al país proveedor del servicio para adquirirlo. Los ejemplos más comunes son el gasto por parte de turistas durante sus viajes, los servicios de mantenimiento de barcos y aviones, y los servicios de educación y salud cuyo consumo ocurre en el extranjero.

[11] Maurer y Chauvet (2002), en Hoekman, B, A. Mattoo y P. English (2002). Development, Trade and the WTO: A Handbook.

[12] Para China calculamos indicadores adicionales para dos territorios de ese país que cuentan con informaci ón desagregada en ONU-Comtrade: Hong Kong y Macao.

ANEXO III.1
INFORME TALLER-DESAYUNO CON EMPRESARIOS, ABRIL 22
(FUENTE: ANEXO 2.1, CÁRDENAS Y MERCER-BLACKMAN (AGOSTO 31)

Síntesis

En general, el sector empresarial manifestó tener preocupaciones con respecto a la inestabilidad del sistema tributario colombiano. Esto representa una gran problemática a la hora de hacer negocios, pues no se están enviando señales claras a los mercados. Lo anterior implica que a la hora de tomar decisiones de inversión hay demasiada incertidumbre, asunto que desincentiva la formación de capital productivo.

Por otra parte se manifestó que la principal fuente de "ruido" en el sistema tributario son los entes municipales, pues estos actúan con excesiva discrecionalidad cambiando constantemente las reglas de juego.

Tributos

Impresiones sobre la presentación

Hubo una impresión favorable respecto de la presentación, la descripción de la situación fiscal era la esperada por el auditorio. Llamó especial atención la distribución de la carga tributaria, que, aunque no siendo una novedad, sí es una preocupación común.

Estando todos de acuerdo en que el pago de impuestos no sólo es necesario sino benéfico para una sociedad, se manifestó que no era del todo justo que la mayor proporción de los ingresos es aportada por los grandes contribuyentes. Por el contrario, se desea que el sistema tributario sea uno más "plano", es decir, que haya una participación más uniforme por parte de todos los actores. Lo anterior, buscando un mayor compromiso por parte de toda la población con respecto a los impuestos. Se quiere además, promover una actitud más preocupada e interesada por el beneficio generalizado, haciendo en últimas que todos cooperemos al pago de impuestos. Se notaba que el sector informal tiene una influencia enorme y mueve una gran cantidad de recursos, pero no paga tributos.

¿Encuentra la posición de Colombia frente a Latinoamérica como esperaba?

Se recomendó ampliar las comparaciones entre sistemas tributarios por fuera de los sistemas latinoamericanos. El interés principal en lo anterior es el de tener como punto de referencia países que hallan alcanzado una mayor estabilidad tributaria, con sistemas más organizados y eficientes. En especial se recomendó verificar los casos de Irlanda y España.

Opinión con respecto a los beneficios o perjuicios de los siguientes aspectos del sistema tributario colombiano

Exenciones: ¿Cuáles son importantes o válidas y cuáles no?

Cuando una empresa toma decisiones de inversión, analiza en el entorno en general, en las rentas esperadas que puedan ser extradas y en beneficios particulares. Las exenciones pertenecen a éste último grupo de factores de decisión constituyendo un grupo importante de incentivos para la inversión, sin embargo antes que cuantiosas exenciones, lo que las empresas se interesan principalmente es poder contar con **estabilidad jurídica**.

Es una situación común a varios sectores económicos del país, que les hallan sido presentados un número atractivo de exenciones, los cuales fueron desmontados posteriormente sin ningún tipo de aviso ni prevención. El hecho anterior hace que los inversionistas desconfíen del ambiente legal en Colombia. Un ejemplo de ello es el caso de Río Páez en el Cauca, localidad que resultaba especialmente atractiva para hacer inver-

sión en capital fijo dadas sus altas exenciones, sin embargo estas desaparecieron inesperadamente.

Incentivos a la inversión y régimen de zonas francas

Las zonas francas constituyen un incentivo fiscal a la inversión y como tal son importantes para motivar a la Inversión Extranjera Directa en el pas. En ciertos casos como el de Proficol, el desmonte de los beneficios tributarios a las importaciones en el 2006 pone en peligro su competitividad, pero también desincentiva completamente cualquier inversin nueva que se pudiera dar en este momento. Es entonces la preocupación principal de las empresas es dichas disminuciones en este tipo de ventajas sean compensadas con otro tipo de incentivos.

Impuestos a las transacciones financieras

El gravamen a las transacciones financieras es visto como un impuesto que tiene una forma adecuada. Es muy útil para percibir ingresos por parte de la totalidad de la poblacin, incluso de grupos al margen de la ley que manejan mucho dinero, sin embargo se percibe como un impuesto mal administrado.

Impuestos locales y Contribuciones parafiscales

En cuanto a cada uno de los impuestos anteriores:

- Los impuestos con destinación específica le restan sustancialmente flexibilidad al presupuesto nacional.

- Los impuestos locales representan un punto crtico para las empresas privadas. Como se dijo anteriormente son un elemento generador de conflicto para ellas pues son demasiados y además se encuentran mal reglamentados, lo cual les da un aspecto de arbitrariedad.

- Existe, por otra parte, demasiada discrecionalidad por parte de las autoridades municipales en cuanto a la legislación y administración de este tipo de impuestos. Cuando hay algn desacuerdo acerca de la carga tributaria, mientras que a nivel nacional se maneja como una disputa legítima entre oficiales de la DIAN y la empresa contribuyente, a nivel municipal los lderes del gobierno imponen trabas que pueden hasta parar la actividad económica.

- Se mencion como problemático que los impuestos municipales no sean deducibles del impuesto sobre la renta.

- Las contribuciones parafiscales y las regalas (especialmente para los floricultores) constituyen un costo muy alto a la producción. Hay que tener cuidado con este tipo de contribuciones pues desincentivan la inversión productiva.

- Las contribuciones parafiscales, los impuestos regionales, sobrecargas y otros impuestos pequeños adicionaban a la ya alta carga tributaria que tiene el sector empresarial. Hubo una clara preferencia por tener solo una pequeña cantidad de impuestos, con tasas uniformes, y eliminar o controlar impuestos pequeños.

Reforma tributaria

- Lo importante es que se lleve a cabo una reforma estructural, donde no persista el esquema actual de presentar una reforma tras otra, periodo tras periodo. Un elemento central a esta discusión es el problema de economía poltica presente en el interés de ciertos grupos por la aprobación continua de las reformas tributarias.

- Dicha reforma estructural debe buscar un sistema tributario más homogéneo, con menores tasas reales y un mayor número de contribuyentes. Para el anterior punto este sistema debe proponer incentivos a la contribución, donde se premie a quien "actúe bien" y siga las reglas. De la misma manera un componente importante para incremento en el número de contribuyentes sería la integración del sector informal a este grupo, pues el mismo genera muchos ingresos pero realiza bajísimos aportes.

- Un punto central a la nueva propuesta tributaria es que halla más estabilidad, incluso vía un sistema más flexible. La estabilidad como tal implica que halla reglas claras para evitar problemas de riesgo subjetivo as como de un mejor conocimiento de la legislación. Otra forma de lograr estabilidad es proponiendo acuerdos tributarios bilaterales.

Administración/procesos de declaración y pago de impuestos

Con respecto a la relación con la DIAN se manifestó:

- La relación entre los auditores de la DIAN y las empresas del sector privado debe mejorar. Existe una percepción generalizada de que los grandes contribuyentes siempre son una fuente de ingresos, donde los primeros se encuentran en posicin de desventaja frente a los auditores. La idea es que esta relación se lleve en los mejores términos y ofrezca beneficios mutuos a ambas partes.

- La cantidad de pequeños impuestos, adicionados a los impuestos locales y la documentacin extensiva que se debe presentar crean un costo innecesario para las empresas. Las empresas grandes tenían que crear unidades administrativas solo para preparar la información minuciosa y considerable solicitada por la DIAN que requera preparación especial. Algunas empresas sentían que ellas estaban haciendo el trabajo de auditoría que en realidad debería estar haciendo la DIAN.

- Debe trabajarse en la capacitación de los auditores mejorando su preparacin y conocimiento de la legislación.

¿Como es de importante para la competitividad de la empresa el sistema tributario, entre otros factores?

Generalmente las empresas están mirando primeramente a la rentabilidad del negocio, que concierne factores como tamaño del mercado, estabilidad política y jurdica y otros factores que pueden incidir en el mediano plazo.

Se di la impresión de que en algunos sectores el sistema tributario competía desfavorablemente con los vecinos más cercanos (Venezuela y Ecuador), pero en otros aspectos coyunturales, tales como la estabilidad política, Colombia estaba mejor en este momento.

Las exenciones tributarias son importantes pero no son esenciales (en el sentido de por s solas cambiar la decisión de invertir). Sin embargo, el representante del sector salud (medicina prepagada) si dijo que las cargas de impuestos adicionales tenían una incidencia directa e importante sobre el nivel de utilidades. El representante del sector flores (exportación) coment que para su sector el determinante clave para su competitividad era la tasa de cambio, que en este momento tena una incidencia desfavorable. Muchos enfatizaron de nuevo que la incertidumbre administrativa y sobre la posibilidad de otra reforma tributaria tenía un efecto negativo más importante que el nivel de tributos que deban pagar en si: si se supiera con certeza cual fuera la carga, que fuera simple, plana y bien administrada, el sistema tributario no afectaría las decisiones de inversión.

Participantes

Nombre	Empresa	Sector
Jorge Steiner	Proficol	
Enrique Camacho	Pizano	Madera
Jaime Duque	BP	Petróleo
Felipe Robayo	Taloca y Cia.	Café
Carlos Franco	Acesco	Materiales de Construcción
Juan Guillermo Serna	Terpel	Combustibles
Juan Pablo Currea	Colsanitas	Salud
Vicente Noero	Propilco	Petroquímica
Patricia Lema	Colmotores	Vehículos
Luis Eduardo García	Shering Plough	Farmacéutico
Camilo Torres	Shering Plough	Farmacéutico
Miguel Ernesto Cuadros	Carulla Vivero	Comercio
Myriam Salgado	Carulla Vivero	Comercio
Juan Carlos Reyes	ANDI	Fue otrsa persona
Oscar Lanner	Unilever	Consumo Masivo
Danielo Herrera	Dupont	Textil
Joseph Finnin	Cam. Col. Américana	
Mauricio Cárdenas	Fedesarrollo	
Valerie Mercer	Fedesarrollo	
Adriana Nieto	Fedesarrollo	
Orlando Gracia	Fedesarrollo	
Karla King	USAID	
Paul Davis	USAID	
Fernando Marulanda	Presidente Cam. Col.	
Jaime Andrés Niño	TSG	

Anexo III.2
DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS DE INCENTIVOS DE LOS 10 COMPETIDORES DE AMÉRICA LATINA

Panamá

Siendo un centro "offshore" - con numerosos incentivos fiscales y bajas tasas de impuestos (IVA del 5%, renta a 30% y remesas a 10%) - los incentivos de Colombia son mínimos en comparación a Panamá.

Incentivos sectoriales

Existe generosos incentivos para construcción en el sector turismo, tales como la exención de impuestos de importación y el IVA para insumos, depreciación acelerada, exención del impuesto predial y un sistema de pérdidas diferidas.

Empresas en las Zonas Especiales de turismo están exentas de todos los impuestos. También existen ciertos incentivos para empresas que adquieran tierras públicas para construir. Los ingresos por concepto de comercio marítimo internacional de barcos mercantiles no pagan impuestos.

Según sector

Offshore: Al ser un centro "offshore", empresas que hacen negocios fuera de Panamá se pueden constituir como empresas 'offshore' en Panamá, que les permite hacer negocios en su propio país pero de acuerdo a las regulaciones e impuestos de Panamá. Por tanto no pagan impuestos para las siguientes actividades: i) empresas de servicios de cobro, con tal de que los bienes o servicios no entren a Panamá; ii) distribución de dividendos o ganancias, con tal de que no se traten de actividades en territorio panameño; y actividades bancarias.

Minería: Existen generosos incentivos fiscales a la minería por concepto de casi todos los impuestos.

Zonas libres y zonas de procesamiento de exportación

Empresas localizadas en zonas libres están exentas de un número importante de impuestos, incluyendo impuestos sobre licencias de comercio. Están exentos del impuesto sobre dividendos siempre y cuando los dividendos se deriven de actividades dentro de la zona libre.

Panamá ha establecido un centro de buques y procesamiento marítimo conocido como la Zona Libre de Colón, que asiste a empresas en el negocio de reexportación desde el centro. Empresas establecidas en la zona libre de Colón están exentas de impuestos sobre sus ganancias derivadas de la exportación y reexportación.

Compañías que operan en la zona libre para actividades relacionadas con petróleo están sujetas a régimen generoso, similar al de la Zona Libre de Colón. Además, combustibles vendidos dentro de Panamá están protegidos por una tarifa de 14 por ciento del costo en 1988. Zonas de Procesamiento de Exportación también están libres de impuestos directos e indirectos, aranceles, impuestos a las licencias e IVA. También está la 'Ciudad del Conocimiento', una zona creada en 1998, que otorga a cualquier institución de aprendizaje y tecnología una completa exención de impuestos por 25 años.

Otros incentivos

Créditos fiscales de hasta 25 por ciento de la renta gravable del contribuyente, de acuerdo a la ley 28 de 1995, a las actividades de investigación y desarrollo, infraestructura, provisión de servicios públicos, equipos de transporte y comunicación, si todos estos se utilizan para una actividad productiva, entrenamiento de personal de planta o otras actividades que conllevan a la expansión de una actividad productiva. Inversiones financieras indirectas de estas actividades también son elegibles para el crédito. Además, el sector manufacturero recibe depreciación acelerada y exención de impuestos de importación para maquinaria y equipo.

Existe una Ley de Estabilidad Legal para la inversión creada en 1998 le garantiza por 10 años al inversionista que invierte en ciertas actividades mas de 2 millones de pesos un régimen de impuestos fijos.

La mayor parte de la economía panameña disfruta de una manera u otra de estos incentivos.

República Dominicana

La República Dominicana ofrece amplios incentivos fiscales, y lo puede hacer en parte porque el tamaño del gobierno es relativamente pequeño. El sector turístico se ha convertido en el mayor generador de divisas del país. Año tras año ha ido aumentando el número de personas que prefieren pasar sus vacaciones en la República Dominicana hasta alcanzar más de dos millones y medio de visitantes en el 2000. En los últimos cinco años el número de turistas que recibe la isla al año ha incrementado de 1.500.000 a 2.200.000 y el número de habitaciones hoteleras ha incrementado de 25.000.000 a 45.000.000. Las Zonas Francas de la República Dominicana cuentan con alrededor de 40 parques industriales y cerca de 500 empresas las cuales contribuyen significativamente a la economía nacional suministrando empleo a cerca de un 7 % de la población económicamente activa generando, junto con el sector turístico, la mayor parte de las divisas extranjeras del país. Las compañías que operan en las Zonas Francas disfrutan de exención de impuestos y contribuciones.

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias garantizan un acceso preferencial para el mercado de los Estados Unidos mientras la Convención de Lomé garantizan un acceso preferencial para el mercado europeo. Hay dos tipos de incentivos:

Incentivos sectoriales

Para el caso de turismo, la ley 158 del 2001 tiene como objetivo, acelerar un proceso racionalizado del desarrollo de la industria turística en las regiones de gran potencialidad o que reúnen condiciones naturales para su explotación turística, las cuales estaban cobijadas bajo leyes más antiguas[1]. Empresas que encaminan construcciones y desarrollo para el turismo están libres de pago de impuestos sobre la renta, y sobre intereses de financiamiento intereses de los proyectos. Además, las personas físicas o jurídicas podrán deducir o desgravar hasta un monto de 20% de sus utilidades anuales, siempre y cuando la inviertan en algún proyecto turístico que esté comprendido en la ley. También están exentas maquinaria y equipos necesarios para lograr una alta calidad de los productos. Este incentivo se da durante 10 años después de que la construcción esté terminada. Queda prohibido el establecimiento de nuevas cargas impositivas, arbitrios, tasas etc., durante el período de exención fiscal. Este incentivo se limita a nuevos proyectos cuya construcción se inició después de la promulgación de la ley.

Zonas francas e incentivos a la exportación

Las Zonas Francas de la República Dominicana se benefician de diversos incentivos principalmente aduanales y fiscales. Esos incentivos alcanzan la exención total: impuesto sobre la renta o sobre las utilidades; impuestos de construcción, inscripciones hipotecarias, transferencias de inmuebles; impuestos por constitución de compañías o por el aumento de capital de las mismas; impuestos de importación; impuestos municipales; impuestos y tarifas aduanales, impuestos por exportación o reexportación, licencias, facturas consulares, impuestos por importación de maquinarias y

[1] Las regiones cubiertas son: Jarabacoa y Constanza, Barahona, Bahoruco, Independencia y Pedernales Montecristi, Dajabón, Santiago Rodríguez y Valverde la provincia de San Cristóbal y el municipio de Palenque; la provincia Peravia y la provincia Azua de Compostela; los municipios de Nagua y Cabrera y la provincia de Samaná; La provincia de Hato Mayor y sus municipios; la provincia El Seybo y sus municipios; la provincia de San Pedro de Macorís y sus municipios; la provincia Espaillat y los municipios: Higüerito, José Contreras, Villa Trina y Jamao al Norte; las provincias Sánchez Ramírez y Monseñor Nouel; el municipio de San José de Las Matas; la provincia Monte Plata; y Guaigui, La Vega.

equipos; Impuestos Sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Se aplican las exenciones fiscales y aduanales a los operadores de Zonas Francas y las empresas de Zonas Francas a partir del inicio de sus operaciones y por un período de tiempo dependiendo del tipo de zona franca. Para zonas Francas fronterizas: 20 años, y para zonas francas establecidas en cualquier otra parte del país: 15 años.

Hay varios tipos de zonas francas:

- Zonas Francas Industriales: favorecen la manufactura de bienes y prestación de servicios como prendas de vestir, calzados, instrumentos y equipos médicos, cigarros y ciertos artículos eléctricos y electrónicos, así como también manufacturas diversas.

- *Zonas Francas Fronterizas*: producen los mismos bienes de la Zonas Francas Industriales, pero debido a su localización en áreas poco ventajosas (de difícil acceso), se les confieren incentivos especiales, tales como la exoneración de impuestos por un período de 20 años, frente a los 15 años de los otros tipos de Zonas Francas, la Reducción en la tarifa de alquiler de las instalaciones, el trato preferencial para productos sometidos a cuotas de importación en ciertos países, y un período de aprendizaje para los empleados aumentado a seis meses, diferente a los tres meses normales.

- *Zonas Francas Especiales*: se conceden sólo en el caso en los cuales naturaleza de su producción o proceso requiera de la explotación de recursos inamovibles, cuya transformación se dificultaría si las compañías no estuvieran establecidas cerca de las fuentes de materia prima, por ejemplo zonas petroleras o de minas.

- *Zonas Francas Digitales*: son centros tecnológicos realizados a través de una colaboración del Gobierno Dominicano con empresas locales e ~~y~~ inversionistas extranjeros que ofrecen todos los servicios necesarios (infraestructura física, sistema de telecomunicación, escuelas técnicas, área residencial y comercial, etc.) para la realización de software, hardware, servicios de telecomunicación (call centers, telemarketing, etc.) negocios de Internet, , servicios de traducción, etc.

Costa Rica

Al igual que Colombia, Costa Rica ha tenido problemas fiscales relacionados con la rigidez del gasto, la dificultad política de hacer cambios importantes en el sistema tributario, y numerosas exenciones. Sin embargo, su régimen de zonas libres es bastante avanzado y activo, produciendo un valor agregado importante. Su imagen como promotora de inversión extranjera creció considerablemente cuando la compañía Intel montó una de sus cuatro plantas mundiales productoras de procesadores en Costa Rica en [1994]. Exportaciones netas de Intel representan el 20% de las exportaciones totales.

Incentivos sectoriales

Existen numerosos incentivos tributarios para Silvicultura, en un esfuerzo de promover eco-turismo y para protección del medio ambiente, además de varios incentivos aduaneros para hotelería, arriendo de carros y otras actividades relacionadas a/ turismo.

Zonas de libre comercio y promoción de exportaciones

Una empresa que se establece en la zona libre está exenta del impuesto sobre la renta para los primeros 8 años de operación y una exención de 50% para los 4 años subsiguientes. En algunos sitios, la exención completa es por 12 años. También están exentos del IVA y otros impuestos sobre insumos. La condición es que se invierta un mínimo de $150,000 dólares estadounidenses. También son exentos insumos para exportación bajo el régimen de perfeccionamiento activo.

Ecuador

Siendo un país vecino y miembro de la Comunidad Andina, Ecuador es un importante competidor para

Colombia desde el punto de vista del sistema tributario. En Ecuador las tasas de impuestos son menores y los beneficios más generosos que en Colombia. En la actual coyuntura también sufre de inestabilidad política, pero al tener un régimen de estabilidad jurídica para grandes inversionistas, para grandes solamente?, es posible que aún logre atraer más inversionistas extranjeros.

Incentivos regionales

Empresas agropecuarias establecidas en las afueras de Quito y Guayaquil que procesan productos agropecuarios pagan solo el 50 por ciento del impuesto sobre la renta normal.

Incentivos sectoriales en Ecuador

Compañías mineras reciben deducciones por inversión para creación o expansión de empresas, y sus insumos son exentos del IVA Existen también exenciones para inversionistas en el sector de turismo, y en ciertos casos compañías son elegibles de ser exentos de impuestos por 5-10 años. Inversionistas en sectores de exportaciones no tradicionales, silvicultura o productos forestales pueden deducir el 100 por ciento del valor de los activos fijos que se refiera a nuevas inversiones.

Incentivos para la Exportación y Zonas de Libre Comercio en Ecuador

Ecuador ofrece tarifas preferenciales para exportaciones a ciertos países desarrollados, de acuerdo al Sistema General de Preferencias; i) exención parcial de tarifas para importaciones de materias primas utilizadas para producir exportaciones; ii) crédito del IVA para insumos utilizados para la fabricación de exportaciones; iii) deducción inmediata de inversión para la compra de activos fijos utilizados en la exportación de productos no tradicionales. Empresas establecidas en las zonas de libre comercio de Esmeraldas, Montecristi y Riobamba están libres de todos los impuestos por 20 años o más (incluyendo ISR, IVA, impuestos municipales), y son exentos de impuestos de importación indefinidamente. Existe también un régimen de maquila que confiere alivio temporal al pago de impuestos (o sea, hasta que se reexporte el bien).

Otros incentivos

Ecuador tiene un régimen de estabilidad jurídica para grandes inversionistas extranjeros (mas de $500 mil dólares), donde se garantiza la tasa del ISR para nuevos proyectos por 20 años, y por 10 años si se trata de una inversión existente.

Perú

Perú también tiene incentivos tributarios más generosos que Colombia, y es un competidor importante para el país por tener un tamaño similar y por ser también un miembro de la Comunidad Andina. Como muchos países de la región, Perú tuvo una época difícil desde el punto de vista macroeconómico a finales de los años noventa, pero ha logrado consolidar su posición fiscal al reducir su deuda-PIB y mantener crecimiento sólido con baja inflación. Además, ha logrado reducir en gran parte la inestabilidad política y la inseguridad causada por grupos armados, y ofrece un acuerdo de estabilidad jurídica para inversionistas. Por tanto, en el aspecto tributario puede estar un poquito más adelantado que Colombia. Los siguientes son los incentivos:

Incentivos regionales

La Ley de Promoción de la Región Amazónica, que cubre departamentos no solo en la selva, sino también en la costa y las áreas de la sierra, exime del IVA por 50 años a todos los productos producidos allí para consumo dentro del área. Para la Amazonia, los bienes importados para consumo dentro del área amazónica también están libres de impuestos. La ley también exime (o reduce la tasa) del ISR para empresas localizadas en estas áreas. Las utilidades que se reinvierten están libres de impuestos, reciben créditos fiscales sobre el pago de IVA, exención de impuestos directos para com-

bustibles, reducción del avalúo catastral y exención de impuestos especiales.

Incentivos sectoriales

Minería: el 80% de las utilidades no distribuidas de empresas del sector minero que se reinviertan para fin de aumentar los niveles de producción están exentas del impuesto sobre la renta. Al igual que Colombia, también está exentas la importación de bienes durante la etapa de exploración de petróleo y gas.

Agro: algunas empresas sólo pagan una tasa del 15 por ciento del impuesto sobre la renta (en vez de la normal, que es 30 por ciento). Se ofrece también depreciación acelerada para infraestructura hidráulica e irrigación.

Incentivos para la Exportación y Zonas de Libre Comercio en Perú

Las empresas en actividades de procesamiento, perfeccionamiento, y maquiladoras en Perú se conocen como *Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios* (CETICOS). Aquellas establecidas en Paita (en el norte del país) y Matarani, Llo an Tacta (en el sur del país), establecidas antes de Diciembre 31 de 2004 están exentas de todos los impuestos hasta el 2012 si exportan mas de 92 por ciento de sus bienes. Solo están exentas de impuestos de importación e IVA si los bienes se reexportan: si la mercancía entra y sale de los CETICOS al resto del país, paga los impuestos usuales. Finalmente, al exportar, las empresas en los CETICOS tienen derecho de crédito parcial o total sobre pagos de impuestos sobre importaciones de insumos.

Existe también un régimen especial que permite el pago de impuestos a las importaciones en cuotas para empresas que hacen contratos con el gobierno Peruano y tienen un periodo de inversión de más de 4 años (2 en unos casos). Finalmente, existe un sistema de temprana recuperación (crédito) del IVA para empresas en etapa de establecimiento y crecimiento. El IVA pagado sobre bienes de capital se recobra mensualmente mediante créditos del IVA.

México

El incentivo de maquiladoras existe desde hace 25 años en México, pero claramente tomó un impulso importante con NAFTA. Es claro que la proximidad de México a los Estados Unidos explica gran parte del crecimiento continuo de la inversión directa extranjera en México y el crecimiento del empleo en el norte del país (aunque ha disminuido la tasa de crecimiento en los últimos tres años). Por tanto, Colombia muy probablemente compite con México más que todo en lo que concierna exportación de servicios. Los incentivos tributarios de México consisten en los siguientes:

Incentivos sectoriales

México ofrece incentivos a la agricultura, a través de la exención de ciertos impuestos de producción y subsidios para la producción de ciertos granos, sobre todo maíz. Estos incentivos se consideran parte de su programa de reducción de la pobreza.

Incentivos para la Exportación, Maquiladoras y Zonas de Libre Comercio en México

Maquiladoras están exentas de impuestos sobre la renta, con tal de que los dueños de las maquiladoras sean residentes de países con la cual México tiene un tratado bilateral o un tratado de doble tributación. Además, la importación de maquinaria y equipo y materias primas para el uso en maquiladoras está exenta del IVA si se utilizan dentro de un determinado periodo para producir exportaciones. Actualmente este último requisito se ha vuelto más flexible, pues las exenciones se otorgan aún si no toda la producción es para exportación.

Aunque en principio deben pagar el impuesto mínimo de 1,8 por ciento del valor de los activos, esto solo

aplica si el dueño de los activos es residente de México, el cual es fácil de evitar. Además, todos los bienes que se exportan a los Estados Unidos y Canadá están libres de arancel.

Zonas Francas de Libre Comercio

Conocidos como Recintos Fiscalizados, se establecen geográficamente en áreas colindantes con las aduanas. De acuerdo a esta ley ,se permite mantener bienes e insumos importados libres de impuestos si se destinan hacia exportación, o se difiere el pago de impuestos. Las reglas de carácter general de comercio exterior del 2002 y del 2003 expandieron las Zonas Francas en México. Están enfocadas hacia empresas manufactureras nacionales que no cuentan con un programa de Maquiladora.

Otros Incentivos

México permite la depreciación acelerada del 100% para inversiones de capital en ciencia y tecnología. Además, se concede un crédito fiscal para los proyectos de investigación y desarrollo de 20% sobre el incremento con respecto a la inversión en investigación y desarrollo del año anterior. Este incentivo es usado muy poco. Además, la importación de insumos utilizados en investigación y desarrollo de tecnología están libres de aranceles

Brasil

La descentralización de incentivos para la inversión que ha ocurrido en Brasil ha hecho la decisión de establecimiento más compleja pero también ha proporcionado nuevas oportunidades para las empresas extranjeras. Los estados brasileños compiten fuertemente mediante incentivos tributarios para atraer nuevas industrias, a diferencia de Colombia donde las municipalidades perciben una empresa nueva como una oportunidad para aumentar sus ingresos fiscales. Sin embargo, los impuestos en Brasil son varios, el sistema tributario complicado y la carga tributaria alta. Brasil ha establecido a lo largo de los años ciertas industrias manufactureras de relativamente alta tecnología, por tanto en esas industrias están compitiendo con países mas desarrollados que Colombia.

Incentivos regionales

Estos incentivos buscan desarrollar económica y socialmente ciertas áreas del país. Para esto se crearon dos entes supervisoras de incentivos regionales, uno para la región del Amazonas (SUDAM) y otro para la región del noroeste (SUDENE). Estas regiones comprenden más o menos 19 por ciento del área nacional. Empresas establecidas en la región noroeste tienen una reducción del ISR de 25 por ciento, la cual se reducirá paulatinamente a 12,5 por ciento en Enero 2009 hasta el 2013, cuando desaparece. Para proyectos nuevos (aprobados después de 1998), la reducción es del 50 por ciento, pero esta exención también está programada a reducirse paulatinamente. Empresas en estas regiones también son exentas de aranceles para equipos y parcialmente exentas de impuestos estatales y municipales (los cuales son altos en Brasil). Sin embargo, los ingresos derivados de empresas con estas exenciones no se pueden remitir al exterior. Existen varios incentivos tributarios disponibles a nivel estatal.

Incentivos sectoriales en Brasil

Existen diversos incentivos relativamente generosos al programa de desarrollo tecnológico de la agroindustria y a la ciencia y tecnología, incluyendo depreciación acelerada, deducciones por inversión, etc. Además, importación de equipos relacionados con nuevas tecnologías paga tasas de aranceles muy por debajo de las generales.

Incentivos a la exportación y zonas de libre comercio

En Brasil la única zona de libre comercio es la llamada *Zona de Libre Comercio de Manaus*, la cual se ha vuelto el sitio principal de ensamblaje de todo tipo de electrodomésticos y bienes que dependen de partes im-

portadas. Los incentivos consisten en la exención o reducción de aranceles para insumos, exención del impuesto selectivo federal, y crédito sobre el IVA pagado por productos comprados de otros estados. Esto no aplica para armas, bienes de lujo y otros. Adicionalmente, en 1988 el gobierno autorizó la creación de Zonas de Procesamiento de Exportación, en donde las empresas son exentas de aranceles y pagan costos reducidos de bodegaje, con tal de que gasten un mínimo en la región. Sin embargo, estas empresas no son exentas del impuesto sobre la renta.

Chile

Chile ha tenido una política macroeconómica estelar, con un crecimiento comparable al de Corea de más de 7% anual promedio hasta 1997, luego una caída a 2Ω % por cinco años, pero resumieron las tasas de crecimiento de 5-6% desde 2003. Como resultado, la pobreza se redujo un 50%, y se redujo su deuda pública a 10% del PIB, todo a términos de largo plazo. Ha adoptado un sistema sofisticado de balance fiscal estructural que asegura que a largo plazo el balance fiscal se mantenga un poco por encima de cero. Por tanto, ofrece una estabilidad macroeconómica única en América Latina. Además, ofrece estabilidad jurídica e institu-cional a los niveles de los países más avanzados del mundo.

Todo esto lo ha logrado con un mínimo de exenciones tributarias. Chile se conoce por tener tasas impositivas relativamente altas y un mínimo de exenciones. Las exenciones que existen cubren un porcentaje relativamente pequeño de la economía.

Incentivos regionales

Las exenciones regionales se refieren a unas deducciones para inversiones en la región más al norte, en Tierra del Fuego y la región Antártica.

Incentivos sectoriales

Como legado de la dictadura de Pinochet, el sector militar aún goza de algunos privilegios fiscales, aunque muy pequeños. Empresas en sectores estratégicos que trabajan con empresas chilenas en la explotación de petróleo pueden reducir hasta el 50% sus ingresos sobre la renta, así como aquellos que entran en contrato con la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

Incentivos a la Exportación y Zonas de Libre Comercio

Estos incentivos consisten en la reducción o eliminación de aranceles, una tasa del IVA para ciertas exportaciones y devolución para importaciones de ciertas materias primas. Exportadores quienes importan bienes de capitales también pueden solicitar por préstamos a tasas preferenciales. Existen, además, zonas de libre comercio en Arica, Iquique y Punta Arenas donde las empresas están exentas del impuesto sobre la renta y el IVA. Existe también la posibilidad de que inversionistas se adhieran a una garantía de solo pagar una tasa de 42% sobre utilidades y no estar sujetos a aumentos de impuestos.

Venezuela

Venezuela también es un competidor importante. En los últimos años el ambiente político no ha sido el más propicio para inversionistas extranjeros, aunque existe un régimen de estabilidad para el inversionista, y las empresas están permitidas tomar mayores deducciones para propósitos del impuesto sobre la renta en comparación a Colombia. Además, Venezuela ha firmado tratados de doble tributación con varios países desarrollados, incluyendo los Estados Unidos. La carga tributaria para empresas en Venezuela se compara favorablemente con el resto de América Latina, incluyendo Colombia. Sin embargo, los incentivos para atraer inversión extranjera se han vuelto más difíciles de implementar bajo el clima de política actual. Pérdidas se pueden diferir hacia el futuro por tres años. En Venezuela, empresas residentes y establecimientos permanentes de entidades extranjeras son gravadas sobre su ingreso mundial, con un crédito para impuestos pagados en otros países. Los no-residentes sólo pagan impuestos sobre su ingreso venezolano.

Incentivos regionales

Importaciones y ventas de dentro de la Isla de Margarita bajo el "Régimen de Puerto Libre" están libres del impuesto sobre ventas general.

Incentivos sectoriales

Los incentivos para la explotación de hidrocarburos son más generosos que los colombianos. Contribuyentes involucrados en actividades de explotación de hidrocarburos y actividades relacionadas reciben un crédito de hasta 8 por ciento de la inversión en activos fijos Existe, en ciertos casos, un crédito tributario adicional de 4 por ciento para costos de exploración. Los créditos se pueden diferir por tres años Al igual que Colombia, actividades primarias (no de procesamiento) en los sectores de agricultura, pesca y silvicultura están libres del impuesto sobre la renta.

Incentivos a la Exportación y Zonas de Libre Comercio

Venezuela tiene un régimen de zonas de comercio extranjero. Empresas localizadas allí están exentas de aranceles. También existe un sistema de devolución de impuestos de importación para exportadores venezolanos y extranjeros.

Argentina

Dado el clima económico actual en Argentina, donde el gobierno otorga gran parte de la culpa de los problemas económicos recientes se le atribuyen a inversionistas extranjeros, los programas de incentivos para inversionistas actualmente son limitados y no hay garantía de que continúen. La *Ley de Emergencia Económica número 23697* de Noviembre 1989 suspendió todos los incentives y subsidios para inversiones nuevas y existentes que redujeran ingresos fiscales.

Incentivos regionales

La provincia de Tierra del Fuego de Argentina es una zona aduanera especial en donde las importaciones de insumos y equipos no pagan tarifas de importación. Además, las empresas nacionales y extranjeras tienen la opción de comprar "derechos de incentivos" para proyectos existentes en las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca.

Incentivos sectoriales

En el 2003 se reinstauraron ciertos incentivos industriales, sobre todo para la producción de electrodomésticos. También existen incentivos fiscales para centros que desarrollen un proyecto de ciencia, tecnología e investigación, y para la producción del software. El gobierno argentino ha estimado que los incentivos generan una pérdida fiscal para el gobierno de 0,55 por ciento del PIB anual.

Las nuevas leyes de desregulación facilitan enormemente la inversión extranjera en los sectores de hidrocarburos y de bancos. Por ejemplo, el Decreto 146 de enero 1994 le permite a los bancos extranjeros establecer sucursales locales sin ninguna restricción. Se mantuvieron también algunos incentivos para la importación de insumos libres de impuestos en los sectores de minería y silvicultura, de acuerdo a leyes de promoción de 1993 y 1997, respectivamente.

Para compendiar estas lecciones generales de parte de otros países: un inversionista que intenta vender en el mercado doméstico no estará muy influenciado por unas vacaciones fiscales y ni por siquiera una mejor depreciación, etc. -él contará muy ciertamente con estas ventajas, si es que están a su disposición, pero probablemente eso no afectará su decisión de inversión, mientras él y sus competidores trabajen bajo las mismas reglas de juego. A él le encantará la protección a las importaciones de su producto, y detestará la protección a las importaciones de sus insumos o materias primas. En el otro extremo, un ensamblador libre [footloose] de artículos electrónicos livianos no vendrá a un lugar donde tendrá que pagar mucho impuesto a la renta corporativo- a él no le interesa qué juego de "incentivos" se utilice para alcanzar esa meta, pero

insistirá en la meta - y él quiere aduanas buenas y honestas, buena logística en los puertos, exención o pronto reembolso del IVA, etc.

A un inversionista en minería no le interesa particularmente ninguna clase de incentivos, sino que quiere un paquete completo que le permita reducir los riesgos y quedarse con una mayor porción de las utilidades - qué mezcla de reglas sobre regalías, normas tributarias, depreciación, etc., etc. se use para conseguir esos objetivos, es asunto de importancia secundaria. Pocos inversionistas se preocupan de los incentivos en los lugares en donde es muy difícil hacer negocios u obtener utilidades.

Y, finalmente, a los inversionistas les gustan los incentivos que sean: i) predecibles; ii) relativamente seguros; y ii) que lleguen pronto durante la vida del proyecto. No existe un incentivo más efectivo como una concesión en dinero efectivo. Los incentivos que dependen de ganancias futuras son menos apreciados; los incentivos que pudieran despertar oposición política y quizás ser eliminados son todavía menos deseados; los incentivos que se acumulan hacia el futuro y que son otorgados por un gobierno que está a punto de un colapso fiscal no son tan confiables, y de allí que no sean valiosos; etc.

ANEXO IV.1
IDENTIFICACIÓN DE SECTORES

Sector	Eje X	Eje Y
Artículos textiles y confecciones	2,39	0,57
Cuero y productos de cuero; calzado	2,39	0,66
Petróleo crudo, derivados, gas natural, y minerales de uranio y torio	2,70	1,62
Metales comunes y productos metálicos	2,26	0,20
Maquinaria y equipo para usos generales y especiales	2,55	0,48
Equipo eléctrico y electrónico	2,55	0,04
Productos de molinería y almidones y sus productos	2,69	0,62
Productos químicos básicos elaborados, farmacéuticos (excepto plástico y caucho)	2,92	1,44
Minería, extracción y carbón	2,85	0,64
Productos agrícolas	2,70	0,27
Productos de caucho y productos plásticos	2,36	0,67
Equipo de transporte, accesorios	2,56	0,02
Impresos y equipos análogos	3,00	0,42
Servicios de asociaciones y esparcimiento	2,65	0,01
Servicios de hotelería y restaurante	2,97	0,01
Servicios de intermediación financiera y servicios conexos	1,67	0,60
Carne y pescado	2,70	0,75
Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	2,49	0,08
Vidrio, productos de vidrio y otros productos no metálicos ncp	2,42	0,60
Café transformado	2,69	0,41
Servicios sociales y de salud de mercado	2,80	0,60
Servicios de enseñanza de mercado	2,65	0,00
Aircraft, Powered (for example: helicopters, airplanes); spacecraft (including satellites) and space launch vehicles.	2,56	0,02
Animales vivos y productos animales	2,70	0,28
Bebidas	2,69	0,66
Servicios de correo y telecomunicaciones	2,42	1,00
Electricidad y gas de ciudad	2,52	0,66
Captación, depuración y distribución de agua	2,42	0,05
Servicios a las empresas, excepto financieros e inmobiliarios	2,65	0,03
Pasta de papel, papel y cartón	2,49	0,41
Aceites, grasas animales y vegetales, borras y tortas	2,69	0,63
Fabricación de relojes	2,40	0,05
Silvicultura y extracción de madera	2,10	0,05
Minerales no metálicos	2,68	0,60
Servicios de transporte	2,30	0,00
Trabajos de construcción y construcciones. Edificaciones	2,60	0,00
Cacao, chocolate y productos de confitería preparados con azúcar	2,60	0,60
Materiales de construcción	2,60	1,24
Elaboración de productos preparados para animales	2,60	0,07
Café sin tostar no descafeinado	2,70	1,21
Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	2,59	0,03
Fabricación de artículos deportivos	2,40	0,05
Fabricación de joyas y artículos conexos	2,40	0,04
Fabricación de tapices y alfombras para pisos	2,40	0,03
Desperdicios y desechos	2,41	0,05
Flores	2,70	1,23
Comercio	2,09	0,03
Frutas	2,70	0,30