

# Los empresarios en la Política de Estabilización

Por una nueva visión

Análisis de coyuntura



# Los empresarios en la Política de Estabilización

Por una nueva visión

**Directora Ejecutiva de la FIP:**

María Victoria Llorente

**Autores:**

María Lucía Méndez

Directora de Empresas y Construcción de Paz

Harold Martínez

Investigador

Daniel Medina

Investigador junior

**Edición y corrección de estilo:**

Elizabeth Reyes Le Paliscot

Martín Franco Vélez

**Diseño y diagramación**

Ladoamable Ltda

[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

**ISBN**

978-958-5517-32-5

Bogotá, Agosto 2019



**Fundación Ideas para la Paz (FIP)**

Calle 100 No. 8ª - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

## Introducción

A solo diez días de su posesión, el presidente Iván Duque presentó su agenda para la reactivación económica ante un auditorio de representantes gremiales y empresarios. En ella, tal como lo hizo en campaña, esbozaba un país que crece a más del 4% de la mano de un sector privado formal, innovador, con menos carga tributaria y altamente competitivo. Como lo han hecho las naciones modernas, Duque incorpora al empresariado, de manera directa y protagónica, en la agenda de desarrollo del país. Sin embargo, este propósito, que hasta ahora se ha visto con mayor claridad en la Ley de Financiamiento —y más recientemente en el Plan de Desarrollo—, pierde fuerza en la Política de Estabilización pues el papel que se le asignó al sector empresarial en la implementación de la paz es secundario.

Hoy, un año después de haber asumido la Presidencia, la política Paz con Legalidad sigue siendo la guía que orienta la implementación del Acuerdo de Paz. El presente documento pretende hacer un análisis del papel del sector empresarial en dicha política y presenta una serie de reflexiones para fortalecer el rol del sector empresarial en la estabilización.

La Política de Estabilización, formulada por la Alta Consejería para la Estabilización, pretende implementar el Acuerdo Final con las FARC haciendo correctivos en temas de planeación y articulación institucional. Ésta afirma que “el Presidente Duque cumplirá con lo pactado” y en la evaluación de la agenda de paz, advierte sobre el lento avance que ha tenido la implementación, evidencia las debilidades en términos de articulación institucional y la falta de armonización entre la planificación y el relacionamiento del nivel central con los gobiernos regionales y locales. También reconoce que no se proporcionaron techos presupuestales en los procesos participativos del Acuerdo, que hubieran permitido priorizar el gasto por sector.

El diagnóstico es acertado, pero la Política se queda corta en las propuestas que buscan atender los enormes desafíos de la construcción de paz, así como en el rol —único— de financiador que le otorga al empresariado, lo que va en contravía de que sea protagonista a la hora de apalancar el progreso del país.

Una de las transformaciones más relevantes de esta Política tiene que ver con la narrativa, al reemplazar las palabras “paz” y “posconflicto” por “legalidad” y “estabilización”, respectivamente. Sin embargo, tampoco hay referencia a elementos centrales de la agenda de paz como la reconciliación, la convivencia o el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición<sup>1</sup>, lo que se aleja del mensaje de campaña de Duque, “Paz sin impunidad”.

**El diagnóstico es  
acertado, pero la  
Política se queda corta  
en las propuestas que  
buscan atender los  
enormes desafíos de la  
construcción de paz, así  
como en el rol —único— de  
financiador que le otorga  
al empresariado**

<sup>1</sup> El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición está compuesto de: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz, medidas de reparación integral para la construcción de la paz y Garantías de No Repetición.

## 1. Los empresarios en la estabilización

En la Política de Estabilización hay varias menciones al papel del empresariado colombiano en la construcción de paz. A nivel político, se les invita a que compartan la visión del Gobierno sobre la necesidad de “estabilizar los territorios”; a nivel de incentivos, se presenta un paquete de medidas para reactivar la inversión en las zonas más vulnerables, entre las que se destacan el programa Obras por Impuestos (OXI), el Régimen Especial de Tributación en municipios ZOMAC y un nuevo programa de beneficios para esfuerzos empresariales conjuntos. En tercer lugar, se enfatiza en la necesidad del relacionamiento constante por parte del gobierno con los gremios y en que “la mejor inversión para el sector privado es que no haya violencia”.

Frente a las exenciones tributarias en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), solo se menciona el compromiso de impulsar una norma más estricta, que establezca un filtro efectivo a las nuevas empresas que lleguen, de tal manera que se evite la evasión y se propenda por la generación de empleo. En cuanto a las OXI, se afirma que el programa “no genera incentivos para el sector empresarial” y por lo tanto “se replanteará por completo” por un modelo inspirado en el peruano. Aquí caben varias preguntas: ¿Qué se entiende por incentivos? ¿Deben ser únicamente de carácter tributario o se tendrán en cuenta los de carácter reputacional y de “good will” que generan los proyectos?

Como ya lo advirtió la FIP en su análisis “Obras por Impuestos: medida para transformar las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia”<sup>2</sup>, en la reciente Ley de Financiamiento el Gobierno realizó múltiples modificaciones al programa, con el objetivo de ampliar los incentivos para que las empresas

hagan uso del mecanismo. Se destacan la ampliación de los sectores sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos; la creación de los Títulos para la Renovación del Territorio, y que la naturaleza jurídica de los recursos corresponda a la naturaleza jurídica del contribuyente. Sin embargo, estas modificaciones no se mencionan en la Política de Estabilización.

En cuanto al mecanismo “Beneficios por esfuerzos conjuntos que propendan por el desarrollo”, en la Política se explica que busca la transferencia de tecnología y fomentar proyectos colectivos que viabilicen las ZOMAC. A cambio de este esfuerzo, las empresas tendrán descuentos tributarios de hasta el 20% de la inversión, y hasta el 30% si se transfiere tecnología. Sobre esto valdría la pena desarrollar puntos como: ¿Qué tipos de proyectos contempla el mecanismo? ¿Cómo se materializaría la exención? ¿Sobre qué impuestos? ¿Cuál es el límite de la exención?

**Que se asocie al empresariado únicamente con la inversión en las zonas más afectadas por el conflicto armado, es un modelo que prevalece en la visión general que tiene el Gobierno sobre la relación empresas-paz**

•••••

<sup>2</sup> Obras por Impuestos: Medida para transformar las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia ¿Mantenerlo? ¿Para qué? <http://www.ideas-paz.org/publications/posts/1698>

También sería recomendable ahondar sobre “la importancia de que el sector privado tenga una oficina que se dedique exclusivamente a la articulación de la estabilización”, ya que esa idea podría desconocer el carácter heterogéneo que tiene el concepto, muchas veces problemático, de “sector empresarial”, lo que haría difícil su materialización.

Que se asocie al empresariado únicamente con la inversión en las zonas más afectadas por el conflicto armado, es un modelo que prevalece en la visión general que tiene el Gobierno sobre la relación empresas-paz, y se confirma en el Plan de Desarrollo, que tampoco amplía este marco interpretativo. Otras alternativas más innovadoras y menos exploradas, que podrían diversificar el portafolio de política pública del Ejecutivo, son, por ejemplo, las alianzas entre el Estado y los empresarios en asuntos como la restauración de la confianza con las comunidades, el fortalecimiento de la gobernabilidad, el desarrollo regional y la promoción de la verdad y la justicia.

## 2. Por una nueva visión

El modelo para involucrar a las empresas en la construcción de paz que presenta la Política de Estabilización, concibe al empresariado como un actor distante a las dinámicas de la guerra y de la paz; un observador que puede proveer algún tipo de ayuda, pero esta no trasciende de la inversión y la financiación a cambio de exenciones tributarias. La FIP propone una visión más amplia: que se reconozca a la empresa como un actor del territorio donde opera y que ha sido afectado, de alguna manera, por el conflicto. Esto haría más robusta la articulación del sector empresarial con la estabilización.

Al reconocer los diversos niveles y matices de la relación entre la actividad empresarial y el conflicto, y al entender que las empresas están inmersas en las dinámicas del territorio, se abre un escenario de

incentivos que van más allá de los netamente económicos y tributarios.

Cuatro opciones que se pueden considerar:

- Restaurar o fortalecer la confianza con las comunidades y la institucionalidad en zonas de influencia de las empresas es fundamental para la sostenibilidad y viabilidad de la operación.
- Contar con entornos pacíficos, libres de violencia y un trámite adecuado de conflictividades en lo local, resulta beneficioso para el desempeño de las empresas.
- El fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática en las zonas de influencia, genera un ambiente de estabilidad que hará viable el negocio.
- Es necesario generar valor compartido y contribuir al desarrollo sostenible del territorio.

**La FIP propone una visión más amplia: que se reconozca a la empresa como un actor del territorio donde opera y que ha sido afectado, de alguna manera, por el conflicto**

Cualquier actor empresarial debe tener una gestión responsable en materia de Derechos Humanos, requisito fundamental para su contribución a la construcción de paz. Para esto, el Estado puede fomentar una cultura de respeto que promueva las acciones y políticas de la empresa en la materia.

Una vez exista un compromiso por el respeto a los DD.HH., la empresa estaría lista para promover el fortalecimiento de los mercados regionales –históricamente aislados en razón del conflicto armado–, gestionar programas de empleabilidad y capacitación, estimular emprendimientos locales e involucrar la producción de las comunidades dentro de su cadena de valor, al generar una relación de gana-gana. Para lograrlo, el Gobierno puede involucrar instituciones como el SENA, INNpursa y MinCIT, con el fin de promover, de la mano de las empresas, alianzas estratégicas que fortalezcan las capacidades productivas locales y el acceso a mercados.

Si bien los incentivos tributarios logran movilizar la inversión y la formalización empresarial, es necesario que estén condicionados y reglamentados de tal manera que se materialice efectivamente la inversión y que dialogue con las visiones de desarrollo local, se genere empleo y bienestar para las comunidades y no haya daño a las iniciativas privadas que ya existen.

Otro elemento fundamental, en línea con la Política de Estabilización, son los mecanismos de Obras por Impuestos y Obras por Regalías. Estos programas tienen la capacidad de apoyar la transformación requerida en materia de bienes y servicios públicos, así como el potencial para fortalecer la presencia del Estado en territorios afectados por el conflicto. A ello se suma que la retribución para las empresas incluye incentivos intangibles, como la reputación y la generación de confianza.

En la FIP consideramos que se deben continuar y robustecer estos mecanismos, dado su fuerte componente de transformación regional y su aporte al

fortalecimiento de las relaciones de confianza. Esto debe hacerse en el marco de la Hoja de Ruta de Estabilización, que se contempla en el Plan de Desarrollo 2018-2022.

Por otro lado, las instancias de planificación territorial y participación creadas en el Acuerdo de Paz también pueden ser útiles para fortalecer la institucionalidad y la gobernabilidad –prioridades de la estabilización–, en particular si se agiliza la materialización de la participación del sector empresarial en ellas. La Política de Estabilización no articula los instrumentos de planeación del Acuerdo, lo cual puede ser resuelto por el Plan de Desarrollo y las hojas de ruta que articularían e integrarían los Planes Nacionales Sectoriales, los Plan Marco de Implementación, los PATR, los PISDA y los PIRC.

**Si bien los incentivos tributarios logran movilizar la inversión y la formalización empresarial, es necesario que estén condicionados y reglamentados de tal manera que se materialice efectivamente la inversión y que dialogue con las visiones de desarrollo local**

Establecer estas guías de ejecución representa una oportunidad para involucrar de manera clara y activa al empresariado con tres objetivos:

- Incorporar transparentemente las visiones de desarrollo de la multiplicidad de actores del territorio.
- Generar los consensos necesarios en el proceso de transformación territorial que requiere la construcción de paz en Colombia.
- Impulsar políticamente la implementación de estas hojas de ruta, que son un instrumento clave para la transformación territorial.

El sector empresarial puede trabajar de la mano de la institucionalidad local y nacional, proporcionándole conocimiento especializado, haciendo coincidir su gestión e inversión social con los objetivos de política pública, participando en alianzas público-privadas que generen espacios de trabajo conjunto con actores gubernamentales, y promoviendo la vigilancia y veeduría ciudadana. Contar con entornos de gobernabilidad estables brinda seguridad jurídica y es un componente crucial para la construcción de paz.

También es necesaria la articulación del empresariado con el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Su participación en espacios como la Comisión de la Verdad le permitirá al país contar con un relato que incorpore las diferentes visiones y versiones sobre el conflicto, algo fundamental para la reconciliación y para la “paz sin impunidad”.

Otro tema, poco explorado, es lo que en la FIP llamamos Emprendimientos Estratégicos para la Paz. Se trata de iniciativas que se desarrollan en zonas muy afectadas por el conflicto, con el objetivo de generar ingresos a partir de actividades productivas lícitas. La mayoría de las veces surgen en el marco de programas estatales, que se desprenden de la im-

plementación del Acuerdo de Paz. Su éxito o fracaso depende de temas esenciales para la paz, como la reincorporación económica de los excombatientes y las alternativas productivas para hacerle frente a las economías ilegales.

Algunos ejemplos de este tipo de emprendimientos son:

**La reincorporación de excombatientes:** En muchos *Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)*<sup>3</sup> se vienen desarrollando iniciativas productivas bajo figuras asociativas producto del Acuerdo de paz. Estos emprendimientos se están dando en sectores como turismo, confecciones, producción agrícola y producción de alimentos y bebidas, entre otras. Fortalecer las capacidades empresariales, generar valor agregado, empoderar a las asociaciones y cooperativas y tener

**El sector empresarial puede trabajar de la mano de la institucionalidad local y nacional, proporcionándole conocimiento especializado, haciendo coincidir su gestión e inversión social con los objetivos de política pública**

<sup>3</sup> 19 de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, que sirvieron como áreas para la concentración y la dejación de armas para las FARC, se transformaron en espacios para capacitar a los excombatientes, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria. Fuente: Agencia para la Renovación del Territorio, 2019.

acceso a mercados, son elementos esenciales para el éxito de la reincorporación económica, que deben ser materia de política pública.

**La sustitución de cultivos de uso ilícito:** El éxito del tránsito de economías ilegales a economías legales —siendo la sustitución de cultivos una de las alternativas— depende, entre otros factores, de que las apuestas productivas cuenten con acceso real y estable a mercados ya consolidados. Esta transición exige el establecimiento y la sostenibilidad de asociaciones productivas que busquen la generación de valor. De la mano con el sector privado, el Estado puede impulsar el fortalecimiento de capacidades empresariales para dichas organizaciones y el acceso a mercados justos para sus productos o servicios.

Por la naturaleza económica de estos temas, el sector empresarial tiene diversas oportunidades para aportar a la viabilidad y sostenibilidad de las iniciativas productivas. Temas como la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la generación de encadenamientos productivos, el acceso a mercados, el fortalecimiento de capacidades empresariales, el apoyo en la generación de valor y la capacitación técnica, pueden ser objeto de la estrategia del Gobierno para potenciar la participación del sector privado en las zonas de conflicto y, además, una oportunidad para configurar y fortalecer el éxito de los emprendimientos locales a largo plazo.



## 4. Conclusión

### 01.

Para fortalecer la Política de Estabilización es necesario entender que las empresas hacen parte del territorio y que, como actores, han sido víctimas y han participado en las dinámicas de conflicto. Si se parte de esa noción, sería posible ampliar el margen de la política en términos de empresas y paz. Temas ausentes como la reconciliación, la justicia y el fortalecimiento de la confianza se vuelven relevantes cuando se parte de la horizontalidad de las relaciones entre los actores de un territorio.

### 02.

El Gobierno tampoco puede desatender los llamados Emprendimientos Estratégicos para la Paz, que no son solo una alternativa económica sostenible para los territorios. En el marco del Acuerdo de Paz, pueden convertirse en una ventana de oportunidad para hacerle frente a las economías y actividades ilegales, así como soporte activo para la reincorporación de los excombatientes.

### 03.

Existe un espacio amplio de oportunidades para las empresas en la construcción de paz que debe llenarse. Este documento brinda una serie de propuestas y alternativas que tienen como propósito abrir este espectro. La FIP se ha empeñado en desarrollar un modelo que ofrece un marco de acción para aquellas empresas que quieran aportar a la construcción de paz<sup>4</sup>, y que puede ser útil para el Gobierno a la hora de formular estrategias de articulación del sector empresarial con la agenda de estabilización.

.....

<sup>4</sup> Cómo construir paz desde las empresas <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/590fb882ac88a.pdf>



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305.  
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

# Los empresarios en la Política de Estabilización

Por una nueva visión