



INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

2013-2014



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Ruta a la
prosperidad colectiva

El Consejo Privado de Competitividad (CPC) es una organización sin ánimo de lucro cuyo objeto es impulsar y apoyar políticas y estrategias que en el corto, mediano y largo plazo permitan mejorar significativamente la competitividad del país. El CPC sirve como articulador e interlocutor entre el sector público, el sector privado, la academia y otras organizaciones interesadas en la promoción de la competitividad y las políticas públicas relacionadas.

El CPC fue creado en 2006 por un grupo de empresarios y universidades interesadas en la innovación y la productividad, y se enfoca en liderar y participar en procesos de gran impacto en la agenda económica y social del país. Tiene como misión contribuir al diseño y formulación de políticas públicas –en un marco de alianzas público-privadas– que redunden en aumentos de riqueza y bienestar de la población.

El CPC comparte la visión de país para 2032 y busca ser un agente determinante para la transformación de Colombia en una economía más exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado, que cuente con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, que propicie la convergencia regional, que mejore las oportunidades de empleo formal y que reduzca sustancialmente la pobreza.



INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

2013-2014

MIEMBROS DE NÚMERO



INVERSIONES MUNDIAL S.A.



corona



PTESA



MIEMBROS ASOCIADOS



McKinsey&Company



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Rosario Córdoba, *Presidente*

Marco Llinás, *Vicepresidente*

EQUIPO TÉCNICO

Clara Patricia Martín, *Investigadora Asociada*

Juan Felipe Quintero, *Investigador Asociado*

Daniel Gómez, *Investigador Asociado*

Víctor Fernández, *Investigador Asociado*

Omar Herrera, *Investigador Asociado*

José Fernando Torres, *Investigador Asociado*



www.compitem.com.co

twitter.com/ColombiaCompitem

Dirección: Cra 9. No. 70 A - 35 Piso 4, Bogotá - Colombia.

Teléfono: (571) 7427413

Adriana Camacho, *Correctora de estilo*

.PUNTOAPARTE BOOKVERTISING

Andrés Barragán, *Director editorial*

Mateo Zúñiga, *Director de Arte*

Erik Naranjo, *Diseñador*

.Puntoaparte
bookvertising

www.puntoaparte.com.co

ISSN 2016-1430. Copyright © 2013

Impreso en Bogotá D.C.

el 21 de Octubre de 2013 por Zetta Comunicadores.

Íconos cortesía de Laurent Patain, Olivier Guin, Ben Rex Furneaux, Anton Khristolubov, Connie Shu y Matthew Hock de The Noun Project.

CONSEJO DIRECTIVO

David Bojanini, *Presidente Consejo Directivo*
Grupo de Inversiones Suramericana

Antonio Celia, *Vicepresidente Consejo Directivo*
Promigas

José Alejandro Cortés, *Sociedades Bolívar*

César Caicedo, *Colombina*

Carlos Enrique Moreno, *Organización Corona*

MIEMBROS DE NÚMERO

Alexander Montoya, *AlG Seguros Colombia S.A.*

Luis Alberto Botero, *Alianza Team*

Ernesto Fajardo, *Alpina*

Carlos Enrique Cavalier, *Alquería*

Carlos Raúl Yepes, *Bancolombia*

Jorge Esteban Giraldo, *Bimbo de Colombia*

Gustavo Adolfo Carvajal, *Carvajal*

Carlos Jacks, *Cemex*

César Caicedo, *Colombina*

Guillermo Trujillo, *Federación Nacional de Cafeteros*

José Alberto Vélez, *Grupo Argos*

David Bojanini, *Grupo de Inversiones Suramericana*

Carlos Enrique Piedrahíta, *Grupo Nutresa*

Alfonso Ocampo, *Harinera del Valle*

Francisco Thiermann, *IBM de Colombia*

Rose Marie Saab, *Independence*

David González, *Intel*

Harold Eder, *Inversiones Manuelita*

Santiago Piedrahíta, *Inversiones Mundial*

Carlos Andrés Uribe, *Ladrillera Santa Fe*

Carlos Enrique Moreno, *Organización Corona*

Antonio Celia, *Promigas*

Jaime Gutiérrez, *Ptesa*

Adriana Bernal, *Red Assist*

Álvaro José Henao, *Smurfit Kappa Cartón de Colombia*

José Alejandro Cortés, *Sociedades Bolívar*

Luis Fernando Peláez, *Sofasa*

Josefina Agudelo, *TCC Inversiones*

Francisco José Barberi, *Tecnoquímicas*

Marcelo Boffi, *The Coca-Cola Company*

Carlos Arturo Londoño, *Valorem*

MIEMBROS ASOCIADOS

Luis Carlos Villegas, *ANDI*

Gustavo Mutis, *Centro de Liderazgo y Gestión*

Julián Domínguez, *Confecámaras*

Jaime Bueno, *Consultor y socio KPMG*

Camilo Granada, *FTI Consulting*

Andrés Cadena, *McKinsey & Company*

Rafael Mejía, *SAC*

Amnon Levav, *SIT*

Pablo Navas, *Universidad de los Andes*

Jesús Ferro, *Universidad del Norte*

Hans-Peter Knudsen, *Universidad del Rosario*

Juan Luis Mejía, *Universidad EAFIT*

Francisco Piedrahíta, *Universidad ICESI*

Jorge Humberto Peláez S.J., *Universidad*

Javeriana de Cali

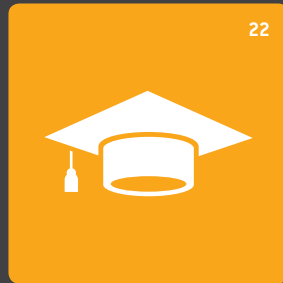
Ramón de la Torre



CONTENIDOS



INTRODUCCIÓN



EDUCACIÓN



SALUD



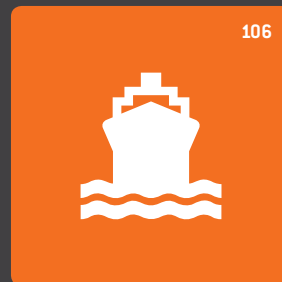
PENSIONES



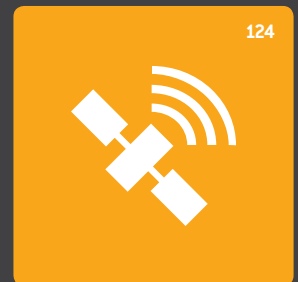
MERCADO LABORAL
Y FORMALIZACIÓN



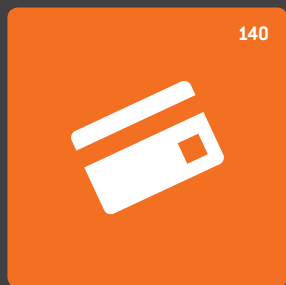
CIENCIA, TECNOLOGÍA
E INNOVACIÓN



INFRAESTRUCTURA,
TRANSPORTE Y LOGÍSTICA



TECNOLOGÍAS
DE LA INFORMACIÓN
Y LAS COMUNICACIONES



SISTEMA FINANCIERO



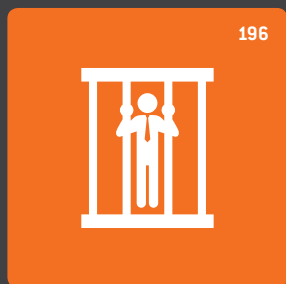
SISTEMA TRIBUTARIO



PROMOCIÓN
Y PROTECCIÓN
DE LA COMPETENCIA



JUSTICIA



CORRUPCIÓN



ENERGÍA



POLÍTICA COMERCIAL



POLÍTICA
DE CAMBIO ESTRUCTURAL





PRESENTACIÓN

2013 - 2014

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

8

Desde su creación en 2007, el Consejo Privado de Competitividad se puso la tarea de elaborar anualmente el Informe Nacional de Competitividad, con el ánimo de que el país cuente con información oportuna y actualizada respecto al estado de cada una de las variables que afectan la competitividad. Hoy, el Consejo Privado de Competitividad presenta al país, en su séptima versión, el Informe Nacional de Competitividad 2013-2014: Ruta a la Prosperidad Colectiva.

El informe contiene, como todos los años, un análisis exhaustivo de las condiciones de competitividad en diferentes frentes, los avances logrados durante el año en los mismos, así como los rezagos y la agenda pendiente. Igualmente, el informe hace una serie de propuestas encaminadas a mejorar la competitividad y productividad del país.

El interés por mejorar los indicadores de competitividad del país viene desde hace varios años, dos décadas específicamente. Inicialmente como una iniciativa de cada gobierno y enfoque de sector público. En 2006 se creó el Sistema de Nacional de Competitividad, hoy Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI), al interior del cual, mediante la interlocución continua entre el sector público y el privado, se pueden identificar los cuellos de botella y plan-

tear las soluciones para superarlos. El trabajo público-privado al interior del sistema ha sido exitoso, al punto que hoy es ejemplo en el mundo. Su éxito se basa esencialmente en la confianza que se ha logrado establecer entre las partes, ya que desde un comienzo, la participación del sector privado en el sistema se ha concentrado exclusivamente en la búsqueda del interés general y nunca en la del interés particular.

De igual forma, al interior del sistema es claro el rol que juega cada una de las partes. El sector público, como proveedor de los bienes públicos, entre los que se encuentra la política pública, y el sector privado, en su papel de generador de riqueza y de valor agregado en la economía.

Cuando se creó el Sistema Nacional de Competitividad, el país definió la Vi-

sión 2032 y se impuso como meta convertirse en el 2032 en el tercer país más competitivo de América Latina, con un nivel de ingreso per cápita equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza.

Para el logro de esta meta ambiciosa, el sistema elaboró una agenda de largo plazo que trascendiera los gobiernos de turno y le permitiera al país iniciar un proceso de crecimiento económico continuo y sostenido. En esta se incluyeron todos los pasos necesarios para la



construcción de la institucionalidad del SNCEL y se estableció un plan de trabajo para abordar los cuellos de botella en diferentes frentes –educación; mercado laboral y formalización; ciencia, tecnología e innovación; infraestructura, transporte y logística; TIC; sistema financiero; sistema tributario; entre otros– que inhibían la competitividad de la economía en general. Igualmente, en la misma se planteó la necesidad de que el país se sumergiera en un proceso de transformación productiva que le permitiera diversificar su oferta productiva.

Pese a estos esfuerzos y al relanzamiento de la Agenda Nacional de Competitividad en julio de 2012 por el presidente Santos, el país no ha logrado grandes avances. Esto se debe en buena parte a que no ha podido superar los requerimientos básicos de una economía para poder competir. Esto es calidad de las instituciones, entre las cuales está la Justicia y el Congreso, así como las entidades públicas y privadas; cobertura neta y calidad de la educación; buenos indicadores de salud; y calidad de la infraestructura. De hecho es precisamente en estos pilares básicos en los que el país obtiene año tras año las peores calificaciones en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

Es fundamental que Colombia entienda la importancia de avanzar en la agenda de competitividad que se impuso desde que se creó el sistema, no sólo porque el país se está quedando rezagada frente a aquellos con los que compite, sino porque es esta la única forma como el país podrá ser más próspero.

La competitividad no sólo es un trabajo de largo plazo, sino que requiere también del trabajo conjunto de todos los actores de la sociedad. Difícilmente puede un gobierno avanzar en com-

petitividad sin el acompañamiento, por ejemplo, de la rama judicial y del Congreso. Tampoco podrá hacerlo sin la participación activa y el compromiso del sector privado trabajando día a día por mejorar su propia productividad.

Colombia tiene actualmente una oportunidad única para avanzar hacia una mayor prosperidad gracias a que cuenta con los recursos provenientes de las regalías. Es fundamental que las regiones valoren la importancia de contar con estos recursos, que pueden ser temporales, para avanzar en su competitividad y desarrollo. Aquí al sector privado le cabe una enorme responsabilidad. El sector privado, con su visión de largo plazo, se convierte en un actor fundamental al momento de establecer las apuestas productivas de las regiones y también en la identificación de los cuellos de botella que podrían afectar el desarrollo de las mismas.

Espero que el informe sea una pieza clave para mantener el foco y no desviarnos de la Visión 2032. El gran reto hacia adelante es garantizar la continuidad del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y la ejecución de la Agenda Nacional de Competitividad por parte de todas las entidades del Estado que tienen la ejecución de las políticas públicas a su cargo.

Por su esfuerzo en la elaboración del VII Informe Nacional de Competitividad, agradezco al equipo del Consejo Privado de Competitividad: a Marco Llinás, vicepresidente; a los investigadores Juan Felipe Quintero, quien estuvo a cargo de la coordinación del informe, Clara Patricia Martín, Daniel Gómez, Víctor Fernández, Omar Herrera, José Fernando Torres y al personal administrativo.

De manera similar, ofrezco un reconocimiento a todo el equipo del sector

público y privado que nos acompaña en el sistema Nacional de Competitividad e Innovación por su gran sentido de compromiso en la implementación de nuestra agenda de trabajo. De manera muy especial, al señor presidente de la República, Juan Manuel Santos y a Catalina Crane, Alta Consejera Presidencial para la Gestión Pública y Privada, por abrir siempre un espacio de discusión para la agenda y prioridades del Consejo Privado de Competitividad.

Por último, a todos los miembros del Consejo Privado de Competitividad, gracias por su confianza y permanente y generoso apoyo. Su interés y constante participación han contribuido al fortalecimiento institucional de esta entidad en los últimos años, a la consolidación de una agenda de trabajo con prioridades claras y pertinentes y a los resultados concretos conseguidos para el país hasta ahora.

ROSARIO CÓRDOBA GARCÉS

Presidente,
Consejo Privado de Competitividad



INTRODUCCIÓN



CONTEXTO GENERAL

Cuatro años han pasado y el país no ha visto mayores avances en materia de competitividad. Por lo menos eso es lo que indica el Indicador Global de Competitividad 2013-2014 del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), el cual se ha convertido en el principal referente en materia de competitividad a nivel mundial. En 2009 el país se ubicaba en el puesto 69 entre 133 países. Cuatro años después se encuentra en la misma posición entre 148 países (ver gráfico 1).

Esta situación aleja al país de cumplir con la visión, establecida hace siete años en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI), de que “al año 2032 Colombia va a ser uno de los tres países más competitivos de América Latina”¹. Mientras en 2006 –cuando se determinó dicha visión– el país ocupaba el quinto lugar en América Latina, en 2013 ocupa el séptimo puesto (ver cuadro 1).

Lo más preocupante es que en los últimos años países del vecindario han logrado avances sustanciales en este indicador. Entre 2009 y 2013 Panamá avanzó 19 posiciones, al pasar del puesto 59 al puesto 40. En este mismo período,

Perú –que se encontraba por detrás de Colombia en 2009– avanzó 17 posiciones para ubicarse en 2013 en el puesto 61. Más sorprendente aún, Ecuador avanzó 34 posiciones y se ubicó en 2013 justo detrás de Colombia, en el puesto 71. El caso de Ecuador deja una gran lección para el resto de países de la región: la competitividad se mejora con hechos².

La imposibilidad de avanzar en materia de competitividad debe llevar a una profunda reflexión sobre los esfuerzos que se vienen implementando. Si bien es mucho lo que se viene haciendo en este frente, continuar con las dinámicas que se traen es posiblemente la receta más

segura para no avanzar y para seguir viendo cómo el país es sobrepasado por otros países de referencia.

La necesidad de que el país se sacuda en esta materia se hace más imperante en la medida en que parece estar llegando a su fin el “viento de cola” que representó el ciclo alcista de los precios de los *commodities*—derivado de los crecimientos en la demanda de países como China e India— para países emergentes como Colombia³. La favorabilidad de los términos de intercambio del país en la última década posiblemente disminuyó la importancia de la agenda de competitividad, la convirtió en algo de lo cual el país

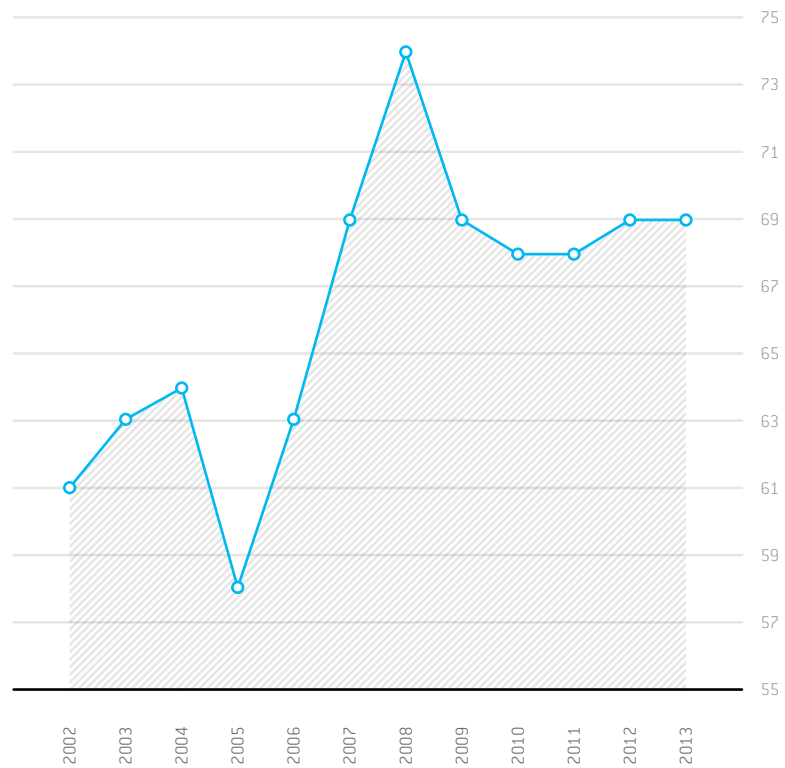
-
1. Para la visión completa, ver Conpes 3527 de 2008.
 2. Para más detalles, ver Consejo Privado de Competitividad [agosto de 2013].
 3. Ver, por ejemplo, Velasco, A. (2013), Ocampo, J. A. (2013) y Hausmann, R. (2013 a).



CUATRO AÑOS DESPUÉS, COLOMBIA SE ENCUENTRA EN LA MISMA POSICIÓN EN EL INDICADOR DE COMPETITIVIDAD DEL WEF

Gráfico 1. Evolución de Colombia en el Indicador Global de Competitividad del WEF.

 Puesto



Fuente: WEF

EN VEZ DE AVANZAR HACIA CONVERTIRSE EN EL TERCER PAÍS MÁS COMPETITIVO DE LATINOAMÉRICA, COLOMBIA HA VENIDO RETROCEDIENDO

Cuadro 1. Top 10 de países latinoamericanos en el Indicador Global de Competitividad del WEF en 2006 y 2013.

Nota: Los datos de los años 2006-2007 corresponden a los datos para 2006 obtenidos del Reporte Global de Competitividad 2007-2008, los cuales presentan correcciones en relación con los del Reporte Global de Competitividad 2006-2007.

Fuente: WEF.

Los 10 países más competitivos en Latinoamérica

	En 2006-2007 entre 122 países	En 2013-2014 entre 148 países
1	Chile (27)	Chile (34)
2	México (52)	Panamá (40)
3	El Salvador (53)	Costa Rica (54)
4	Panamá (60)	México (55)
5	Colombia (63)	Brasil (56)
6	Brasil (66)	Perú (61)
7	Costa Rica (68)	Colombia (69)
8	Argentina (70)	Ecuador (71)
9	Perú (78)	Uruguay (85)
10	Uruguay (79)	Guatemala (86)



no necesariamente dependía para lograr los niveles de crecimiento de los últimos años. Sin embargo, las señales de que este contexto internacional puede estar cambiando deben encender las alarmas sobre el crecimiento potencial del país en los próximos años. De ser ciertas estas señales, la agenda de competitividad del país cobra más urgencia que nunca.

Más aún, luego del crecimiento del ingreso per cápita de los últimos años⁴, el país podría caer en la “trampa de los ingresos medios”⁵. Este fenómeno radica en que, luego de un vigoroso proceso de crecimiento basado en las ventajas comparativas que ofrece la abundancia de recursos naturales y de mano de obra barata, los países no logran mantener estas tasas de crecimiento y caen en un estancamiento económico, en la medida en que estas ventajas desaparecen. Por lo tanto, una agenda de competitividad de gran calado se convierte en la única forma de que el país evite este riesgo; en particular si se tiene en cuenta que Colombia necesitará mantener –o incluso incrementar– su reciente ritmo de crecimiento bajo un potencial escenario posconflicto en el que muy posiblemente se incrementarán las demandas sociales.

En este sentido, y en línea con la reciente literatura de desarrollo económico, este Informe Nacional de Competitividad (INC) 2013-2014 plantea una agenda de competitividad de gran envergadura (ver gráfico 2), que, de implementarse, permitiría al país avanzar en esta materia. De acuerdo con Rodrik (2013), los países sólo logran altos crecimientos sostenidos

en el tiempo en la medida en que implementen a profundidad dos tipos de agenda. En primer lugar, una agenda horizontal (o de inversión en los fundamentales, como él la llama), la cual debe apuntar a mejorar los fundamentales microeconómicos para todos los sectores de forma transversal –tales como la mejora en la calidad de educación básica y media (ver capítulo Educación), la construcción de principales corredores logísticos (ver capítulo Infraestructura, Transporte y Logística), la mejora en eficiencia de la justicia (ver capítulo Justicia), la flexibilización del mercado laboral (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización), por citar algunos ejemplos–.

En segundo lugar, una agenda vertical (o de Cambio Estructural, como la llama Rodrik) (ver capítulo Política de Cambio Estructural) que apunte a fomentar la transformación del aparato productivo colombiano, a partir de la implementación de medidas que solucionen las distorsiones y cuellos de botella que limitan la productividad de sectores existentes y el surgimiento de nuevos sectores o actividades económicas de mayor productividad. Debido a que infortunadamente no se pueden abordar de manera simultánea estos cuellos de botella para todos los sectores y actividades económicas, en algunos casos esta agenda implica establecer prioridades. La evidencia empírica muestra que han sido los países que han implementado agendas verticales profundas –que logran transformar las fisonomías de sus aparatos productivos– los que se han convertido en los

milagros económicos de los últimos 50 años, tales como Corea del Sur, Malasia, Tailandia, China y el mismo Chile⁶.

De acuerdo con Rodrik (2013), los países que sólo abordan agendas transversales logran crecimientos lentos de sus economías. Aquellos que sólo abordan agendas verticales registran crecimientos coyunturales. Sólo aquellos que logran combinar a profundidad ambos tipos de agenda alcanzan altas tasas de crecimiento sostenido en el tiempo (ver gráfico 3).

Desde su creación en 2006, el SNCel se ha dedicado principalmente a implementar una agenda de competitividad de tipo transversal, en la medida en que en Colombia existe un gran consenso sobre este tipo de agenda, más no así en el caso de la agenda vertical. En particular, porque esta última se tiende a asociar con el desacreditado modelo de sustitución de importaciones que fue implementado en el país hace varias décadas. A pesar de esto, el país viene llevando a cabo una cantidad de esfuerzos descoordinados que cabrían dentro de lo que se podría catalogar como Política de Cambio Estructural.

Ahora bien, la debilidad de la actual agenda de competitividad radica en que –por un lado– la profundidad de la agenda horizontal y la velocidad con que se viene implementando tienen mucho espacio de mejora. Por otro lado, la inexistencia de una política que articule los diferentes actores y esfuerzos en materia de agenda vertical limita su impacto. Por tanto, de seguir así, el país se podría estar ubicando en el peor de los escenarios que describe Rodrik (2013), lento mejoramiento

4. El ingreso per cápita en Colombia pasó de US\$5.864 en 2000 a US\$10.611 en 2012 en paridad de poder adquisitivo. Fuente: Fondo Monetario Internacional.

5. Ver Reina, M. (2013).

6. Ver, por ejemplo, Rodrik, D. (2007).

LA AGENDA DE COMPETITIVIDAD QUE PRESENTA EL INC 2013-2014 TIENE DOS ARISTAS: UNA HORIZONTAL Y UNA VERTICAL

Gráfico 2. Agenda de Competitividad planteada por el Consejo Privado de Competitividad.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

PARA LOGRAR CRECIMIENTOS ALTOS Y SOSTENIDOS SE DEBE CONJUGAR LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AGENDA HORIZONTAL Y UNA AGENDA VERTICAL PROFUNDAS

Gráfico 3. Agenda horizontal y vertical en el marco de una agenda de competitividad.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.



**Cuadro 2.** Estado de avance de la Agenda Nacional de Competitividad (primer semestre 2013).

Grupo de acciones	Acciones terminadas	Acciones con avance satisfactorio	Acciones con retrasos	Acciones sin avances y/o con retrasos significativos	Total de acciones
Educación	1	5	6	4	16
Salud	0	0	0	1	1
Pensiones	0	0	0	0	0
Mercado Laboral y Formalización	1	3	1	2	7
Ciencia, Tecnología e Innovación	3	7	1	1	12
Infraestructura, Transporte y Logística	3	6	4	8	21
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	2	3	2	0	7
Sistema Financiero	0	3	0	1	4
Sistema Tributario	1	0	0	0	1
Promoción y Protección de la Competencia	0	2	0	1	3
Justicia	0	0	0	4	4
Corrupción	2	4	0	0	6
Energía	0	1	0	0	1
Política Comercial	2	3	3	1	9
Política de Cambio Estructural*	1	5	2	4	12
Total	16	42	19	27	104

Nota: Hubo 5 acciones que se unificaron con otras de la Agenda y otras 5 que fueron formalmente eliminadas por decisión bilateral entre el Mineducación y la Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada. * Incluye acciones de Sostenibilidad, ya que en este INC 2013-2014 no se incluyó un capítulo sobre este tema.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.



de fundamentales y ligera política de cambio estructural, lo cual lo llevaría a un crecimiento económico marginal en el mejor de los casos.

La situación descrita anteriormente es corroborada por la profundidad y el estado de avance de la Agenda Nacional de Competitividad (ANC), que fue lanzada por el presidente Santos en julio de 2012 en el marco del SNCel. Esta agenda contiene alrededor de 104 acciones –resultado de un ejercicio de priorización– que apuntan a mejorar diferentes dimensiones de la competitividad del país. La mayoría de estas acciones se podría catalogar bajo el ámbito de agenda horizontal, y otras tantas bajo el ámbito de agenda vertical. Cada una de ellas cuenta con responsables (i.e. Ministerios y otras agencias públicas), fecha de culminación e hitos, que permiten hacer seguimiento a su implementación. Luego de un año de haber sido lanzada, este INC 2013-2014 presenta el estado de avance de la ANC –de acuerdo con el criterio del CPC– a corte primer semestre de 2013 (ver cuadro 2), a partir de información de las diferentes entidades responsables que recoge el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

De las 104 acciones, ya hay 16 (en azul) que se encuentran culminadas y 42 (en verde) que se encuentran en implementación de acuerdo con los tiempos estipulados. Las otras 46 (en amarillo y rojo) presentan algún tipo de atraso. El detalle de cada una de las acciones y su respectivo estado de avance

se presentan en cada uno de los capítulos del INC 2013-2014.

Ahora bien, es importante anotar que una mejora en competitividad del país no es responsabilidad exclusiva del Gobierno nacional. Más aún, desde hace varios años se viene repitiendo en el marco del SNCel la frase “la competitividad es local”, que tiene profundas implicaciones sobre la responsabilidad de los actores del nivel local en la competitividad del país. La competitividad de un país es local en la medida en que buena parte de ella se debe gestionar desde lo local. Sin embargo, salvo unas cuantas excepciones, se evidencia una gran debilidad de la institucionalidad para la competitividad a nivel local y de sus agendas. A pesar de los esfuerzos que se han hecho desde el nivel nacional del SNCel, en general, hay que seguir fortaleciendo institucionalmente las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) para que realmente se conviertan en los espacios de discusión y definición de las visiones de competitividad de largo plazo de los departamentos, y así puedan cumplir con el papel que les otorga la Ley del Plan Nacional de Desarrollo⁷.

Esto es inquietante en la medida en que, al igual que el Gobierno nacional tiene que implementar agendas horizontales y verticales en materia de competitividad, a nivel local deben existir agendas análogas. Más aún, buena parte de la acción en materia de la agenda vertical del país debe tomar lugar a nivel local, toda vez que muchas de las distorsiones

y los cuellos de botella que limitan la productividad de sectores y actividades económicas son particulares al contexto geográfico donde estos se ubican, por lo que sólo se pueden identificar y abordar desde este nivel (ver capítulo Política de Cambio Estructural). Por lo tanto, si el país realmente quiere mejorar en materia de competitividad, será clave garantizar que a nivel local existan una institucionalidad y unas capacidades que permitan abordar estas agendas.

Finalmente, ningún esfuerzo de los gobiernos nacional y locales será fructífero si el sector privado no hace lo que le corresponde. Desde hace un poco más de un año –en particular, a través de una serie de foros realizados alrededor del país denominados “Empresas Productivas, País Competitivo”–, el CPC ha venido insistiendo en que existe mucho espacio para mejorar la productividad al interior de las empresas, lo cual redundaría en la mejoría de la competitividad del país. Ámbitos como la innovación, la logística, el uso de TIC, la capacitación del capital humano, la gestión de operaciones y de negocio, el uso de instrumentos financieros, el trabajo de *clusters*, el trabajo con universidades, entre otros, son sólo algunos ejemplos de áreas en las cuales el sector privado colombiano podría instrumentar buenas prácticas y así mejorar su productividad.

Por lo tanto, es crucial que el sector privado colombiano reconozca su corresponsabilidad con la competitivi-

7. De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1450 de 2011, las CRC son el espacio articulador de diferentes instancias locales relacionadas a la competitividad departamental: “Las CRC coordinarán y articularán al interior de cada departamento la implementación de las políticas de desarrollo productivo; de competitividad y productividad; de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.



dad del país e identifique las diferentes áreas donde podría mejorar su productividad. Incluso las empresas más grandes y productivas del país son susceptibles de este tipo de mejora. Lo más importante es que para implementar este tipo de acciones, el sector privado no tiene que esperar a que el sector público cumpla con su parte de la agenda de competitividad.

¿QUÉ ESPERAR EN ESTE INFORME?

El INC 2013-2014 incluye en esta ocasión 15 capítulos: Educación; Salud; Pensiones; Mercado Laboral y Formalización; Ciencia, Tecnología e Innovación; Infraestructura, Transporte y Logística; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Sistema Financiero; Sistema Tributario; Promoción y Protección de la Competencia; Justicia; Corrupción; Energía; Política Comercial; y Política de Cambio Estructural.

Como todos los años, el INC 2013-2014 hace un diagnóstico sobre la situación actual del país en diferentes dimensiones que impactan su competitividad. En el diagnóstico se incorporan los avances que ha hecho el Gobierno en cada una de estas dimensiones, incluido el estado de avance de la ANC del SNCel. Por último, en cada capítulo se hacen recomendaciones que deberían ayudar a profundizar la agenda de competitividad, de manera que el país pueda dar los saltos cuánticos que se esperan de él en esta materia.



En el capítulo **Educación** se muestra cómo el país sigue teniendo problemas en materia de cobertura, calidad y pertinencia de su educación. Si Colombia quiere contar con un capital humano que apalanque, su visión de competitividad tendrá que

tomar decisiones políticas profundas como poder evaluar a todos sus maestros – independientemente del estatuto al que estos pertenezcan– y elevar la importancia que se les da a los esfuerzos para el cierre de brechas de capital humano –tal como el montaje del Marco Nacional de Cualificaciones y el sistema que lo soporta–.



En el capítulo **Salud** se examinan los problemas que el sistema de salud del país tiene y que han resultado en un proyecto de reforma por parte del Gobierno. A pesar de los avances en cobertura de las últimas décadas y del desligue parcial de la financiación de la salud a través de la nómina formal que se derivó de la Reforma Tributaria de 2012, el sistema de salud colombiano muestra niveles de calidad inaceptables y una sostenibilidad financiera en entredicho. Mejorar en estos aspectos implicará reformas importantes que generen incentivos para una mayor promoción y prevención en salud, además de instrumentar una agenda de competitividad para abordar los cuellos de botella en materia de productividad del sector.



En el capítulo **Pensiones** se analiza el sistema pensional colombiano desde la óptica de los tres problemas estructurales que lo aquejan: baja cobertura para las personas en edad de pensionarse; inequidad tanto entre quienes reciben –o podrían recibir– una pensión, como entre quienes la reciben y quienes no, e insostenibilidad financiera en el largo plazo. A partir de este análisis, se hacen recomendaciones de manera que se puedan corregir estos problemas estructurales y se tenga un sistema pensional en línea con la visión de competitividad del país.



En el capítulo **Mercado Laboral y Formalización** se analizan varios cuellos de botella que impiden un correcto funcionamiento del mercado laboral, lo que impide una mayor generación de empleo y formalidad. Entre estos cuellos de botella están los altos costos laborales no salariales –a pesar de su reducción en la pasada Reforma Tributaria–, la distorsión que ejerce un salario mínimo tan alto como el que existe en el país en relación con la productividad laboral, los costos de contratación y despido y las barreras a la movilidad laboral. Además de proponer soluciones a estos problemas, el capítulo reconoce que muchas de las explicaciones detrás de la informalidad son específicas a los sectores y a la ubicación geográfica de estos. Por tanto, será clave masificar la puesta en marcha de agendas a nivel de sector-región para la formalización.



En el capítulo **Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel)** se muestra cómo el país sigue sin consolidar una estrategia nacional en la materia. Si bien los recursos de regalías para CTel son un avance importante, los esfuerzos que realizan múltiples entidades del nivel nacional –como Colciencias, Bancóldex (Innpulsa), SENA, entre otras– se dan sin mayor articulación, lo que genera duplicidades y vacíos de instrumentos en la oferta institucional para el fomento de la CTel. En este sentido, es clave organizar los esfuerzos que viene haciendo el país en la materia. Para ello, se debe trabajar a partir del esfuerzo que viene realizando el Comité Técnico Mixto de Innovación del SNCel, el cual viene mapearando esta oferta institucional con el fin de facilitar la coordinación entre entidades y de presentarla de forma organizada y sencilla ante sus potenciales clientes



—sector privado, academia, centros de investigación, etc.— mediante una ventanilla única de instrumentos. También será crucial articular la agenda de CTel del país como soporte de la Política de Cambio Estructural que propone el INC 2013-2014.



En el capítulo **Infraestructura, Transporte y Logística (IT&L)** se argumenta que

los cuellos de botella del país en esta materia van más allá de los atrasos en infraestructura y pasan por una agenda en materia de transporte y logística que debe ser instrumentada de forma paralela a la agenda en infraestructura. Más aún, acontecimientos recientes muestran cómo el país ha dado marcha atrás en materia de regulación del sector transporte. Luego de haber desmontado la tabla de fletes, el Ministerio de Transporte ha generado una serie de normativas —tales como el congelamiento del parque automotor de camiones de carga y la posible prohibición de cobrar fletes por debajo de los “costos eficientes” que calcula el Ministerio— que limitan la competitividad del sector privado colombiano.



En el capítulo **Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)** se

reconocen los avances que ha hecho el país en cuanto a cobertura de banda ancha y acceso a telefonía móvil, pero queda como gran reto la apropiabilidad de estas TIC. Además, se hace referencia a cómo las TIC pueden apoyar la instrumentación de la agenda de competitividad del país en temas como educación, justicia y salud. Por otro lado, además de resaltar la importancia de una agenda vertical para abordar los cuellos de botella que limitan el desarrollo del sector TIC, se insiste en la necesidad de arti-

cular este sector con las necesidades específicas en materia de TIC de otras apuestas sectoriales del país, en particular aquellas de los departamentos.



De acuerdo con el capítulo sobre el **Sistema Financiero**,

un sistema alineado con una mayor competitividad del país debe tener tres características. Primero, debe ser sólido y estable. Segundo, debe fomentar el acceso y el uso adecuado de productos financieros. Tercero, los costos de los servicios financieros deben responder a estructuras de costo y a regulaciones eficientes. Si bien el sector financiero colombiano ha hecho avances importantes en función de estos principios, claramente existe mucho espacio por mejorar. Por ejemplo, el país sigue sin contar con una estrategia de promoción del mercado de valores con objetivos de largo plazo. Tampoco cuenta con una Estrategia Nacional de Educación Financiera y Económica que determine, entre otros, los arreglos institucionales que aseguren la coordinación entre las entidades —tanto públicas como privadas— para su implementación.



En el capítulo sobre el **Sistema Tributario** se destaca

el avance que representó la Reforma Tributaria de 2012, en la medida en que esta redujo de forma importante los costos laborales no salariales, al desligar parcialmente la financiación del ICBF, el SENA y la salud de la contratación formal. Sin embargo, la estructura tributaria colombiana sigue presentando una serie de inconvenientes que vulneran los principios constitucionales de equidad vertical (progresividad), equidad horizontal y eficiencia, con los que debería cumplir. Por ejemplo, el umbral salarial a partir del cual se empieza a tributar en el país

sigue siendo bajo frente a estándares internacionales. El IVA continúa con un gran número de exenciones y exclusiones que no tienen mayor justificación técnica. En materia de tributos locales también existen muchos problemas. Una de las recomendaciones al respecto es la necesidad de desplegar un esfuerzo desde el nivel nacional para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales en materia de gestión fiscal.



El capítulo **Promoción y Protección de la Competencia**,

por su lado, analiza el estado y el avance de la política de competencia a la luz de cuatro aspectos específicos que, a juicio del CPC, se pueden mejorar para que la implementación de la política en esta materia sea más efectiva. Estos aspectos son: normatividad, estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), gestión de la SIC, y política de abogacía de la competencia. En particular, se recomienda evaluar la conveniencia de separar la SIC en dos entidades, con el fin de crear una Autoridad Nacional de Competencia que se encargue única y exclusivamente de la implementación de la política de protección de la competencia en el país, la cual estaría regida por un órgano colegiado.



En el capítulo **Justicia** se muestra cómo el desempeño

de la rama judicial impacta negativamente al país en los diferentes indicadores de competitividad, en la medida en que el país cuenta con uno de los sistemas judiciales más ineficientes e inefectivos del mundo. Más que continuar con un enfoque “tradicional” bajo el cual los problemas de la justicia se resuelven con cambios regulatorios adicionales, este capítulo invita a pasar



a enfoques que mejoren la productividad del sistema, con medidas tales como la implementación de una agenda de TIC para el sector, el fortalecimiento de las capacidades organizacionales y de los sistemas de incentivos, el uso de estadísticas y analítica de datos para mejorar su eficiencia, entre otras.



El capítulo **Corrupción** analiza los avances más importantes que ha tenido el país en el último año en materia de política anticorrupción. A pesar de estos avances, el sector privado colombiano sigue considerando que la corrupción es el factor más problemático para hacer negocios en el país. Por tanto, se deben profundizar los esfuerzos en la materia. En este sentido, el capítulo presenta algunas recomendaciones tanto para el sector público como para el sector privado. Por ejemplo, se propone replicar la experiencia de otros países que han creado equipos para el diseño de políticas desde el punto de vista de “Economía del Comportamiento” (*Behavioural Economics*) con el fin de reducir la corrupción. Adicionalmente se recomienda al sector privado crear programas de cumplimiento de obligaciones anticorrupción, con el objetivo de que sus empresas establezcan medidas pertinentes para evitar la comisión de delitos de corrupción.



El capítulo **Energía** sostiene que el sector eléctrico colombiano ha tenido una evolución de largo plazo favorable en términos de sostenibilidad financiera,

cobertura y confiabilidad del servicio. Sin embargo, se considera fundamental que este sector contribuya aún más a una mayor competitividad del país, a través de la adopción de medidas que permitan alcanzar precios más competitivos y un mayor nivel de consumo, sin deteriorar la sostenibilidad financiera de las empresas del sector energético y los incentivos a la inversión. En este sentido, se espera que se adopten las recomendaciones prioritarias que surgieron del estudio elaborado por ECSIM, el cual fue posible gracias a una alianza público-privada que el CPC acompañó. Si bien el capítulo se enfoca en el funcionamiento del mercado eléctrico, también incluye un recuadro con algunas consideraciones sobre el mercado de gas natural, debido a la fuerte interdependencia entre estos dos mercados.



En el capítulo sobre **Política Comercial** se muestra cómo —a diferencia de lo que cree la opinión pública— Colombia sigue siendo un país cerrado al comercio internacional y con una oferta exportable cada vez menos diversificada y sofisticada. Esto se debe, en parte, a debilidades en la política comercial del país tales como: falta de capacidad para enfrentar restricciones no arancelarias; persistencia de altos grados de protección arancelaria en ciertos sectores de la economía; falta de efectividad de la política comercial en materia de diversificación de los destinos comerciales; una estructura arancelaria que ha generado distorsiones en los incentivos para la agregación de valor; y falta de alineación entre la política comercial y los

esfuerzos que viene haciendo el país en materia de política industrial moderna.



El último capítulo es sobre la **Política de Cambio Estructural (PCE)**. Si bien en otros capítulos del INC se abordan elementos que podrían ser parte de la agenda vertical de competitividad⁸, este es el capítulo en el cual se profundiza en ella. El país viene implementando una serie de esfuerzos que se podrían catalogar como de política industrial moderna. Sin embargo, estos esfuerzos no corresponden a una política que articule los diferentes actores y esfuerzos. Más que volver a las justificaciones teóricas para una política de este tipo en el país, este capítulo hace propuestas concretas para poner en orden lo que se viene haciendo en la materia. En este sentido, se proponen nuevos arreglos institucionales —tanto del nivel nacional como del local— para la coordinación y la implementación de la política; se pone sobre la mesa una alternativa para resolver el dilema de la priorización; se propone una revisión exhaustiva de la “caja de herramientas” bajo la política, además de sugerir una serie de instrumentos faltantes; se sugiere el establecimiento de reglas claras, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y se recomiendan roles para el sector privado en el marco de esta política.



Convencido de la correspondencia de lo local en materia de competitividad, el CPC presenta este año por primera vez, como una publicación que complementa el INC 2013-2014, su **Índice Departamental de**

8. Por ejemplo, brechas de capital humano (capítulo Educación), necesidades de logística específica (capítulo IT&L), agendas de CTel particulares (capítulo CTel), desarrollo del sector TIC y su apoyo a demás apuestas productivas del país (capítulo TIC), abordaje de barreras no arancelarias para la oferta exportable (capítulo Política Comercial), entre otros.



Competitividad (IDC) 2013⁹, el cual fue elaborado en conjunto con el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (CEPEC) de la Universidad del Rosario. Se pretende que este IDC, que saldrá anualmente junto al INC, se convierta en el principal referente en materia de competitividad subnacional del país. Entre los múltiples usos que podrá tener el IDC, se espera que sirva de guía en el momento de definir los programas de gobierno en materia de competitividad por parte de los mandatarios de las entidades territoriales. Adicionalmente, este indicador debe servir de referente para la discusión y la definición de las agendas de competitividad y prioridades en el marco de las CRC. También deberá ser una fuente para identificar buenas prácticas que implementen departamentos con buen desempeño en las diferentes dimensiones que mide el IDC y que podrán ser replicadas por las demás entidades territoriales. Por último, será una herramienta para los ciudadanos y la opinión pública, quienes podrán hacer un monitoreo del desempeño de su departamento y exigir mejores resultados a sus mandatarios en el IDC.

Si el país quiere avanzar en materia de competitividad no sólo tendrá que acelerar la implementación de su agenda de competitividad, sino que esta debe ser de una mayor profundidad, tanto en su arista horizontal como en la vertical, tal como se propone en el INC 2013-2014. Como todos los años, se espera que este documento no sólo se convierta en el termómetro para medir cómo va el país en diferentes dimensiones que impactan su competitividad, sino que sirva de guía no

sólo para lo que resta del actual Gobierno —en los diferentes capítulos se podrá encontrar una serie de acciones que se podrían llevar a cabo durante 2014—, sino que se convierta en insumo para la definición del programa del próximo Gobierno que comenzará en agosto de 2014.

Lo anterior en la medida en que en los próximos años el país va a necesitar una profundización de su agenda de competitividad si no quiere ver en riesgo su potencial de crecimiento. Si bien este INC no aborda todos los elementos que pudiera tener una agenda de competitividad, sí constituye una buena base para definir la agenda de competitividad que deberá implementar el país durante los próximos cuatro años. Adicionalmente, junto con su Índice Departamental de Competitividad, este INC deberá también dar luces a los actores públicos y privados del nivel local, en la medida en que ellos tienen una responsabilidad ineludible con la competitividad del país.



REFERENCIAS

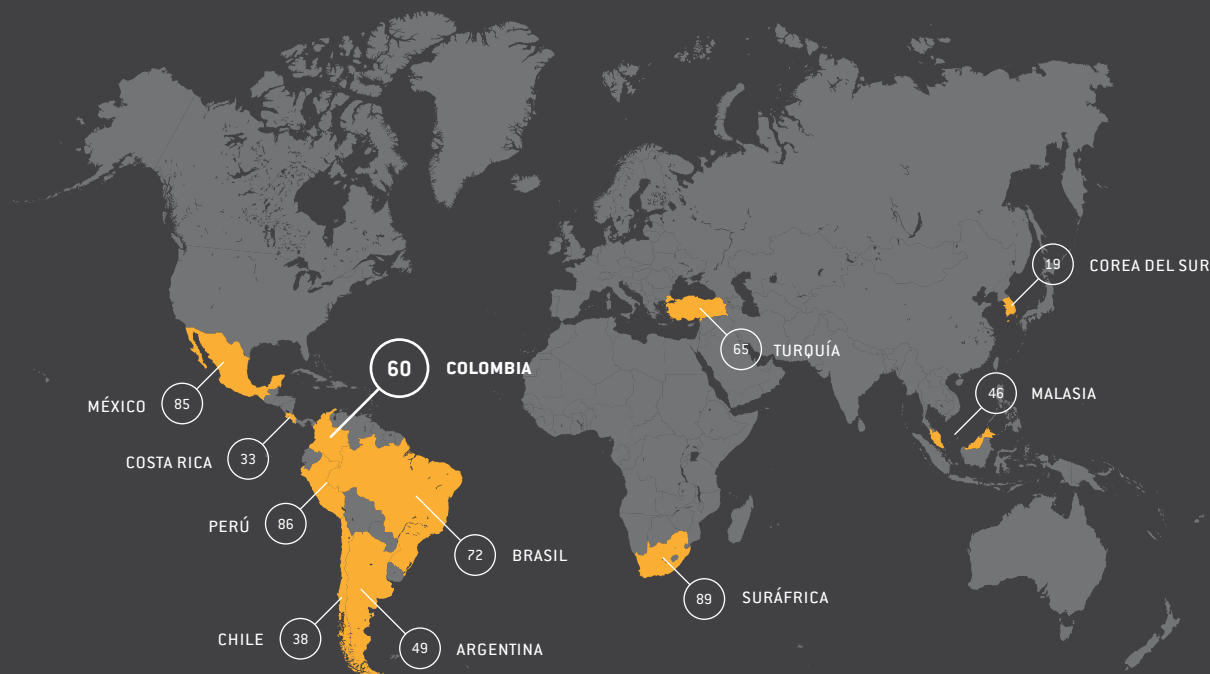
- 1 Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2013). *Índice Departamental de Competitividad 2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario.
- 2 Consejo Privado de Competitividad. (2013, agosto). *Compite 24*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.

- 3 DNP (2008). *Conpes 3527: Política Nacional de Competitividad y Productividad*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 4 Hausmann, R. (2013, 30 de agosto). *The End of the Emerging-Market Party*. Project Syndicate.
- 5 Ocampo, J. A. (2013, 27 de agosto). *The Global Implications of Falling Commodity Prices*. Project Syndicate.
- 6 Reina, M. (2013, junio). *La Economía Colombiana: Notables Avances y Grandes Desafíos*.
- 7 Rodrik, D. (2013). *The Past, Present, and Future of Economic Growth*. Global Citizen Foundation.
- 8 Rodrik, D. (2007). "Industrial Policy for the Twenty-First Century", *One Economics Many Recipes*, Princeton University Press.
- 9 Velasco, A. (2013, 11 de septiembre). *Emerging Market's Nirvana Lost*. Project Syndicate.

9. Para más detalle, ver Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2013).



EDUCACIÓN



Formación para el Trabajo y Educación Superior. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país con mejor formación).

Fuente: WEF (2013).



El acceso a una educación pertinente y de calidad es indispensable para reducir la desigualdad, incrementar la productividad laboral y transformar el aparato productivo de un país. Existe amplia evidencia de la correlación entre el nivel educativo de la población y el crecimiento económico de un país¹.

Colombia ha hecho esfuerzos importantes por mejorar el acceso a la educación, al igual que su calidad y su pertinencia. Sin embargo, todavía existen grandes retos, especialmente si se tiene en cuenta que el país ocupa el puesto 98 en el pilar de Educación Primaria y Salud –luego de perder 13 posiciones– y el puesto 60 en el de Educación Superior y Formación para el Trabajo, entre 148 países, según el más reciente Reporte Global de Competitividad 2013-2014 del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés). La situación es aún más preocupante si se mira el Anuario de Competitividad Mundial del *Institute for Management Development* (IMD), en el que entre 60 países, el país ocupa el puesto 58 en el pilar de Educación².

Con esto en mente, el país ha fijado una serie de acciones en materia de educación dentro de su Agenda Nacional de Competitividad (ANC), lanzada por el presidente de la República en julio de 2012. La ANC incluye 16 acciones orientadas a mejorar cobertura, calidad y pertinencia de la educación. A pesar de estos compromisos, el cuadro 2 muestra la existencia de importantes rezagos en el estado de avance de estas acciones.

En este capítulo se presenta un diagnóstico sobre el avance de los indicadores y de las políticas públicas en materia educativa, y se dan recomendaciones para el mejoramiento de la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación en el país, con miras a cumplir el objetivo que se ha propuesto de ser uno de los tres países más competitivos de América Latina al año 2032.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

PRIMERA INFANCIA

Posiblemente uno de los pocos puntos en los que coinciden la economía, la sociología, la neurociencia, la pediatría, la pedagogía y la medicina es en que la inversión en primera infancia es la más importante y la más rentable desde los puntos de vista individual y social (Vargas, 2009). En Colombia, la Ley 1098 de 2006 estableció las normas para la atención integral de la infancia y la adolescencia en Colombia. A partir de ella, se creó el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional (Mineducación), que desde comienzos de este gobierno pasó a ser par-

te del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), bajo el marco de la estrategia De Cero a Siempre.

El gráfico 1 muestra que la cobertura de la atención a la primera infancia aún es muy baja, a pesar de haber pasado de 560.000 niños en 2010 a cerca de 750.000 en mayo de 2013³, sobre un total de 2,5 millones de niños y niñas menores de 5 años reportados en el Sisbén III como población pobre y vulnerable (cobertura de 30%).

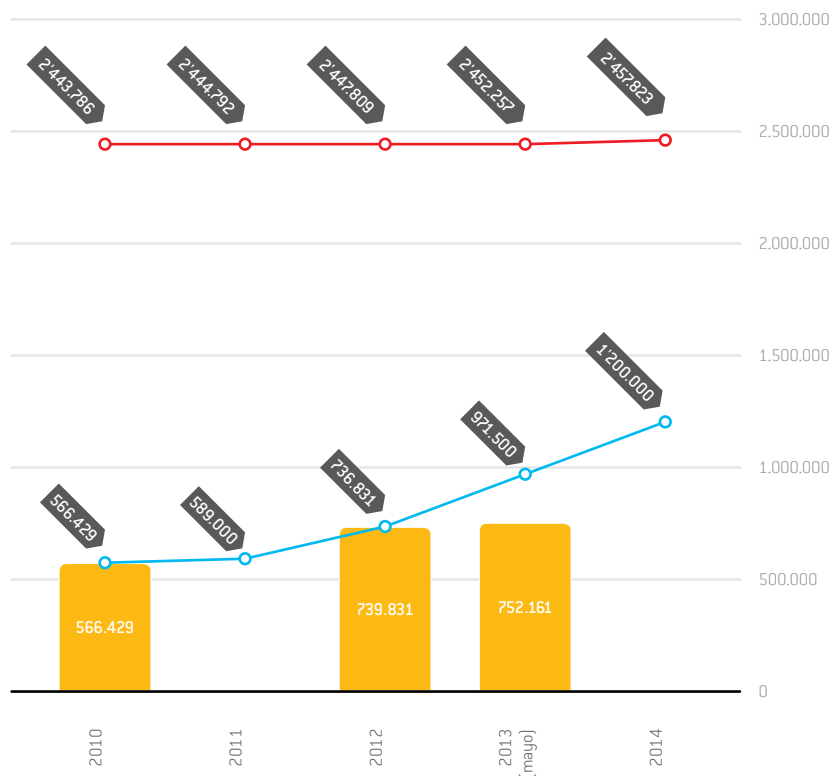
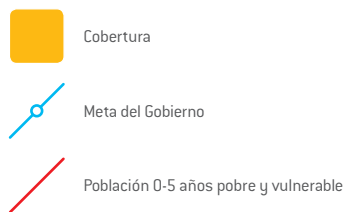
Con el fin de cumplir las metas establecidas de atender integralmente 1,2 millones de niños y niñas menores de 5 años a 2014, la estrategia De Cero a Siempre ha tomado la decisión de potenciar algunos de los programas “tradicionales” del ICBF (e.g. Hogares Comunitarios, Madres Comunitarias, entre otros) y avalarlos como estrategias de atención integral, unificando una población que era atendida en los programas tradicionales a aquella que se atiende integralmente bajo el esquema de la estrategia. Con esto se ha logrado aumentar significativamente el número de niños atendidos integralmente en los últimos tres años.

1. Ver, por ejemplo, Hanushek & Wößmann (2007); (Stevens & Weale, 2003) y Barrera-Osorio et al. (2012).
2. Este pilar incluye indicadores de gasto público, cobertura, calidad y pertinencia de la educación, entre otras.
3. Estos datos incluyen información de los programas del ICBF, Mineducación y Entes Territoriales.



EL GOBIERNO TODAVÍA SE ENCUENTRA LEJOS DE CUMPLIR SU META DE CUBRIR A 1,2 MILLONES DE NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS A 2014, META QUE INCLUSO SE QUEDA CORTA CON RESPECTO A LA POBLACIÓN OBJETIVO

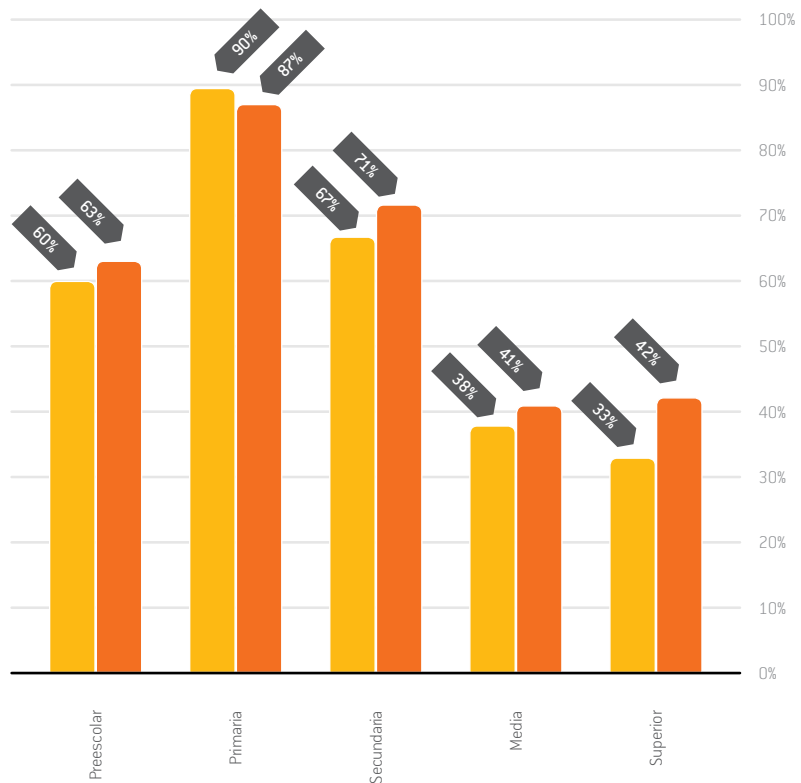
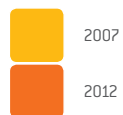
Gráfico 1. Evolución de la Atención a la Primera Infancia en Colombia, resultados y metas 2010-2014.



Fuente: SIGOB, ICBF y Sisbén III.

AUNQUE HAY AVANCES IMPORTANTES EN CUANTO A MATRÍCULA, AÚN PREOCUPAN LAS BAJAS COBERTURAS EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, MEDIA Y SUPERIOR

Gráfico 2. Cobertura Neta en Educación por niveles 2007 y 2012.



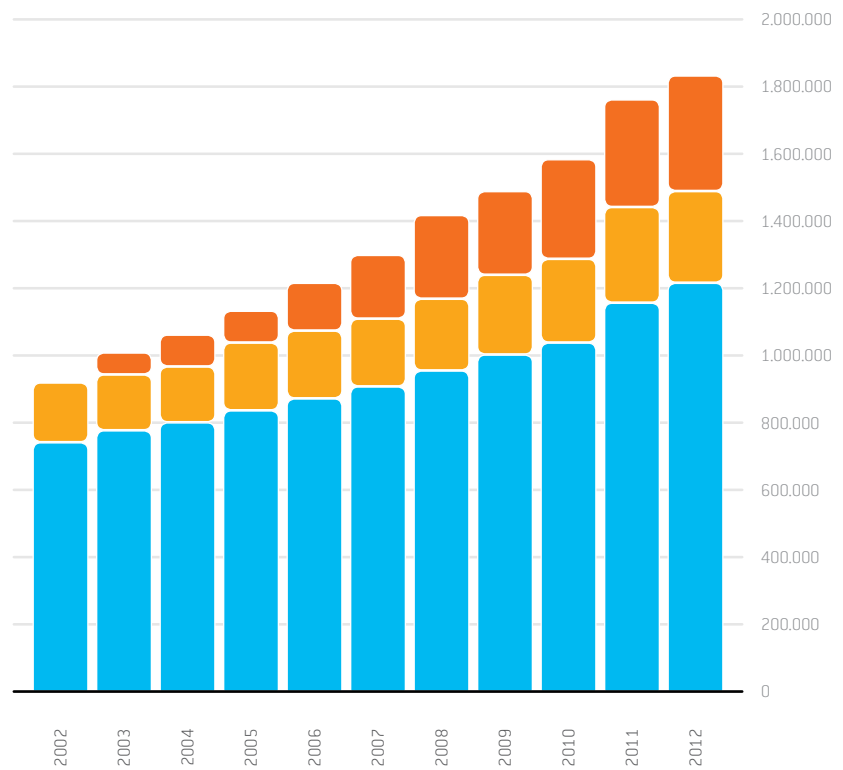
Nota: La cobertura de Educación Superior es una cobertura bruta y se calcula como el total de la matrícula sobre la población entre 17-21 años.

Fuente: Mineducación.



LA PARTICIPACIÓN DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y TECNOLÓGICA HA AUMENTADO CONSIDERABLEMENTE EN LA ÚLTIMA DÉCADA, IMPULSADA PRINCIPALMENTE POR UNA CRECIENTE MATRÍCULA DEL SENA.

Gráfico 3. Matrícula de Educación Superior por nivel de formación del programa, 2002-2012.



Fuente: Mineducación, Sistema Nacional de Instituciones de Educación Superior (SNIES).

A pesar de esto, es evidente la falta de voluntad política, en especial a nivel local, para que se logre atender a todos los niños menores de edad en condiciones de vulnerabilidad.

COBERTURA

El acceso a la educación es indispensable para impulsar la movilidad social y disminuir la desigualdad. El gráfico 2 muestra las coberturas netas por nivel educativo en 2007 y 2012. Salvo en el caso de educación primaria, en todos los niveles se ha venido aumentando la cobertura. A pesar de esto, la cobertura en preescolar sigue siendo baja, en la medida en que

uno de cada tres niños de 5-6 años no se encuentra matriculado. También es preocupante el caso de la educación media, pues sólo cuatro de cada 10 adolescentes de entre 15 y 17 años se encuentran matriculados en este nivel, situación que empeora en el sector rural.

Se han incluido acciones en la ANC enfocadas en mejorar la infraestructura física de las instituciones educativas del país, a través de la figura de alianzas público-privadas, mediante la cual se ha dado prioridad a la reconstrucción de 40 sedes educativas afectadas por la ola invernal en varios departamentos del país. Adicionalmente, el Mineducación ha incluido dentro de su plan de mejoramiento

de la calidad educativa la construcción y la reparación de más de 3.500 sedes y la construcción de 30 megacolegios.

La cobertura en educación superior, por otro lado, ha aumentado y se empieza a acercar a la meta que se ha fijado el Gobierno (50%). Sin embargo, incluso si la alcanza, Colombia se encontrará rezagada en el contexto latinoamericano, al situarse detrás de países como Cuba (115%), Venezuela (78%), Argentina (71%), Uruguay (63%) y Chile (59%) (Unesco, 2009)⁴. El gráfico 3 muestra cómo los grandes avances se han dado principalmente por un crecimiento exorbitante en la matrícula del SENA –cerca a 600% en nueve años–, frente a un

4. Los datos de cobertura de Unesco representan la matrícula en todos los niveles universitarios, incluidos doctorados y maestrías, para una base de población de 17-26 años. Sobre esta base, en 2009 Colombia presentaba una cobertura en educación superior de 37%.



incremento significativo, pero gradual, de la matrícula universitaria y del resto de la matrícula en programas técnicos profesionales y tecnológicos (TyT) –cercano a 50% para los últimos diez años. Este crecimiento acelerado de la oferta del SENA ha permitido que se cumplan las metas de reducir la brecha entre la matrícula universitaria y la de programas TyT, pero se ha hecho en perjuicio de garantías mínimas de calidad de esta formación.

Más aún, surge la pregunta de si el país debe apostarle a cubrir sus necesidades de formación TyT, principalmente a través de un SENA cuasi-monopólico y gratuito. Además, un informe de la Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas (REDTT) (2011) muestra cómo los aportes de la Nación a las 32 universidades públicas recogen 98,2% del total del gasto en educación superior, lo que muestra gran concentración en la asignación⁵. Sólo en tres universidades se concentra cerca de 50% del gasto público en educación superior, lo que va en contravía de los objetivos de diversificación de la oferta de programas TyT y de desconcentración geográfica (Gómez, 2012).

Como parte de la ANC, el Mineducación ha venido trabajando en convocatorias que buscan que las IES formen alianzas estratégicas regionales con sectores productivos, organizaciones sociales y gobiernos locales, para el for-

talecimiento de la educación técnica profesional y tecnológica. En 2013 se abrió una nueva convocatoria que busca apoyar 30 nuevas alianzas en diferentes regiones del país, teniendo en cuenta las apuestas productivas regionales y del país como criterios de selección, con el fin de garantizar la pertinencia de los programas propuestos⁶. Sin embargo, sólo se espera crear 15.000 nuevos cupos, frente a los 100.000 que abrirá el SENA para formación tecnológica en su nuevo programa “100.000 oportunidades para los jóvenes.” Por otro lado, es de anotar que la participación del sector productivo en estas alianzas ha sido muy baja, en parte por las demoras que conlleva la obtención del Registro Calificado para los programas de formación⁷.

CALIDAD

La calidad de la educación básica y media, medida por los resultados en las pruebas internacionales PISA 2009⁸ y PIRLS 2011⁹ (gráficos 4 y 5, respectivamente), presenta un panorama desalentador. Aunque en ambas pruebas los estudiantes colombianos han ido mejorando frente años anteriores, siguen presentando unos de los peores resultados entre los países participantes. En PISA, a Colombia le faltaría mejorar en las tres pruebas para situarse delante de Chile, Uruguay y México, mientras en PIRLS

ocupó el puesto 39 entre 45 países. En ambas pruebas más de 60% de los estudiantes colombianos se ubicó en niveles de desempeño bajo¹⁰.

En cuanto a evaluaciones internas, el gráfico 6 muestra los resultados en los exámenes de Estado (Saber 11) de los estudiantes matriculados en programas de educación superior para los últimos 14 años. Los resultados muestran cómo año a año, y en la medida en que se ha ido incrementando la matrícula, ha venido aumentando también el porcentaje de estudiantes matriculados en educación superior con resultados bajos en esta prueba. Si bien se destacan los esfuerzos de inclusión educativa que esto implica, esta situación evidencia que existe un problema de calidad que debe ser atendido.

En cuanto a la calidad de la educación superior, el panorama no es mejor. Sólo 10% de las IES del país (28) cuenta con acreditación de alta calidad¹¹ y ni siquiera estas se encuentran bien posicionadas a nivel mundial. El cuadro 1 muestra claramente que son muy pocas las universidades del país que se encuentran reportadas en los rankings mundiales, y en los latinoamericanos e iberoamericanos, Colombia aún se encuentra detrás de países como Chile, Brasil, México y Argentina.

Por otro lado, existen deficiencias en la calidad de la formación TyT en el país

5. Sin contar aportes al SENA.

6. El proyecto de alianzas estratégicas de 2013 es la segunda fase de un proyecto del año 2010 financiado por la CAF.

7. El Registro Calificado es el estándar de calidad mínimo que debe cumplir un programa de educación superior como prerrequisito para ser ofrecido y desarrollado por una IES.

8. PISA mide las competencias de estudiantes de 15 años en las áreas de lectura, ciencia y matemáticas. Colombia también participó en 2012, pero los resultados oficiales no se conocerán hasta finales de 2013.

9. PIRLS es una prueba que evalúa las competencias en lectura de los estudiantes de 9-10 años de edad (usualmente en 4º de primaria).

10. Para PIRLS esto corresponde a los niveles “bajo” y “muy bajo”, mientras que para PISA corresponde a “Nivel 1” y “Debajo de 1”.

11. Estas 28 IES concentran 20% del total de la matrícula, lo que implica que el 80% (1,5 millones de estudiantes) restante no accede a instituciones con garantías de alta calidad.

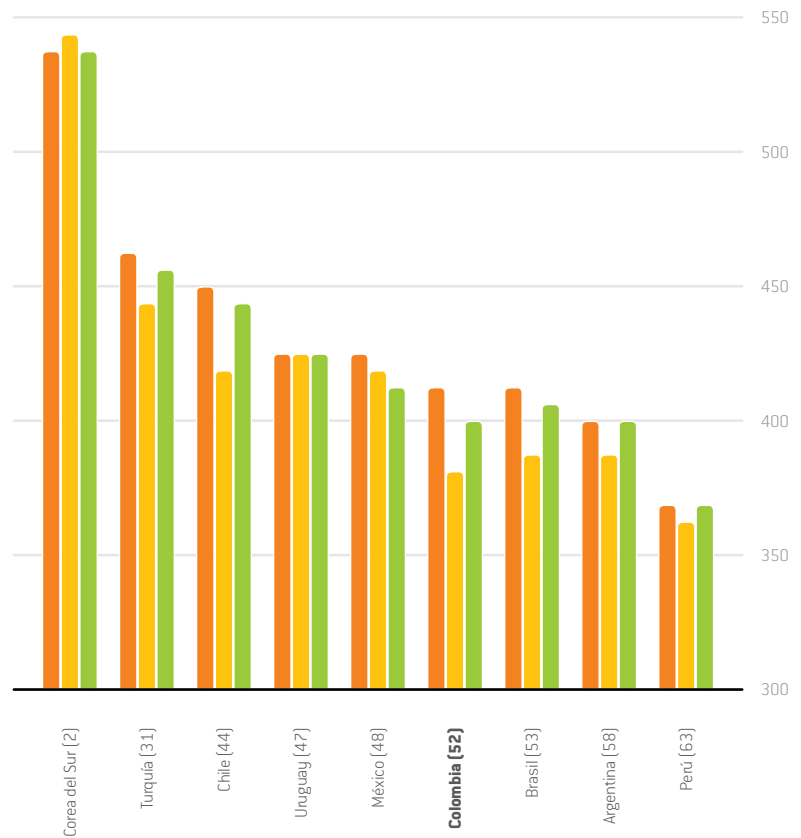


COLOMBIA PUNTÚA MUY BAJO EN LAS PRUEBAS INTERNACIONALES DE CALIDAD EDUCATIVA

2013 - 2014

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

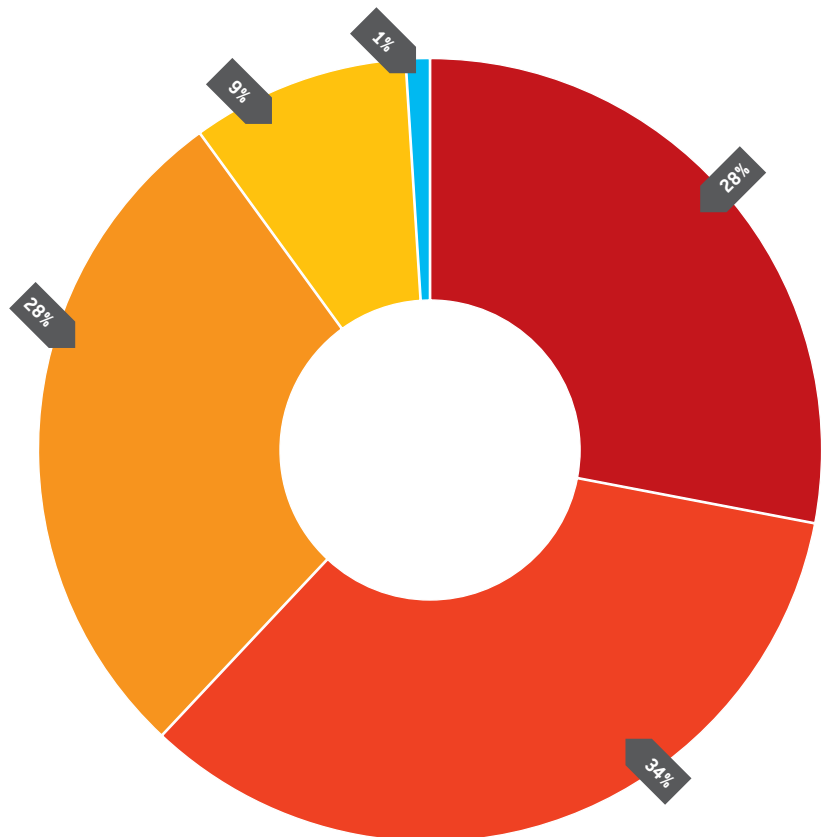
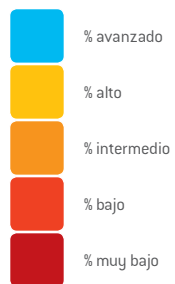
Gráfico 4. Puntaje promedio y puesto general en PISA 2009.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en PISA 2009.

Nota: El puesto, en paréntesis, corresponde al ocupado en la prueba de lectura de PISA 2009, en la cual se hizo especial énfasis ese año.

Gráfico 5. Distribución porcentual de los estudiantes colombianos en PIRLS 2011.



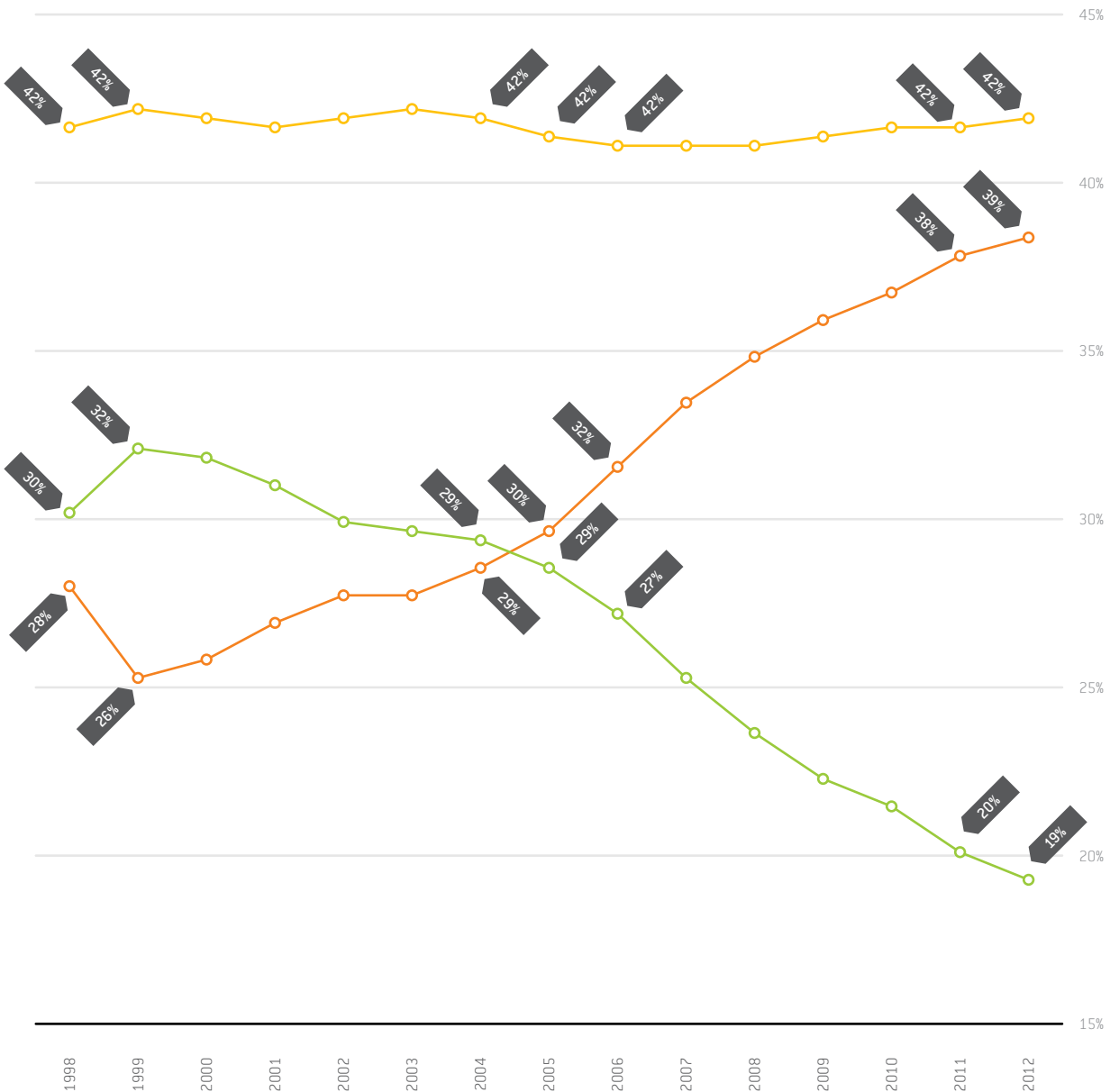
Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en PIRLS 2011.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



LA PROPORCIÓN DE PUNTAJES ALTOS EN EL SABER 11 SE HA IDO DETERIORANDO EN EL TIEMPO, ACOMPAÑADA DE UN AUMENTO EN EL PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CON PUNTAJES BAJOS

Gráfico 6. % de Matriculados en Educación Superior en Colombia, según puntaje en examen de Estado (ICFES o Saber 11), 1998-2012.



Fuente: Mineducación, Sistema de Prevención y Análisis a la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES).

Nota: Se toma la clasificación "Bajo, Medio y Alto" tal y como es reportada por el Ministerio de Educación - SPADIES.

Alto

Medio

Bajo



SON MUY POCAS LAS UNIVERSIDADES DE TALLA MUNDIAL EN EL PAÍS, SEGÚN LOS RANKINGS INTERNACIONALES. CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS ESTÁN POR DELANTE DE COLOMBIA

Cuadro 1. Número de instituciones educativas en los mejores puestos en rankings internacionales de universidades, según país.

Nota: El Academic Ranking of World Universities (ARWU) fue el primer ranking universitario en hacerse a nivel mundial y lo realiza el Instituto de Educación Superior de Shanghai Jiao Tong University, China. El ranking de QS es realizado por el centro de información de educación superior Quacquarelli Symonds, el cual realiza un ranking Mundial y uno para Latinoamérica, teniendo en cuenta indicadores de internacionalización, investigación y reputación, entre otros. Por último, el ranking de SCImago para Iberoamérica se basa en indicadores bibliométricos que dan cuenta del nivel de investigación de las universidades.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en ranking QS 2012/2013, ARWU 2012 y SCImago 2013.

País	QS 2012/2013	ARWU 2012	QS 2012/2013	SCImago 2013
	Top 400 en el mundo	Top 500 en el mundo	Top 100 en Latinoamérica	Top 200 en Iberoamérica
Corea del Sur	11	10	-	-
Malasia	5	1	-	-
Brasil	3	6	28	69
Argentina	3	1	19	18
Suráfrica	2	3	-	-
Chile	2	2	13	13
México	2	1	14	21
Colombia	2	0	12	7
Turquía	0	1	-	-
Perú	0	0	3	2

que dificultan un mayor reconocimiento de este tipo de formación por parte del mercado laboral y de la sociedad en general. Por ejemplo, en las pruebas Saber Pro, los estudiantes en programas TyT tienen en promedio puntajes muy inferiores en competencias genéricas (lectura crítica, inglés, razonamiento cuantitativo y escritura) a los obtenidos por estudiantes en programas universitarios (Gómez, 2012). Por el lado del SENA, aunque ahora casi todos sus programas de formación TyT cuentan con Registro Calificado, persisten dudas sobre su calidad. Desde hace dos años el SENA ha empezado a evaluar sus programas de formación tecnológica,

y los resultados revelan que, en comparación con programas similares, los estudiantes del SENA obtienen un puntaje promedio menor en las competencias genéricas¹² (ICFES, 2013). Actualmente el SENA trabaja en el diseño de currículos para reforzar la enseñanza de competencias básicas, algo que hasta el momento no se contemplaba como prioritario.

Por último, vale la pena reconocer que el Gobierno ha dado pasos para promover y hacer seguimiento a la educación superior en las diferentes regiones del país, a través del programa Travesías por la Educación Superior y el índice de progreso de la educación superior, que

contempla indicadores de cobertura, calidad y logro (graduados). Los resultados del índice muestran avances importantes a nivel país, pero una situación preocupante de inequidad a nivel regional¹³ (Mineducación, 2013).

La calidad del docente como principal determinante de la calidad educativa

Diversos estudios sugieren que el factor que más incide sobre la calidad de la educación es la calidad de los docentes (McKinsey y Co., 2010; Ome, 2013b). En contraste, el gráfico 7 muestra cómo en

12. Las tres pruebas que han presentado los estudiantes del SENA hasta el momento se han hecho de manera voluntaria. Los resultados son ilustrativos, aunque no son estadísticamente representativos.

13. Para mayor detalle ver Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2013).



Colombia la mayoría de quienes se están formando en Ciencias de la Educación – es decir, los futuros profesores de los niños colombianos– obtuvo resultados bajos en la prueba Saber 11, lo que denota el bajo nivel de quienes ingresan a la formación docente en Colombia¹⁴. Un estudio de Barrera-Osorio et al. (2012) muestra, además, que aquellos estudiantes matriculados en estas carreras obtienen resultados inferiores en la Prueba Saber Pro que los de otras carreras. Es decir, no sólo el capital humano que está ingresando a estas carreras no es bueno, sino que la formación que reciben no está ayudando a nivelarlo.

Como si fuera poco, la mayoría de docentes no se puede evaluar para poder gestionar su desempeño. En Colombia, la carrera docente se rige bajo dos estatutos: el Decreto 2277 de 1979 (el estatuto antiguo) y la Ley 715 de 2001 y Decreto 1278 de 2002 (el nuevo estatuto). Este último creó un sistema de remuneración sujeto al desempeño y el nivel de formación del docente. Sin embargo, la gran mayoría de docentes del país pertenece al estatuto antiguo, que impide su evaluación y ata el salario únicamente a la antigüedad. Lo más grave es que pasarán cerca de 30 años para que el último de ellos salga del sistema (Consejo Privado de Competitividad, 2012).

Reconociendo la importancia del docente como principal garante de la calidad educativa, el Mineducación desarrolló desde un inicio su Programa de Transformación de la Calidad Educativa “Todos a Aprender,” del cual se han incluido algunas acciones dentro de la ANC. Principalmente, se ha enfocado en la capacitación de docentes y personal administrativo

del sistema educativo. A 2013 se ha logrado capacitar cerca de 60.000 educadores en más de 4.300 establecimientos educativos (Mineducación, 2013). Como estrategias privadas en este sentido, se destacan algunas iniciativas como Enseña por Colombia, que ofrece un riguroso modelo de selección y formación de docentes, y el programa de Rectores Líderes Transformadores de la Fundación Empresarios por la Educación, que plantea acompañamiento y capacitación a rectores para garantizar la formación de competencias básicas y ciudadanas.

La ANC también da prioridad a la promoción de las carreras de Licenciaturas entre los jóvenes. Para incentivar la demanda por estos programas y atraer mejores bachilleres, el Mineducación –en alianza con el Ictex– ha creado una línea de crédito condonable para estudiantes de bajos recursos.

Por último, la ANC propone el acceso equitativo a la Cultura Escrita en los municipios y departamentos, a través del Plan Nacional de Lectura y Escritura. Aunque se ha avanzado en la formación de docentes y directores que contempla el plan (en alianza con el Programa Todos a Aprender), todavía es necesario garantizar su implementación en el aula y desarrollar acciones complementarias como el uso de las TIC en educación.

Integración de las TIC en las instituciones y los procesos educativos

En Colombia, al igual que en el resto del mundo, está tomando fuerza la incorporación de las TIC en la educación para

ayudar a mejorar la calidad y capacitar a los alumnos en el uso de las herramientas digitales. Los estudios muestran que la entrega de equipos por sí sola, aún cuando se hace en forma masiva, no tiene mayor impacto, a no ser que sea parte de un proceso integral de cambio que cuente con componentes de capacitación y acompañamiento de la comunidad educativa, *hardware*, contenidos especializados y banda ancha.

Además, las habilidades digitales se están convirtiendo en una de las competencias más solicitadas por el mercado laboral a nivel global (Oxford Economics, 2012). Lo anterior implica que no sólo se debe pensar en términos de educación con TIC (docentes, ambientes de aprendizaje y contenidos digitales), sino también en educación en TIC (competencias digitales).

Los resultados de la prueba Pisa Lectura Digital 2009 evidenciaron el rezago de Colombia en esta materia, pues cerca de 70% de los estudiantes de 15 años que presentaron el examen no alcanzaron el nivel mínimo. Por su lado, la Encuesta de Alfabetización Digital¹⁵ que se realizó en Colombia en el año 2009 también arrojó resultados similares, al clasificar como “Alfabetizado Digital” sólo a 45% de los encuestados.

Parte de las dificultades en la apropiación de las TIC en educación tiene que ver con temas exclusivamente normativos. Ejemplo de ello es el Decreto 1860 de 1994, el cual establece que las TIC necesarias para la educación (e.g. contenidos digitales, tableros digitales, *video-beams*, computadores portátiles, etc.) no pueden ser consideradas parte de los cobros académicos por parte de los colegios privados, al considerarse equipos de dotación

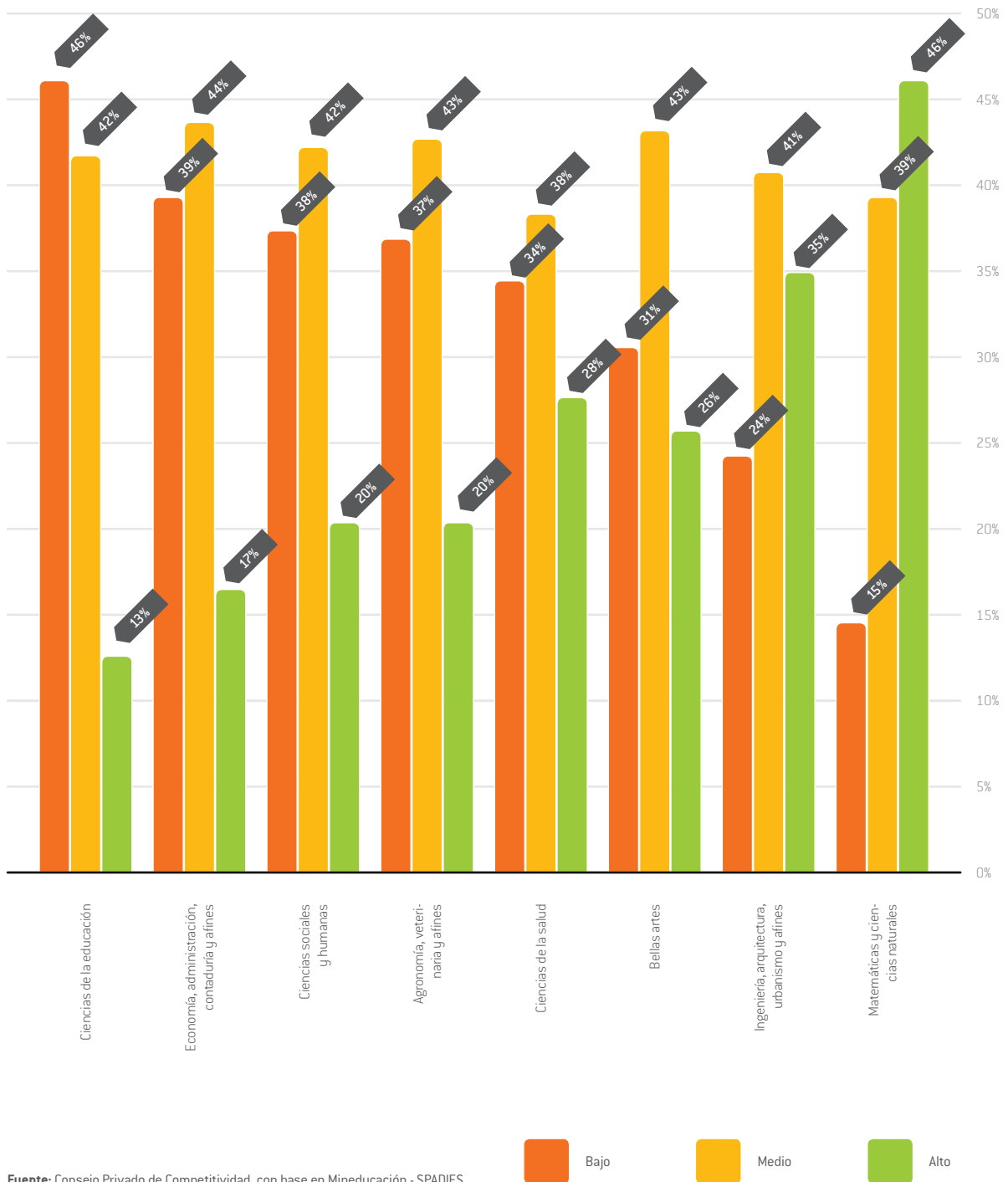
14. Para mayor detalle ver Informe Nacional de Competitividad 2010-2011.

15. La Encuesta de Alfabetización Digital fue realizada por ICDL Colombia, el SENA y el Ministerio de TIC.



LOS PROGRAMAS DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN CONCENTRAN ESTUDIANTES CON LOS RESULTADOS MÁS BAJOS EN LAS PRUEBAS SABER 11 Y ATRAEN A MUY POCOS CON BUENOS RESULTADOS

Gráfico 7. Clasificación de estudiantes matriculados en programas de Educación Superior en las pruebas Saber 11, según área de conocimiento, 2012.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en Mineducación - SPADIES.



institucional. Esta situación limita la capacidad de los colegios privados de hacer mejoras sustanciales en su infraestructura tecnológica y de contenidos digitales, además de limitar la capacidad de la industria proveedora de estas tecnologías.

Como avances, se debe destacar el programa Computadores para Educar (CPE), liderado por el Ministerio de TIC –MinTIC–, el cual ha logrado aumentar el acceso a computadores y tabletas en más de 44.000 sedes educativas. El programa CPE viene trabajando en la formación de docentes en el uso pedagógico de las TIC, aunque no de manera coordinada con el programa Todos a Aprender del Mineducación. En materia de educación superior también ha habido experiencias exitosas en cuanto a educación con TIC, principalmente a través del programa PlanES TIC, el cual plantea formulación, fortalecimiento e implementación de planes estratégicos de incorporación de TIC.

PERTINENCIA

La pertinencia de la educación tiene que ver con el desarrollo de competencias necesarias para la vida en un contexto determinado. Dichas competencias se pueden clasificar en dos tipos: por un lado están las competencias básicas y ciudadanas y, por otro lado, las competencias específicas. Según lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, las primeras se refieren a competencias aritméticas, de comunicación, en tecnologías y participación ciudadana, entre otras. Las competencias específicas (profesionales y laborales) se refieren a aquellas que son requeridas por un sector en particular y para des-

empeñarse en funciones específicas. Como se mostró en la anterior sección, aún hay brechas muy importantes en la formación de competencias básicas en todos los niveles educativos.

Por el lado de las competencias específicas, existe una gran brecha entre el capital humano que se está formando y el que necesita el país, en particular en relación con las apuestas productivas que Colombia viene haciendo en el marco de su política industrial (i.e. Programa de Transformación Productiva (PTP), clusters departamentales, etc.). Por ejemplo, un estudio realizado por el MinTIC y Fedesoft sobre el mercado laboral en la industria de Software y TI evidencia los descalces entre oferta y demanda de capital humano que existen en el sector (gráfico 8). Estos descalces se traducen, por ejemplo, en la contratación de profesionales universitarios para que cumplan funciones de técnicos profesionales o tecnólogos. Esto no sólo es muy costoso, sino ineficiente, en la medida en que las competencias requeridas en estos puestos son muy diferentes a las que adquiridas en el proceso de formación.

La situación del sector de Software y TI se repite una y otra vez en otros sectores a los cuales el país le está apostando. Por esto, como parte de la ANC se vienen adelantando las acciones previstas en el Conpes 3674 de 2010 sobre Gestión del Recurso Humano. Infortunadamente, el avance del Conpes y las estrategias que este propone para la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones que sirva como articulador entre el sector de formación y las necesidades de capital humano del país ha sido incipiente. Escasamente se puede rescatar el inicio de

un ejercicio de normalización de competencias en el Cluster TIC de Medellín que el CPC ha venido acompañando. Parte del atraso se debe a la dificultad de articular las innumerables entidades públicas que participan en este Conpes, principalmente por la falta de liderazgo y relevancia que el Gobierno le ha dado a este tema.

Cabe destacar los esfuerzos por aumentar la demanda estudiantil por programas relevantes a través de convenios firmados por Icetex con el PTP –para programas relacionados con los sectores de talla mundial– y con el MinTIC –como parte de su programa de Fortalecimiento de la Industria TI (FITI). Este último convenio, denominado Talento Digital, agotó los recursos destinados a financiar estudiantes en posgrado, pero no logró adjudicar el presupuesto para programas técnicos y tecnológicos. La principal razón de esto fue la falta de codeudores por parte de los interesados. Aunque varias empresas se mostraron interesadas en actuar como codeudoras, los términos del convenio no permiten que una persona jurídica cumpla este papel.

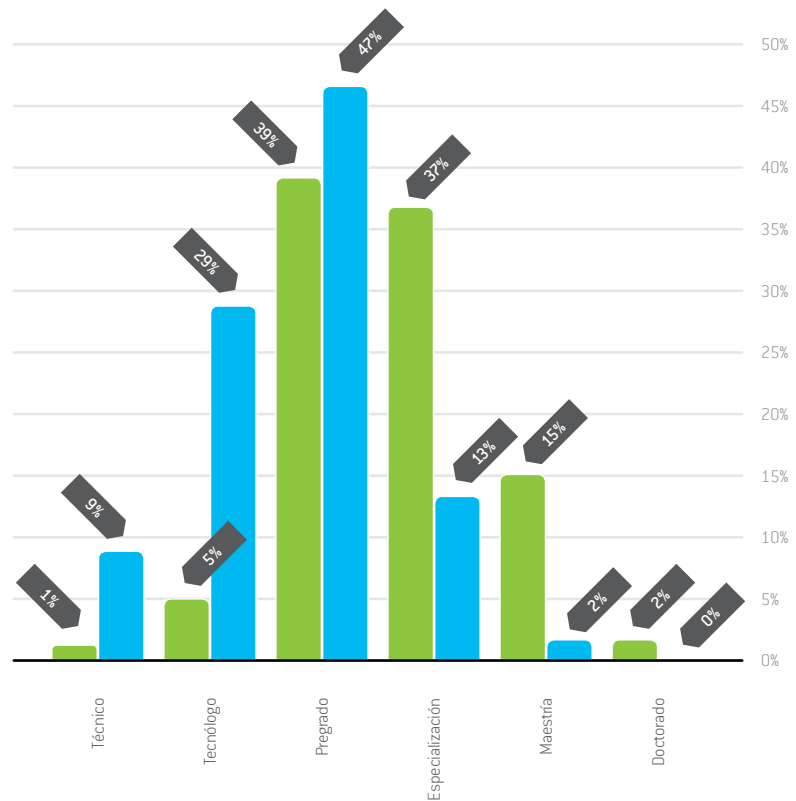
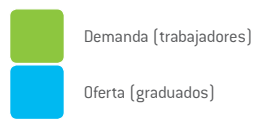
Complementariamente, el PTP viene adelantando estudios de identificación de brechas de capital humano para algunos de sus 16 sectores. Así mismo, se destaca el trabajo del SENA en la búsqueda de acuerdos y alianzas con el sector productivo¹⁶, que esperan generar cerca de 6.700 empleos directos. A esto se suma el programa de los 100.000 tecnólogos, que se crea precisamente porque esta línea de formación del SENA presenta los mayores niveles de empleabilidad. Vale la pena resaltar también la inclusión de preguntas sobre formación para el trabajo en la Gran Encuesta Integrada de Hogares y el diseño de la Encuesta de

16. Estos convenios buscan responder a las necesidades de capital humano específicas para las empresas y garantizan empleo a los aprendices.



EXISTEN EVIDENTES DESCALCES ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE CAPITAL HUMANO EN EL SECTOR DE TI, TANTO POR LA FALTA DE PROGRAMAS COMO POR LA CALIDAD DE LOS MISMOS

Gráfico 8. Composición de plantas y stock de graduados en el sector Software y TI en Colombia, por nivel educativo (2012).



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en Mineducación, Observatorio Laboral para la Educación y MinTIC-Fedesoft (2012).

Productividad y Formación para el Trabajo que se realizará a empresas y que arrojará resultados a finales de 2013.

De otro lado, para una economía cada vez más integrada al mundo es necesario que su población domine una segunda lengua, en particular, el inglés. Sin embargo, la población bilingüe en Colombia es una clara minoría. Muestra de ello es que escasamente 7% de los bachilleres que presentan el examen de Estado (Saber 11) alcanza un puntaje satisfactorio en la prueba de inglés¹⁷. Parte de la explicación detrás de estos resultados es que los profesores de inglés en Colombia no saben inglés. De los casi 13.000 docentes evaluados en Colombia en 2010, sólo 12,2% alcanzó el nivel B2 en las pruebas de inglés,

nivel mínimo para considerar que una persona domina el idioma (Sánchez, 2012).

La ANC incluye algunas estrategias de bilingüismo, a través de la formación de profesores (donde participan sólo 150 docentes), la definición de un documento Conpes de bilingüismo que aún no despegó, y la masificación de un programa formación virtual que no cuenta con las licencias de los cursos.

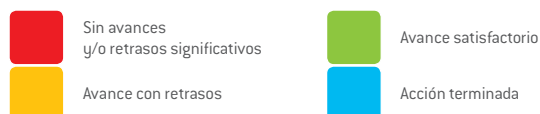
Finalmente, se destaca la iniciativa *ispeak*, coordinada desde el PTP, que permite no sólo que las personas certifiquen sus competencias en inglés de manera gratuita, sino también que ingresen a una base de datos consultada por empresas nacionales y extranjeras en busca de candidatos para empleos. Además, en

2013 se han ofrecido 5.000 licencias de formación en inglés a los empleados de las empresas de los 16 sectores del PTP y se está trabajando con empresarios y entidades de gobiernos locales, Cámaras de Comercio y regionales del SENA, para construir estrategias de bilingüismo regionales con componentes de empleabilidad. Desde el sector privado se resalta el programa English for Opportunities and Competitiveness de la organización Volunteers Colombia, el cual trae profesionales voluntarios de países angloparlantes para que enseñen durante un año en instituciones educativas del país. Esta misma organización apoya la formalización de la política de bilingüismo del SENA, en colaboración con otras entidades.

Cuadro 2. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Educación (primer semestre 2013).



Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentarios CPC
Alianzas Estratégicas para aumentar oferta de programas TyT	Mejorar la cobertura de educación superior: Generar nueva oferta de educación superior TyT, 120 programas en 30 alianzas estratégicas entre IES, Sector Productivo, Gobiernos locales y organizaciones sociales (Crédito Mineducación – BID por 46 millones de dólares).			
	Mejoramiento de la infraestructura educativa			
Cultura Escrita	Beneficiar las sedes educativas oficiales con el programa Plan Nacional de Lectura y Escritura.			
Mejoramiento de la Calidad de los Docentes y Administración de Centros Educativos	Implementar la jornada escolar complementaria mediante la coordinación de las diferentes entidades.			Se ha adelantado en lo que tiene que ver con la capacitación de docentes, en un esquema que no garantiza que éstos se estén apropiando de los conocimientos e implementando nuevos métodos pedagógicos. Aún es necesario trabajar en dos puntos fundamentales que presentan retrasos significativos: la evaluación de docentes y la creación de incentivos para atraer mejores estudiantes a la carrera.
	Optimizar la administración y el uso de la jornada laboral de los docentes y su asignación académica.			
	Promover la carrera docente a través del reconocimiento de esta labor por parte de entidades públicas y privadas, y lograr la vinculación de los mejores estudiantes en dicha carrera.			
	Definir un esquema de incentivos para educadores del sector oficial.			
	Adelantar acciones de formación y acompañamiento permanente en aula (formación situada) a docentes y directivos docentes para el mejoramiento de las prácticas de aula.			
	Implementar una Cultura de la Evaluación a través de estrategias que permitan fortalecer el proceso evaluativo, sus resultados y apropiación por parte de las Secretarías de Educación y de Establecimientos Educativos.			
Implementación de la estrategia de Gestión del Capital Humano (Conpes 3674 de 2010)	Implementar el Sistema de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL).			La poca articulación entre las entidades y la débil estructura institucional han forzado ajustes en la CIGERH y aún no se ha definido el nuevo esquema para la gerencia de la estrategia. Son pocos los avances en los últimos años y mucho lo que queda por hacer en tan sólo un año.
	Implementar el Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano (Educación Básica y Media, Superior y para el Trabajo).			
	Diseñar el Sistema Nacional de Cualificaciones.			
	Diseñar un Modelo de Predicción de Recurso Humano para Colombia.			
	Crear la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH).			
Bilingüismo	Acompañar a las Secretarías de Educación, Establecimientos Educativos, Escuelas Normales Superiores e Instituciones de Educación Superior para fortalecer el desarrollo de competencias en inglés como lengua extranjera.			
	Implementar una estrategia masiva de formación virtual en lenguas.			



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP – Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.



RECOMENDACIONES

PRIMERA INFANCIA

Si todos los estudios apuntan a que la atención integral a la primera infancia es la mejor inversión que puede hacer país alguno, no tiene sentido que Colombia siga teniendo coberturas tan bajas. En este sentido, se propone que los entes territoriales utilicen recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para financiar proyectos de atención integral a la primera infancia. En particular, los proyectos para primera infancia podrían ser cubiertos a través del Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional.

Por otro lado, es necesario asegurar la calidad del recurso humano responsable de atender la primera infancia. Por la naturaleza de la labor, se debe garantizar un perfil multidisciplinario y con certificación de competencias asociadas a las 10 realizaciones (derechos de los niños y sus familias) que se plantean en la estrategia De Cero a Siempre.

Por último, se propone fortalecer el sistema de registro y posterior monitoreo y seguimiento a los niños para orientar mejor las políticas públicas y hacer seguimiento de los avances en los niveles regional y nacional. La meta debe ser lograr tener un sistema de información que permita el seguimiento niño-a-niño.

COBERTURA EDUCATIVA

Si bien existen retrasos de cobertura en varios niveles, preocupa particularmente el rezago en materia de formación TyT, en la medida en que las necesidades de expandir cobertura se enfrentan a una posición dominante del SENA, contra cuya gratuidad es difícil competir. Por esta razón, y en línea con lo que plantea la OCDE en la reciente evaluación que hizo de la Educación Su-

perior en Colombia, se recomienda crear mecanismos de financiación basados en resultados (e.g. empleabilidad, graduados, ingresos de egresados, etc.), de tal forma que se logre una repartición más equitativa de los recursos y que ofrezca incentivos a las instituciones a ser más eficientes, de mayor calidad y pertinentes (OCDE, 2012).

Por otra parte, se propone crear mecanismos que ayuden a generar competencia al SENA y que incentiven una mayor calidad en la formación TyT. La propuesta es apoyar tanto la oferta como la demanda de estos programas. En el primer caso, se propone la creación de nuevos fondos concursables o convocatorias para incentivar la oferta de programas TyT por parte de IES públicas y privadas, lo que expande el programa de alianzas estratégicas regionales.

Por el lado de la demanda, se propone disponer de un fondo para la financiación de estudiantes en programas TyT, con el fin de apoyar económicamente estudiantes por los cuales compitan el SENA y las IES públicas y privadas. De esta manera, se eliminaría la restricción presupuestal de los estudiantes y se generaría una competencia por calidad entre el SENA y otras IES.

Es importante mencionar que para financiar estas acciones se cuenta en el corto plazo con el punto porcentual temporal del que dispone el nuevo impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). A través de este se esperan alrededor de 1,5 billones de pesos para el incremento de la cobertura de educación superior en los próximos tres años, pero es necesario pensar en su sostenibilidad en el largo plazo, a través de mecanismos diferentes a un impuesto de renta con destinación específica.

CALIDAD

Es necesario desarrollar una estrategia integral para atraer mejor capital humano

a la carrera docente, que incluya tanto incentivos salariales como no-salariales. Por el lado salarial, la estrategia debería incluir una mejor remuneración salarial para los docentes que se vinculen a ella, además de la creación de bonos por desempeño, medido –entre otros– a partir del desempeño de los estudiantes en las pruebas Saber.

Por el lado no-salarial, es clave diseñar e implementar una agresiva estrategia mediática para cambiar la percepción que tiene la sociedad sobre la carrera docente, al estilo de lo que se ha hecho en Brasil a través de la campaña de medios “Todo buen comienzo tiene un profesor” o lo que se hizo en Inglaterra, donde a través de un esfuerzo mediático contundente se cambió la percepción del profesor en menos de cinco años (McKinsey & Company, 2007).

Por otro lado, es hora de que el país tome la decisión política de evaluar a todos sus maestros. Se debe acelerar la implementación de un proceso de evaluación de desempeño que cubra al 100% de docentes del país. La evaluación universal permitirá que se puedan tomar acciones remediales, en caso de encontrar deficiencias, y que se pueda premiar con los bonos por desempeño a aquellos que obtengan resultados sobresalientes.

Dada la baja calidad de los programas de licenciaturas que no están ayudando a nivelar el débil capital humano que les está llegando, se debe crear un mecanismo de control que permita identificar e inhabilitar la continuidad de programas de baja calidad. En vista de que el Registro Calificado actual no es un mecanismo suficientemente confiable para garantizar la calidad de los programas, se propone que el Mineducación reevalúe los parámetros de este para que se tenga un mayor nivel de exigencia al otorgarlo. Esta revisión debe empezar por programas que hoy están formando los futuros docentes del



país. Además, se debe fortalecer el sistema de calidad, de tal forma que el proceso de obtención del registro se haga de manera más expedita y genere menores distorsiones. Igualmente, se debe incentivar la acreditación de alta calidad de programas de este tipo, a través del otorgamiento de créditos o recursos de cofinanciación.

Por otro lado, la mayor disponibilidad de TIC en manos de los estudiantes requiere de un maestro preparado para capitalizar dicha situación. De esta manera, se hace necesaria una política de TIC en educación que sea liderada por el Mineducación, como en otros países, y no sólo sea impulsada por el MinTIC, como ha ocurrido hasta el momento. El liderazgo del Mineducación se hace particularmente importante, ya que una política de TIC en educación implica una transformación de los contenidos de los currículos, del perfil y el papel del maestro y de la calidad misma de la educación [Fontdevila, 2012].

Las estrategias de TIC en educación deberán incentivar la adquisición de equipos y contenidos digitales. En este sentido, por ejemplo, se debe ajustar el Decreto 1860 de 1994, de manera que se permita que las inversiones en TIC se puedan incluir como parte de los cobros académicos que hacen los colegios privados.

Por último, en Colombia hace falta la implementación de una estrategia masiva que permita situar la educación en el centro de la agenda pública. A pesar de que en 2012 hubo avances importantes del programa liderado por Empresarios por la Educación y acompañado por el Consejo Privado de Competitividad, “Un país uni-

do por la educación”¹⁸ —a través de una serie de foros con la revista *Semana* y el acompañamiento del Mineducación—, este no ha avanzado mucho en 2013 hacia la construcción del compromiso de convertir la Educación en el principal tema de la agenda del país. Por tanto, es clave que el sector privado retome la batuta de este esfuerzo para consolidarlo y poder lanzar la firma de este compromiso social en 2014.

PERTINENCIA DE LA EDUCACIÓN

Los avances del país en materia de cierre de brechas de capital humano han sido más bien tímidos. Por tanto, en el caso del Conpes de Gestión del Recurso Humano, será clave que el Gobierno eleve su importancia al más alto nivel, en la medida en que actualmente es la política más importante que tiene el país sobre la mesa en materia de cierre de brechas de capital humano. Si bien no se puede esperar que el Conpes resuelva el problema de brechas de capital humano por sí solo, un Marco Nacional de Cualificaciones —como el que contempla el Conpes— sí se deberá convertir en la *Piedra de Roseta* que permita articular a los diferentes actores, de manera que la formación se ajuste de manera más fácil a las cambiantes necesidades laborales del país.

En este sentido, y dada la dificultad en articulación interinstitucional que ha puesto de manifiesto la implementación del Conpes, se recomienda que el país dé los pasos hacia la creación de una agencia que tenga como únicas funciones la construcción y la gestión de dicho Marco; al estilo de las que coordinan estos temas en países como Nueva Zelan-

da, Reino Unido y Australia, con sus propios espacios de articulación interinstitucional y sectorial. Para migrar hacia este modelo, se propone la creación de una alta gerencia en la Presidencia de la República, que sirva como articuladora de los diferentes actores. De otro lado, se deberá reestructurar y fortalecer la actual Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano (Cigerh), de manera que permita la vinculación del sector privado desde el primer momento, tal como lo recomiendan los consultores internacionales. En aras del pragmatismo y para evitar inflación institucional, se propone que inicialmente se utilice el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación para la creación del espacio de articulación público-privada. Adicionalmente, se recomienda, para la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones, comenzar por los sectores a los cuales el país está apostando en el marco de su política industrial (ver Capítulo Política de Cambio Estructural).

De manera complementaria, se recomienda impulsar el trabajo entre los actores del nivel local (e.g. IES, SENA, sector privado, Secretarías de Educación, etc.) para la identificación y el cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas locales, al estilo de lo que se viene haciendo en el Cluster TIC de Medellín. En este caso, la Cámara de Comercio de Medellín ha creado una estrategia integral —con acciones de corto, mediano y largo plazo— de cierre de brechas de capital humano que se podría replicar en otras regiones del país a través de sus homólogos regionales o de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). Es importan-

18. Este programa busca emular la experiencia del programa en Brasil “Todos pela Educação”, a través del cual se estableció un compromiso de todos los actores relevantes de la sociedad (estudiantes, profesores, Gobierno, sector privado, medios, padres de familia, etc.) para poner el tema de la educación como el principal tema de la agenda en este país, incluida una campaña mediática agresiva. Como parte del compromiso se estableció una serie de metas puntuales, a las cuales les vienen haciendo seguimiento todos los actores.



Cuadro 3. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Educación.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Utilizar el Sistema General de Regalías para aumentar cobertura de los programas de atención integral a la primera infancia.	Mediano	Todos los municipios y departamentos con coberturas inferiores a la meta nacional deberán presentar proyectos de primera infancia ante los OCAD.	Alcaldías y Gobernaciones.
2	Incentivar competencia al SENA para inducir una mayor calidad en la formación TyT.	Mediano	Crear un fondo para la financiación de estudiantes (becas) en programas TyT en los que compitan IES públicas y privadas y SENA y permitir que los codeudores sean personas jurídicas y naturales. Permitir que aprendices en empresas sean de IES públicas y privadas también, sin necesidad de autorización del SENA.	Icetex - Mineducación.
3	Mejorar la calidad del capital humano que ingresa a la carrera docente.	Corto	Implementar una campaña masiva de comunicación para cambiar la percepción sobre la carrera docente y buscar atraer mejor capital humano a ella.	Mineducación.
4	Fortalecer la calidad de los programas de formación de docentes en el país.	Largo	Identificar e inhabilitar la continuidad de programas de baja calidad que hoy están formando los futuros docentes del país.	Mineducación - Conaces.
5	Implementar evaluaciones de desempeño a toda la planta docente del sector oficial del país.	Mediano	Garantizar que todos los docentes estén cobijados bajo un mismo estatuto que obligue la evaluación de desempeño para la entrada, permanencia y ascenso.	Mineducación.
6	Implementar la estrategia "Un País Unido por la Educación.	Mediano	Hacer el lanzamiento oficial de los compromisos bajo la estrategia.	Sector Privado (ExE - CPC).
7	Diseñar e implementar una política de TIC en educación que integre el acceso, la formación del docente en el uso de TIC para educar, los ambientes de aprendizaje, la definición de contenidos, etc.	Corto	El Programa Computadores para Educar debe estar en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.	Mineducación.
8	Implementar el Conpes de Gestión del Recurso Humano, apuntando hacia la creación de una agencia que se encargue de diseñar y gestionar el Marco Nacional de Cualificaciones.	Mediano	Garantizar que la estrategia quede en manos de una instancia supra-ministerial, con una gerencia y presupuesto claros.	Cigerh.
9	Cerrar brechas de capital humano a través de las Comisiones Regionales de Competitividad.	Mediano	Diseñar un documento guía para las Comisiones Regionales de Competitividad que les dé línea sobre el trabajo a realizar para el cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas de los departamentos. Adicionalmente, se deben desarrollar varios pilotos de este tipo de trabajo.	Mincomercio.

te que desde el nivel nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio), como coordinador de las CRC, dé línea a las Comisiones u otros actores locales, sobre cómo llevar a cabo dicha tarea.

Finalmente, en el caso del bilingüismo, lo que ha hecho el país hasta el momento son acciones de impacto marginal. En este sentido, se recomienda el diseño de una política integral de bilingüismo que busque la articulación de diversos esfuerzos que hoy en día se vienen haciendo en la materia y que dé prioridad a esfuerzos sobre las necesidades de capital humano bilingüe de aquellos sectores sobre los cuales está apostando el país y las regiones en el marco de su política industrial, y para los cuales las necesidades de bilingüismo son más apremiantes (e.g. Turismo de Salud, Turismo de Naturaleza, BPO&O, etc.).



REFERENCIAS

- 1 Banco Mundial. (2013). *Doing Business 2013*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 2 Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas*. *Documentos CEDE*, 1-78. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- 3 Bernal, R., & Camacho, A. (2012). La política de primera infancia en el contexto. *Documentos CEDE*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- 4 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 5 Consejo Privado de Competitividad. (2012, abril). No hay excusa para no evaluar a los maestros. *Compite No. 9*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 6 Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2013). *Índice Departamental de Competitividad 2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario.
- 7 Fontdevila, P.A. (2012). *Digital Inclusion and Educational Quality: The Conectar Igualdad Program Between 2012 and 2011*. Buenos Aires: Edunetree
- 8 Gómez, V. M. (2012). *Calidad de la Educación Técnica y Tecnológica (ETyT)*. Bogotá, D.C.: Departamento de Sociología. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- 9 Hanushek, E., & Wößmann, L. (2007). *Education Quality and Economic Growth*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 10 ICFES. (2013). *Resultados obtenidos por los estudiantes del SENA en Saber Pro 2012-2*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.
- 11 McKinsey & Company. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. McKinsey & Company.
- 12 McKinsey & Company (2010). *Closing the Talent Gap: Attracting and Retaining Top-third Graduates to Careers in Teaching. An International Market Research-based Perspective*. McKinsey & Company.
- 13 Mineducación. (2013, 30 de mayo). 4.000 rectores del país le han dicho "Sí" a Todos a Aprender del Mineducación. *Centro Virtual de Noticias de la Educación*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional.
- 14 MinTIC. (2012). *Estudio de Salarios y Profesionales del Sector de Software y TI de Colombia*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones.
- 15 Montenegro, A. (2011, 18 de abril). *Superintendencia de Educación*. Bogotá, D.C.: El Espectador.
- 16 OCDE. (2012). *La Educación Superior en Colombia. Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- 17 Ome, A. (2013). *El Estatuto de Profesionalización Docente: Una Primera Evaluación*. *Cuadernos Fedesarrollo*, 43. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 18 Ome, A. (2013). *Attracting More Qualified Teachers: The Case of Colombia*. Manuscrito sin publicar.
- 19 Oxford Economics. (2012). *Talento Global 2021: Cómo la nueva geografía del talento cambiará las estrategias de recursos humano*. Oxford.
- 20 Prasca, C. J. (2011). *Más Recursos con Equidad para la Educación Estatal en Colombia*. REDTT.
- 21 Rodríguez, C., Sánchez, F., & Márquez, J. (2011). Impacto del Programa "Computadores para Educar" en la deserción estudiantil, el logro escolar y el ingreso a la educación superior. *Documentos CEDE*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- 22 Sánchez, A. (2012). El bilingüismo en los bachilleres colombianos. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 159. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- 23 Stevens, P., & Weale, M. (2003). *Education and Economic Growth*. London: National Institute of Economic and Social Research.
- 24 Tinio, V. L. (2003). *ICT in Education*. United Nations Development Programme - Asia Pacific Development Information Programme.
- 25 Unesco. *Unesco Institute for Statistics*. Recuperado el 15 de junio de 2013 de <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>
- 26 Vargas, J. E. (2009). *La Infancia...¿Un Asunto Público?*. Santo Domingo: Unicef.





SALUD



Tasa de mortalidad infantil (entre 0 y 12 meses) por cada 1.000 nacimientos, 2011. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país con menor tasa de mortalidad).

Fuente: WEF (2013).



La buena condición de salud de la población es determinante en la productividad laboral de un país y, por consiguiente, en su competitividad. Aunque la productividad laboral depende de diversos factores¹, la evidencia empírica ha demostrado que la salud de los trabajadores juega un papel fundamental en esta. Varios estudios han demostrado que trabajadores con mayores riesgos en salud y con estilos de vida menos balanceados –como inactividad física, estrés, colesterol elevado, entre otros– registran menores niveles de productividad en sus trabajos (Boles et al., 2004).

Colombia se ha caracterizado por tener una productividad laboral bastante baja. En 2012, luego de Brasil, ocupó el último lugar en relación con países de referencia (gráfico 1). Esto implica que si el país quiere alcanzar la meta propuesta para 2032 de convertirse en el tercer país más competitivo de América Latina, una de las áreas en las que deberá centrar sus esfuerzos es en contar con un sistema de salud que permita garantizar una población sana.

La Ley 100 de 1993 ha permitido alcanzar logros importantes en materia de salud. Por ejemplo, la cobertura registró

un incremento sustancial², el gasto de bolsillo se redujo³, la desigualdad en la afiliación en salud disminuyó no sólo entre los niveles de ingreso sino también entre zonas geográficas⁴, entre otros aspectos. Sin embargo, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) aún presenta grandes deficiencias que impiden garantizar una población sana. El país ha hecho innumerables esfuerzos –a través de diferentes Leyes y Decretos– para corregir estas deficiencias, pero hasta el momento sin mayor éxito. El más reciente fue la aprobación por

parte del Congreso de la Ley Estatutaria que regula el derecho fundamental a la salud⁵, y al cierre de este Informe había sido aprobado por el Senado un Proyecto de Ley Ordinaria que redefine el SGSSS⁶.

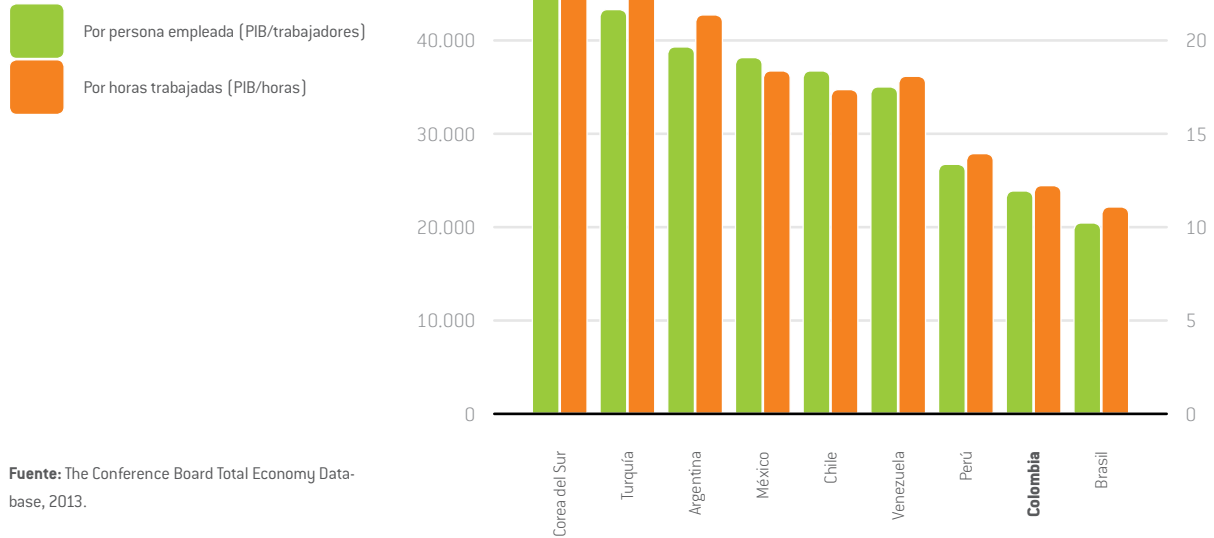
Dado este contexto, el objetivo de este capítulo es aportar al análisis de la situación del SGSSS a la luz de tres dimensiones: acceso y calidad de los servicios de salud, sostenibilidad financiera y competitividad de la cadena. Posteriormente, se formulan algunas recomendaciones, las cuales podrían complementar la discusión del Proyecto de Ley en trámite.

1. Como por ejemplo: la educación de los trabajadores, los avances de la ciencia y sus aplicaciones, la organización de los procesos productivos, la eficiencia de los mercados, la infraestructura, el transporte y la logística, entre otros.
2. Mientras en 1990 31,4% de la población estaba cubierto, en 2012 esta proporción fue superior a 91%. Fuentes: Santa María (2008), Ministerio de Salud y Protección Social y DANE.
3. Pasó de representar 44% del gasto total en salud en 1993, a 14% en 2011. Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.
4. La afiliación en salud en el 20% más pobre de la población pasó de 4,3% en 1993 a 87% en 2011. Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.
5. Ley Estatutaria No. 209 de 2013 – Senado y 267 de 2013 – Cámara.
6. Proyecto de Ley No. 210 de 2013 – Senado.



LUEGO DE BRASIL, COLOMBIA PRESENTA LA PRODUCTIVIDAD LABORAL MÁS BAJA EN RELACIÓN A PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 1. Productividad laboral, 2012, US\$ PPA.



Fuente: The Conference Board Total Economy Database, 2013.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

ACCESO Y CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

La mayor cobertura en el número de afiliados al SGSSS ha incrementado el uso de ciertos servicios. De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), el acceso a la consulta por prevención pasó de 39% a 71,3% entre 1997 y 2010. Así mismo, los controles prenatales aumentaron de 70% a 90% entre 1990 y 2010⁷.

Si bien estos resultados muestran mejoras en el Sistema de Salud, aún existen grandes rezagos en términos de calidad. Con la Ley 100 de 1993 se esperaba crear

un sistema basado en una agresiva competencia entre proveedores y libre elección por parte de los usuarios, a partir de la calidad para administrar y prestar servicios de salud, donde la promoción de la salud y la prevención de enfermedades jugaran un papel fundamental. Sin embargo, el SGSSS se ha centrado en la solución de enfermedades de alta complejidad, con escasa capacidad en prevención y promoción, y con costos muy altos.

En variables en las que se esperaba un impacto positivo de la Ley 100, como la valoración subjetiva de salud y el número de citas preventivas, los resultados no han sido los mejores. De acuerdo con la Encuesta de Calificación de los Servicios de

las Entidades Promotoras de Salud (EPS) que realiza el Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante Minsalud), a la pregunta “¿Su EPS le ofreció vincularse a un programa para controlar una enfermedad crónica o mantenerse saludable?” 5,8% de los encuestados respondió que “sí”, 37,1% respondió que “no” y 57,1% que “no sabía o no recordaba”. Esta situación se refleja en un mayor número de muertes a causa de enfermedades prevenibles. Por ejemplo, mientras en 1993 las muertes por infarto representaron 11,7% del total de muertes en el país, en 2012 este porcentaje se incrementó a 15,3%⁸.

De otra parte, en materia de salud pública también existe mucho espacio para

7. Para mayor detalle, ver Minsalud (2013 b).

8. Esta situación se refleja en un incremento de 7.712 personas muertas por causa de infarto.



EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA MUESTRA GRANDES DEFICIENCIAS, COMO LO EVIDENCIA LOS NIVELES INACEPTABLES EN MORTALIDAD MATERNA

Gráfico 2A. Tasa de mortalidad materna (estimada mediante modelo, por cada 100.000 nacidos vivos), 2010.

Países de referencia

Colombia

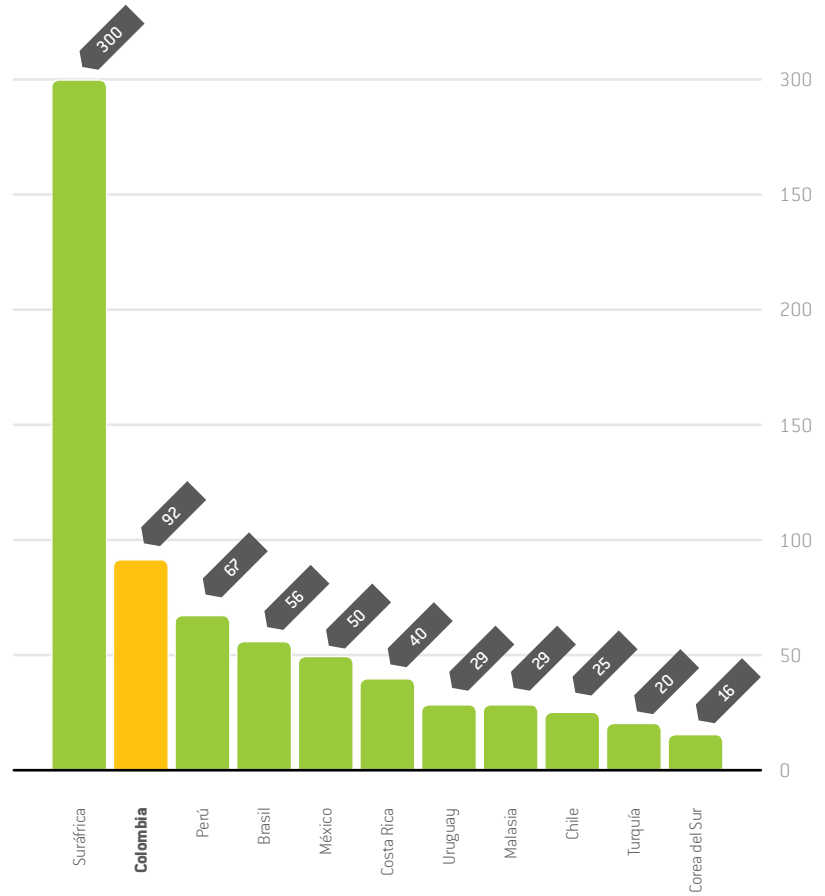
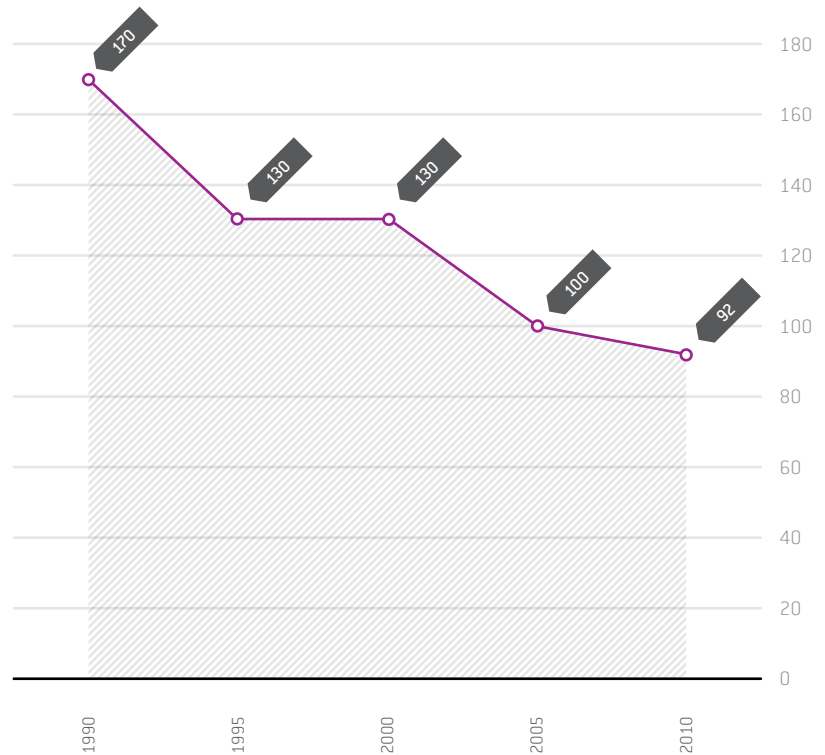


Gráfico 2B. Tasa de mortalidad materna para Colombia (1990-2010).

Tasa de mortalidad



Nota: La tasa de mortalidad materna es la cantidad de mujeres que mueren durante el embarazo y el parto por cada 100.000 nacidos vivos. Los datos se estiman según un modelo de regresión que usa información sobre fertilidad, asistentes para el parto y prevalencia del VIH.

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.



mejorar. Si bien la mortalidad materna se redujo en más de la mitad entre 1990 y 2010⁹, esta tendencia se estancó durante los últimos años y, después de Suráfrica, el país registra la mayor tasa entre países de referencia (gráfico 2). En cuanto a mortalidad infantil, aunque ha disminuido sustancialmente¹⁰, el país está aún rezagado en el contexto internacional¹¹.

La baja calidad en los servicios de salud también se refleja en los excesivos trámites a los que se ven sometidos los afiliados, los cuales se terminan convirtiéndose en una barrera de acceso a los servicios de salud. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2011, 34,6% de las personas respondieron que los excesivos y dispendiosos trámites son el segundo aspecto que más influye en la calidad del servicio que reciben los usuarios de las EPS¹². Estos trámites van desde autorizaciones para la prestación de los servicios, hasta trámites más largos y complejos como los que tiene que soportar un trabajador que pasa al régimen contributivo (RC) porque consigue un empleo temporal, y al final del mismo busca regresar al régimen subsidiado (RS)¹³.

La baja calidad en los servicios de salud se explica por diversas razones, dentro de las que se destacan: la falta de incentivos para mejorar la calidad de los servicios de salud, la integración vertical entre los actores del mercado y el abuso de posi-

ción dominante, la injerencia de la política clientelista en el Sistema, y la heterogeneidad en la capacidad de gestión de la salud.

Falta de incentivos para mejorar la calidad

Bajo el esquema de la Ley 100 se esperaba que las EPS se enfocaran en la gestión del riesgo en salud. En la medida en que existía un pago fijo por afiliado —llamado Unidad de Pago por Capacitación (UPC)—, se suponía que estas entidades, mediante actividades de promoción y prevención, debían disminuir el riesgo de enfermedad en sus afiliados a través de la contratación de Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que garantizaran la calidad. El objetivo era reducir los costos de atención al paciente y generar buenos resultados en salud. Sin embargo, esto no es lo que ha sucedido, principalmente porque los incentivos no fueron los suficientes para inducir este comportamiento.

Más aún, el grado de competencia que esperaba generar la Ley 100 —a partir de remunerar a las EPS con la UPC— y su traducción en materia de calidad del servicio no se han dado. De hecho, se ha comprobado el abuso de posición dominante por parte de algunas EPS. En agosto de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) halló tres acuerdos anticompetitivos cometidos en torno a la Asociación Colombiana de Em-

presas de Medicina Integral (ACEMI), lo que ocasionó la imposición de una multa a esta agrupación y a 13 EPS más por un valor que superó \$16.000 millones¹⁴.

Adicionalmente, algunas EPS se han enfocado en la selección de los pacientes sanos, mientras otras se han concentrado en el recobro de los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS). Otras se han beneficiado de las barreras al acceso, ya sean geográficas —en la medida en que los centros de salud están situados lejos de las zonas rurales— o socioeconómicas —por ejemplo, los trabajadores informales enfrentan altos costos para ir al médico¹⁵.

Integración vertical

Si bien la Ley 100 no permitió explícitamente la integración vertical en el sector salud, dejó abierta la posibilidad de hacerlo, al autorizar mediante el artículo 177, que el Instituto de Seguro Social (ISS) pudiera continuar con su funcionamiento de EPS con su propia red de IPS. Posteriormente, la Ley 1122 de 2007 intentó controlar la integración vertical, al limitar la contratación entre EPS y sus propias IPS al 30%. No obstante lo anterior, de acuerdo con expertos del sector salud, la integración vertical hoy es muy superior a este límite que fijó la Ley.

Aunque desde el punto de vista económico la integración vertical podría traer

-
9. Mientras en 1990 de cada 100.000 niños que nacían, morían 170 mujeres, en 2010 esta cifra se redujo a 92.
 10. De acuerdo con el Banco Mundial, mientras en 1965 de cada 1.000 niños menores de cinco años morían 118, en 2011 sólo morían 18. Vale la pena resaltar que esta reducción no se debe exclusivamente al progreso del SGSSS, sino que es también resultado de la mejor infraestructura y de la provisión de mejores servicios durante los últimos 50 años, así como de los progresos en los programas de atención a la primera infancia.
 11. En 2011, en Colombia de cada 1.000 niños menores de cinco años morían 17,7, mientras en otros países de Latinoamérica esta cifra llega a ser menos de la mitad —por ejemplo, en Cuba y Chile esta tasa fue de 5,8 y 8,7, respectivamente—. Fuente: Banco Mundial.
 12. Para mayor detalle, ver Minsalud (2013 b).
 13. Hasta que la EPS reciba la última compensación, no libera al usuario, lo que impide que este se afilie nuevamente al RS. Para mayor detalle, ver Minsalud (2013 b).
 14. Resolución 10958 de 2011.
 15. Para mayor detalle, ver Minsalud (2013 b).



consigo beneficios –en la medida en que permite aprovechar economías de escala, reduce costos de producción y transacción, evita comportamientos oportunistas de proveedores y comercializadores, entre otros aspectos–, en el sector salud podría generar incentivos que irían en detrimento de la calidad del servicio, al limitar la competencia y restringir la libre elección del usuario.

Un estudio que midió el grado de integración del servicio de atención básica en las cinco principales ciudades del país encontró que cerca de 70% de las EPS presta estos servicios únicamente a través de su red o la de su grupo empresarial. Así mismo, identificó que el 16% de las EPS lo presta mediante IPS sobre las que tiene algún dominio o control vertical, y sólo el 14% con IPS sobre las que no tiene ningún control. Este estudio concluye que algunas EPS sólo desean prestar los servicios más rentables o aquellos cuya demanda permite reducir costos y hacer ahorros que no se lograrían si se contrataran con terceros (Restrepo et al., 2006).

Lo anterior podría estar limitando el acceso y muchas veces estimulando la adquisición de seguros alternativos –tales como medicina prepagada– para tener la posibilidad de elegir libremente el prestador. Adicionalmente, podría estar reduciendo el grado de discrecionalidad de los médicos, en aras del interés corporativo (Restrepo et al., 2006). La integración vertical podría incluso estar conllevando mayores gastos, en la medi-

da en que incentiva a que las EPS contraten más caro con su propia red o compren medicamentos más costosos.

Política clientelista

La injerencia de la política clientelista ha permeado varias instituciones del sector salud, lo que ha terminado afectando la calidad de los servicios y ha generado un efecto negativo sobre la legitimidad y confianza del SGSSS. El Sistema se ha prestado como botín burocrático del clientelismo¹⁶, incluidos los entes de control del orden nacional y regional, lo que ha redundado en la debilidad de la capacidad de inspección, vigilancia y control del sector.

Esta situación no sólo se ha traducido en problemas en la calidad del servicio, sino que ha traído efectos negativos sobre la sostenibilidad del Sistema. Se ha comprobado que algunas EPS han registrado sobrecostos en los medicamentos y desviación de recursos a otras actividades. Así mismo, el crecimiento en los recobros –de lo que se hablará más adelante– no sólo se debe a la financiación de medicamentos y a prestaciones no cobijadas en el POS, sino también a prácticas corruptas por parte de algunas EPS e IPS, como por ejemplo la de generar doble facturación por paciente.

Heterogeneidad en la capacidad de gestión en salud

Las diferencias a nivel territorial son evidentes en materia de resultados en salud.

Por ejemplo, en indicadores como la tasa de mortalidad materna existe una gran disparidad entre las regiones. Mientras en departamentos como Santander, Arauca y Quindío, de cada 100.000 niños nacidos en 2012, menos de 24 madres murieron, en departamentos como Chocó, Cauca y Putumayo, el número ascendió a 120 (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2013).

Las diferencias también se presentan en los servicios que prestan las EPS, dependiendo del tipo de régimen. De acuerdo con información enviada por las EPS sobre actividades de protección específica y detección temprana, en ningún departamento las EPS del RC registran desempeño calificado como “muy deficiente”¹⁷, en tanto que las EPS del RS tienen calificación “muy deficiente” en cuatro departamentos¹⁸, y en Bogotá y otros 14 departamentos registran calificación “deficiente”¹⁹. Estas brechas no sólo se presentan entre departamentos y regímenes, sino también entre zonas urbanas y rurales. Según la ENDS de 2010, 22,5% de la población urbana respondió tener un estado de salud “malo” o “regular”, frente a 34,1% de la población rural²⁰.

Estas diferencias se presentan por distintas razones, entre ellas la dispersión geográfica de la oferta de servicios de salud y su falta de articulación. Sin embargo, quizá la mayor explicación es la heterogeneidad en la capacidad institucional de los entes territoriales, en la medida en que muchas regiones no cuentan

16. Ver, por ejemplo, Hommes, R. (2012).

17. Sin embargo, varias EPS del RC en muchos departamentos obtuvieron una calificación “acceptable”.

18. Los departamentos son: Antioquia, Guaviare, Guainía y Vaupés.

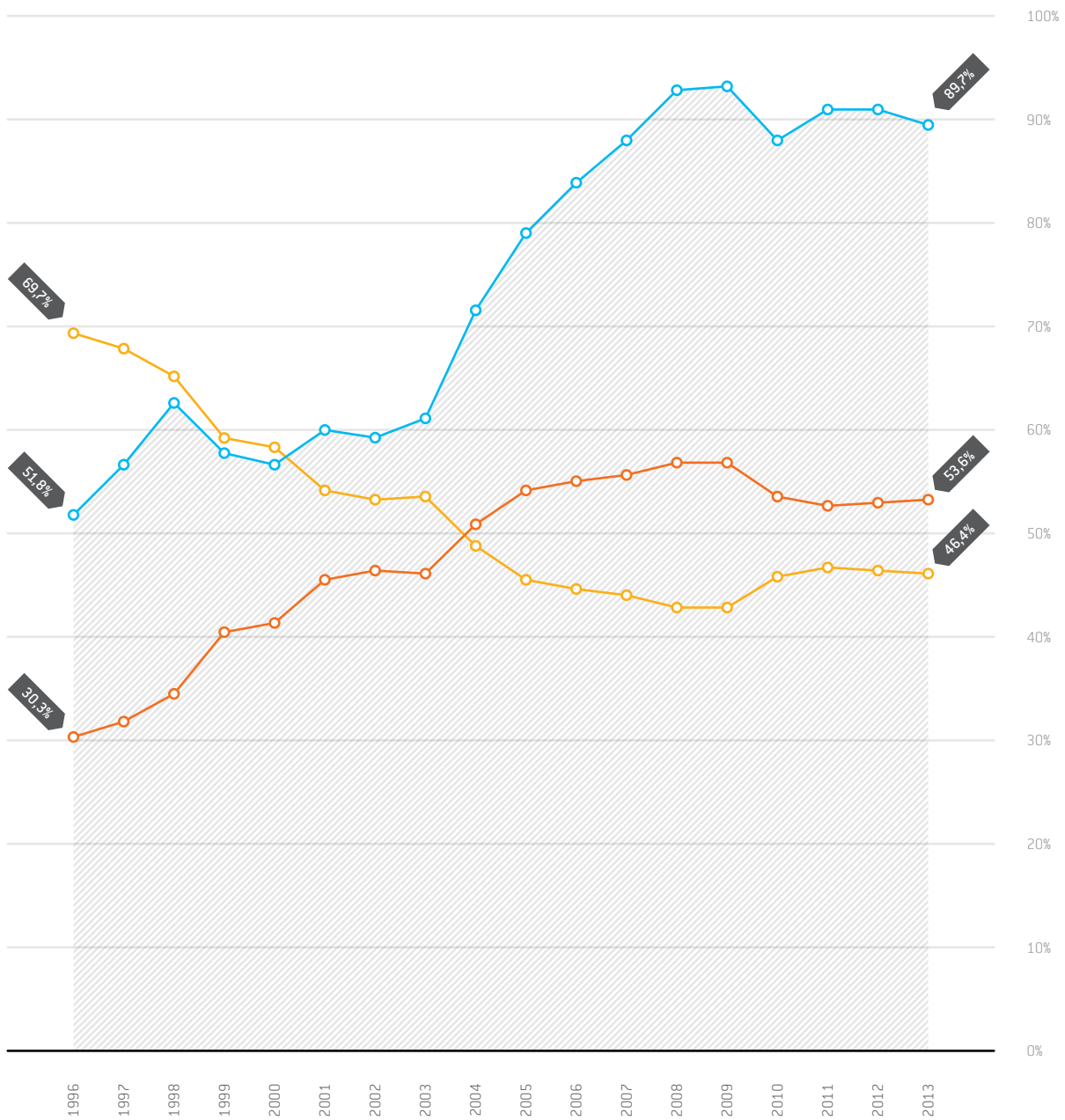
19. Los departamentos son: Magdalena, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Risaralda, Tolima, Huila, Meta, Vichada, Caquetá, Amazonas, Putumayo y Cauca. Para mayor detalle, ver Minsalud (2013 b).

20. Para mayor detalle, ver Minsalud (2013 b).

LA EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN ENTRE AFILIADOS DEL RC Y DEL RS PONE EN TELA DE JUICIO LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA



Gráfico 3. Cobertura y porcentaje de personas activas afiliadas al SGSSS, 1996-Julio de 2013.



Nota: Los cálculos se basan en el total de afiliados activos al SGSSS.

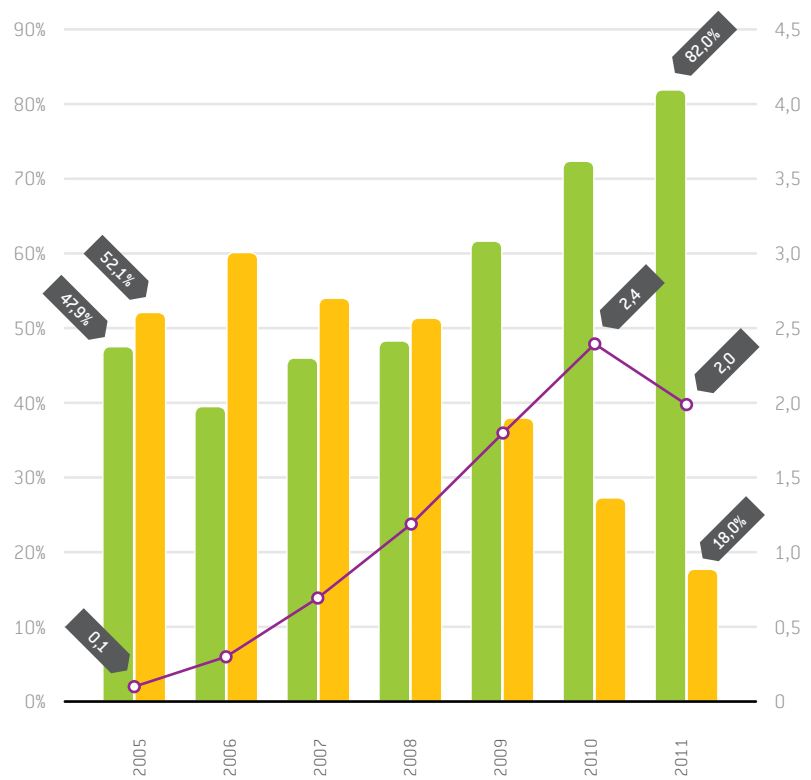
Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, DNP y DANE. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.





LA FALTA DE EQUIDAD EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y DE UNA PERMANENTE ACTUALIZACIÓN DEL POS EN EL PASADO Y DE SU UNIFICACIÓN LLEVÓ A UN SINNÚMERO DE DEMANDAS, AFECTANDO LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA

Gráfico 4. Número de reclamaciones al Fosyga y gastos por recobros del No POS.



Fuente: Fosyga. Cálculos: Ministerio de Salud y Protección Social.

con la suficiente capacidad para realizar una buena gestión de la salud²¹.

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Cualquier sistema de salud que busque garantizar una buena salud de su población, necesariamente debe ser sostenible financieramente. En Colombia, la sostenibilidad financiera del SGSSS se ha visto cuestionada durante los últimos años debido a varios factores, entre los cuales se destacan: el financiamiento parcial del Sistema vía impuestos a la nómina, los recobros a los que ha sido sometido y los

altos costos de transacción en la administración de los recursos.

Régimen Contributivo (RC) e informalidad

La Ley 100 cambió la forma de financiar el SGSSS al introducir un factor de solidaridad y establecer que parte del RS se financiara con recursos del RC, los cuales serían recaudados vía un impuesto a la nómina formal. Sin embargo, esta nueva forma de financiación —por el incentivo implícito en la misma—, llevó a un mayor crecimiento del número de afiliados del RS frente a los del RC, con lo cual

hoy más de 53% de los afiliados del Sistema pertenece al RS (gráfico 3). Esto se debió a que el esquema aumentó los costos atados a la nómina, lo cual incentivó la informalidad y, por lo tanto, el crecimiento del RS. Hoy en día el país presenta cifras de informalidad entre 50% y 70%, con un importante impacto negativo sobre la productividad laboral²² (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización).

Para promover la formalización —y en concordancia con recomendaciones del CPC²³—, la pasada Reforma Tributaria —Ley 1607 de 2012— introdujo cambios estructurales, entre los que se destaca el nuevo mecanismo para financiar la salud. Esta

21. DNP (2012, 15 de junio).

22. Hay diferentes motivos por los cuales la informalidad afecta la productividad laboral. Las empresas informales tienen menores posibilidades de acceder a financiación y menos propensión a crecer, y a la vez, poseen pocos incentivos para invertir e innovar, entre otros aspectos.

23. Ver Informe Nacional de Competitividad 2012-2013.



Ley eliminó parcialmente los aportes que realizan los empleadores por concepto de salud e impuestos parafiscales – ICBF y SENA– para los trabajadores que ganan menos de 10 salarios mínimos y creó un nuevo impuesto llamado impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). De este tributo, que equivale a 9% durante los tres primeros años –a partir de 2013– y a 8% para los años subsiguientes²⁴, destinó 4,4% a la salud (ver capítulo Sistema Tributario).

Desligar en buena medida la financiación de la salud de la contratación formal fue un gran paso. Sin embargo, se teme que aún persista el incentivo perverso de mantenerse a toda costa en el RS –más aún con la unificación del POS–, en la medida que la formalización implica la pérdida de acceso a este régimen luego de cierto tiempo²⁵.

A los incentivos de permanecer en el RS se suma el problema de sobreestimación en la base de datos del Sisbén, el cual se evidencia al realizar los cruces entre bases de datos de la DIAN y de los afiliados al RS. Estudios han encontrado que personas con ingresos suficientes para ameritar declarar renta se encuentran afiliadas al RS²⁶.

Recobros

La existencia de dos regímenes diferentes en salud (RC y RS) con hasta hace poco distintos grados de cobertura, conjugado

a la garantía constitucional del derecho a la salud sin límites, fueron los factores que redundaron en ingentes recobros al SGSSS y que amenazaron su sostenibilidad financiera. Así mismo, la falta de actualización del POS, el cual no evolucionó acorde con las necesidades de los colombianos y con los avances científicos, explica también el incremento desproporcionado en el número de recobros²⁷.

Lo anterior se manifestó en un sinnúmero de demandas –a través de tutelas– sobre las cuales la Corte Constitucional se pronunció a favor de los afiliados, lo que generó un sistema de salud paralelo conocido como “los recobros No POS al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)”²⁸. Los recobros pasaron de \$20.000 millones en el año 2002, a \$1,7 billones en 2012, con el pico más alto en el año 2010 –\$2,4 billones–, un incremento de 85 veces en tan solo 10 años (gráfico 4). Este crecimiento desbordado en los recobros ha puesto las finanzas del SGSSS en estado de vulnerabilidad.

El Gobierno ha implementado algunas medidas para contrarrestar el crecimiento de los recobros y darle sostenibilidad al Sistema. Con el fin de reducir las tutelas, en 2007, mediante la Ley 1122, estableció llevar a consideración del Comité Técnico Científico (CTC) los casos de enfermedad de alto costo. Esta es la razón por la cual se observa una reducción en el número de tu-

telas durante los últimos años (gráfico 4). De otra parte, la Ley 1393 de 2010 creó nuevos impuestos para que el Sistema pudiera responder financieramente a estas necesidades y redefinió la destinación de otros²⁹.

Igualmente, el año pasado el Gobierno actualizó, amplió e igualó los POS del RC y del RS, aunque no sucedió lo mismo con la UPC. Si bien la UPC del RS se ha incrementado, aún sigue estando por debajo de la del RC³⁰. Así mismo, recientemente se estableció una nueva metodología para controlar directamente los precios de los medicamentos, sujetándolos a precios internacionales de referencia³¹. Se espera que esta última decisión reduzca tanto los gastos POS como los no POS.

Con el propósito de resolver parte del asunto de fondo en materia de recobros –la definición del núcleo esencial del derecho a la salud–, recientemente, el Congreso aprobó una Ley Estatutaria por medio de la cual se reglamenta el derecho fundamental a la salud, se definen los componentes esenciales del mismo, se imponen límites y se establece el deber del Estado. Esta Ley aún está pendiente de aprobación final por parte de la Corte Constitucional.

Costos de transacción

Además de lo anterior, el esquema de financiamiento del SGSSS con sus múltiples fuen-

-
24. De este 1% adicional, se utilizará 30% para la nivelación de la UPC del RS.
 25. Mediante la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010) se trató de corregir esta situación. Esta Ley prohíbe la suspensión del beneficio derivado del Sisbén dentro del año siguiente al que el beneficiario haya sido vinculado a un contrato laboral formal. Adicionalmente, permite mantener, por dos años siguientes a la vinculación laboral, el cupo del beneficiario al RS.
 26. En 2008 un estudio del Ministerio de Hacienda encontró que de 22.119 declarantes de renta que se encontraban afiliados al RS, 25% reportó ingresos anuales superiores a \$92 millones y 14% declaró patrimonios líquidos superiores a \$230 millones (Salazar, 2011).
 27. Prueba de ello es que hasta enero de 2012, el POS era prácticamente igual al manual de tarifas que utilizaba el ISS para pagarles a sus prestadores en 1993.
 28. El Fosyga es una cuenta adscrita a Minsalud, manejada por un consorcio de empresas fiduciarias, las cuales administran los recursos del RC y RS, así como los destinados al seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito.
 29. Esta Ley aumentó la tarifa de IVA a la cerveza y cigarrillos, impuso una sobretasa al consumo de cigarrillos y modificó la tasa impositiva al consumo de licores.
 30. En 2013, en promedio, la UPC del RS asciende a \$508.993 y la del RC a \$568.944. Esta diferencia entre las UPC ha llevado a que muchas EPS hayan decidido no administrar más el RS.
 31. Circular 03 de 2013 de Minsalud.



tes es bastante complejo, lo que redonda en altos costos de transacción. En la actualidad, la financiación del Sistema se basa en cuatro fuentes principales. La primera proviene de los aportes que realizan los empleados pertenecientes al RC y los empleadores para los trabajadores que ganan más de 10 salarios mínimos. Estos recursos son recaudados por las EPS mediante el impuesto a la nómina³². La segunda fuente se deriva del nuevo impuesto para la equidad (CREE), el cual empezará a destinar recursos al Sistema a partir de 2014. La tercera fuente se origina con base en impuestos generales, que son destinados al financiamiento del RS y en su mayoría son girados directamente a las regiones a través del Sistema General de Participaciones (SGP)³³. La cuarta fuente es producto de las rentas territoriales de los departamentos y municipios. Adicional a estas cuatro grandes fuentes de financiación, del Presupuesto General de la Nación se sacan recursos para suministrar subsidios a la demanda a través del RS y para atender a víctimas de accidentes, catástrofes y terrorismo.

Las diversas fuentes y los distintos actores involucrados en el recaudo, operación y control de los recursos incrementan los costos de transacción, lo que dificulta el flujo de los mismos. Un claro ejemplo de esta situación es la complejidad en los giros de recursos desde y hacia el Fosyga. Las EPS recaudan las cotizaciones del RC y, mediante un proceso denominado “giro y compensación”, deducen del total recau-

dado los costos correspondientes a la UPC –de acuerdo con el número de sus afiliados– y giran el superávit o reclaman el déficit al Fosyga³⁴. Además de ser un proceso complejo, genera costos de transacción elevados. De acuerdo con Minsalud, el costo promedio anual de recaudo de cotizaciones, a pesos de 2011, ascendió a \$55.000 millones, de los cuales 60% es pagado a los operadores de información de la planilla única de liquidación de aportes (PILA) y el restante a las entidades financieras por los convenios que las EPS deben realizar para garantizar el recaudo³⁵.

A esto se suman los altos costos de operación del Fosyga, producto –entre otros aspectos– de la administración de la fiducia y de la recepción y la revisión de recobros y reclamaciones. De acuerdo con Minsalud, estos costos de operación y gestión del Fosyga ascendieron a más de \$63.000 millones en 2012. En conjunto, los costos anuales de operación y gestión del Fosyga, sumados a los costos asociados al recaudo de cotizaciones, ascendieron aproximadamente a \$118.000 millones anuales³⁶.

Por último, la administración de información del Fosyga tampoco ayuda en la reducción de los costos de transacción. El proceso de afiliación, actualización de la información y novedades está a cargo de las EPS y estas no cuentan con una misma estructura de bases de datos. Esta situación genera ineficiencias e impide contar con in-

formación oportuna sobre el estado de afiliación de los usuarios. La Agenda Nacional de Competitividad (ANC), lanzada por el presidente Santos en julio de 2012, incluyó una serie de acciones, tales como la unificación de los sistemas de afiliación y cotización a la seguridad social, para reducir los trámites administrativos y crear mecanismos para la formalización. Sin embargo, esta acción no ha avanzado lo suficiente y se continúa dando prórroga a su puesta en marcha (ver capítulo de Mercado Laboral y Formalización).

COMPETITIVIDAD DE LA CADENA

Una forma alternativa de ver la relación entre salud y competitividad es considerar el sector salud como un sector más del aparato productivo. Es claro que la crisis de la salud en el país es, en parte, atribuible a la misma falta de competitividad en la cadena, la cual se debe a diversos factores, entre los que se encuentran los abordados hasta el momento en el capítulo.

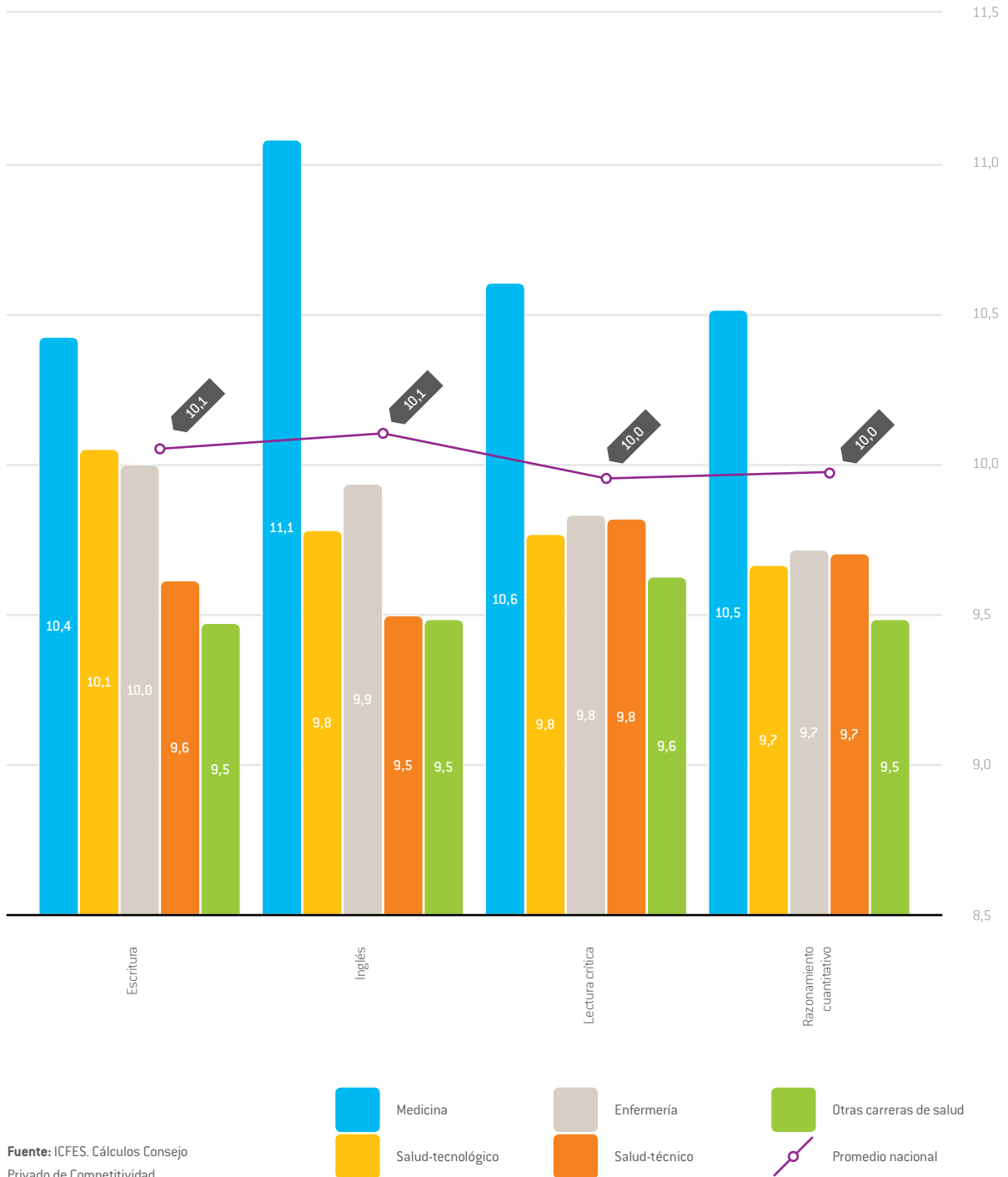
Sin embargo, hay factores intrínsecos a la función de producción de la salud que explican la falta de competitividad de este sector. Por ejemplo, la baja calidad de algunos profesionales del sector salud³⁷. En 2012, de acuerdo con las pruebas SaberPro del ICFES, las carreras relacionadas con el sector salud –con excepción de Medicina– obtuvieron un puntaje inferior al promedio nacional en todas las áreas evaluadas (gráfico 5).

-
32. La contribución que realizan los empleados pertenecientes al RC equivale al 4% de sus ingresos y los aportes que hacen los empleadores por los trabajadores que ganan más de 10 salarios mínimos equivalen al 8,5% del 70% de los salarios de estos últimos.
 33. El Gobierno también realiza aportes autónomos para ampliar la cobertura del RS y para pagar a las IPS. Así mismo, transfiere otros recursos para fortalecer la red de urgencias de los hospitales públicos.
 34. El recaudo de las cotizaciones representa aproximadamente \$14 billones y con la Reforma Tributaria se espera que se reduzcan a \$8 billones. La administración de este proceso, que es delegado a las EPS, se vuelve dispendiosa y costosa.
 35. Para mayor detalle, ver Minsalud (2013 b).
 36. *Ibid.*
 37. Vale la pena anotar que así como existen grandes deficiencias en el capital humano en este sector, también se da el caso de muchos médicos y enfermeras colombianos que son reconocidos a nivel internacional por su alta calidad y buena preparación y que ha llevado a su migración hacia otros países.



A EXCEPCIÓN DE MEDICINA, LAS CARRERAS RELACIONADAS CON EL SECTOR SALUD OBTUVIERON UN PUNTAJE INFERIOR AL PROMEDIO NACIONAL EN TODAS LAS ÁREAS EVALUADAS

Gráfico 5. Pruebas SaberPro en el sector de la salud, 2012.



Fuente: ICFES. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.



Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Salud (primer semestre 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo
Administración del riesgo financiero en salud.	Vigilar las funciones de administración del riesgo financiero inherente de las EPS. Realizar un proceso de transición de las facultades de supervisión a la Superintendencia Financiera.		



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Primer semestre de 2013.

No sólo existe un problema de baja calidad de los profesionales, sino que también existen grandes brechas de capital humano en el sector. Se estima que hay un déficit superior a 2.000 médicos y que esta brecha entre oferta y demanda seguirá aumentando durante los próximos años (McKinsey&Company, 2009). Adicionalmente, existen subespecialidades médicas en las cuales la tasa de formación de nuevos profesionales se encuentra muy rezagada frente al crecimiento de la demanda.

En el sector salud también es fundamental un buen nivel de bilingüismo de los profesionales y trabajadores, en particular cuando se trata del desarrollo de subsectores como el de turismo en salud —el cual se pretende convertir en un sector de talla mundial a través del Programa de Transformación Productiva (PTP) del Ministerio

de Comercio, Industria y Turismo (ver capítulo Política de Cambio Estructural). Sin embargo, el porcentaje de capital humano bilingüe en el sector es bastante bajo. Se estima que en los médicos está alrededor de 55% y en las enfermeras de 8%, frente a 80% y 50%, respectivamente, en Tailandia y 100% en ambas profesiones en India (McKinsey&Company, 2009).

De otra parte, el uso de herramientas tecnológicas en el sector salud es bastante escaso. En otros países se ha demostrado que estas no sólo han mejorado la prevención de enfermedades y los tratamientos de los pacientes, sino que también han contribuido a la reducción de los costos en salud. Por ejemplo, existe un gran potencial en el uso de la telemedicina. De acuerdo con estudios de la multinacional Cisco, cerca del 85% de las consultas médicas

no requieren de una interacción física entre médicos y pacientes, razón por la cual la atención médica remota podría ayudar a descongestionar los centros médicos y beneficiar a los pacientes que realmente necesitan ser atendidos. En la misma línea, el país tiene muchos rezagos en materia de digitalización de historias clínicas y, en general, de utilización de plataformas tecnológicas para soportar la administración del Sistema de Salud. Por ello, el MinTIC, dando respuesta a lo estipulado en la Ley 1419 de 2010³⁸ y en la Ley 1438 de 2011³⁹, creó el Nodo de Innovación en Salud, mediante el cual definió una agenda estratégica para el sector, dando prioridad a seis áreas de acción: i) normatividad, ii) infraestructura de soporte, iii) acceso a la salud, iv) sistemas de información de pacientes, v) garantías de seguridad para el paciente y vi) educa-

38. La cual establece lineamientos para el desarrollo de la telesalud.

39. Que establece la implementación de la historia clínica única electrónica.



ción y formación del recurso humano en uso de las TIC (MinTIC, 2012). Sin embargo, a pesar de esto, todavía los esfuerzos por prestar servicios por medio de las TIC son aislados y no se ha logrado la implementación unificada de la historia clínica en línea.

Un avance en materia del uso de tecnologías se dio a partir de la creación del Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud mediante la Ley 1438 de 2011. Este Instituto, cuyo objetivo principal es promover acceso equitativo, eficiente y sostenible a tecnologías de calidad a la población, está funcionando adecuadamente y con muy buenas perspectivas.

Por otro lado, existen grandes deficiencias en materia de información del sector que imposibilitan la toma de decisiones para mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos. Por ejemplo, en Colombia son escasas las mediciones de los resultados en salud más allá de las vacunas y la mortalidad. La implementación de indicadores, tales como tiempos de recuperación de los pacientes y tratamientos y procedimientos realizados, ha mejorado la eficiencia de muchos proveedores de salud en otros países. Así mismo, los seguimientos a los costos de los tratamientos, la estandarización de los procesos, la mejor adecuación de las capacidades del personal a las tareas, entre otros, han permitido a proveedores en otros países alcanzar ahorros superiores a 25% (Porter & Lee, 2013).

Existen también grandes vacíos en materia de agendas de ciencia, tecnología e innovación que apunten a mejorar la compe-

titividad del sector. Un gran porcentaje de las patentes de medicamentos en el mundo provienen de las alianzas universidad-empresa. Sin embargo, en el país este tipo de alianzas, en particular en este sector, son escasas.

Falta también la masificación de trabajo articulado entre diferentes actores de la cadena para incrementar su productividad a través de, por ejemplo, el desarrollo de *clusters* de salud. Algunas iniciativas en este sentido se vienen dando en diferentes regiones del país, sin embargo, siguen siendo la excepción. Por ejemplo, Atlántico se encuentra desarrollando un *cluster* de salud, y Medellín está trabajando en un *cluster* dirigido a la exportación de servicios médicos y odontológicos.

RECOMENDACIONES

Si bien el Congreso ya aprobó una Ley Estatutaria que regula el derecho constitucional a la salud, esta no es suficiente para resolver los problemas del actual Sistema. Es necesario seguir avanzando, ya sea mediante la aprobación de una Ley Ordinaria que redefina el ordenamiento y el funcionamiento del Sistema de Salud, o buscando la manera de redefinirlos mediante reglamentación y Decretos. Cualquiera que sea el camino, es fundamental que exista una relación armónica y sólida con la Ley Estatutaria.

Las recomendaciones que siguen a continuación están encaminadas a contribuir a la discusión del Proyecto de Ley Ordinaria, que al momento de cierre de este capítulo ya había sido aprobado por el Se-

nado y se encontraba a la espera de su trámite por la Cámara de Representantes.

CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

El esquema de salud en el país ha sido más curativo que preventivo, lo que hace necesario alinear los incentivos de todos los actores alrededor de mejores resultados en salud para los pacientes. Se requiere enfocar los esfuerzos de las EPS o de los nuevos “gestores de servicios de salud” – en caso de aprobarse el Proyecto de Ley en la Cámara⁴⁰– en la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la calidad del servicio. Para esto es fundamental generar nuevos incentivos en esa dirección. Una alternativa es modificar el cálculo de la UPC y sujetarla al cumplimiento de este tipo de variables. Para esto, se podría dividir en dos partes el cálculo de la UPC: una fija, que le reconocería a cada EPS –o gestor– por afiliado; y una variable, que dependería del cumplimiento en indicadores de promoción, prevención, calidad del servicio, entre otros. Si bien una propuesta parecida fue hecha por el Gobierno cuando presentó el Proyecto de Ley, esta ya fue eliminada⁴¹.

Cualesquiera que sean los incentivos para generar mejores resultados en salud, es importante darlos a conocer a los afiliados. Lo anterior permitiría a estos exigir un nivel de servicio adecuado o, en su defecto, trasladarse a otras EPS. Esto estimularía la competencia dentro del sector y garantizaría la libre elección. Más aún, se recomienda

40. El Proyecto de Ley –ya aprobado en el Senado– acaba con las EPS y define un nuevo sistema de incentivos a la gestión del riesgo en salud a cargo de los “gestores de servicios de salud”. Este nuevo esquema de gestión está basado en resultados y acceso efectivo a los servicios, lo que elimina la responsabilidad del recaudo y la administración directa de recursos.

41. Se debe reconocer que en el Proyecto de Ley aún existen obligaciones –no tan vinculantes– que permitirían generar estímulos en este sentido. Por un lado, está la obligación para los gestores de realizar rendición de cuentas sobre su desempeño en el cumplimiento de metas de cobertura, resultados, calidad en el servicio, gestión del riesgo financiero y en salud. Por otro lado, el Proyecto sujeta la asignación de los excedentes de los gestores a los resultados en salud.



que la SIC defina una estrategia particular para la vigilancia del comportamiento de la competencia en este sector.

Precisamente, en relación con el tema de competencia, preocupa la propuesta del Proyecto de otorgar a los gestores la competencia de conformar redes de prestación de servicios, ya que podría generar la repartición de zonas exclusivas por parte de los mismos y favorecer el ejercicio de posición dominante y generar conflictos de interés e incentivos en contra de la calidad en los servicios. De aprobarse esta propuesta, es necesario establecer disposiciones que garanticen la competencia entre los actores en las diferentes regiones.

Siguiendo con la alineación de incentivos de los actores, si bien el Senado aprobó la prohibición de la integración vertical entre los gestores y las IPS, no se entiende por qué se excluyó para los servicios básicos en salud. Se recomienda que esta prohibición sea completa en todos los niveles de atención y para todos los actores del sector salud.

Por otro lado, el SGSSS jamás funcionará correctamente si los grupos o sectores políticos continúan utilizando el Sistema como fortín burocrático. Como, tal vez, en el corto plazo va a ser imposible eliminar el clientelismo, se hace crucial establecer mecanismos para blindar sus instituciones. Por lo tanto, se recomienda que nombramientos como el del superintendente de salud y los directores de instituciones relacionadas con el sector sean independientes del ciclo político. Así mismo, se propone realizar por con-

curso los nombramientos de los gerentes de los hospitales públicos⁴².

Complementariamente, es clave fortalecer la capacidad de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Salud a los diferentes actores del Sistema, con el propósito de proteger los derechos de los usuarios, la calidad y el acceso a la prestación de servicios, y la oportunidad en el flujo de los recursos. En este sentido, será importante que la Superintendencia cuente con una normatividad apropiada que le permita implementar medidas de tipos correctivo y preventivo, así como de carácter sancionatorio. Vale la pena destacar que el Proyecto de Ley aprobado por el Senado establece un marco legal en este sentido que le da mayor fuerza a la actuación de esta Superintendencia.

Es preocupante la facultad que otorga el Proyecto de Ley a los entes territoriales de asumir la organización y la garantía de la prestación de los servicios, en caso de que en situaciones especiales se ponga en riesgo el acceso a la salud de la población. Este aspecto puede ser de doble filo en la medida en que se ha evidenciado que la capacidad institucional de algunos entes territoriales es aún muy frágil. En algunos casos, porque no cuentan con la suficiente capacidad técnica, y en otros, porque puede conducir a mayores problemas de politiquería y corrupción. De aprobarse esta propuesta del Proyecto de Ley, será fundamental que Minsalud evalúe con detenimiento la capacidad institucional de cada ente. En este sentido, se recomienda

a Minsalud la implementación de indicadores para monitorear, evaluar y analizar la situación de salud en las regiones. Estos deberían ser la base principal no sólo para conceder este tipo de competencias, sino también para que desde los entes territoriales se establezcan medidas correctivas y se formulen e implementen políticas públicas. Adicionalmente, se recomienda a Minsalud y al DNP apoyar y acompañar a los entes territoriales más rezagados en materia de salud, para que fortalezcan su capacidad de gestión institucional.

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En cuanto al problema de informalidad que generan los altos costos laborales no salariales y que redundan en un RS demasiado grande, se recomienda seguir reduciendo estos costos (ver capítulos Mercado Laboral y Formalización – Sistema Tributario). Adicionalmente, con el fin de ajustar el Sisbén a la población que le corresponde, se sugiere establecer un comité técnico –conformado por funcionarios de la DIAN, el DNP y los Ministerios de Salud, de Trabajo y Educación– con el propósito de depurar la base de datos, de manera que este beneficio sólo aplique a las personas que realmente lo necesitan.

Respecto al problema de los recobros, es fundamental que se realice la actualización del POS de manera periódica y constante. Adicionalmente, se recomienda redefinir su cobertura a partir de una combinación de prioridades en materia de salud pública y de exclusiones explícitas⁴³. Así

42. Con respecto a este aspecto, es infortunada la aprobación por parte del Senado de la propuesta del Proyecto de Ley relacionada con el nombramiento de los gerentes de los hospitales públicos por parte de la autoridad nacional o regional competente. De acuerdo con el Proyecto, esta entidad estará encargada de afiliar, recaudar, administrar y girar los recursos destinados al pago de servicios de salud.

43. El Gobierno, en el Proyecto de Ley, ha planteado una nueva estructura al plan de beneficios, la cual incorpora una lista de exclusiones explícitas de servicios y tecnologías.



mismo, con el fin de evitar problemas por haber exceptuado algún procedimiento y/o medicamento, es necesario que este proceso también sea apoyado desde el Instituto de Evaluación de Tecnología en Salud y desde el Instituto Nacional de Salud.

La redefinición de cobertura del plan de beneficios implicaría necesariamente una evaluación técnica y actuarial de la UPC, de tal manera que su valor garantice el adecuado financiamiento y la sostenibilidad de la misma en el largo plazo. En la medida en que el plan de beneficios se revise de manera periódica, habría que establecer un mecanismo para que la UPC se actualice acorde con las nuevas necesidades. Adicionalmente, es fundamental implementar la metodología de control a los precios de los medicamentos, con la cual se espera reducir tanto el gasto POS como el no POS, lo que impactará de forma positiva el cálculo de la UPC. Así mismo, se requiere que en el corto plazo se iguale la UPC del RS y del RC.

En la medida en que la Reforma Tributaria introdujo cambios sustanciales en la financiación del SGSSS, es la oportunidad para revisar el actual sistema de recaudo y manejo de los recursos. Con respecto a este punto, el Senado aprobó la propuesta del Proyecto de Ley de integrar todos los recursos a partir de la creación de Salud-Mía⁴⁴, argumentando que esto le dará al sector mayor claridad a la priorización, la asignación y la ejecución de los recursos disponibles, y reducirá los costos de administración del Sistema⁴⁵. No obstante, se debe pro-

curar que esta sea una entidad lo más eficiente posible y se debe blindar de cualquier tipo de corrupción.

También se requiere trabajar en un sistema de información robusto, que incorpore acciones como las que contempla la ANC relacionadas con la unificación de los sistemas de afiliación y cotización a la seguridad social. Lo anterior permitiría contar con información oportuna sobre el estado de afiliación de los usuarios y reduciría los trámites administrativos.

MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA CADENA

El sector salud necesita una agenda de transformación productiva que le permita incrementar su competitividad y ofrecer servicios de calidad. En este sentido, y de acuerdo con Porter y Lee (2013), una agenda de competitividad del sector debe tener como principal meta incrementar el valor para los pacientes, entendiéndose por este la obtención de los mejores resultados posibles en salud con respecto al costo pagado por conseguirlos.

Esta agenda debe comprender las relaciones comerciales entre los actores del Sistema⁴⁶; la formación de capital humano relevante; los cambios regulatorios que se necesiten; los requerimientos de infraestructura específica; las agendas de ciencia, tecnología e innovación requeridas por el sector; la adopción de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ver capítulo TIC); la implementación de medidas para

evaluar los resultados de los servicios prestados; el desarrollo de *clusters* para este sector, entre otros.

En particular, para mejorar la calidad del capital humano se recomienda elevar los niveles de exigencia establecidos en universidades y centros de formación técnica y tecnológica que forman profesionales para el sector. Un mecanismo para esto podría ser incrementar los requerimientos exigidos en los resultados Saber 11 para los estudiantes que ingresan a estas carreras. Igualmente, es necesario fortalecer el sistema de inspección, vigilancia y control sobre las instituciones de educación superior, a través de mayores requisitos para el otorgamiento del registro calificado para estos programas (ver capítulo Educación). Adicionalmente, es importante que la política de bilingüismo dé prioridad al sector salud en el momento de su implementación, en la medida en que este es uno de los sectores donde este tema es más relevante para su productividad.

También es clave la implementación de las TIC en el sector salud. En este sentido, se recomienda acelerar la agenda del Nodo de Innovación en Salud del MinTIC, la cual contempla los lineamientos para el desarrollo de la telesalud establecidos por la Ley 1419 de 2010 y la instrumentación obligatoria de la historia clínica única electrónica que prevé la Ley 1438 de 2011.

Así mismo, es importante continuar apoyando el Instituto de Evaluación de Tecnología en Salud y blindarlo de cual-

-
44. De acuerdo con las disposiciones ya aprobadas, esta entidad estará encargada de afiliar, recaudar, administrar y girar los recursos destinados al pago de servicios de salud.
 45. Minsalud estima que la inversión inicial para poner en funcionamiento Salud Mía es de \$18.000 millones. En el corto plazo proyecta una reducción superior a 50%, lo que implica que los costos anuales serían alrededor de \$55.000 millones, frente a los actuales: \$118.000 millones.
 46. Productores de insumos, comercializadores y distribuidores de insumos, prestadores de servicios de salud y entidades que actúan como terceros pagadores.



Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Salud (no incluidas en el proyecto de Ley de reforma a la salud).

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Dividir en dos partes el cálculo de la UPC: una fija y una variable que dependería del cumplimiento de indicadores de promoción y prevención.	Mediano		Minsalud.
2	Prohibir por completo la integración vertical en todos los niveles de atención y entre todos los actores del Sistema.	Mediano		Minsalud.
3	Establecer mecanismos para blindar las instituciones del sector salud del clientelismo.	Mediano		Minsalud.
4	Actualizar la cobertura del plan de beneficios de manera periódica y constante.	Mediano		Minsalud.
5	Establecer un mecanismo para que la UPC se actualice acorde a las necesidades del plan de beneficios.	Mediano	Igualar la UPC del RC y del RS.	Minsalud.
6	Establecer una agenda de transformación productiva que le permita al sector salud incrementar su competitividad y ofrecer servicios de calidad.	Mediano	Implementar experiencias de trabajo de clusters de salud en los departamentos.	Minsalud - Mineducación - MinTIC - Entes territoriales.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

quier tipo de corrupción, con el propósito de continuar promoviendo el acceso a tecnologías de calidad.

Igualmente, son fundamentales la implementación y el seguimiento permanente de indicadores que permitan medir los resultados en salud, más allá del perfil demográfico y de la morbilidad de la población. Por ejemplo, en las IPS se pueden establecer indicadores que permitan evaluar el tiempo de recuperación de las distintas enfermedades con base en los tratamientos y procedimientos realiza-

dos. Así mismo, en el largo plazo las IPS podrían medir las consecuencias de las terapias, llevando estadísticas como pérdidas en la movilidad debido a rehabilitaciones inadecuadas, susceptibilidad de infecciones, riesgos de fractura compleja, entre otros. Adicionalmente, se podría hacer seguimiento a los costos de los tratamientos, a los recursos utilizados para el cuidado de los pacientes, incluida la infraestructura requerida, entre otros.

Es importante que buena parte de estas agendas se trabaje desde el nivel

regional, en la medida en que muchos de los cuellos de botella que limitan la productividad del sector sólo se pueden identificar y abordar a tal nivel. Por lo tanto, se recomienda que se repliquen en otros departamentos las experiencias de trabajo de *cluster* de salud que se vienen implementando en Barranquilla y Medellín. En dicho trabajo las Comisiones Regionales de Competitividad podrían jugar un papel importante en la articulación de los diferentes actores públicos y privados relevantes.



REFERENCIAS

- 1 Acosta, O. L., Gutiérrez, C., & Alfonso, E. (2012). Alternativas de financiación para el sistema de salud colombiano: Una revisión. En Ó. Bernal, & C. Gutiérrez, *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones* (pp. 81-182). Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- 2 ANIF. (2013). *Economía Política de la Reforma a la Salud*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 3 Boles, M., Barbara, P., & Lynch, W. (2004). The relationship between Health risks and work productivity. *Journal Occupational and Environmental Medicine*, 46(7).
- 4 Congreso de la República. Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*
- 5 Congreso de la República. Ley 1122 de 2007. *Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*.
- 6 Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2013). *Índice Departamental de Competitividad 2013*.
- 7 DNP. (2012, 15 de junio). *Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial*. Borrador del Diagnóstico (documento en construcción). Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 8 Fedesarrollo. (2013). Editorial: Crisis en la salud: preguntas y reflexiones preliminares de cara a una reforma en gestación. *Tendencia Económica*, 3-8.
- 9 McKinsey & Company. (2009). *Desarrollando sectores de clase mundial en Colombia*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. McKinsey & Company.
- 10 Minsalud. (2013). *Ley Estatutaria "por medio de la cual se regula el derecho a la salud y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: Gaceta del Congreso Ley 209 DE 2013 Senado y 267 DE 2013 Cámara.
- 11 Minsalud. (2013). *Exposición de motivos del Proyecto de Ley "Por el cual se redefine el Sistema General de Seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- 12 Minsalud. (2013). *Proyecto de Ley "por medio del cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá.
- 13 MinTIC. (2012). *Agenda Estratégica de Innovación - Nodo Salud*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones.
- 14 Porter, M., & Lee, T. (2013). Providers must lead the way in making value the overarching goal. *Harvard Business Review*, 3-19.
- 15 Restrepo, J., Lopera, J., & Rodríguez, S. (2007). La integración vertical en el sistema de salud colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 9(17), 279-308.
- 16 Salazar, N. (2011). El régimen de seguridad social en salud: problemas financieros, medidas adoptadas y retos para el futuro próximo. *Notas Fiscales*.
- 17 Santa María, M., García, F., Prada, C., Uribe, M., & Vásquez, T. (2008). El sector salud en Colombia: impacto del SGSSS después de más de una década de reforma. *Coyuntura Social*.
- 18 Santa María, M., García, F., Rozo, S., & Rozo, M. (2008). Un diagnóstico general del sector salud en Colombia: evolución, contexto y principales retos del sistema en transformación. *Coyuntura Social*.





PENSIONES



Cobertura del sistema de pensiones.

Fuente: Ministerio de Trabajo (2013).



Existen varios canales a través de los cuales el esquema pensional de un país afecta su competitividad. Uno de ellos tiene que ver con su relación con la capacidad de ahorro del país ya que, por lo general, los ahorros pensionales se convierten en una de las principales fuentes de inversión de largo plazo –en particular en materia de infraestructura–, por lo que un sistema con baja cobertura no sólo se convierte en una bomba social, sino que limita las capacidades de inversión.

Otro canal es el de la equidad. Un sistema que termina privilegiando a los individuos de mayor ingreso profundiza las brechas de desigualdad de un país, con lo que genera efectos negativos sobre su competitividad. Un tercer canal es el de su impacto sobre las cuentas fiscales. Un sistema pensional financieramente insostenible puede conducir a deudas pensionales impagables, desequilibrios macroeconómicos y subsecuentes efectos negativos en materia de competitividad.

Colombia necesita un sistema pensional sólido si quiere lograr la visión de ser uno de los tres países más competitivos de América Latina en el año 2032. El sistema pensional vigente hoy tiene baja cobertura, una gran desigualdad al interior del mismo y el enorme reto de garantizar su sostenibilidad financiera.

El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo, ha anunciado la presentación al Congreso de un proyecto de reforma pensional que aborde estas tres deficiencias del sistema. Mediante un Nuevo Modelo de Protección para la Vejez, el proyecto busca que todos los trabajadores, formales e informales, cuenten al llegar a la edad de jubilación con un ingreso, bien sea mediante una pensión o un apoyo parcial del Estado.

A continuación se presenta un diagnóstico sobre la situación del sistema pensional en Colombia, destacando sus cuellos de botella, los avances y la propuesta de reforma del Gobierno. Posteriormente se hacen recomendaciones para el mejoramiento de la cobertura, la equidad y la sostenibilidad del sistema.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

COBERTURA

El Sistema General de Pensiones (SGP) actual está compuesto por dos regímenes¹: el Régimen de Prima Media (RPM)² y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)³. Según información de la Superintendencia Financiera, a noviembre de 2012, existían 22,8 millones de trabajadores participando en el mercado laboral colombiano, de los cuales 17,2 millones se encuentran afiliados en alguno de los dos regímenes del SGP (6,5 millones al RPM y 10,7 millones al RAIS). No obstante, del total de afiliados únicamente 7,7 millones cotizan activamente⁴ (dos millones en el RPM y 5,7 millones

1. También existen regímenes exceptuados (Fuerzas Militares- Policía, Magisterio-Senado, Ecopetrol).
2. Es el sistema de ahorro para la vejez administrado por el Estado a través de Colpensiones. Este régimen cuenta con beneficios predefinidos subsidiados por el Estado.
3. Es el sistema de ahorro para la vejez administrado por los fondos de pensiones privados. La pensión depende del esfuerzo de ahorro individual.
4. Cotizaron al menos una vez en el último semestre.



en el RAIS), de los cuales se estima que solamente dos millones lograrán pensionarse en el futuro (gráfico 1). Por tanto, en términos relativos, sólo uno de cada 10 colombianos llegará a pensionarse, debido a la falta de opciones y mecanismos de inclusión al sistema pensional.

Un estudio de Hugo López y Francisco Lasso (2012) estima que si todas las personas de entre 18 y 55 años (19.912.334) estuvieran hoy en el RPM, únicamente 8,7% (1.734.679) se pensionaría. En contraste, si todas las personas estuvieran en el RAIS, este porcentaje sería de 11,1% (2.201.917). Esto muestra la baja probabilidad de pensionarse de los colombianos que actualmente están afiliados al SGP.

Las estadísticas de cotizantes activos reflejan la baja cobertura del SGP, en la medida en que solamente 32,8% de las personas que participan en el mercado laboral está ahorrando para su vejez. Esta cifra contrasta con las de países de la región, como Argentina, que tiene una cobertura de 90,4%; Brasil de 86,3%; Uruguay de 85,7%, y Chile de 57,2% (Mintrabajo, 2013). Una situación similar se presenta con las personas en edad de pensionarse: solamente uno de cada tres adultos mayores tiene acceso a una pensión de vejez⁵.

Entre las principales causas de la baja cobertura se encuentra la informalidad la-

boral, así como algunas rigideces del mismo SGP. En Colombia, aproximadamente el 70% de los ocupados son informales (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización), es decir que no cumplen con las obligaciones prestacionales laborales, entre ellas la de cotizar a pensiones. Adicionalmente, muchos trabajadores, al entrar y salir de la informalidad continuamente, no alcanzan a cotizar el número de semanas necesario para pensionarse. La mayoría de los trabajadores pasan en promedio casi la mitad de la vida laboral sin cotizar⁶ (Mintrabajo, 2013).

Una de las rigideces que más atentan contra la cobertura del SGP la establece la Constitución Política de Colombia⁷. De acuerdo con esta, tanto la cotización mínima como la pensión mínima están atadas al salario mínimo⁸. Lo anterior implica, por un lado, que gran parte de los trabajadores informales que ganan menos de un salario mínimo⁹ no tienen acceso al SGP. Por otro lado, en términos relativos el ahorro que se debe hacer al RAIS para conseguir una pensión de al menos un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) es muy elevado. Esta rigidez legal se aúna al hecho de que, comparado con otros países, el salario mínimo en Colombia es demasiado alto¹⁰ (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización).

Como alternativa a esta rigidez, el Gobierno cuenta con dos instrumentos: el programa Colombia Mayor y el sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)¹¹ próximo a implementarse. El programa Colombia Mayor busca otorgarles a los adultos mayores de 65 años pertenecientes a Sisbén 1 y 2 que, dadas sus condiciones, no lograron ahorrar para su vejez, un aporte monetario¹² del Estado que les permita financiar sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida. Esta iniciativa ha beneficiado a cerca de un millón de adultos mayores. El Gobierno espera duplicar en cinco años los beneficiarios, aproximándose a una cobertura universal de adultos mayores que vivan en extrema pobreza.

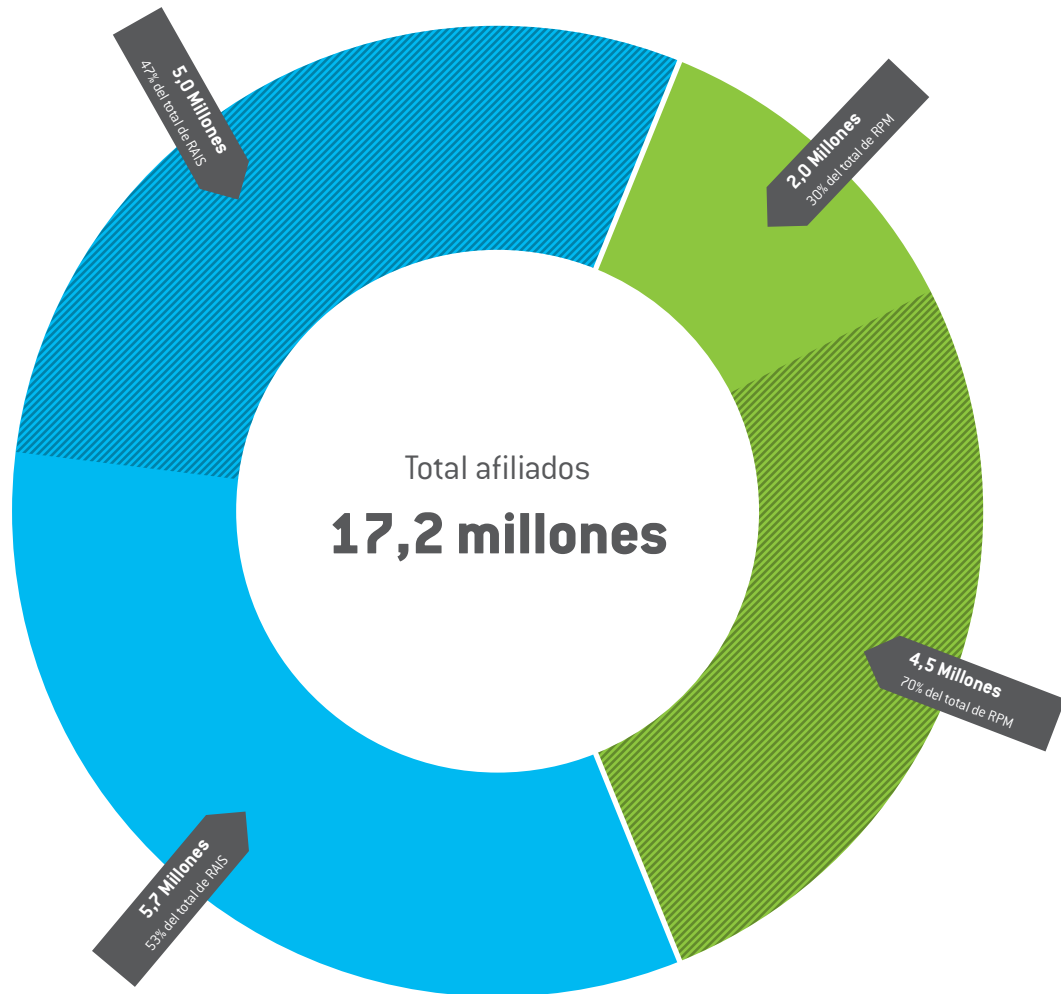
Por su lado, los BEPS se focalizarían en todas aquellas personas pertenecientes al Sisbén 1, 2 y 3¹³ que han logrado ahorrar recursos para su vejez, pero que debido a la volatilidad en el mercado laboral no logran ahorrar lo suficiente para acceder a una pensión¹⁴. En este sistema los trabajadores podrán ahorrar lo que puedan y cuando puedan¹⁵. El Gobierno premiará este esfuerzo aportando 20 pesos por cada 100 pesos de ahorro. De esta forma, este grupo de trabajadores contará, al llegar a su edad de retiro, con un ingreso que le permita tener una

5. Según información de Mintrabajo, de los 5,3 millones de colombianos en edad de pensionarse, únicamente 1,6 millones cuentan con una pensión.
6. Según Mintrabajo, el promedio de cotización es de 10,3 años para vidas laborales de 25 años (1.300 semanas).
7. Artículo 48 de la Constitución Política Colombiana y Ley 100 de 1993.
8. En ningún caso el ingreso base de cotización podría ser inferior a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV). Cumplidas ciertas condiciones, una pensión mínima no puede ser inferior a un SMLMV.
9. Según Mintrabajo, el 57,5% de los ocupados ganan un salario mínimo o menos. La mayoría de ellos (78%) en las zonas rurales del país.
10. El salario mínimo en Colombia es el 60% del producto interno bruto per cápita mensual, superior al de Argentina, equivalente al 45%; Chile, al 38%; Brasil, al 31%, y México, al 20% (Mintrabajo, 2013).
11. Fueron creados por el Acto Legislativo 01 de 2005. El Decreto No. 604 de abril de 2013 reglamenta el acceso y la operación del mecanismo de BEPS. Su administración está a cargo de Colpensiones.
12. El valor del subsidio es entre \$40.000 y \$75.000 mensuales. Su fuente de financiamiento es el Fondo de Solidaridad Pensional (Ley 1328 de 2009).
13. Decreto 604 de 2013, por el cual se reglamentan el acceso y la operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
14. En particular, este esquema apuntaría a cubrir a trabajadores informales o que devengan menos de un salario mínimo.
15. El esquema está basado en un ahorro individual flexible, en cuantía y periodicidad, con un tope anual, permitiendo períodos en los que no se realicen ahorros.



DE LOS 17,2 MILLONES DE TRABAJADORES AFILIADOS EN ALGUNO DE LOS DOS RÉGIMENES DEL SGP, SE ESTIMA QUE SOLAMENTE 2 MILLONES LOGRARÁN PENSIONARSE

Gráfico 1. Afiliados al Sistema General de Pensiones.



RAIS

Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

(Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003)

Cotizantes activos



Cotizantes inactivos

RPM

Régimen de Prima Media con Prestación Definida

(Ley 100 de 1993)



Cotizantes activos

Cotizantes inactivos



vejez digna. El Gobierno espera que este sistema cubra a cerca de siete millones de colombianos que no logran ahorrar lo suficiente para una pensión¹⁶.

La implementación de estos instrumentos está en línea con la recomendación del Consejo Privado de Competitividad (CPC) de establecer un subsidio mínimo para toda la población en edad de pensión y de permitir mesadas o pagos periódicos por debajo del salario mínimo. Adicionalmente, vale la pena destacar la implementación de la pensión familiar¹⁷, que permite a los cónyuges o compañeros acceder a la pensión uniendo sus esfuerzos de ahorro.

Por otro lado, con el objetivo de aumentar la cobertura, el Gobierno contempla en su propuesta de reforma dos mecanismos de flexibilización dentro del SGP. El primero, la cotización posterior al otorgamiento de la pensión, que permitiría a las personas que no cumplen el requerimiento de semanas de cotización, recibir voluntariamente su pensión, siempre y cuando continúen realizando los aportes, incluidos intereses, hasta cubrir los períodos faltantes. El segundo es el mecanismo de adquisición de semanas, que permitiría la compra de semanas que hacen falta por cotizar para lograr la pensión.

EQUIDAD

Más allá de la inequidad que representa su baja cobertura, el actual esquema del SGP presenta desigualdades tanto entre regímenes como al interior de ellos. Con respecto a la desigualdad entre afiliados de uno y otro

régimen, los pensionados del RPM reciben un subsidio por parte del Estado, mientras que los pensionados en el RAIS no. Es así como trabajadores con la misma historia laboral podrían recibir una pensión mayor en el RPM que en el RAIS. Esta diferencia se incrementa a medida que los ingresos son mayores, lo que incentiva el traslado de afiliados del RAIS al RPM faltando 10 años para la edad de pensión, y atenta contra la sostenibilidad del sistema.

A diferencia de esto, cuando el afiliado no alcanza a cumplir los requisitos para adquirir una pensión, la devolución de lo ahorrado es mayor en el RAIS que en el RPM. Mientras en el RAIS al afiliado se le devuelve un monto equivalente a su ahorro más los rendimientos causados, en el RPM sólo se le devuelve el valor de los recursos que cotizó ajustados por inflación. No obstante, el subsidio asociado al RPM sigue haciéndolo más atractivo en relación con el RAIS, en especial para las personas que devengan salarios altos.

También se presentan inequidades al interior del RPM, ya que los trabajadores con mayores ingresos son los que se llevan la mayor porción de los subsidios. Si bien el subsidio como proporción de la pensión disminuye con el ingreso pensional, el valor absoluto del subsidio es mucho mayor para las personas con salarios altos (ver gráfico 2). Esto conlleva a que, según Núñez (2009), mientras el 20% más pobre de la población recibe solamente el 0,1% de los subsidios en pensiones, el 20% más rico de la población recibe el 86,3%. Esta situación es inaceptable, en especial en Colombia, que sigue

siendo uno de los países con mayor coeficiente Gini¹⁸ del mundo.

La reestructuración del SGP, incluida en la propuesta del Gobierno, contempla un esquema de complementariedad entre los dos regímenes, RPM y RAIS, para eliminar los problemas de inequidad del actual sistema. En dicho esquema los cotizantes efectuarían simultáneamente aportes al RPM y al RAIS. Al RPM llegarían todas las cotizaciones sobre el primer salario mínimo y, por lo tanto, garantizarían pensiones equivalentes al salario mínimo, con un subsidio fijo del Estado para todos los afiliados con hasta 10 SMLLV de pensión.

Las cotizaciones por encima del primer salario mínimo se ahorrarían en el RAIS y no recibirían subsidio, lo que elimina los altos subsidios otorgados a las pensiones de mayor valor en el RPM. Lo anterior conduciría a que afiliados con el mismo historial de cotización reciban la misma pensión, elimina la actual inequidad y acaba con el incentivo de trasladarse de un régimen a otro.

Sin embargo, dicha reestructuración podría reducir la cobertura pensional, ya que al obligar a todos los trabajadores a cotizar su primer salario al RPM, condicionaría su acceso a pensión a los criterios de este régimen, los cuales, según Asofondos (2013), son mucho más restrictivos que los del RAIS.

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Los incentivos al traslado de régimen para los afiliados del RAIS —en virtud de que en el RPM reciben mesadas pensionales

16. De hecho, en los casos en que se cumplan ciertas condiciones, las personas podrán sumar los beneficios de Colombia Mayor con los BEPS.

17. Ley 1580 de 2012.

18. El coeficiente de Gini es un índice de desigualdad de la población, medido a través de la distribución del ingreso de sus miembros. Mientras más cercano sea a 1, la población es más desigual.

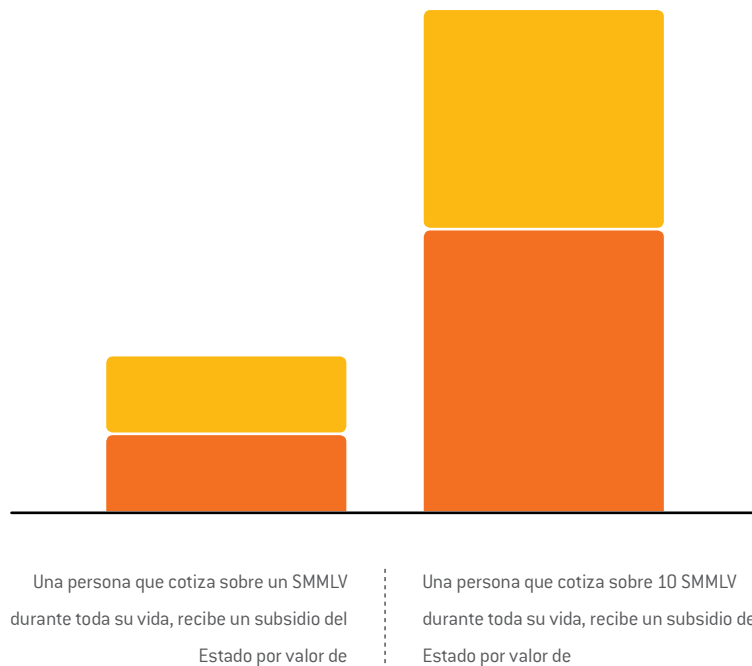
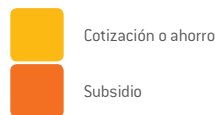


EL SISTEMA DE PENSIONES ACTUAL GENERA INEQUIDADES SIGNIFICATIVAS

2013 - 2014

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Gráfico 2. Inequidad en las mesadas del RPM.



Nota: Ejemplo con 1.300 semanas de cotización de un hombre que se pensiona a los 62 años.

Fuente: Colpensiones y Ministerio de Trabajo.

Una persona que cotiza sobre un SMMLV durante toda su vida, recibe un subsidio del Estado por valor de

\$87,6 millones

Una persona que cotiza sobre 10 SMMLV durante toda su vida, recibe un subsidio del Estado por valor de

\$428,3 millones

más altas, consecuencia de los altos subsidios— generan un grave impacto sobre las finanzas y la estabilidad del SGP. Desde 2007, del RAIS al RPM se han trasladado cerca de 500.000 afiliados y se han girado recursos por más de \$11 billones (Consejo Privado de Competitividad, 2012). Si bien este traspaso resulta en ingentes flujos de recursos hacia las arcas del Gobierno en el corto plazo, esto resultará en el incremento de un pasivo pensional público altamente subsidiado en el largo plazo.

Por otro lado, el sistema pensional pone en riesgo su sostenibilidad financiera al contar con prestaciones definidas que no tienen en cuenta la evolución de las variables demográficas. En los últimos 50 años, la pirámide poblacional cambió drásticamente al aumentar la proporción de adultos mayores de 60 años en relación con los jóvenes, una tendencia que continuará durante los próximos

50 años. Este cambio en la distribución de la población aumenta la relación entre pensionados y afiliados, lo que compromete la sostenibilidad del RPM. Por tanto, existe una clara desconexión entre el incremento en la expectativa de vida y la edad de pensión. En Colombia, mientras la esperanza de vida al nacer ha aumentado en cinco años entre 1993 y 2011, las edades requeridas para acceder a una pensión ascendieron escasos dos años durante ese mismo período (Consejo Privado de Competitividad, 2012). Más aún, Colombia —en comparación con otros países— tiene un promedio bajo de edad de jubilación (Mintrabajo, 2013). Por tanto, no hay que hacer sofisticados ejercicios actuariales para concluir que dicha desconexión compromete la sostenibilidad financiera de cualquier sistema pensional.

El Gobierno argumenta que el tema de sostenibilidad no es una preocupación

en el momento, en la medida en que la cobertura es muy baja. Por tanto, de acuerdo con esta visión, el equilibrio financiero se genera a costa de una baja cobertura; en otras palabras, el sistema es sostenible porque son pocos los trabajadores que se pensionan.

Aún así, existen preocupaciones con relación al tamaño del pasivo pensional. Mientras el Departamento Nacional de Planeación (DNP) lo estimó en 116 % del PIB en 2005 —lo que corresponde a 89% en términos del PIB de 2013—, un reciente estudio de ANIF (2013) lo estima en 144% del PIB. Por tanto, inquieta la tendencia creciente del pasivo pensional que denotan proyecciones realizadas con 8 años de diferencia.

Adicionalmente, Sin embargo, los egresos del SGP son significativamente mayores a sus ingresos, lo que hace necesario destinar fondos del Presupuesto

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



General de la Nación para el pago de pensiones del RPM. Para 2014, por ejemplo, se destinará la suma de \$40,6 billones, aproximadamente 6% del PIB, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para atender únicamente las pensiones de un poco más de 1,6 millones de personas.

Si a lo anterior se suma el crecimiento de las pensiones por la aplicación del régimen de transición especial para la Rama Judicial, la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría, la Fiscalía y Medicina Legal, que —según cálculos de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (2011, 7 de mayo) de Minhacienda— pueden tener un costo actuarial adicional de entre 2,2% y 3,8% del PIB, la suma requerida se incrementa sustancialmente.

De acuerdo con estimaciones del DNP, el gasto público en pensiones presentará una tendencia decreciente una vez finalice el régimen de transición de la Ley 100 de 1993; y llegará a niveles de 0,8% del PIB en 2060. En comparación con otros países, el gasto pensional en Colombia como porcentaje del PIB ha sido bajo y tendría tendencia decreciente, a diferencia de países europeos en donde el gasto aumenta [gráfico 3]. Sin embargo, de nuevo, este impacto está asociado a la baja cobertura del SGP, por lo que es claro que cualquier intento por mejorar esta implicará un mayor costo y esfuerzo fiscal.

Otro de los problemas que dificultan la estabilidad financiera del SGP es la obligación de ajustar las pensiones bajo la modalidad de rentas vitalicias con el incremento del salario mínimo. En Colombia, esta obligación genera incertidumbre al calcular

el monto de recursos requeridos para garantizar una pensión a través del tiempo y, por consiguiente, el valor de la renta mensual que debería recibir quien se pensione bajo esta modalidad. Esto en la medida en que el aumento del SMLMV es imposible de modelar y proyectar, ya que, además de la inflación, el ajuste involucra un componente político muy significativo.

En materia de avance, cabe resaltar la sentencia¹⁹ de la Corte Constitucional sobre las pensiones millonarias para congresistas y magistrados, la cual sigue la recomendación del CPC de limitar las altas pensiones que se otorgan en el RPM al máximo permitido por la Ley. La Corte estableció que a partir del primero de julio de 2013 no se pagarán mesadas pensionales superiores a los 25 SMLLV²⁰ a servidores públicos, dando cumplimiento al Acto Legislativo 01 de 2005. Según Minhacienda, con la sentencia, unas 1.171 pensiones superiores a 25 salarios mínimos se reducirán al nuevo tope máximo, lo que le representa al Estado un ahorro anual de \$72.000 millones. Estos recursos serán destinados al programa Colombia Mayor, para aumentar el beneficio a más de 70.000 ancianos. Más allá del ahorro que esta medida haya podido generar, la sentencia de la Corte es una señal positiva no sólo de un Estado que apunta a tener un esquema pensional financieramente sostenible, sino de una sociedad que está decidida a romper con los focos de desigualdad.

RECOMENDACIONES

La coyuntura política hace poco probable que una reforma al esquema pen-

sional colombiano se presente en lo que resta de este Gobierno. Por lo tanto, y dadas las repercusiones políticas, económicas y sociales de una reforma de este tipo, sería conveniente que se utilizara este tiempo para la preparación de documentos técnicos que sirvieran de soporte para las discusiones de la reforma. Incluso, se podría considerar la conformación de una comisión de expertos para que elabore estos documentos y plantee una propuesta de reforma, tal como se hizo en España a través del conocido Pacto de Toledo²¹. A continuación, una serie de recomendaciones que se podrían tomar en cuenta en el marco de estas discusiones técnicas y que apuntan a mejorar la cobertura, la equidad y la sostenibilidad del sistema pensional colombiano.

COBERTURA

El Gobierno debe asegurar mecanismos para que todos los colombianos en edad de recibir una pensión tengan disponible un ingreso suficiente para alcanzar un nivel de vida digno, tal como se establece en el marco general de la Ley 100, donde se contempla la existencia de un pilar solidario. Este debe ser uno de los principios de cualquier modelo de protección a la vejez que se proponga. En esta línea, se recomienda la adopción de un sistema de varios pilares²², donde se separe la función de ahorro del rol redistributivo.

El primero de ellos sería un pilar solidario, focalizado hacia la población más

19. Sentencia C258 del 7 de mayo de 2013.

20. Excepto la del presidente de la República y los miembros de la fuerza pública, que tienen otro régimen especial.

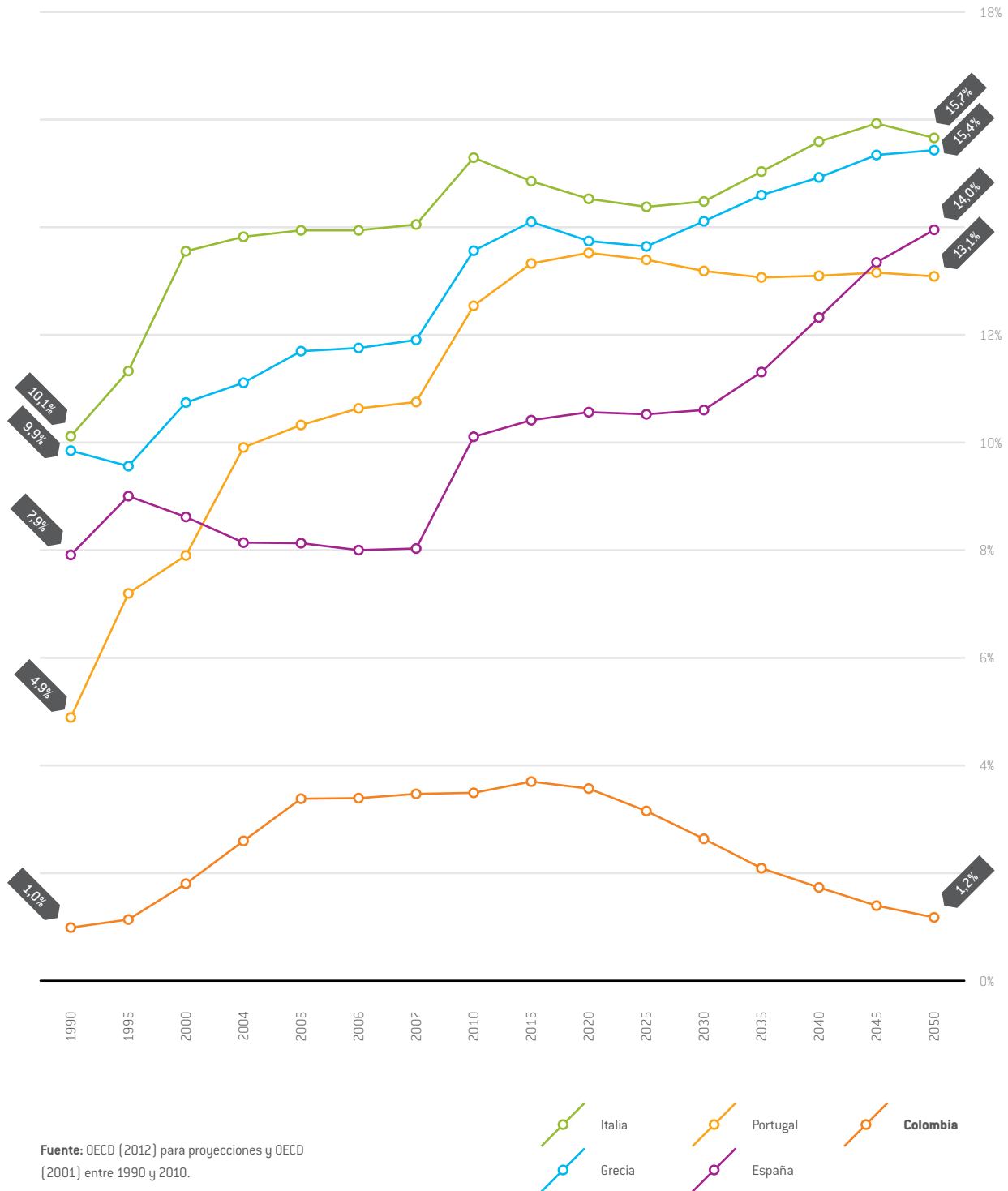
21. Este proceso contó con amplios estudios técnicos realizados por comisiones independientes creadas formal y específicamente para estos efectos, y con participantes escogidos con base en los más altos estándares académicos y profesionales.

22. Análogo al sistema multipilar en Suiza, uno de los sistemas pensionales más exitosos y admirados del mundo (Guerra, 2012).



EL BAJO IMPACTO DEL PASIVO PENSIONAL COLOMBIANO SOBRE LAS CUENTAS FISCALES, EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES, SE EXPLICA EN BUENA MEDIDA POR LA BAJA COBERTURA DEL SISTEMA COLOMBIANO

Gráfico 3. Gasto público de pensiones (% PIB).



Fuente: OECD (2012) para proyecciones y OECD (2001) entre 1990 y 2010.

Cuadro 1. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Pensiones.



No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Preparar documentos técnicos que sirvan de soporte para las discusiones de la reforma, con la posibilidad de establecer una comisión de expertos para ello.	Corto		Ministerio de Trabajo - Departamento Nacional de Planeación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2	Adoptar un sistema de varios pilares que busque incrementar sustancialmente la cobertura de protección a la vejez.	Mediano	Presentar reforma pensional.	Ministerio de Trabajo.
3	Universalizar la cobertura del programa Colombia Mayor e implementar los BEPs.	Corto		Ministerio de Trabajo - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4	Eliminar cualquier diferencial de beneficios entre el RPM y el RAIS.	Mediano	Presentar reforma pensional.	Ministerio de Trabajo.
5	Eliminar los subsidios para las pensiones altas y concentrarlos exclusivamente sobre las pensiones bajas y el pilar solidario.	Mediano	Presentar reforma pensional.	Ministerio de Trabajo.
6	Ajustar los parámetros pensionales, en concordancia con el aumento en la esperanza de vida en el país.	Mediano	Presentar reforma pensional.	Ministerio de Trabajo.



pobre, cuya financiación se daría a través del Presupuesto General de la Nación. El beneficio de este pilar consistiría en garantizar una suma de dinero a toda la población en edad de pensionarse, el cual –por viabilidad financiera y para evitar las mismas distorsiones que existen hoy día que incentivan la informalidad– tendría que ser inferior al SMLMV. El Gobierno, con la expansión del programa Colombia Mayor y la puesta en marcha del sistema de BEPS, estaría constituyendo dicho pilar solidario. En este sentido, se recomienda universalizar la cobertura del programa Colombia Mayor y agilizar la implementación de los BEPS.

Un segundo pilar sería el de ahorro individual obligatorio para todos los cotizantes, y un tercer pilar lo constituiría uno de ahorro individual voluntario, igual al que existe en la actualidad para quienes desean ahorrar más para la vejez.

Es importante tener en cuenta, al diseñar el esquema de pilares, no ir a generar incentivos perversos que terminen profundizando problemas estructurales que aquejan actualmente al sistema. Como se mencionó, el principal problema de la baja cobertura del SGP lo genera la informalidad, por lo que una propuesta de reforma pensional podría llevar a exacerbarse al no ser diseñada apropiadamente. Como esquema de protección social que es, dicha propuesta podría generar problemas de riesgo moral y disminuir los incentivos para salir de la informalidad. Por tanto, es clave que en el momento de implementar el pilar solidario –a través de, por ejemplo, el programa Colombia Mayor y del sistema BEPS–, se tenga en cuenta esta situación, de manera que exista un diferencial importante entre los beneficios que reciben los individuos del pilar solidario y los beneficios que reciben aquellos que cotizarían en el SGP.

EQUIDAD

Es importante que cualquier proyecto de reforma al SGP elimine las inequidades que existen actualmente para aquellas personas que hacen parte del pilar de ahorro individual obligatorio. En primer lugar, se debe eliminar cualquier diferencial que exista entre pertenecer al RPM y al RAIS. De esa manera se estarían eliminando los incentivos que existen actualmente para trasladarse al RPM, dados los altos subsidios que reciben quienes pertenecen a este. Esto no sólo corregiría los incentivos de traslado, sino que eliminaría la inequidad que puede existir al tener beneficios pensionales diferentes para trabajadores con la misma historia laboral.

En segundo lugar, una reforma al sistema pensional debe eliminar el hecho de que los mayores subsidios estén concentrados en las pensiones más altas. En este sentido, y para lograr un esquema con mayor progresividad que ayude a disminuir los niveles de desigualdad del país, se recomienda que los subsidios sólo estén concentrados sobre las pensiones bajas. Por tanto, los subsidios no se deben otorgar por igual hasta cierto nivel de salario para todos los beneficiarios –por ejemplo, para el primer salario mínimo de todos los pensionados, como sugiere la propuesta del Gobierno–, sino focalizarse sobre cierto rango de pensiones bajas –por ejemplo, hasta pensiones de dos salarios mínimos. Más aún, la distribución de este subsidio al interior de este rango debe ser progresiva, siendo más generosa con las pensiones menores y reduciéndose a cero para las pensiones por encima del umbral de dos salarios.

Al definir la cantidad de subsidio para esta población objetivo dentro del

pilar de ahorro obligatorio, es importante tener en cuenta la magnitud de subsidios que estaría recibiendo la población bajo el pilar solidario. En la medida en que a través de una reforma se procuraría apuntar a mejorar los niveles de progresividad del sistema, es clave que los subsidios que reciba la población bajo este último pilar sean mayores a aquellos recibidos por la población bajo el pilar de ahorro obligatorio.

SOSTENIBILIDAD

Se recomienda que una futura reforma pensional contemple la modificación de parámetros, de modo que los requisitos de edad y número de semanas de cotización –por ejemplo– se ajusten de manera dinámica en concordancia con el aumento en la esperanza de vida. En este sentido, se podría considerar la propuesta de ANIF (2013) de incrementar la edad de pensión en dos años y reducir las tasas de reemplazo de niveles del 65%-80% a 45%-50%.

Por otro lado, en la medida en que la obligación de actualizar pensiones se ha basado principalmente en el incremento del SMLMV –lo que hace imposible calcular actuarialmente la renta mensual que debería recibir una persona bajo renta vitalicia–, es clave reglamentar el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009, el cual faculta al Gobierno para cubrir el riesgo del incremento de las rentas vitalicias con base en el aumento del SMLMV, en caso de que dicho incremento sea superior a la inflación para el respectivo año.

Por último, no se considera adecuada la propuesta del Gobierno de que los ahorros pensionales hasta el primer salario mínimo –bajo lo que sería el nuevo RPM– sean administrados por Colpensiones, en la medida en que esto cons-

tituye el grueso del ahorro pensional del país, y dejaría al régimen privado administrando una fracción menor de este. En la medida en que se considera que los fondos privados podrían hacer una mejor gestión financiera de dichos recursos y podrían apalancar las necesidades de inversión del país –por ejemplo, en materia de infraestructura–, se recomendaría permitir a los fondos privados administrar ahorros pensionales asociados a pensiones de un SMMLV, y que Colpensiones transfiera a los fondos privados el monto equivalente a los subsidios a que haya lugar, cuando comience el desembolso pensional.



REFERENCIAS

- 1 ANIF (2013). *El pasivo pensional en Colombia: Cálculo de su valor presente neto y sensibilidades paramétricas*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 2 Colprensa (2013, 12 de agosto). Gobierno destinará 40 billones de pesos para pensiones en 2014. *El Colombiano*.
- 3 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Pensiones. Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 4 Dirección General Regulación Económica de la Seguridad Social. (2011, 7 de mayo). Régimen de transición pensional de los servidores públicos, Sistema General de Pensiones. *Notas Fiscales*.
- 5 Fedesarrollo. (2013). Los BEPS y la cobertura en el sistema pensional colombiano. *Tendencia Económica*, 127, 8-13. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 6 López, H., & Lasso, F. (2012). El mercado laboral y el problema pensional colombiano. *Borradores de Economía*, 736.
- 7 Mintrabajo. (2013). *Nuevo modelo de protección para la vejez*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Trabajo.
- 8 Nuñez, J. (2009). Incidencia del gasto público social en la distribución. *Archivos de Economía*, 359.
- 9 Velasco, A. (2011). *Productividad y políticas sociales en América Latina*. Presentación en el lanzamiento del Informe Nacional de Competitividad 2011-2012. Bogotá, D.C.





MERCADO LABORAL Y FORMALIZACIÓN



Eficiencia del Mercado Laboral. Puesto entre 148 países [donde 1 indica el país con mayor eficiencia].

Fuente: WEF (2013).



El buen funcionamiento del mercado laboral es un elemento fundamental para la competitividad de un país. Una alta tasa de desempleo refleja ineficiencia en la asignación del factor trabajo, mientras la informalidad es a la vez causa y resultado de una baja productividad. Por un lado, la informalidad impacta negativamente la productividad en la medida en que las empresas informales tienen menores posibilidades de acceder a financiación y menos propensión a crecer, por miedo a ser detectadas. Al mismo tiempo, la competencia desleal que representa la informalidad genera desincentivos para que las empresas formales decidan invertir e innovar. Por el otro, un bajo nivel de productividad impide a su vez la formalización, ya que no les permite a las empresas cumplir las obligaciones legales que impone la formalidad.

Colombia muestra síntomas de un mercado laboral con ineficiencias que impactan su competitividad, al tener una tasa de desempleo superior a 10% y una tasa de informalidad entre 50% y 70%¹. Estas ineficiencias son síntomas de una serie de inflexibilidades que siguen aquejando el mercado laboral colombiano. De acuerdo con McMillan y Rodrik (2011), estas rigideces en el mercado laboral son de las

condiciones que dificultan el proceso de cambio estructural positivo en un país, e incluso podrían resultar en cambios estructurales negativos.

Por todo lo anterior, el Gobierno ha incluido una serie de acciones dentro de la Agenda Nacional de Competitividad (ANC), lanzada por el presidente Santos en julio de 2012, que apuntan a la creación de incentivos para la formalización y la creación

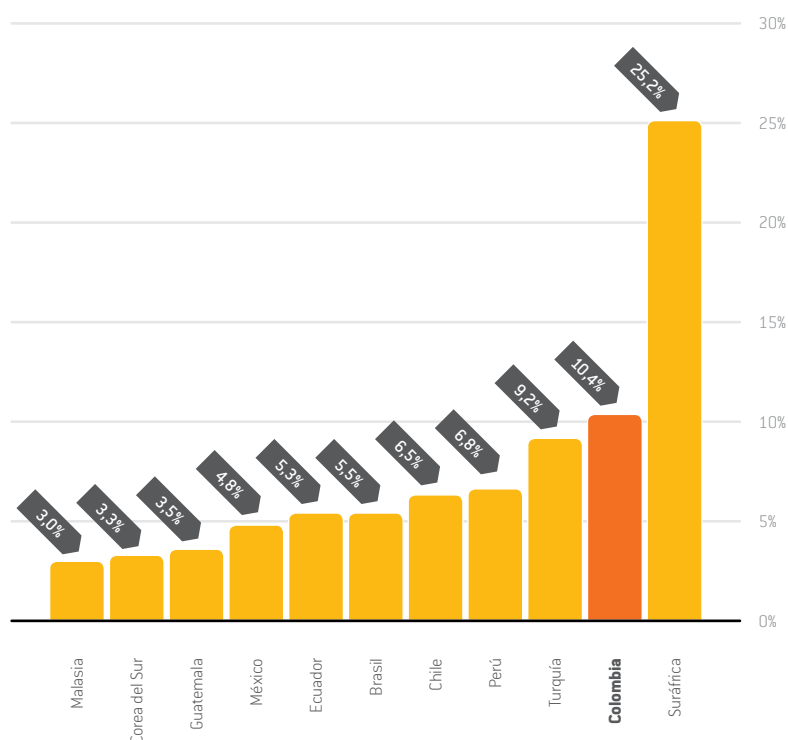
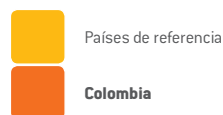
de nuevos empleos (ver cuadro 1). También cabe destacar el lanzamiento en 2013 del Plan de Impulso al Empleo y la Productividad (PIPE), una política anticíclica de corto plazo para dar un empujón a la economía, que incluye esfuerzos para incentivar la creación de empleo en los sectores de construcción e infraestructura. Por último, se resalta la reducción de costos laborales no salariales a través de la reciente

1. Varía dependiendo de la definición de informalidad que se utilice. Ver Informe Nacional de Competitividad 2012-2013. Las últimas mediciones del DANE la sitúan en 49,59%, un hecho de amplia relevancia, pues desde mediados de los 90 no se observaba una tasa de formalidad mayor a la de informalidad.



EL PAÍS TIENE UNA DE LAS TASAS DE DESEMPLEO MÁS ALTAS ENTRE PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 1. Tasa de desempleo en países seleccionados, 2012.



Fuente: Fondo Monetario Internacional-WEO.

Reforma Tributaria. Si bien todos estos son avances importantes, los niveles de informalidad y desempleo en el país evidencian la necesidad de cambios más profundos en el funcionamiento del mercado laboral, tal como se propone en este capítulo.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

La tasa de desempleo en Colombia es alta si se compara con las de algunos países de referencia (gráfico 1) y, a pesar de que ha tenido un comportamiento decreciente en los últimos años (gráfico 2), continúa situándose por encima de 10%. Estudios recientes indican que las tasas de desempleo observadas en los últimos meses² están cercanas a la tasa de desempleo

natural de la economía colombiana, la cual se calcula en alrededor de 10,7% (Ball, De Roux, & Hofstetter, 2012; Fedesarrollo, 2013a). Además, se estima que la tasa de desempleo natural podría haber bajado a cerca de 10% como consecuencia de reformas como la Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo) y la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria) (Fedesarrollo, 2013a). Sin embargo, la disminución en 2013 de la tasa de desempleo parece obedecer más a una menor tasa de oferta laboral que a un aumento en la creación de empleos (ANIF, 2013).

Por otra parte, como se comentó al inicio, la informalidad en Colombia es un problema que refleja y acentúa la baja productividad del país. La evidencia indi-

ca que la informalidad laboral en el país oscila entre 50% y 70%, mientras que la informalidad empresarial alcanza valores entre 45% y 65% (Minhacienda, 2012). El gráfico 3 muestra que el país tendría que reducir sus niveles de informalidad laboral a cerca de 35% para lograr ubicarse entre los tres países latinoamericanos con menor informalidad.

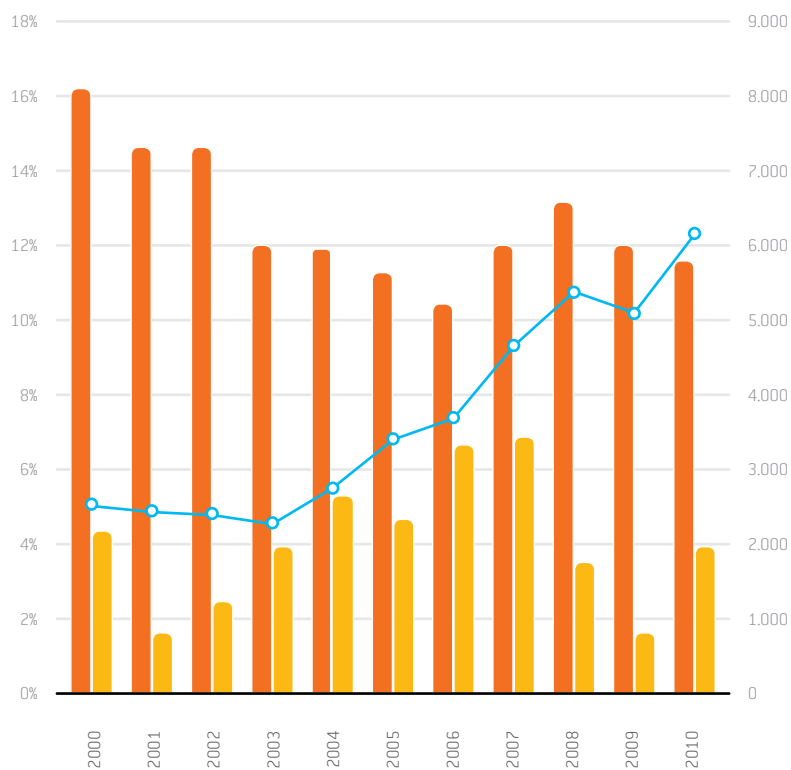
En resumen, el gráfico 4 ilustra cuatro puntos clave sobre el mercado laboral colombiano y su productividad: i) existe una estrecha relación positiva entre los niveles de formalidad y productividad; ii) la informalidad en Colombia varía de sector a sector; iii) existen grandes brechas de productividad inter-sectorial; iv) los sectores donde se concentra la mayor

2. El promedio anual de la tasa de desempleo a julio de 2013 fue del 10%, según datos del DANE.



EXISTE UNA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DEL PAÍS Y LA TASA DE DESEMPLEO, PERO INCLUSO EN BUENAS ÉPOCAS EL DESEMPLEO SE HA MANTENIDO ALTO

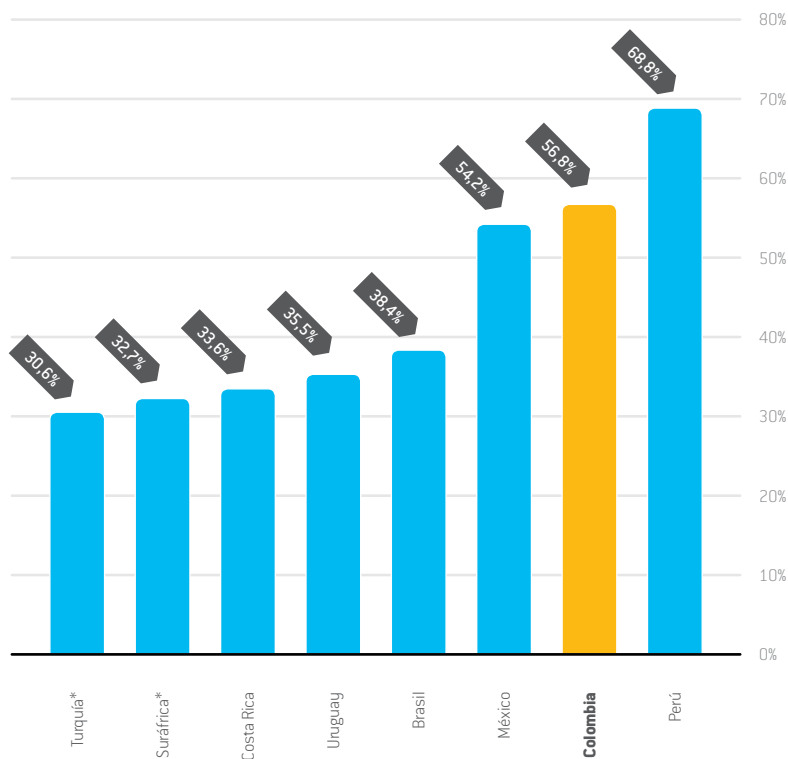
Gráfico 2. Tasa de Desempleo y Crecimiento Económico en Colombia, 2000-2010.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DANE y Banco Mundial.

EL PAÍS DEBE REDUCIR CASI A LA MITAD LA INFORMALIDAD LABORAL PARA ESTAR AL NIVEL DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS CON MEJORES ÍNDICES DE FORMALIDAD

Gráfico 3. Tasa de Informalidad en Colombia y países de referencia, 2012.



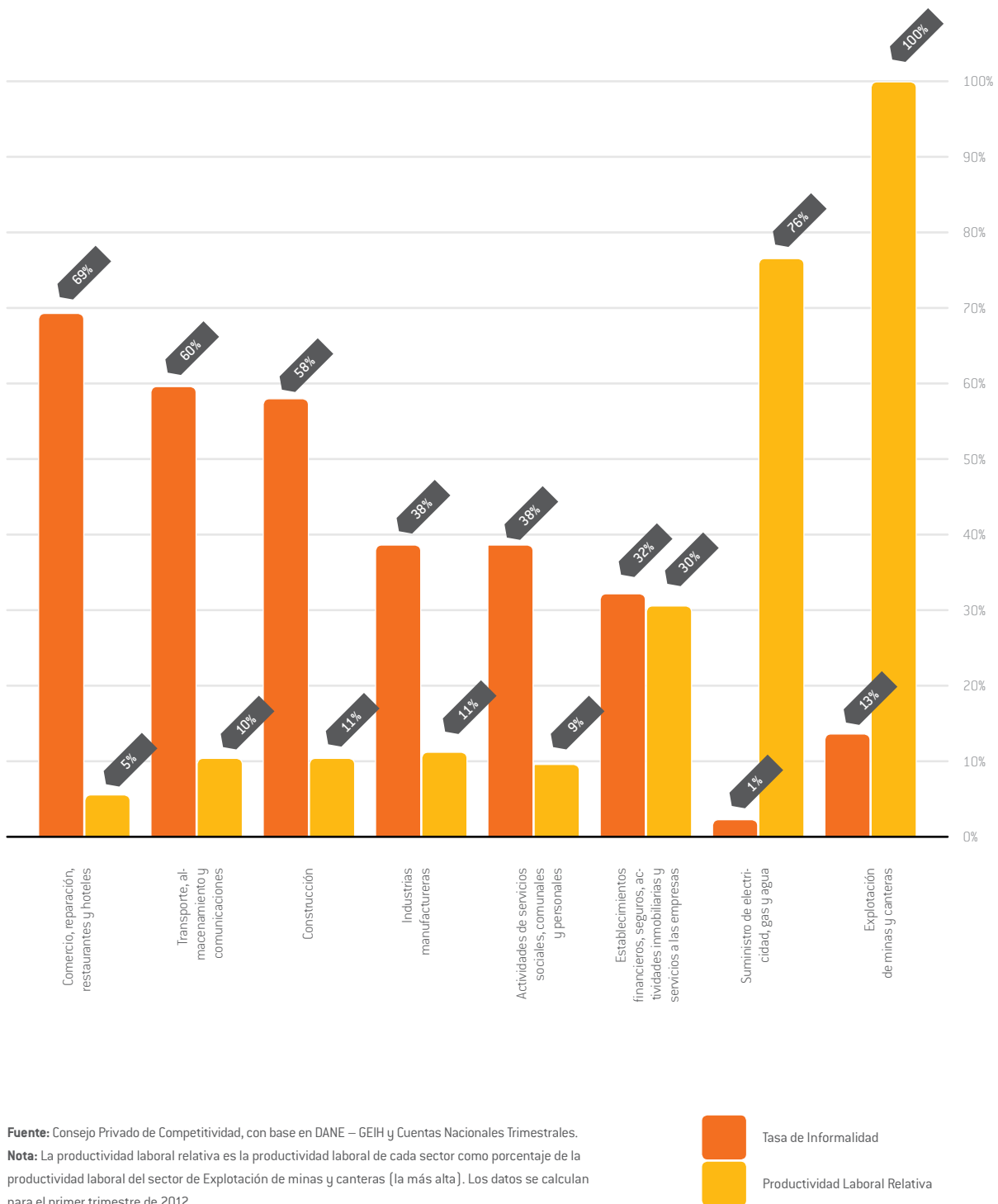
Fuente: OIT (2012) - Panorama Laboral 2012 América Latina y el Caribe; OIT (2010) - Women and Men in the Informal Economy - A Statistical Picture. *Datos 2010.

Nota: La definición de informalidad utilizada por la OIT en este estudio excluye el sector agrícola y se refiere a: a) trabajo por cuenta propia y empleados en empresas informales, b) miembros de cooperativas no constituidas legalmente, c) trabajadores familiares, d) empleados informalmente en empresas formales, informales y trabajadores domésticos. Los países aquí presentados definen empleo informal como empleados que no están cubiertos por la seguridad social y que no tienen derecho a beneficios laborales.

ES CLARA LA RELACIÓN ENTRE INFORMALIDAD Y PRODUCTIVIDAD: LOS SECTORES CON MAYORES NIVELES DE INFORMALIDAD SON PRECISAMENTE AQUELLOS CON BAJAS PRODUCTIVIDADES



Gráfico 4. Informalidad y Productividad Laboral relativa en Colombia, 2012-I.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DANE – GEIH y Cuentas Nacionales Trimestrales.

Nota: La productividad laboral relativa es la productividad laboral de cada sector como porcentaje de la productividad laboral del sector de Explotación de minas y canteras (la más alta). Los datos se calculan para el primer trimestre de 2012.

Tasa de Informalidad
 Productividad Laboral Relativa



cantidad de fuerza laboral (e.g. Comercio, Transporte, Construcción, etc.) son los más informales. Adicionalmente, hay evidencia de que en Colombia también hay amplias brechas de productividad al interior de cada sector, donde en muchos sectores la gran mayoría de empresas tiene bajos niveles de productividad³.

Dichas brechas en productividad laboral (intra e inter-sectoriales) son características de países en desarrollo, y dan cuenta de una ineficiente asignación de recursos que reduce la productividad laboral agregada de un país (McMillan & Rodrik, 2011). Más aún, dicha asignación ineficiente se explica en parte por diferentes cuellos de botella que impiden un correcto funcionamiento del mercado laboral. A continuación se presenta la situación del país en cuanto a dichos cuellos de botella que impiden una mayor generación de empleo y formalización⁴.

COSTOS LABORALES NO SALARIALES

Los costos laborales no salariales (CLNS) se refieren a los pagos adicionales al salario que debe hacer un empleador a la hora de contratar un trabajador. Desde el punto de vista teórico, la informalidad se ha asociado a la existencia de altos CLNS, hipótesis que ha sido confirmada por la evidencia empírica en Colombia (Santamaría et al., 2009). El gráfico 5 prueba que Colombia tiene uno de los impuestos

a la nómina más altos entre países de referencia. Aunque todavía no se tienen estos datos post-Reforma Tributaria, muy seguramente sus efectos no alcanzarán para llegar a los bajos niveles de otros países latinoamericanos, como Chile (4%), Ecuador (14%) y Guatemala (14%).

El avance más importante en materia de formalización se dio precisamente a través de la Reforma Tributaria de 2012, la cual redujo de forma importante los CLNS, más allá de las gradualidades en el pago de impuestos y parafiscales que había ofrecido la Ley 1429 de 2010⁵. Esta reforma se enfocó –en línea con las recomendaciones del Consejo Privado de Competitividad⁶– en disminuir la carga de los parafiscales destinados a financiar el ICBF (3%) y el SENA (2%) y de los aportes a salud (8,5%) para el caso de trabajadores que devengan menos de 10 salarios mínimos. Con esto se espera la eliminación de una carga de 13,5% en el total de los CLNS. Sin embargo, la reforma no contempló la reducción de CLNS adicionales, como la contribución a las cajas de compensación familiar, uno de los impuestos más regresivos en el país (Fe-desarrollo, 2013b).

SALARIO MÍNIMO

El Premio Nobel de Economía en 2010, Christopher Pissarides, recientemente

estuvo en Colombia y resaltó que el salario mínimo del país es muy alto, lo que ha contribuido a que tenga unas de las tasas de desempleo e informalidad más altas de Latinoamérica (Ávila R., 2012). En 2008, un estudio publicado por el Banco de la República mostró que el incremento del salario mínimo desde 1999 hasta 2006 (16%) tuvo impactos negativos sobre el mercado laboral (López & Lasso, 2008). Entre otras cosas, el aumento del salario mínimo redujo la utilización de trabajo no calificado en el sector formal. Además, se tradujo en mayor evasión (informalidad) por parte del sector empresarial, particularmente los microempresarios. A pesar de que los ajustes salariales en Colombia –en teoría– tienen en cuenta los incrementos en productividad laboral, han aumentado consistentemente por encima de la inflación, incluso cuando la productividad ha decrecido⁷.

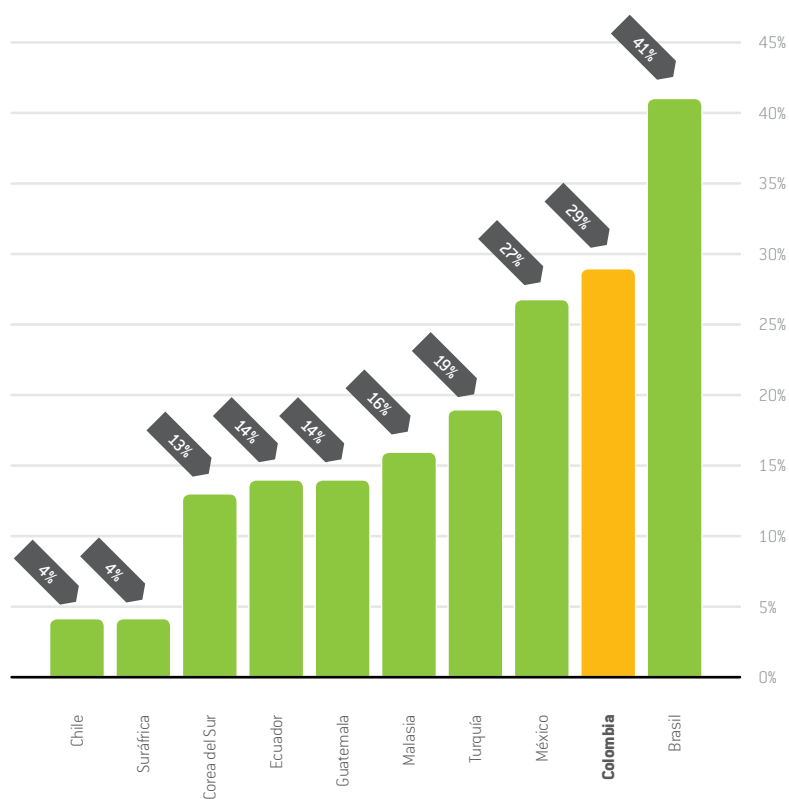
El Banco Mundial, en su informe *Doing Business 2009*, concluyó que cuando la relación entre el salario mínimo y el salario medio equivale a 25% o más, se afecta negativamente la posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo. El gráfico 6 muestra cómo dicha relación sobrepasa el 50% en el caso colombiano, y cómo frente a otros países Colombia se encuentra en una posición desventajosa. Cuando la relación se hace sobre el PIB per cápita, el país se ubica como el país

3. Ver Informe Nacional de Competitividad 2012-2013 - Capítulo de Productividad Laboral.
4. Galvis (2012) explica la existencia de dos enfoques predominantes en el análisis de la informalidad y que se abordan en este capítulo: el institucionalista y el estructuralista. El primero supone que los trabajadores o empresarios informales deciden racionalmente no formalizarse y que son las reglas de juego impuestas por el Estado las que distorsionan la economía y generan informalidad. El segundo plantea la noción de exclusión, en tanto es el escaso desarrollo del sector formal el que no es capaz de absorber la oferta laboral existente.
5. Según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio), en el marco de esta Ley se beneficiaron más de 630.000 empresas hasta julio de 2013. Sin embargo, sólo una de cada cinco de estas realiza aportes al Sistema de Protección Social, según datos del Ministerio de Trabajo y Confecámaras (Carranza, 2013).
6. Ver Informe Nacional de Competitividad 2012-2013.
7. En 2009 y 2010, por ejemplo, la productividad decreció, mientras el salario mínimo real tuvo tasas de crecimiento positivas, según datos del DANE.



PARA SER COMPETITIVOS, EL PAÍS DEBE HACER ESFUERZOS MUCHO MAYORES PARA REDUCIR LOS IMPUESTOS AL TRABAJO

Gráfico 5. Impuestos al trabajo y contribuciones como % de las ganancias, 2011.

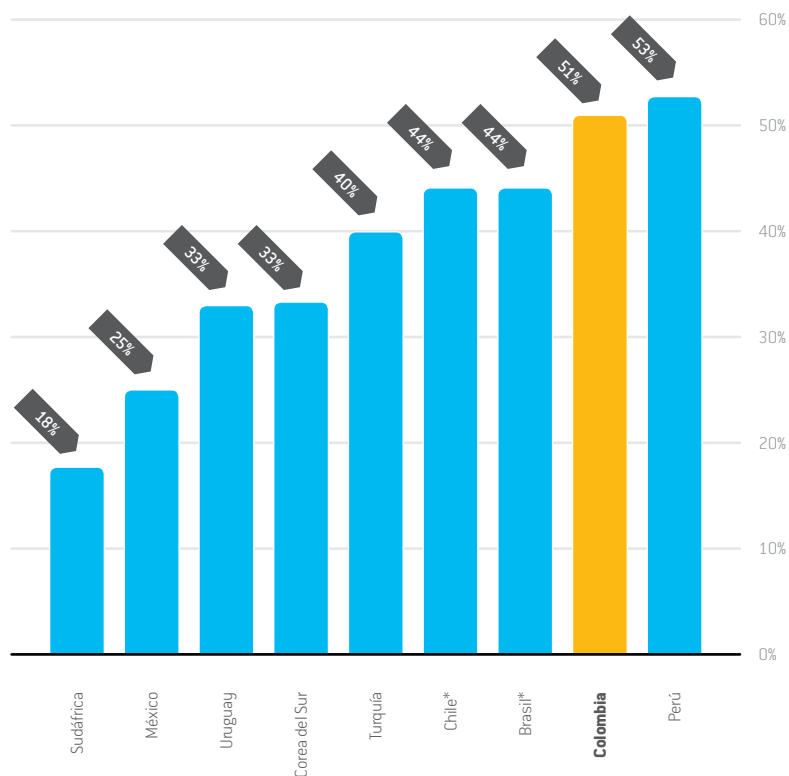
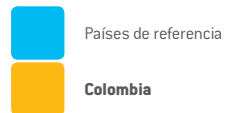


Fuente: Banco Mundial - K4D, Knowledge Assessment Methodology 2012.

Nota: El indicador da cuenta de los impuestos laborales y las contribuciones obligatorias que pagan las empresas, como porcentaje de las utilidades comerciales.

SÓLO PERÚ –EL ÚNICO DE LOS PAÍSES DE REFERENCIA CON TASAS DE INFORMALIDAD MÁS ALTAS QUE COLOMBIA– TIENE UN SALARIO MÍNIMO RELATIVO MAYOR QUE EL DEL PAÍS

Gráfico 6. Salario Mínimo como porcentaje del salario promedio, 2010.



Fuente: OIT – Global Wage Database 2012.

Nota: *Datos 2009.



con el salario mínimo relativo más alto de América Latina (60%), muy por encima de Argentina (45%), Chile (38%), Brasil (31%) y México (20%) (López, 2011).

Mientras más alta sea la relación entre el salario mínimo y el salario promedio, mayor es la proporción de personas que no logran ni siquiera acceder a ese mínimo salarial y, por tanto, mayor es la proporción de informalidad (OCDE, 2013). En el gráfico 7 se observa claramente cómo esta relación presenta resultados heterogéneos a nivel regional y cómo no tiene sentido –desde un punto de vista económico– que en muchos departamentos el salario mínimo sea mayor que el ingreso medio que devenga su población.

OTRAS INFLEXIBILIDADES LABORALES

Más allá de los altos CLNS y salario mínimo, existen otros costos de transacción asociados a la contratación y el despido de trabajadores. En cuanto a la contratación, el Banco Mundial calcula dos índices en los cuales Colombia presenta buenos resultados (ver gráfico 8). El primero, el Índice de Dificultad de Contratación, mide la flexibilidad –o no– de los esquemas de contratación⁸.

En contravía a este desempeño de Colombia, en el Congreso se estaban discutiendo tres proyectos de Ley –denominados “Anti-PIPE”– que terminaban reduciendo las flexibilidades en la contratación: el Proyecto de Ley 81 de 2012, el Proyecto de Ley 184 de 2012 y el Pro-

yecto de Ley 82 de 2012. El primero de ellos busca prohibir “la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado y cualquier otro tipo de asociación o esquema legal que pretenda hacer intermediación laboral destinada a favorecer a beneficiarios y/o empleadores”. El segundo proyecto de Ley buscaba incrementar la cuota de aprendices para las empresas de mayor tamaño⁹ y proponía también la creación de mecanismos para que la formación se pudiera impartir a través de la empresa privada. Este proyecto, sin embargo, fue archivado en el Congreso en el primer semestre de 2013.

El segundo índice del Banco Mundial en que a Colombia le va bien es el de Rigidez de Horarios, el cual da cuenta de las flexibilidades para el trabajo nocturno o de fines de semana, el máximo de horas laborales permitidas por Ley y los días de vacaciones pagas. Colombia también obtiene buenos resultados en este índice. Vale la pena anotar que el tercer proyecto de Ley “Anti-PIPE” –que también fue retirado del Congreso– buscaba la reducción del horario laboral diurno ordinario, lo cual habría afectado el desempeño del país en este indicador.

Si bien en estos índices a Colombia le va bien, existe espacio de mejora en materia de flexibilización en la contratación en el país. Precisamente, una de las acciones de la ANC apunta a implementar la cotización a seguridad social por días o semanas, como se propone en el artículo 171 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2011-

2014). Esquemas como este se han utilizado en países como Holanda y Gran Bretaña, al incrementar la vinculación al empleo formal, particularmente en lo que respecta la población joven y de adultos mayores. Infortunadamente, el proyecto de Ley de cotización por días fue presentado ante el Congreso a finales de 2012 para un primer debate y desde entonces se ha intentado programar –sin éxito– para un segundo debate.

La ANC incluyó, además, una serie de acciones enfocadas en reducir los trámites administrativos y crear mecanismos de transición del sector informal al formal. La reducción de trámites contempla la unificación de los sistemas de afiliación y cotización a la seguridad social. Sin embargo, esta acción no ha avanzado lo suficientemente rápido y se continúa dando prórroga a su puesta en marcha a través de varios decretos. Por otra parte, aunque la ANC proponía la implementación de una Red de Inclusión a la Economía Formal (RIE), con el fin de disminuir las barreras a la formalidad y promover el paso gradual de la informalidad a la formalidad, esta no fue incluida dentro de la Reforma Tributaria, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) ha solicitado que se retire de la agenda, lo cual es inadmisibles.

Otra de las áreas donde existe espacio para mejora tiene que ver con el despido de personal. El gráfico 9 muestra que en Colombia los costos de despido –medidos como el número de semanas de salario que en promedio

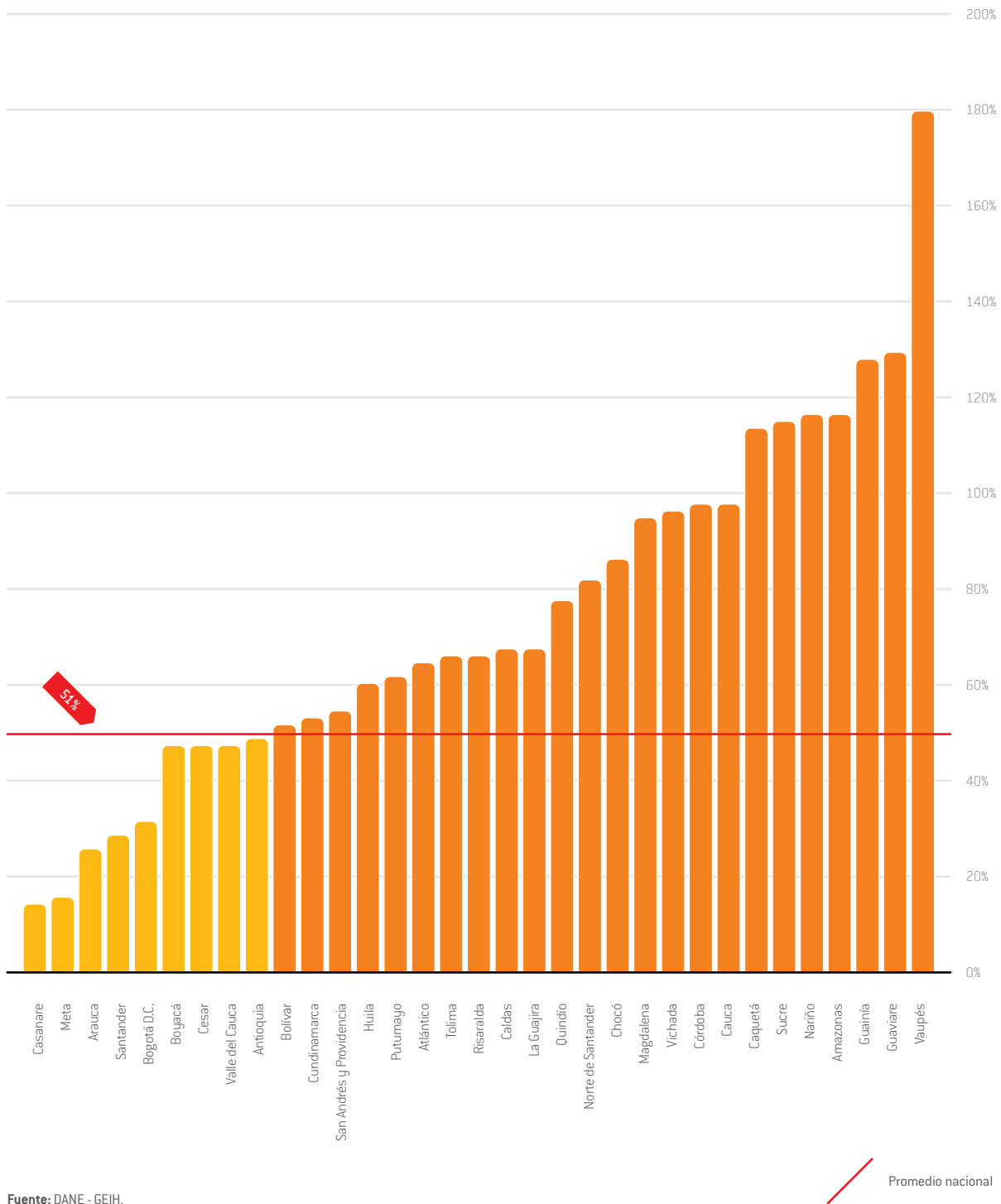
8. Este indicador se construye teniendo en cuenta la aplicabilidad de contratos de término fijo o tercerización y los incentivos a la contratación de aprendices o primer empleo.

9. Un incremento en la exigencia en número de aprendices sin mejorar la relevancia y la calidad de la formación –cuando en la actualidad muchas empresas prefieren pagar la multa por la falta de pertinencia y calidad en los aprendices– hubiese sido un retroceso.

LA MAYORÍA DE DEPARTAMENTOS DEL PAÍS SE ENCUENTRA EN CLARA DESVENTAJA, AL NO PODER FIJAR SALARIOS MÍNIMOS POR DEBAJO DEL NIVEL NACIONAL



Gráfico 7. Salario Mínimo como porcentaje del PIB per cápita departamental, 2011.

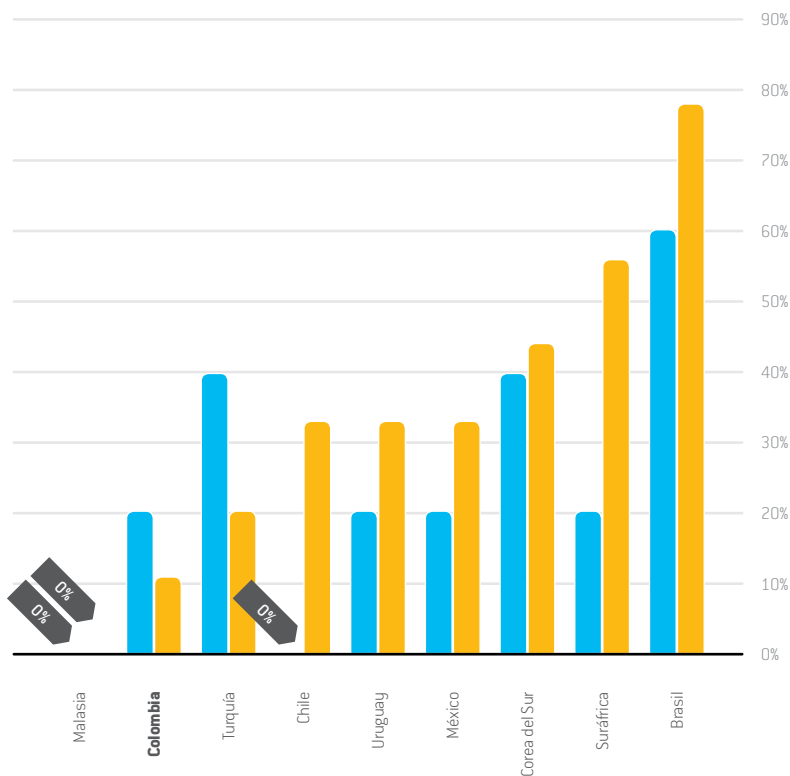
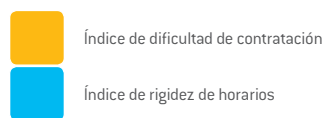


Fuente: DANE - GEIH.



COLOMBIA OBTIENE RESULTADOS POSITIVOS EN LOS ÍNDICES DEL *DOING BUSINESS*, AUNQUE LOS PROYECTOS DE LEY “ANTI-PIPE” BUSCAN DAR PASOS EN LA DIRECCIÓN CONTRARIA

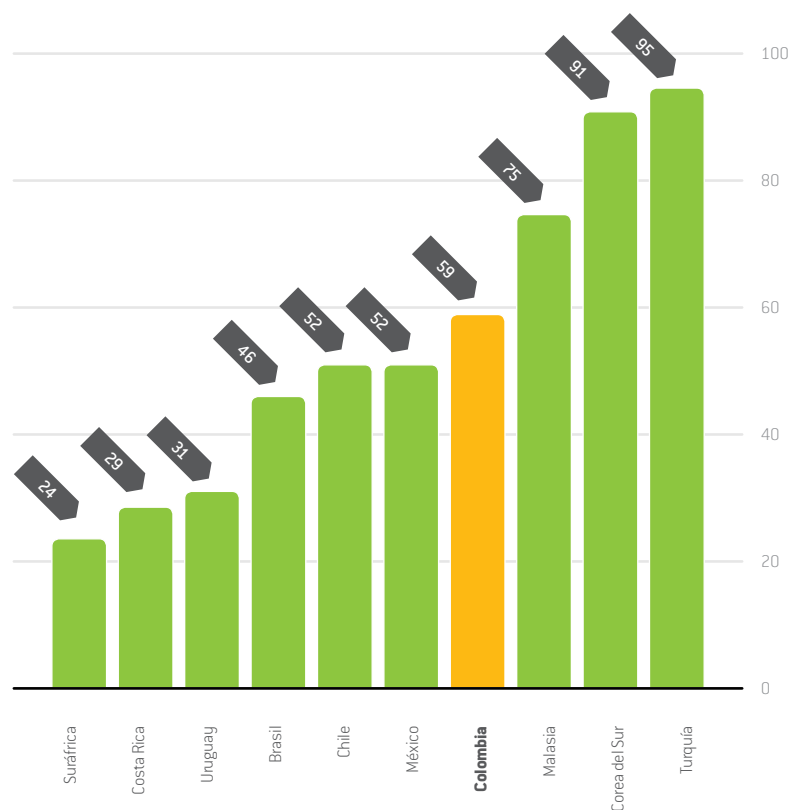
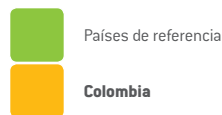
Gráfico 8. Índices de dificultad de contratación y rigidez de horarios, 2010.



Fuente: Banco Mundial - K4D, Knowledge Assessment Methodology 2012.

MÁS ALLÁ DE LOS ALTOS COSTOS MONETARIOS ASOCIADOS AL DESPIDO, EN EL PAÍS EXISTEN OTROS COSTOS QUE DIFICULTAN EL PROCESO DE DESPIDO, COMO LA INEFICIENCIA DE LA JUSTICIA

Gráfico 9. Costos de despido (número de semanas de salario), 2010.



Fuente: Banco Mundial - K4D, Knowledge Assessment Methodology 2012.



se deben pagar como compensación de despido— son moderados, pero relativamente altos en comparación con países latinoamericanos. Mientras en Colombia se paga en promedio el equivalente a 59 semanas de salario por un despido, en países como Costa Rica, Uruguay, Brasil, Chile y México se pagan 29, 31, 46, 52 y 52, respectivamente.

Por supuesto, la reducción en los costos de despido debe estar complementada con políticas de protección social, como subsidios de desempleo y programas de capacitación y facilitación de la empleabilidad. El Ministerio de Trabajo (Mintrabajo) ha avanzado en este sentido, mediante la Ley de Protección al Cesante, sancionada en junio de 2013, la cual crea un mecanismo para que las personas que pierdan su empleo mantengan el acceso a salud y el ahorro para su pensión hasta por seis meses. Además, durante el período de desempleo, las personas podrán acceder a servicios de intermediación y capacitación laboral, a través del Servicio Público de Empleo que se puso en marcha en abril de 2013.

Por último, es importante resaltar que las rigideces asociadas al despido se agudizan debido a las falencias del sistema de justicia. Dadas la ineficiencia de la rama judicial (ver capítulo de Justicia) y las ambigüedades en la definición de las causales de despido por justa causa, muchas veces los empresarios prefieren asumir los costos del despido injustificado que esperar los fallos judiciales a su favor.

BARRERAS A LA MOVILIDAD

La movilidad laboral se refiere a la capacidad de asignación del factor trabajo en diferentes sectores o lugares geográficos. Las barreras a la movilidad son de los factores que limitan el acceso al mercado laboral formal Galvis (2011)¹⁰.

Existen condiciones que facilitan o limitan dicha movilidad, entre ellos la existencia de estándares claros en la definición de competencias y funciones (OIT, 2009). La oferta de certificación de competencias laborales está conformada por el SENA y cuatro empresas privadas acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación de Competencias, a través de los cuales se pueden certificar —a la fecha— cerca de 2.300 competencias que ya están normalizadas. Sin embargo, la capacidad de respuesta del SENA y las entidades acreditadas es baja, ya que incluso con una cobertura de la demanda menor al 10% de la potencial, el sistema no está logrando evacuar con suficiente prontitud las solicitudes (DNP - Economía - S.E.I., 2012).

Para abordar esto, el Conpes 3674 de 2010 plantea, dentro de la estrategia de gestión del recurso humano, el fortalecimiento del Sistema de Certificación de Competencias Laborales y la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones. Sin embargo, los avances en la implementación de este Conpes son precarios (ver capítulo de Educación).

Por otro lado, las migraciones, tanto aquellas de índole rural-urbana, como

aquellas de carácter internacional, presentan un gran reto en materia de movilidad laboral y su capacidad de inserción. En Colombia, las primeras se han visto particularmente aceleradas debido al desplazamiento forzoso, producto del conflicto armado (Sánchez, 2008). En particular, la población desplazada que llega a las zonas urbanas se ve afectada dada las diferencias entre las competencias laborales que demandan el campo y la ciudad (Ibáñez et al., 2011).

El país ha dado pasos importantes para abordar esta problemática. Se destaca la Política de Generación de Ingresos¹¹ para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento (PPED), plasmada en el documento Conpes 3616 de 2009. Sin embargo, las evaluaciones que se han hecho a esta política dejan entrever por lo menos tres grandes fallas (Castañeda, 2013; Núñez et al., 2011). La primera es la predilección de parte de los beneficiarios por la línea de emprendimiento (versus empleo), que ha resultado mayoritariamente en emprendimientos de subsistencia, de carácter informal. En segundo lugar, la incapacidad de ubicar a las personas como consecuencia de unos sistemas de información sin suficiente capacidad, incluso para el otorgamiento de becas e incentivos. Por último, las tasas de cobertura de los programas de formación para el trabajo son bajas (cercas a 5%). Esto se debe, principalmente, a la ausencia de competencias mínimas (i.e. lectura y escritura) de la PPED (Castañeda, 2011).

10. Otros factores relevantes desde la perspectiva estructuralista son la baja diversificación de la economía (ver capítulo de Política de Cambio Estructural) y los bajos niveles de inversión e innovación en el sector privado (ver capítulo de Ciencia, Tecnología e Innovación).

11. Dicha política cobija una población de alrededor de 350.000 personas de un total de 1,2 millones de familias catalogadas como población en situación de extrema pobreza o desplazamiento. Se destacan el acuerdo de voluntades firmado en julio de 2013 por varias entidades y el Programa de Transformación Productiva (PTP) para crear vínculos directos entre la PPED y el sector productivo para la formación pertinente y el empleo.



En cuanto al tema de migración internacional, se resaltan los esfuerzos plasmados en la ANC por atraer capital humano del extranjero requerido por el sector productivo. Esta estrategia se divide en dos acciones, una enfocada en atraer capital humano extranjero, a través de la flexibilización y la simplificación de requisitos y procedimientos para la obtención de visas de trabajo, y otra que plantea una política integral migratoria que pretende identificar y vincular colombianos residentes en el exterior con el desarrollo del país.

La primera de estas culminó con la expedición del Decreto 834 de 2013, que entró en vigencia en junio del mismo año y que modifica los tipos de visa y simplifica los requerimientos para su obtención. La segunda se traduce en la realización de un diagnóstico de las barreras al empleo por parte de la diáspora colombiana, la inclusión del tema migratorio en los planes de empleo locales y la articulación de los buscadores de empleo con el Servicio Público de Empleo del Mintrabajo.

Por otro lado, cabe destacar que en convenio con el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), de Francia, y la Unión Europea, se ha creado también el Observatorio de las Diásporas Calificadas (MICAL), como un sistema de información y georreferenciación que contribu-

ye a los objetivos del programa Colombia Nos Une, de la Cancillería.

CUELLOS DE BOTELLA SECTORIALES Y REGIONALES

El problema de la informalidad es complejo, ya que en muchos casos las razones para que un agente económico se mantenga en la informalidad son específicas a los contextos sectorial y geográfico. El estudio sobre patrones de la informalidad en el sector de construcción realizado por la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol)¹² en 2011 es un claro ejemplo de ello. Este estudio encontró que la informalidad del sector está asociada a la inestabilidad y la discontinuidad en el trabajo de los obreros, así como a las necesidades de formación y certificación de competencias laborales. No sólo difieren las causales de la informalidad en este sector con los de otros sectores¹³, sino que existen razones distintas para este mismo sector en diferentes regiones¹⁴.

Para abordar esta problemática, se resaltan los convenios firmados por el Mincomercio para la implementación de proyectos de formalización en los niveles sectorial y regional, como el que se está llevando a cabo en el sector de moda y textil en Bogotá. Igualmente, se resalta el trabajo que se viene realizan-

do a través del BID y las Cámaras de Comercio¹⁵, el cual incluye la realización de estudios de identificación de barreras a la formalización en seis sectores y seis ciudades del país. En el marco de este convenio, se realiza también una consultoría que resultará en la definición de una guía metodológica para la implementación de un modelo de asesoría de formalización empresarial que pretende ser flexible y adaptarse a las especificidades de cada región y cada sector. También se ha firmado recientemente un convenio entre el Mincomercio y Confecámaras, con el cual se busca la suscripción de acuerdos de formalización empresarial en nueve regiones y el levantamiento de un inventario de programas orientados a aumentar la formalidad.

Por otra parte, se destacan las acciones en la ANC orientadas a la creación de incentivos y facilidades para el proceso de formalización, principalmente a través de las Brigadas de Formalización¹⁶ y las Ruedas de Servicios para la Formalización¹⁷ que lidera el Mincomercio. A través de las brigadas se ha logrado la sensibilización de más de 75.000 empresas, de las cuales aproximadamente una tercera parte se formalizó. Así mismo, por medio de la estrategia de ruedas se logró atender a más de 2.000 empresarios y brindar

12. Este estudio fue patrocinado por el Mincomercio y el Mintrabajo.

13. En el sector de frigoríficos de carne bovina, por ejemplo, la informalidad está asociada en gran medida a la falta de cumplimiento de normativas zoonosanitarias y de inocuidad.

14. En Bogotá se habla de la complejidad de los trámites, mientras en Medellín parece haber un desconocimiento de los requisitos que se deben cumplir para ser formal.

15. En cabeza de la Cámara de Comercio de Cali.

16. Las brigadas tienen por objeto el acompañamiento personalizado en el proceso de formalización a empresarios informales, ofreciendo un paquete de servicios de entidades públicas y privadas.

17. A través de las ruedas de servicios para la formalización se generan escenarios donde los empresarios informales se reúnen bajo el mismo techo con cerca de 30 entidades públicas y privadas que ofrecen su portafolio de servicios para fomentar la formalización.

Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Mercado Laboral y Formalización (primer semestre 2013).



Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Reducción de inflexibilidades en el mercado laboral	Implementar la cotización a seguridad social por días mediante reglamentación del artículo 171 de la Ley 1450 de 2011.			Se encuentra en el Congreso desde el 2012, pero no ha sido considerado aún para segundo debate.
Disminución de trámites y barreras a la formalización laboral y empresarial	Avanzar en la integración de los sistemas de afiliación y cotización a la seguridad social, a través del Sistema de Registro Único de Afiliados al Sistema de Protección Social - AFILIATE.			Solicitud de eliminación de la acción por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que la RIE no fue incluida en el texto de la Reforma Tributaria.
	Promover la implementación de la Red de Inclusión a la Economía Formal (RIE); Fortalecer el desarrollo del aplicativo para ingresar al libro fiscal en línea e incluir la RIE en la PILA.			
Estrategias de formalización laboral y empresarial	Diseño de estrategias de formalización laboral en el sector agropecuario.			
	Implementar el programa de brigadas para la formalización empresarial y realizar ruedas de servicios para la formalización.			
Estrategias para atraer capital humano requerido del extranjero	Establecer estrategias para atraer capital humano altamente calificado residente en el extranjero en el marco de la Política Integral Migratoria.			
	Flexibilizar y agilizar los requisitos y procedimientos para la expedición de visas de trabajo.			



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP – Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.



más de 6.000 asesorías en formalización a lo largo y ancho del país.

Adicional a estos avances, en el marco del Comité Técnico Mixto de Formalización del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación también se viene trabajando en fortalecer los sistemas de información y los mecanismos de supervisión, vigilancia y control. Además, se han involucrado también entidades como el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones —MinTIC— (i.e. apropiación de TIC en negocios) y el SENA (i.e. formación) para articularlas con las diferentes estrategias de formalización (ruedas, brigadas y formalización en cadenas productivas).

RECOMENDACIONES

REDUCCIÓN DE LOS CLNS

Pese a la eliminación de los parafiscales destinados al ICBF y SENA y del aporte a salud, los CLNS en Colombia continúan siendo relativamente altos y se podrían reducir en mayor medida. Por ejemplo, aún hay un 4% restante relacionado con los aportes a las Cajas de Compensación Familiar que se debe eliminar o se le debe buscar una fuente de financiación alternativa. En este sentido, se recomienda la realización de una evaluación del impacto de las cajas en los diferentes frentes en los que operan (i.e. como operadores de los subsidios de vivienda y como prestadores de servicios de recreación), de manera que se confirme la justificación de que deban ser financiadas con recursos públicos.

Si los resultados de la evaluación son positivos, se deben repensar los mecanismos de financiación, puntualmente a través de impuestos generales que no distorsionen el mercado laboral. Aunque en el proceso de elaboración de la refor-

ma se argumentó que esta opción no era factible, puesto que se trata de empresas privadas que no pueden ser financiadas con recursos del Estado, se cuestiona la validez de este argumento en la medida en que la reforma a la salud plantea la financiación con recursos del Estado de las EPS —muchas de las cuales también son privadas (ver capítulo de Sistema Tributario).

SALARIO MÍNIMO

Actualmente, el incremento en el salario mínimo se fija anualmente a través de una negociación tripartita entre Gobierno, sindicatos y gremios, según lo estipulado en la Ley 278 de 1996. Tal como lo ha recomendado a través de los años el CPC, para incrementar la brecha entre el salario mínimo y el salario medio, y así aumentar los incentivos para la formalización y la generación de empleo, se sugiere sujetar el crecimiento del salario mínimo durante varios años al crecimiento de la inflación.

Por otra parte, vale la pena dar el debate sobre el salario mínimo regional o departamental (Fedesarrollo, 2013c), puesto que el análisis subnacional evidencia que no tiene sentido exigir el actual nivel de salario mínimo en departamentos en los cuales éste está incluso por encima del ingreso per cápita departamental, lo cual implica condenar a estos departamentos a la informalidad.

OTRAS INFLEXIBILIDADES LABORALES

Es importante no retroceder en términos de flexibilidades en la contratación. En este sentido, se debe tener cuidado con los proyectos de Ley “Anti-PIPE” que buscan introducir nuevas rigideces al

mercado laboral. Si bien se reconoce que dichas flexibilidades en el caso colombiano han llevado a que tanto el sector privado como el público hayan abusado de este tipo de esquemas de contratación (Eslava et al., 2012), lo que se debe fortalecer es el esquema de vigilancia y control, y crear mecanismos para evitar abusos en la contratación de terceros y trabajadores temporales, en lugar de acabar con aquellos mecanismos que flexibilizan la contratación laboral. Este mismo fortalecimiento debe servir para ejercer un mayor control sobre la informalidad y sancionarla si es el caso. Para ello, habrá que lograr una mayor articulación entre entidades (e.g. DIAN, Mintrabajo, Invima, SIC, etc.) que permita incrementar la efectividad del “garrote” contra la informalidad.

Adicionalmente, con el fin de flexibilizar la contratación de acuerdo con las necesidades temporales de las empresas, se debe reglamentar el artículo 171 de la Ley 1450 de 2011, el cual establece la cotización por períodos inferiores a un mes. Esquemas como los “contratos de cero horas” utilizados en países como Holanda e Inglaterra se pueden utilizar como modelo. Se podría dar prioridad al uso de este tipo de contratos en sectores de alta informalidad que tengan una demanda por trabajo que varíe por temporadas, como el sector de servicios y el agropecuario.

BARRERAS A LA MOVILIDAD LABORAL

Certificación de competencias laborales

Como se menciona en el capítulo de Educación, se debe acelerar la implementación de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (Conpes 3674 de 2010), la cual contiene como una de

Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Mercado Laboral y Formalización.



No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Realizar una evaluación del impacto de las cajas de compensación y replantear los mecanismos de financiación de las mismas.	Largo	Hacer una evaluación de impacto de las cajas de compensación y encontrar alternativas a su financiación.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2	Sujetar el incremento del salario mínimo a la inflación hasta que se reduzca la relación entre salario mínimo y salario promedio.	Mediano	Crear mecanismos para que el incremento del salario mínimo nunca esté por encima del crecimiento de la productividad laboral.	Ministerio de Trabajo.
3	Descentralizar la definición del salario mínimo en los departamentos.	Mediano	Convocar a las Gobernaciones, Alcaldías y centros de investigación para debatir a nivel nacional la posibilidad de tener salarios mínimos regionales.	DNP.
4	Fortalecer el sistema de Inspección, Vigilancia y Control y establecer reglas claras sobre el uso de esquemas de contratación flexibles.	Mediano	Integrar los sistemas de información de las diferentes entidades de control para hacer vigilancia sobre temas de formalización en sus diferentes dimensiones.	DIAN.
5	Reglamentar el artículo 171 de la Ley 1450 de 2011: cotización por períodos inferiores a un mes.	Corto	Reglamentación del Artículo.	Ministerio de Trabajo.
6	Implementar la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (Conpes 3674 de 2010): fortalecimiento del Sistema de Certificación de Competencias Laborales y construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones.	Largo	Realizar la priorización de sectores y empezar normalización de competencias en al menos 5 de estos.	Ministerio de Trabajo.
7	Refocalizar la estrategia de Generación de Ingresos para la PPED y articular con los esfuerzos de cierre de brechas de capital humano para los sectores a los que le está apostando el país.	Mediano	Mejorar los sistemas de información para que no se desaprovechen oportunidades de formación y vinculación al trabajo de la PPED.	DPS.
8	Crear una estrategia "integral" para atraer el capital humano residente en el exterior que el país requiere y que no está siendo formado interiormente.	Corto	Identificar necesidades de los sectores priorizados en materia de capital humano y crear incentivos para el retorno de la diáspora colombiana o la atracción de trabajadores extranjeros.	Ministerio de Relaciones Exteriores.
9	Realizar estudios desde las regiones para la identificación de barreras a la formalidad en diferentes sectores.	Mediano	Cada departamento debe identificar sectores de alta informalidad y altos niveles de ocupación y firmar convenios con los actores públicos y privados del nivel local y nacional a participar en la realización de los estudios (e.g. Gobiernos locales, Cámaras de Comercio, Mincomercio, Ministerio de Trabajo, etc.).	Comisiones Regionales de Competitividad.



las piezas fundamentales el Sistema de Certificación de Competencias Laborales y el Marco Nacional de Cualificaciones. Para esto, es muy importante el involucramiento del sector privado en la definición de sectores prioritarios a normalizar, puesto que este es un proceso que requiere tiempo y recursos. Por tanto, se debe empezar en sectores sobre los cuales el país y las regiones estén apostando y que, preferiblemente, ya estén adelantando otros esfuerzos de certificación (e.g. en procesos de calidad bajo estándares nacionales o internacionales).

La baja divulgación del proceso de certificación de competencias ha llevado a que se tengan tasas de cobertura muy bajas. Por ello, se deben hacer mayores esfuerzos de socialización y divulgación de sus beneficios en empresas y a través del Servicio Nacional del Empleo, de tal forma que para los desempleados se convierta en una oportunidad importante. Dada la imposibilidad del SENA de atender toda la demanda y que sólo hay cuatro entidades privadas autorizadas para ofrecer el servicio de certificación, se debería ampliar el portafolio de oferentes, de modo que el SENA fuese uno de los oferentes y se incentive la ampliación de oferentes privados (DNP - Econometría - S.E.I., 2012).

Empleo para la PPED

Se requiere mayor coordinación entre las entidades que encabezan la política de generación de ingresos para la PPED y el Ministerio de Educación para la nivelación de personas en competencias básicas, lo que garantiza el acceso a programas de formación para el trabajo

y capacitación. Además, se deben fortalecer los sistemas de información con los que cuenta la entidad, con el fin de lograr hacer seguimiento a las personas vinculadas al programa y evitar que se desperdicien oportunidades de empleo por el hecho de no poder ubicar a los potenciales beneficiarios. Finalmente, se debe buscar una mayor articulación con la política industrial moderna del país y sus apuestas productivas, más allá del Programa de Transformación Productiva (e.g. Programa de Rutas Competitivas de Innpulsa, *clusters* regionales, etc.).

Migraciones

Es necesario mejorar la “estrategia integral” de atracción de capital humano residente en el exterior. Para esto, es necesaria la colaboración activa entre migrantes, Gobierno y sector privado, lo cual obliga a priorizar actores y sectores. En el caso colombiano, esto implica necesariamente la articulación de la política de la Cancillería con iniciativas puntuales como el Programa de Transformación Productiva, las Rutas Competitivas de Innpulsa y las apuestas departamentales que se trabajan a través de las Comisiones Regionales de Competitividad.

Adicionalmente, se deben crear incentivos para atraer el capital humano que el país necesita y que no está generando internamente, independientemente de que sean extranjeros o colombianos residentes en el exterior. En especial, Colombia debe aprovechar la diáspora altamente calificada que se podría estar generando desde países desarrollados con altísimas tasas de desempleo, como España o Italia (Hommes, 2012).

CUELLOS DE BOTELLA SECTORIALES Y REGIONALES

Más allá de los estudios que se han realizado, como aquel de Camacol, y de los estudios que se están realizando en el marco del convenio entre el BID y las Cámaras de Comercio, se requiere que la identificación de barreras a la formalidad y la implementación de estrategias de formalización se conviertan en prácticas cotidianas de los actores locales a lo largo y ancho del país. Estos estudios deben ser impulsados por actores que tengan conocimiento de las particularidades de los sectores y regiones, como las Comisiones Regionales de Competitividad, las Cámaras de Comercio y los gremios. Valdría la pena que estos estudios cuenten con el apoyo del Mintrabajo y del Mincomercio¹⁸ para la implementación de las estrategias de formalización que los sucederán.



REFERENCIAS

- 1 ANIF. (2013). Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012. *Informe Semanal*. Bogotá, D.C.: Centro de Estudios Económicos.
- 2 Asobancaria. (2013, 22 de abril). El Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, PIPE. *Semana Económica*.
- 3 Ávila, R. (2012, 13 de mayo). *Parafiscales y salario mínimo frenan la creación de empleo*. Bogotá, D.C.: Portafolio.
- 4 Ball, L., De Roux, N., & Hofstetter, M. (2012). El desempleo en América Latina y

18. Otras entidades como el SENA o MinTIC también pueden ser claves, dependiendo de los requerimientos del sector.

- el Caribe. *Documentos CEDE*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- 5 Banco Mundial. (2009). *Doing Business 2009*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
 - 6 Carranza, A. (2013, 1 de mayo). *Solo 20% de las beneficiadas con Ley 1429 pagan aportes sociales*. Bogotá, D.C.: La República.
 - 7 Castañeda, A. (2011). *Balance de Políticas y Programas Sociales: Análisis Oferta Institucional de Generación de Ingresos para la Población de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS de Colombia*. Bogotá, D.C.: UE-CAN.
 - 8 Castañeda, A. (2013). *La Eficiencia en la Política de Generación de Ingresos. Ámbito y alcance de la intervención territorial*. Bogotá, D.C.
 - 9 DNP - Econometría - S.E.I. (2012). *Informe Final - Evaluación de operaciones, impacto e informe de recomendaciones*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
 - 10 El País. (2013, 22 de abril). El plan de impulso a la productividad y el empleo, entre muchas certezas y dudas. *Diario El País*.
 - 11 Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2012). *The Effects of Regulations and Business Cycles on Temporary Contracts, the Organization of Firms and Productivity*. Resultados Preliminares.
 - 12 Fedesarrollo. (2013). La Tasa Natural de Desempleo en Colombia. *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
 - 13 Fedesarrollo. (2013). Reforma Tributaria y Mercado Laboral. *Informe Mensual de Mercado Laboral*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
 - 14 Fedesarrollo. (2013). El debate del salario mínimo regional. *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
 - 15 Galvis, L. A. (2012). Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
 - 16 Hommes, R. (2 de julio de 2012). *Crisis y Oportunidades*. Bogotá, D.C.: Portafolio.
 - 17 Ibáñez, A. M., Calderón, V., & Gáfaró, M. (2011). Desplazamiento Forzoso, Participación Laboral Femenina y Poder de Negociación en el Hogar ¿Empodera el Conflicto a las Mujeres? *Documentos CEDE*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes
 - 18 López, H. (2011). Empleo moderno y empleo informal urbano en Colombia: dinámica de corto y largo plazo. *Seminario de Economía*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
 - 19 López, H., & Lasso, F. (2008). Salario mínimo, salario medio y empleo asalariado en Colombia. *Borradores de Economía*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
 - 20 Lora, E., & Fajardo, D. (2012). ¿Hay un sesgo anti-laboral en los impuestos en América Latina? Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
 - 21 McMillan, M., & Rodrik, D. (2011). Globalization, Structural Change and Productivity Growth. *NBER Working Paper*, 17143.
 - 22 Minhacienda. *Exposición de Motivos al proyecto de Ley "Por Medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 - 23 Núñez, J., Rivas, G., Llanos, O., & Kugler, M. (2011). *Identificación de las barreras de acceso a la generación de empleos o ingresos enfrentadas por la población perteneciente a la red JUNTOS*. Bogotá, D.C.
 - 24 OCDE. (2013). *Estudios Económicos de la OCDE. Colombia - Evaluación Económica*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
 - 25 OIT. (2009). *Opportunities and Challenges for Labour Mobility in Times of Crisis and Beyond*. Geneva: ILO.
 - 26 Sánchez, L. M. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. *Bitácora*, 13, 57-72. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
 - 27 Santamaría, M., García, F., & Mujica, A. V. (2009). *Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia*. Working Paper. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.





CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



Nivel de innovación. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país con mayor nivel de innovación).

Fuente: WEF (2013).



El papel de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) en el crecimiento económico y en el fortalecimiento de la competitividad de los países es cada vez más relevante¹. El proceso de globalización, al generar mayor competencia entre países y firmas, ha incentivado a los agentes económicos a emprender procesos productivos más innovadores para diferenciar sus bienes y servicios de sus competidores.

Los países de ingreso medio-alto como Colombia tienen el reto de convertir a la CTel en un generador de crecimiento económico y de competitividad de largo plazo. Este tipo de países debe dar un salto contundente hacia economías del conocimiento e innovación para garantizar su competitividad en un entorno cada vez más globalizado. Este reto surge porque es probable que sus ventajas competitivas en bienes básicos o de baja intensidad tecnológica sean propensas a disminuir en el tiempo. Por un lado, los recursos naturales no renovables tienden a agotarse. Por el otro, los altos costos de producción, en particular la mano de obra, en relación con los de países con un nivel menor de desarrollo limitan las oportunidades comerciales de productos con un bajo nivel

de diferenciación y sofisticación, cuya competitividad depende en gran medida de su costo de producción. En este contexto, para estos países es fundamental contar con un entorno de CTel robusto que les permita profundizar el proceso de cambio estructural y apalancar una senda de crecimiento económico pronunciada de largo plazo (ver capítulo Política de Cambio Estructural)².

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

Los principales indicadores de CTel señalan que Colombia todavía no ha dado el salto contundente hacia una economía basada en el conocimiento y la innovación. La inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) y en Investigación y Desarrollo (I+D)

como porcentaje del PIB no ha crecido de manera significativa en la última década (gráfico 1)³. La inversión en ACTI como porcentaje del PIB sólo creció 10 puntos básicos al pasar de 0,35% en 2003 a 0,45% en 2012. Lo anterior implica que el país sólo aumentó su inversión en ACTI en \$223.000 millones anuales en promedio durante este período. El bajo crecimiento de la inversión en ACTI es preocupante si se tiene en cuenta que esta inversión en Latinoamérica creció a una tasa casi tres veces mayor que la de Colombia entre 2003 y 2010⁴.

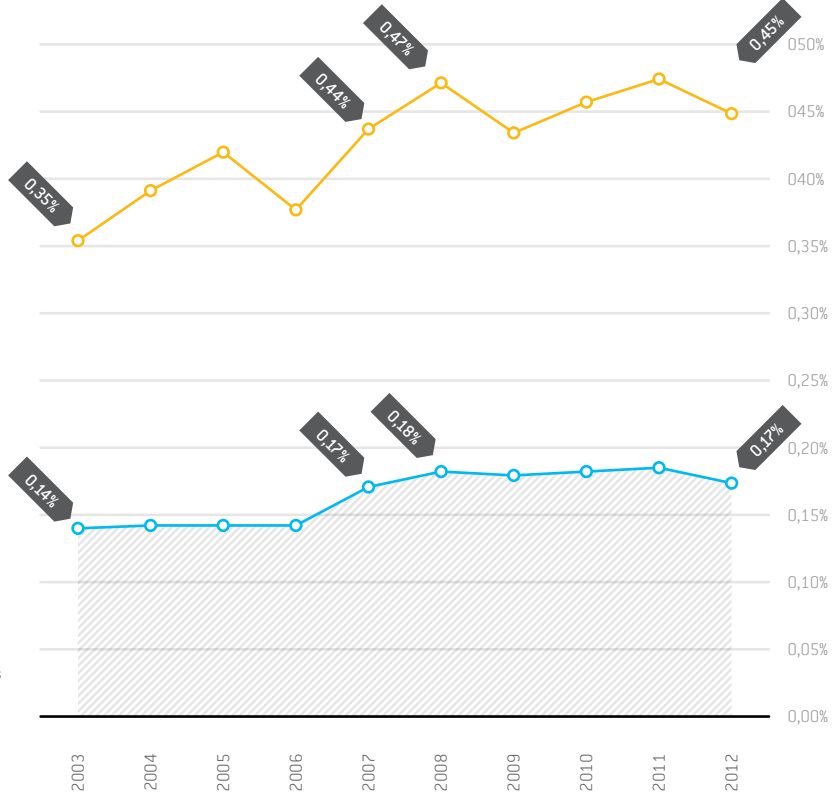
De la misma manera, la inversión del país en I+D no ha sido dinámica. En los últimos 10 años sólo creció 3 puntos básicos (\$86.000 millones adicionales por año en promedio), al ubicarse en 0,17% del PIB en 2012 (gráfico 1)⁵. La brecha en este

1. Griliches (1979) y Hall y Jones (1999) presentan evidencia empírica en países industrializados sobre el papel de la innovación en el crecimiento económico. Crespi y Zuñiga (2010) presentan evidencia empírica para seis países latinoamericanos.
2. Para una mayor discusión sobre el proceso de cambio estructural, ver Consejo Privado de Competitividad (2012).
3. Las ACTI incluyen las siguientes actividades: i) administración y otras actividades de apoyo, ii) apoyo a la formación y capacitación científica y tecnológica, iii) servicios científicos y tecnológicos y iv) actividades de innovación e I+D.
4. De acuerdo con datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, la inversión en ACTI en América Latina creció 40 puntos básicos al pasar de 0,69% en 2003 a 1,09% del PIB en 2010. Por su parte, la inversión en Colombia creció 15 puntos básicos, al pasar de 0,35% a 0,5% del PIB en el mismo período.
5. Esta cifra no incluye los recursos del fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.



LA INVERSIÓN EN ACTI E I+D NO HA CRECIDO SIGNIFICATIVAMENTE EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Gráfico 1. Inversión en ACTI* e I+D** como porcentaje del PIB.



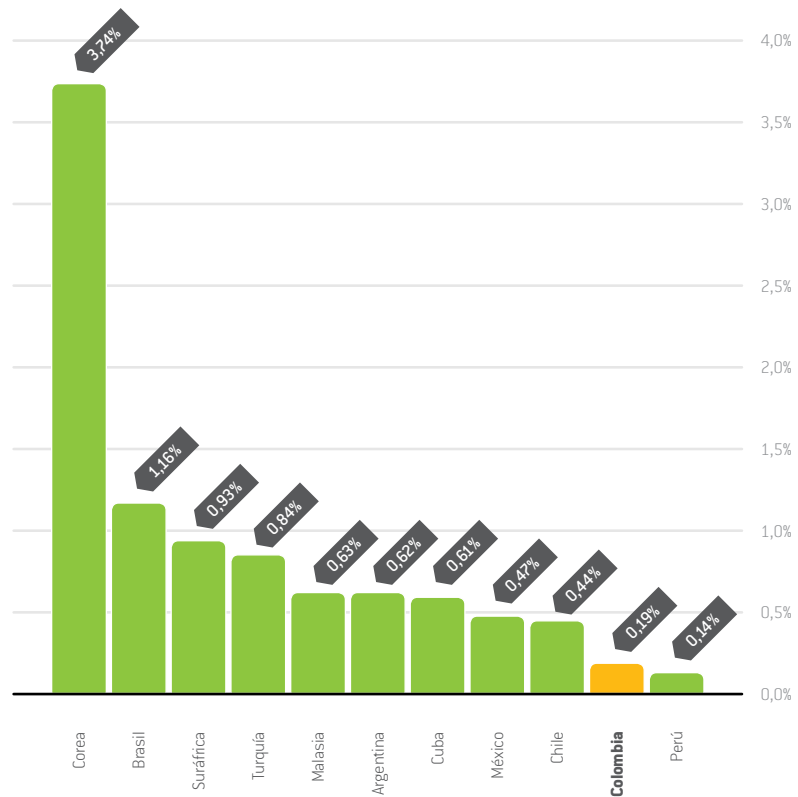
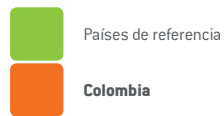
* **ACTI:** Actividades de investigación y desarrollo. Incluye: administración y otras actividades de apoyo, apoyo a la formación y capacitación científica y tecnológica, servicios científicos y tecnológicos, actividades de innovación e I+D.

****I+D:** Investigación y desarrollo.

Fuente: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2012).

COLOMBIA PRESENTA BRECHAS IMPORTANTES EN LA INVERSIÓN EN I+D

Gráfico 2. Inversión en I+D como porcentaje del PIB, 2010.



Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) Banco Mundial, The Jakarta Post y Battelle (2012).



indicador con América Latina se ha ampliado, pues la inversión en la región creció a una tasa cuatro veces superior a la colombiana⁶. Es preocupante que Colombia no haya avanzado decididamente en cerrar la brecha en este indicador en relación con los líderes de la región (Brasil, Argentina, Cuba, México y Chile), así como con otros países relevantes (Corea del Sur, Suráfrica, Turquía y Malasia) (gráfico 2).

Otro factor que el país debe mejorar es la composición de la inversión de I+D entre el sector público y el privado. Durante la última década, la inversión del sector público en I+D ha representado, en promedio, 55% del total, mientras que la inversión del sector privado sólo ha correspondido a 40% en promedio (gráfico 3). Es importante señalar que aunque esta composición es similar a la de América Latina (51% del sector público y 45% para el sector privado), es inversa a la presentada por los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), cuyo sector privado es responsable por 60% de la inversión total en I+D⁷.

En cuanto al otorgamiento de patentes, el número de patentes otorgadas por 100.000 habitantes de Colombia

ha mostrado una importante tendencia creciente, al pasar de 0,5 en 2007 a 1,3 en 2011, lo que implica un crecimiento anual promedio de 33% (gráfico 4). Este comportamiento se explica, principalmente, por el incremento del porcentaje de otorgamiento, que pasó de 11% en 2007 a 32% en 2011, lo que compensó la falta de dinamismo de las solicitudes de patentes, las cuales se han mantenido por debajo de 2.000 anuales desde 2008⁸. Es importante destacar que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha reducido en 43% el tiempo de decisión de las patentes (otorgamiento o negación), al pasar de 67 meses en 2007 a 38 meses en 2013.

A pesar de esta tendencia positiva, lo cierto es que el número de patentes otorgadas por 100.000 habitantes está seriamente rezagado en relación no sólo con países líderes como Corea del Sur, sino con países latinoamericanos. Efectivamente, los coeficientes de invención de México, de Chile y de Brasil son 7,6, 4,5 y 1,3 veces superiores al colombiano, respectivamente (gráfico 5).

Estas tendencias son consistentes con los últimos resultados disponibles (años 2009-2010) de la Encuesta de

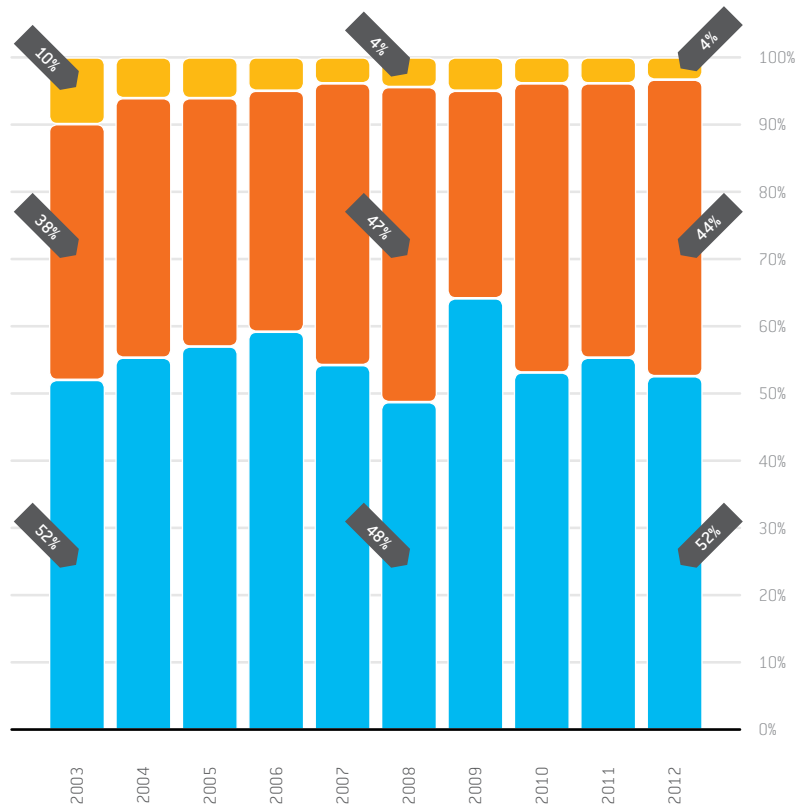
Desarrollo e Innovación Tecnológica del DANE, que muestra que 60,6% de las empresas del sector manufacturero y 68,5% de las empresas del sector servicios son “no innovadoras”⁹. Es preocupante que entre 2005 y 2010, el porcentaje de empresas del sector manufacturero clasificadas como innovadoras (tanto en sentido estricto como en sentido amplio) se ha mantenido prácticamente constante alrededor de 34%, pues la caída del porcentaje de empresas innovadoras en sentido estricto (11,2 puntos porcentuales) ha sido compensada por un aumento del porcentaje de las empresas innovadoras en sentido amplio (11,9 puntos porcentuales), como se puede observar en el gráfico 6. Adicionalmente, la inversión de las empresas del sector manufacturero en ACTI presenta un rezago importante en relación con la inversión que hacen las empresas del sector servicios. En 2010 la inversión en ACTI promedio por empresa manufacturera fue \$940,1 millones, mientras que la inversión en ACTI promedio por empresa del sector servicios fue 2,2 veces superior, al alcanzar \$2.109 millones¹⁰.

El comportamiento de los anteriores indicadores sugiere que el sector pri-

-
6. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana.
 7. Si bien es necesario que el sector privado aumente su participación en la inversión total del país en I+D, esto no quiere decir que los niveles de inversión pública sean satisfactorios. Como se analizará más adelante, la inversión pública presenta serios rezagos, incluso si se tienen en cuenta los recursos de las regalías destinados a CTel. En este contexto, tanto la inversión privada como la pública se deben incrementar, pero la primera debe hacerlo de manera más dinámica.
 8. En 2006 se presentaron 2.085 solicitudes de patentes, la cifra más alta hasta el momento.
 9. La Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) del DANE clasifica a las empresas en cuatro categorías: i) innovadoras en sentido estricto: aquellas empresas que obtuvieron al menos un servicio o bien nuevo o significativamente mejorado para el mercado internacional. ii) innovadoras en sentido amplio: aquellas empresas que obtuvieron al menos un servicio o bien nuevo o significativamente mejorado para el mercado nacional o para la empresa, o que implementaron un proceso productivo nuevo o significativamente mejorado para la línea de producción principal o para las líneas de producción complementarias, o una forma organizacional o de comercialización nueva. iii) potencialmente innovadoras: aquellas empresas que reportaron tener en proceso o haber abandonado algún proyecto de innovación. iv) no innovadoras: aquellas empresas que en el período de referencia de la encuesta no obtuvieron innovaciones, ni reportaron tener en proceso, o haber abandonado algún proyecto para la obtención de innovaciones.
 10. Cálculos del CPC con base en información de la EDIT V del DANE. 2010 es el último año disponible para hacer comparaciones entre estos dos sectores, pues hay datos disponibles para el año 2011 para el sector servicios, pero no los hay para el sector manufacturero. La inversión promedio por empresa del sector servicios para el año 2011 fue \$1.972,4 millones.

LA INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO REPRESENTA MÁS DE LA MITAD DE LA INVERSIÓN EN I+D DEL PAÍS

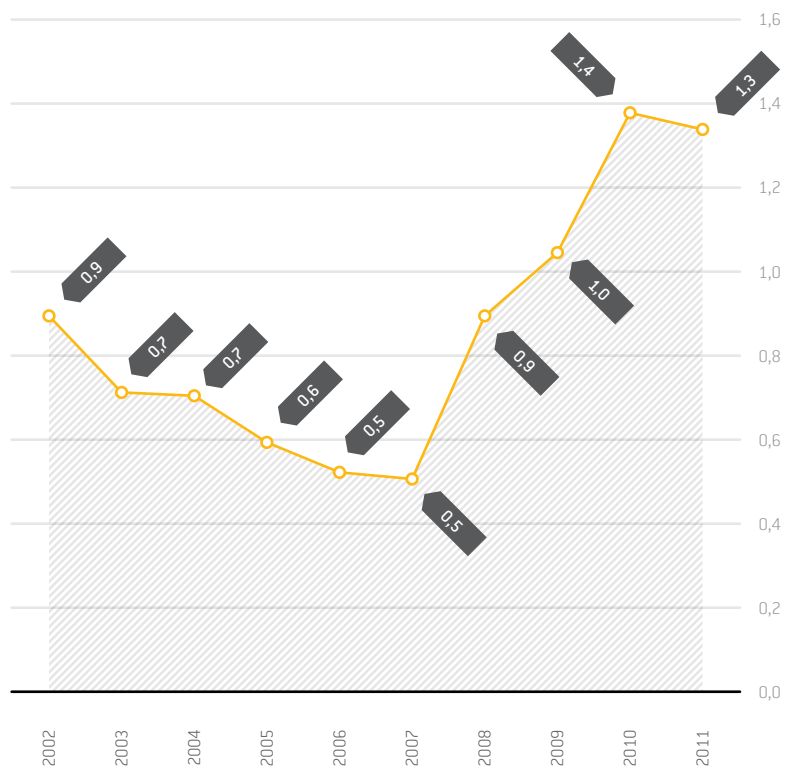
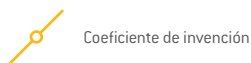
Gráfico 3. Distribución de la financiación de la I+D por tipo de recurso [%].



Fuente: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2012).

EL COEFICIENTE DE INVENCIÓN HA CRECIDO A UNA TASA DE 33% ANUAL PROMEDIO DESDE 2007

Gráfico 4. Coeficiente de invención (número de patentes otorgadas por 100.000 habitantes).



Fuente: Cálculos Consejo Privado de Competitividad con datos del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología y Banco Mundial.



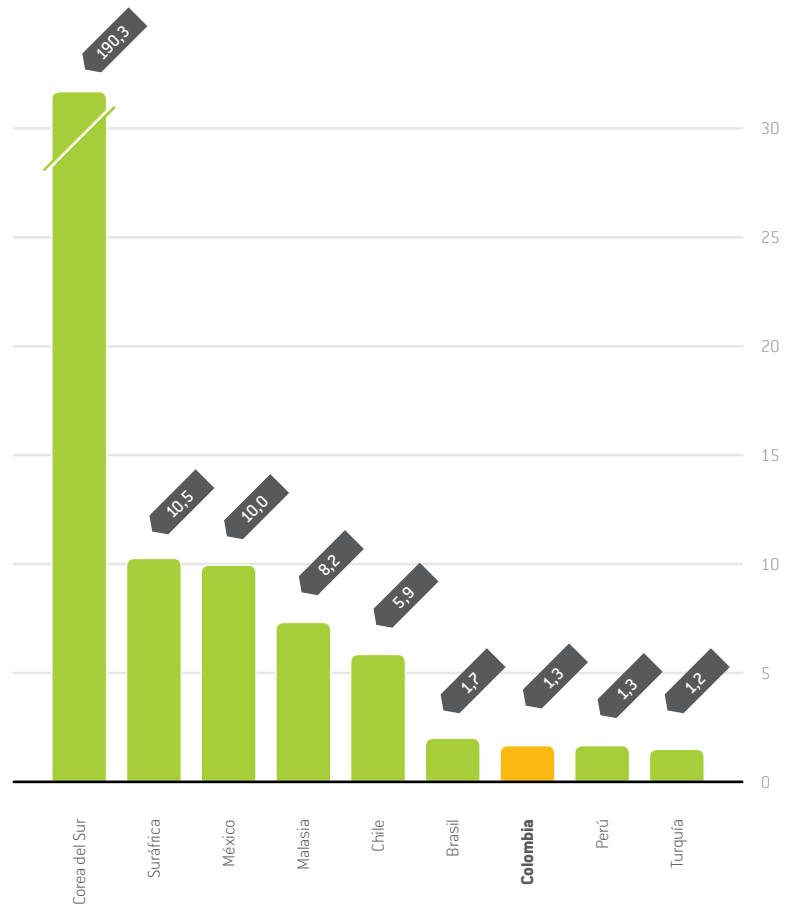


COLOMBIA ESTÁ REZAGADA EN EL NÚMERO DE PATENTES OTORGADAS POR 100.000 HABITANTES

Gráfico 5. Patentes otorgadas por 100.000 habitantes, 2011.

Países de referencia

Colombia



Fuente: Cálculos Consejo Privado de Competitividad con datos de la OMPI y Banco Mundial.

MÁS DE 60% DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR MANUFACTURERO SON NO INNOVADORAS

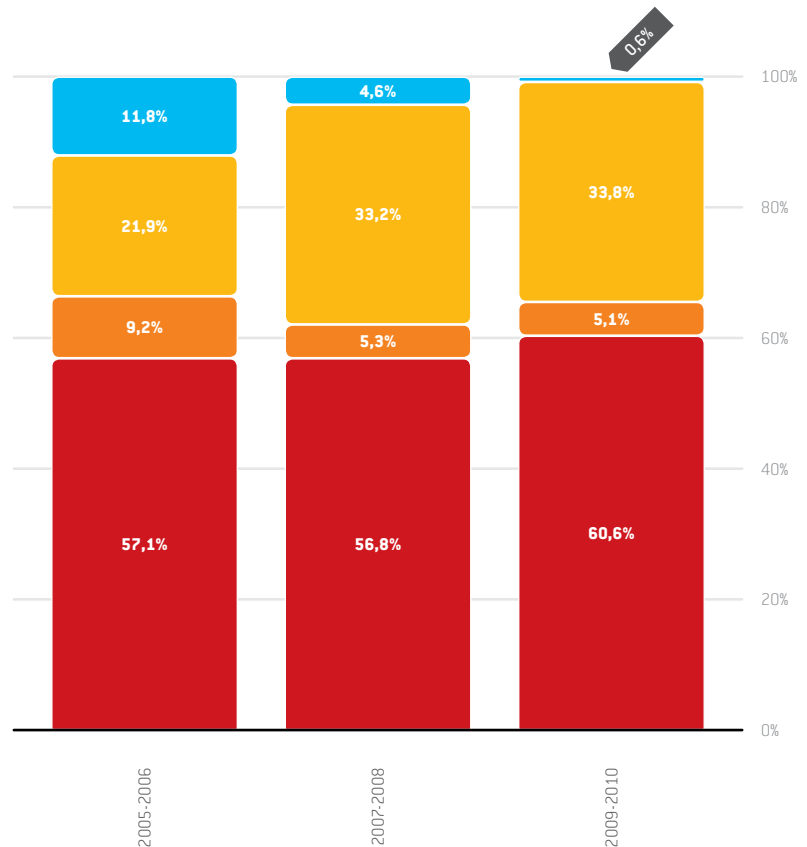
Gráfico 6. Distribución de las empresas manufactureras por grado de innovación [%].

Innovadoras en sentido estricto

Innovadoras en sentido amplio

Potencialmente innovadoras

No innovadoras



Fuente: Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica del DANE.



vado colombiano enfrenta dificultades para utilizar la CTel como un generador de crecimiento y de productividad. La baja inversión en I+D como proporción del PIB, la escasa contribución del sector privado a esta inversión, y la falta de dinamismo de las solicitudes de patentes indican que el sector privado colombiano tiene espacio para incorporar más intensivamente la innovación dentro de sus procesos productivos.

Si bien es cierto que el bajo desempeño de Colombia en materia de CTel se explica por una combinación de factores como la informalidad empresarial, las deficiencias en el sistema educativo nacional, la debilidad de las sinergias entre las universidades y el sector productivo, la escasa cultura de innovación, y la falta de diversificación y sofisticación de la economía nacional, lo cierto es que desde el punto de vista del ecosistema de CTel del país, la falta de articulación entre las entidades públicas encargadas de promover la CTel y la ausencia de foco de los instrumentos limitan seriamente el impacto de las iniciativas públicas en esta área, a través de la duplicación de esfuerzos y/o de la ausencia de instrumentos para corregir fallas relevantes de mercado¹¹.

Adicionalmente, la falta de coordinación dificulta el acceso por parte del sector privado a los instrumentos disponibles, en la medida en que se encuentran dispersos en la densa institucionalidad pública colombiana, se

utilizan diferentes lenguajes y criterios para su implementación, y su difusión es confusa y poco efectiva. Con el fin de solucionar este problema, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI), Colciencias lidera el Comité Técnico Mixto de Innovación para lograr la articulación institucional entre las entidades del Gobierno nacional central y la coordinación con las regiones¹². A la fecha de publicación de este informe, este comité estaba construyendo un mapa con información detallada de los instrumentos de promoción de CTel de las principales entidades del Gobierno nacional, el cual permitirá tomar acciones concretas de política pública para evitar duplicidades y para que la oferta gubernamental en materia de CTel responda a las necesidades del sector privado.

De la misma manera, este comité definió una agenda para reglamentar aspectos específicos de la normatividad relacionada con la CTel. En particular, este grupo de trabajo tiene la responsabilidad de armonizar los conceptos relacionados con CTel para que todas las instituciones utilicen las mismas definiciones en sus instrumentos, de definir los espacios de coordinación necesarios para que las diferentes entidades del Gobierno nacional central puedan establecer objetivos comunes y líneas de acción concretas, de proponer cambios normativos a los beneficios tributarios a la CTel con el objetivo de incrementar su utiliza-

ción por parte del sector privado, y de dar claridad sobre los esquemas de contratación disponibles para las entidades públicas en materia de CTel¹³.

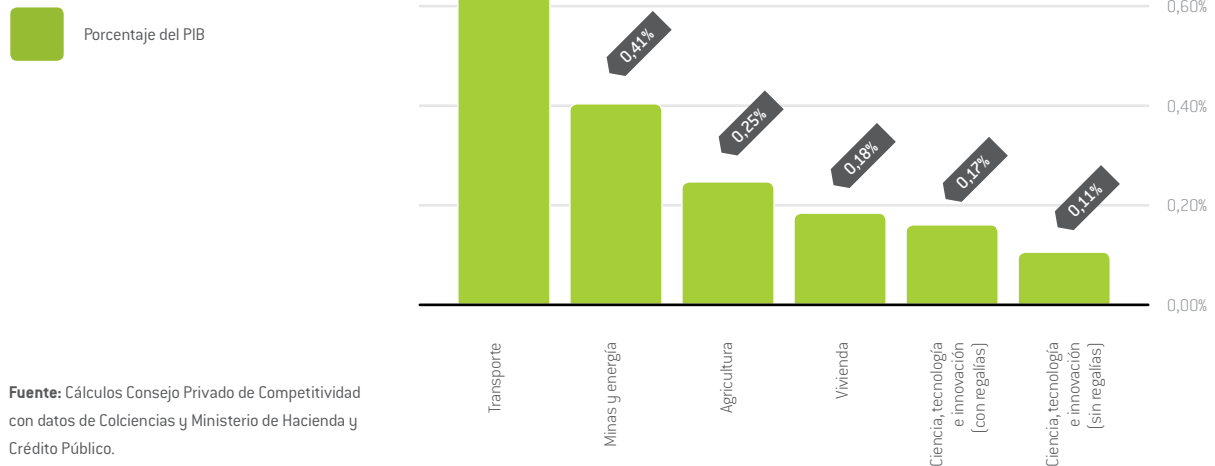
Si bien es de destacar el trabajo del Comité Técnico Mixto de Innovación en el marco del SNCEI para solucionar los problemas de articulación y de reglamentación actuales, lo cierto es que es fundamental que Colciencias culmine su proceso de reestructuración, acción que se encuentra incluida en la Agenda Nacional de Competitividad (cuadro 1), con el fin de que pueda cumplir cabalmente con las responsabilidades que le otorgó la Ley 1286 de 2009, incluida la de ser el coordinador del ecosistema de CTel en el país¹⁴. A la fecha de publicación de este informe, y después de más de cuatro años de promulgación de la Ley, este proceso no ha sido culminado en los tiempos establecidos en la ANC, a pesar de que se cuenta con un proyecto de Decreto con la propuesta de estructura administrativa que está siendo analizado por diferentes entidades del Gobierno nacional, así como con documentos técnicos de soporte como la identificación de cadenas de proceso, estudio de cargas de trabajo, y matriz de costo de nómina comparativa. A pesar de la importancia de esta reestructuración, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda), tomó la decisión de postergar el proceso hasta 2014 por motivos presupuestales. Para el CPC,

-
11. Para una mayor discusión al respecto ver Bitrán, Benavente y Maggi (2011) y Consejo Privado de Competitividad (2012).
 12. El grupo de trabajo se constituyó como un Comité Técnico Mixto que le reporta al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Las entidades que participan de este comité son: Colciencias, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, SENA, Innpulsa, Confecámaras, el Programa de Transformación Productiva y el Consejo Privado de Competitividad.
 13. Para una mayor discusión sobre los beneficios tributarios ver Parra (2013, marzo) y Consejo Privado de Competitividad (2013).
 14. Una de las responsabilidades más importantes está incluida en el artículo 5, el cual establece que Colciencias es el "organismo principal de la administración pública, rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCEI), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política de Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo".



LA INNOVACIÓN ES LA LOCOMOTORA QUE MENOS RECURSOS DE INVERSIÓN RECIBE DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Gráfico 7. Inversión como porcentaje del PIB de las locomotoras del Plan Nacional de Desarrollo, 2012.



Fuente: Cálculos Consejo Privado de Competitividad con datos de Colciencias y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

esta decisión es preocupante pues implica que la locomotora de la innovación continuará con un maquinista sin los recursos y el personal idóneo.

Por otro lado, la inversión del Gobierno nacional en CTel es relativamente baja. En efecto, las entidades del Gobierno nacional central invirtieron \$710.054 millones en ACTI (0,11% del PIB) en 2012; lo que representa solamente 1,9% de la inversión total del Gobierno y lo que convierte a la ciencia, tecnología e inno-

vación en la décimo segunda prioridad sectorial del país en términos de inversión proveniente del presupuesto nacional y en la locomotora del Plan Nacional de Desarrollo con menor cantidad de recursos de inversión [gráfico 7]¹⁵.

Aunque la destinación de recursos provenientes de las regalías para financiar proyectos de CTel es un paso en la dirección correcta para disminuir el rezago de la inversión pública en CTel, lo cierto es que este esfuerzo no es suficiente¹⁶.

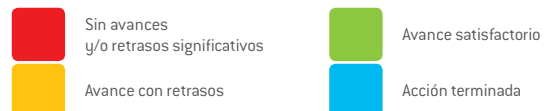
Por un lado, la locomotora de la innovación sigue siendo la que menos recursos recibe, incluso si se tienen en cuenta los recursos de regalías de la vigencia 2012 destinados a proyectos aprobados¹⁷. Por el otro, el nivel de inversión en la materia seguirá lejos de pares internacionales. De acuerdo con estimaciones del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, los recursos de regalías incrementarían la inversión en ACTI a alrededor de 0,68% del PIB en 2014. Por su parte, el Consejo

15. El presupuesto de inversión del Gobierno nacional de la locomotora de la infraestructura [sector transporte] es 11 veces superior, el de la locomotora minero-energética [sector minas y energía] es cuatro veces superior, el de la locomotora agrícola es 2,4 veces superior y el de la locomotora de la vivienda es 1,7 veces superior.
16. De acuerdo con el Decreto 1243 de 2012, el presupuesto para 2012 ascendió a \$869.000 millones (de los cuales sólo se comprometieron \$446.595 millones al 2 de agosto de 2013). Para la vigencia 2013-2014, se estableció un presupuesto de \$1,7 billones (Ley 1606 de 2012).
17. Teniendo en cuenta los recursos de regalías de la vigencia 2012 destinados a proyectos aprobados al 2 de agosto de 2013 (\$446.595 millones), el presupuesto de la locomotora de la infraestructura [sector transporte] es 6,9 veces superior, el de la locomotora minero-energética [sector minas y energía] es 2,4 veces superior, el de la locomotora agrícola es 1,5 veces superior, y el de la locomotora de la vivienda es 1,1 veces superior.

Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (primer semestre 2013).



Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Fortalecer institucionalidad de Ciencia, Tecnología e Innovación	Reestructurar Colciencias de modo que pueda satisfacer las responsabilidades asociadas a su triple funcionalidad (i. Depto. Administrativo, ii. Rector del sector CyT, iii. Administrador y líder del SNCTel), lo cual incluye el fortalecimiento del Fondo Caldas.			El estado de avance de este grupo de acciones es insatisfactorio a juicio del CPC, debido a los retrasos significativos en el proceso de reestructuración de Colciencias. Para el CPC la reestructuración de Colciencias es una condición necesaria para una adecuada institucionalidad.
	Fortalecer los centros nacionales de Investigación y Desarrollo (I+D); Estructurar proyectos de fortalecimiento de centros de I+D mediante redes de conocimiento, que incluyan recursos financieros, infraestructura, recursos humanos, gestión de tecnología y metodologías.			
Mejorar capacidad innovadora de las regiones	Capacitar a entidades territoriales para la presentación de proyectos de CTel al Fondo de Regalías para CTel.			Aunque se han hecho algunos talleres de capacitación, todavía no se ha aprobado los lineamientos de mediano plazo para fortalecer las capacidades regionales para la gestión de proyectos.
	Establecer modelo de Oficinas de Transferencia de Tecnología (OTT) e implementar 3 con apoyo y cofinanciación de las regiones.			Colciencias abrió la convocatoria 621 de 2013 con el fin de conformar un banco de propuestas elegibles para la creación o fortalecimiento de oficinas de transferencia de resultados de investigación.
	Desarrollar el programa Rutas Competitivas en 16 departamentos y transferir la metodología para el fortalecimiento de clúster.			Se cuenta con 12 hojas de rutas formuladas en 12 departamentos.
	Poner en marcha el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.			
Desarrollar el capital humano para la innovación y la investigación	Incrementar en 30% el número de beneficiarios de becas para formación avanzada (Maestrías y Doctorados).			11 proyectos presentados al OCAD de CTel para la formación de capital humano altamente calificado, por un valor de \$161.688 millones.
Promover sofisticación de los negocios a través de la innovación	Promover el Emprendimiento Dinámico Innovador: apoyar 150 proyectos con servicios de pruebas empresariales, y 45 entidades académicas y no académicas.			41 entidades académicas y no académicas se han beneficiado de la convocatoria que busca fortalecer las capacidades en identificación, aceleración y acompañamiento del Emprendimiento Dinámico Innovador. Por su parte, Innpulsa ha apoyado 146 iniciativas empresariales para la innovación y el emprendimiento dinámico.
	Apoyar la cofinanciación de proyectos de innovación empresarial y de encadenamientos productivos a través del Fondo de Modernización e Innovación para las Mipymes.			La convocatoria de innovación ha apoyado 36 proyectos por un valor de \$7.700 millones. Por su parte, la convocatoria de encadenamientos productivos ha apoyado 44 proyectos por un valor de \$8.600 millones.
	Realizar convocatorias que atiendan las brechas de productividad entre las Mipymes.			El SENA, a través de dos convocatorias, aprobó la cofinanciación a 90 proyectos por un valor \$15.644 millones.
	Formular e implementar un Programa Piloto de Extensión Tecnológica para Mipes a nivel de productos, procesos u organización.			Se realizó la inscripción por convocatoria de 183 empresas del sector autopartes de las regiones Bogotá-Cundinamarca, Valle del Cauca, Medellín y Eje Cafetero. Se inició proceso de intervención de la fase 1 del programa en 32 empresas de Bogotá.
	Implementar acciones de capacitación en protección, gestión, valoración y aprovechamiento de la propiedad intelectual en instituciones educativas y empresas.			Se realizarán 91 eventos capacitando cerca de 2.819 personas a través de la Academia de Propiedad Industrial - API.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Primer semestre de 2013.



Privado de Competitividad (CPC) estima que las regalías incrementarían la inversión en I+D a 0,26% del PIB en 2014¹⁸.

Dado que la adecuada ejecución de los recursos de regalías destinados a CTel depende de la capacidad de innovación de las regiones, la ANC incluyó dos acciones puntuales para mejorar dichas capacidades. De un lado, en 2013 Colciencias comenzó una serie de talleres de capacitación sobre la verificación de requisitos que deben cumplir los proyectos para ser elegibles. En el mediano plazo, esta acción de la ANC incluye la implementación de una estrategia que mejore las capacidades regionales para la presentación de proyectos al fondo de CTel de regalías. Del otro, la ANC incluye una acción para establecer modelos de Oficinas de Transferencia Tecnológica. En 2013 Colciencias apropió \$3.500 millones para financiar una convocatoria para la creación o fortalecimiento de Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRIS) y para la elaboración y difusión de normas técnicas (cuadro 1). Por su parte, Innpulsa, una unidad de desarrollo administrada por Bancóldex, tiene el objetivo de mejorar las capacidades institucionales regionales para que puedan apalancar procesos de crecimiento rápido, rentable y sostenido. Para tal fin, Innpulsa implementó convocatorias para fortalecer la capacidad de las organizaciones regionales relacionadas con comercialización y transferencia de tec-

nologías; así como para mejorar los procesos de ideación y estructuración de proyectos que apalancen el crecimiento empresarial en las regiones. Innpulsa también viene apoyando el fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Competitividad, en particular para que estos espacios de coordinación público-privada cuenten con las capacidades suficientes para definir focos estratégicos para el crecimiento empresarial. De la misma manera, a través del programa Rutas Competitivas, Innpulsa tiene el objetivo de “mejorar la competitividad de las empresas pertenecientes a un *cluster*, a partir de la redefinición de la estrategia de largo plazo para que estas puedan competir en segmentos de negocios más atractivos que los actuales”¹⁹. Este programa, que también se encuentra incluido en la ANC, apoya 36 *clusters* en 18 departamentos (dos iniciativas por departamento).

Es importante recalcar que la creación de Innpulsa es uno de los esfuerzos más importantes que el país emprendió para involucrar de manera más decidida al sector privado en procesos de innovación. En su primer año de operaciones esta entidad adjudicó \$92.550 millones, destinados a 167 proyectos en 15 departamentos. Adicionalmente, Innpulsa, dentro de la ANC, es responsable de promover el emprendimiento dinámico innovador (cuadro 1)²⁰.

A pesar de los avances que se han dado en las acciones de la Agenda Na-

cional de Competitividad (cuadro 1), así como en otros frentes, los retos que tiene Colombia en materia de CTel continúan siendo significativos. Si bien las iniciativas que se han descrito en este capítulo van en la dirección correcta, es indispensable que el país avance en otras dimensiones para acelerar su transición hacia una economía basada en el conocimiento y la innovación, tal como se analiza en la siguiente sección de este capítulo.

RECOMENDACIONES

Las políticas públicas que se adopten en Colombia deben contribuir decididamente a que la CTel sea un generador significativo de crecimiento económico, productividad y competitividad. Para lograr ese objetivo de largo plazo, es fundamental que los sectores privado y público incrementen sus actividades e inversiones relacionadas con CTel. Aunque el incremento de la inversión pública es necesario, el involucramiento del sector privado en actividades de CTel debe ser preponderante, pues es prácticamente imposible que los esfuerzos públicos reemplacen las iniciativas privadas en esta materia. Es decir, Colombia no sólo debe redoblar los esfuerzos para aumentar la inversión en ACTI y en I+D como porcentaje del PIB, sino asegurar que la mayoría de estas inversiones sea realizada por el sector privado. Paralelamente, el Gobierno nacional y las entidades regionales deben

18. Se supone que la inversión en I+D mantiene su participación promedio en la inversión en ACTI en la última década (38,3%).

19. Innpulsa (2013, abril).

20. Es importante señalar que Innpulsa también opera el Fondo de Modernización e Innovación para las mipymes, el cual es un instrumento de cofinanciación no reembolsable para apoyar programas, proyectos y actividades dirigidas a la innovación de las mipymes. Los recursos de este fondo provienen del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones. A la fecha de publicación de este informe, el Fondo había beneficiado más de 22.000 mipymes al aportar más de \$70.000 millones para el desarrollo de proyectos que fortalezcan los encadenamientos productivos y los procesos de modernización empresarial, entre otros objetivos.



promover la sofisticación y la diversificación productiva mediante la utilización de la CTel para potenciar ventajas competitivas tanto en nuevos sectores como en los actuales.

En este contexto, esta sección del capítulo presenta recomendaciones del CPC para que el país acelere el tránsito hacia una economía basada en el conocimiento y la innovación. Estas recomendaciones están agrupadas en dos dimensiones: institucionalidad y capacidad de innovación del país. El cuadro 2 resume las principales recomendaciones del CPC.

INSTITUCIONALIDAD

La implementación de una política pública robusta en materia de CTel requiere de la definición de objetivos estratégicos de largo plazo, de la determinación de los papeles que deben desempeñar todas las instituciones que tienen la responsabilidad en promover la CTel, del establecimiento de espacios formales de concertación y coordinación, y de un sistema sólido de monitoreo y evaluación de los programas, iniciativas e instrumentos públicos.

Colombia, a pesar de contar con arreglos institucionales como el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel) y el SNCel, todavía no ha logrado consolidar una institucionalidad que le permita definir una política de CTel de largo plazo y apalancar acciones coordinadas de las entidades encargadas de la promoción e innovación.

Aunque los avances del Comité Técnico Mixto de Innovación son valiosos, se deben tomar medidas de mayor calado para que el país cuente con la institucionalidad adecuada.

Para el CPC, contar con un Colciencias reestructurado y fortalecido, tanto a nivel de personal como de recursos financieros, es condición necesaria para que la implementación de la política de CTel sea adecuada. Este fortalecimiento es fundamental para que pueda ejercer su papel como entidad rectora de la política de CTel y obtenga el suficiente peso específico para liderar los procesos de articulación y coordinación que tanto necesita el país, en particular ahora cuando ejerce un papel clave en la institucionalidad de regalías para CTel. Es preocupante que la reestructuración de Colciencias no haya terminado después de cuatro años de haber sido aprobada la Ley 1286 de 2009. En este contexto, el CPC recomienda que se acelere este proceso, el cual termina cuando se hagan las contrataciones necesarias de personal y se trasladen los recursos financieros requeridos, para que la entidad pueda cumplir tanto con sus responsabilidades misionales de política, como con sus actividades operativas y administrativas²¹.

En cuanto al fortalecimiento de la articulación institucional, en primer lugar se debe lograr que el SNCTel y el SNCel tengan objetivos estratégicos comunes y sus actividades, dentro de su ámbito, contribuyan decidida y complementa-

riamente al alcance de dichos objetivos. Para tal fin, Colciencias y la Presidencia de la República, al ser actores claves en estos sistemas, deben actuar como punto focal para que las entidades integrantes de estos sistemas logren una definición de objetivos estratégicos comunes y una determinación de líneas de acción para cada uno²².

Dentro del proceso de definición de objetivos estratégicos, se recomienda contar con un enfoque de *smart specialization*, que consiste en la concentración de recursos públicos en actividades e inversiones en el campo del conocimiento para fortalecer las ventajas comparativas en nuevos sectores o en los existentes, a través de tres líneas de acción: i) realzar el papel de la especialización científica, tecnológica y económica en el desarrollo de ventajas comparativas y en la generación de crecimiento económico, ii) construir capacidades para identificar circunstancias presentes o futuras de ventajas comparativas, y iii) efectuar arreglos institucionales que otorguen un papel central a las regiones, al sector privado y a los emprendedores en el proceso de convertir las estrategias de especialización en resultados económicos y sociales (OCDE, 2012)²³.

De la misma manera, se debe implementar una estrategia formal de planeación colectiva, en donde todas las instituciones encargadas de la promoción de la CTel del Gobierno nacional puedan definir sus papeles –de acuerdo

-
21. Para el CPC, es deseable que la nueva estructura de Colciencias separe formalmente las áreas encargadas de las actividades misionales de política de aquellas áreas operativas y de administración de programas, para evitar conflictos de interés y asegurar que las actividades misionales no queden desatendidas ante necesidades operativas de corto plazo.
 22. Colciencias es la entidad rectora del SNCTel, mientras Presidencia de la República, a través de la Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada, ejerce la coordinación general del SNCel.
 23. El enfoque de *smart specialization* es una de las estrategias que pueden emplear los países para incrementar la productividad y la sofisticación de sus economías. Para una discusión más detallada el respecto, ver capítulo Política de Cambio Estructural de este informe.



con sus funciones misionales y los objetivos estratégicos definidos—, potenciar sinergias y complementariedades, e identificar nuevas demandas del sector productivo, de los investigadores y de la academia del país. Si bien el país cuenta con el Marco de Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación como herramienta de programación del gasto público en materia de CTel, lo cierto es que su alcance en la práctica se ha quedado corto para las necesidades del país, pues se ha concentrado en el tema presupuestal y ha dejado por fuera la definición y la coordinación de las prioridades de inversión de cada entidad en CTel²⁴. Por lo tanto, se recomienda que se fortalezca el alcance del Marco de Inversión en CTel, con el fin de incluir espacios de coordinación formales tendientes a definir los papeles, actividades y prioridades de inversión de cada institución, de manera que respondan adecuada y coherentemente a los objetivos estratégicos definidos. Un espacio natural para realizar estas actividades de coordinación es el SNCEL a través de su Comité Técnico Mixto de Innovación.

Los esfuerzos conjuntos de las entidades públicas relacionados con la promoción de CTel deben ser evaluados de manera robusta y sistemática, de manera que la oferta institucional se ajuste y los recursos para CTel se inviertan eficientemente. En la actualidad, cada entidad cuenta con su propia base de datos de beneficiarios, y las evaluaciones de impacto son esporádicas y con alcances limitados. Adicionalmente, la fragmenta-

ción de la información sobre los beneficiarios limita la capacidad del Gobierno para identificar la coherencia de los programas y dificulta el desarrollo de evaluaciones comprensivas que vayan más allá de la medición de los recursos ejecutados y del conteo de los beneficiarios atendidos por cada entidad. En este sentido, se debe aprovechar el trabajo del Comité Técnico Mixto de Innovación para que, con base en el mapa de instrumentos que se está construyendo, se pueda evaluar comprensivamente la oferta institucional y se garanticen su relevancia y su pertinencia de cara a las necesidades del sector productivo. De la misma manera, se recomienda que el Gobierno nacional implemente un sistema de información único de beneficiarios de instrumentos de CTel, lo cual facilitará el seguimiento de la gestión de las entidades a la luz de los objetivos conjuntos definidos, permitirá hacer evaluaciones de impacto robustas y proveerá información sobre la complementariedad de los instrumentos ofrecidos por las diferentes entidades del Gobierno. Incluso, este sistema de información tiene el potencial de disminuir las barreras de acceso del sector privado a los instrumentos de política pública al centralizar y simplificar algunos de los trámites de los programas.

La implementación de estas recomendaciones redundaría en una oferta pública de instrumentos de promoción a la CTel que responda coherentemente a objetivos estratégicos del país y que pueda ser lo suficientemente robusta a las necesidades del sector productivo colombiano.

CAPACIDAD DEL PAÍS PARA INNOVAR

El país debe incrementar los recursos, tanto públicos como privados, destinados a financiar proyectos de CTel, con el fin de cerrar decididamente la brecha existente con países de referencia. En la esfera pública, a pesar del importante incremento de recursos destinados a la CTel, a través de la creación de un fondo específico en el Sistema General de Regalías, es necesario que se aumente la inversión pública en ACTI. Como se mencionó anteriormente, este mayor esfuerzo presupuestal debe ir acompañado de un sistema de seguimiento y de evaluación robusto, con el fin de maximizar el impacto de las inversiones. Este sistema de seguimiento también debe incluir información detallada sobre los proyectos de CTel financiados con regalías, pues en la actualidad sólo es posible conocer los nombres de los proyectos y el monto aprobado, lo cual no permite realizar un análisis detallado sobre la calidad, la pertinencia y la coherencia de estos.

En cuanto al fondo de CTel de regalías, es fundamental que se fortalezcan las acciones tendientes a mejorar las capacidades regionales para la presentación de proyectos. Lo anterior es crucial para incrementar el impacto económico de la inversión, así como para acelerar la ejecución de los recursos, la cual no ha sido tan rápida como se esperaba, pues al 2 de agosto de 2013 sólo se habían aprobado 145 proyectos, por \$1,1 billones, correspon-

24. El Marco de Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación fue creado por el artículo 21 de la Ley 1286 de 2009, que dispone que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Colciencias, con el apoyo de las instituciones involucradas, elaborarán anualmente un marco de inversión en ciencia, tecnología e innovación concebido como una herramienta de programación de mediano plazo del gasto público de las entidades de Gobierno, considerando las restricciones fiscales.



dientes a 43% del presupuesto aprobado para el período 2012-2014, y sólo se habían terminado las labores de contratación de 13 proyectos, por un valor de \$47.216 millones, equivalentes a 4,2% del valor total de los proyectos aprobados. De la misma manera, se recomienda fomentar decididamente la presentación de proyectos conjuntos entre departamentos que estén en línea con las apuestas sectoriales de las regiones, los cuales sólo representan alrededor de 20% del monto total aprobado. Lo anterior es clave para que los proyectos respondan a las características económicas de las iniciativas, y no a límites geopolíticos, lo que mejora el impacto de la inversión. Para esto, sería conveniente que en la evaluación de los proyectos se dé prioridad a aquellos que están en línea con las apuestas sectoriales de las regiones y son desarrollados conjuntamente. Paralelamente, el fortalecimiento de Colciencias le debe permitir articular más efectivamente las diferentes iniciativas regionales, con el fin de aprovechar sinergias y evitar duplicidades.

La formación adecuada de capital humano es una condición fundamental para que un país tenga una capacidad de innovación importante, la cual se debe caracterizar por incrementar la oferta de investigadores y profesionales en áreas pertinentes como ciencias naturales y exactas, ingeniería y tecnología. Por lo tanto, y adicional a los retos que tiene el país para mejorar su sistema educativo en términos de cobertura, calidad y pertinencia (ver capítulo Educación), se

recomienda que se implemente un programa agresivo de atracción de capital humano especializado, tanto nacional como extranjero residente en el exterior, en estas áreas donde no es conveniente esperar a la formación de investigadores, a través del otorgamiento de beneficios tributarios o incentivos económicos no reembolsables. De la misma manera, es fundamental proveer incentivos para que el sector privado contrate más investigadores, pues en la actualidad sólo 0,5% de estos trabajan para el sector privado productivo²⁵. En este contexto, se recomienda que los incentivos actuales de formación de doctores den prioridad a áreas aplicadas relevantes para la industria como ingeniería y tecnología, así como que se establezca incentivos a la contratación de doctores por parte del sector privado (ver Bitrán et.al (2011) para una mayor discusión).

Es importante que el Gobierno nacional incremente el acceso por parte del sector privado a los instrumentos públicos de promoción a la CTel disponibles. Si bien las recomendaciones en torno a la institucionalidad del sistema disminuirían los costos de acceso, al organizar la oferta institucional, es deseable que se profundicen y refuercen las iniciativas de difusión y sensibilización sobre la importancia de la innovación y sobre la existencia de instrumentos de promoción. Es importante señalar que aunque el contenido y la implementación de estas iniciativas deben ser específicos a cada tipo de empresa de acuerdo con su comportamiento innovador, es clave enfocar las actividades

hacia micro, pequeñas y medianas empresas para incentivarlas a que hagan algo de mejoramiento o modernización productiva cuando actualmente hacen muy poco o nada. Al respecto, es fundamental esperar los resultados del piloto de extensionismo tecnológico a pequeñas y medianas empresas (ver cuadro 1), con el fin de escalar esta iniciativa de la mejor manera posible.

De la misma manera, se recomienda que el Gobierno nacional implemente una plataforma de internet que cumpla la función de ventanilla única de los instrumentos públicos de promoción a la CTel. Esta herramienta debería centralizar la información de todas las convocatorias y demás instrumentos del Gobierno nacional en materia de CTel, con el objetivo de facilitar el conocimiento y la comparación de la oferta pública por parte del sector privado, y así fortalecer las actividades de CTel de las empresas colombianas. Es importante señalar que Colciencias y el Comité Técnico Mixto de Innovación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación se encuentran trabajando esta iniciativa.

Si bien todas las empresas, independientemente de su tamaño, deben incrementar sus actividades innovadoras con el fin de ser cada vez más competitivas, lo cierto es que es necesario que las grandes empresas realicen esfuerzos más profundos para diversificar su portafolio de productos y servicios, a través de emprendimientos corporativos en negocios totalmente diferentes a los de su *core*. En la medida que las grandes empresas

25. De acuerdo con BID (2011), la baja contratación de investigadores por parte del sector privado productivo se explica por una combinación de factores, incluidos mecanismos inadecuados de inserción laboral, la orientación hacia investigación básica, poca relevancia del conocimiento a las necesidades de la industria, y bajos incentivos a la movilidad.



tengan las herramientas para realizar emprendimientos corporativos, estas podrán jalonar aún más la actividad económica del país a través de la creación de nuevos encadenamientos productivos. Esto es lo que ha pasado en China, India y Corea del Sur entre 2000 y 2010, donde 49% de los nuevos emprendimientos de los conglomerados más grandes han sido negocios nuevos que no estaban ligados a los negocios existentes²⁶. En este contexto, y en línea con el capítulo de Política de Cambio Estructural de este informe, el CPC recomienda que el Gobierno nacional, a través de Innpulsa, diseñe e implemente instrumentos que fomenten los emprendimientos corporativos en el país.

Finalmente, las últimas recomendaciones de este capítulo están relacionadas con los beneficios tributarios para la CTel, quizás uno de los instrumentos más importantes que tiene Colombia para aumentar la inversión del sector privado en este campo. Por un lado, los beneficios tributarios tienen un impacto significativo en el desempeño de las empresas. De acuerdo con Parra (2013), las empresas que accedieron a este instrumento presentaron un incremento de la productividad total de los factores de entre 4% y 16%, un aumento en el empleo total de 8%, y una ampliación de la actividad exportadora de 5%, en relación con empresas similares que no accedieron a los beneficios tributarios. Del otro, en 2012 el Gobierno na-

cional asignó un cupo de inversión total de un billón de pesos, mientras que en 2013 hizo lo propio al aprobar un cupo total de 1,7 billones²⁷.

A pesar de las bondades del instrumento, su utilización por parte del sector privado no ha sido la esperada. En 2012 sólo se aprobaron proyectos por \$330.176 millones, es decir, 33% del presupuesto total. Como lo analizó el Consejo Privado de Competitividad (2013, abril), la Ley 1450 de 2011 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo) y la Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria incluyeron provisiones que desincentivan la utilización de los beneficios tributarios. La Ley 1450 de 2011 obligó a que los proyectos sean presentados únicamente a través de universidades, centros o grupos de investigación acreditados por Colciencias, lo que no responde a la realidad empresarial, pues muchas empresas tienen grupos de investigación no registrados y presentaban los proyectos directamente, como lo permitía la Ley 633 de 2000. De la misma manera, de acuerdo con la Ley 1450 de 2011, solamente los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico pueden ser sujetos de los beneficios tributarios. Por lo tanto, actividades para la producción y la comercialización de productos innovadores, por ejemplo, están excluidas del instrumento. De la misma manera, actividades relacionadas con la innovación organizacional y con la forma-

ción de capacidades de gestión de la innovación dentro de las empresas no cuentan con beneficio tributario²⁸. Adicionalmente, la Ley 1607 de 2012, al incluir una reconfiguración tributaria que disminuyó el impuesto de renta de 33% a 25%, implicó una caída del beneficio neto del instrumento de 6 puntos porcentuales, al pasar de 25% a 19%, lo que desincentiva su utilización²⁹.

En este contexto, el CPC recomienda que se hagan los cambios de Ley necesarios para que se vuelva a habilitar la presentación directa de proyectos de CTel por parte de las empresas, que los proyectos de innovación vuelvan a ser cobijados por el instrumento y que se aumente el porcentaje de deducción de 175% a 200% para volver a alcanzar una tasa de beneficio neto del 25%.

De manera paralela, es recomendable que el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT) realice acciones tendientes a incrementar la probabilidad de aprobación de los proyectos presentados. Dado que un porcentaje importante de rechazos se debe a problemas de forma en la presentación de proyectos (Colciencias, 2013), se recomienda introducir una instancia oral y de acompañamiento dentro del proceso de evaluación de los proyectos, con el objetivo de que los proponentes tengan la posibilidad de corregir los problemas de forma antes de que las instancias del CNBT tomen una decisión definitiva sobre los mismos.

26. McKinsey (2013, febrero). Para una mayor discusión, ver Hausmann (2013, julio).

27. Estos cupos hacen referencia a la inversión total de los proyectos. La reglamentación actual (tasa de renta de 25% y un porcentaje de deducción de 175%) implica un beneficio neto de 19%. Así, dichos cupos implican un esfuerzo fiscal de \$190.000 millones para 2012 y de \$323.000 millones para 2013.

28. Para una mayor discusión, ver Consejo Privado de Competitividad (2013).

29. Es importante señalar que la carga tributaria para las empresas quedó inalterada, pues la reducción del impuesto de la renta fue reemplazada con el impuesto CREE de 8%.

Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.



No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Culminar proceso de reestructuración de Colciencias.	Corto	Decretos de estructura administrativa y planta de personal publicados, proceso de contratación de personal en ejecución.	Colciencias, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2	Definición de objetivos estratégicos comunes para el Sistema de Competitividad e Innovación y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, con un enfoque de <i>smart specialization</i> .	Mediano	Documento conceptual con la definición de objetivos consensuado entre el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, el Consejo Asesor de Colciencias y Colciencias.	Colciencias, Departamento Nacional de Planeación y Presidencia de la República.
3	Definición de roles y responsabilidades de cada entidad gubernamental que contribuyan a alcanzar los objetivos definidos.	Mediano	Formalización del Comité Mixto de Innovación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación como el espacio de coordinación y articulación institucional.	Colciencias.
4	Sistema de información unificado de beneficiarios.	Mediano	Plan de acción para implementar el sistema, el cual debe incluir la definición de requerimientos de información y requisitos técnicos.	Colciencias.
5	Incrementar inversión de las entidades gubernamentales en actividades de ciencia, tecnología e innovación.	Largo	Inversión del Presupuesto Nacional en ciencia, tecnología e innovación representa al menos 2,5% del presupuesto total de inversión de la Nación.	Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
6	Programa de atracción de capital humano especializado residente en el exterior.	Mediano	Documento técnico con propuesta de instrumento, incluyendo población objetivo, costo fiscal y otras características.	Colciencias.
7	Ventanilla única de acceso a instrumentos públicos de promoción de CTel.	Mediano	Versión beta de la aplicación web con información de los instrumentos públicos actualizada y con una herramienta que permita comparar los diferentes instrumentos fácilmente.	Colciencias, Innpulsa.
8	Programa para fomentar emprendimiento corporativo.	Mediano	Documento técnico con propuesta de instrumento, incluyendo población objetivo, costo fiscal y otras características.	Innpulsa.
9	Modificaciones a los beneficios tributarios a la CTel.	Mediano	Introducción de la instancia oral y de acompañamiento dentro del proceso de evaluación de los proyectos. Adicionalmente, se debe contar con la justificación técnica y un proyecto de Ley que contenga las modificaciones relacionadas con la presentación directa de proyectos por parte de las empresas y el aumento del porcentaje de deducción a 200%.	Colciencias y las demás entidades miembro del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios.



REFERENCIAS

- 1 Battelle (2012). *2012 Global R&D funding forecast*.
- 2 Bitrán, E., Benavente, J. & Maggi, C. (2011). *Bases para una estrategia de innovación y competitividad para Colombia*.
- 3 BID (2011). *The Imperative of innovation. Creating prosperity in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 4 Colciencias (2013). *Informe histórico de los beneficios tributarios tramitados con la coordinación de la secretaría general de Colciencias*.
- 5 Congreso de la República. Ley 633 de 2000. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial*.
- 6 Congreso de la República. Ley 1286 de 2009. *Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones*.
- 7 Congreso de la República. Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*.
- 8 Congreso de la República. Ley 1606 de 2012. *Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014*.
- 9 Congreso de la República. Ley 1607 de 2012. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*.
- 10 Consejo Privado de Competitividad (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 11 Consejo Privado de Competitividad (2013, abril). *Compite No. 20*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 12 Crespi, G. & Zúñiga, P. (2010). *Innovation and productivity: evidence from six Latin American countries*. IDB Working Paper Series, IDB-WP-218. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 13 Griliches, Z. (1979). *Issues in assessing the contribution of research and development to productivity growth*. *Bell Journal of Economics*.
- 14 Hall, R. & Jones, C. (1999). *Why do some countries produce so much output per worker than others?* *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1).
- 15 Hausmann, R. (2013, julio). *The Conglomerate Way to Growth*. Project Syndicate.
- 16 Innpulsa (2013, abril). *Innpulsa avanza*, 006.
- 17 McKinsey & Company. (2013, febrero). *Understanding Asia's Conglomerates*. McKinsey Quarterly.
- 18 Minhacienda. Decreto 1243 de 2012. *Por el cual se ajusta el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012*.
- 19 Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2012). *Indicadores de ciencia y tecnología 2012*.
- 20 OCDE (2012). *Draft synthesis report on innovation-driven growth in regions: the role of smart specialization*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- 21 Parra, M. (2013, marzo). *Exenciones fiscales para la I+D+i, experiencias en América Latina y retos pendientes*. *Evaluación del Caso Colombiano*.





INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA



Infraestructura en general. Puesto entre 148 países [donde 1 indica el país con la infraestructura más sofisticada a nivel general].

Fuente: WEF (2013).



La logística, entendida como la capacidad de optimizar tiempos y costos de transporte, almacenamiento y distribución desde la fase de suministro hasta el consumidor final, es uno de los factores fundamentales para alcanzar la meta propuesta por Colombia de ser uno de los tres países más competitivos de América Latina en 2032¹.

Las empresas del país enfrentan diferentes cuellos de botella que dificultan la optimización de la logística, como lo muestra el Índice de Desempeño Logístico (IDL) del Banco Mundial. Si bien el país mejoró su posición en las tres mediciones de este indicador que se han realizado —al pasar en 2007 del puesto 82 entre 150 países al puesto 64 entre 155 países en 2012—, lo cierto es que todavía le falta mucho para alcanzar a los líderes latinoamericanos en desempeño logístico (gráfico 1)². Más allá de la infraestructura, el bajo desempeño en este indicador es el reflejo de falencias tales como la eficiencia y eficacia en las aduanas, la carencia de capacidad de seguimiento y localización de mercancías, y la falta de un sector de transporte de carga eficiente y la debilidad en el dise-

ño de cadenas logísticas que permitan contratar envíos a precios competitivos (gráfico 2). Por lo tanto, se hace necesario avanzar no sólo en temas de infraestructura, sino también en otros temas de eficiencia logística, muchos de los cuales podrían traer victorias tempranas al país en materia logística.

Es importante destacar que en julio de 2012, el Gobierno nacional lanzó la nueva Agenda Nacional de Competitividad (ANC)³, que incluye una serie de compromisos en materia de infraestructura, transporte y logística (IT&L) —para mayor detalle ver el cuadro 1, el cual muestra tales compromisos y sus avances—. No obstante, será clave que se acelere su cumplimiento y que este se complemente con otra serie de acciones que se incluyen en este capítulo.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

CUELLOS DE BOTELLA TRANSVERSALES EN MATERIA LOGÍSTICA

Necesidad de una infraestructura de calidad⁴

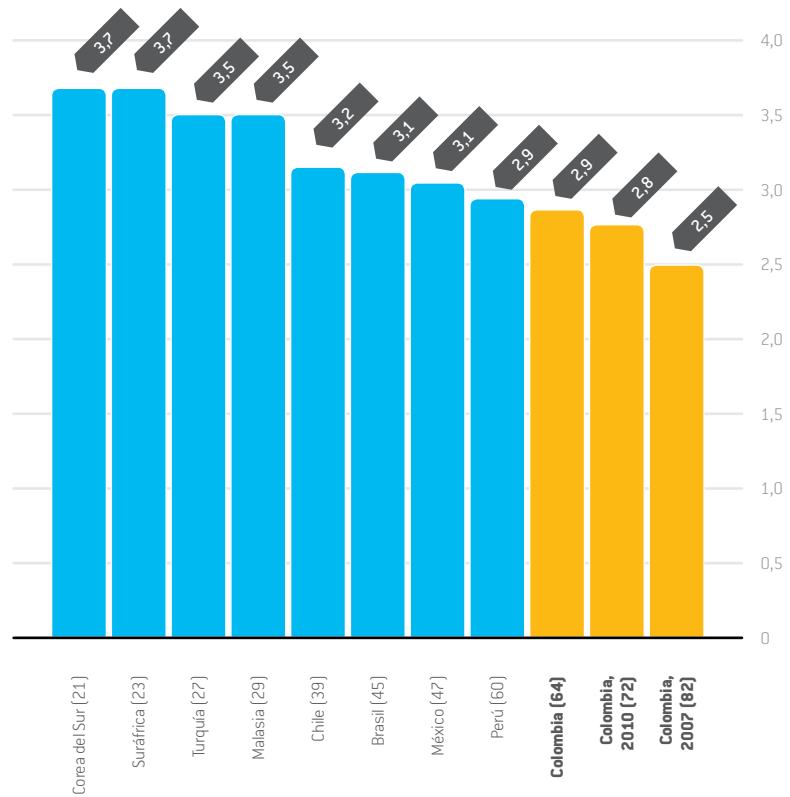
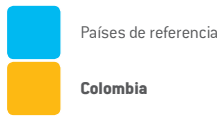
Entre los factores que más afectan los resultados obtenidos en las diferentes mediciones en materia de competitividad están la oferta y la calidad de la infraestructura. En Colombia, estas son bastante deficientes y las mediciones a nivel internacional evidencian incluso un deterioro a lo largo de los años. Por ejemplo, mientras en el Reporte Global de Competitividad 2007-2008 del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) 65,6% de los países medidos se

1. En el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación se estableció esta meta, basada en alcanzar una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación.
2. En 2012 Colombia ocupó el octavo lugar en el índice de desempeño logístico entre los países de América Latina. Lo superaron, en su orden: Chile, Brasil, México, Argentina, Uruguay, Perú y Panamá.
3. La ANC compila acciones de corto, mediano y largo plazo. Fue elaborada en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Está disponible en: <http://sgr.dnp.gov.co/media/Innova/index.html>.
4. Para un mayor detalle sobre las principales restricciones en materia de infraestructura que afectan los diferentes modos de transporte, ver Consejo Privado de Competitividad (2011).



SI BIEN COLOMBIA HA MEJORADO SU DESEMPEÑO LOGÍSTICO, AÚN DEBE HACER CUANTIOSOS ESFUERZOS PARA ALCANZAR POR LO MENOS AL TERCER PAÍS DE AMÉRICA LATINA

Gráfico 1. Índice de Desempeño Logístico, 2012.

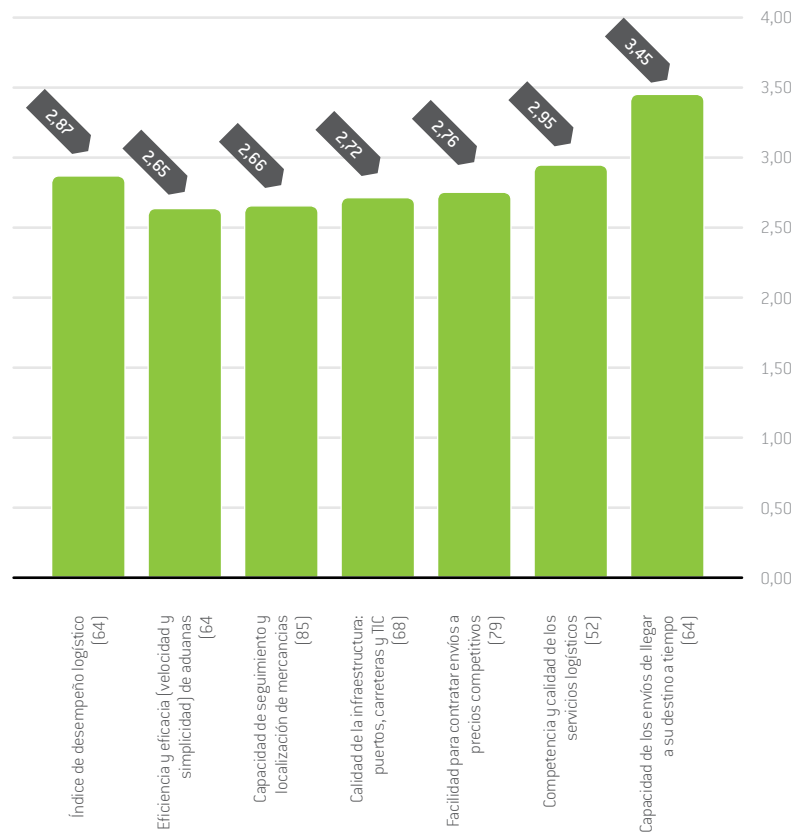


Notas: 1. Cada índice varía entre 5 y 1, donde 5 es el mejor desempeño y 1 el menor. 2. Posición entre 155 países, entre paréntesis. 3. La posición de Colombia para 2010 fue entre 155 países y para 2007 fue entre 150 países.

Fuente: Banco Mundial.

LA TRAZABILIDAD DE LAS MERCANCIAS ASÍ COMO LA FACILIDAD PARA CONTRATAR ENVÍOS A PRECIOS COMPETITIVOS SON ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES DIFICULTADES QUE ENFRENTA EL PAÍS EN MATERIA LOGÍSTICA

Gráfico 2. Colombia: Índice de Desempeño Logístico y sus componentes, 2012.



Notas: 1. Cada índice varía entre 5 y 1, donde 5 es el mejor desempeño y 1 el menor. 2. Posición entre 155 países entre paréntesis.

Fuente: Banco Mundial.



ubicaron en una mejor posición que Colombia en materia de infraestructura, en el último reporte (2013-2014) este porcentaje se incrementó a 79,1%, ubicando al país en el puesto 117 entre 148 y en el 11º lugar entre 12 países de referencia (gráfico 3). Incluso en el contexto latinoamericano el país ocupa el puesto 15, lo que implica un gran rezago frente a la meta de convertirse en el tercer país más competitivo para el año 2032.

Para enfrentar este rezago, por primera vez el Gobierno nacional se ha propuesto llegar a una inversión anual de 3% del PIB⁵, de los cuales 1% del PIB (seis billones de pesos) correspondería a inversiones por obra pública y 2% (12 billones de pesos) sería a través de concesiones. En particular, el programa de la cuarta generación de concesiones es bastante ambicioso⁶, al comprender una inversión alrededor de \$47 billones en 47 proyectos para la construcción y la rehabilitación de aproximadamente 8.000 kilómetros de carreteras en los próximos seis años⁷.

Para abordar ciertos obstáculos que han impedido y continuarían impidiendo

la normal y eficiente ejecución de este tipo de proyectos, en 2012 el Gobierno nacional convocó una Comisión de Expertos de Infraestructura, la cual realizó una serie de recomendaciones (Comisión de Infraestructura, 2012). Muchas de éstas se plasmaron en un Proyecto de Ley que en la actualidad hace trámite en el Congreso⁸. Aclaraciones en materia de expropiación de predios y de licencias ambientales, así como la creación de una unidad de planeación de proyectos de infraestructura y de una entidad a cargo de la regulación del transporte, son algunas de las propuestas contempladas en este Proyecto de Ley.

Otra de las recomendaciones de la Comisión fue la creación de una Comisión Intersectorial de Infraestructura, con el propósito de articular a las entidades con funciones de estructuración, financiación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura. Esta propuesta se materializó mediante el Decreto 2306 de 2012⁹.

A pesar de estos avances, el atraso en la implementación de proyectos es evidente. Para el período 2010-2014, el

Gobierno se propuso contar con más de 1.800 kilómetros de red vial pavimentada y a marzo 31 de 2013 el avance era sólo de 39,4%¹⁰. También se propuso tener más de 840 kilómetros nuevos de doble calzada en operación a través de concesiones y, para el mismo momento, el avance era apenas de 38,7%¹¹.

Similares metas se han planteado para los otros modos de transporte. El Gobierno nacional se propuso activar por concesión 1.154 kilómetros de la red férrea durante 2010-2014; sin embargo, de acuerdo con el último reporte de la ANC, apenas se está culminando la contratación de las obras. Metas análogas se trazó en materia fluvial: para el mantenimiento del río Magdalena se espera concesionar 800 kilómetros y hasta el momento el avance es de sólo 25%¹².

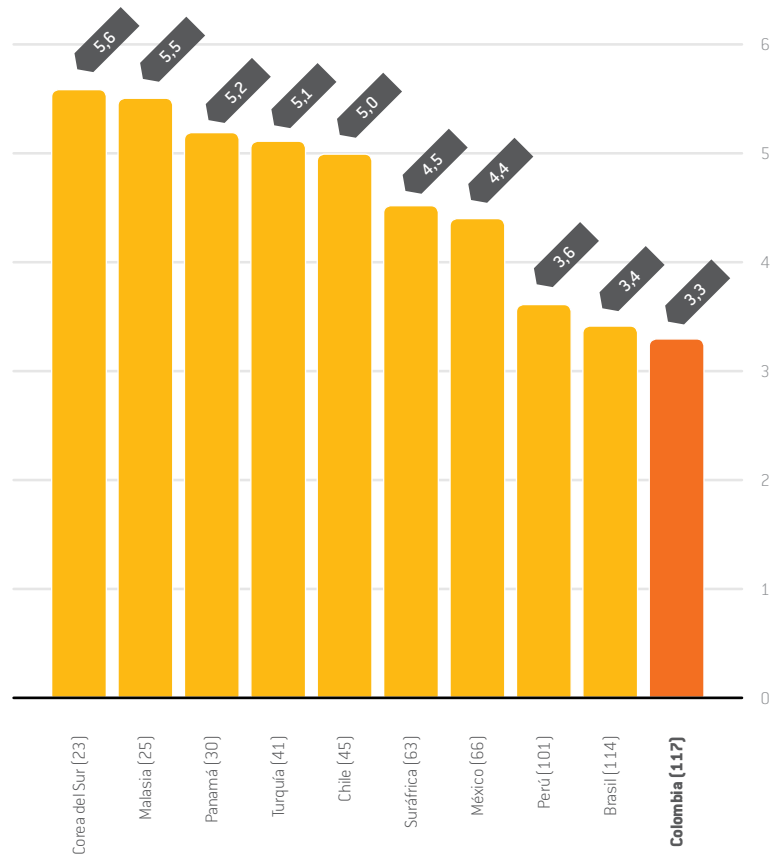
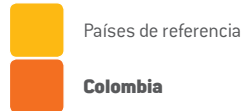
La situación está menos rezagada en los puertos. Para el período 2010-2014 se estipuló realizar obras de mantenimiento y profundización en los canales de acceso de Buenaventura¹³, Cartagena, Tumaco, Barranquilla y San Andrés, y a diciembre de 2012 el avance era de 60%¹⁴.

5. Durante los últimos 20 años la inversión en infraestructura no ha superado 1% del PIB anual.
6. Estos proyectos viales son producto de la priorización de obras de infraestructura que resultaron del Plan Maestro de Transporte (2010), así como del plan de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y de algunas prioridades establecidas a nivel regional.
7. Este programa enmarca seis grupos de proyectos: el primero pretende comunicar el interior del país con el sur hasta llegar al Ecuador; el segundo conectará el centro del país con la región pacífica; el tercer grupo pretende enlazar el interior con los llanos orientales; el cuarto comunicará la costa con sus puertos; el quinto tiene por objetivo mejorar la comunicación de los departamentos de Boyacá y los Santanderes, y el sexto contempla las autopistas para la prosperidad. De acuerdo con el cronograma fijado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), se ha programado que a más tardar en el tercer trimestre de 2014 se tengan adjudicados todos los proyectos, o por lo menos la gran mayoría de ellos. Así mismo, se espera que para los años 2019 y 2020 haya culminado la totalidad las obras. Fuente: ANI.
8. Proyecto de Ley No. 223 de 2013.
9. La Comisión Intersectorial de Infraestructura tiene poder de decisión en temas ambientales, prediales, presupuestales, de consulta previa y de redes de servicios públicos. Está conformada por los ministros de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Transporte, y es presidida por el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
10. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>. Consulta realizada el 10 de junio de 2013.
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*
13. En el caso particular del puerto de Buenaventura, según el último reporte de la ANC, las obras de dragado se han implementado de acuerdo con los tiempos programados (ver cuadro 1).
14. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>. Consulta realizada el 10 de junio de 2013.



MÁS DE 79,1% DE LOS PAÍSES MEDIDOS POR EL WEF SE ENCUENTRA EN UNA MEJOR POSICIÓN QUE COLOMBIA EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA

Gráfico 3. Calidad de la infraestructura (puntaje).



Nota: Los índices reflejan para 148 países, de manera general y para cada modo de transporte, las respuestas a la pregunta: ¿cómo calificaría la infraestructura en su país? (1 = extremadamente deficiente; 7 = extensiva y eficiente según estándares internacionales). Posición entre paréntesis.

Fuente: WEF, 2013.

País	Red vial		Red férrea		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Puesto	Puntaje	Puesto	Puntaje	Puesto	Puntaje	Puesto	Puntaje
Corea del Sur	15	5,8	8	5,7	21	5,5	22	5,8
Malasia	23	5,4	18	4,8	24	5,4	20	5,8
Panamá	48	4,8	30	4,2	6	6,4	5	6,3
Turquía	44	4,9	52	3,1	63	4,3	33	5,5
Chile	27	5,4	65	2,7	32	5,2	46	5,2
Suráfrica	41	4,9	48	3,4	51	4,7	11	6,1
México	51	4,6	60	2,8	62	4,4	64	4,7
Perú	98	3,3	102	1,8	93	3,7	85	4,2
Brasil	120	2,8	103	1,8	131	2,7	123	3,3
Colombia	130	2,6	113	1,5	110	3,5	96	4,0



Se destaca la reciente consolidación de la nueva política marítimo-portuaria (Conpes 3744 de 2013 y Decreto 1099/2013), la cual presenta los lineamientos para la ampliación de la capacidad portuaria e identifica los proyectos —canales, vías de acceso y obras de protección costera— que la soportarán.

En relación con la infraestructura aeroportuaria, aunque se ha programado continuar con la modernización de los aeropuertos, a diciembre de 2012 el avance agregado de las obras era sólo de 18,3%¹⁵. En particular, respecto al aeropuerto El Dorado, si bien el 100% de las obras programadas para la vigencia 2010-2014 ya se efectuó¹⁶, su capacidad se subestimó cuando se planeó la concesión del aeropuerto, lo que implica que en el momento de entregar las obras, esta ya es insuficiente¹⁷. Así mismo, el aeropuerto no cuenta con tecnología moderna suficiente para controlar el tráfico aéreo, lo que genera grandes problemas de congestión. Por último, con respecto a sus vías de acceso, hubo una falta de planeación para atención en el manejo de la carga.

Ahora bien, los obstáculos en materia de infraestructura aérea no se limitan sólo a la carencia de infraestructura y a problemas de congestión.

En los aeropuertos concesionados existen problemas de abuso de tarifas no reguladas, lo que afecta la prestación del servicio en la medida en que el usuario termina asumiendo estos mayores costos¹⁸. Parte de esta situación se debe a errores del pasado en materia de estructuración de las concesiones, que se espera hayan servido de experiencia para la nueva generación.

Otras restricciones transversales en materia logística

Si bien la infraestructura explica en parte el mal desempeño logístico del país, existen otros cuellos de botella que no involucran grandes obras de infraestructura y cuyo abordaje podría en el corto plazo incrementar la productividad logística.

Necesidad de un sector de transporte de carga competitivo

Una de las grandes restricciones que afectan el desempeño logístico de las empresas en Colombia son los elevados costos de transporte¹⁹, lo que —más allá de los problemas de infraestructura— evidencia un sector de transporte y una cadena logística poco competitivos. Esta

falta de competitividad se explica por varias razones. En primer lugar, el exceso de regulación. Por ejemplo, aunque el desmonte de la tabla de fletes²⁰ —que acompañó el Consejo Privado de Competitividad— fue un gran avance, se expidió recientemente el Decreto 2228 de 2013 que prohíbe el cobro de fletes por debajo de “costos eficientes de operación”²¹, lo que en la práctica implica volver al esquema de tabla. Esta situación es muy preocupante en la medida en que es un retroceso significativo para la competitividad del sector privado colombiano.

No sólo se volvió a un esquema regulado del precio de fletes, sino que el Gobierno congeló el parque de camiones de transporte de carga, sujetando su ajuste —uno a uno— a la desintegración de camiones viejos²². Esto incluso empeora la situación con relación a la que se tenía, bajo la cual se exigía una póliza para que un nuevo vehículo de carga entrara en circulación. Dicha póliza actuaba como un impuesto que restringía el libre juego de oferta y demanda para ajustar el parque automotor a las condiciones cambiantes de mercado.

La normatividad actual también limita el uso de vehículos de carga extralarga, incluido el uso de bitrenes, supuestamen-

-
15. Este porcentaje incluye la infraestructura concesionada de los aeropuertos de Barranquilla, Cartagena, San Andrés, Rionegro, Medellín, Carepa, Quibdó, Montería, Riohacha, Santa Marta, Valledupar, Bucaramanga, Barrancabermeja y Cúcuta. Información tomada del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>. Consulta realizada el 10 de junio de 2013.
 16. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>. Consulta realizada el 10 de junio de 2013.
 17. Se estima que el tráfico de pasajeros crecerá a 30 millones en 2016 y a 70 millones en 2041, y en la actualidad el aeropuerto tiene capacidad para menos de 21 millones.
 18. Por ejemplo, mientras la tasa aeroportuaria —es decir la tarifa cobrada a los pasajeros por el uso la infraestructura— del aeropuerto de El Salvador es de US\$22,1, en los aeropuertos de Bogotá, Barranquilla y Cartagena es de US\$35, US\$69 y US\$90, respectivamente.
 19. De acuerdo con una serie de entrevistas con empresas que forman parte del Consejo Privado de Competitividad, se estima que los costos de transporte representan entre la mitad y las tres cuartas partes de sus costos logísticos.
 20. Decreto 2092 de 2011.
 21. Hacen referencia a los costos de operación del servicio público de transporte de carga que calcula el Ministerio de Transporte, considerando los parámetros de operación más eficientes que se observen en una ruta origen-destino.
 22. Conpes 3759 de 2013.



te para evitar el efecto negativo que pueden generar éstos sobre la malla vial²³. Sin embargo, esto no es del todo cierto. En la medida en que se incorporan más ejes a un vehículo, el peso se distribuye y genera menos daño al pavimento. De hecho, en otros países el uso de bitrenes²⁴ ha generado reducciones importante en costos logísticos²⁵.

En segundo lugar, hasta hace poco, la falta de una política clara en términos de chatarrización se ha traducido en un parque automotor demasiado antiguo. La edad promedio de los vehículos es de 23 años y 37,3% tiene más de 20 años²⁶. Lo anterior, además de reducir la competitividad del servicio prestado a través de este tipo de camiones, genera externalidades negativas para la sociedad, tales como problemas de seguridad vial y de la carga, congestión en los corredores viales, altos costos de transporte y efectos negativos sobre el medio ambiente en materia de emisión de gases efecto invernadero. Frente a esta situación, recientemente el Conpes 3759 de 2013 estableció una política para la renovación del parque automotor, la cual busca –entre otros– la implementación de un fondo que contará con aproximadamente \$1,1 billones para sacar de circulación vehículos con edades superiores a 20 años. Se ha programado implementar este proceso durante el período 2013-2018. Adicionalmente, se es-

tableció el compromiso de reglamentar la vida útil máxima –la cual se estimaría entre 20 y 25 años–, componente que hasta la fecha no contaba con desarrollos de tipo normativo por parte del Ministerio de Transporte (Mintransporte).

En tercer lugar, el sector de transporte se caracteriza por ser altamente informal²⁷, lo que se traduce en bajos niveles de empresarismo y capital humano, bajos estándares en la prestación de servicio, al igual que condiciones precarias para los actores del sector. Sobre el particular, el Conpes 3759 presenta lineamientos generales para la modernización del transporte automotor de carga, relativos a la formalización empresarial, el fomento a la especialización en la prestación del servicio y otros aspectos relevantes.

En cuarto lugar, en el país existe una gran cantidad de compañías de transporte que adolecen de verdaderos esquemas de gestión. Esta situación en parte se debe a la carencia de un exigente filtro por parte del Gobierno nacional en el momento de aprobar la constitución de tales compañías. Lo anterior hace mucho daño al sector y genera efectos que impiden la construcción de un sector de transporte de carga de talla mundial.

Por último, el bajo desempeño logístico del país también es producto de los escasos esfuerzos del mismo sector generador por mejorarlo. La poca coordinación de mediano plazo entre gene-

radores y transportadores, así como la falta de definición de estándares de calidad mínimos para la prestación del servicio de carga y el no uso de herramientas que permitan la optimización logística al interior de las empresas, son sólo algunos ejemplos de áreas en las cuales la responsabilidad recae sobre el sector generador.

Falta de una política de transporte multimodal

La combinación de diferentes modos de transporte permite optimizaciones en materia logística y, por consiguiente, menores costos de transporte. En Europa, por ejemplo, más del 60% del transporte es multimodal, mientras en Colombia este porcentaje apenas alcanza 1,5%²⁸. La falta de una política de transporte multimodal y, por consiguiente, de un desarrollo de los diferentes modos, ha conllevado a que más de 72% de la carga se realice por carretera, seguido por el modo férreo con una participación alrededor de 24% –del cual 99% corresponde a carbón. El resto de la carga es transportada por vía fluvial y aérea, y un porcentaje muy reducido por cabotaje²⁹.

Carencia de plataformas logísticas

Para mejorar el desempeño logístico en el país, en 2008 –mediante el Conpes

-
23. Cada vez que se necesita transitar vehículos de carga extralarga se debe pedir un permiso especial ante el Invías.
 24. Los bitrenes son vehículos modulares que constan de un tractor primario y dos semirremolques enganchados entre sí por un acople tipo “B” [Efron, 2012].
 25. Desde hace más de dos décadas, en países como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá y Sudáfrica, y diversos países europeos, se ha utilizado este tipo de vehículos. Así mismo, esta tecnología se ha incorporado desde hace algunos años en países como Brasil, Uruguay y la provincia de San Luis en Argentina [Efron, 2012].
 26. Fuente: documento Conpes 3759 de 2013.
 27. De acuerdo con el Ministerio de Transporte, aproximadamente 1,2 millones de empleos en este sector son informales.
 28. DNP, BID y Ministerio de Transporte, 2010.
 29. Mintransporte (2012).



3547 – se estableció la Política Nacional Logística, la cual propuso la creación de plataformas logísticas que sirvieran como nodos de cargue y descargue y de transferencia modal. Sin embargo, hasta el momento son pocos los avances en la implementación de esta política. Tan solo se cuenta con algunos estudios de prefactibilidad³⁰.

Falta de eficiencia en los trámites de comercio exterior y en los puertos

En Colombia los trámites de comercio exterior son dispersos y dilatados y aunque en los puertos –gracias al esquema de concesiones– se ha logrado incorporar tecnología especializada y modernizarlos (ANIF-Correval, 2011), aún persisten brechas por subsanar. Por ejemplo, de acuerdo con el Mintransporte, en el país los tiempos muertos logísticos promedio ascienden a 17,6 horas, cuando según el mismo Ministerio estos se podrían reducir a un promedio de seis horas³¹.

De acuerdo con el último informe del *Doing Business* (Banco Mundial, 2013), Colombia se ubica en una posición media en el número de días requeridos para exportar e importar una mercancía, tanto en el contexto latinoamericano como en relación con 11 países de referencia (gráfico 4). Sin embargo, cuando se analiza el

costo de exportar e importar un contenedor³², Colombia registra los costos más elevados entre los países de referencia (gráfico 5) y, con excepción de Venezuela, es el país latinoamericano con los mayores costos. Para igualar los costos de exportar una mercancía en Chile o El Salvador –que son los países que ocupan la tercera posición en América Latina–, Colombia debe reducir sus costos en 56,5%. En materia de importaciones, tendría que disminuirlos en 65,4% para alcanzar a El Salvador, que es el tercer país latinoamericano de menores costos.

Aunque la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) ha buscado agilizar las autorizaciones y facilitar los trámites de comercio, ésta no se ha traducido del todo en una integración operacional de las entidades para la realización de un solo procedimiento de inspección. Si bien el proceso de inspección simultánea para la exportación de carga contenedorizada se estableció de manera obligatoria³³, aún no se ha implementado al 100%. Por ejemplo, no se están cumpliendo con todos los pasos que exige el sistema y en muchos casos la inspección se programa de forma manual. Igualmente, varias inspecciones no se pueden realizar el mismo día por falta de coordinación entre las entidades, lo que obliga a las empresas a almacenar la mercancía con algunos días de anticipación y genera sobrecostos a la

misma. En relación con el otro tipo de carga, este requerimiento aún no se ha sistematizado. Para el caso de la inspección simultánea en importación, la legislación actual sigue sin permitir este proceso.

En relación con el servicio de atención en puertos las 24 horas, los siete días a la semana, de acuerdo con el informe de avances del primer semestre de la ANC, ya se está prestando en los puertos de Buenaventura, Barranquilla, Santa Marta y Cartagena. Si bien el ingreso y la salida de la carga a estos puertos opera 7x24, aún las autoridades a cargo de los trámites de comercio exterior no operan de esta manera. De hecho, muchas no han homologado sus horarios³⁴.

De otra parte, el proceso de inspección sigue generando costos y mayores tiempos que los necesarios. Aunque la ANC contempla la definición de estándares para la adquisición y la implementación de equipos de inspección no intrusiva (*scanners*), lo cierto es que se evidencia un atraso de esta actividad y, por consiguiente, en la adquisición de los equipos.

Finalmente, para mejorar la eficiencia en los trámites de comercio exterior, se viene trabajando desde hace algún tiempo la modificación del Estatuto Aduanero. Sin embargo, aún existen muchos cuestionamientos al mismo, lo que ha retrasado su expedición.

30. El Gobierno actual se propuso como meta la realización de seis estudios y hasta el momento se pueden mostrar resultados de cuatro, que incluyen las plataformas de Buenaventura, Barrancabermeja, Puerto Salgar-La Dorada y Eje Cafetero.

31. Para mayor detalle ver Consejo Privado de Competitividad (2012).

32. Este costo se refiere a tarifas aplicadas a un contenedor de 20 pies. Incluye las tarifas asociadas a procedimientos para importar y exportar como costos por documentos, tarifas administrativas, gastos de manipulación y transporte dentro del país (no incluye aranceles ni impuestos comerciales).

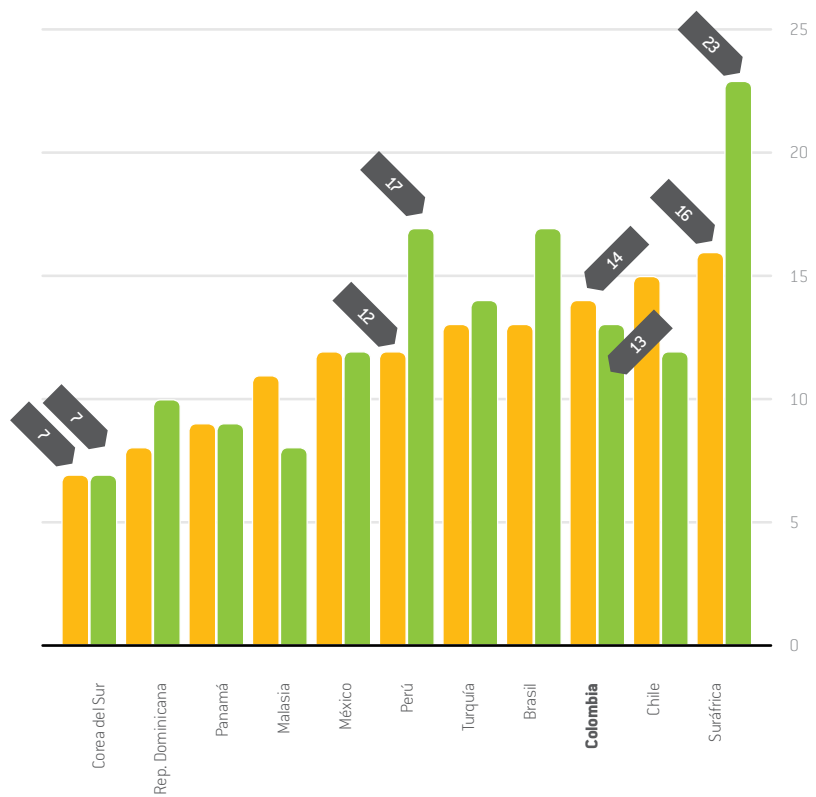
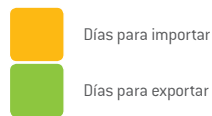
33. Mediante la circular 032 de 2012 de la Dirección de Comercio Exterior se estableció la obligatoriedad de inspección simultánea de la VUCE en el puerto de Buenaventura. Así mismo, las circulares 041 y 049 de 2012 establecieron esta misma obligación en los puertos de Barranquilla, y Cartagena y Santa Marta, respectivamente.

34. Si bien el Gobierno ha argumentado que el proceso de inspección 7x24 ha tenido una escasa demanda por parte del sector privado y que debido a esto se está pensando en reducirlo hasta las 8:00 p.m., lo cierto es que son pocas las entidades a cargo de los trámites que trabajan hasta esa hora.



COLOMBIA SE UBICA EN UNA POSICIÓN MEDIA RESPECTO AL NÚMERO DE DÍAS REQUERIDOS PARA EXPORTAR O IMPORTAR UNA MERCANCÍA CON RELACIÓN A PAÍSES DE REFERENCIA

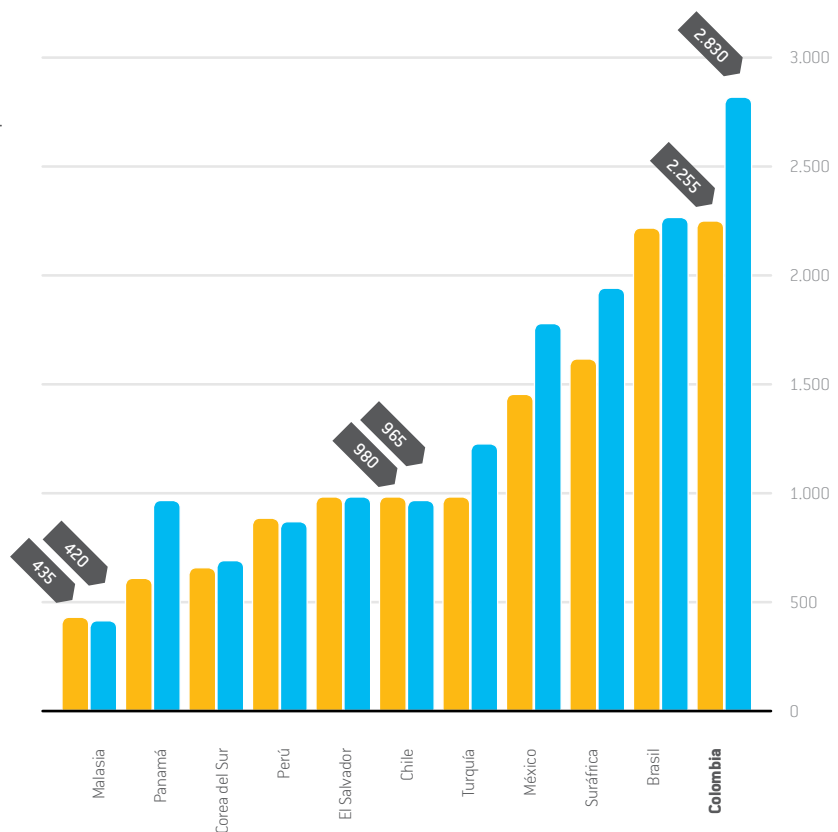
Gráfico 4. Número de días para exportar e importar una mercancía.



Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2013.

COLOMBIA DEBE REDUCIR EN MÁS DE 57% LOS COSTOS DE EXPORTAR E IMPORTAR UNA MERCANCÍA PARA ALCANZAR EL NIVEL DEL TERCER PAÍS DE AMÉRICA LATINA

Gráfico 5. Costos de exportar e importar una mercancía (US\$ por contenedor).



Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2013.



Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Infraestructura, Transporte y Logística (primer semestre de 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Infraestructura vial	Corredor Bogotá - Llanos Orientales (Contratación Tramo Puerto Gaitán - Puente Arimena).			
	Corredor Buenaventura - Bogotá - Cúcuta (Construcción doble calzada Loboguerrero-Citronela – Contratación doble calzada Loboguerrero-Citronela – Estructurar el proyecto prioritario del Corredor Bogotá-Cúcuta).			
	Troncal de Occidente (Contratación tramo Autopistas de la Prosperidad).			
	Troncal Magdalena Medio (Avance de la doble calzada en ejecución Villeta - Corán - San Roque - Ciénaga).			
Infraestructura férrea	Identificar los corredores a rehabilitar y a construir, para conectar el sistema ferroviario central y la red del Pacífico			
	Rehabilitar los corredores afectados por la ola invernal (Bogotá - Belencito y La Dorada - Chiriguaná)			
Infraestructura fluvial	Consolidar el Río Magdalena como un corredor logístico prioritario definiendo el mejor modelo de gestión para su desarrollo integral.			
Infraestructura aérea	Diseño y la implementación de la Unidad de Inmigración en el aeropuerto.			
	Ampliación del Aeropuerto El Dorado.			
Infraestructura portuaria	Ejecutar las obras de dragado del canal de acceso al Puerto de Buenaventura.			
Licencias ambientales	Fortalecer la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y el sistema de seguimiento de las licencias ambientales otorgadas.			
Trámites de comercio exterior	Homologar los horarios de atención en puertos para la prestación de servicios los 7x24.			Si bien el proceso de inspección simultánea para la exportación de carga contenedorizada se estableció de manera obligatoria en algunos puertos, aún no se ha implementado al 100%. Por ejemplo, no se está cumpliendo con todos los pasos que exige el sistema y muchas inspecciones se programan de forma manual. De otro lado, aunque el informe de avances de la ANC, señala que se está prestando el servicio 7x24, aún en algunos casos no se ha implementado completamente.
	Implementar sistema de información aduanero en línea al que estén vinculados todos los puertos nacionales para atender la estrategia "Primer Llegado primer servicio".			
	Definir los estándares para los equipos (scanner) a emplear así como los protocolos de inspección.			
	Implementar procedimiento a carga distinta de la contenedorizada para la inspección física simultánea y articulación con la VUCE.			
	Implementar la Inspección Simultánea en puertos.			
Transporte multimodal	Implementar los procesos en pasos fronterizos y aeropuertos.			
	Diseñar una política para la implementación y desarrollo de redes multimodales de transporte priorizando corredores logísticos.			
Competitividad del sector transporte	Estructurar, elaborar y contratar estudios de plataformas logísticas.			
	Programa de Renovación del Parque Automotor de Carga.			
Tecnologías para la operatividad y seguridad	Estructurar el órgano rector de Sistemas Inteligentes de Transporte (SIT) en Colombia.			

Sin avances y/o retrasos significativos
 Avance con retrasos

Avance satisfactorio
 Acción terminada

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Primer semestre de 2013.



CUELLOS DE BOTELLA ASOCIADOS A CADENAS ESPECÍFICAS Y DEL NIVEL LOCAL

Muchos de los cuellos de botella en materia logística son específicos de determinadas cadenas productivas y en algunos casos son específicos del contexto geográfico donde se ubica el sector³⁵. Por ejemplo, en el sector agroindustrial la falta de operadores logísticos que provean el servicio de cadenas de frío y congelación y la carencia de plataformas logísticas que contengan facilidades de inspección y tratamiento cuarentenario son obstáculos que enfrenta este sector. En otros sectores, las restricciones logísticas son de carácter regulatorio. Por ejemplo, debido a que el cemento sirve de insumo para la producción de estupeficientes, la Policía de cada departamento exige un certificado especial para el tránsito de este producto.

Aunque algunas ciudades vienen implementando iniciativas de desarrollo de *clusters* y trabajos sobre apuestas productivas de los departamentos, que permitirán abordar cuellos de botella logísticos específicos, esta no es la regla general. Aún existe mucho espacio para coordinar desde las regiones este trabajo público-privado que permita abordar las restricciones específicas a sectores particulares.

Por otro lado, muchas de las restricciones logísticas que impactan la competitividad del país son responsabilidad de las entidades territoriales. La provisión de vías amplias que permitan el acceso del tráfico de carga a las ciudades, la definición clara de reglas de movilidad de trán-

sito en los centros urbanos, la provisión de sistemas de transporte masivo, las vías secundarias y terciarias, entre otros, son ejemplos de cuellos de botella de competencia de los niveles departamental y municipal. Pero no todos los entes territoriales tienen las mismas prioridades en materia de IT&L, estas varían dependiendo del departamento. De hecho, existe una gran heterogeneidad en estas necesidades. Por ejemplo, la relación entre vías secundarias pavimentadas respecto al total de vías inventariadas es bastante diversa. Mientras hay departamentos como Quindío y Bolívar que cuentan con más de 59% de la red secundaria pavimentada, departamentos como Caquetá, Vichada y Vaupés tienen menos de 1% [Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2013]. Esta heterogeneidad muestra que existe mucho espectro de mejora en la gestión en IT&L de las autoridades locales.

RECOMENDACIONES

AGENDA TRANSVERSAL

Fortalecer la infraestructura

Si bien la ANC da prioridad a ciertos corredores logísticos y establece compromisos en materia de estructuración para algunos proyectos, se quedó corta y no incluyó la ejecución de las obras. Por lo tanto, es clave que el seguimiento que se haga en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación incluya el cronograma de implementación de las obras.

Así mismo, para facilitar y viabilizar la construcción y mantenimiento de es-

tos proyectos y de los nuevos que incluye la cuarta generación de concesiones, es fundamental que se apruebe el Proyecto de Ley sobre infraestructura mencionado en la sección anterior. Con el fin de acelerar la puesta en marcha de las obras, es clave que este proyecto permita que las licencias ambientales puedan irse gestionando luego de la concesión de las obras. Exigir la tenencia de las licencias previo a salir a concesionar podría atentar gravemente contra la celeridad de implementación de estos proyectos.

Ahora bien, para agilizar estos proyectos no es suficiente con lo contemplado en este Proyecto de Ley. También es necesario el establecimiento de un procedimiento claro, expedito y equilibrado en materia de consultas previas, que permita el rápido desarrollo de los proyectos de infraestructura. En este sentido, es fundamental que el borrador del Proyecto de Ley en el que se encuentra trabajando el Ministerio del Interior sobre consultas previas incluya las recomendaciones dadas por la Comisión de Infraestructura, entre las que se encuentran: el desarrollo de una herramienta de información sobre la ubicación de las comunidades ancestrales; la actualización del registro de grupos étnicos y la utilización de éste como única fuente para determinar los sujetos legitimados a participar en consultas; y la definición de compensaciones.

De otra parte, es fundamental aprovechar la Comisión Intersectorial de Infraestructura para generar una mayor articulación no sólo entre los Ministerios, sino entre las entidades que tienen a cargo la estructuración de proyectos – como la ANI, la Financiera de Desarrollo

35. A partir de discusiones y estudios de caso que el CPC adelantó con algunas empresas, se identificaron muchas restricciones en materia logística que son particulares a ciertos sectores. Para mayor detalle ver Consejo Privado de Competitividad (2011).



Nacional (FDN), Fonade, Findeter, entre otras. Lo anterior, con el propósito de que en materia de infraestructura se especialicen en estructuración de proyectos donde cada una tenga ventajas competitivas.

La construcción de una red de transporte moderna para el país requiere de un proceso de planeación continua; en particular, que permita ir planificando los proyectos que seguirán una vez culmine la inversión compuesta por los primeros \$47 billones. En este sentido, es fundamental crear una unidad especial –como lo propone el Proyecto de Ley sobre infraestructura de transporte– a cargo de identificar y priorizar las obras de infraestructura que el país requiere hacia futuro. Esta planeación no se debe limitar sólo al tema vial, sino que debe incluir la integración del transporte multimodal. Igualmente, es necesario crear espacios de coordinación entre los sectores público, privado y la academia, que permitan generar una planeación participativa. Por lo tanto, se propone que esta unidad de planeación cuente con una junta asesora externa que contribuya con su experticia y su visión de futuro a una mejor planeación de obras de infraestructura³⁶.

En cuanto a infraestructura portuaria, es indispensable implementar las recomendaciones de la nueva política marítimo-portuaria mencionada en la sección anterior, con el fin de garantizar la expansión de la capacidad y el mejoramiento de la calidad de los terminales portuarios, así como la creación de nuevos puertos. Adicionalmente, es necesario continuar de manera permanente con el dragado de los puertos para mejorar sus condiciones.

En materia aeroportuaria, es necesario solucionar los problemas de abuso de tarifas no reguladas, las cuales, como se señaló en la sección anterior, terminan afectando las tarifas que pagan los usuarios. Por lo tanto, se propone que la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte que se creará en virtud del Proyecto de Ley mencionado con anterioridad esté a cargo también de fijar las tarifas del modo aéreo que no estén reguladas en los contratos de concesión. En caso de no lograr que dicha función esté a cargo de esta nueva entidad³⁷, se recomienda a la Superintendencia de Industria y Comercio, en su condición de autoridad única de competencia, investigar si el cobro de tarifas no reguladas corresponde a una práctica restrictiva de la competencia y, por consiguiente, dé lugar a sanciones y órdenes que impidan a los concesionarios cobrar precios presuntamente excesivos.

En cuanto al aeropuerto El Dorado, si bien se han dado grandes avances en infraestructura, es clave solucionar los problemas de capacidad del aeropuerto. Por lo tanto, en concordancia con el reciente Plan Maestro del Aeropuerto, se recomienda descongestionar los vuelos militares y privados, para incrementar su capacidad operativa, lo que agilizará el tráfico aéreo. Igualmente, se propone mejorar las calles de rodaje de las pistas, lo cual facilitará la evacuación de los aviones y reducirá el intervalo entre operaciones e incrementará así su capacidad global de utilización. También es clave solucionar los problemas de congestión del aeropuerto, para lo cual es fundamental continuar con la incorporación de tecno-

logía de aeronavegación y radioayudas que permita extender los horarios de operación y ofrecer mayor cobertura, para optimizar el tráfico de pasajeros y de carga. Igualmente, es prioritaria una modificación de licencias ambientales que regule el tema de ruido, que tiene impacto directo en la operación de la pista sur. Lo anterior permitirá prolongar la prestación del servicio aéreo y generará un impacto directo sobre la competitividad.

También es necesario seguir estimulando la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura. Por un lado, es fundamental continuar generando condiciones apropiadas para que los inversionistas institucionales financien los proyectos. En este sentido, es necesario que cualquier emisión de bonos que se realice para financiar proyectos de infraestructura satisfaga los requerimientos de este tipo de inversionistas de manera que se pueda concretar su participación. Por otro lado, es importante que el sector privado se apropie de mejor manera de la Ley de Asociaciones Público Privadas (APP), de tal forma que participe activamente en la presentación de proyectos estructurados ante el Gobierno nacional y los gobiernos locales. Adicionalmente, se requiere seguir apoyando la Red de Estructuradores e incentivar la constitución de fondos de inversión privada.

Convertir al sector de transporte de carga en un sector de talla mundial

Contar con un sector de transporte que preste servicios de talla mundial no

36. De forma análoga como se interrelaciona el *Transportation Research Board* con los responsables de la agenda de infraestructura en Estados Unidos.

37. Ya que en la actualidad el Proyecto de Ley exceptúa explícitamente esta competencia de la Comisión.



sólo beneficiaría a este sector, sino que traería un impacto significativo sobre la productividad de todos sectores de la economía y, por consiguiente, sobre la competitividad del país. Para esto se requiere la implementación de una agenda integral que involucre acciones concretas en materia de cambios normativos y de regulación, de capital humano, de formalización, y de infraestructura específica, entre otros aspectos, con el propósito de incrementar la productividad del sector de transporte de carga terrestre.

Dado que el Programa de Transformación Productiva (PTP) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ya tiene una metodología establecida para convertir a ciertos sectores en sectores de talla mundial, se propone transferir dicha metodología al Mintransporte, de manera que sea este Ministerio el encargado de coordinar la elaboración y la implementación de un plan de negocios que busque elevar la competitividad del sector.

Por ejemplo, en materia regulatoria, este plan de negocios deberá apuntar a tener una normatividad moderna que esté en línea con una visión de competitividad del sector. En este sentido, es inadmisibles volver una vez más a un esquema parecido al de la tabla de fletes. Si bien es clave contar con costos de referencia como los que arroja el Sistema de Información de Costos Eficientes (SICE) del Mintransporte, desde ningún punto de vista es conveniente fijarlos como un valor mínimo a pagar. En este sentido, se propone eliminar este tipo de esquemas, de manera que la contratación de servicios de transporte se realice libremente.

Tampoco tiene lógica sujetar el incremento del parque automotor a salidas *pari passu* de vehículos en circulación, en particular, cuando la mayor inserción de Colombia en la economía mundial

hace prever un incremento sustancial en la movilización de carga. Por lo tanto, se requiere la eliminación de este tipo de condiciones que restringen el ingreso de nuevos vehículos al parque automotor, de manera que la oferta se ajuste de forma flexible a las condiciones de demanda. También es clave fijar lo antes posible un plazo de vida útil para los camiones y continuar con el fortalecimiento de los controles para la revisión técnico-mecánica, los cuales son un mecanismo para presionar la salida de camiones viejos.

Igualmente, es necesario actualizar la regulación con el fin de permitir la entrada al mercado de vehículos combinados de carga de alto rendimiento (bitrenes) que generen mayor capacidad de transporte, sin que comprometan el buen estado de la malla vial y la seguridad de las carreteras. Por lo tanto, se propone actualizar la regulación de manera que se deje de hablar de peso bruto y se tenga en cuenta la distribución de la carga de acuerdo con los ejes del vehículo. Lo anterior permitirá reducir los costos logísticos de la carga transportada y generará un impacto positivo en términos de competitividad.

Necesidad de una política de transporte multimodal

El diseño y la implementación de una política para el desarrollo del transporte multimodal traerían un gran impacto sobre la competitividad del país. Para esto se requiere generar incentivos que fomenten la integración –o al menos, articulación– de las empresas de transporte de carga de los diferentes modos.

La implementación de una política de este tipo debe tener en cuenta una priorización de corredores logísticos e identificación de los cuellos de botella

que limitan la intermodalidad por estos corredores. A partir de esta priorización se propone utilizar la figura de gerencias de corredores, las cuales, además de velar por el buen mantenimiento y ejecución del corredor carretero, podrían buscar las formas más eficientes de transportar carga utilizando diferentes modos de transporte.

Respecto al modo fluvial, en particular frente al uso del río Magdalena, es prioritario ampliar las actividades de la ANC para incluir no sólo los estudios, sino la consolidación del corredor logístico con sus respectivas infraestructuras portuarias. Lo anterior permitirá que se generen incentivos para la creación de empresas de transporte.

Establecimiento de plataformas logísticas

Es clave retomar y acelerar la implementación de la Política Nacional Logística (Conpes 3547), buscando ajustar el esquema de incentivos para atraer al sector privado a que invierta en el establecimiento de plataformas logísticas. En este sentido, es fundamental ampliar el alcance de las acciones de la ANC para que no se limiten solamente a estudios e incluyan la implementación de plataformas. En el corto plazo, se debe agilizar el proceso de estructuración y puesta en marcha de los proyectos basados en estudios ya existentes para las plataformas logísticas de Buenaventura, Barrancabermeja, Puerto Salgar-La Dorada y Eje Cafetero.

Eficiencia en los trámites de comercio exterior y en puertos

Es fundamental reducir los tiempos muertos y disminuir los costos logísticos en los que incurren las empresas



Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Infraestructura, Transporte y Logística.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Aprobar proyecto de Ley de infraestructura.	Corto		Mintransporte.
2	Reglamentar el proceso de consulta previa a comunidades.	Corto		Mininterior.
3	Implementar la agenda de infraestructura incluida en el programa de cuarta generación de concesiones.	Largo	Adjudicar por lo menos 90% de los proyectos que se tienen previstos.	ANI y Mintransporte.
4	Convertir el sector de transporte de carga en un sector de talla mundial.	Largo	Transferir la metodología del PTP al Ministerio de Transporte, de manera que este Ministerio coordine la elaboración e implementación de un plan de negocios que busque elevar la competitividad del sector.	Mintransporte - Mincomercio.
		Largo	Eliminar regulaciones que vienen limitando la competitividad del sector, tales como el establecimiento de precios mínimos para el transporte de carga, el congelamiento del parque automotor y la limitación al uso de bitrenes.	Mintransporte - DNP.
5	Diseñar e implementar una política de transporte multimodal.	Largo	Expedir documento Conpes teniendo en cuenta la priorización de corredores logísticos e identificación de los cuellos de botella que limitan la intermodalidad en los mismos.	Mintransporte - DNP.
6	Implementar la Política Nacional Logística y atraer al sector privado a que invierta en el establecimiento de plataformas logísticas.	Mediano	Agilizar el proceso de estructuración y puesta en marcha de los estudios ya existentes para las plataformas logísticas de Buenaventura, Barrancabermeja, Puerto Salgar - La Dorada y Eje Cafetero.	Mintransporte - DNP - ANI.
7	Facilidades en los trámites de comercio exterior y eficiencia en puertos y aeropuertos.	Mediano	Agilizar la implementación de las acciones incluidas en la ANC, en el CNL y en la CPL, y en el plan de choque lanzado por el Gobierno.	Presidencia de la República - Mintransporte - DNP - Mincomercio - DIAN.
		Mediano	Agilizar los procesos de inspección a través de la instalación de scanners y masificar la figura del Operador Económico Autorizado (OEA).	DIAN.
8	Identificar y abordar los cuellos de botella en materia de IT&L que limitan la productividad de las apuestas sectoriales de los departamentos.	Mediano	Implementación de agendas de este tipo en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad.	Gobiernos departamentales y locales y Comisiones Regionales de Competitividad.
9	Mayor compromiso de los mandatarios de los entes territoriales en avanzar la agenda en IT&L del nivel local.	Mediano	Incremento en el número de proyectos en materia de IT&L que son presentados ante los fondos de regalías.	Gobiernos departamentales y locales.



por la ineficiencia en los trámites de comercio exterior y en los terminales portuarios. Para esto se requiere agilizar la implementación de las acciones incluidas en la ANC, en el Comité Nacional de Logística (CNL) y en la Coordinación Programática Logística (CPL), así como en el plan de choque lanzado recientemente por el Gobierno³⁸.

Igualmente, es clave acelerar la expedición de un nuevo estatuto aduanero que facilite los trámites de comercio, entre ellos la realización de procesos de inspección simultánea para el caso de las importaciones. De manera complementaria, se requiere agilizar los procesos de inspección a través de la instalación de *scanners* que faciliten la inspección no intrusiva y de un sólido sistema de evaluación *ex ante* estadística de riesgos. Así mismo, se requiere agilizar la masificación de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA).

Establecimiento de una agenda privada

La agenda en materia de IT&L no puede caer en manos sólo de los actores públicos y del sector transportador. Requiere que el sector privado en su conjunto asuma responsabilidades. En este sentido, será necesaria la coordinación entre generadores y transportadores para determinar esquemas de planeación logística de mediano plazo que redunden

en menores costos logísticos, así como la definición de estándares de calidad mínimos para la prestación del servicio de carga. Más aún, las empresas generadoras podrían implementar esquemas de desarrollo de proveedores de servicios logísticos, buscando incrementos de productividad para ambas partes³⁹.

Por otro lado, se requiere que las empresas generadoras sigan fortaleciendo buenas prácticas en materia logística. El uso de *softwares* especiales que permiten la optimización logística y la realización de trazabilidad de la carga es sólo un ejemplo del tipo de acciones en que las empresas podrían avanzar.

AGENDAS DE CADENAS PRODUCTIVAS ESPECÍFICAS Y DEL NIVEL LOCAL

La identificación y el abordaje de cuellos de botella en materia de IT&L para ciertas cadenas productivas se deben dar en el marco de un trabajo público-privado sobre los sectores específicos. En este sentido, se recomienda diseñar e implementar agendas específicas en las que se identifiquen y aborden las restricciones que limitan la productividad de las apuestas productivas de los departamentos. Para esto, los encargados de liderar el trabajo sobre las apuestas sectoriales a nivel local –por ejemplo, gerentes de *clusters*– deberán estar a cargo de articular a actores públicos y privados en la

construcción y la implementación de una agenda que pueda identificar y dar solución a estas restricciones. En esta labor las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) surgen como los espacios idóneos de coordinación e implementación, por lo que se recomienda que en el marco de estas se establezca una mesa de trabajo sobre IT&L que agrupe a los actores públicos y privados relevantes para identificar y resolver las restricciones.

De otro lado, se recomienda que el PTP en materia de IT&L se dedique casi que exclusivamente a la identificación y la solución de los cuellos de botella que son específicos a los sectores bajo el programa, en vez de gastar sus recursos en la agenda de infraestructura nacional que vienen liderando otras agencias en el país.

De otra parte, para resolver las restricciones logísticas a nivel territorial, es clave la coherencia entre los Planes Regionales de Competitividad, los Planes de Desarrollo Local y los Planes de Ordenamiento Territorial. A su vez, es fundamental que haya una coordinación entre estos planes locales y las políticas y metas de mediano y largo plazo que se tracen desde el nivel nacional en materia de IT&L. También es necesario mayor entendimiento y compromiso de las autoridades de los entes territoriales en impulsar la agenda de IT&L del nivel local. Los recursos de los fondos de regalías podrían ser una fuente para llevar a cabo esta agenda.

-
38. La ANC incluye, entre otros, elementos como la coordinación y unificación de los procesos de inspección; la consolidación de la VUCE y adecuada operación en puertos las 24 horas, los siete días a la semana, y la definición de los estándares de *scanners* y protocolos de inspección (ver cuadro 1). El CNL y la CPL comprenden acciones para mejorar las buenas prácticas en los puertos, las restricciones de carga urbana e interurbana y el movimiento de contenedores, entre otros. Dentro de las acciones que contempla el plan de choque está la implementación del Proyecto de Ley sobre infraestructura de transporte.
39. Argos es un ejemplo de este tipo de esquemas. Esta empresa construyó una estrategia para vender y entregar cemento basada en parte en un proceso de formalización y profesionalización de sus transportadores. Este proceso incluyó aspectos como bancarización, eliminación de tiempos largos de espera, capacitaciones, requerimientos de seguridad social, entre otros. Para mayor información ver http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2013/05/CPC_Compitem20.pdf



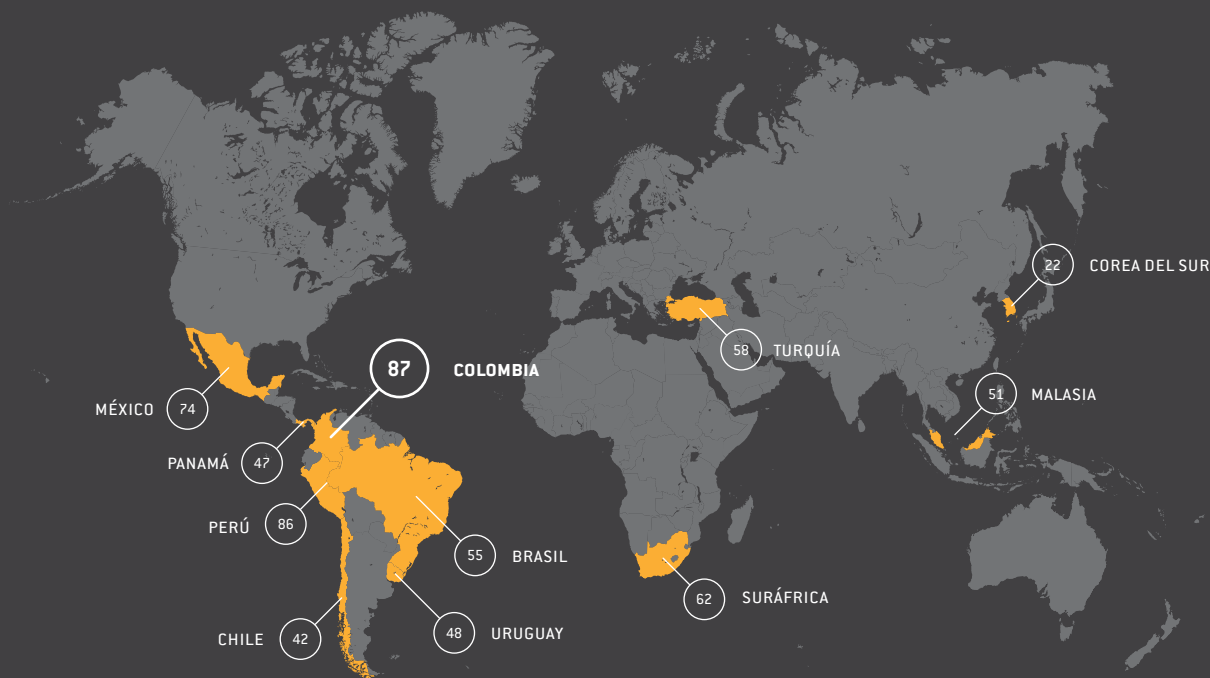
REFERENCIAS

- 1 ANIF-Correval. (2011). *Privatizaciones, Infraestructura y Mercado de Capitales*. Bogotá, D.C.
- 2 Banco Mundial. (2013). *Doing Business 2013*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 3 Banco Mundial. (2013). *Índice de desempeño logístico*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 4 Banco Mundial. (2013). *Haciendo negocios en un mundo más transparente*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 5 Barbero, J. (2010). *Freight Logistics in Latin America and the Caribbean: An Agenda to Improve Performance*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 6 Comisión de Infraestructura. (2012). *Informe de la Comisión de Infraestructura*. Bogotá, D.C.
- 7 Congreso de la República. Proyecto de Ley 223 de 2013 Senado y 345 de 2013 Cámara. *Por el cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte*.
- 8 Consejo Privado de Competitividad. (2011). *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 9 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 10 Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2013). *Índice Departamental de Competitividad 2013*.
- 11 DNP. (2008). *Conpes 3547: Política Nacional de Logística*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación
- 12 DNP. (2013). *Conpes 3759: Lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga y declaración de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 13 DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación
- 14 DNP. (2013). *Conpes 3744: Política portuaria para un país más moderno*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación
- 15 DNP, BID & Ministerio de Transporte. (2010). *Plan Maestro de Transporte (2010-2032)*. Bogotá, D.C.
- 16 Efron, A. (2012). Los vehículos combinados de carga de alto rendimiento. *Concepto Logístico*, 6-21.
- 17 Mintransporte (2012). Transporte en cifras. Bogotá, D.C.: Ministerio de Transporte. Versión 2012.
- 18 Mintransporte (2012). Decreto 2306 de 2012. Bogotá D.C.: Ministerio de Transporte.
- 19 Mintransporte (2013). Decreto 1099 de 2013. Bogotá D.C.: Ministerio de Transporte.
- 20 Mintransporte (2011). Decreto 2092 de 2011. Bogotá D.C.: Ministerio de Transporte.
- 21 Mintransporte (2013). Decreto 2228 de 2013. Bogotá D.C.: Ministerio de Transporte.
- 22 WEF. (2007). *Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.
- 23 WEF. (2013). *Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.





TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES



Preparación Tecnológica. Puesto entre 148 países [donde 1 indica el país mejor preparado].

Fuente: WEF (2013).



El acceso y la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se han convertido en prerrequisitos para la competencia en mercados globales. El uso de estas permite incrementar la productividad y el desarrollo social de un país, en la medida en que aumentan los volúmenes y la velocidad de transmisión de la información (BID, 2011). Esto hace que se mejoren los flujos de información, se reduzcan los costos de transacción y se facilite el acceso a nuevos mercados.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) encontró, al compilar los resultados de diferentes evaluaciones de impacto de la penetración de internet de banda ancha sobre el crecimiento económico, que un incremento de 10% en la penetración de internet de banda ancha se traduce en un aumento en la tasa de crecimiento del PIB de entre 0,25% y 1,38% (UIT, 2012). Para el caso colombiano, se estima que un incremento de 1% en el índice de infraestructura de TIC¹ generaría un aumento en la tasa de crecimiento del PIB per cápita de entre 0,04% y 0,1%. Según cálculos de Fedesarrollo (2011), los efectos de un incremento en la tasa de penetración de internet de banda ancha pueden ser aún mayores.

Dada la importancia de las TIC en el desarrollo económico y la competitividad,

el Gobierno ha incluido una serie de acciones dentro de la Agenda Nacional de Competitividad (ANC) —lanzada por el Presidente Santos en julio de 2012—, que buscan mejorar la oferta de TIC en el país e impulsar su uso y su apropiación por parte de la ciudadanía, el sector privado y el Estado. Sin embargo, todavía es mucho lo que queda por hacer en esta materia.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

A grandes rasgos, se deben destacar los avances que ha tenido Colombia en los índices internacionales que miden la preparación tecnológica de los países. Tal es el caso del *Networked Readiness Index*² (NRI) del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), en el que el país logró avanzar

siete puestos entre 2012 y 2013, para ubicarse en el puesto 66 entre 144 países.

OFERTA: INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS, PENETRACIÓN Y CALIDAD

En primer lugar, vale la pena mirar lo que ha ocurrido en los últimos años en materia de telefonía móvil. Es de resaltar que aunque en el año 2000 sólo había cinco suscriptores a telefonía celular por cada 100 habitantes en Colombia, en 2013 esta relación es casi de 1:1³. Además, este servicio ha penetrado tanto el sector urbano como el rural, lo que redujo en gran parte las desigualdades en comunicación que existían cuando se dependía exclusivamente de la telefonía fija. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV)

1. Este índice se calcula a partir de las coberturas de telefonía fija, telefonía celular e internet (Fedesarrollo, 2011).
2. Este índice mide el estado de los indicadores de infraestructura tecnológica, marco regulatorio de TIC y accesibilidad a las tecnologías, así como indicadores de uso (en el Gobierno, hogares y empresas) y el impacto social y económico de las TIC.
3. En 2011 y 2012 incluso había más suscripciones que habitantes en el país. En el primer trimestre de 2013 se registró un descenso importante en el número de suscripciones, reduciendo el índice de penetración de telefonía móvil a 98,4 %.



del DANE (2012), 96% de hogares urbanos y 88% de hogares rurales poseían servicios de telefonía celular en 2012.

Aunque el país tiene una penetración alta de telefonía móvil, esto no es sinónimo de acceso universal al servicio. Esto explica por qué en la mayoría de países de referencia los índices de penetración sean superiores a 100%: por ejemplo, Panamá (189%), Uruguay (141%), Guatemala (140%) y Chile (130%)⁴. En este sentido, no se puede pasar por alto el hecho de que la alta concentración que presenta el mercado, en el que un único operador agrupa cerca de 60% del mercado, se ha traducido en altas tarifas de servicios en comparación con otros países⁵ (CRC, 2012).

Ahora bien, la mayor cobertura genera una presión constante por la calidad. En Colombia, el porcentaje de caída de llamadas es de 1%, según el último reporte de calidad de la CRC (2013). Sin embargo, el análisis de la calidad se hace complejo y depende de un sinnúmero de variables que impiden centrarse en un único indicador agregado. Recientemente, Fedesarrollo y la Cámara Colombiana de Informática (CCIT) publicaron un análisis de la problemática de calidad, en el que postulan que esta se relaciona con déficit de infraestructura, cantidad de espectro disponible y problemáticas de ilegalidad en los terminales y equipos disipadores de señal (CCIT y Fedesarrollo, 2013).

De todo lo anterior, lo que luce evidente es que se puede estar acumulando un rezago en infraestructura frente al

crecimiento fuerte de la demanda en los últimos años. Hasta 2013, sólo se habían asignado 215 MHz de espectro, cuando se calcula que Colombia podría necesitar 700MHz para ofrecer servicios de alta calidad. Además, es de resaltar que aunque la tecnología 3G cubre actualmente 99,4% del territorio nacional, la tecnología 4G sólo llega a 9% de las cabeceras municipales.

Por esta razón, y para mejorar la cobertura de los servicios de telefonía e internet móvil y su accesibilidad, el MinTIC subastó este año 220MHz adicionales de espectro para la prestación de servicio móvil 4G. Esta acción, que quedó consignada dentro de la ANC, se dio por terminada con la adjudicación del espectro a seis operadores para la prestación de servicios de telefonía e internet móvil –a pesar de que la adjudicación es sólo el punto de partida–, recaudó más de \$770.000 millones y ordenó la dotación de estudiantes y profesores con 556.374 tabletas⁶. Adicionalmente, esta acción permitirá que se alcance una cobertura del servicio móvil 4G en 50% del territorio nacional.

Más allá de la ANC, el Gobierno ha venido tomando medidas para mejorar el acceso a la telefonía móvil y su calidad. Gran parte de estas se lleva a cabo a través de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), la cual regula el sector y promueve la competencia en el mismo. Entre las regulaciones más importantes se encuentra una que pretende disminuir los sobrecostos por llamadas entre diferentes operadores (precios *off-net*). Estos

ahorros se deben reflejar –por mandato de la CRC– ya sea en menores costos para los usuarios o en el despliegue de nueva infraestructura que aumente las coberturas regionales y la calidad del servicio. Además de esta regulación, se destaca una reciente Resolución que busca que los usuarios sean recompensados por falta de disponibilidad de los servicios contratados, que obliga la compensación por parte de los operadores por la caída de llamadas (Resolución CRC 4296 de 2013). No menos importante ha sido la intensificación de las labores de vigilancia y control por parte del MinTIC y la Superintendencia de Industria y Comercio, con multas que van desde 8.700 a 57.405 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En segundo lugar, es importante analizar la situación de los servicios de internet, en particular en cuanto a la infraestructura de banda ancha. El número de suscriptores a internet de banda ancha (fijo y móvil) se ha más que triplicado en los últimos tres años, al pasar de 2,1 millones en 2010 a 6,6 millones en el primer trimestre de 2013. Esto se traduce en un índice de penetración de internet de banda ancha de 14,1%. Aunque se avanza en la dirección correcta, según el Barómetro de Cisco 2012 el país todavía se encuentra detrás de Chile (32%), Argentina (23%), México (20%) y Brasil (17%)⁷.

Por otra parte, como muestra el gráfico 1, la mayoría de suscriptores cuenta con internet de banda ancha⁸ fijo y móvil (3G y 4G), en tanto que sólo 12% de los

4. Base de datos del Banco Mundial, con base en UIT (2011).

5. El país ocupa el puesto 69 en el indicador del WEF (2013), que da cuenta del costo del acceso a la telefonía móvil, detrás de países como Costa Rica (18), Guatemala (38) y Panamá (55).

6. <http://www.mintic.gov.co/index.php/prensa/noticias/2289-gobierno-adjudica-licencias-de-4g>

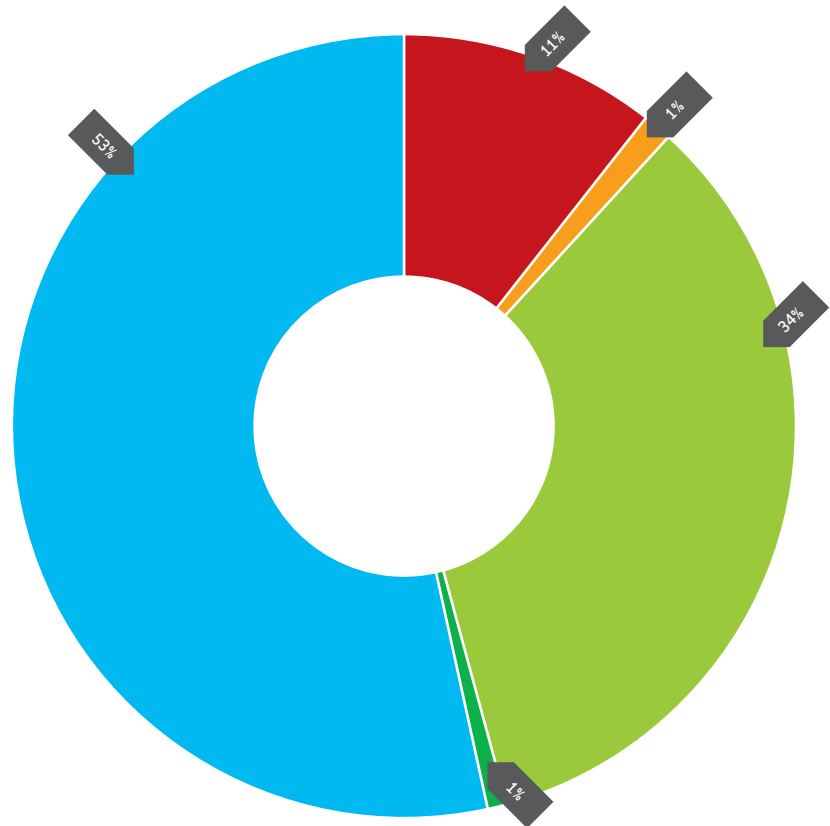
7. Datos a junio de 2012.

8. Se considera banda ancha toda conexión con velocidad de bajada igual o superior a 1.024 Kbps. Las conexiones con menor velocidad de bajada se denominan “banda angosta” y 2G.



LA MAYOR PARTE DE COLOMBIANOS DISFRUTA DE INTERNET DE BANDA ANCHA, AUNQUE TODAVÍA HAY UNA PORCIÓN GRANDE QUE UTILIZA CONEXIONES LENTAS

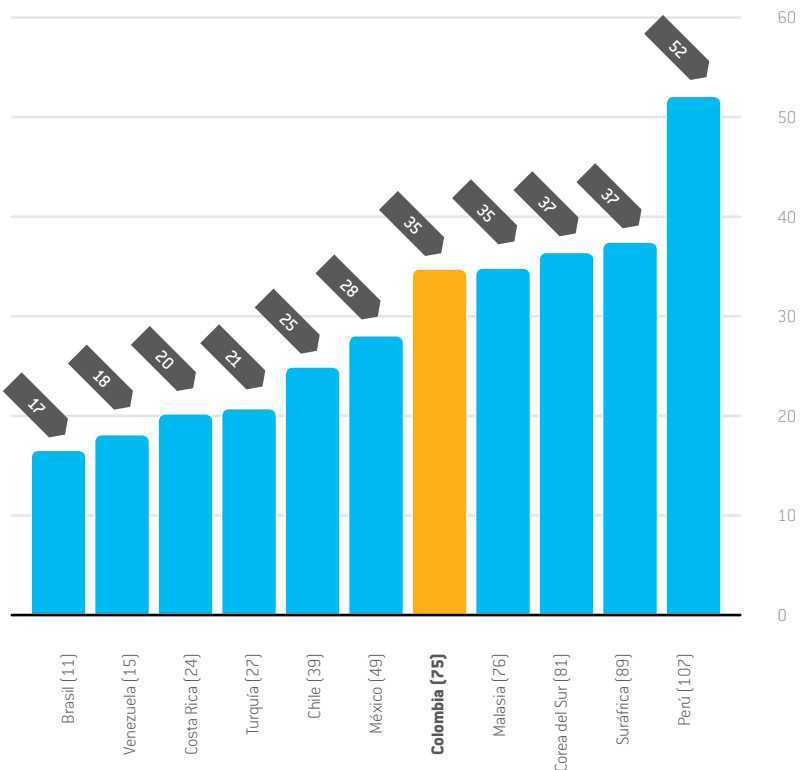
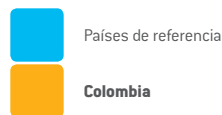
Gráfico 1. Participación de suscripciones a internet por tipos de acceso, primer trimestre de 2013.



Fuente: MinTIC – Boletín trimestral de TIC.

LAS TARIFAS DE INTERNET DE BANDA ANCHA DEBERÍAN REDUCIRSE A LA MITAD PARA UBICARSE ENTRE LOS TRES PAÍSES LATINOAMERICANOS CON TARIFAS MÁS COMPETITIVAS

Gráfico 2. Tarifas promedio de internet de banda ancha fija, US\$/mes (PPA).



Fuente: NRI – WEF (2013).



suscriptores del país cuenta con conexiones de baja velocidad. Sin embargo, según el Barómetro de Cisco 2012, las velocidades que se manejan en el país son aún muy bajas en comparación con los otros países de Latinoamérica que hacen parte del estudio. Chile lidera la lista con velocidades promedio de bajada de 6,22 Mbps, seguido por Brasil (4,88 Mbps), México (2,74 Mbps) y Colombia (2,25 Mbps).

Al igual que en el caso de la telefonía celular, los servicios de internet en Colombia tienen costos relativamente altos frente a países de referencia. El gráfico 2 muestra que al país le tocaría reducir los costos de las canastas de internet a cerca de la mitad para lograr ubicarse entre los tres países latinoamericanos con tarifas de internet más competitivas. El WEF, en su *Global Information Technology Report 2012*, estimó que conectar el siguiente billón de hogares requiere de paquetes de banda ancha y PC que no ocupen más de 3% del ingreso del hogar. Tomando esos mismos cálculos y los ingresos por estrato, para el caso colombiano, se encuentra que paquetes como estos sólo son viables para hogares de estrato 4 en adelante.

Los avances en materia de internet son el reflejo de una serie de acciones –muchas de las cuales hacen parte de la ANC, incluidas aquellas relacionadas con el aumento de la cobertura 3G y la adjudicación del espectro para servicios 4G– que apuntan a mejorar la infraestructura para la prestación de este servicio. Es así como se pasó de tener conectados con fibra óptica únicamente 200 municipios en 2010, a cerca de 800 en 2013. Además, ya se ha contratado la conexión para 278 municipios adicio-

nales, para que prácticamente todo el país esté conectado a internet en 2014.

Por otra parte, la ANC incluyó dentro de sus acciones otras estrategias para garantizar servicios de internet en todos los rincones del país. De esta manera, se han instalado 1.144 Kioscos Vive Digital –en centros rurales de más de 100 habitantes–, y otros 4.200 están en proceso de contratación. La ANC también planteó la construcción de 800 Puntos Vive Digital (tecnocentros), en donde se podrá acceder a internet y obtener asistencia y capacitación en el uso de las TIC⁹.

En materia de regulación del mercado y generación de mayor competencia, la CRC ha establecido medidas relacionadas con diseño, construcción y puesta en servicio de las redes internas de telecomunicaciones en inmuebles en régimen de copropiedad o propiedad horizontal, con el fin de evitar la captura de mercados por parte de las empresas prestadoras de servicios y permitir que los usuarios elijan su operador. La CRC también ha propuesto el arriendo de infraestructuras externas (e.g. postes de energía, etc.) para la instalación del cableado necesario para la prestación de servicios de telecomunicaciones, como estrategia para disminuir los costos de inversión en infraestructura y aumentar coberturas.

Por último, la reciente Reforma Tributaria (Ley 1607 de 2012) propuso la exención del impuesto al valor agregado (IVA) a una serie de productos, dentro de los que se destacan teléfonos inteligentes, tabletas y computadores. El artículo de la Ley fue reglamentado mediante el Decreto 1793 de 2013, y se espera así incentivar la compra de equipos termi-

nales que dentro de sus funcionalidades permitan la conexión a internet. El MinTIC también ha otorgado subsidios para que la población de estratos 1 y 2 compre computadores y contrate servicios de internet con exención del IVA.

DEMANDA: USO Y APROPIACIÓN DE LAS TIC

De poco sirve el esfuerzo que el país está haciendo por aumentar la oferta si no hay apropiación de las TIC –definida como la adquisición y el aprovechamiento de las tecnologías para mejorar la productividad y la calidad de vida de la sociedad. Por esto, la política de TIC en el país se ha planteado como principal reto la apropiación y el uso de las tecnologías por parte de tres grandes actores: i) los hogares, ii) el sector privado y iii) el sector público. Adicionalmente, se debe reconocer que el uso de las TIC en algunos sectores transversales –como el educativo, el de salud y el de justicia (ver capítulo Justicia)–, es de vital importancia para apalancar el resto de la agenda de competitividad del país.

TIC en los hogares

Como se mencionó anteriormente, el país ha pasado de tener 2,1 millones de suscriptores a internet de banda ancha, a 6,6 millones. Aproximadamente 90% de estas suscripciones es de carácter residencial (MinTIC, 2013a). Sin embargo, el gráfico 3 muestra claramente que Colombia aún está rezagada en el uso individual de las TIC¹⁰. Para lograr ubicarse entre los tres primeros países latinoamericanos, Colombia debe mejorar los indicadores

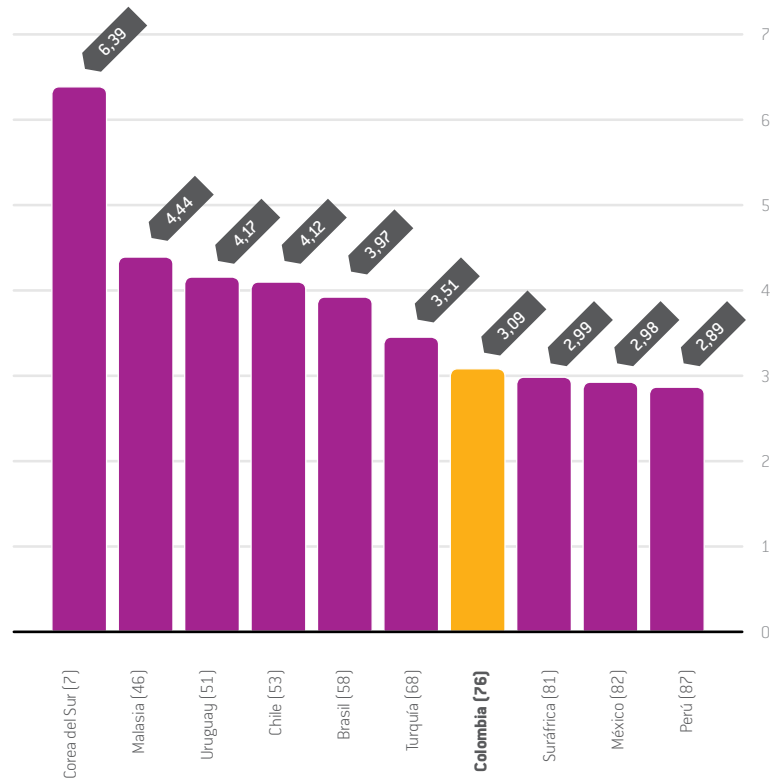
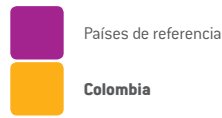
9. Actualmente se encuentran en operación 101 tecnocentros.

10. Medido a partir del uso de celulares, computadores, internet y redes sociales.



A PESAR DE LAS ESTRATEGIAS PARA INCENTIVAR LA PENETRACIÓN DE INTERNET EN LOS HOGARES, COLOMBIA TODAVÍA SE ENCUENTRA REZAGADA EN EL USO INDIVIDUAL DE LAS TIC

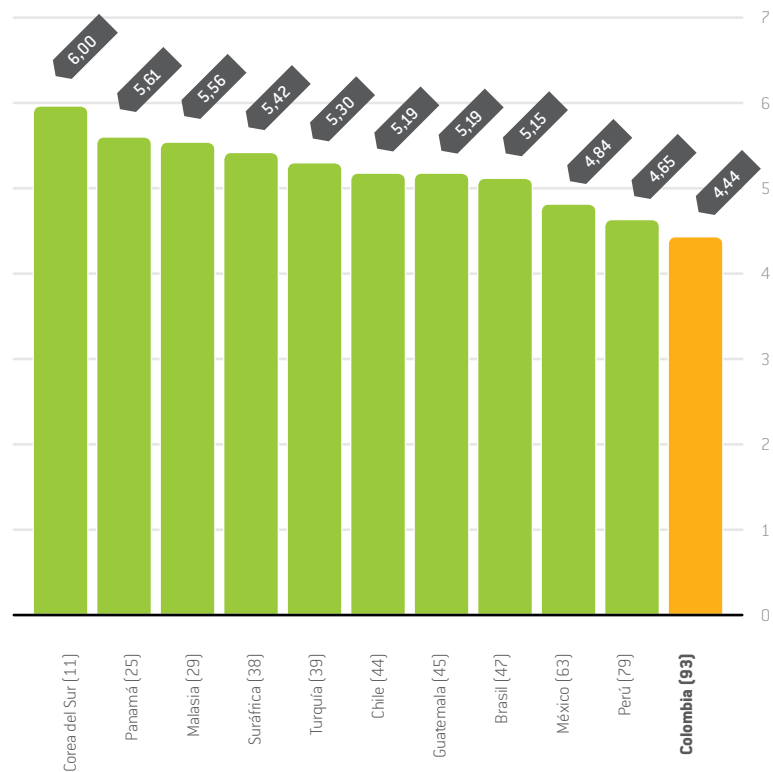
Gráfico 3. Subíndice de uso individual de las TIC, (1-7, mejor resultado posible).



Fuente: NRI – WEF (2013).

EL PAÍS DEBE AVANZAR CASI 50 PUESTOS EN ESTE ÍNDICE PARA LOGRAR UBICARSE EN EL TERCER PUESTO ENTRE LOS LATINOAMERICANOS

Gráfico 4. Índice de absorción de TIC en firmas, (1-7, mejor resultado).



Fuente: NRI – WEF (2013).



de uso productivo de celulares, internet, computadores y redes sociales.

La ECV 2012 revela que en Colombia sólo alrededor de 45% de las personas utiliza computadores y 41%, internet. Esto contrasta con los altos índices de utilización de internet en países como Corea del Sur (84%), Malasia (61%) y Chile (54%). Además, la frecuencia con que los colombianos utilizan internet no es muy alta, tan solo 39% de quienes respondieron que utilizan internet en la ECV 2012 reportaron hacerlo diariamente.

La ANC incluyó una serie de acciones encaminadas a incentivar la adopción de tecnologías por parte de los hogares. Entre ellas, la reducción de aranceles para equipos hasta 2015, que se ha traducido en que en el país se adquieran los computadores más baratos de todo el continente americano (MinTIC, 2013b). Por otro lado, el proyecto “Redvolución” busca promover las TIC y su uso responsable en la población de estratos 1, 2 y 3 a través del servicio social obligatorio de educación media (grados 10º y 11º)¹¹. Finalmente, es importante reconocer que mediante el programa Hogares Digitales se han creado 116.000 accesos a internet en hogares de estratos 1 y 2.

Como estrategias adicionales para la promoción de las TIC en los hogares, el MinTIC ha destinado más de \$330.000 millones en subsidios para la adquisición de computadores en hogares de estratos 1 y 2, además de la exención del IVA en los servicios de internet para esta población. A lo anterior se añade la estrategia nacional de apropiación “SOY TIC,” que se centra en el entrenamiento de la población pobre y vulnerable en el uso productivo de las TIC.

TIC en las empresas

Entre muchas otras cosas, las TIC permiten incrementar la capacidad de las empresas de codificar conocimientos tácitos, descentralizar procesos de producción, expandir mercados y optimizar procesos de producción (BID, 2011). En Colombia, aproximadamente 13% de las empresas tiene computador y 10% cuenta con suscripción a internet (MinTIC, 2013b). Estas cifras son extremadamente bajas y explican, en gran medida, el hecho de que Colombia se ubique último entre los países de referencia en el índice de absorción de tecnologías a nivel de firmas¹² (ver gráfico 4), además de explicar la baja productividad de una gran mayoría de mipymes del país (ver Informe Nacional de Competitividad 2012-2013).

Una de las principales bondades de las TIC es la posibilidad de ampliación de potenciales mercados, específicamente a través del comercio electrónico. Sin embargo, el *e-commerce* requiere de infraestructura de soporte, como *datacenters* o servidores de internet seguros (OCDE, 2001). Como indicador del avance del país en cuanto a infraestructura de soporte, el gráfico 5 presenta la situación del país en materia de servidores de internet seguros en los últimos años. En resumen, a pesar de los indudables avances, Colombia aún se encuentra muy rezagada, pues a pesar de los aumentos en penetración de internet y uso de las TIC, la falta de crecimiento en el número de servidores ejerce mayor presión por la misma infraestructura de conectividad.

La ANC planteó explícitamente acciones para fomentar la apropiación de las TIC en las empresas, buscando que la mitad de las

mipymes del país estén conectadas a internet. El problema es que de las microempresas —que representan 96% del total de empresas del país—, sólo 7% tiene conexión. El proyecto MiPyme Vive Digital —del MinTIC e incluido en la ANC— busca mejorar la productividad de las mipymes mediante el uso de las TIC (e.g. internet, aplicaciones a la medida, etc.). Hasta el momento, en articulación con Innpulsa, se han invertido más de \$20.000 millones a través de este proyecto, que beneficiaron a más de 17.000 empresas directamente (aproximadamente 1% de las empresas del país).

De la mano de lo anterior, el programa Apps.co, del MinTIC, busca la promoción del desarrollo de aplicaciones locales, lo cual no sólo promueve la comunidad y las empresas nacionales dedicadas al desarrollo de *software*, sino que entra a subsanar en cierto modo la escasez de contenidos relevantes que representan un freno a la adopción en segmentos como las mipymes.

TIC en el Estado

Si hay un aspecto en el que el país se ha mostrado como potencia a nivel internacional, es en el tema de gobierno en línea. El país ha sido reconocido por la ONU como ejemplo de gobierno electrónico en el mundo. Según el índice de uso de TIC en el Gobierno, Colombia es líder en Latinoamérica en cuanto a *e-Government*, al situarse únicamente por detrás de Chile (gráfico 6).

Según datos del programa Gobierno en Línea (GEL) del MinTIC, 55% de los ciudadanos que interactuaron con el Gobierno en 2012 lo hizo a través de internet. Además, los datos sugieren que 77% de las empresas formales ha utilizado GEL en su interacción

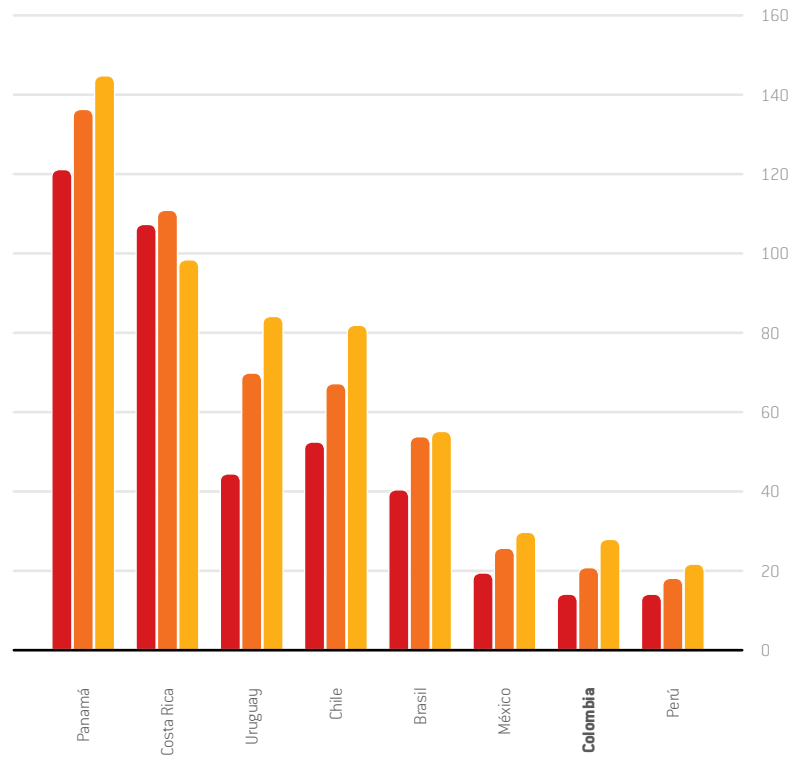
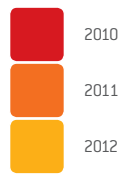
11. Este proyecto se está llevando a cabo en cerca de 900 instituciones educativas.

12. Indicador de percepción del NRI.



LA INFRAESTRUCTURA DE SOPORTE EN EL PAÍS NO HA AUMENTADO EN LAS CANTIDADES Y VELOCIDAD QUE SE REQUIERE

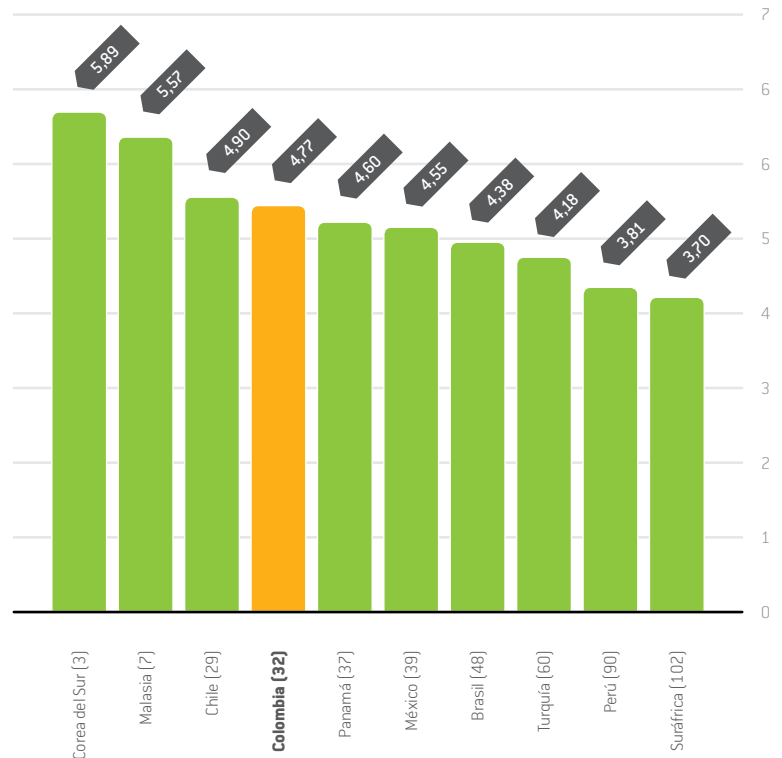
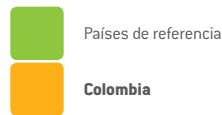
Gráfico 5. Número de servidores seguros de internet por cada millón de habitantes, 2010-2012.



Fuente: Banco Mundial.

EL PAÍS ES MODELO A NIVEL MUNDIAL EN EL USO DE TECNOLOGÍAS EN EL GOBIERNO

Gráfico 6. Índice de uso de las TIC en el Gobierno, [1-7, mejor resultado].



Fuente: NRI – WEF (2013).



con el Gobierno y 73% ha realizado pagos de trámites u obtenido servicios a través de la estrategia de GEL (MinTIC, 2013c). En resumen, cada vez es más fácil la interacción entre el sector público y la ciudadanía y el sector privado, gracias al uso de las TIC.

En el marco de la ANC, se estableció como meta la implementación de la estrategia de GEL en todas las entidades del orden nacional y en la mitad de las entidades públicas de los órdenes departamental y municipal. Hasta el primer semestre de 2013, 80% de las entidades del orden nacional había sido acompañado en la implementación de GEL, y todas las entidades de los órdenes nacional y territorial (i.e. Alcaldías y Gobernaciones) habían recibido sensibilización y capacitación para la implementación de GEL¹³. Adicionalmente, se creó el Consejo Nacional Digital y de Información Estatal —a través del Decreto 032 de 2013—, cuyo objetivo es coordinar el manejo de la información pública y el uso de las TIC para la interacción entre el Estado y los ciudadanos.

Del mismo modo, con la aplicación de la Ley 1437 de 2011 (Nuevo Código Contencioso Administrativo), se dan pasos importantes, como la obligatoriedad para todas las entidades de tener sede electrónica, de recibir solicitudes por medios electrónicos y, sobre todo, de no solicitar al ciudadano información que ya repose en otras entidades.

Otras acciones complementarias incluyen la creación del viceministerio de TI en el MinTIC, el desarrollo de un plan de TIC en la rama Judicial (ver capítulo Justicia) y la definición de Acuerdos Marco de precios para la compra de TI en el Estado. A través de la

creación del nuevo viceministerio se está impulsando, entre otras cosas, la inclusión de gerentes de informática (CIO) en todas las entidades del Estado. El plan tecnológico en el sector de justicia pretende mejorar la eficiencia de esta rama, uno de los grandes lastres de la competitividad del país. Por último, a través de los Acuerdos Marco de precios y la instalación de un portal de compras único (*marketplace*) para la adquisición de tecnologías de información y *software*, se pretende mejorar la eficiencia en este tipo de compras, de tal manera que estas se ajusten a las necesidades específicas de las entidades y se genere mayor competencia¹⁴.

TIC en sectores transversales

Existen sectores de la agenda horizontal de competitividad en los que el uso de las TIC es de vital importancia para apalancar la competitividad del país. Uno de ellos, el de justicia, ya ha sido mencionado. Otros dos prioritarios son el sector educativo y el de salud.

Las TIC se han convertido en un instrumento indispensable en la educación, y su buen uso, en una finalidad misma del proceso educativo. Además, el país le ha apostado a llevar computadores y tabletas a todas las sedes educativas oficiales del país que ofrecen educación preescolar, básica y media¹⁵. A través del programa Computadores para Educar, se han entregado cerca de 600.000 computadores, y se espera la entrega de alrededor de 550.000 tabletas, como resultado de la reciente subasta de 4G. No obstante, el

país aún no cumple su meta de tener 12 estudiantes por cada computador en las escuelas oficiales¹⁶. Además, esta meta parece insuficiente si se tiene en cuenta que la mayoría de países desarrollados tienen una relación 1:1 en este indicador.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta las diferencias entre dotar escuelas con terminales y garantizar la apropiación de las TIC en el aula. Mientras lo primero requiere del acceso a terminales, lo segundo requiere capacitación docente, cambios en los currículos con planes en el aula que involucren las TIC y gestión de los recursos de conectividad, entre otros. Ninguna de estas últimas estrategias se encuentra en desarrollo en la actualidad (ver capítulo Educación). El gráfico 7 muestra claramente que Colombia debe avanzar cerca de 30 puestos en la clasificación del indicador del WEF de acceso a internet en las escuelas para lograr ubicarse entre los tres países latinoamericanos con mejor acceso.

El uso de internet en el sector educativo está asociado al acceso a un mayor volumen de contenidos digitales, así como a la posibilidad de implementar esquemas de educación a distancia (teleeducación), supremamente relevantes en un país como Colombia, donde la precariedad de la infraestructura, la violencia en zonas rurales y la difícil geografía limitan el acceso a la educación. Sin embargo, la adopción y la apropiación de estas nuevas tecnologías requieren una política educativa integral que no se ha liderado desde el Ministerio de Educación (Mineducación) —como en otros países— y que no ha permitido el cambio ne-

13. Sin embargo, sólo al final de 2013 se sabrá cuántas han implementado efectivamente la estrategia.

14. Ya se han dado pasos necesarios en este sentido, como la expedición del Decreto 1510 de julio de 2013 que dota a la Agencia Nacional de Compras de las herramientas necesarias para implementar acuerdos marco de precios, esquemas que han resultado exitosos en países como: Chile, Irlanda, Alemania, Australia, entre otros.

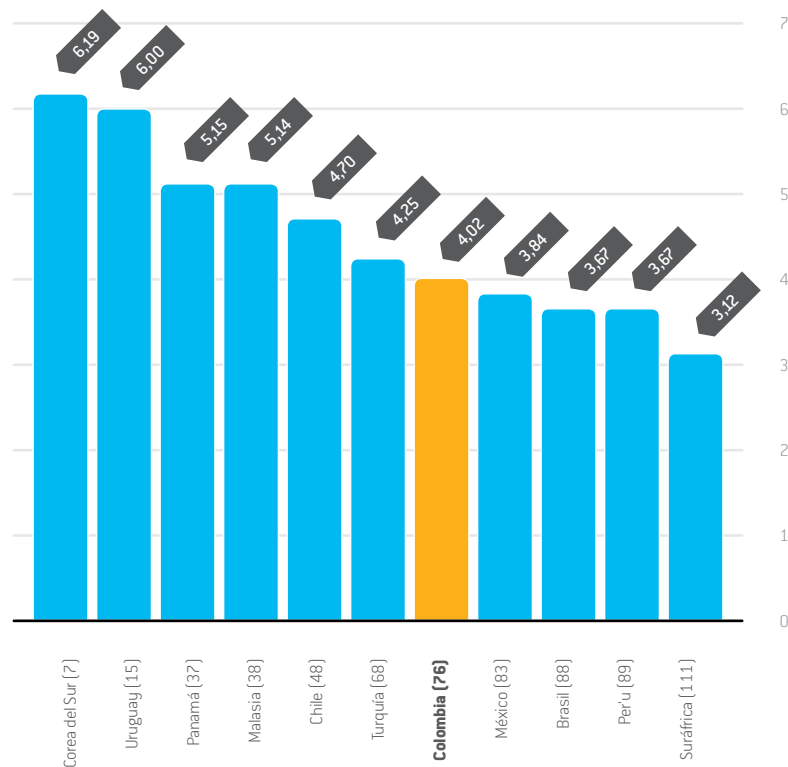
15. Esto equivale a más de 55.000 sedes en todo el país.

16. Actualmente son 15 estudiantes por computador.



A PESAR DE QUE LA MAYORÍA DE SEDES EDUCATIVAS DEL PAÍS TIENEN COMPUTADORES, LA PENETRACIÓN DE INTERNET EN LAS ESCUELAS ES TODAVÍA INCIPIENTE.

Gráfico 7. Índice de acceso a internet en las escuelas, (1-7, mejor resultado).



Fuente: NRI – WEF (2013).

cesario en la infraestructura de las escuelas, los contenidos y las pedagogías. Además, en muchos casos su adopción se está viendo limitada por normativas que desincentivan o limitan las posibilidades de inversión en estas [ver capítulo Educación].

De otra parte, el uso de las TIC en el sector salud puede impactar positivamente en la prevención, el diagnóstico, el tratamiento, el monitoreo y la misma administración de la salud. De acuerdo con la multinacional Cisco, la gran mayoría de consultas médicas se puede resolver a través de sistemas virtuales [ver capítulo Salud]. Por ello, el Gobierno, bajo el liderazgo del MinTIC, ha creado el Nodo de Innovación en Salud (NIS). El NIS definió en 2012 una agenda estratégica para el sector, en el que se priorizaron seis áreas de acción: i) normatividad, ii) infraestructura de soporte, iii) acceso a la salud, iv)

sistemas de información de pacientes, v) garantías de seguridad para el paciente y vi) educación y formación del recurso humano en uso de las TIC (MinTIC, 2012).

En gran medida, esta agenda se dio como respuesta a lo estipulado en la Ley 1419 de 2010 –lineamientos para el desarrollo de la telesalud– y la Ley 1438 de 2011 –implementación de la historia clínica única electrónica–. A pesar de esto, todavía los esfuerzos por prestar servicios por medio de las TIC son aislados y no se ha logrado la implementación unificada de la historia clínica en línea.

TIC EN EL MARCO DE LA AGENDA VERTICAL

Si bien las TIC pueden ser entendidas como soporte a la agenda horizontal de competitividad del país –como se mostró

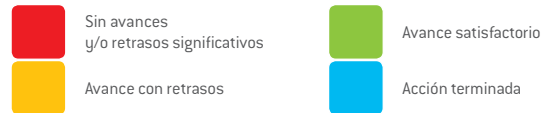
en las secciones anteriores–, también es importante reconocer su papel dentro de una política de cambio estructural –o agenda vertical– (ver capítulo Política de Cambio Estructural). Las TIC son de vital importancia en esta última agenda, a través de dos canales: en primer lugar, como sector al que el país le apuesta para su transformación productiva y, en segundo lugar, como herramienta esencial para lograr que otros sectores prioritarios se conviertan en sectores de talla mundial.

En el primer caso, se destacan iniciativas como el Programa de Transformación Productiva (PTP) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio), el Programa de Fortalecimiento de la Industria de TI (FITI) del MinTIC, el programa Apps.co mencionado anteriormente y el trabajo que se desarrolla de manera descentralizada en algunas re-



Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de TIC (primer semestre de 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Mejoramiento de la infraestructura y servicios de TIC	Diseñar mecanismos que faciliten la adquisición de terminales para el ciudadano, de manera que para el 2014 se cuente con 34 computadores por cada 100 habitantes			
	Impulsar la masificación de la conexión a internet en Colombia para alcanzar 8,8 millones de conexiones y el 50% de los hogares y Pymes del país.			No se va a alcanzar la meta de conectar al 50% de las Pymes del país.
Estrategias de apropiación y uso de las TIC	Desarrollar un proyecto piloto para implementar 50 tecnocentros			El avance cuantitativo es muy pequeño, pero en junio se adjudicaron 5 contratos para la primera fase y ya hay 101 Tecnocentros en funcionamiento.
	Incrementar el acceso a las TIC a través de la implementación de 800 tecnocentros en el país.			
	Mejorar la disponibilidad y adopción de tecnologías de última generación: Alcanzar cobertura de internet inalámbrico con servicio de 3G (100% de las cabeceras municipales) y 4G (50% de las cabeceras municipales)			Con la adjudicación del espectro para servicios 4G se dio por terminada esta acción, pero aún no se cumplen las metas propuestas.
Un Estado Eficiente a través de las TIC	Implementar la Estrategia Gobierno en Línea para que 100% de las entidades del orden nacional y 50% del orden territorial logren nivel alto en el índice de Gobierno en Línea.			
	Contar con un marco para el manejo efectivo de la información del Estado y las tecnologías de la información: crear el Consejo Nacional Digital y de Información Estatal.			



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP – Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

giones del país, como el *cluster* de TIC en Medellín, los *clusters* de Software y TI y de Industrias Creativas y de Contenidos en Bogotá, CaribeTIC en la costa norte y la apuesta productiva en Manizales a través de la tercerización de servicios de alto valor agregado (BPO&O), entre otros.

A través del programa FITI, por ejemplo, se ha creado una línea de créditos condonables con Ictex para el cierre de brechas de capital humano (ver capítulo Educación), se trabaja en la creación de un *data center* de alto rendimiento

para soportar la industria y se ha lanzado recientemente la Marca País TI, para posicionar el país y facilitar el acceso a nuevos mercados para las pymes del sector. Además, se resalta el reciente trabajo del MinTIC por construir de una Visión Estratégica del Sector de TI (VES) para las seis regiones que vienen impulsando el desarrollo del sector de forma activa¹⁷. Este trabajo busca dar respuestas especializadas –en materia de TIC– a alguna de las apuestas productivas regionales en cada territorio (e.g. Energía en Antio-

quia, Logística y Transporte en el Caribe y Banca, y Servicios Financieros en Cundinamarca, entre otros).

Las mismas regiones que están apostando al sector de TIC, en su gran mayoría, tienen planes estratégicos y mecanismos para abordar diferentes cuellos de botella que limitan la transformación productiva del sector a nivel regional. Por ejemplo, el *cluster* TIC de Medellín viene trabajando en una estrategia con visión de mercado y en especial en el desarrollo del segmento de Servicios de Outsourcing Avanzados que

17. Es decir, la región Caribe, Antioquia, Santander, Cundinamarca, la región Pacífico y el Eje Cafetero.



integran tecnologías y procesos en propuestas de valor únicas¹⁸.

En el segundo caso, se resaltan todas las otras apuestas productivas del país que en mayor o menor medida pueden requerir de la adopción de las TIC para convertirse en sectores de talla mundial. En este sentido, se destaca el hecho de que el PTP, dentro de su estructura de cuatro ejes transversales, tenga uno de infraestructura, que incluye el componente de infraestructura tecnológica.

Adicionalmente a estos sectores del PTP se encuentra un sinnúmero de apuestas productivas que se están trabajando desde el nivel local –por ejemplo, los 36 *clusters* a través del programa Rutas Competitivas de Innpulsa–, que estarían necesitando abordar sus necesidades en materia de TIC para incrementar su productividad (e.g. el caso del *cluster* de muebles en el Atlántico) y que habría que articular con los demás esfuerzos para fortalecer al sector TIC.

A pesar de lo anterior, han sido evidentes los problemas de coordinación tanto entre instituciones del nivel nacional, como en la relación nación-región, que han resultado en la dificultad de abordar los cuellos de botella en materia de TIC que presentan las apuestas productivas del nivel local. Esto ha ocurrido, en gran medida, por la falta de una política de cambio estructural por parte del Gobierno y la ausencia de una institucionalidad capaz de movilizar y articular a las instituciones involucradas (ver capítulo Política de Cambio Estructural).

RECOMENDACIONES

A pesar de los importantes avances del país en materia de TIC, es claro que aunque la

infraestructura tecnológica ha mejorado, se requiere adoptar una nueva agenda que vaya más allá de esto y que proponga una estrategia más agresiva de apropiación de las TIC.

OFERTA: INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS, PENETRACIÓN Y CALIDAD

Con miras a garantizar el sostenimiento –y el posible incremento– de las coberturas de telefonía e internet móvil, se debe pensar en la renovación de los contratos con los operadores de la tecnología 3G que están por vencer. La renegociación de dichos contratos debería procurar mejorar las coberturas regionales, así como la calidad y el precio de los servicios, mediante una mayor competencia y desconcentración del mercado, que actualmente está mayoritariamente en manos de un único operador. Para esto es importante que el MinTIC cuente con el apoyo de la CRC y la SIC y, en la medida de lo posible, que se le den más herramientas a la CRC para ejercer un control efectivo *ex post*.

Además de los esfuerzos por promover la competencia y mejorar la infraestructura, se podría modificar la definición de banda ancha. En la actualidad, en el país se considera que una conexión es de banda ancha si la velocidad de bajada es igual o mayor a 1.024Kbps. Se sugiere adoptar la definición utilizada en el Barómetro de Cisco, donde se considera que la banda ancha empieza a partir de 2Mbps (o 2.000Kbps).

Finalmente, se propone al MinTIC, como principal responsable de la política de TIC en el país, hacer un monitoreo a los avances del país que vaya más allá de los indicadores de penetración y que incluya también indicadores de calidad (e.g. caída de llamadas, velocidad de bajada de internet, etc.).

DEMANDA: USO Y APROPIACIÓN DE LAS TIC

TIC en los hogares

Se recomienda al Gobierno continuar con el esquema de articulación entre las conexiones a internet y la entrega de nuevas viviendas de interés social y prioritario. Este modelo –propuesto por el Consejo Privado de Competitividad en el Informe Nacional de Competitividad 2011-2012– se debería convertir en política de Estado, de tal forma que todas las viviendas de interés social y prioritario sean entregadas con acceso a internet y, preferiblemente, contemplando el otorgamiento de equipos para su aprovechamiento. En el largo plazo, esta estrategia deberá incluir mecanismos para hacer sostenibles los subsidios entregados en los primeros años y para que los servicios de internet sean accesibles para los estratos 1, 2 y 3, pues actualmente no lo son y mucho menos cuando se incluye el costo de los equipos. En este sentido, la interacción con el sector privado es prerrequisito para desarrollar los modelos de negocio que mejor se ajusten a las particularidades de la población.

TIC en las empresas

Se debe aumentar significativamente la tasa de adopción de tecnologías por parte del sector productivo, particularmente las mipymes. Para ello, es importante que se afiance la articulación entre el MinTIC y el Mincomercio, en el marco de los modelos de formalización en cadenas productivas (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización).

La oferta de soluciones integradas de tecnología ha madurado en sectores que

18. La estructura institucional de la gerencia del *cluster*, desde la Cámara de Comercio de Medellín, contempla espacios o mesas de trabajo temáticas alrededor de los principales cuellos de botella que enfrenta el sector (por ejemplo, para el cierre de brechas de capital humano).



han entendido la utilidad de las TIC¹⁹. Sin embargo, en el país persiste el reto de articular la industria de tecnología con sectores como manufacturas, agroindustria, logística o turismo, con el fin de desarrollar ecosistemas que permitan la apropiación tecnológica para su industrialización. Por tanto, se requiere que se definan políticas conjuntamente entre el MinTIC y el sector privado, bajo esquemas de alianzas público-privadas, como el trabajo que se viene adelantando en la VES.

TIC en el Estado

Uno de los principales cuellos de botella que limitan las posibilidades del país para implementar políticas sociales (e.g. entrega de subsidios al desempleo, recaudo de impuestos y aportes a la seguridad social, esquemas de créditos contingentes al ingreso para la educación superior, etc.) es la baja capacidad de ejercer vigilancia y control sobre el registro de los ciudadanos. Es decir, hace falta un registro efectivo, que vaya más allá de una identificación y que permita hacer seguimiento y monitoreo a las personas. Se propone la implementación de un sistema de identificación electrónica²⁰ como los que se han adoptado recientemente en India y Estonia (McKinsey & Company, 2012). A través de estos sistemas, se han agilizado los trámites en línea en ambos países y se espera –al menos en el caso indio–, que el nuevo programa, que ya cubre a más de 200 millones de personas,

permita incrementar los niveles de formalidad de la economía, dadas las mejoras en vigilancia y control de las condiciones laborales de las personas.

Adicionalmente, el uso de *Big Data*²¹ en el Estado ha caracterizado las últimas tendencias en el mundo, como un mecanismo idóneo para mejorar la productividad estatal. Según un reciente informe del McKinsey Global Institute (2011), el uso de *Big Data*, y los instrumentos de análisis que conlleva, podría reducir los costos de administración del aparato estatal europeo entre 15% y 20%, gracias a incrementos en eficiencia y una mayor capacidad de recaudo de impuestos. Además, el uso de estas tecnologías podría resultar en una mejor orientación de las políticas públicas, al ayudar a disminuir las asimetrías de información y a mejorar los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas transparentes (McKinsey & Company, 2012).

TIC en sectores transversales

En primer lugar, es necesario acelerar el ritmo de apropiación de las TIC en el sector educativo. Esto pasa por reformar el actual modelo educativo integralmente e incentivar la adopción de tecnologías en las escuelas (ver capítulo Educación). Aunque el esfuerzo por llevar computadores y tabletas a las escuelas ha sido importante, se hace necesario impulsar la compra de dispositivos y la adquisición del servicio de internet

en todas estas instituciones, además de la tecnología que se requiera para gestionar los mismos (e.g. servidores, servicios web, seguridad, etc.). Para ello, se podría pensar en tener alianzas público-privadas y nación-región, como ha hecho Computadores para Educar este año, con el fin de aprovechar las economías de escala de compras en grandes volúmenes²².

Adicionalmente, la validación y la adopción de cursos en línea, abiertos y masivos (MOOCs, por su sigla en inglés), se presenta como una gran oportunidad para aumentar el acceso a educación con contenidos de calidad en las zonas más alejadas del país. En la actualidad ya existen varias plataformas de este tipo en español que han servido en otros países para mejorar los procesos educativos de los estudiantes. Sin embargo, una estrategia como esta debe ser liderada por el Mineducación y contemplar ajustes integrales en la formación de docentes, métodos pedagógicos e infraestructura de los colegios (ver capítulo Educación).

Para el caso de los colegios privados –como se menciona en el capítulo Educación–, se deben crear los incentivos para que estos adopten nuevas tecnologías. En este sentido, se propone eliminar las trabas normativas que impiden el cobro de las inversiones en TIC como gastos curriculares, toda vez que las TIC y los contenidos digitales se han convertido en parte esencial de la enseñanza. En países desarrollados, precisamente son los mismos colegios pri-

19. Este es el caso, por ejemplo, del sector financiero.

20. El registro digital se traduce no sólo en un número de identificación, sino también en un número de cuenta bancaria de donde se pueden deducir las obligaciones de los ciudadanos y en donde se hacen las transferencias de subsidios y reembolsos.

21. El término *Big Data* se refiere a bases de datos cuyo tamaño va más allá de lo que los programas típicos de manejos de bases de datos son capaces de capturar, gestionar, guardar y analizar (McKinsey Global Institute, 2011). Más allá de esto, el término *Big Data* implica la utilización de grandes cantidades de datos para la toma de decisiones informadas.

22. Computadores para Educar incluyó varias entidades territoriales en el proceso de licitación para la compra de computadores en el año 2013. Esto resultó en la compra de 100.000 unidades adicionales a precios cercanos a 50 % de lo que habría costado a cada entidad territorial si se hubiese hecho individualmente.



Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de TIC.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Mejorar el servicio de internet móvil banda ancha en el país y aumentar las coberturas regionales.	Corto	Renegociar los contratos de 3G que están por vencer, teniendo en cuenta criterios de velocidad mínima y generando mayor competencia.	MinTIC - ANE.
			Modificar la definición de internet de banda ancha, de acuerdo a la que se utiliza en el Barómetro de Cisco (la velocidad de bajada en Banda Ancha 2.0 equivale a 2Mbps).	MinTIC - CRC.
2	Potenciar el esquema de entrega de vivienda nueva con conexión a internet para la población de estratos 1 y 2.	Largo	Diseñar una estrategia con los proveedores de servicio para garantizar la apropiación de los servicios en los hogares al finalizar el primer año (subsidiado).	MinTIC - Minvivienda.
3	Impulsar el entendimiento de la utilidad de las TIC en sectores productivos.	Mediano	Masificar la utilización de Acuerdos Marco en el país y apropiación de las guías de contratación asociadas.	MinTIC - Colombia Compra Eficiente.
4	Implementar un sistema de identificación digital en el país.	Largo	Contratar el diseño de un plan de acción para la puesta en marcha del sistema.	Registraduría - DIAN - MinTIC - Minsalud - Mintrabajo.
			Expedir los decretos o normativas necesarias para que se pueda compartir información relevante entre las entidades públicas.	
5	Adoptar el uso de Big Data en el Gobierno nacional y los Gobiernos locales para reducir costos administrativos y fomentar la toma de decisiones informada.	Mediano	Apoyar la implementación de proyectos piloto de Smart City, como el que cursa actualmente en Medellín.	MinTIC - Gobiernos locales.
6	Acelerar la implementación de las acciones propuestas en la Agenda de Innovación del Nodo de Salud.	Mediano	Implementar lo previsto en la Ley 1419 de 2010 (telesalud) y Ley 1438 de 2011 (historia clínica electrónica).	MinTIC - Minsalud.
7	Articular el trabajo sobre las apuestas productivas del país –tanto del nivel nacional como local– con los esfuerzos por desarrollar el sector TIC.	Corto	Identificar las necesidades tecnológicas de los sectores priorizados en el nivel local.	Comisiones Regionales de Competitividad - MinTIC - Mincomercio



vados y las juntas de padres quienes promueven la compra de tecnología como parte de la dotación básica de los alumnos.

Adicionalmente, se podría promover la utilización de los Kioscos Vive Digital, que benefician a los centros rurales, para la implementación de programas de teleeducación, e incluso telemedicina. De esta forma se podría acelerar la implementación de la Ley 1419 de 2010, que establece los lineamientos para los servicios de telesalud.

Dentro de lo previsto por la Agenda de Innovación en el NIS, se propone acelerar la implementación de las acciones previstas para aumentar el acceso a la salud a través de las TIC –que la Ley 1419 de 2010 tenía prevista para enero de 2014– y mejorar los sistemas de información para la salud. Esto último permitirá, adicionalmente, utilizar herramientas de *Big Data* para mejorar la eficiencia y la efectividad de la prestación del servicio de salud. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, se prevé que la implementación de estos métodos resultará en la generación de ingresos adicionales equivalentes a más de US\$300 billones (cerca del PIB colombiano) anualmente dentro de 10 años, gracias a mejoras en eficiencia y a una mayor integración de la información sobre historias clínicas, preferencias de los pacientes, costos de operación, y actividades de investigación y desarrollo en la industria farmacéutica.

LAS TIC EN EL MARCO DE LA AGENDA VERTICAL

A pesar de los esfuerzos del nivel nacional, particularmente a través del programa FITI y el PTP, es necesario mejorar la articulación interinstitucional (del nivel nacional) y nación-región para la adopción de tecnologías en otros sectores productivos que buscan convertirse en sectores de talla mundial. En primer lugar, y si bien el

PTP ha creado la institucionalidad para dar respuesta a las necesidades de infraestructura tecnológica en sus 16 sectores priorizados, el MinTIC deberá tener un papel más protagónico en el marco de la política de cambio estructural del país. Para ello, es necesario que haya una política que sea coordinada desde el más alto nivel del Gobierno y que se redefina la institucionalidad (nacional y regional) que la soporte (ver capítulo Política de Cambio Estructural).

En segundo lugar, se hace de vital importancia contar con estudios regionales que den cuenta de las necesidades tecnológicas específicas de los sectores priorizados a nivel local. En este sentido, se debe potenciar lo que viene haciendo el MinTIC a través de la creación de una VES en seis regiones, para llevar la infraestructura y servicios de TIC de acuerdo con la demanda de las apuestas productivas regionales. Dichos estudios deberían ser liderados por actores locales –por ejemplo, por las Comisiones Regionales de Competitividad– y apoyados por el MinTIC y otras entidades relevantes del nivel nacional.



REFERENCIAS

- 1 BID. (2011). *The Imperative of Innovation. Creating Prosperity in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 2 CCIT & Fedesarrollo. (2013). *Coyuntura TIC. La Calidad de la Telefonía Móvil en Colombia*. Bogotá D.C.: Cámara Colombiana de Informática & Fedesarrollo.
- 3 Cisco. (2012). *Barómetro Cisco de Banda Ancha 2.0. Colombia*. IDC.

- 4 CRC. (2012). *Reporte de Industria TIC*. Bogotá D.C.: Comisión de Regulación de Comunicaciones.
- 5 DANE. (2012). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 6 Fedesarrollo. (2011). *Impacto de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (TIC) en el Desarrollo y la Competitividad del País*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 7 McKinsey & Company. (2012). *Government Designed for New Times*. McKinsey & Company.
- 8 McKinsey Global Institute. (2011). *Big Data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*. McKinsey & Company.
- 9 MinTIC. (2012). *Agenda Estratégica de Innovación - Nodo Salud*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 10 MinTIC. (2013). *Boletín Trimestral de las TIC - Primer trimestre de 2013*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 11 MinTIC. (2013, agosto 30). *Logros del Ministerio TIC de Colombia*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 12 MinTIC. (2013, agosto). *Dirección de Gobierno en Línea*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 13 OCDE. (2001). *Understanding the Digital Divide*. Paris: Organization for Economic Cooperation and development
- 14 UIT. (2012). *Impact of Broadband on Economic Growth*. Geneva: Telecommunication Development Bureau.
- 15 WEF. (2012). *Global Information Technology Report 2012*. Geneva: World Economic Forum.
- 16 WEF. (2013). *Global Information Technology Report 2013*. Geneva: World Economic Forum.





SISTEMA FINANCIERO



Desarrollo del mercado financiero. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país con el sistema financiero de mayor desarrollo).

Fuente: WEF (2013).



El adecuado funcionamiento del mercado financiero es un elemento fundamental en la competitividad de los países. En efecto, el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) incluye el desarrollo del mercado financiero como uno de los 12 pilares para medir la competitividad de las 148 economías evaluadas¹.

En 2013, Colombia ocupó el puesto 63 entre 148 países en el pilar de desarrollo del mercado financiero, y los empresarios identificaron el acceso a la financiación como el cuarto factor que más dificulta la implementación de iniciativas empresariales, después de la corrupción, la inadecuada infraestructura y la ineficiencia del Gobierno. Estos resultados ratifican la importancia que tiene el sector financiero para promover una mayor competitividad de la economía colombiana.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

A juicio del Consejo Privado de Competitividad (CPC), un sistema financiero que esté alineado con una mayor competitividad del país debe tener tres características: primero, debe ser sólido y estable. Segundo, debe fomentar el acceso y el uso adecuado de productos financieros con el fin de apalancar el crecimiento de la actividad empresarial. Tercero, los costos de los productos financieros de-

ben responder a estructuras de costo y a regulaciones eficientes. En este contexto, el capítulo analiza estas tres características del sistema financiero colombiano y presenta sus avances más importantes del último año.

SOLIDEZ

Colombia se caracteriza por tener un sistema financiero sólido. En febrero de 2013, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial presentaron una evaluación de la estabilidad del sistema financiero colombiano (*Financial Sector Assessment Program*), la cual concluyó que “Colombia tiene un sistema financiero amplio, dominado por conglomerados financieros complejos y con la presencia de una variedad de intermediarios. La salud financiera de las entidades crediticias parece sólida, las hojas de balance de las firmas y de los hogares son sanas, la calidad del crédito es buena y los bancos son rentables”^{2,3}.

Las conclusiones de esta evaluación son sumamente importantes, pues es la primera que se realiza con la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) como supervisor integrado, por lo que no sólo evaluó el cumplimiento de los principios y estándares bancarios internacionales, sino que también se incluyeron los principios internacionales de las industrias de valores y seguros.

Adicionalmente, las principales comparaciones internacionales resaltan la solidez del sistema financiero como una fortaleza de Colombia. En el Índice de Desarrollo Financiero del WEF, Colombia ocupó el puesto 28 (entre 62 países) en el pilar de estabilidad financiera, debido principalmente al buen desempeño en indicadores de riesgo soberano y de estabilidad cambiaria⁴. Es importante señalar que, de acuerdo con este Índice, Colombia tiene espacios de mejora en cuanto a la estabilidad del sistema bancario, subpilar en el que el país ocupa la posición 53 entre 62 naciones.

1. Ver WEF (2013), para mayor información.
2. FMI (2013). Traducción del Consejo Privado de Competitividad.
3. Es importante señalar que esta evaluación incluyó una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar la regulación y la supervisión del mercado bursátil, especialmente de operaciones apalancadas. Para una mayor discusión, ver ANIF (2013, 6 de mayo).
4. El Índice de Desarrollo Financiero mide y analiza los factores que inciden sobre el desarrollo financiero de diferentes países. Este Índice está incluido en el Reporte de Desarrollo Financiero que es publicado anualmente por el WEF desde 2008.

En este contexto, la expedición del Decreto 1771 de 2012 es un avance significativo, al definir un cronograma para que los bancos, a partir de agosto de 2013, cuenten con capital suficiente y de buena calidad para absorber pérdidas inesperadas generadas por la materialización de riesgos asociados al desarrollo de su negocio. La adopción gradual hacia estos nuevos estándares es positiva para incrementar la solidez del sistema bancario⁵. De otro lado, se destaca la entrada en vigencia de la Circular Externa 044, la cual robustece la gestión, la medición y la cobertura del riesgo de liquidez, pues la introducción del concepto de Activos Líquidos de Alta Calidad obliga a las entidades financieras a contar con una mejor composición de los activos líquidos como proporción de sus exigibilidades.

ACCESO Y USO DE PRODUCTOS FINANCIEROS

Productos bancarios

Colombia ha avanzado significativamente en el aumento del acceso a productos financieros, pues la cobertura de los puntos de contacto disponibles entre entidades y consumidores se ha incrementado significativamente. En 2012 el número total de puntos de contacto creció 33% con relación al año

inmediatamente anterior, al pasar de 200.857 a 267.712. Este incremento se explica, principalmente, por el dinamismo de los corresponsales bancarios, los cuales crecieron 68,8% en 2012 y representaron 11% del total de puntos de contacto del país. El gráfico 1 ilustra la tendencia de las oficinas, corresponsales bancarios y cajeros automáticos para el período 2008-2012⁶.

El crecimiento promedio anual de 25% de este tipo de puntos de contacto en los últimos cinco años se ha traducido en un incremento significativo de la cobertura geográfica de los servicios financieros formales. Mientras en el año 2006, 28,1%⁷ de los municipios (309) no contaban con presencia bancaria a través de oficinas o corresponsales bancarios, en 2012 esta cifra se redujo a 1,3% (14 municipios)⁸. De la misma manera, la cobertura de los puntos de contacto medida por área (1.000 kilómetros cuadrados) y por población (10.000 adultos) ha tenido una clara tendencia creciente en los últimos años, de acuerdo con Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2013). Si bien existen diferencias importantes en la cobertura a nivel departamental, estos resultados evidencian la relevancia que ha tenido la alianza público-privada entre Banca de las Oportunidades y la industria financiera para promover la oferta de servicios financieros en el país.

En cuanto a la tenencia de productos financieros, el índice de bancarización para personas naturales –el cual mide el porcentaje de la población adulta que tiene al menos un producto financiero– ha presentado una tendencia positiva en los últimos años. Efectivamente, este índice se ubicó en 67% en 2012 y creció a una tasa promedio anual de 2,8 puntos porcentuales (gráfico 2). De acuerdo con información de Asobancaria (2013), los productos que presentaron un crecimiento anual promedio más alto para el período 2008-2012 son microcrédito (25,8%), tarjeta de crédito (11,5%), crédito de vivienda (6,7%) y cuentas de ahorro (6,3%)⁹.

Por su parte, el número de empresas con al menos un producto financiero ha presentado una tasa de crecimiento anual promedio de 1,9% en el período 2008-2012. De acuerdo con Asobancaria (2013), los productos que presentaron un crecimiento anual promedio más alto para el período 2008-2012 son crédito de consumo (35,3%), microcrédito (19,8%) y comercial (10,0%).

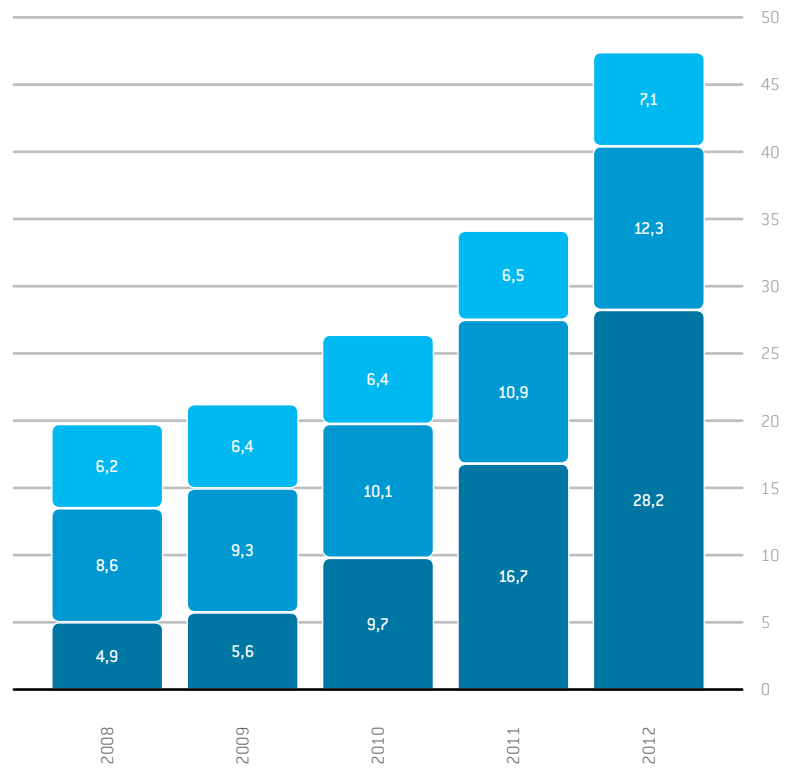
A pesar de los avances del país en los índices de bancarización de personas naturales y de empresas, que miden únicamente la tenencia de productos, lo cierto es que la utilización de los productos financieros en Colombia todavía se encuentra en niveles bajos. Por un lado, 48% del total de las cuentas de

-
5. De acuerdo con ANIF (2012, 17 de septiembre), la banca colombiana deberá allegar recursos por el equivalente de 0,96% del PIB para cumplir con los lineamientos del Decreto 1771 de 2012 y mantener los niveles de solvencia alcanzados al finalizar 2011. Por lo tanto, es importante que se logre un equilibrio entre la convergencia hacia los estándares internacionales y la capacidad de la banca de elevar sus niveles de capital.
 6. En el gráfico se excluyen los datáfonos, los cuales alcanzaron 219.907 a diciembre de 2012 y representan 82% del total de puntos de contacto, debido a que el rango de servicios financieros ofrecidos a través de éstos es limitado.
 7. CGAP (2013).
 8. Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2013).
 9. Para un análisis más profundo sobre las tendencias de la inclusión financiera en Colombia, ver Banco de la República (2012, septiembre).



LA COBERTURA DE LAS OFICINAS, CORRESPONSALES BANCARIOS Y CAJEROS SE HA EXPANDIDO DE MANERA IMPORTANTE

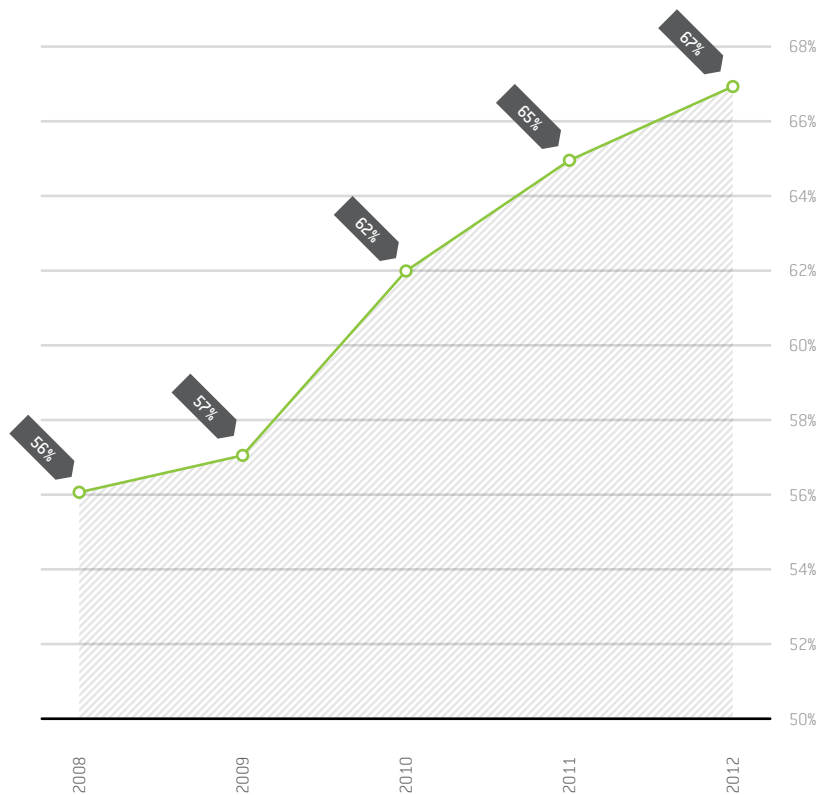
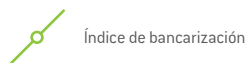
Gráfico 1. Número de puntos de contacto: oficinas, corresponsales bancarios y cajeros-ATM (miles).



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2013). Se excluyen datáfonos.

EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS, EL ÍNDICE DE BANCARIZACIÓN CRECIÓ 11 PUNTOS PORCENTUALES

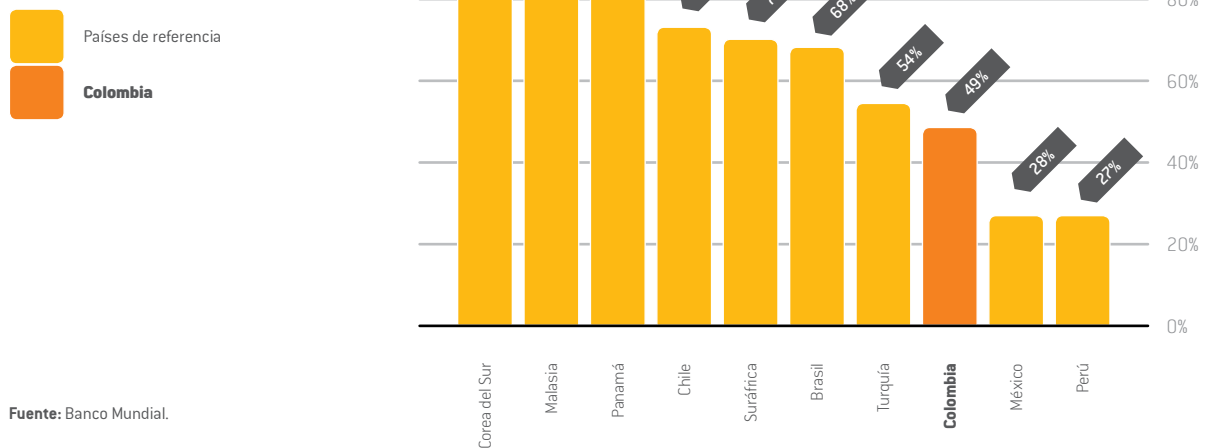
Gráfico 2. Índice de bancarización para personas naturales (%).



Fuente: Asobancaria.

EL SECTOR PRIVADO COLOMBIANO TIENE DIFICULTADES PARA ACCEDER AL CRÉDITO, EN RELACIÓN CON OTROS PAÍSES

Gráfico 3. Crédito al sector privado como porcentaje del PIB, 2012.



Fuente: Banco Mundial.

ahorro se encuentran inactivas, lo que quiere decir que estas cuentas no registran movimientos en los últimos seis meses. El hecho de que el porcentaje de cuentas inactivas se haya mantenido en niveles altos en los últimos tres años sugiere que la utilización del producto pasivo más masivo es realmente baja¹⁰. Por el otro, el crédito dirigido al sector privado representó 49% del PIB en 2012, inferior a la cifra alcanzada por la mayoría de países de referencia, entre los que se encuentran Panamá (90%) y Chile (73%) (gráfico 3).

Es importante señalar que durante 2013 hubo avances importantes para fomentar la mayor utilización de produc-

tos financieros en el país. Se destaca la aprobación de la Ley de garantías mobiliarias por el Congreso de la República en el primer semestre de 2013, acción que estaba incluida en la Agenda Nacional de Competitividad (ANC) lanzada por el presidente Santos en julio de 2012 (cuadro 1). Esta Ley amplía el universo de garantías que están disponibles para contraer obligaciones crediticias, crea un registro electrónico de garantías centralizado y establece un esquema de ejecución extrajudicial ágil y eficiente¹¹. La adecuada reglamentación de esta Ley es fundamental para que se impacte de manera significativa el acceso a crédito por parte del sector privado colombiano,

en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, la SFC, a través de la Circular Externa 13 de 2013, aumentó el límite del monto de las operaciones débito de las cuentas de ahorro de trámite simplificado de dos a tres salarios mínimos mensuales. Adicionalmente, autorizó la tenencia de varias cuentas de ahorro de este tipo, con la restricción de poseer solamente una cuenta por entidad bancaria. Es importante señalar que estas medidas están en línea con la recomendación del CPC de flexibilizar los requisitos de este tipo de cuentas de ahorro, con el fin de fomentar la inclusión financiera (Consejo Privado de Competitivi-

10. El porcentaje de Cuentas de Ahorro Electrónicas inactivas (a través de las cuales se consignan los pagos de Familias en Acción) es 35% a junio de 2013.

11. Ver Asobancaria (2012, 23 de julio) y Consejo Privado de Competitividad (2012) para una mayor discusión.

dad, 2012]. De manera similar, tanto la SFC como el Banco de la República han avanzado en la reglamentación de los depósitos electrónicos en temas como encajes, administración de riesgos, definición de formatos para recolectar información relevante, entre otros¹².

Los depósitos electrónicos, y en menor medida las cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS), presentan una dinámica muy positiva, a pesar de su corto período de creación. Después de un poco más de dos años de su implementación (al primer trimestre de 2013), el país ya cuenta con 1,5 millones de depósitos electrónicos y alrededor de 20.000 CATS, lo cual equivale a alrededor de 8% de las cuentas de ahorro tradicionales del país¹³. De otro lado, Davivienda, AV Villas y Bancolombia tienen productos financieros móviles en el mercado que permiten hacer transferencias, consultas de saldo, retiros, pagos y recargas a celular, entre otras transacciones.

Productos no bancarios

El desarrollo del sistema financiero implica la creación y el fortalecimiento de nuevos mercados y productos diferentes a los ofrecidos tradicionalmente por las entidades bancarias. En efecto, el Índice de Desarrollo Financiero del WEF incluye un pilar llamado mercados financieros, el cual mide el desempeño de mercados diferentes al bancario, como el mercado de divisas, el mercado de derivados, el merca-

do de capitales y el mercado de bonos. En 2012, Colombia ocupó el puesto 50 entre 62 países y fue el cuarto mejor país latinoamericano clasificado, superado por Brasil (puesto 32), Chile (puesto 40) y México (puesto 46). Estos resultados señalan que el mercado de capitales colombiano es el que presenta un grado menor de desarrollo, pues el país ocupa la posición 45, mientras que alcanza los puestos 34, 35 y 38 en los mercados de bonos, de divisas y de derivados, respectivamente¹⁴.

Es evidente que el mercado de capitales colombiano se ha desarrollado significativamente en la última década. En efecto, entre 2000 y 2012 la capitalización bursátil como porcentaje del PIB se multiplicó por siete, al pasar de 10% a 71% del PIB, lo que ubica el país en el segundo puesto de la región en este indicador, después de Chile (117%).

No obstante lo anterior, lo cierto es que el mercado de capitales colombiano se encuentra rezagado con respecto a pares internacionales en términos de acceso y transaccionalidad. En cuanto al acceso, el número de empresas colombianas listadas en bolsa por 10.000 habitantes es sumamente bajo. Como se observa en el gráfico 4, en 2012 Colombia presentó 0,016 empresas listadas en bolsa por 10.000 habitantes, cifra ocho veces inferior a la alcanzada por Chile (0,129), y rezagada frente a los resultados de El Salvador, Paraguay, Perú y Brasil.

Estos datos indican que la utilización del mercado de capitales por par-

te de las empresas colombianas es sumamente limitado, lo cual se puede deber a los altos costos de acceso inherentes a los reglamentos de emisión, que son especialmente relevantes para pequeñas y medianas empresas, así como para emisores por una sola vez (proyectos de infraestructura, por ejemplo). Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) inició el diseño del segundo mercado, a través de la publicación para comentarios de un documento conceptual, con el objetivo de implementar un canal simplificado para emisiones dirigidas a inversionistas institucionales y reducir el costo de acceso al mercado de valores por parte de pequeñas y medianas empresas, así como de emisores por una sola vez¹⁵. Esta iniciativa es fundamental para incrementar el acceso al mercado de valores por parte de las pequeñas y medianas empresas pues, de acuerdo con ANIF (2013, 17 de abril), en la actualidad sólo una empresa de las *Small Caps* que cotizan acciones en la Bolsa de Valores de Colombia se puede clasificar como mediana.

Por su parte, el valor de las transacciones bursátiles en Colombia como porcentaje del PIB es relativamente bajo, lo que indica una escasa profundidad del mercado. Como se observa en el gráfico 5, y de acuerdo con el Banco Mundial, el valor de las transacciones en bolsa en Colombia representa 7% del PIB, lo que implica que el país sólo supera a Perú en este

12. En el último año la SFC expidió las Circulares Externas 43 y 46 de 2012 y 07 y 08 de 2013. Por su parte, el Banco de la República expidió la Resolución Externa No. 9 de 2012 y la Circular Reglamentaria DODM-147.

13. Es importante señalar que los depósitos electrónicos y las CATS son diferentes a las cuentas de ahorros tradicionales. El porcentaje se incluye sólo para ilustrar el dinamismo que han presentado estos dos productos que facilitan transacciones móviles.

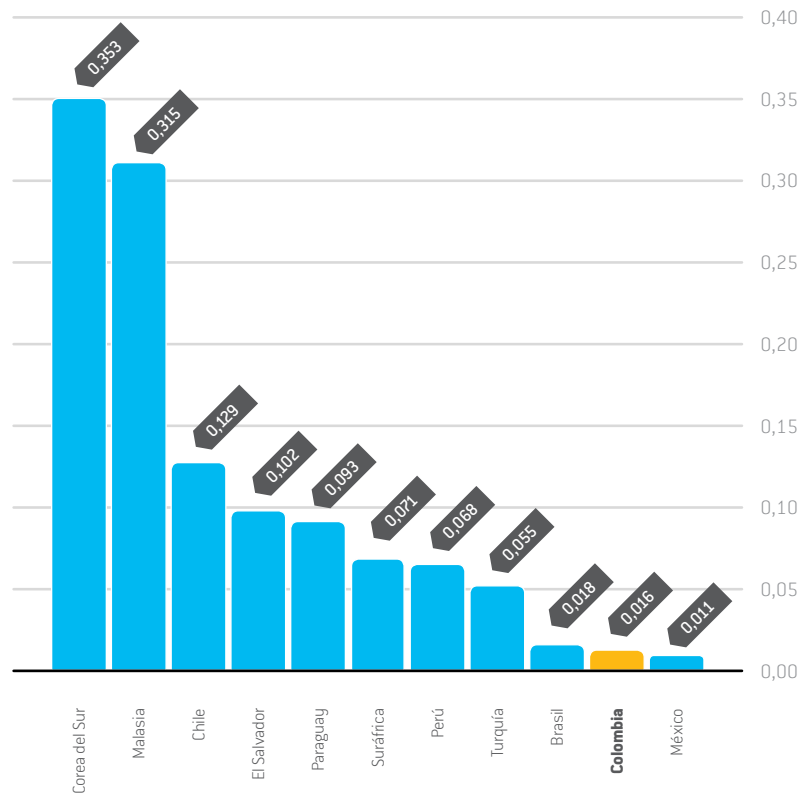
14. Cálculos del CPC. El puesto de Colombia se calcula como el promedio simple de los puestos que ocupó el país en las variables que miden el desempeño de cada mercado.

15. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013, julio).



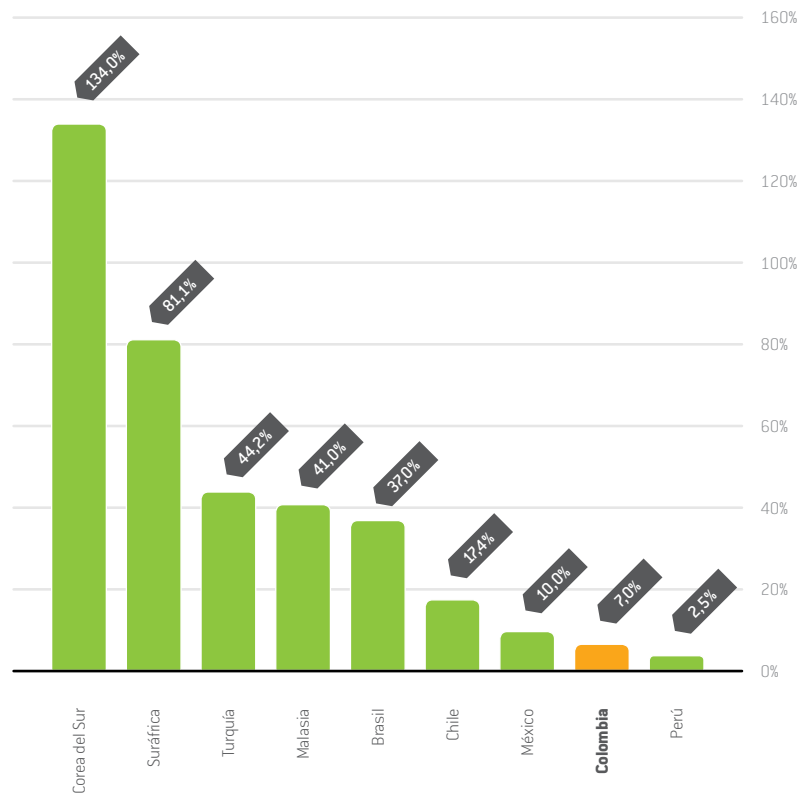
EL MERCADO DE CAPITALES COLOMBIANO SE ENCUENTRA REZAGADO CON RESPECTO A PARES INTERNACIONALES EN TÉRMINOS DE ACCESO Y TRANSACCIONALIDAD

Gráfico 4. Número de compañías listadas por 10.000 habitantes, 2011.



Fuente: Asobancaria.

Gráfico 5. Valor de las acciones transadas como porcentaje del PIB, 2012.



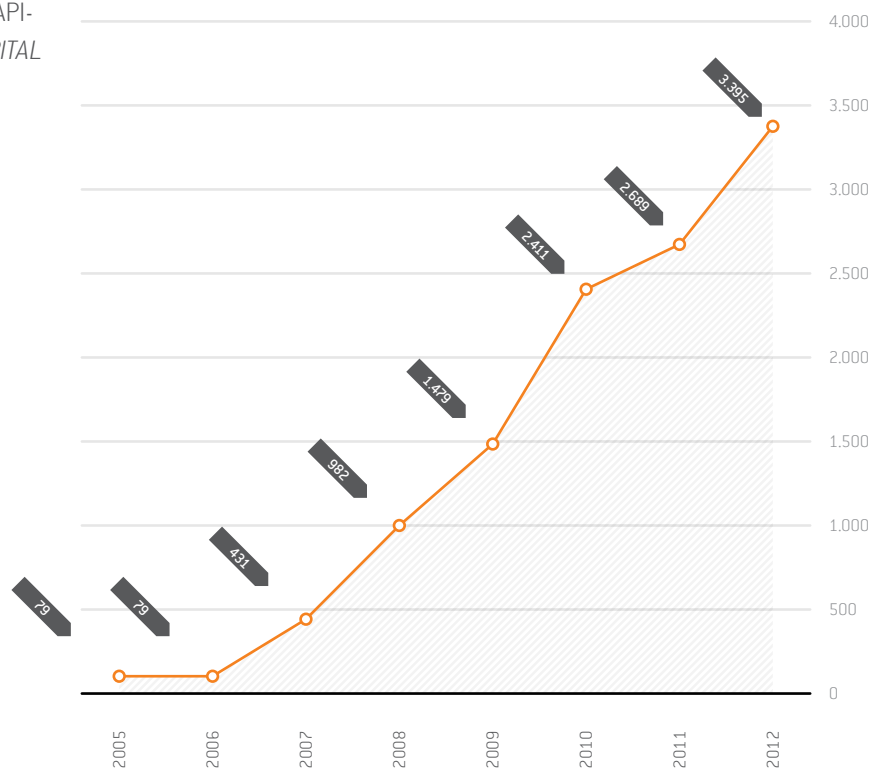
Fuente: Banco Mundial.



LA INDUSTRIA DE FONDOS DE CAPITAL PRIVADO Y DE VENTURE CAPITAL HA SIDO MUY DINÁMICA

Gráfico 6. Capital comprometido en fondos de capital privado y *venture capital* (US\$ millones).

Capital comprometido



Fuente: Bancóldex (2012).

indicador y que está muy rezagado con respecto a Brasil, Chile y México¹⁶.

El Gobierno nacional, liderado por el Minhacienda, inició una serie de iniciativas para incrementar la profundidad del mercado de capitales. Por el lado de la oferta, se destaca el trabajo para activar la oferta de valores emitidos en el exterior a inversionistas nacionales. La regulación incluye la definición de emisor extranjero; establece estándares mínimos para este tipo de jugadores relacionados con la revelación de información, con el gobierno corporativo y con la supervisión en la jurisdicción de origen, y homogeneiza las condiciones para el ofrecimiento de este

tipo de valores. A la fecha de publicación de este informe, el Minhacienda y la SFC están discutiendo un documento conceptual sobre este tema. De la misma manera, el Minhacienda está elaborando un proyecto de Decreto para comentarios del público para permitir el acceso, por parte de inversionistas locales, a las colocaciones en el mercado primario de emisores extranjeros participantes en el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). Esta iniciativa busca diversificar la base de activos disponibles para los inversionistas locales y hacer más atractivo el mercado para los emisores, a través de la expansión de la demanda potencial¹⁷.

Por el lado de la demanda, el Minhacienda expidió el Decreto 1242 de 2013, por medio del cual provee lineamientos relacionados con la administración y gestión de fondos de inversión colectiva, con la finalidad de promover el desarrollo de esta industria. De la misma manera, el Minhacienda expidió el Decreto 1243 de 2013, que reglamenta la actividad de custodia y que hace obligatoria la prestación independiente de esta actividad para los fondos de inversión colectiva.

Por otro lado, el desarrollo de la industria de fondos de capital privado y de *venture capital* juega un papel clave para irrigar recursos que permitan apalancar

16. Es importante señalar que el valor de las transacciones bursátiles como porcentaje del PIB en Colombia ha presentado un dinamismo muy significativo en la última década, al pasar de 0,3% del PIB en 2003 a 7% en 2012.

17. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013).

el crecimiento de iniciativas empresariales en etapas tempranas, las cuales son cruciales para la diversificación y la sofisticación del aparato productivo colombiano. Como se observa en el gráfico 6, el capital comprometido en fondos de capital privado y de *venture capital* creció a una tasa promedio anual de 104% entre 2005 y 2012, año en el que alcanzó US\$3.395 millones. De acuerdo con Bancóldex (2012), este capital está comprometido en 31 fondos y se concentra principalmente en infraestructura, inmobiliario y multisectorial¹⁸. A pesar de esta importante dinámica, la industria en Colombia continúa siendo relativamente pequeña, pues sólo representa 1% del total de la inversión en Latinoamérica, después de Brasil (79%), México (4%) y Perú (4%).

Es importante señalar que Bancóldex ha jugado un papel importante en el desarrollo de la industria de fondos de capital privado y de *venture capital*, a través del programa Bancóldex Capital. Este programa ha realizado siete compromisos de inversión por \$85.928 millones con corte a junio de 2013, los cuales han capitalizado 19 empresas en Colombia por un valor de \$335.920 millones, es decir, cuatro veces lo invertido por Bancóldex. Adicional al apoyo financiero, Bancóldex Capital, en el marco de un programa de asistencia técnica suscrito con el Fomin, ha realizado esfuerzos para fortalecer la industria de los fondos de capital privado y de *venture capital*, entre los cuales se destacan la creación de la Asociación Colombiana de Fondos de Capital Privado, la realización

de eventos de sensibilización a empresarios e inversionistas potenciales y el seguimiento y la búsqueda de inversionistas, tanto nacionales como internacionales.

Colombia mantuvo el cuarto puesto en Latinoamérica en el *LAVCA 2013 scorecard*, indicador que mide el desarrollo de la industria de fondos de capital privado y de *venture capital*, al obtener un puntaje de 61 sobre 100, después de Chile (76), Brasil (72) y México (67)¹⁹. Es importante señalar que el país incrementó su calificación en un punto, debido a una mejora en el puntaje de la dimensión de emprendimiento. Si bien esto es positivo, lo cierto es que otros países como República Dominicana, Perú y México lograron mejoras de 3, 2 y 2 puntos, respectivamente.

De acuerdo con este indicador, los desafíos más importantes que enfrenta el país para el desarrollo de esta industria están relacionados con las condiciones y la complejidad tributaria (ver capítulo Sistema Tributario), la protección de los derechos de propiedad intelectual, los procedimientos de declaración de bancarrota, el desarrollo del mercado de capitales, el sistema judicial (ver capítulo Justicia), y la calidad de los estándares contables. Con respecto a este último punto, vale la pena destacar que la expedición del Decreto 2784 de 2012, el cual estipula que la implementación plena de los estándares contables internacionales se completará en 2015, debe representar un incremento en la calificación del país, al reducir la brecha en esta dimen-

sión con respecto a Brasil, México, Chile y Perú²⁰. Es importante señalar que la culminación del proceso de armonización contable también contribuirá a dinamizar el mercado de capitales colombiano.

Educación financiera

Como es bien sabido, una estrategia de educación financiera es un pilar fundamental para incrementar la utilización adecuada de productos financieros por parte de la población. Varias entidades han hecho esfuerzos para mejorar las capacidades financieras de los colombianos. En la ANC se incluyó una acción para incluir un componente de educación financiera dentro de la educación formal desde los primeros años de escolaridad, el cual debe estar listo en el primer semestre de 2014. Esta acción se está implementando a través de una alianza público-privada entre el Ministerio de Educación y la Asobancaria (cuadro 1).

Por su parte, en julio de 2013 el Banco de la República y el Banco Mundial presentaron los resultados de la Encuesta Nacional sobre Conductas, Actitudes y Conocimientos Financieros, con el fin de indagar con mayor profundidad no sólo sobre los conocimientos financieros de la población, sino sobre sus actitudes y comportamientos financieros²¹. Definitivamente, la información recolectada sobre los patrones de los colombianos con respecto a la administración del dinero, la planificación financiera, las decisiones sobre productos financieros y los conocimientos financie-

18. Entre enero y junio de 2013 se cerraron siete fondos adicionales por un valor de US\$200 millones.

19. El *LAVCA Scorecard* mide 13 dimensiones que inciden en el desarrollo de la industria de fondos de capital privado y de *venture capital*. Para mayor información, ver LAVCA (2013).

20. La expedición de este Decreto está incluida en la ANC y, a pesar de los importantes retrasos en el proceso de armonización contable, es positivo que el país cuente con un cronograma definitivo.

21. Para mayor información, ver Banco Mundial (2013).

ros es un insumo muy valioso no sólo para complementar las estadísticas disponibles de inclusión financiera, sino para identificar las áreas más relevantes de intervención en materia de educación financiera.

Desde el sector privado, la Asobancaria ha invertido alrededor de \$15.000 millones para desarrollar contenidos y herramientas para la difusión de mensajes y recomendaciones prácticas en finanzas personales^{22, 23}.

Si bien estos esfuerzos son positivos, lo cierto es que sin la aprobación de una Estrategia Nacional de Educación Financiera que defina objetivos de largo plazo y que establezca los mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios, el avance del país en esta materia se queda corto (Consejo Privado de Competitividad, 2012). A pesar de la relevancia de la estrategia y al hecho de que han pasado más de cuatro años desde la aprobación del régimen de protección al consumidor financiero (Ley 1328 de 2009), el Gobierno nacional, en cabeza del Minhacienda y del Departamento Nacional de Planeación, todavía no ha aprobado el documento CONPES que contenga la estrategia, incluso incumpliendo la fecha estipulada en la ANC (diciembre de 2012)²⁴.

Costos de los productos financieros

Un sistema financiero desarrollado y alineado con la competitividad debe tener

costos que respondan a estructuras de costos y a regulaciones eficientes. Por un lado, la competencia y la rivalidad empresarial deben ser lo suficientemente intensas para que las entidades privadas mejoren sus procesos y ofrezcan productos superiores a menores costos para los consumidores²⁵. Por el otro, la regulación a la que está sujeta la industria debe ser eficiente y debe evitar la imposición de sobrecostos innecesarios para el cumplimiento de los objetivos de política pública, tales como la estabilidad del sistema y la prevención de lavado de activos. Es así como el proceso regulatorio debe escoger la alternativa que alcance el objetivo de política propuesto de manera adecuada, al menor costo posible para la industria y para los consumidores.

La medición y la comparación del costo de los productos financieros son tareas complicadas debido a que son productos con un alto grado de diferenciación y a la presencia de estructuras de precios complejas, que pueden incluir tanto costos administrativos (comisiones) como tasas de interés. En Colombia, entidades como la SFC, la Asobancaria y ANIF construyen índices de costos de productos financieros, los cuales permiten identificar la evolución de los costos de diferentes productos financieros en el país. Internacionalmente, una medida utilizada para medir los costos de los productos financieros es el margen financiero neto²⁶. De

acuerdo con datos del Banco Mundial, Colombia tuvo un margen financiero neto de 5,1% en 2011, cifra levemente inferior al promedio de países de referencia y de los principales países latinoamericanos (5,3%), como se observa en el gráfico 7. Si bien los costos de los productos financieros en Colombia (medidos a través del margen financiero neto) no son los más altos entre países de referencia, tampoco se puede afirmar que estén completamente alineados con una mayor competitividad del país, especialmente frente a países con los que Colombia quiere incrementar sus relaciones comerciales y de inversión, como Malasia, Corea del Sur, Suráfrica, México y Turquía.

Aunque el margen financiero neto depende de variables que difícilmente pueden ser controladas por las entidades financieras o por los reguladores, como el riesgo país o regional²⁷, lo cierto es que existen algunas áreas regulatorias donde el país puede mejorar para hacer más intensa la competencia y disminuir los costos de los productos financieros. Como lo analizó el Consejo Privado de Competitividad (2012), las inversiones forzosas, los límites a la tasa de interés, el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), y el monopolio del Banco Agrario para el recaudo de los depósitos judiciales son ejemplos de medidas que están vigentes en la actualidad y que, a pesar de que buscan

22. Para mayor información, ver Asobancaria (2013, julio).

23. Es importante señalar que otras entidades también han llevado a cabo esfuerzos importantes en materia de educación financiera. Tal es el caso de Finagro, Fasecolda, Fogafín y el Banco de la República.

24. A la fecha de publicación de este informe, se cuenta con una estructura de contenido para el documento CONPES, la cual está siendo discutida con diferentes entidades del Gobierno nacional.

25. Para una compilación de diferentes medidas de concentración y rentabilidad de la banca colombiana, ver Asobancaria (2013, 29 de abril). Para una discusión sobre la competencia en la banca, ver Asobancaria (2013, 6 de agosto) y Banco de la República (2012, septiembre).

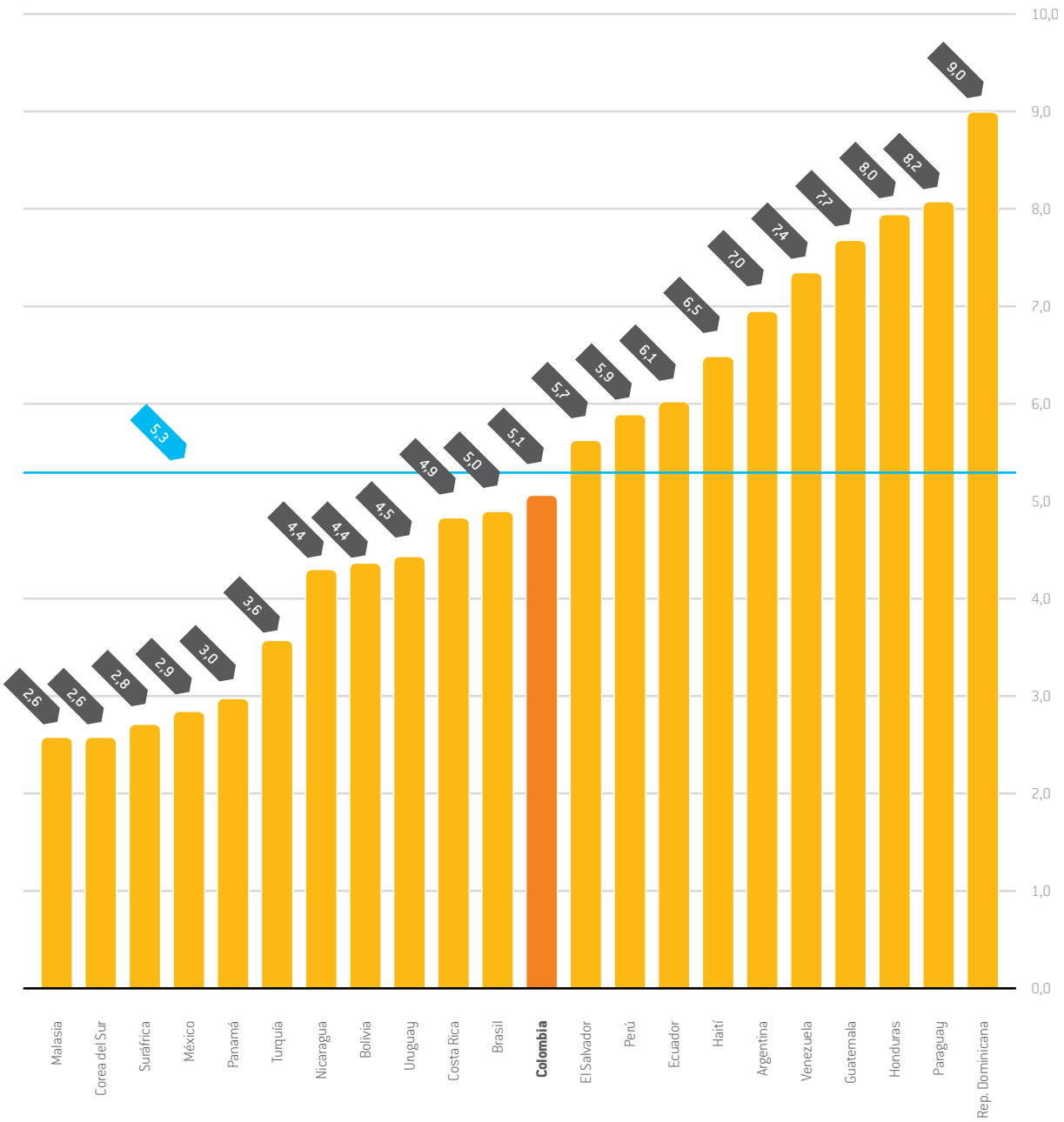
26. El margen financiero neto se define como la razón entre los ingresos netos causados por intereses y los activos que generan interés. Esta medida sólo tiene en cuenta los costos asociados a las tasas de interés y deja por fuera las comisiones y cargos administrativos de los productos.

27. Asobancaria (2013, 22 de julio).



SI BIEN EL MARGEN FINANCIERO COLOMBIANO NO ES DE LOS MÁS ALTOS, ES DESEABLE QUE SE DISMINUYA CON EL FIN DE INCREMENTAR LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Gráfico 7. Margen financiero neto, 2011 (%).



Fuente: Banco Mundial.



Países de referencia



Colombia



Promedio



Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad relacionados con el Sistema Financiero (primer semestre de 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Promover la toma de decisiones informadas sobre productos financieros	Implementar un Programa de Educación Económica y Financiera para desarrollar competencias que permitan a la población tomar decisiones responsables, informadas y autónomas en contextos económicos y financieros.			A pesar de los avances que han hecho el Ministerio de Educación y Asobancaria relacionados con el programa de educación económica y financiera, el avance de este grupo de acciones es insatisfactorio debido al retraso significativo del documento CONPES que contiene la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera.
	Implementar la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera, en cumplimiento de la Ley 1328 de 2009.			
Incrementar acceso a servicios financieros	Mejorar el acceso a servicios financieros a través de la consolidación de un sistema unificado de garantías: expedir la Ley de Garantías Mobiliarias.			Falta la adecuada reglamentación de la Ley de Garantías Mobiliarias para que esta acción se considere como terminada.
Avanzar en la convergencia hacia estándares internacionales de contabilidad	Expedir decretos de convergencia para entidades que coticen en bolsa y financieras.			Si bien se expedieron los decretos, a partir de 2014 se inicia el proceso de transición, pues las entidades deben reportar la contabilidad bajo el esquema vigente y el nuevo. A partir del 1 de enero de 2015 comienza a regir de forma obligatoria la aplicación de los nuevos estándares de contabilidad.

	Sin avances y/o retrasos significativos		Avance satisfactorio
	Avance con retrasos		Acción terminada

Fuente: Análisis del Consejo Privado de Competitividad, con información de DNP-Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

cumplir objetivos de política pública, encarecen los productos financieros^{28, 29}.

Es importante señalar que la mayor atención de la sociedad sobre los costos de los productos financieros ha permitido que se adelanten iniciativas en el sentido correcto, como la mayor difusión de infor-

mación sobre las tarifas de los servicios financieros de los establecimientos de crédito, cuyo resumen por tipo de producto y entidad es publicado mensualmente por la SFC a través de un aplicativo en su página de internet que incluso permite simular tarifas para productos específicos. No

obstante, esta mayor atención de la sociedad también puede impulsar iniciativas, en especial legislativas, que, además de ser nocivas para el adecuado funcionamiento del sistema financiero, no disminuyen los costos de manera sostenible y no mejoran la inclusión financiera³⁰.

28. Con respecto al límite de las tasas de interés, es importante señalar que el CPC considera que esta política afecta negativamente la inclusión financiera e impide una mayor competencia en la banca, a pesar de la implementación de límites diferenciados por tipo de crédito. En particular, es preocupante que los créditos de consumo y los créditos comerciales no tengan una tasa diferenciada. Por su parte, las inversiones forzosas tienen el objetivo de solucionar fallas de mercado que limitan el flujo de financiamiento hacia el sector agropecuario. Si bien este objetivo de política es razonable, las inversiones forzosas generan ineficiencias y sobrecostos en la industria bancaria que afectan negativamente la inclusión financiera.

29. Asobancaria (2013, 22 de julio) analiza otros factores que reprimen el sistema financiero como los encajes bancarios, los cuales no son incluidos en este informe porque éstos son una medida generalmente aceptada para garantizar la estabilidad del sistema financiero.

30. Un ejemplo es el proyecto de Ley No.172 de 2012, por medio del cual se determinan los costos para algunos productos financieros como las cuentas de ahorro. A juicio del CPC, el establecimiento de costos por vía legal, sin tener en cuenta el adecuado funcionamiento del sistema financiero, no sólo no soluciona el problema de costos financieros sino que afecta negativamente la inclusión financiera al generar desabastecimiento de productos.

RECOMENDACIONES

SOLIDEZ

Como se analizó anteriormente, el sistema financiero colombiano se caracteriza por su estabilidad y su solidez. No obstante, la evaluación que realizaron el FMI y el Banco Mundial recientemente incluye una serie de recomendaciones para fortalecer la estabilidad del sistema en áreas como regulación bancaria, regulación del mercado de valores, política prudencial y manejo de liquidez, entre otras. A pesar de que el análisis exhaustivo de todas las recomendaciones incluidas en esta evaluación está por fuera del alcance de este capítulo, el CPC considera importante respaldar explícitamente las propuestas concernientes a la independencia de la SFC y a su capacidad para supervisar las compañías *holdings* de conglomerados financieros. Por un lado, el CPC considera fundamental incrementar la independencia de la SFC, mediante la adopción de períodos fijos del superintendente y la inclusión de razones explícitas de remoción del cargo en la Ley³¹. Por el otro, el CPC se une a la recomendación del FMI y del Banco Mundial de aprobar una Ley que extienda el alcance regulatorio a compañías *holdings* de instituciones financieras, lo cual tiene el objetivo de que las compañías controlantes de entidades vigiladas puedan ser supervisadas con el mismo alcance con el que se supervisa cualquier otra entidad sometida al control y la supervisión de la SFC. Por lo tanto, esta Ley representará una mayor transparencia en las transaccio-

nes entre relacionados y la convergencia a mejores prácticas internacionales en materia de supervisión.

En términos generales, el CPC recomienda que la implementación de las sugerencias hechas por el FMI y el Banco Mundial incluya un análisis costo-beneficio robusto con el fin de escoger las alternativas de política y de regulación que cumplan el objetivo propuesto al menor costo posible, tanto para la industria como para los consumidores financieros.

ACCESO Y USO DE PRODUCTOS FINANCIEROS

Si bien el país ha avanzado de manera importante en la expansión de la cobertura geográfica de los puntos de contacto entre entidades y consumidores financieros, lo cierto es que se debe redoblar esfuerzos para incrementar el uso de los productos financieros.

Para incrementar la proporción de la población con acceso a productos financieros, es fundamental el fortalecimiento de productos transaccionales móviles. En efecto, este tipo de productos tiene la ventaja de satisfacer necesidades puntuales de los clientes (por ejemplo, hacer pagos o recargar el celular) a un costo bajo, debido al aprovechamiento de la infraestructura de telecomunicaciones y a regulaciones más livianas en comparación con las de otros productos como las cuentas de ahorro. Dado el importante crecimiento de los depósitos electrónicos y la existencia de tres productos móviles en el mercado, es importante que el anteproyecto de Ley “pague fácil-pague digi-

tal” incentive aún más la oferta de este tipo de productos e intensifique la competencia entre entidades oferentes. No obstante, el CPC considera que el diseño de esta Ley debe ser lo suficientemente cuidadoso para no generar condiciones que propicien condiciones de arbitraje regulatorio entre diferentes tipos de competidores, lo cual desincentivaría la oferta de productos novedosos por parte de la industria que enfrenta una regulación más compleja y costosa.

Con respecto a la Ley de garantías mobiliarias, es fundamental que su reglamentación sea expedita y suficientemente clara. En particular, la reglamentación debe definir los requisitos para que los bienes puedan ser incluidos en el registro único de garantías, debe establecer los mecanismos necesarios para que el registro único de garantías contenga la información veraz de las garantías de manera actualizada y debe garantizar que el acceso a dicho registro sea expedito. Adicionalmente, debe estipular lineamientos que guíen la valoración de estas garantías por parte de los establecimientos financieros. A juicio del CPC, en la medida en que la reglamentación logre resolver estos retos, la Ley de garantías mobiliarias dinamizará el acceso al crédito productivo de manera efectiva.

A pesar de la necesidad de ampliar el acceso a crédito por parte de las pequeñas y medianas empresas, el CPC considera que es contraproducente alcanzar este objetivo mediante mandatos legales, los cuales sólo generan un inadecuado funcionamiento del sistema financiero y un consecuente encarecimiento de los productos fi-

31. Actualmente el superintendente financiero es un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que el presidente de la República puede removerlo por razones políticas.



nancieros. En este contexto, el CPC recomienda al Gobierno nacional y al Congreso de la República abstenerse de aprobar iniciativas que impongan mandatos a las entidades financieras para dirigir crédito a sectores o tipo de empresas específicas³².

En cuanto al mercado de capitales, a pesar de las diferentes iniciativas que viene impulsando el Minhacienda para mejorar la oferta, la demanda y la gestión de riesgos en dicho mercado, lo cierto es que el país sigue sin contar con una estrategia de promoción de este mercado con objetivos de largo plazo. Sin la formalización de esta estrategia, se dificulta la evaluación de las iniciativas actuales, pues son inciertos los objetivos que tiene el país en el largo plazo. En este contexto, se puede correr el riesgo de que las iniciativas actuales, las cuales buscan solucionar problemas puntuales del mercado, no tengan el impacto esperado sobre el desempeño del mercado de capitales. Adicionalmente, la ausencia de esta estrategia limita la capacidad del Gobierno para iniciar debates sobre temas estructurales que afectan el mercado de capitales, como el tributario y el cambiario. En este contexto, y de acuerdo con el Consejo Privado de Competitividad (2012), se recomienda “que el Gobierno, junto con la industria financiera, construyan una visión de largo plazo para el mercado de capitales colombiano y prioricen los cambios regulatorios requeridos para lograr los objetivos propuestos. La

existencia de esta estrategia definiría los derroteros de largo plazo de la política pública sobre este importante tema y establecería un marco de acción integral y consistente en el tiempo para las diferentes entidades gubernamentales”.

Por su parte, la industria de fondos de capital privado y de *venture capital* debe ser promovida de manera más decidida, pues, como se analizó anteriormente, el desarrollo de esta industria en Colombia presenta rezagos en relación con los países líderes de la región. Por un lado, el país debe mejorar el desempeño de sectores transversales que son claves para el desarrollo de esta industria, como el sector justicia (ver capítulo Justicia), el sistema tributario (ver capítulo Sistema Tributario) y la corrupción (ver capítulo Corrupción). Por otro lado, el Gobierno debe solucionar obstáculos particulares al desarrollo de este tipo de fondos, por lo que se recomienda establecer una estrategia que i) incremente la participación de inversionistas institucionales, ii) desarrolle mecanismos de salida de inversiones más ágiles y eficientes, y iii) fomente la creación y el crecimiento de fondos enfocados en apoyar empresas en etapas tempranas, lo que se puede lograr a través de incentivos tributarios bien diseñados (ver capítulo Sistema Tributario).

Finalmente, y como se mencionó anteriormente, un adecuado programa de educación financiera es crucial para incrementar la inclusión financiera de la población. Dada la importancia de esta

acción y su inclusión en la ANC, es preocupante que el país todavía no cuente con una Estrategia Nacional de Educación Financiera, con objetivos de largo plazo y con canales de coordinación formales entre las diferentes entidades, públicas y privadas, encargadas de llevarla a cabo. Si bien las iniciativas que ha hecho el Ministerio de Educación, la Asobancaria, el Banco de la República y el Banco Mundial, entre otras entidades, son contribuciones valiosas, la ausencia de esta estrategia dificulta seriamente el avance del país en este tema. Por lo tanto, el CPC reitera la necesidad de formalizar el documento CONPES con esta estrategia, que incluya sus objetivos de largo plazo; que determine los arreglos institucionales que aseguren la correcta coordinación entre las entidades, tanto públicas como privadas, y que garantice los recursos que sean necesarios para alcanzar las metas propuestas.

COSTOS FINANCIEROS

El mejoramiento de la regulación financiera es un elemento clave para que los costos de los productos financieros disminuyan en el país³³. Efectivamente, el CPC ha identificado al menos tres regulaciones específicas que reprimen el adecuado funcionamiento del sistema financiero y que deben ser eliminadas o, al menos, reemplazadas por políticas alternativas menos costosas para la industria y para los consumidores financieros: las inversiones forzosas, el límite

32. Un ejemplo de estas iniciativas es el proyecto de Ley 218 de 2013, el cual estipula que los establecimientos bancarios deberán destinar no menos de 5% total de su presupuesto de colocación para microcréditos, y de ese porcentaje al menos 50% deberá ser destinado a los estratos 1, 2 y 3 de la población. Este proyecto de Ley fue archivado por tránsito de legislatura, al no haber tenido un debate durante la Legislatura 2013-2014.

33. Esta sección se enfoca en el impacto de la regulación sobre los costos de los productos financieros. Claramente, estos costos también dependen de otros factores como el grado de competencia y de rivalidad empresarial. Para una mayor discusión sobre los retos que tiene el país en materia de competencia, ver el capítulo Promoción y Protección de la Competencia de este informe.

Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones relacionadas con el Sistema Financiero.



No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Ley para definir períodos fijos para el superintendente financiero y razones explícitas para su remoción.	Corto	Aprobación de la Ley por parte del Congreso de la República.	Minhacienda, Superintendencia Financiera de Colombia.
2	Ley para regular a compañías <i>holdings</i> de instituciones financieras.	Corto	Aprobación de la Ley por parte del Congreso de la República.	Minhacienda, Superintendencia Financiera de Colombia.
3	Reglamentación Ley de Garantías Mobiliarias.	Corto	Decretos reglamentarios expedidos.	Minhacienda, Superintendencia Financiera de Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Supersociedades.
4	Documento con política de promoción del mercado de capitales.	Mediano	Documento borrador de CONPES concertado entre las diferentes entidades públicas y listo para divulgación y socialización con sector privado.	Minhacienda, Superintendencia Financiera de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
5	Estrategia Nacional de Educación Financiera.	Corto	Aprobación de documento CONPES. Expedición del Decreto que crea la instancia interinstitucional para la ejecución y la coordinación de la Estrategia Nacional de Educación Financiera.	Minhacienda, Departamento Nacional de Planeación.
6	Eliminación o modificación de regulaciones que imponen costos innecesarios a los productos financieros o que restringen la competencia en el sistema financiero.	Largo	Documento de análisis costo-beneficio sobre las siguientes regulaciones: límites a las tasas de interés, inversiones forzosas, monopolio del Banco Agrario sobre recaudo de depósitos judiciales. Con respecto a los límites a las tasas de interés, se espera que por lo menos se establezcan límites diferenciados para los créditos comerciales y para los créditos de consumo. Identificación de otras regulaciones que, potencialmente, pueden generar sobrecostos innecesarios o restringir competencia en el sistema financiero.	Minhacienda, Minagricultura, Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Industria y Comercio. Minhacienda, Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Industria y Comercio.



a las tasas de interés, y el monopolio del Banco Agrario sobre el recaudo de los depósitos judiciales. A juicio del CPC, estas tres medidas encarecen los productos financieros y limitan la competencia en este mercado. Por lo tanto, el CPC recomienda que el Gobierno nacional realice una evaluación costo-beneficio de estas regulaciones (y de otras que se identifiquen) con el fin de determinar si han sido exitosas para alcanzar sus objetivos de política y, sobre todo, si son la mejor alternativa de política al imponer los menores costos posibles a la industria y a los consumidores financieros para alcanzar dichos objetivos.

Hacia adelante, es fundamental que el proceso regulatorio del sistema financiero incluya el impacto en costos como una variable relevante y que responda más rápidamente a los cambios del mercado. En este sentido, la Unidad de Regulación Financiera, recientemente creada, es fundamental para que el proceso regulatorio mejore, tanto en tiempos como en calidad.

Finalmente, el CPC recomienda al Gobierno nacional y al Congreso de la República evitar la aprobación de iniciativas que por vía legal determinen los costos de los diferentes productos financieros. Usualmente, este tipo de medidas no soluciona el problema que busca resolver y afecta negativamente el funcionamiento del sistema financiero, lo que causa más costos que beneficios para la sociedad. En vez de aprobar este tipo de leyes, tanto el Gobierno como el Congreso deben mejorar la aplicación de la política de promoción y protección de la competencia, a través de una Superintendencia de Industria y Comercio independiente y con mayores recursos (ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia).



REFERENCIAS

- 1 ANIF (2012, 17 de septiembre). *Basilea III y el Sistema Bancario Colombiano. Informe Semanal, 1140*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 2 ANIF (2013, 17 de abril). *Mercado de Capitales y Pymes*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 3 ANIF (2013, 6 de mayo). *Evaluación del Sistema Financiero Colombiano: conclusiones del FSAP. Informe Semanal, 1169*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 4 Asobancaria (2012, 23 de julio). *Garantías mobiliarias: necesidad de una regulación integral y actualizada. Semana Económica*. Bogotá, D.C.
- 5 Asobancaria (2013). *Informe de inclusión financiera Colombia 2012*. Bogotá, D.C.
- 6 Asobancaria (2013, 29 de abril). *¿Hay competencia en la banca colombiana? Semana Económica*. Bogotá, D.C.
- 7 Asobancaria (2013, 22 de julio). *Costos de la represión financiera en Colombia. Semana Económica*. Bogotá, D.C.
- 8 Asobancaria (2013, 6 de agosto). *Competencia en la banca y beneficios para el país. Semana Económica*. Bogotá, D.C.
- 9 Asobancaria (2013, julio). *Comentarios de Asobancaria al informe "Capacidades financieras en Colombia", del Banco Mundial*. Bogotá, D.C.
- 10 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia (2013). *Reporte de Inclusión Financiera 2012*. Bogotá, D.C.: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia.
- 11 Banco de la República (2012, septiembre). *Inclusión financiera en Colombia. Informe Especial de Estabilidad Financiera*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- 12 Banco de la República (2012, septiembre). *Concentración y competencia en el mercado financiero. Informe Especial de Estabilidad Financiera*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- 13 Banco Mundial (2013, julio). *Capacidades financieras en Colombia: resultados de la Encuesta Nacional sobre Conductas, Actitudes y Conocimientos Financieros 2012*. Bogotá, D.C.: Banco Mundial.
- 14 Bancóldex (2012). *Catálogo de fondos de capital privado en Colombia*. Bogotá, D.C.
- 15 Consejo Privado de Competitividad (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 16 CGAP (2013). *Incentivos para la Apertura de Corresponsales No Bancarios de la Banca de Oportunidades en Colombia*.
- 17 Congreso de la República. *Proyecto de Ley 218 de 2013. Por medio de la cual se ordena a los establecimientos bancarios facilitar el acceso a los servicios de microcrédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos*.
- 18 Decreto 2784 de 2013. *Por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 19 Decreto 1242 de 2013. *Por el cual se sustituye la Parte 3 del Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la administración y gestión de los fondos de inversión colectiva*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 20 Decreto 1243 de 2013. *Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la actividad de custodia de valores y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 21 FMI (2013). *Colombia: Financial System Stability Assessment. IMF Country Report, 13/50*. Fondo Monetario Internacional

- 22** LAVCA (2013). *2013 Scorecard: the private equity and venture capital environment in Latin America*. The Latin American Private Equity and Venture Capital Association.
- 23** Minhacienda (2013, julio). *Perspectivas, retos y oportunidades del mercado de capitales en Colombia*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 24** Superintendencia Financiera de Colombia (2013). *Circular Externa 13: modifica las instrucciones relativas a las cuentas de ahorro con trámite simplificado y del numeral 1° de la Circular Externa 007 de 2013*. Bogotá, D.C.: Superintendencia Financiera de Colombia.
- 25** WEF (2012). *The Financial Development Report 2012*. Geneva: World Economic Forum.
- 26** WEF (2013). *Global Competitiveness Report 2013-2014*. Geneva: World Economic Forum.





SISTEMA TRIBUTARIO



Tarifa total de impuestos como porcentaje de las utilidades, 2012. Puesto entre 146 países (donde 1 indica el país con menor tarifa total de impuestos como porcentaje de las utilidades).

Nota: Esta variable es una combinación de impuestos sobre la renta (porcentaje de utilidades) y otro impuestos.

Fuente: WEF (2013).



Desde el punto de vista de competitividad, el gran reto de un sistema tributario es minimizar las distorsiones que impone la introducción de impuestos, al tiempo que se logran los objetivos de estabilidad de las finanzas públicas y de una sociedad más equitativa. En línea con esta perspectiva, en Colombia, el sistema tributario se fundamenta en tres principios constitucionales: equidad¹, eficiencia² y progresividad³.

El año pasado se aprobó la Reforma Tributaria (Ley 1607 de 2012), cuyo objetivo principal era mejorar la distribución de la carga tributaria, al favorecer a las personas de menores ingresos y facilitar la inclusión de la población más vulnerable a la economía formal. Es importante destacar que la pasada Reforma abordó temas estructurales para la competitividad del país. Un gran logro, en este sentido, fue la eliminación parcial de los impuestos parafiscales, con lo cual sin duda se reducen los costos laborales no salariales, y se deberá generar un impacto directo sobre la formalidad. Con satisfacción se puede decir que varias de las recomendaciones que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) ha hecho en distintas oportunidades fueron incluidas en la Reforma.

No obstante estos avances, se le critica a la Reforma el no haber aprovechado

la oportunidad para generar un incremento en el recaudo. En el contexto internacional, Colombia registra la menor tasa de recaudo como porcentaje del PIB frente a países de referencia (gráfico 1). En particular, si se quiere implementar una agenda de competitividad como la que se plantea en este Informe⁴, los recursos con los que hoy cuenta el país resultan insuficientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este capítulo es evaluar algunos de los efectos de la pasada Reforma Tributaria –la cual fue uno de los compromisos incluidos en la Agenda Nacional de Competitividad (ANC) (ver cuadro 1)– desde la perspectiva de los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Así mismo, a la luz de estos principios, se analiza el tema tributario de los niveles departamental y municipal. Posteriormente, se

formulan algunas recomendaciones dirigidas al cumplimiento de estos principios y a que Colombia se pueda convertir en uno de los tres países más competitivos de América Latina.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

IMPUESTOS DEL ORDEN NACIONAL

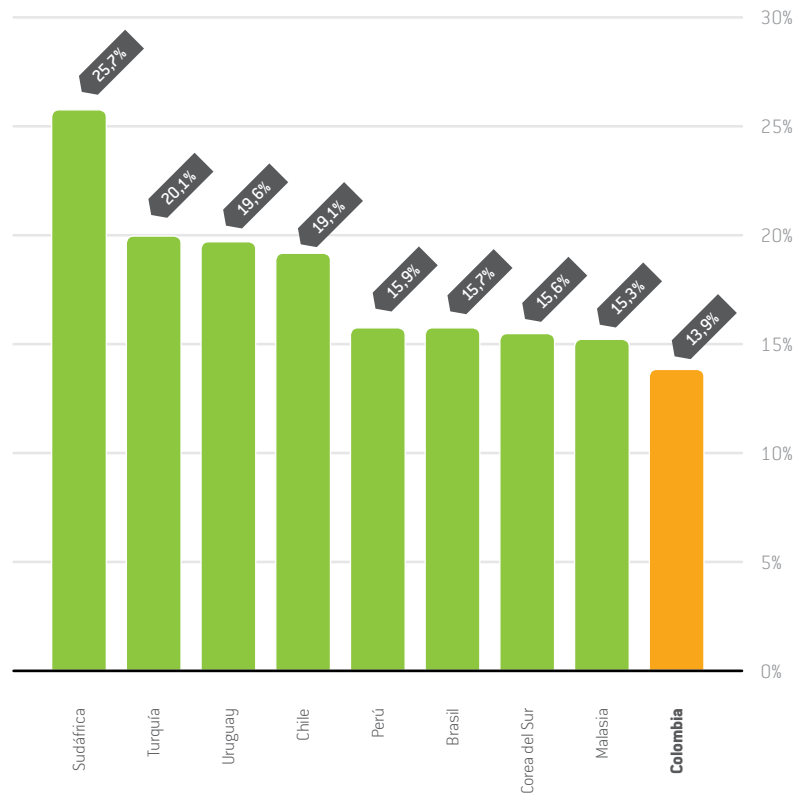
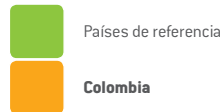
Renta

El impuesto a la renta y complementarios es el más representativo del sistema tributario colombiano –en 2012 representó 46,1% de los ingresos nacionales⁵. En relación con este impuesto, la Reforma Tributaria incorporó modificaciones importantes tanto para personas naturales como para personas jurídicas.

1. Equidad entendida como la existencia de condiciones de igualdad en las cargas tributarias para contribuyentes con similar capacidad económica (también conocida como equidad horizontal).
2. Hace referencia a la minimización de las distorsiones sobre las decisiones de los agentes económicos y, por lo tanto, a la menor desviación del óptimo social arrojado por un escenario sin impuestos.
3. Por progresividad se entiende una función creciente de las obligaciones impositivas a medida que se incrementa el nivel de ingresos de los agentes (también conocida como equidad vertical).
4. La cual requiere inversiones considerables en diferentes aspectos como educación; salud; infraestructura, transporte y logística; tecnologías de la información y telecomunicaciones; política de cambio estructural, entre otros.
5. Fuente: DIAN.

COLOMBIA PRESENTA LA MENOR TASA DE RECAUDACIÓN CON RESPECTO A LOS PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 1. Tasa de recaudación como porcentaje del PIB, 2011.



Nota: La recaudación impositiva se refiere a las transferencias obligatorias al Gobierno central con fines públicos. Se excluyen ciertas transferencias obligatorias como las multas, sanciones y la mayoría de las contribuciones al seguro social. Los reembolsos y correcciones de ingresos tributarios recaudados por error se consideran ingreso negativo.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas y archivos de datos, y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE.

Renta para personas naturales

La Reforma introdujo un nuevo sistema para la determinación de la renta de los empleados: el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), que –aunque bastante complejo– cambió las cargas tributarias, al darle una mayor progresividad al impuesto que tributa este tipo de personas. Para los empleados cuyos ingresos mensuales son inferiores a \$12 millones –alrededor de 20,4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV)–, las tasas efectivas se redujeron de 3% y 5% a tasas entre 0,1% y 5%.

Para empleados con ingresos entre \$12 millones y \$22 millones –es decir, entre 20,4 SMMLV y 37,3 SMMLV–, las tasas efectivas se incrementaron de 5% a tasas entre 5% y 10%. Y para los empleados con ingresos mayores, las tasas pasaron de 5% a tasas entre 25% y 27%. Se estima que esta modificación reduzca el recaudo de los empleados con ingresos entre \$4 millones y \$12 millones –es decir, entre 6,8 SMMLV y 20,4 SMMLV–, pero eleve el recaudo de los empleados con ingresos superiores a \$12 millones (ANIF, 2013).

Adicionalmente, el establecimiento de nuevas condiciones y topes para

obtener beneficios tributarios⁶ introduce mayor progresividad al impuesto de renta, en la medida en que los trabajadores con capacidad de pago superior eran quienes más se beneficiaban de estas exenciones y deducciones.

Ahora bien, la Reforma generó diferencias de tratamiento que atentan contra los principios de equidad y progresividad. Desde ningún punto de vista es válido que el impuesto de renta sólo cobije a los empleados y no a todas las personas naturales, como se planteaba en el texto original de la Reforma. Esto implica que el resto de personas naturales,

6. Se estableció un tope máximo de 3.800 Unidad de Valor Tributario (UVT) –aproximadamente \$102 millones anuales– para los aportes que realicen los trabajadores a los Fondos de Pensiones (FP) y/o cuentas de Ahorro y Fomento a la Construcción (AFC). Así mismo, se impuso como mínimo mantener por 10 años dichos aportes, salvo cuando sean retirados para la adquisición de vivienda o se cumplan los requisitos para acceder a pensión. La Ley 1607 estableció que estos aportes sólo podrán ser tenidos en cuenta en la depuración ordinaria del impuesto a la renta y no en la del IMAN.



es decir, los trabajadores por cuenta propia⁷, continúan tributando bajo el antiguo régimen ordinario, que les ofrece un esquema más generoso. También llama la atención el tratamiento que da la nueva Ley a los trabajadores por cuenta propia con ingresos entre 1.400 y 27.000 Unidades de Valor Tributario (UVT) –es decir, entre \$37,5 millones y \$725 millones por año–, los cuales pueden utilizar el sistema del Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS) –otro nuevo sistema que se introduce en la Ley–, que resulta significativamente más favorable que el régimen ordinario⁸. Por lo tanto, si bien se mejoró la progresividad del impuesto de renta para el caso de los empleados, el establecimiento de diferencias entre los tipos de personas naturales va en contra no sólo de este principio, sino también del principio de equidad horizontal.

Un aspecto positivo de la Reforma fue la ampliación –aunque no en la magnitud en la que se esperaba– de la base gravable del impuesto de renta mediante una reducción del umbral a partir del cual se comienza a tributar, al definir que las personas que ganan 1.548 UVT –hoy equivalentes aproximadamente a más de \$41,5 millones anuales, es decir, alrededor de US\$21.800– son sujetas del IMAN⁹. Si bien es acertada esta ampliación de la base, aún se evidencia un rezago frente al

umbral promedio de Latinoamérica, el cual se acerca a US\$15.000 (Moller, 2012).

Renta para personas jurídicas

La Reforma Tributaria dividió el impuesto de renta para personas jurídicas en dos partes: por un lado, redujo la tarifa del impuesto de 33% a 25%¹⁰ y, por otro lado, introdujo un nuevo impuesto llamado impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) de 9% para los tres primeros años –a partir de 2013– y de 8% para los años subsiguientes¹¹. Este tributo se creó para compensar la eliminación de los impuestos parafiscales por concepto de ICBF, SENA y salud para los trabajadores que ganan menos de 10 salarios mínimos¹².

Aunque la Reforma no suprimió en su totalidad los impuestos parafiscales y los aportes que realizan los empleadores a la salud, la reducción de la excesiva carga tributaria sobre la nómina –la cual se había convertido en uno de los principales incentivos a la informalidad (ver capítulo Informalidad y Mercado Laboral)– es un gran avance en materia de formalización. Sin embargo, es infortunada la permanencia del impuesto parafiscal que financia las cajas de compensación bajo el argumento de que se trata de empresas privadas que no pueden ser financiadas con recursos del Estado. Incluso, de ser válido este

argumento, se pudo haber buscado alternativas legales para solventarlo. En efecto, no es del todo claro por qué la misma tesis no aplica para el caso de la salud, en el que se financian igualmente con recursos del Estado a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) privadas.

La creación del CREE y la eliminación parcial de los impuestos parafiscales le introducen mayor eficiencia al sistema tributario, en la medida en que se reduce la carga tributaria sobre la contratación formal. Es importante resaltar que el impacto de estos ajustes sobre la tributación de una empresa dependerá de su función de producción. El alivio tributario para una empresa intensiva en mano de obra será mayor que para una empresa intensiva en capital.

Otro elemento que genera interrogantes son las rentas de destinación específica atadas al CREE para financiar el SENA y el ICBF. Si bien es evidente que se requieren recursos suficientes para financiar estas entidades, no es conveniente que se haya renunciado a exigir mayor eficiencia y efectividad del gasto por parte de ellas. En este mismo sentido, no fue una buena decisión haber indexado sus presupuestos a 2% real anual.

De otra parte, hizo falta abordar correctamente mecanismos tributarios que buscaran corregir ciertas distorsiones de mercado que inhiben la inversión en inno-

7. De acuerdo con la Ley 1607 de 2012, se considera trabajador por cuenta propia toda persona que reside en el país cuyos ingresos provengan en una proporción igual o superior al 80% de la realización de actividades tales como deportivas, agropecuarias, relacionadas con el comercio, construcción, minería, fabricación de productos, servicios, entre otros. Para mayor detalle consultar Capítulo II del Título V del Libro I del Estatuto Tributario.
8. Para los trabajadores por cuenta propia, el resultado de aplicar el IMAS varía significativamente dependiendo de su actividad económica. Para mayor detalle, ver Asobancaria (2013, enero).
9. Antes de la reforma el umbral estaba aproximadamente en \$44 millones, es decir, más de US\$23.000, lo que significa que los empleados que ganaban más de \$3,67 millones mensuales eran los que tenían que pagar el impuesto. Hoy aplica para los que ganen a partir de \$3,46 millones mensuales –representando una reducción de 5,7%.
10. Excepto para las rentas percibidas por compañías sin establecimiento permanente o sucursal, para las que la tasa no varió.
11. La Ley estableció que de este 8% se destinara 1,4% a la financiación del SENA, 2,2% al ICBF y 4,4% a salud. El 1% de los tres primeros años lo designó para el financiamiento de instituciones de educación superior públicas, la nivelación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado y la inversión social en el sector agropecuario.
12. La Ley excluyó de este impuesto a las entidades sin ánimo de lucro.



vación y en emprendimiento. Por un lado, no se aprovechó la Reforma para corregir fallas estructurales que tiene el principal instrumento de fomento a la innovación en el país: el beneficio tributario asociado a inversiones en ciencia, tecnología e innovación (CTel). El Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011), en su artículo 36, contempla una deducción tributaria para incentivar inversiones en proyectos de investigación y desarrollo (I+D)¹³. Sin embargo, este artículo limita el beneficio a proyectos de I+D realizados con centros o grupos de investigación reconocidos por Colciencias, lo cual no corresponde a la realidad de muchas empresas colombianas que, en muchos casos, tienen sus propios grupos de investigación no necesariamente registrados ante Colciencias. Adicionalmente, este beneficio no aplica para algunas inversiones en innovación –tales como la construcción de capacidad organizacional para la innovación o proyectos de innovación en procesos–, que, al igual que los proyectos de I+D, sufren de problemas de externalidades de información. Estas situaciones han llevado a una subutilización del beneficio tributario (ver capítulo Ciencia, Tecnología e Innovación).

Por otro lado, no se aprovechó la Reforma para incluir mecanismos que fomentaran la industria que financia emprendimientos en etapa temprana –ángeles inversionistas, fondos de capital de riesgo, entre otros–, la cual es clave para apoyar el emprendimiento y la innovación de un país¹⁴. Hoy en día esta indus-

tria está sujeta a tarifas plenas de renta y ganancia ocasional, lo que se convierte en un desestímulo para su actividad.

Por último, un gran logro que hay que destacar de la Reforma Tributaria fue la derogatoria de los Contratos de Estabilidad Jurídica (Ley 963 de 2005), los cuales generaban grandes distorsiones, lo que dificulta el cumplimiento del principio de equidad horizontal.

Ganancias ocasionales

Un logro de la Reforma fue también la reducción de 33% a 10% de la tarifa de ganancias ocasionales, tanto para personas naturales como jurídicas. Se espera que la reducción de este impuesto disminuya la evasión y genere un impacto positivo sobre el recaudo.

IVA

El IVA es otro de los impuestos que mayor recaudo generan en todo el sistema tributario colombiano –en 2012 representó casi 40% de la tributación nacional. A pesar de esto, este impuesto en el país se ha caracterizado por su baja productividad¹⁵, la cual antes de la Reforma se había estimado en alrededor de 0,39, muy por debajo de la de países como Chile (0,53) (Ávila & Cruz, 2012). Una de las razones que explicaba esta baja productividad era la gran cantidad de tarifas, que pasaron de siete a tres con la Reforma Tributaria.

Sin embargo, esta reducción en el número de tarifas estuvo acompañada de la creación de un nuevo impuesto al consumo, que varía entre 4% y 8% para algunos bienes y servicios que quedaron excluidos del IVA –como los restaurantes y cafeterías– o a los cuales este se les redujo –como los automóviles. Este impuesto al consumo puede generar más efectos negativos que los que intentó corregir. A las actividades que se les imponen este tipo de tributos no se les permite el descuento del IVA que pagan por sus materias primas, bienes intermedios y servicios, lo cual representa un mayor costo para las mismas. Lo anterior implica que el impuesto al consumo frena la cadena del IVA, lo que lo convierte en un impuesto antitécnico.

Otro gran problema del IVA era el sin número de exenciones y exclusiones, las cuales reducían sustancialmente la base gravable¹⁶. Si bien la Reforma introdujo cambios en este sentido –por ejemplo, eliminó algunos tratamientos diferenciales para actividades agropecuarias comparables–, lo cierto es que aún persisten muchas exenciones y exclusiones, tales como los productos de la canasta básica.

Otra de las razones que han explicado la baja productividad de este impuesto en el país es su nivel de evasión –cercano al 25% (Ávila & Cruz, 2012). Se espera que las nuevas normas antievasión y la aclaración de normas que fortalecen la capacidad administrativa y de fiscalización de la DIAN tengan un impacto positivo para reducirla.

13. Esta deducción equivale a 175% del valor invertido en los proyectos de investigación y/o desarrollo tecnológico, durante el período gravable en que se realizó la inversión. Este artículo establece que dicha deducción no puede exceder 40% de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

14. Países como Israel y Singapur han implementado con gran éxito este tipo de incentivos.

15. Entendida como la relación entre el recaudo efectivo, expresado como porcentaje del PIB, y el recaudo potencial, que se asume como la tarifa general del impuesto (16%).

16. En 2011, la base gravable representaba sólo 54,3% del PIB (Ávila & Cruz, 2012).



Por otro lado, se desperdició la oportunidad de unificar los regímenes del IVA –simplificado y común. La existencia de dos regímenes introduce al Estado actuaciones adicionales y grandes complejidades en su labor de administrar este impuesto, al igual que genera dificultades para los agentes económicos, lo que exacerba su carácter distorsionante. Un régimen simplificado donde los responsables no deban presentar declaraciones de IVA, ni llevar contabilidad o facturas, debilita la capacidad de control de la DIAN e incentiva el incremento de la evasión y elusión tributaria.

En cuanto al IVA aplicado a los bienes de capital, si bien la Reforma no estableció el descuento pleno tal como se hace con otros insumos de producción, es un avance importante poder hacerlo en la declaración de renta presentada el año siguiente a la adquisición de este tipo de bienes. Sin embargo, lo que no es claro es que se haya dejado sujeto a la meta fiscal del recaudo del IVA. Lo anterior genera incertidumbre, y limita este incentivo a la inversión y el emprendimiento.

Impuesto al patrimonio

El impuesto al patrimonio –cuyo carácter era en principio temporal¹⁷– se convierte en un desestímulo al ahorro y a la inversión en la medida en que es una base que previamente ha sido gravada al ser un ingreso constitutivo de renta. Este tributo, además de ser antitécnico, incentiva el enanismo económico en la medida en

que estimula a las empresas a crecer hasta cierto punto¹⁸, para no sobrepasar los umbrales a partir de los cuales se es sujeto de pago del impuesto. Lo anterior va en contravía del principio de eficiencia.

Gravamen a los movimientos financieros

Este tributo –más conocido como 4xmil– impacta de forma negativa el principio de eficiencia, en la medida en que genera grandes distorsiones en la economía al obstaculizar el acceso al crédito vía el desincentivo a la intermediación financiera y al promover la economía informal, la evasión y la elusión de las cargas tributarias [ver capítulo Sistema Financiero]. Así mismo, este impuesto tiene un efecto negativo sobre la progresividad tributaria, puesto que perjudica principalmente a las pequeñas empresas, que son las que terminan teniendo menor acceso al crédito por los mayores costos que este gravamen impone, lo que se traduce en más informalidad y menores ingresos para los hogares de más bajos recursos.

A pesar de esto, bajo el argumento de la necesidad de generar más recaudo, este gravamen ha sido prolongado en distintas oportunidades. La última vez fue en la Mini-reforma Tributaria de 2010, la cual amplió la base gravable y estableció su desmonte gradual a partir de 2014 hasta 2018¹⁹. Si bien se ha dispuesto este cronograma de desgravación, es preocupante la reciente señal del Gobierno de

dejar la puerta abierta para aplazar el comienzo de desmonte de este impuesto, aludiendo la necesidad de enfrentar problemas en el sector agropecuario.

IMPUESTOS DEL ORDEN LOCAL

Capacidad de gestión en el recaudo tributario

Los niveles de recaudo, así como el diseño de las estructuras de los impuestos regionales, son claves para el éxito de la administración tributaria, en la medida en que le permiten a las entidades territoriales contar con mayor autonomía fiscal²⁰. A nivel departamental existe gran heterogeneidad en materia de dicha autonomía. Por ejemplo, mientras en 2012 más del 45% de los ingresos de Cundinamarca, Atlántico y Valle eran propios, este porcentaje no superó el 10% en Arauca, Amazonas, Putumayo y Guainía [Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario, 2013].

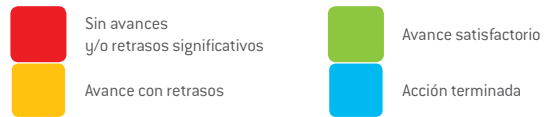
Esta pluralidad en la autonomía fiscal se debe a la heterogeneidad en la calidad y la capacidad institucional para la gestión tributaria entre las distintas entidades territoriales. Si bien algunos departamentos y municipios fortalecieron estas capacidades y mejoraron su gestión de recaudo durante los últimos años, el avance de otros ha sido poco o nulo²¹. Esta situación hizo que algunas entidades territoriales –como Cali, Barranquilla y Santa Marta– buscaran en algún momento zanjar estas debilidades median-

17. El impuesto al patrimonio no es un impuesto de las últimas décadas. Renació en el Gobierno del presidente Uribe como impuesto a la seguridad democrática por tres años. Posteriormente, durante su período y hasta la fecha, se ha mantenido con algunas modificaciones a pesar de su carácter temporal.
18. Este impuesto incentiva el uso de prácticas como la división de patrimonios para eludir el pago del impuesto.
19. La tarifa se iría reduciendo gradualmente: en 2014 y 2015 lo hará al 2x1.000, y en 2016 y 2017 al 1x1.000.
20. Entendida como la relación entre ingresos tributarios e ingresos corrientes.
21. Por ejemplo, entre 2000 y 2012 la participación de los ingresos tributarios de Antioquia dentro del total de ingresos tributarios departamentales pasó de 16,3% a 18,1%. Por el contrario, los ingresos tributarios de Cundinamarca se redujeron de 19,2% en 2000 a 14,7% en el año 2012.

Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Sistema Tributario (primer semestre de 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo
Reforma Tributaria	Presentar un proyecto de Reforma Tributaria que promueva eficiencia, equidad, simplicidad y transparencia		

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Primer semestre de 2013.



te la tercerización de la labor de recaudo. Sin embargo, esto trajo consigo mayores costos de administración sin efectos importantes en el recaudo²², lo que conllevó a que en 2010 la gestión del recaudo tributario se estableciera como función indelegable de las entidades territoriales.

Impuesto de registro y anotación

La falta de actualización de los valores catastrales de la propiedad ha reducido los recursos que potencialmente se podrían recaudar del impuesto de registro y anotación en los departamentos²³. En

el caso de los predios rurales, por ejemplo, se estima que aproximadamente el 45% no corresponden a los valores reales (Universidad del Rosario, 2012). Esto no sólo afecta la capacidad de recaudo de los departamentos, sino que termina generando ineficiencias en el uso de la tierra, en la medida en que no se castiga su uso ineficiente.

Impuesto sobre Industria y Comercio (ICA)

El ICA, cuyo objetivo es gravar las ventas de todas las actividades comerciales, in-

dustriales y de servicios que se realicen en los municipios, es el impuesto que mayor recaudo genera –en 2012 representó 40,2% del total de ingresos tributarios municipales. Sin embargo, este impuesto presenta diversas dificultades en su implementación y su interpretación. Por ejemplo, la doble tributación es uno de los principales problemas de este tributo. Las empresas además de pagar este impuesto en el municipio donde tienen su sede principal, también deben liquidarlo donde desarrollan su actividad comercial. De hecho, ha habido diversas interpretaciones de la misma jurisprudencia en re-

22. Los costos financieros de la gestión del recaudo en el caso de Cali, por ejemplo, –que desde 2005 firmó un contrato para modernización y optimización de la gestión tributaria– se incrementaron en más de 50%. Lo que terminó afectando las finanzas de la ciudad y su participación en el total de ingresos tributarios.

23. Este impuesto se aplica a todos los actos, contratos o negocios jurídicos documentales que se deben registrar en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o Cámaras de Comercio.



lación con este aspecto, muchas de ellas ambiguas y otras, incluso contradictorias (Zarama, 2005)²⁴.

Además de estas dificultades, el ICA, al terminar gravando los ingresos brutos de ciertas actividades que no son propiamente ventas, se convierte en un impuesto muy parecido al de renta, lo que genera una especie de doble tributación e incrementa el carácter distorsionante del impuesto.

Impuesto Predial

El predial es el otro tributo que mayor peso tiene sobre los ingresos de los municipios –en 2012 representó 29,1% del total del recaudo. El objetivo de este impuesto es gravar la propiedad de acuerdo con el tamaño y el precio de los predios. Sin embargo, la escasa o mala estratificación, así como los rangos tarifarios excesivamente bajos y la falta de actualización de los catastros –especialmente los de las zonas rurales²⁵–, no sólo mina la capacidad de recaudo de los municipios a través de este impuesto, sino que –al igual que ocurre con el impuesto de registro y anotación– fomenta el uso ineficiente de la tierra.

RECOMENDACIONES

IMPUESTOS DEL ORDEN NACIONAL

Renta

Como lo mostró el diagnóstico, si bien la Reforma procuró mejorar la equidad y la

progresividad tributaria en cuanto al impuesto a la renta, no fue muy efectiva en esta tarea. Es fundamental que en una próxima reforma se eliminen las diferencias y se apliquen las mismas reglas para todas las personas naturales, sean asalariadas o independientes.

Se recomienda también ampliar mucho más la base gravable del impuesto de renta, de manera que se reduzca a cuatro salarios mínimos el umbral a partir del cual se comienza a pagar. Así el país se acercaría a los estándares internacionales en la materia.

De otra parte, si bien los tributos en cabeza de las personas jurídicas obedecen a objetivos específicos de recaudo y a “limitaciones” de las administraciones tributarias para evitar fraudes y omisiones por parte de las personas naturales, la forma óptima de tributar debería recaer en la acumulación de capital de los propietarios de las compañías, es decir, directamente sobre las personas naturales. La legislación chilena ha realizado con buen éxito este cambio de concepción. En concordancia con el esquema chileno, se propone migrar hacia una tributación en cabeza de las personas naturales, sin que exista doble imposición al acervo de capital. En este sentido, el gravamen se debería aplicar en forma de una retención a las utilidades de las compañías. Este “tributo” operaría como un anticipo del impuesto que les correspondería a los socios de las empresas en caso de que se efectúe distribución de dividendos. Esto constituiría un incentivo al ahorro y por consiguiente a la inversión,

en la medida en que no se pagarían impuestos sobre las utilidades reinvertidas.

De otro lado, para incentivar la innovación en el país, es fundamental modificar el artículo 36 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) e incluir la posibilidad de deducir de la renta los proyectos realizados por los grupos de investigación de las empresas, sin obligarlos a estar vinculados a grupos y/o centros de investigación avalados por Colciencias. Igualmente, se recomienda ampliar la cobertura del beneficio de tal forma que no sólo cubra I+D, sino innovación en general, de manera que gastos como creación de capacidades de gestión de innovación de las empresas queden amparados por el beneficio.

Con el propósito de compensar los riesgos y costos que asumen las industrias de ángeles inversionistas y de fondos de capital de riesgo, se propone la inclusión del derecho de deducir de su renta un porcentaje del valor de su inversión, siempre y cuando este no exceda la mitad del capital de cada emprendimiento innovador. En el diseño de este incentivo se debe tener en cuenta que el mayor estímulo deberá ir para los ángeles inversionistas –en relación con los fondos de capital de riesgo–, en la medida en que estos asumen un mayor riesgo al financiar etapas más tempranas del emprendimiento.

IVA

Si bien la Reforma redujo el número de tarifas del IVA de siete a tres, aún existe un gran número de exenciones y exclusio-

24. En diversas ocasiones el Consejo de Estado ha cambiado de posición con respecto a la forma como la industria debe tributar este impuesto, obviando los argumentos que ellos mismos han expuesto alrededor del tema en anteriores posiciones. Sin embargo, durante los últimos años algunos consejeros han procurado dar consistencia a la jurisprudencia emitida en la materia. Para más detalle ver Zarama (2005).

25. En el caso de los predios rurales se ha encontrado que la tarifa efectiva está tres puntos por debajo de la tarifa nominal. Para mayor detalle ver Universidad Rosario (2012).



nes. Por lo tanto, se recomienda eliminarlas al máximo—incluidas las de la canasta familiar— para así aumentar la base gravable de este impuesto y, por consiguiente, su productividad. Así mismo, se propone incrementar en dos puntos adicionales el IVA —es decir, a 18%—, los cuales compensarían la eliminación del ICA que más adelante se explicará. Puesto que estas dos modificaciones pueden afectar el principio de progresividad al generar un efecto negativo sobre las familias de bajos ingresos, se recomienda devolver el costo adicional generado por esta nueva contribución a los hogares que pertenecen a los niveles uno y dos del Sisbén. Esta redistribución se podría realizar mediante una transferencia directa, utilizando y ampliando el sistema operativo a través del cual se implementa el programa Familias en Acción²⁶.

Para incrementar en mayor medida la productividad de este impuesto y volver su administración más eficiente, es necesario unificar los dos regímenes —simplificado y común. Por lo tanto, se propone realizar una sola declaración al año y hacer los pagos cada dos meses²⁷. Lo anterior no sólo permitiría simplificar el IVA y controlar la evasión y la elusión tributarias, sino que generaría incentivos para la formalización de empresas.

Impuesto al patrimonio para personas jurídicas

Se requiere eliminar el impuesto al patrimonio para personas jurídicas, el cual ini-

cialmente fue de carácter temporal. Como mecanismo de compensación, se propone ampliar la base de personas naturales para que sean estas los contribuyentes de este impuesto²⁸.

Impuesto del gravamen a los movimientos financieros

Es fundamental dar cumplimiento al cronograma de desgravación de este impuesto establecido en la Ley 1430 de 2010 y comenzar su desmonte en 2014, a fin de extinguir definitivamente este impuesto que genera preferencia por la liquidez, obstaculiza el acceso al crédito y promueve la economía informal, la evasión y la elusión tributaria.

Impuestos parafiscales

Es fundamental continuar reduciendo la carga tributaria sobre la nómina. Por lo tanto, se recomienda elaborar un estudio que evalúe el impacto de las cajas de compensación en los diferentes frentes en los que operan (i.e. como operadores de los subsidios de vivienda y como prestadores de servicios de recreación), de manera que se confirme la justificación de que deban ser financiadas con recursos públicos. Si los resultados de la evaluación son positivos, se deben repensar los mecanismos de financiación. En este sentido, se propone que la financiación de estas sea incluida dentro del Presupuesto General de la Nación —desde ningún punto de vista se debe atar a un

impuesto en particular (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización).

IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

Si bien desde hace algunos años se viene hablando de la necesidad de una reforma tributaria del ámbito territorial —de hecho se han presentado Proyectos de Ley en este sentido, el último fue en 2009—, aún no se ha concretado nada. Esta sección hace algunas recomendaciones para mejorar la tributación de los entes territoriales en caso de una eventual reforma.

Capacidad de gestión en el recaudo tributario

Existe amplio espacio para mejorar la gestión tributaria de los entes territoriales y, de esa manera, incrementar el recaudo fiscal de las regiones. Por lo tanto, se recomienda fortalecer el capital humano —administrativo y técnico—, así como las infraestructuras tecnológica y física de las Secretarías de Hacienda de los entes territoriales, de manera que se facilite realizar una eficiente y efectiva gestión del recaudo. Si bien este fortalecimiento debe ser responsabilidad principalmente de los mismos entes territoriales, se recomienda que el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, implemente acciones para apoyar este proceso.

Este fortalecimiento debe ir acompañado de mejoras en la gobernanza y

26. En la actualidad este programa está focalizado sólo en el nivel uno del Sisbén.

27. En la actualidad todas las personas naturales y jurídicas deben presentar una declaración cada dos meses, es decir, seis veces al año.

28. Un estudio de Perry estimó que la eliminación del impuesto al patrimonio de las empresas generaría una reducción en recaudo de hasta 0,48% del PIB, que se vería compensada con la ampliación del impuesto al patrimonio de personas naturales, que representaría un incremento equivalente a 0,4% del PIB (Perry, 2010).



Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Sistema Tributario.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Eliminar las diferencias de los regímenes que aplican a los diferentes tipos de personas naturales.	Mediano	Reforma tributaria abordando este tema.	Minhacienda - DIAN.
2	Reducir el umbral salarial a partir del cual se comienza a pagar impuesto de renta para personas naturales.	Mediano	Reforma tributaria abordando este tema.	Minhacienda - DIAN.
3	Migrar hacia una tributación en cabeza de las personas naturales, a semejanza del esquema chileno.	Mediano	Reforma tributaria abordando este tema.	Minhacienda - DIAN.
4	Ajustar el actual beneficio tributario para el fomento de ciencia, tecnología e innovación, de manera que responda a las necesidades del sector privado.	Mediano	Reforma tributaria abordando este tema.	Minhacienda - DIAN - Colciencias.
5	Establecer beneficios tributarios para fomentar la industria de financiamiento en etapa temprana (ángeles inversionistas y fondos de capital de riesgo).	Mediano	Reforma tributaria abordando este tema.	Minhacienda - DIAN - Mincomercio.
6	Eliminar al máximo las exenciones y exclusiones del IVA, e incrementar éste al 18% (estos dos puntos adicionales compensarían la eliminación del ICA).	Mediano	Reforma tributaria abordando este tema.	Minhacienda - DIAN.
7	Unificar los dos regímenes del IVA: simplificado y común.	Mediano	Reforma tributaria abordando este tema.	Minhacienda - DIAN.
8	Respetar el actual cronograma de eliminación del gravamen a los movimientos financieros.	Corto		Minhacienda - DIAN.
9	Apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión tributaria de los entes territoriales.	Mediano	Implementar acciones para apoyar el fortalecimiento en materia de gestión tributaria de los entes territoriales (Por ejemplo, capacitaciones para la administración eficiente y efectiva de los recursos).	DNP - Minhacienda - Departamentos - Municipios.
10	Eliminar el ICA.	Mediano	Reforma tributaria territorial.	Minhacienda - DIAN.
11	Actualizar el catastro e incrementar el recaudo del impuesto de registro y anotación y del predial.	Mediano	Reforma tributaria territorial.	Departamentos - Municipios.



la rendición de cuentas en materia tributaria²⁹. Por lo tanto, se propone establecer foros que permitan dar a conocer a la sociedad civil el estado de las cuentas fiscales de los entes territoriales.

ICA

Se propone eliminar el ICA porque además de tener dificultades en su implementación y su interpretación, es un impuesto que va en contra del principio de eficiencia. Para compensar la caída del ICA se recomienda incrementar en dos puntos el IVA. Por lo tanto, se propone que sea la Nación la encargada de girar esos dos puntos adicionales a los municipios de manera proporcional al recaudo del ICA durante los diez últimos años. Estos dos puntos adicionales sobre el IVA permitirían recaudar alrededor de \$4 billones que actualmente representan los ingresos del ICA. Lo anterior evitará la doble tributación y los problemas de implementación e interpretación presentados en el pasado. Igualmente, facilitaría el pago de impuestos por parte de las firmas al no tener que realizar dos declaraciones y pagos diferentes. Todo lo anterior incrementaría la competitividad no sólo de las firmas, sino también la de las mismas regiones, al hacerlas más atractivas para atraer inversión.

Predial – Impuesto de registro y anotación

Tanto el impuesto predial como el impuesto de registro y anotación se ven afectados por los rezagos y problemas en la actualización del catastro. Por lo tanto, se requiere que los Comités Permanentes de Estratificación de los municipios revisen la estratificación de

las zonas urbanas y rurales, con el propósito de corregir los problemas de tarifas y su aplicación a predios. A la vez, es necesario que los municipios trabajen en conjunto con los departamentos en la actualización de los catastros, con el objetivo de acercar los valores catastrales a los valores comerciales. Por consiguiente, en concordancia con Perry (2012), se propone financiar dicha actualización con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías.

Estas acciones permitirían a los departamentos y municipios incrementar el recaudo de los impuestos de registro y anotación y del predial, respectivamente, lo cual les permitirá contar con mayores recursos para así implementar las agendas de competitividad local.



REFERENCIAS

- 1 ANIF. (2013). Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012. *Informe Semanal*.
- 2 Asobancaria. (2013, enero). Reforma tributaria: el impacto para las personas naturales. *Semana Económica*.
- 3 Ávila, J., & Cruz, Á. (2012). *Elementos para la discusión de una reforma del IVA con Colombia*. Documento Web 046. Bogotá, D.C.: Sudirección de Gestión de Análisis Operacional - Dian.
- 4 Bancolombia. (2012). Impacto del impuesto a los dividendos en Colombia: ¿Qué se puede esperar? *Pulso Financiero - Análisis de prospección de negocios*.
- 5 Congreso de la República. Ley 1607 de 2012. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*.
- 6 Congreso de la República. Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*.
- 7 Congreso de la República. Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*.
- 8 Congreso de la República. Ley 1430 de 2010. *Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*.
- 9 Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2013). *Índice Departamental de Competitividad 2013*.
- 10 Dirección de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). Base de datos: Ingresos tributarios departamentales e Ingresos tributarios municipales. Bogotá, D.C.
- 11 Moller, L. C. (2012). *Política Fiscal en Colombia: aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo, Banco Mundial & Fundación Adenauer.
- 12 Perry, G. (2010). Hacia una reforma tributaria estructural. *Debates presidenciales: propuestas económicas de los candidatos*. Bogotá, D.C.: CAF-Fedesarrollo.
- 13 Perry, G. (2012). *Informe final de la comisión para el fortalecimiento de los departamentos – Versión actualizada*. Bogotá, D.C.
- 14 Universidad del Rosario. (2012). Tierra e impuestos: la política detrás del predio rural. *Universidad, ciencia y desarrollo*, VII(9). Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.
- 15 Zarama, C. (2005). ¿Industria y/o comercio? Problemas en la tributación de los industriales ante la incertidumbre jurídica. *Revista de Derecho Fiscal*, 3, 101-110.

29. Se ha encontrado que los gobiernos locales que fomentan la gobernabilidad y la rendición de cuentas obtienen mejores tarifas efectivas y mayores recaudos per cápita (Universidad del Rosario, 2012).



PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA



Eficiencia del mercado de bienes. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país cuyo mercado de bienes es el más eficiente).

Fuente: WEF (2013).



El diseño e implementación de una adecuada política de promoción y protección de la competencia es un factor fundamental para que los países sean más competitivos. En efecto, un mayor nivel de rivalidad y de competencia empresarial en los diferentes mercados de bienes y servicios implica eficiencias tanto estáticas como dinámicas, las cuales inducen una mayor productividad total de los factores e incentivan la sofisticación empresarial (Consejo Privado de Competitividad, 2012).

Una política de promoción y protección de la competencia debe sancionar, de manera efectiva, las prácticas empresariales que tengan efectos negativos sobre la competencia y la rivalidad en los mercados, tales como la colusión y el abuso de posición dominante. De la misma manera, esta política debe impedir que las integraciones empresariales afecten adversamente el proceso competitivo del mercado relevante y a los consumidores. Finalmente, la política en materia de competencia también debe evitar que el Estado, a través de leyes, regulaciones o incentivos, afecte negativamente el grado de rivalidad empresarial en los mercados, con el propósito de alcanzar otros objetivos de política pública como la promoción y la estabilización de sectores específicos de la economía. Esta última dimensión, conocida como abogacía de la competencia, es vital para que las intervenciones del Estado no tengan efectos dañinos sobre la eficiencia de los mercados.

En este contexto, y reconociendo que la expedición de la Ley 1340 de 2009 fue un paso en la dirección correcta en mate-

ria legal, este capítulo analiza cuatro aspectos específicos que, a juicio del Consejo Privado de Competitividad (CPC), se pueden mejorar para que la política de promoción y protección de la competencia sea más efectiva. Estos aspectos son: la normatividad, la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la gestión de la SIC, y la política de abogacía de la competencia.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

Los índices de competitividad internacionales proveen información útil sobre la percepción que tienen los empresarios acerca de la competencia en los mercados locales, así como sobre la efectividad de la política de competencia del país. En este sentido, los resultados del Índice de Competitividad Global 2013-2014 del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) muestran que, a pesar de los avances en los últimos años, es necesario continuar la profundización de la política de competencia colombiana.

De acuerdo con el WEF, Colombia ocupa el puesto 64 entre 148 países en la variable que mide la intensidad de la competencia en los mercados locales. El país ocupa el cuarto puesto en América Latina en esta variable de percepción, detrás de Chile (37), Costa Rica (52) y Perú (61), y supera a México (65) y Brasil (70). Es importante señalar que el puesto que ocupa Colombia se encuentra lejos de otras economías de referencia como Corea del Sur (8), Turquía (15) y Sudáfrica (47). De la misma manera, el país ocupa el puesto 78 en términos de la efectividad de la política antimonopolio, el puesto 99 en la variable que mide el grado de dominancia en el mercado, y el 131 en torno a la percepción sobre la prevalencia de barreras no arancelarias al comercio (ver capítulo Política Comercial). Todas estas variables indican que los empresarios colombianos perciben que el grado de rivalidad empresarial no es el adecuado y que las autoridades públicas encargadas de promover y proteger la competencia pueden hacer esfuerzos adicionales en la materia.



A continuación, se analiza la situación actual y los avances que ha tenido el país en términos de normas, de estructura institucional y de la gestión de la SIC, así como en lo relacionado con la política de abogacía de la competencia.

NORMATIVIDAD

El Gobierno ha reconocido la importancia de la competencia para el entorno empresarial y viene adelantando una política en este sentido. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 resaltó la importancia que tiene la política de competencia para dinamizar el crecimiento económico y la innovación, y reconoció que el fomento de la competencia en los mercados es un factor clave para mejorar el entorno de los negocios (DNP, 2010).

Adicionalmente, y como se mencionó anteriormente, la Ley 1340 de 2009 representó un avance muy importante para que el país cuente con una política de promoción y protección de la competencia adecuada. Se destaca la definición de la SIC como la única autoridad nacional encargada de proteger la competencia en los mercados (con excepción de las integraciones empresariales en los sectores aeronáutico y financiero), y el incremento significativo de las multas relacionadas con la comisión de prácticas restrictivas de la competencia¹. Sin embargo, se considera que la normatividad actual puede ser mejorada en lo relacionado con las integraciones empresariales y con los incentivos para la delación de colusiones en licitaciones públicas.

Integraciones empresariales

La Ley 1340 de 2009 introdujo una modificación para informar y estudiar las integraciones empresariales que se vayan a realizar. Según la Ley, existe la obligación de notificar una integración cuando las empresas que pretenden integrarse, en conjunto o individualmente, hayan tenido ingresos operacionales o activos totales superiores a un monto determinado por la SIC². No obstante, la Ley establece que en el evento en que las empresas cumplan alguna de estas condiciones, pero que en conjunto cuenten con menos de 20% de la participación del mercado relevante, se entenderá autorizada la operación. En este caso, la empresa deberá únicamente notificar a la SIC sobre la realización de la integración. La inclusión de la participación de las empresas que buscan integrarse en el mercado relevante como criterio para informar una operación de integración es problemática, debido a que la definición del mercado relevante, al depender de modelos estadísticos y econométricos, no es inequívoca. Por lo tanto, este criterio, cuyo resultado depende de las especificaciones y de los supuestos de los modelos utilizados, afecta la seguridad jurídica, en la medida en que genera incertidumbre sobre la necesidad de que la SIC autorice los procesos de integración empresarial que se pretendan llevar a cabo.

Incentivos para la delación de colusiones en licitaciones públicas

El Estatuto Anticorrupción contempla que quien delate una colusión en licitación pública y obtenga la exoneración total de la

multa por parte de la SIC, obtendrá como beneficio penal una reducción de una tercera parte de la pena, una reducción de 40% de la multa a imponer y una inhabilidad para contratar con entidades estatales por cinco años³. Esta normativa tiene un efecto negativo puesto que ninguna persona natural se atreverá a delatar un cartel de contratación pública si por esto queda expuesta a una pena de prisión. Dado que la experiencia internacional muestra que una política efectiva de delación es fundamental para combatir los acuerdos colusivos, esta provisión dificulta seriamente la detección y la sanción de este tipo de prácticas en licitaciones públicas en el país (Consejo Privado de Competitividad, 2012).

ESTRUCTURA DE LA SIC

El PND del Gobierno actual reconoció que la estructura de la SIC no es la adecuada para responder a los nuevos retos del país en materia de promoción y protección de la competencia (DNP, 2010). Efectivamente, la SIC no cuenta con la suficiente independencia frente al Gobierno nacional, debido a que tanto el superintendente como el superintendente delegado de Protección de la Competencia son cargos de libre nombramiento y remoción. Lo anterior, sumado al hecho de que las decisiones de la SIC son tomadas por una única persona (el superintendente), facilita que la presión política (tanto del Estado como de otros grupos de interés) pueda afectar el sentido de las decisiones de la SIC.

Adicionalmente, la falta de separación y de independencia entre quien investiga

1. Para mayor información, ver Consejo Privado de Competitividad (2011) y Consejo Privado de Competitividad (2012).
2. Según la página web de la SIC, el monto actual es de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes.
3. Es importante señalar que la colusión en licitaciones públicas es la única conducta restrictiva de la competencia que tiene sanciones penales.



(la Delegatura de Protección de la Competencia) y quien juzga (el superintendente) es problemática, pues facilita la autcaptura de la entidad en la medida en que la etapa de juzgamiento se puede convertir en una etapa de confirmación de las conclusiones de la etapa de instrucción.

Finalmente, la estructura actual de la SIC impide la concentración de recursos humanos y económicos en la tarea de proteger y promover la competencia en el mercado colombiano, pues la SIC también es responsable de otras tareas, las cuales son complejas y demandan importantes recursos para su cabal cumplimiento⁴.

Es importante señalar que estos problemas, que han sido analizados por el CPC⁵, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶, así como por otros analistas en la materia⁷, implican que la actual estructura de la SIC no está alineada con las buenas prácticas internacionales en la materia.

La Agenda Nacional de Competitividad (ANC) lanzada por el presidente Santos en 2012, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, inicialmente incluía una acción relacionada con los aspectos institucionales de la SIC. Concretamente, la ANC establecía que el Gobierno debía presentar un proyecto de Ley para modificar la estructura institucional de la autoridad nacional de competencia en Colombia de acuerdo con los estándares OCDE. Infortunadamente, y a pesar de la necesidad de llevar a cabo una reforma a la estructura de la SIC, el Gobierno eliminó esta

importante acción de la ANC. Las acciones que se mantuvieron en la ANC están relacionadas, principalmente, con la protección al consumidor (cuadro 1), tema que está fuera del alcance de este capítulo.

GESTIÓN DE LA SIC

En el último año la SIC ha hecho avances importantes en materia de promoción y protección de la competencia. A continuación se destacan algunas de las acciones más relevantes.

Primero, en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, la SIC contrató un examen inter pares (*peer review*) para que la OCDE analice el régimen de competencia colombiano y emita recomendaciones sobre las modificaciones que se requieren para que el país se termine de adecuar a las mejores prácticas internacionales en la materia. Adicionalmente, la SIC está aprovechando este proceso con la OCDE para mejorar su capacidad técnica, a través de asesorías en temas como colusiones en licitaciones públicas y mediante el intercambio de experiencias con las autoridades de competencia más experimentadas del mundo. Es importante señalar que en 2012, la SIC fue nominada por el *Global Competition Review* como una de las mejores autoridades de competencia de América, y quedó detrás de las autoridades de competencia de Estados Unidos y de México (*Global Competition Review*, 2012).

Segundo, la SIC ha incrementado el capital humano y los recursos financieros para

cumplir sus funciones de mejor manera. En materia de personal, la SIC suprimió casi en su totalidad el personal vinculado como contratista e incrementó el número de funcionarios de planta de la Delegatura de Protección de la Competencia, el cual pasó de un promedio de 24 personas durante los últimos cinco años a 61 en el año 2012. Por su parte, el presupuesto de la entidad se ha triplicado durante el actual Gobierno, al alcanzar \$121.147 millones para 2014. Es importante destacar que si bien el presupuesto de la Delegatura de Protección de la Competencia se ha duplicado en los últimos tres años, su monto (\$4.600 millones) todavía representa un porcentaje relativamente bajo del presupuesto total de la SIC.

Tercero, la Delegatura de Protección de la Competencia atendió un promedio de 29,5 casos en materia de colusión en licitaciones públicas entre 2011 y 2012, lo que representa un incremento de 1.538% con respecto al número promedio de casos atendidos entre 2000 y 2010 (1,8 caso por año) (Robledo, 2013). Para finales de 2012, esta Delegatura investigaba más de 23 casos relacionados con más de 150 contratos, por un valor superior a \$1,5 billones. A la fecha de publicación de este informe, se han decidido varios casos en los que se comprobó colusión en contratos por valor de \$100.000 millones y, en lo corrido de 2013 se han impuesto sanciones por más de \$34.000 millones por prácticas anticompetitivas a través de colusiones en licitaciones⁸. Estos resultados ayudarán a que más empresarios participen como proponentes

4. Las funciones de la SIC están relacionadas con: protección del consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, vigilancia a las cámaras de comercio, protección de datos personales, y reglamentos técnicos y metrología legal.
5. Consejo Privado de Competitividad [2012].
6. OCDE y BID (2009).
7. Miranda [2012].
8. Ejemplos de las sanciones impuestas entre 2012 y 2013 son: sanción Cárceles (Resolución 53991 de 2012), sanción INPEC (Resolución 40901 de 2012), sanción Nule-Hogares (Resolución 54695 de 2013), sanción Nule-Bienestarina (Resolución 54693 de 2013), sanción a comerciantes de Corabastos (Resolución 53914 de 2013), y sanción VALME (Resolución 40875 de 2013), entre otras.



en licitaciones públicas, pues se modifica la percepción de que la competencia en estos procesos no es justa (Robledo, 2013). Con el fin de prevenir colusiones en las licitaciones públicas, la SIC diseñó una aplicación para que las entidades públicas puedan identificar potenciales riesgos de colusión en estos procesos.

Cuarto, la SIC está realizando un gran esfuerzo en materia de transparencia y desarrollo del derecho de la competencia. Actualmente, las decisiones en materia de competencia que la entidad ha tomado desde 2010 se pueden encontrar en la página de internet de la SIC, en formato PDF, y con clasificación por fecha, por nombre del caso y por tipo de conducta. La publicación de las decisiones fortalece la seguridad jurídica de los actores privados, puesto que los estándares jurídicos y económicos desarrollados en las decisiones les permiten analizar si sus conductas se ajustan a las disposiciones legales vigentes. Además, la publicación de las decisiones de la SIC permite que académicos y expertos analicen los aspectos económicos y jurídicos de las decisiones, lo cual es fundamental para mejorar la calidad del debate sobre la libre competencia en el país, y para que la SIC mejore sus decisiones futuras, a través de un proceso de retroalimentación robusto.

Quinto, en cuanto a las sanciones impuestas por la SIC en las áreas relacionadas con la protección del consumidor (protección de la competencia, protección al consumidor, *habeas data*, y cámaras de comercio), la entidad pasó de

imponer sanciones por un monto total de \$7.200 millones en 2009 a \$85.000 millones en 2012. Para lo corrido de 2013, la entidad ha impuesto sanciones por un total de \$160.800 millones. Claramente, el aumento de las sanciones impuestas por la SIC es positivo, pues se desincentiva la comisión de prácticas que afecten negativamente a los consumidores colombianos.

Sexto, la SIC ha adoptado una posición muy estricta frente a la aceptación de garantías como herramienta para terminar las investigaciones en materia de protección de la competencia⁹. Esta posición de la SIC es positiva, pues minimiza el cierre de investigaciones relacionadas con prácticas muy dañinas (por ejemplo, carteles) y desincentiva la comisión de prácticas restrictivas de la competencia por parte de las empresas.

Por último, la SIC, con la colaboración del Programa de Competencia y Protección al Consumidor en América Latina (Compal), ha realizado talleres de capacitación y entrenamiento para los jueces del contencioso administrativo. Este entrenamiento incluye conferencias sobre aspectos jurídicos y económicos en la materia, sobre estándares de prueba utilizados por jueces en otras jurisdicciones y sobre los tests económicos más apropiados para evaluar prácticas anticompetitivas, entre otros.

ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

La abogacía de la competencia tiene como fin la evaluación de leyes, regulaciones o

cualquier otra norma jurídica de los órdenes nacional o local que puedan afectar la libre competencia (Consejo Privado de Competitividad, 2011). Desde la expedición de la Ley 1340 de 2009, la SIC ha expedido 113 conceptos dentro del programa de abogacía de la competencia¹⁰.

A pesar de la expedición de conceptos por parte de la SIC, la normativa actual sobre abogacía de la competencia no está en línea con las recomendaciones de la OCDE y tiene limitaciones significativas. De acuerdo con Consejo Privado de Competitividad (2012), “la Ley sólo le permite a la SIC emitir recomendaciones sobre proyectos de regulación que pretendan expedir entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. Lo anterior implica que la SIC no cuenta con un mecanismo formal para analizar y conceptuar sobre proyectos de regulación de otras entidades públicas (como por ejemplo, las regionales), o para analizar y hacer recomendaciones sobre el *stock* de regulaciones o leyes vigentes que hoy restringen la competencia en el país, ni tampoco sobre proyectos de Ley que a futuro pretenda expedir el Congreso”. De otro lado, es importante señalar que la SIC no cuenta con los incentivos suficientes para ejercer la facultad general de demandar regulaciones ante las Cortes que sean contrarias a la Ley, pues estaría demandado actos expedidos por el Gobierno del cual hace parte. Como se puede observar, estas limitaciones de la política de abogacía de la competencia en el país facilitan que las diferentes entidades del Estado promulguen actos que, con el fin de alcanzar objetivos de

-
9. La SIC puede terminar una investigación cuando el presunto infractor brinde garantías de que terminará la conducta y, adicionalmente, se comprometa a realizar ciertas acciones que mejoren las condiciones en el mercado relevante.
 10. En lo corrido de 2013, la SIC tramitó 18 conceptos en sectores como gas natural, alimentos, telecomunicaciones, medicamentos, e instalaciones eléctricas, entre otros. En <http://www.sic.gov.co/es/nvo-abogacia-de-la-competencia>, se pueden encontrar los conceptos emitidos por la SIC, así como el cuestionario de evaluación de la incidencia de los actos administrativos expedidos con fines regulatorios sobre la libre competencia, y la cartilla de abogacía de la competencia en proyectos regulatorios. Vale la pena destacar que la publicación de estos contenidos va en línea con la recomendación del CPC al respecto (Consejo Privado de Competitividad, 2012).



Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Promoción y Protección de la Competencia (primer semestre 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Eficiencia en el mercado de bienes	Presentar un proyecto de Ley para modificar la estructura institucional de la autoridad de competencia en Colombia de acuerdo con los estándares de la OCDE.			A pesar de que las acciones relacionadas a la reglamentación del Estatuto de Protección al Consumidor presentan avances satisfactorios, el CPC considera que este grupo de acciones tiene un retraso significativo, debido a la eliminación de la acción relacionada con la modificación de la estructura de la autoridad de competencia de acuerdo con parámetros OCDE, la cual es fundamental para promover y proteger la competencia en los mercados del país. Es importante señalar que esta acción fue reemplazada por la acción "establecimiento de procedimientos más claros y transparentes que den certeza a las partes", la cual presenta avance satisfactorio, pero que no tiene el mismo impacto que la acción original.
	Difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los consumidores en todo el país: crear la Red Nacional de Protección al Consumidor (Art. 75 Ley 1480 de 2011).			
	Difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los consumidores en todo el país: expedir la reglamentación del Estatuto de Protección al Consumidor (prestación de servicios que supone la entrega de un bien; derechos de información; operación de los servicios de justicia en asuntos de protección al consumidor; cláusulas de permanencia mínima; sistemas de financiación; ventas a distancia; reversión de pago).			



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP – Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

política pública legítimos, restringen indebidamente la competencia en los mercados y afectan el bienestar de los consumidores de manera negativa.

RECOMENDACIONES

A continuación se presentan las recomendaciones que, a juicio del CPC, contribuyen a mejorar la política de promoción y protección de la competencia en el país. Estas recomendaciones se encuentran clasificadas en tres áreas: normatividad, estructura de la SIC y abogacía de la competencia.

NORMATIVIDAD

Con el fin de seguir las buenas prácticas internacionales en materia de notificación de las integraciones empresariales, se recomienda reemplazar el criterio que

depende del cálculo del mercado relevante por algún requisito que genere mayor certidumbre. En particular, se recomienda a la SIC evaluar la conveniencia de utilizar variables como el valor de los activos o de las ventas de las compañías a integrarse, o la utilización de la metodología *Gross Upward Pricing Pressure Index* (GUPPI) desarrollada por las Guías para Integraciones Horizontales de 2010 del Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos (U.S. Department of State and Federal Trade Commission, 2010) (Farrell y Shapiro, 2010).

Por su parte, se recomienda al Gobierno y al Congreso de la República reformar el parágrafo del artículo 27 del Estatuto Anticorrupción para establecer que quien actúe en condición de delator ante la SIC y obtenga el perdón total de la pena por parte de esa entidad, también obtenga el

perdón total de la sanción criminal (incluidas la sanción económica y la inhabilidad para contratar). También es necesario reformar el Decreto reglamentario para eliminar todo tipo de responsabilidad civil. Estas medidas incentivarán la delación de carteles de contratación y desestimulará su realización.

Si bien la modificación de leyes en el país es un proceso complicado, se considera que estos dos cambios propuestos mejorarían la política de protección de la competencia al facilitar la gestión de la SIC en dos dimensiones importantes, como son las integraciones empresariales y la colusión en licitaciones públicas.

ESTRUCTURA DE LA SIC

Como se mencionó anteriormente, la estructura de la SIC limita la efectividad de



la política de protección de la competencia en el país debido a que esta entidad: I) tiene varias funciones adicionales a la de proteger la competencia, II) tiene problemas de independencia frente al Gobierno nacional, y III) no cuenta con una etapa de investigación separada e independiente de la etapa de juzgamiento. Por lo tanto, se recomienda que el Gobierno nacional evalúe la conveniencia de separar la SIC en dos entidades, con el fin de que una institución se convierta en la Autoridad Nacional de Competencia y se encargue única y exclusivamente de la implementación de la política de protección de la competencia en el país. Esta separación incrementará la efectividad de esta política, al concentrar los recursos humanos y financieros disponibles para su adecuada implementación.

Se recomienda que la Autoridad Nacional de Competencia esté compuesta por tres órganos. El primero debe estar dedicado a la investigación de conductas anticompetitivas y al análisis de integraciones empresariales. El segundo debe ser un órgano colegiado conformado por tres personas, en la forma de comisión, la cual debe estar encargada de la sanción de las conductas anticompetitivas, la aprobación de integraciones empresariales y la dirección general de la entidad. Por último, la autoridad debe tener un órgano dedicado a la realización de investigaciones económicas y de mercado en materia de competencia presidido por un Economista Jefe (*Chief Economist*). El diseño de esta entidad debe contemplar

los mecanismos necesarios que garanticen total separación e independencia entre la etapa de juzgamiento (la comisión) y el órgano dedicado a las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia. Como ha propuesto el CPC en ocasiones anteriores¹¹, la comisión encargada de la dirección general de la agencia y del juzgamiento de las conductas anticompetitivas debe estar compuesta por personas que cumplan con estándares profesionales mínimos en materia de competencia. Los miembros de este cuerpo colegiado deben ser elegidos por períodos de tiempo fijo y escalonados, que no coincidan con el período de quien los designa, sin posibilidad de reelección, y cuyas causales de remoción estén expresamente señaladas en la Ley. Por ejemplo, los miembros de la comisión deben estar sometidos a un régimen similar al que tienen los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, el cual asegura su independencia con respecto al Gobierno, pero, al mismo tiempo, permite un adecuado nivel de coordinación con el Ejecutivo¹². Con el objetivo de concretar esta recomendación, el CPC hace una propuesta no exhaustiva sobre las características que debería tener este cuerpo colegiado, la cual se encuentra en el recuadro 1¹³.

ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

Para hacer más efectiva la política de abogacía de la competencia en el país, es necesario generar condiciones pro-

picias para que las diferentes entidades del Estado trabajen, de manera coordinada con la SIC, para que sus actos y sus intervenciones no impacten negativamente la competencia en los mercados del país. En este sentido, se recomienda que la SIC lidere una “Misión de Abogacía de la Competencia” con el fin de evaluar el impacto sobre la competencia del stock normativo relevante que se encuentra vigente. Para esto, la SIC debería conformar un grupo de trabajo compuesto por expertos en competencia y regulación para que, junto con otras entidades, evalúen y recomienden modificar o eliminar las intervenciones que restringen, de manera desproporcionada, la competencia en los mercados. En particular, se considera que el trabajo de esta Misión de Abogacía de la Competencia podría empezar en sectores donde la regulación juega un papel preponderante, como el energético, el financiero y el de telecomunicaciones. El trabajo de esta Misión debería estar basado en el proceso recomendado por OCDE y BID (2009), el cual incluye criterios para la adecuada identificación de regulaciones vigentes que restrinjan indebidamente la competencia, y para la adecuada revisión de dichas regulaciones.

Dado que las agencias de regulación tienen un impacto significativo en el proceso competitivo de los mercados sujetos de su intervención, es fundamental que estas agencias trabajen de la mano con la SIC para que las futuras regulaciones disminuyan barreras de entrada de

11. Ver Consejo Privado de Competitividad (2011).

12. La Autoridad Nacional de Competencia debe estar coordinada con el Gobierno, debido a que la prevención y el control de las actuaciones del Ejecutivo con efectos negativos sobre la competencia requieren un alto grado de coordinación entre las diferentes entidades.

13. Es importante señalar que la recomendación sobre estructura de la comisión es independiente de la decisión de crear una agencia encargada única y exclusivamente a la protección de la competencia. Por lo tanto, la creación del cuerpo colegiado de decisión con la estructura propuesta también aplica en caso de que se decida mantener las funciones de la SIC como están en la actualidad.



RECUADRO 1. PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE COMPETENCIA

Integración de la comisión

La comisión para promover la competencia debería estar compuesta por tres miembros permanentes, nombrados por el presidente de la República, a propuesta del ministro de Comercio, Industria y Turismo. Los miembros de la comisión deberían elegir, de su seno, al presidente de la misma. Los miembros deberían tener un período personal de seis (6) años no reelegibles.

Calidades de los miembros de la comisión:

1. Ser ciudadano colombiano mayor de 30 años.
2. Tener título profesional en derecho, economía, o áreas afines a la promoción y la protección de la libre competencia.
3. Tener título de maestría o doctorado en áreas afines a la promoción y la protección de la libre competencia.
4. Tener ocho (8) años o más de experiencia profesional relevante en áreas afines a la promoción y la protección de la libre competencia.
5. No haber sido condenado por autoridad competente por delito doloso, ni por delito culposo de carácter patrimonial contra la economía nacional o la administración pública.
6. No haber sido inhabilitado por autoridad competente para ejercer cargos públicos.
7. No tener parentesco con el presidente o el vicepresidente de la República, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad.

Remoción:

Una vez nombrados los miembros de la comisión, estos deberían ser removidos únicamente por las siguientes causales:

1. Incapacidad permanente para cumplir sus funciones.
2. Que se dejen de cumplir los requisitos establecidos para ser miembro de la comisión.
3. Falta de probidad en el ejercicio de sus funciones.

Unidad técnica de apoyo y asesoría externa:

La comisión debería contar con una unidad técnica de apoyo, formada por profesionales expertos en libre competencia o materias afines, según se disponga en su reglamento¹⁴.

14. Las jurisdicciones que se tuvieron en cuenta para realizar la propuesta fueron Costa Rica [Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor No. 7472]; Panamá [Ley que dicta normas sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y Otra Disposición de 31 de octubre de 2007] y Chile [Ley DFL No.1 de 2005].



RECUADRO 2. AGENDA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC)

La CRC regula y promueve la competencia al interior del sector de comunicaciones. Para esto, la CRC expide regulaciones que incentiven la construcción de un mercado competitivo¹⁵. Por mandato legal, la CRC debe presentar una agenda regulatoria anual con el fin de promover la competencia y la protección al usuario en este sector. Para 2013, la CRC viene trabajando la siguiente agenda regulatoria para alcanzar estos objetivos:

1. Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones (Ritel):

- **Objetivo:** definir las condiciones para el acceso y el uso de las redes internas de telecomunicaciones de las edificaciones, bajo criterios de libre competencia, trato no discriminatorio, y viabilidad técnica y económica. Se busca establecer las medidas relacionadas con el diseño, la construcción y la puesta en servicio de las redes internas de telecomunicaciones en inmuebles en régimen de copropiedad o propiedad horizontal.
- **Efecto esperado:** eliminar las barreras de entrada a operadores a las redes internas de telecomunicaciones y permitir la pluralidad en el acceso. Se garantiza a los usuarios la libre elección respecto a la provisión de servicios con mayor calidad.

2. Infraestructura de terceros:

- **Objetivo:** identificar la infraestructura de energía eléctrica que puede ser utilizada para la provisión de servicios de TIC y establecer las condiciones regulatorias que garanticen el acceso y el uso compartido de dicha infraestructura.

- **Efecto esperado:** eliminar las barreras a la competencia mediante la aplicación de una metodología de costeo que garantice la remuneración eficiente de la infraestructura compartida. También busca la reducción de barreras de entrada, y la disminución de precios de los servicios de TIC, lo cual será beneficioso para los usuarios dado que habrá mayores posibilidades de elección (proveedores y servicios).

3. Análisis de ofertas empaquetadas:

- **Objetivo:** analizar los modelos y las prácticas de empaquetamiento en Colombia con el fin de detectar posibles fallas de mercado derivadas de la aplicación de dichas prácticas, así como también adoptar las posibles medidas regulatorias a que haya lugar en el sector de comunicaciones (datos, televisión por suscripción y voz).
- **Efecto esperado:** prevenir y corregir las fallas de mercado y garantizar condiciones de libre y leal competencia.

4. Desregulación:

La desregulación es el proceso por el cual los gobiernos eliminan algunas regulaciones específicas para, en teoría, favorecer o agilizar la operación eficiente del mercado.

- **Objetivo:** determinar algunas situaciones regulatorias propias del marco normativo de la CRC que puedan ser eliminadas para mejorar el mercado y maximizar el bienestar de los usuarios.

15. Ley 1341 de 2009, Artículo 19.



Cuadro 2. Resumen de recomendaciones en materia de Promoción y Protección de la Competencia.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Presentar un proyecto de Ley que contenga: i) cambios a la estructura de la SIC, incluida la creación de la comisión (recuadro 1), ii) inclusión de la obligación para la SIC de demandar ante las Cortes las regulaciones que restrinjan la competencia y sean contrarias al marco legal, iii) cambio de los criterios para la notificación de integraciones horizontales.	Mediano	Documentos técnicos que contengan la justificación y la exposición de motivos de los cambios propuestos.	SIC.
2	Creación de la Misión de Abogacía de la Competencia.	Corto	Misión creada y plan de trabajo definido y concertado con las agencias relevantes en al menos tres sectores.	SIC.
3	Fortalecimiento del programa de capacitación a jueces en materia de protección de la competencia.	Corto	Plan de acción para ampliar la cobertura y profundidad de las capacitaciones a jueces.	SIC.
4	Presentar proyecto de Ley que reforme parágrafo del artículo 27 del Estatuto Anticorrupción, para generar incentivos adecuados para la delación de colusiones en licitaciones públicas.	Mediano	Documentos técnicos que contengan la justificación y la exposición de motivos de los cambios propuestos.	Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y SIC.

Fuente: Análisis del Consejo Privado de Competitividad.

manera efectiva, y así promuevan una mayor rivalidad empresarial. A manera de ejemplo, en el recuadro 2 se describe la agenda regulatoria actual de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), cuya implementación tiene el objetivo de incrementar la competencia en este importante sector de la economía. El fortalecimiento de este tipo de agendas en los diferentes sectores del país es clave para que los consumidores puedan beneficiarse de precios más competitivos y de productos de mejor calidad.

Adicionalmente, y con el fin de que el papel de la SIC vaya más allá de emitir recomendaciones no vinculantes en torno a los proyectos de regulación de las entidades gubernamentales, se recomienda que dentro de las funciones de la SIC se incluya la obligación de demandar ante las

cortes colombianas regulaciones restrictivas de la libre competencia que son contrarias a la Constitución y la Ley. A juicio del CPC, esta obligación legal es necesaria para que la SIC haga el contrapeso adecuado con respecto a la expedición de normativas que contravengan el marco legal en materia de protección de la competencia.

Por último, es muy importante anotar que la adecuada aplicación de la política de competencia no depende únicamente de la SIC, sino también del buen funcionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Esta jurisdicción es la encargada de revisar las actuaciones de la SIC cuando sus autos administrativos sean apelados. Por este motivo, y tal como lo pone de presente la OCDE, es recomendable que la SIC profundice los esfuerzos llevados a cabo para que los jueces incrementen sus ca-

pacidades técnicas y analíticas en materia de promoción y protección de la competencia (OCDE y BID, 2009).



REFERENCIAS

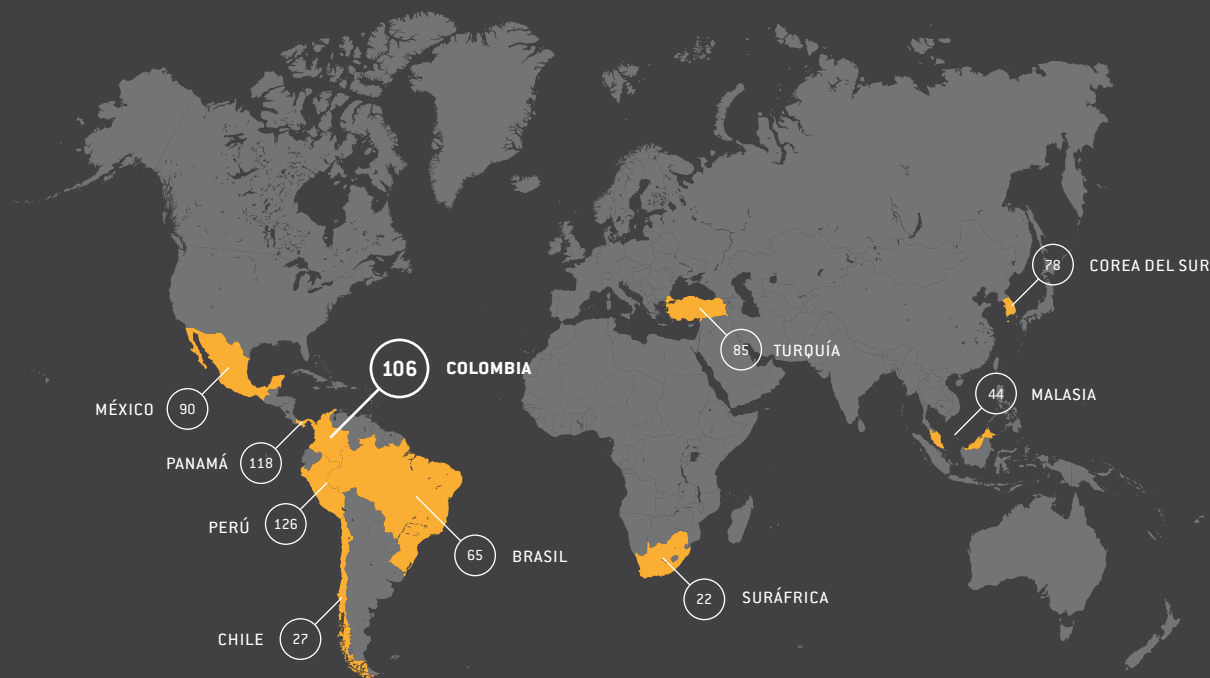
- 1 Bardey, David, Becerra, Alejandro, Becerra, Pilar. (2013). *Análisis económico de la normativa de la libre competencia en Colombia*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 2 Consejo Privado de Competitividad. (2011). *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.

- 3** Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 4** DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Más Prosperidad para Todos*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 5** DNP. (2013). *Agenda Nacional de Competitividad: Seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 6** Farrell, J. y Shapiro, C. (2010). Antitrust Evaluation of Horizontal Mergers: An Economic Alternative to Market Definition. *The B.E. Journal of Theoretical Economics*, 10(1).
- 7** Gómez, J. M. (2009). Hacia la Implementación de un Programa de Clemencia en Colombia. *Revista de Derecho de la Competencia*, 5(5), 495-543.
- 8** Mantilla, F. S. (2013, 1 de agosto). *Política de Competencia en Colombia*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 9** Miranda, A. (2012). Actualidad en Derecho de la Competencia: Logros y Tareas Pendientes. *Revista de Derecho de la Competencia*, 8(8), 15-23.
- 10** Miranda, A. (2012). El Diseño de la Autoridad de Competencia en Colombia: Necesidad de Introducir Reformas. *Revista de Derecho de la Competencia*, 25-38.
- 11** OCDE y BID. (2009). *Derecho y Política de Competencia en Colombia: Examen inter pares*. París: Organization for Economic Cooperation and Development.
- 12** Quiñones, S. R. (2012). La Abogacía de la Competencia en el Derecho Colombiano: Reflexiones sobre su Alcance y su Ámbito de Aplicación. *Revista de Derecho de la Competencia*, 8(8), 39-83.
- 13** Robledo, P. F. (2013). *La Colusión en la Contratación Pública*. Bogotá, D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.
- 14** Superintendencia de Industria y Comercio. *Abogacía de la Competencia*. Bogotá, D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.
- 15** Superintendencia de Industria y Comercio. (2013). *Informe de Gestión 2012*. Bogotá, D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.
- 16** U.S. Department of State and Federal Trade Commission (2010). *Horizontal Merger Guidelines*. Washington, D.C.
- 17** WEF. (2013). *Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.





JUSTICIA



Grado de independencia judicial. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país cuyo aparato judicial es más independiente).

Fuente: WEF (2013).



Uno de los desincentivos más grandes para hacer negocios es la falta de mecanismos para poder ejecutar contratos y hacer cumplir las reglas de juego. Cuando los empresarios no tienen certeza sobre las reglas de juego que rigen su inversión, o no cuentan con mecanismos ágiles, eficaces y predecibles para hacerlas cumplir, frenan su emprendimiento o asumen un costo muy alto para realizarlo (Consejo Privado de Competitividad, 2012). Por tanto, para que el país sea competitivo, es fundamental una justicia ágil, eficiente y transparente.

Los procesos de reforma a la justicia en Colombia tradicionalmente han asumido que la expedición de nuevas leyes (los nuevos códigos procesales y el nuevo estatuto arbitral, por mencionar algunas) automáticamente va a mejorar la eficiencia de la justicia y va a descongestionar los juzgados. Esto no necesariamente es así. Como bien lo explica el Banco Mundial, las capacidades organizacionales, los sistemas de incentivos y la adecuada implementación de las reformas (adecuación de infraestructura física y tecnológica, entre otras) son los factores que determinan si las reformas legales van a tener un impacto o no (Klaus Decker, 2011).

En este sentido, los países que más han avanzado en los indicadores de eficiencia en el ranking de *Doing Business* del Banco Mundial o el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), por ejemplo, son aquellos que han mejorado sustancialmente los procesos gerenciales, logísticos y tecnológicos de la justicia (Banco Mun-

dial, 2010). La clave para los países más exitosos no ha sido tanto una mejora a las leyes procesales, aunque estas tengan un impacto importante, sino una mejora en la gerencia de la Rama Judicial. Esta mejora gerencial se traduce en el uso efectivo de recursos financieros y la implementación de herramientas tecnológicas. Por ejemplo, países como Botsuana, Etiopía y Jordania han logrado implementar efectivamente herramientas tecnológicas para gestionar los procesos judiciales. Estos sistemas han logrado reducir la duración de los procesos en 30% (Banco Mundial, 2010). Tal como lo pone de presente el Banco Mundial, si el país quiere mejorar la eficiencia de la justicia, hay que cambiar el enfoque "tradicional" que se les da a los instrumentos de reforma y pasar a enfoques que mejoren la productividad del sistema (Klaus Decker, 2011).

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

El sistema judicial de Colombia, a pesar de los múltiples esfuerzos, sigue siendo uno

de los grandes problemas en materia de competitividad. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global 2013-2014 del WEF, el sistema judicial colombiano es percibido como ineficiente. El país ocupa el lugar 95 entre 148 países según el indicador que mide la eficiencia del marco legal para resolver disputas. Esto contrasta con las posiciones de Malasia (18), Chile (29), y Panamá (61). Así mismo, ocupa el puesto 106 según el indicador que mide el grado de independencia judicial. En línea con lo anterior, según el Anuario de Competitividad Mundial 2013 del *Institute for Management Development* (IMD), el sistema judicial colombiano ocupa el puesto 53 entre 59 países (IMD, 2013). Finalmente, Colombia ocupa el puesto 51 entre 97 países según el indicador de la eficiencia de la justicia civil, de acuerdo con el *Rule of Law Index 2012-2013* del *World Justice Project* (The World Justice Project, 2013-2013).

A continuación se presentan dos problemas que están afectando el desempeño de la justicia:



ALTOS NIVELES DE CONGESTIÓN JUDICIAL

Los niveles de congestión judicial son evidentes al analizar las cifras nacionales. La justicia empezó el año 2012 con un inventario de 2.532.621 procesos y terminó el año con 2.309.72 en su inventario final. La jurisdicción ordinaria terminó 2012 con 1.804.119 procesos acumulados, la jurisdicción contencioso administrativa con 135.191, la disciplinaria con 36.884 y la constitucional con 386 procesos (Consejo Superior de la Judicatura, 2012). De acuerdo con el inventario de procesos de la jurisdicción ordinaria en el 2010, el 73% de los procesos eran procesos ejecutivos (Pedroza, 2013) y son los que más tienen congestionada dicha jurisdicción.

La gran acumulación de procesos hace necesario mejorar los actuales índices de productividad de la Rama si el país quiere llegar a tener un sistema judicial eficiente en el mediano plazo. Según datos del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), el índice de evacuación parcial (IEP) global para la justicia fue 114,2% (ver gráfico 1). Esto significa que actualmente de cada 100 procesos que ingresan a la Rama Judicial se evacúan 114. Si se mantiene constante el número de procesos que ingresan durante los próximos cinco años, la Rama Judicial debe llegar a un IEP de por lo menos 117%, y mantenerlo constante para tener una justicia al día para 2018¹.

Un aspecto que vale la pena resaltar es que, a pesar que la productividad promedio de la justicia es 114%, la productividad promedio de la Altas Cortes

(Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura) es 82,8%. El promedio del índice de evacuación de las Altas Cortes es inferior al promedio de los Tribunales Superiores (112,5%) y los juzgados (112,6%) de la Jurisdicción Ordinaria² (ver gráfico 2).

Para combatir la congestión judicial se han llevado a cabo varias iniciativas encaminadas a mejorar la agilidad de la justicia. En primer lugar, el Plan Nacional de Descongestión ha logrado llevar la justicia a un punto en el que los egresos de procesos son superiores a los ingresos. El Plan ha venido creando juzgados transitorios que ayudan a los juzgados con cargas que no pueden manejar. Estos juzgados transitorios cuentan con metas cuantitativas asociadas a la evacuación efectiva de procesos. La Rama logró evacuar el equivalente al número de procesos entrantes y además reducir el inventario final de procesos en 8,8% en 2012 (Consejo Superior de la Judicatura, 2012). Si bien hay un avance en la eficiencia de la justicia y el Plan de Descongestión ha logrado resultados muy importantes, el inventario acumulado de procesos sigue siendo demasiado alto.

El segundo avance fue la realización de un inventario de procesos de la jurisdicción contencioso administrativa (JCA) realizado por el CSJ en conjunto con el Banco Mundial. Este estudio constituye un gran paso para mejorar la eficiencia de esta jurisdicción. El Banco realizó una investigación en la cual identificó el inventario real de procesos acumulados en cada despacho; clasificó el

inventario de procesos por categorías tales como especialidad, cuantía y estado de trámite procesal, y desarrolló un mapa real de la congestión, entre otras cosas. Este ejercicio le permitió al Banco Mundial proponer acciones específicas que se deben tomar para avanzar en la descongestión de la JCA. Entre las estrategias propuestas se encuentran la creación de comisiones interadministrativas para asuntos de trámite de procesos, el fortalecimiento de las relatorías de los Tribunales y del Consejo de Estado, la creación de jueces y magistrados itinerantes, el fortalecimiento del sistema estadístico, la incorporación de buenas prácticas para disminuir los tiempos de los peritajes y la determinación del modelo de despacho tipo, entre otras (Banco Mundial y Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, 2012). Este valioso estudio servirá de guía para que el CSJ avance en los lineamientos del Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

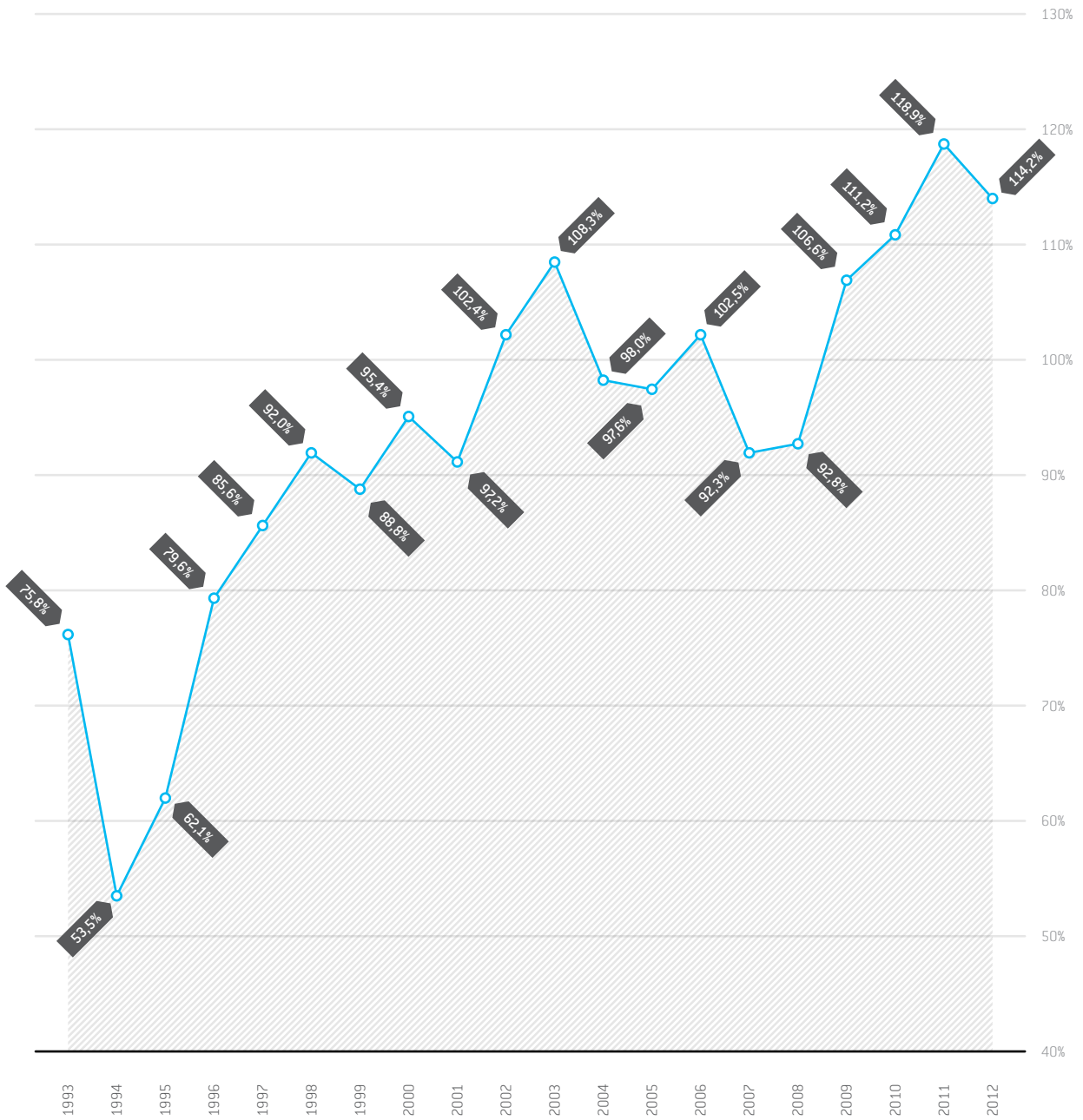
La creación de la Corte Societaria en la Delegatura de Procedimientos Mercantiles en la Superintendencia de Sociedades constituye el tercer gran avance. Esta Corte es la primera especializada en temas societarios en América Latina y constituye un avance fundamental en la resolución de conflictos societarios. Desde su creación, la nueva Corte ha logrado reducir el promedio de duración de los procesos judiciales de 15 a 4 meses³. Por esto, la nueva Corte Societaria es un ejemplo de eficiencia para la justicia colombiana. Además de la reducción

1. Cálculos del CPC en base al inventario actual de procesos y los ingresos de procesos en 2012.
2. Información del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) al Consejo Privado de Competitividad con corte de febrero 6, 2013.
3. Informe de la Delegatura de Procedimientos Mercantiles de la Superintendencia de Sociedades 2013.



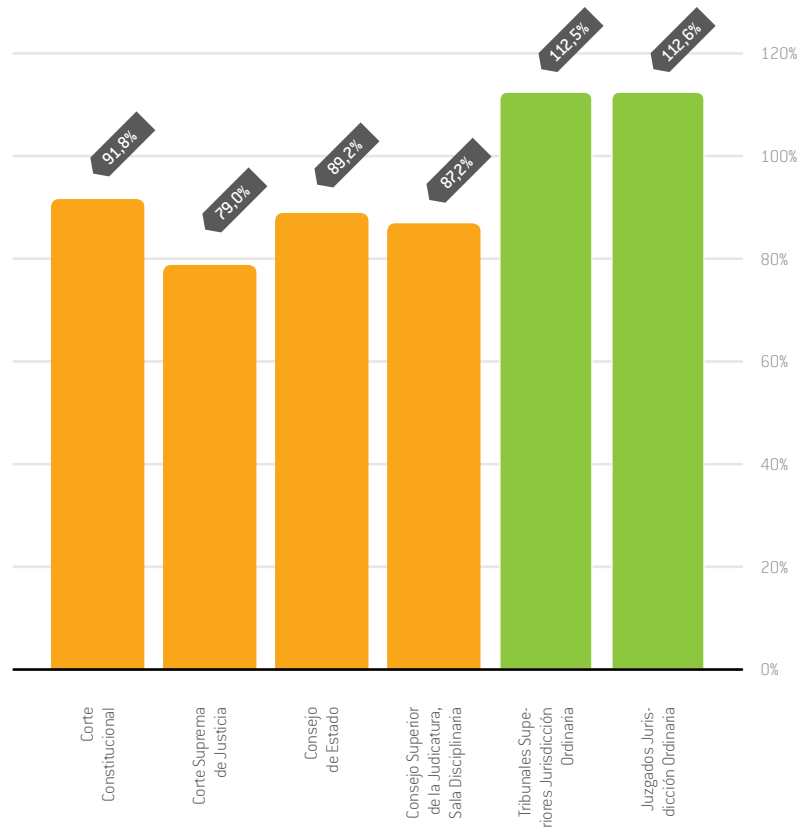
EL ÍNDICE DE EVACUACIÓN PARCIAL (IEP) DEBE LLEGAR A POR LO MENOS 117% Y MANTENERSE CONSTANTE POR 5 AÑOS PARA PODER TENER UNA JUSTICIA AL DÍA

Gráfico 1. Evolución del Índice de Evacuación Parcial 1993-2012.



LA PRODUCTIVIDAD DE LAS ALTAS CORTES TIENE QUE LLEGAR AL NIVEL DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

Gráfico 2. Productividad de las Altas Cortes comparada con los Tribunales Superiores y Juzgados de la Jurisdicción Ordinaria.



Fuente: Información del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) al Consejo Privado de Competitividad con corte de febrero 6, 2013.

en tiempos, la nueva Corte contribuirá a la descongestión de los juzgados en la medida en que el sector privado opte por ventilar sus diferencias en la Corte Societaria y no en los juzgados.

Los beneficios de la Corte son múltiples. La Corte es una gran alternativa para las empresas frente al arbitraje, por ejemplo, puesto que este suele ser costoso. El ecosistema de emprendimiento que está fomentando el Gobierno también se va a ver beneficiado. Las disputas societarias que puedan tener los socios de emprendimientos por temas de compra y venta de acciones, control y toma de decisiones, y disputas a la hora de vender la compañía, por ejemplo, van a poder ser resueltos rápidamente y a muy bajo costo.

En cuarto lugar, como parte del esfuerzo para mejorar la eficiencia de la justicia en Colombia, la Agenda Nacional de

Competitividad (ANC) lanzada por el presidente Santos en 2012 incluyó varias acciones encaminadas a cumplir este objetivo. Las acciones contempladas en la ANC tienen como objetivo mejorar la oferta de servicios judiciales. La ANC incluyó cuatro acciones que debe adelantar el Ministerio de Justicia.

La primera acción es diseñar, gestionar y apoyar la utilización de medios tecnológicos en la Rama Judicial para la pronta solución de controversias. La segunda es fortalecer el sistema estadístico del sector justicia. La tercera es apoyar la implementación de la oralidad en la jurisdicción Contencioso Administrativa. La cuarta es presentar el proyecto de Ley que reglamente el artículo 116 de la Constitución Política sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de particulares.

Infelizmente, el avance en la ejecución de estos puntos de la ANC está bastante retrasado. A la fecha de publicación de este Informe, únicamente se había avanzado en el diseño de medios tecnológicos para resolver controversias. El avance en este punto consistió en formular el Plan de Justicia Digital e incorporar en el Código General del Proceso la normativa que permite el uso de tecnología para resolver controversias judiciales (DNP, junio 2013). Sin embargo, no se ha realizado ningún plan detallado para determinar cómo y qué tipo de tecnologías se van a implementar.

En quinto lugar, como medida para incrementar los recursos de la Rama y evitar el abuso del sistema de justicia, el Congreso aprobó la regulación de un arancel judicial por medio de la Ley 1653 del 15 de julio de 2013. El CPC recomendó





en múltiples ocasiones esta importante iniciativa. El arancel judicial implica que la parte demandante en un proceso judicial debe pagar 1,5% de las pretensiones y deberá ser cancelado antes de iniciar el proceso. Esta medida tiene dos fines: Por un lado, buscar aumentar los recursos para mejorar la rama judicial, calculados en \$70.000 millones al año. Los recursos serán destinados al fortalecimiento de la justicia oral y a mejorar las infraestructuras física y tecnológica de los juzgados. Por otro lado, la medida busca incentivar la conciliación y evitar demandas temerarias que busquen utilizar los servicios de justicia como mecanismos de presión.

El arancel judicial, tal y como quedó reglamentado, no está exento de problemas. Como bien lo anota la Corporación Excelencia en la Justicia, el criterio para determinar el monto del arancel (un porcentaje de las pretensiones) puede constituir una barrera muy alta para el acceso a la justicia, especialmente para la clase media de la población⁴.

PROBLEMAS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES

Además de los problemas de congestión, preocupan los problemas en gestión y ejecución de los recursos económicos de la Rama Judicial. El Ministerio de Justicia y Derecho ha expresado en varias ocasiones su preocupación por la falta de ejecución de \$330.000 millones que había destinado el Ejecutivo para la mo-

dernización de la Rama Judicial (Legis, 2013) (Ámbito Jurídico, 2013).

Un caso preocupante es la falta de ejecución del Plan Estratégico Tecnológico para la Justicia (PET), como parte de la implementación del Código General del Proceso (CGP). El PET fue adoptado por la Sala Administrativa del CSJ el 23 de febrero de 2012⁵ y cuenta con cinco ejes: 1) modelo de expediente electrónico; 2) justicia en red; 3) gestión de la información; 4) gestión del cambio, y 5) uso de las TIC para la formación judicial (Consejo Superior de la Judicatura, 2012). Para 2013, el CSJ contaba con \$147.000 millones para la sistematización de los juzgados, la definición del plan operativo y financiero del PET, la definición de arquitectura de sistemas y definición de la infraestructura física y tecnológica requerida⁶. Sin embargo, a la fecha de publicación de este Informe, y como bien lo denunció el Ministerio de Justicia, los \$147.000 millones con los que contaba el CSJ para la implementación del PET en 2013 no han sido ejecutados en la forma prevista y se corre el riesgo de perderlos por el principio de la anualidad del gasto (Ámbito Jurídico, 2013).

También preocupa el lento avance de los planes de implementación del Código General del Proceso (CGP) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPAyCA). A la fecha de publicación de este Informe, los observatorios de la Corporación Excelencia en la Justicia indicaban que la implementación del CGP estaba en amarillo y el CPAyCA estaba en rojo⁷.

La falta de ejecución de los recursos asignados es preocupante, sobre todo si se tiene en cuenta que el CSJ ha venido reiterando que el presupuesto de inversión de la Rama Judicial es insuficiente. Esto también fue reiterado en su momento por la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia en 2010 (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010). Sin embargo, un estudio del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) sobre el presupuesto de la Rama Judicial concluye que no se cuenta con suficiente información para fundamentar la necesidad de recursos adicionales (La Rota et al., 2012). En esta medida, no resulta claro por qué la Rama Judicial sigue pidiendo recursos si está teniendo problemas al ejecutar los recursos que le son asignados (La Rota et al., 2012) (ver gráfico 3).

Además, aumentar el presupuesto de la Rama Judicial no necesariamente implica que vaya a aumentar la productividad. La experiencia internacional muestra que no necesariamente los países que más gastan son los que más progresan en la eficiencia operativa de la justicia (Clavijo, octubre 2011). En Brasil, por ejemplo, el aumento en los recursos para la justicia no se ha traducido en una mejora en la productividad y la calidad de la justicia, sino que, por el contrario, ha aumentado la burocracia (Clavijo, octubre 2011). En cambio, Holanda, por ejemplo, incrementa el presupuesto de las cortes únicamente en la medida en que estas mejoren su productividad (Banco Mundial, 2010).

4. Comentarios de la Corporación Excelencia en la Justicia al CPC sobre la conveniencia del arancel judicial, tal como quedó regulado.

5. Acuerdo No. PSAA12-9269 del 27 de Febrero de 2012.

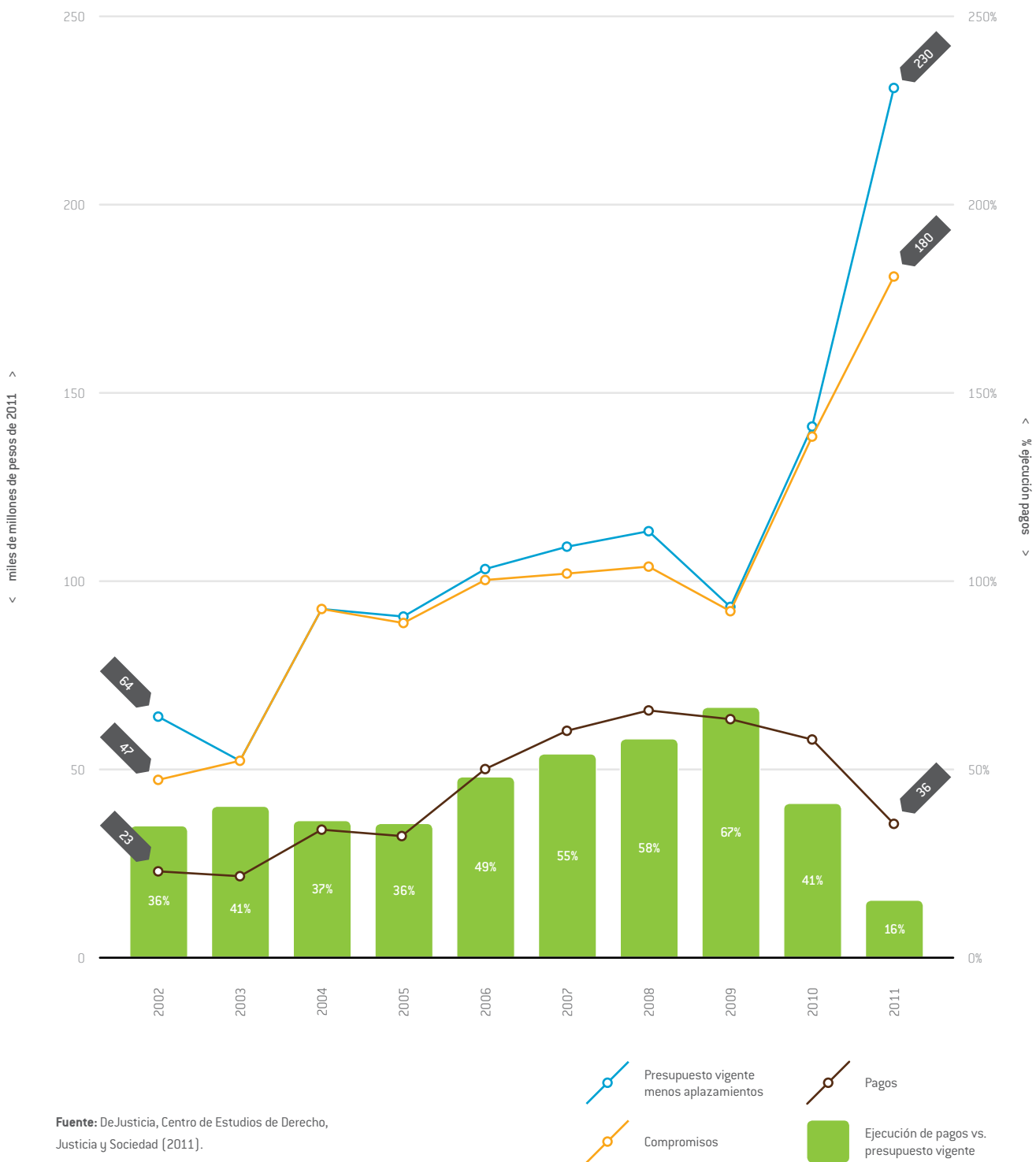
6. Documento "Antecedentes al PET" enviado por el CSJ al CPC.

7. La Corporación Excelencia en la Justicia utiliza un sistema de semáforo para reportar los avances en la implementación de los códigos.

LA RAMA JUDICIAL TIENE QUE SER MÁS EFICIENTE EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS



Gráfico 3. Ejecución presupuesto de inversión del Poder Judicial.



Fuente: DeJusticia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (2011).

**Cuadro 1.** Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Justicia (primer semestre de 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo
Mejorar la eficiencia de la rama judicial en la solución de controversias	Diseñar, gestionar y apoyar la utilización de medios tecnológicos en la Rama Judicial para la pronta solución de controversias.		
	Fortalecer el sistema estadístico del sector justicia.		
	Apoyar la implementación de la oralidad en la jurisdicción Contencioso Administrativo.		
	Presentar el proyecto de Ley que reglamente el artículo 116 de la C.P. sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de los particulares.		

Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

	Sin avances y/o retrasos significativos		Avance satisfactorio
	Avance con retrasos		Acción terminada

RECOMENDACIONES

ACCELERAR LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS PROCESALES

El éxito de las reformas legales, tales como los nuevos códigos y la oralidad en la justicia, depende de la ejecución de los planes de implementación. El CSJ tiene que volverse mucho más eficiente a la hora de construir las infraestructuras física y tecnológica necesarias. La implementación de los Planes de Acción del Código General del Proceso (CGP) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debe ser prioritaria (CPAyCA). La implementación de estas leyes debe ser monitoreada por indicadores de ejecución

de obras (infraestructura física y tecnológica). Además de la adecuación de la infraestructura, es muy importante diseñar una estrategia para “gestionar el cambio” y generar un cambio cultural en la rama para que los jueces adopten e implementen las reformas procesales de forma exitosa.

En este sentido, la Comisión de Seguimiento a la Ejecución del Plan de Acción del CGP debería ser mucho más activa. Es un error que la Comisión esté compuesta casi en su exclusividad por abogados⁸. A la actual composición de la Comisión se deberían sumar personas expertas en implementación y gerencia de proyectos, planeación financiera y ejecución estratégica. La implementación de los códigos no debería quedar únicamente en manos de abogados.

MEDIR EL DESEMPEÑO PRESUPUESTAL Y ADMINISTRATIVO DE LA JUSTICIA

Para asegurar que el uso de los recursos sea eficiente, es necesario que el CSJ desarrolle indicadores que permitan esta medición. El uso efectivo de los recursos debe ser monitoreado muy de cerca. El CSJ debería adoptar metodologías para reducir costos y mejorar la gerencia. Ejemplos de metodologías aplicadas por el sector público en otros países son la gestión de calidad total (*Total Quality Management*, como se conoce usualmente) y Seis Sigma o Pensamiento Lean, basado en el famoso sistema de producción de Toyota (Bhatia, 2006) (Johansen, 2009). Los

8. Ver artículo 619 del Código General del Proceso.



aparatos judiciales de países como Francia e Inglaterra han usado estas metodologías para optimizar el uso de los recursos (Klaus Decker, 2011). Además de implementar este tipo de sistemas, el CSJ debería desarrollar indicadores para medir la eficiencia en el uso de recursos. Según ANIF (Clavijo, octubre 2011), un indicador que puede ser útil es la medición del costo-eficiencia de la justicia, al relacionar el gasto público del sector con el cúmulo de procesos pendientes de evacuación.

CREAR JUZGADOS EJECUTIVOS ESPECIALIZADOS

Estos juzgados estarían dedicados en forma exclusiva a la atención del cobro de deudas. Con la creación de los juzgados especializados los jueces ordinarios no tendrán que ocupar la mayor parte de su tiempo en el trámite de procesos ejecutivos, que ocupan más del 80% de su tiempo (Consejo Privado de Competitividad, 2011).

En el mismo sentido, implementar un sistema de remate de bienes a través de internet en los procesos ejecutivos (tal como lo establece el CGP) tendría un gran efecto en agilizar estos procesos y además contribuiría a darles transparencia y evitar corrupción en el sistema de remates. Por ejemplo, la Rama Judicial podría aprender del sistema español de Subastas Judiciales Electrónicas (Corporación Excelencia en la Justicia, Mayo 2013).

NOMBRAR UN GERENTE DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN PARA LA RAMA JUDICIAL

Actualmente, las divisiones encargadas de implementar la tecnología para dar

cumplimiento a lo dispuesto en el Código General del Proceso son la Unidad de Informática y el Centro de Documentación Judicial (Cendoj). Dado el nivel de complejidad y la importancia que tiene la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para mejorar la calidad y la eficiencia de la justicia, la implementación del PET necesita de un gerente especializado en tecnología que esté en el mismo nivel de la Sala Administrativa del CSJ. Por este motivo, se recomienda al CSJ crear un cargo de Gerente de Tecnologías de la Información (*“Chief Information Officer (CIO)”*). Este gerente debe ser especialista reconocido en tecnología, experto en arquitectura de sistemas y con amplia experiencia en la gerencia y la implementación de procesos tecnológicos complejos.

El CIO debe poder identificar las necesidades y oportunidades que se pueden resolver en la justicia con el uso adecuado de las Tecnologías de la Información. El nombramiento del CIO de la Rama debe responder a un proceso de selección transparente y riguroso que asegure la idoneidad técnica de la persona escogida. En este sentido, se recomienda al CSJ apoyarse en el Ministerio de TIC para seleccionar al CIO.

IMPLEMENTAR TIC EN LA JUSTICIA

Las TIC en la justicia: 1) permiten impulsar la eficiencia del aparato judicial; 2) permiten contribuir a la transparencia de la administración de la justicia en Colombia; 3) contribuyen a la seguridad jurídica del sistema judicial colombiano al permitir que los jueces consulten fácilmente los precedentes jurisprudenciales; 4) permiten que los ciudadanos accedan de manera fácil

y rápida a las actuaciones, pruebas y documentos procesales; 5) ayudan a la planeación estratégica y la gestión administrativa de la rama judicial; 6) permiten contar con información estadística clave para la toma de decisiones de política pública. A continuación se presentan distintas formas en las que las TIC pueden ayudar a mejorar la justicia en el país.

Portal web de servicio a la población en general

Es fundamental un portal web que proporcione información pertinente para el ciudadano, esté bien diseñado y sea fácil de usar. El portal debe servir para proporcionar educación legal a los ciudadanos, especialmente en temas recurrentes en la justicia como demandas laborales y procesos ejecutivos. El portal debería tener secciones de preguntas frecuentes sobre cómo acceder a la justicia, implicaciones, cómo contratar un abogado, duración y costos de los procesos, entre otras. El portal también deberá proporcionar acceso a bases de datos en materia de jurisprudencia, legislación y últimas noticias sobre temas judiciales.

Presentación de demandas en línea

La implementación del expediente judicial digital debe permitir la presentación de demandas en línea. El portal web debería contener plantillas inteligentes de documentos jurídicos (demandas, poderes, etc.) que ayuden a evitar errores de forma que lleven a la inadmisión de demandas. Las plantillas inteligentes también permitirían a los sistemas de tecnologías generar estadísticas en tiempo real (ver recomendación sobre estadísticas). El portal tam-



bién deberá contar con simuladores que ayuden a los ciudadanos a determinar la jurisdicción y la competencia del juez al cual tienen que presentar la demanda, con el fin de reducir al mínimo los conflictos de competencia y jurisdicción que dilatan los procesos. Una vez presentada la demanda, el ciudadano debe poder consultar el estado del proceso en todo momento, se debe permitir el intercambio de documentos probatorios y en el futuro permitir que haya litigios en línea, desde la presentación de la demanda hasta la sentencia.

Gestión avanzada del expediente digital

La presentación de la demanda en línea debe pasar por el sistema de repartos, que debe asignar un número de radicación al proceso y remitirlo al juez correspondiente (el uso de algoritmos automáticos ayuda a que el proceso pueda ser transmitido al juez con menor congestión, ver recomendación sobre analítica de datos).

El sistema de reparto debe poder crear el expediente digital que el juez pueda manejar a través de un sistema avanzado de gestión de casos. El sistema les debe permitir a todas las partes del proceso el acceso en línea a todos los aspectos del proceso. También debe poder ayudar al juez a gestionar todo lo relacionado con el proceso (notificaciones, fijar audiencias, comunicar actos procesales, etc.). El sistema de gestión de casos avanzados debe permitir la notificación electrónica de todos los actos procesales, así como también la notificación vía mensajes electrónicos a teléfonos móviles.

Herramientas para mejorar la calidad de las sentencias judiciales

Se proponen dos herramientas para mejorar la calidad de las sentencias. La primera es una plataforma para la gestión del conocimiento. La segunda es el uso de asistentes inteligentes para la toma de decisiones.

Una adecuada gestión del conocimiento es fundamental para mejorar productividad y la calidad de los empleados –como los jueces– dedicados a tareas intensivas en conocimiento⁹. Para la justicia, la gestión del conocimiento se divide en dos grupos (ESADE Business School, 2010): el primero consiste en gestionar el conocimiento explícito, al permitir el acceso a bases de datos de jurisprudencia, doctrina, mejores prácticas para la gestión de despachos, manuales de entrenamiento de la Escuela Judicial, entre otros. El segundo consiste en gestionar el conocimiento implícito, al permitir acceso a los jueces que tengan el conocimiento adecuado. Para lograr esto, se debe crear una intranet de uso interno con herramientas web 2.0 (foros, wikis, blogs, comunidades) que permitan acelerar la curva de aprendizaje de los jueces para materias complejas, y se beneficien del conocimiento adquirido por otros jueces.

La segunda herramienta permitiría el uso de *software* para realizar tareas que implican análisis complejos y la resolución de problemas usando la creatividad (McKinsey Global Institute, 2013). Una de las tareas más importantes de los jueces es analizar los documentos presentados por las partes y analizar las pruebas. El proceso de leer, analizar y entender la información para entender un caso toma va-

rias horas. La provincia Alemana del Norte del Rin (provincia de Westphalia) aceleró este proceso con el uso de tecnología para la gestión avanzada de casos. La provincia, en conjunto con una empresa de servicios tecnológicos, desarrolló un modelo de expediente digital que no sólo guardaba todos los documentos procesales de forma electrónica, sino que también tenía la habilidad para leer, entender, clasificar y estructurar el material probatorio para ayudar a los jueces a resolver los casos (IBM, 2013). Este tipo de tecnología además permite realizar análisis del lenguaje para identificar conceptos generales en documentos y presentar los resultados en forma gráfica (McKinsey Global Institute, Junio 2011), lo cual es sumamente útil para la gestión judicial.

Estadísticas y servicios de analítica de datos

Las organizaciones que adoptan sistemas de análisis de datos y análisis predictivo están logrando mejorar su productividad y su capacidad para innovar (David Kiron, 2012). De acuerdo con un estudio del McKinsey Global Institute, el uso de herramientas de análisis de datos y análisis predictivo ofrece al sector público estrategias para mejorar la transparencia e incrementar la productividad del sector público (McKinsey Global Institute, Junio 2011). De acuerdo con este estudio, el análisis avanzado de datos proporciona cinco ventajas: I) aumentar la transparencia; II) mejorar el desempeño; III) adaptar los servicios a necesidades específicas de distintos segmentos de la población; IV) apoyar la toma de decisio-

9. Sobre la importancia de la gestión del conocimiento para mejorar la calidad de los empleados con tareas intensivas en conocimiento ver (Joyce, 2007).



nes vía algoritmos automatizados, y v) innovar en la forma de proveer servicios.

Aumentar la transparencia

Los sistemas de análisis de datos podrían publicar en tiempo real cuáles son las entidades públicas que están siendo demandadas, publicar las sentencias de los jueces en todos los niveles, identificar abogados que abusen del sistema, publicar el nombramiento de auxiliares de justicia, entre otras. La publicación de este tipo de información, en tiempo real, aumentaría el nivel de transparencia en la justicia y permitiría un mayor control de esta por parte de la población civil y las distintas entidades del Estado.

Mejorar el desempeño

Los sistemas informáticos inteligentes permiten el seguimiento tanto a indicadores de calidad como a indicadores de eficiencia de los juzgados. Los indicadores identificados por el Banco Mundial para la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Banco Mundial & Consejo Superior de la Judicatura, 2012), tales como los días transcurridos entre las etapas del proceso (reparto y admisión de la demanda, admisión y notificación, etc.), pueden ser generados por el sistema de estadísticas a partir del expediente digital judicial de forma automática. El sistema también podría generar indicadores tales como el índice de evacuación efectiva de los juzgados, el nivel de inventario de procesos, la edad de los casos pendientes¹⁰, el término de resolución de los casos¹¹, y el costo por caso¹².

La generación automática de estos indicadores de desempeño permitiría evaluar la productividad de los jueces e identificar las etapas del proceso que son susceptibles de mejora. Además, la automatización libera a los funcionarios de los juzgados de ingresar datos al sistema de forma manual, lo que les permite ayudar en otras labores de los despachos que generen un mayor valor.

Adaptar los servicios a necesidades específicas de distintos segmentos de la población

De acuerdo con el censo de la composición de inventarios en la especialidad civil en el año 2010, 75% de los procesos en la jurisdicción ordinaria son procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía (Pedroza, 2013). Según datos del censo de procesos del año 2010, los procesos ejecutivos singulares de mínima cuantía son los más representativos en el inventario de procesos de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Tener este tipo de datos en tiempo real le permitiría al CSJ adaptar los servicios de justicia para atender estas necesidades específicas para aumentar la eficiencia. En la medida en que las necesidades vayan cambiando, al contar con datos en tiempo real, los servicios de justicia se podrían adaptar para suplir las nuevas necesidades procesales de los ciudadanos.

Apoyar la toma de decisiones vía algoritmos automatizados

Los algoritmos automatizados pueden procesar grandes cantidades de datos

de distintas fuentes para identificar patrones, inconsistencias, errores, fraudes y cualquier otro parámetro que sea diseñado. Por ejemplo, se pueden diseñar algoritmos que identifiquen las entidades que están siendo demandadas por distintas causas (tutelas, responsabilidad estatal, etc.) para tomar acciones preventivas y reactivas. De acuerdo con datos de la Corporación Excelencia por la Justicia, en el año 2011 se presentaron 180.265 tutelas invocando el derecho de petición. El algoritmo podría identificar rápidamente las entidades demandadas y hacer que el Gobierno intervenga para que las entidades se vuelvan más eficientes y logren responder los derechos de petición oportunamente. Esto evitaría que los ciudadanos tengan que recurrir a la tutela para invocar su derecho de petición y evitar que lleguen al sistema más de 100.000 tutelas por esta materia. La identificación de las entidades demandadas en tiempo real también podría evitar que se use la justicia para casos de corrupción (como el escándalo de Foncolpuertos) y también para conciliar procesos contra el Estado que de ser llevados a juzgados, podrían ser mucho más onerosos para el erario.

Innovar en la forma de proveer servicios

El uso de analítica de datos podría ayudar a mejorar la justicia de distintas maneras. Esto incluye: 1) identificar mejores prácticas de gestión de despachos y toma de decisiones judiciales; 2) recibir retroalimentación sobre la calidad

10. La edad de los casos activos pendientes en un juzgado, medido como el número de días desde su admisión hasta el momento de la medición.

11. El porcentaje de casos evacuados o resueltos dentro de los términos legales.

12. El costo promedio de procesar un solo caso, por tipo de caso.



Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Justicia.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Acelerar la implementación de los códigos procesales.	Mediano	Desarrollar indicadores para monitorear la implementación de los códigos.	Consejo Superior de la Judicatura.
2	Medir el desempeño presupuestal y administrativo de la justicia.	Corto	Crear indicadores de desempeño administrativo y presupuestal que estén abiertos al público para poder monitorear el desempeño administrativo de la justicia.	Consejo Superior de la Judicatura.
3	Crear juzgados ejecutivos especializados.	Corto	Realizar un piloto para probar la utilidad de tener juzgados ejecutivos especializados.	Consejo Superior de la Judicatura.
4	Nombrar el CIO de la Rama Judicial.	Corto	Realizar el procesos de selección y nombrar al CIO.	Consejo Superior de la Judicatura.
5	Implementar TIC en la justicia.	Mediano	Desarrollar los planes operativos, financieros y de arquitectura de los sistemas de tecnología.	Consejo Superior de la Judicatura.
6	Implementar la ANC.	Corto	Cumplir con la totalidad las acciones de la Agenda para Justicia.	Ministerio de Justicia y Derecho.

de los servicios para mejorar; y 3) tener insumos para desarrollar experimentos en materia de gestión judicial que tengan el potencial de mejorar la calidad y productividad de la justicia.

Varios países europeos han adoptado estrategias de “innovación abierta” al hacer públicos los datos de las entidades para que la ciudadanía pueda sugerir soluciones a problemas existentes (McKinsey Global Institute, Junio 2011). Con un manejo adecuado de datos, la Rama Judicial podría implementar estrategias de este estilo.



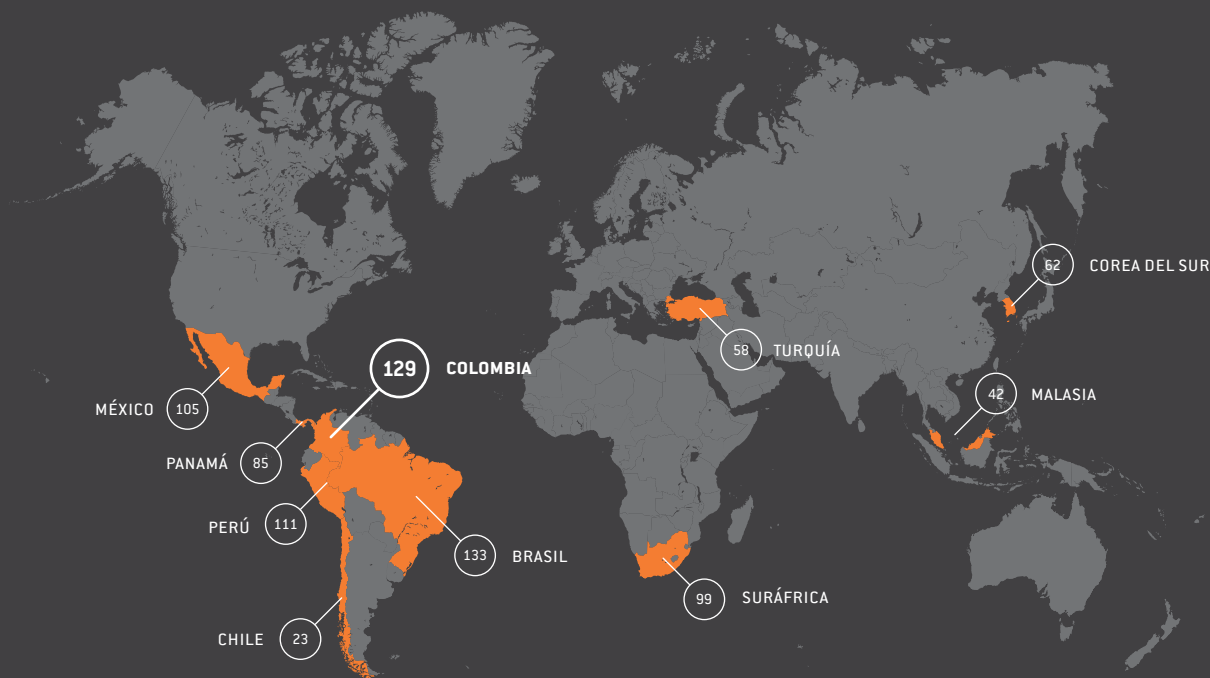
REFERENCIAS

- 1 Ámbito Jurídico. (2013, 21 de agosto). Minjusticia pide ejecución “oportuna y atinada” de recursos para la Rama Judicial. *Ámbito Jurídico*.
- 2 Banco Mundial. (2010). *Doing Business 2010*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 3 Banco Mundial & Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Inventario Clasificado de Procesos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Un Instrumento de Política Judicial*. Bogotá, D.C.
- 4 Bhatia, N. Y. (2006, junio). Applying Lean Production to the Public Sector. *McKinsey Quarterly*.
- 5 Clavijo, S. (2011, octubre). *Costos y Eficiencia de la Rama Judicial en Colombia: Políticas de Chaque Operativa*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 6 Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. (2010). *Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia*. Bogotá, D.C.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2011). *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad
- 8 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá D. C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 9 Consejo Superior de la Judicatura. (2010). *Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014*. Bogotá, D.C.
- 10 Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Informe al Congreso sobre el Estado Actual de la Administración de Justicia 2012*. Bogotá, D.C.
- 11 Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Plan Estratégico Tecnológico Rama Judicial de Colombia*. Bogotá, D.C.
- 12 Corporación Excelencia en la Justicia. (2013, mayo). *E-Justicia: Experiencias internacionales y colombianas en el uso de las TIC para el Mejoramiento de la justicia*. Bogotá, D.C.
- 13 DNP. (2013, junio). *Seguimiento a la Agenda Nacional de Competitividad*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 14 ESADE Business School. (2010). *El MBA de ESADE*. Barcelona: Planeta.
- 15 IBM. (2013). *Smarter Government - Public Safety: Using big data to ease case-loads at the German Province of North Rhine, Westphalia*.
- 16 IMD. (2013). *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne: Institute for Management Development
- 17 Johansen, M. Y. (2009). A Leaner Public Sector. *McKinsey on Government*, 4, 10-15.
- 18 Joyce, L. L. (2007). *Mobilizing Minds: Creating Wealth from Talent in the 21st Century Organization*. McGraw Hill.
- 19 Kiron, D., Kirk, P., y Boucher, R. (2012). Innovating with Analytics. *MIT Sloan Management Review*, 54(1), 47-52.
- 20 Klaus Decker, C. M. (2011). *Improving Performance of Justice Institutions: Recent experiences from selected OECD countries relevant for Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 21 La Rota, M., Bernal, C., Santa, S., y Uprimny, R. (2012). *Autonomía presupuestal responsable y transparente: Propuesta para reformar el presupuesto del Sistema Judicial*. Bogotá, D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia.
- 22 Legis. (2013, 29 de agosto). Minjusticia cuestiona no ejecución de presupuesto para modernizar la Rama Judicial. *Ámbito Jurídico*.
- 23 McKinsey Global Institute. (2013). *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*. McKinsey & Company.
- 24 McKinsey Global Institute. (2011, junio). *Big Data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*. McKinsey & Company.
- 25 MinTIC (2010). *Plan Nacional de TIC 2010-2014 Eje Justicia: Propuestas, recomendaciones y metas para el eje justicia del plan TIC 2014-2019*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- 26 Pedroza, M. (2013, 24 de mayo). *Diálogos sobre la situación actual de la justicia en Colombia: Las reformas procesales y los derechos de los ciudadanos*.
- 27 The World Justice Project. (2013). *Rule of Law Index*. Washington, D.C.





CORRUPCIÓN



Desviación de recursos públicos. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país más transparente).

Fuente: WEF (2013).



El fenómeno de la corrupción tiene unos costos muy altos para la sociedad. La corrupción hace que se invierta menos en salud y educación, incrementa los costos de hacer negocios y perjudica la inversión extranjera directa (Consejo Privado de Competitividad, 2012). Según el Reporte de Competitividad Global 2013-2014 del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), la corrupción es de lejos el factor más problemático para hacer negocios en Colombia (gráfico 1) (WEF, 2013). En la medida en que este sea uno de los factores que más golpea el país en temas de competitividad, se debería dar prioridad a la lucha contra la corrupción. Esto es fundamental si se aspira a cumplir la meta de estar entre los tres países más competitivos de Latinoamérica para el 2032.

La creación de la Secretaría de Transparencia (oficina dependiente directamente del presidente de la República) como responsable del diseño de la política pública anticorrupción y de la coordinación de las entidades públicas en esta lucha fue un gran acierto del actual Gobierno. Es importante que se sumen a este esfuerzo los gobiernos departamentales, las alcaldías y los entes territoriales. También es fundamental que haya un compromiso fuerte y concreto del sector privado para combatir este flagelo.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

A pesar de múltiples esfuerzos, Colombia sigue siendo un país con altos índices de corrupción; no sólo pública, sino también privada. Por el lado público, según el Índice de Competitividad 2013-2014 del WEF, Colombia ocupa el puesto 129 entre 148 países en el indicador que mide la desviación de recursos públicos, el 97 en el indicador que mide los pagos irregulares o sobornos, el 109 en el que mide el favoritismo en las de-

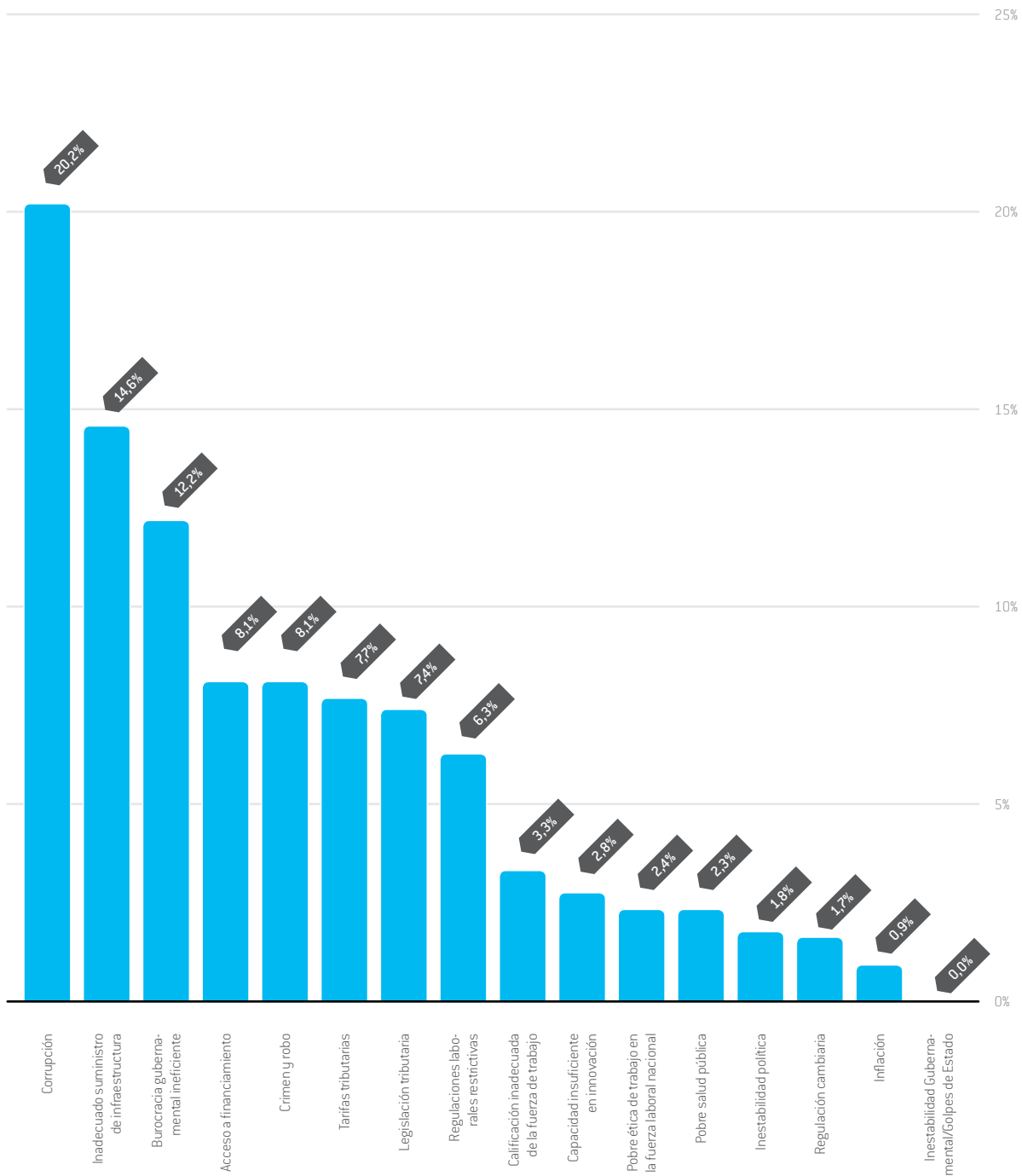
cisiones de los empleados públicos, el 106 en el relacionado con el despilfarro del gasto gubernamental y el puesto 75 (una mejora de ocho puestos con respecto al año pasado) en transparencia en el diseño de políticas públicas por parte del Gobierno.

Por el lado privado, el Anuario de Competitividad Mundial 2013 del *Institute for Management Development* (IMD), que tiene como una de mediciones las prácticas gerenciales, ubica a Colombia en el puesto 41 entre 59 países en el indicador

LA CORRUPCIÓN ES EL FACTOR MÁS PROBLEMÁTICO PARA HACER NEGOCIOS EN COLOMBIA



Gráfico 1. Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia.



Fuente: WEF (2013).

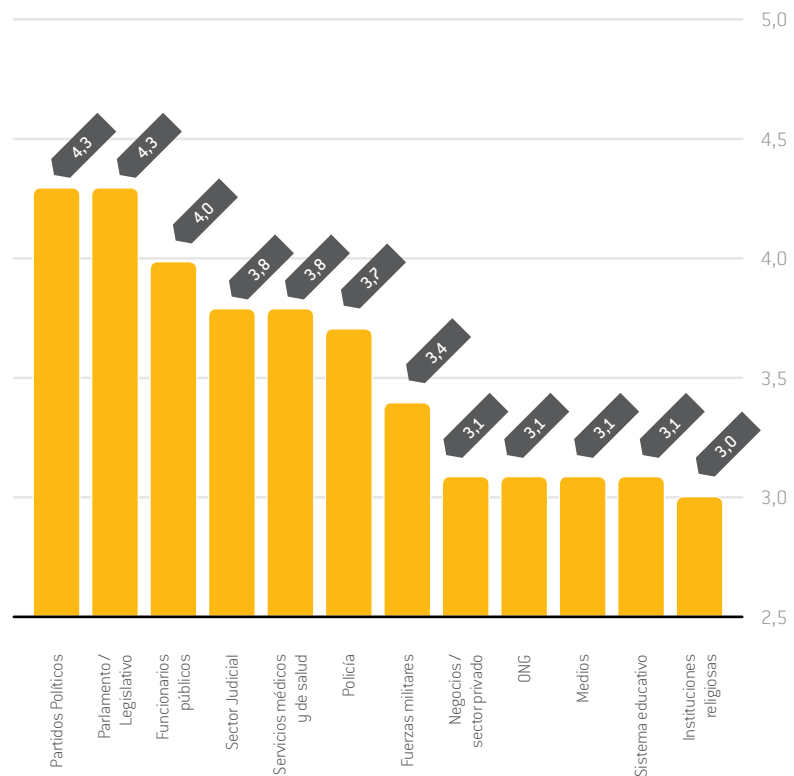
Porcentaje de respuestas



LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL CONGRESO TIENEN LA PEOR PERCEPCIÓN EN CORRUPCIÓN

Gráfico 2. Percepción de corrupción por institución (en calificación*) Colombia - 2013.

Calificación



Nota: El gráfico presenta una escala de 1 a 5, donde 1 es "Nada corrupto" y 5 es "muy corrupto".

Fuente: Barómetro Global de Corrupción. Transparencia Internacional, 2013.

que mide las prácticas éticas por parte del sector privado (IMD, 2013).

Si bien los índices internacionales no son concluyentes, principalmente porque son construidos con base en encuestas de percepción, sí constituyen un indicio sobre la mala situación que enfrenta el país en la materia.

LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

El Barómetro Global de Corrupción 2013 de Transparencia Internacional ahonda sobre el nivel de corrupción de entidades del país a nivel central. El Barómetro mide la opinión sobre cuáles institucio-

nes se consideran las más corruptas y sobre las experiencias de pago de sobornos en distintos sectores. Las entidades públicas que salen peor libradas con respecto a la percepción de corrupción por parte de los ciudadanos son los partidos políticos y el Congreso, ambos con un puntaje de 4,3 sobre 5¹. Luego siguen los funcionarios (con un puntaje de 4) y el sector judicial (3,8) (gráfico 2). Ante este panorama, si la rama judicial y el Congreso están afectados por la corrupción, tanto el sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución Política como el sistema democrático están en entredicho (Corporación Transparencia por Colombia, 2013).

El Barómetro indaga también sobre las causas que motivan el soborno. Para el 49% de los encuestados, la razón por la cual acuden al soborno es la necesidad de acelerar procesos. Para el 36%, la razón fue que era la única manera de obtener el servicio. Así las cosas, el soborno es una práctica que tiene una relación directa con el acceso al Estado y a su eficiencia.

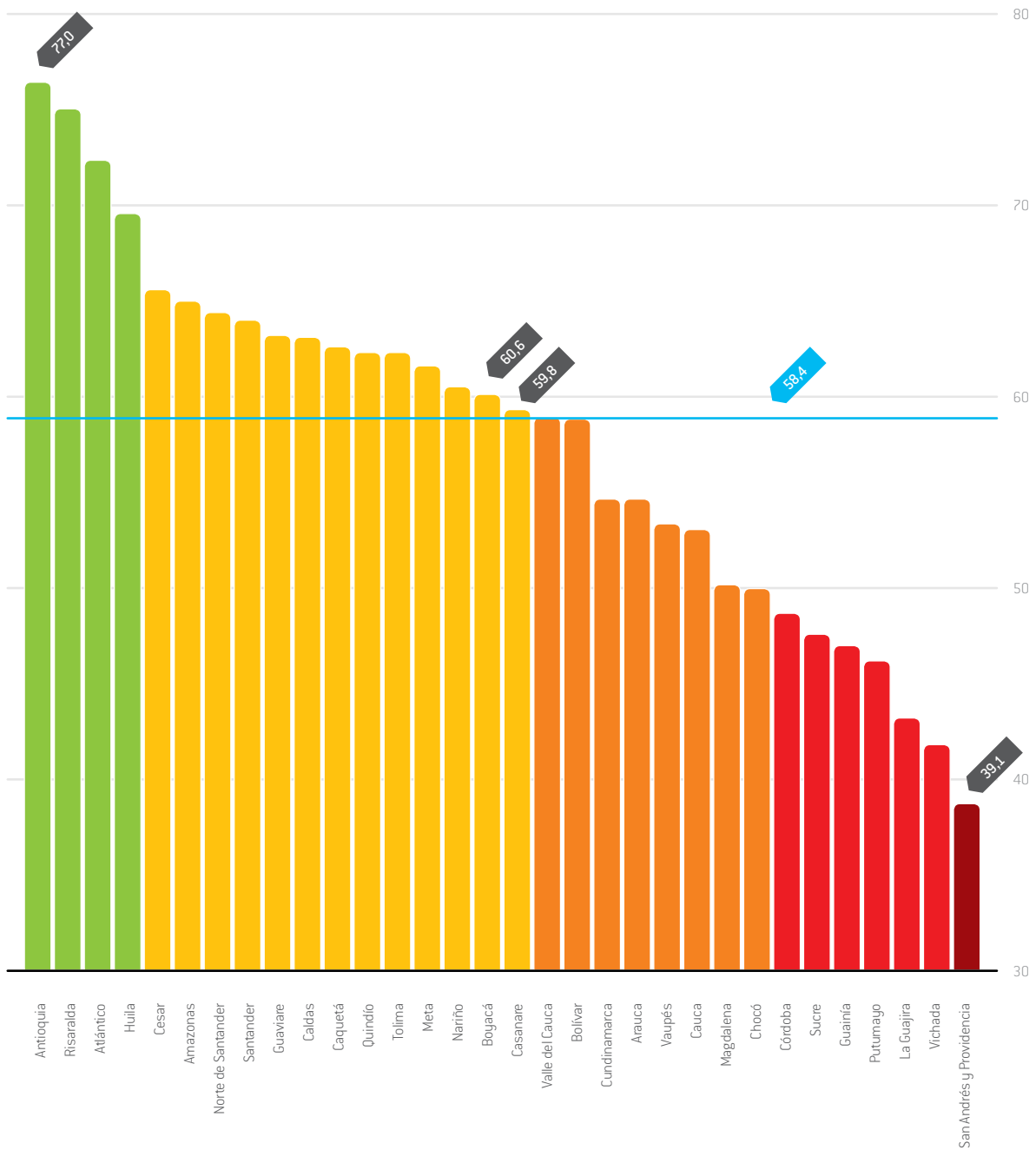
Además de los indicadores de percepción, existen indicadores que miden variables duras en materia de corrupción. Uno de ellos es el Índice de Gobierno Abierto (IGA) 2011-2012, elaborado por la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría General de la Na-

1. Siendo 5 el más alto puntaje de corrupción.

LAS REGIONES TIENEN QUE SER MÁS TRANSPARENTES Y DEBEN MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN



Gráfico 3. IGA Total Gobernaciones 2011-2012.



Fuente: Índice de Gobierno Abierto 2011 - 2012, Procuraduría General de la Nación.



ción, 2011-2012). Este índice mide el nivel de transparencia en la publicación y el acceso a la información que deben seguir los funcionarios en las entidades territoriales en Colombia. El IGA muestra que un alto porcentaje de las entidades territoriales no cumple con el conjunto de disposiciones normativas asociadas a la transparencia y el acceso a la información establecidos en la Ley. Los departamentos de Córdoba, La Guajira, Sucre, Putumayo, Guainía, Vichada, y San Andrés y Providencia muestran los mayores índices de incumplimiento de normas anticorrupción. Por otra parte, los departamentos de Antioquia, Risaralda, Atlántico y Huila son los que mayor cumplimiento dan a las normas de transparencia en el país (ver gráfico 3).

Inquieta que el puntaje promedio del índice consolidado de cumplimiento por parte de las Gobernaciones del país hubiese sido de 58,4 sobre 100, lo que muestra un cumplimiento mediocre de las normas de transparencia por parte de estas entidades. Con respecto a las alcaldías, el puntaje promedio fue de 52,15 puntos sobre 100.

Examinar la actividad de las Comisiones Regionales de Moralización también es útil para analizar el avance de las regiones en la implementación de políticas anticorrupción. El Estatuto Anticorrupción estableció que en cada uno de los departamentos del país deben operar Comisiones integradas por representantes regionales de la Procuraduría; la Contraloría; la Fiscalía; el Consejo Seccional de la Judicatura, y las Contralorías departamental, municipal y distrital. Estas Comisiones es-

tán obligadas a adelantar una reunión mensual para coordinar sus acciones en materia de investigación y sanción de actos de corrupción.

El primer informe presentado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República encontró que el 30% de estas Comisiones incumple lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción (Comisión Nacional para la Moralización, 2012). El informe señaló la baja actividad de las Comisiones en Amazonas, Arauca, Boyacá, Cauca, Chocó, Magdalena, Nariño y Norte de Santander. Más preocupante aún es la situación en Putumayo, donde la Comisión ni siquiera ha sido instalada² (ver gráfico 4).

LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

Colombia presenta indicadores preocupantes en relación con el comportamiento ético de las empresas privadas. Por tanto, el fenómeno de la corrupción no es exclusivo del ámbito de lo público. Los resultados que se obtienen de encuestas realizadas a compañías colombianas muestran que las propias empresas perciben el sector privado nacional como poco transparente.

Los resultados de la *Tercera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas de 2012*, realizada por la Corporación Transparencia por Colombia en compañía de la Universidad Externado, ponen de presente que hace falta compromiso por parte del sector privado para mejorar en esta materia. Según la encuesta, el 94% de los empresarios considera que

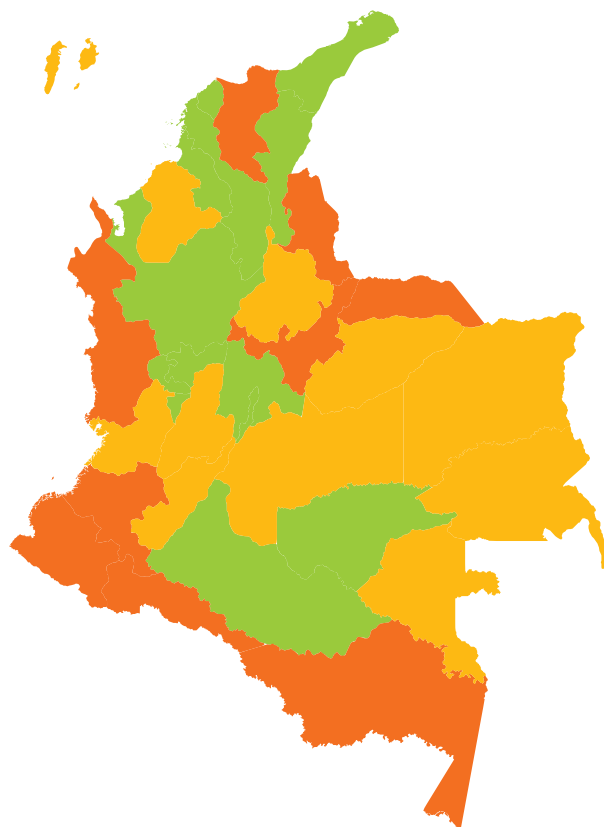
se ofrecen sobornos en el entorno de los negocios (Universidad Externado de Colombia y Corporación Transparencia por Colombia, 2012). Es preocupante la falta de conocimiento que existe en el sector privado con respecto a las normas anticorrupción. Por ejemplo, de acuerdo con los resultados de la encuesta, solo el 29% de los empresarios manifestó conocer el nuevo Estatuto Anticorrupción. Esto ratifica que la política anticorrupción no puede estar enfocada a corregir solamente los comportamientos del sector público, sino también del privado. La encuesta también refleja que:

1. Aumentó la percepción con respecto a la existencia de empresarios que ofrecen sobornos en el giro de sus negocios.
2. Los pagos para facilitar y agilizar trámites continúan siendo la principal modalidad de soborno.
3. Las prácticas empresariales de prevención del soborno son insuficientes.
4. Se mantiene una alta percepción de la utilidad de las prácticas enunciadas en los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno.
5. A pesar de algunos avances en las prácticas para prevenir el soborno en pequeñas empresas y en empresas que contratan con el Estado, aún falta mucho camino por recorrer.
6. Es necesario continuar con el trabajo de generación de una cultura de prevención del soborno.

En resumen, Colombia presenta niveles de corrupción preocupantes tanto en el plano nacional como en el local, públi-

LAS COMISIONES REGIONALES DE MORALIZACIÓN TIENEN QUE SER MÁS ACTIVAS

Gráfico 4. Actividad Comisiones Regionales de Moralización Julio 2012-Marzo 2013.



Fuente: Comisión Nacional para la Moralización, Informe de Actividades y Resultados 2012.

co y privado. Debido a esto, el Gobierno está adelantando una ambiciosa agenda de trabajo para reducir los niveles de corrupción en el país.

La Agenda Nacional de Competitividad (ANC) lanzada por el presidente Santos en 2012 incluyó varias acciones en la materia. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia, las entidades encargadas de cumplir con los puntos de la Agenda en materia de corrupción, van muy adelantadas en el cumplimiento de las acciones de la Agenda en materia de corrupción. La ANC contiene seis acciones en materia de corrupción.

La primera acción es la de participar activamente en el Grupo Anti-Cohecho de funcionarios extranjeros de la OCDE por parte del Gobierno. Tanto el Ministerio de Justicia como la Secretaría de

Transparencia han participado en las reuniones citadas por la OCDE en esta materia y también han desarrollado varios foros en el país explicando las mejores prácticas recomendadas por la OCDE. Es importante mencionar en este punto que el Gobierno adelanta una reforma a la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) que incluye un capítulo sobre la responsabilidad de personas jurídicas, basado en las recomendaciones de la OCDE para el fortalecimiento del marco jurídico en Colombia en temas de lucha contra la corrupción privada.

Las sanciones establecidas en Colombia son de carácter administrativo en el marco de procesos penales contra personas naturales. Los cambios propuestos están dirigidos a asegurar que las sanciones establecidas sean proporcionales, disuasivas y efecti-

vas (definiendo multas altas, multas de acuerdo a los activos de la persona jurídica o de acuerdo al monto involucrado en el soborno), de acuerdo con los criterios establecidos por la OCDE. También tienen previstos cambios legislativos que incluyan la imposición de multas a personas jurídicas, independientemente del proceso penal a la persona natural y la posibilidad de que estas multas se puedan imponer a todas las personas jurídicas (no sólo a las sociedades), como está establecido hoy en la Ley 1474 de 2011.

La segunda acción de la ANC es el diseño de un mecanismo de denuncia para que las empresas víctimas de la solicitud de un soborno en licitaciones públicas puedan denunciarlo libremente a una alta instancia (e.g. la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la





República] para que sea investigado. El mecanismo busca ser una instancia a la que el sector privado pueda acudir de forma rápida en el evento de que detecte un posible acto de corrupción en los procesos de contratación pública. El objeto del mecanismo no es necesariamente iniciar un proceso judicial, fiscal o disciplinario, sino hacer hincapié en dar alertas tempranas sobre posibles actos de corrupción durante un proceso de contratación pública. El mecanismo permitirá identificar qué fases del proceso de contratación han sido vulnerables a posibles actos de corrupción, y permitirá adelantar políticas de prevención hacia el futuro. El programa piloto se llevará en conjunto con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). El mecanismo ayudará a prevenir la corrupción en las licitaciones frente a la corrupción y permitirá a la ciudadanía participar activamente en la lucha contra este problema.

La tercera acción es la aprobación de la Convención Contra el Cohecho de Servidores Públicos de la OCDE. La Convención fue ratificada por Colombia mediante la Ley 1573 de 2012. En diciembre de 2012 la OCDE presentó el Reporte de la Fase 1 de implementación de la Convención. La Secretaría de Transparencia acogió las recomendaciones de la OCDE y desarrolló un plan de trabajo para seguir el proceso de implementación y ha venido desarrollando un plan de trabajo para cumplir con estas. Con la ratificación y la implementación efectiva de dicha Convención, Colombia avanza fuertemente hacia el cumplimiento de las mejores prácticas requeridas por el Grupo Anti Cohecho de la OCDE.

La cuarta acción es la elaboración de un documento Conpes sobre la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA). La Secretaría de Transparencia está liderando la construcción de esta política con la participación de más de veinte entidades del Estado. Además, la Secretaría suscribió un convenio en junio de 2012 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Presidencial de Cooperación (APC).

El propósito de la PPIA es definir estrategias para prevención, control e investigación y sanción de la corrupción. Para implementar estas estrategias se definieron cinco ejes estratégicos, producto de una revisión conceptual y normativa de las consultas territoriales y sectoriales adelantadas y del estado del arte nacional y extranjero sobre anticorrupción. Los ejes son los siguientes:

1. Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción;
2. Mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción;
3. Aumentar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción;
4. Promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad;
5. Reducir la impunidad en actos de corrupción.

Estos cinco objetivos estratégicos guiaron la construcción del documento que se presentó en el mes de junio de 2013 al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y que hace parte, junto con otros documentos complementarios, de la PPIA. En

el marco de esos ejes se han definido alrededor de 100 acciones específicas que involucrarán a 21 entidades del orden nacional. Estos avances fueron presentados el 6 de marzo de 2013 a la Comisión Nacional de Moralización, instancia liderada por el presidente de la República. El presidente aprobó los ejes de la política, así como los mecanismos de seguimiento a su implementación.

Con el fin de asegurar la difusión, el seguimiento, la implementación y la posterior evaluación de la PPIA, la Secretaría de Transparencia estructuró un proyecto de *"Fortalecimiento de las líneas estratégicas de la Política Integral de Transparencia y lucha contra la corrupción"*, que se realizará entre los años 2013 y 2018.

La quinta acción de la ANC es la implementación efectiva de la PPIA. La sexta y última acción de la ANC era la puesta en marcha el Observatorio Anticorrupción e Integridad. La Secretaría de Transparencia ya lo hizo en una página web³. El Observatorio es una herramienta para la gestión del conocimiento. También busca fomentar la conversación entre entidades, ciudadanos, organizaciones públicas, privadas del orden nacional y territorial con el fin de elevar el nivel de integridad en la gestión pública. Su objetivo es que la sociedad cuente con mejores elementos para la toma de decisiones en materia de lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad. El Observatorio tiene tres funciones principales. La primera consiste en producir información pertinente para la lucha contra la corrupción. La segunda consiste en ele-

Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Corrupción (primer semestre de 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo
Herramientas para combatir la corrupción en el país	Participar activamente en el Grupo Anticohecho de la OCDE.	■	■
	Crear un mecanismo que permita que las empresas que sean víctimas de la solicitud de un soborno puedan denunciarlo libremente para ser investigado, sin temor a represalias por parte de las entidades públicas con las cuales contrata.	■	
	Aprobar la convención contra el cohecho de servidores públicos.	■	
	Elaborar un documento Conpes sobre la Política Integral Anticorrupción.	■	
	Puesta en marcha del Observatorio Anticorrupción e Integridad.	■	
	Implementar la Política Anticorrupción.	■	

Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP – Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.



var el nivel de la conversación y debate público en Colombia en temas relacionados con corrupción e integridad. La tercera consiste en enseñar al ciudadano qué es la corrupción y cómo evitarla.

Los avances en el cumplimiento de la ANC en materia de corrupción están resumidos en el cuadro 1.

Además de las acciones incluidas en la ANC, la Secretaría de Transparencia viene trabajando fuertemente en una agenda de trabajo para la lucha contra la corrupción en el sector privado.

Esta agenda de trabajo es fundamental puesto que, como se vio, la lucha contra la corrupción no es sólo algo que le compete al sector público, sino que el sector privado también tiene una gran corresponsabilidad en el tema. A la fecha de elaboración de este Informe, la agen-

da contenía seis acciones específicas: 1) regulación de la gestión de intereses privados (*lobby*); 2) reglamentación del Estatuto Anticorrupción; 3) desarrollar un programa de protección a denunciantes de corrupción; 4) generación de guías de trabajo con el sector privado que contengan lineamientos para las empresas que quieran crear programas de prevención de corrupción en las empresas; 5) creación de un Registro de Integridad Empresarial; y 6) diseñar una metodología para que los gremios desarrollen acuerdos de autorregulación.

Los resultados de estas políticas tomarán un tiempo antes de reflejarse en los índices internacionales, como se indicó anteriormente, pero la implementación de las iniciativas mencionadas hace que el país vaya por el camino adecuado.

RECOMENDACIONES

ACCIONES POR PARTE DEL SECTOR PÚBLICO

Es muy importante llevar a cabo programas de prevención y mejores prácticas para que las entidades gubernamentales cumplan con la normativa anticorrupción. De la misma forma como la Secretaría de Transparencia propone la creación de una guía con lineamientos para que las empresas privadas creen programas de cumplimiento según lo dispuesto en la legislación anticorrupción internacional, se deberían crear programas similares para las entidades del sector público, en donde la regulación del conflicto de intereses y las políticas de hospitalidades y regalos son deficien-



tes. La Secretaría de Transparencia debe complementar lo dispuesto en los Planes Anticorrupción, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, en términos de identificación y prevención de riesgos de corrupción.

Estos programas deberían regular las reuniones de los funcionarios con el sector privado, prohibir que los funcionarios reciban regalos u otro tipo de dádivas por parte del sector privado, establecer códigos de conducta para los funcionarios públicos, entre otras. El cumplimiento de los programas anticorrupción y códigos de ética se debe monitorear constantemente. En la medida en que se vayan detectando posibles fallencias o áreas de mejora, los programas se deben ajustar.

El diseño de este tipo de programas requiere un entendimiento de por qué se da la conducta corrupta en las entidades públicas. En el Informe Nacional de Competitividad 2012, el CPC recomendó que se estudiara cuidadosamente el funcionamiento de las entidades estatales para establecer qué tipo de estructuras institucionales, sistemas de incentivos y aspectos culturales promueven conductas corruptas. Estudios han encontrado que muchas veces la conducta criminal dentro de una empresa o una entidad pública es determinada por los incentivos creados (Bagley C. E., 2012). Por ejemplo, algunos estudios experimentales han concluido que la rotación del personal en áreas sensibles reduce la corrupción (Serra, 2012). Por lo tanto, se propone la creación de un grupo multidisciplinario que podría hacer investigaciones de este estilo, tal como ocurre en otros países.

El *Behavioral Insights Team* de la Oficina del Primer Ministro Británico usa herramientas de economía experimen-

tal del comportamiento, con el fin de evitar fraudes en el sector público (Cabinet Office Behavioral Insights Team, 2012a; Cabinet Office Behavioral Insights Team, 2012b). El grupo analiza los sistemas de incentivos de las entidades para diseñarlos de tal forma que no induzcan a cometer actos de corrupción. De igual forma, el *Design Council* del Reino Unido utiliza herramientas antropológicas y de diseño de servicios para el desarrollo de estrategias contra la corrupción y el crimen (Design Council UK). Estados Unidos también ha hecho uso de herramientas de economía experimental con el fin de combatir la corrupción (Ariely, 2012). Las herramientas sociológicas y de psicología social también se han usado exitosamente para acabar con hábitos dañinos en las organizaciones (tales como la corrupción) y diseñar políticas públicas que eviten la generación y la propagación de prácticas corruptas recurrentes (Duhigg, 2012).

Entender las causas del comportamiento criminal es la mejor forma de diseñar políticas para prevenir este tipo de conductas. Colombia podría aprender de estas experiencias, y ampliar su “caja de herramientas” para luchar contra la corrupción.

Además de las iniciativas de diseño institucional y programas de cumplimiento anticorrupción, el Estado está generando una gran cantidad de datos, estadísticas e información en la lucha contra la corrupción. El reto para el país radica en transformar estos datos en información que permita tomar decisiones de política pública para combatir la corrupción. Con el uso de la tecnología, las entidades estatales podrían hacer uso de *software* de análisis predictivo.

El análisis predictivo se puede usar para predecir el comportamiento criminal, correr posibles escenarios en los cuales se

pueden presentar actos de corrupción y determinar posibles rutas de acción.

Por ejemplo, la Policía de Memphis, en Estados Unidos, utilizó una estrategia de análisis predictivo para reducir el crimen en la ciudad. Esta estrategia fue usada porque la reducción en el presupuesto llevó a la Policía a buscar mejores formas de combatir el crimen con menos recursos. El uso inteligente de las estadísticas de criminalidad de la ciudad, a través de sistemas de tecnología de análisis predictivo, logró una reducción del crimen del 30% (GovLoop and IBM, 2012). Los países de Europa Central y Europa del Este también han implementado de forma exitosa herramientas estadísticas para combatir la corrupción (KPMG, 2012).

El uso de herramientas tecnológicas que puedan hacer minería de datos y detección de patrones puede ayudar a identificar posibles conductas corruptas, además de ayudar a monitorear la efectividad de las políticas anticorrupción (IBM, 2012) (GovLoop and Oracle, 2012) (GovLoop and IBM, 2012).

Es también fundamental el uso adecuado y generalizado de las TIC en todas las entidades del Estado para facilitar el control ciudadano de la gestión pública. Es necesario que el Ministerio de TIC promueva dentro de la estrategia de Gobierno en Línea que los portales electrónicos de las entidades permitan a los ciudadanos conocer todas las actuaciones que realiza una entidad estatal. Por ejemplo, el Ministerio de TIC podría promover la implementación de un portal de transparencia económica regional, que permita vigilar el gasto de las entidades territoriales por parte de los ciudadanos, tal y como ocurre con el portal de transparencia económica (PTE). De igual forma, los portales deberían tener ventanillas donde la ciudadanía pue-

Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Corrupción.



No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Implementar programas de prevención y mejores prácticas anticorrupción en las entidades gubernamentales.	Mediano	Desarrollar programas modelo que puedan implementar las entidades gubernamentales.	Secretaría de Transparencia.
2	Crear un grupo multidisciplinario con el fin de identificar las fuentes de la corrupción en las entidades gubernamentales.	Corto	Crear el grupo.	Secretaría de Transparencia.
3	Implementar estrategias de minería de datos y análisis predictivo para combatir la corrupción.	Corto	Desarrollar las estrategias y contratar los sistemas que tengan la capacidad de hacer estos análisis.	Secretaría de Transparencia y MinTIC.
4	TIC para aumentar la transparencia de las entidades públicas.	Corto	Implementar ventanillas de denuncia en los portales web de las entidades del Gobierno.	Secretaría de Transparencia y MinTIC.
5	Adoptar programas de prevención y cumplimiento de normativa anticorrupción en el sector privado.	Corto		Sector Privado.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

da denunciar conductas corruptas por parte de los funcionarios. Es importante que la Secretaría de Transparencia continúe con el diseño y la implementación de la ventanilla única de denuncias como estrategia fundamental para acercar al ciudadano y formar parte en el tema de denuncias.

ACCIONES POR PARTE DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado debe crear programas de cumplimiento de obligaciones anticorrupción con el objetivo de que sus empresas establezcan medidas pertinentes para evitar la comisión de delitos de corrupción. La implementación de estos programas por parte de las empresas es fundamental no sólo por razones éticas, sino también por razones de competitividad.

Es muy importante que las empresas colombianas entiendan la importancia de implementar las mejores prácticas de prevención, manejo de riesgo y capacitación en materia anticorrupción. Las empresas extranjeras sujetas a normativas anticorrupción de alcance extraterritorial (como el *Foreign Corrupt Practices Act* de Estados Unidos o el *Bribery Act* del Reino Unido) para evitar sanciones y multas en sus países de origen o en países en donde cotizan en bolsa, contratan con empresas que también cumplan con altos estándares en materia de corrupción. Esto con el fin de evitar ser sancionadas en sus propias jurisdicciones (Bagley C., 2013). Por esto, si las empresas colombianas cumplen altos estándares de prevención e implementan programas serios de cumplimiento, no tendrán

obstáculos para contratar con empresas extranjeras, moverse en mercados transnacionales y conseguir acuerdos comerciales importantes.

Esto es sumamente importante en sectores como el de infraestructura, en el cual es común que las empresas nacionales entren en uniones temporales con empresas extranjeras para presentarse a licitaciones públicas, más si se toma en cuenta el nuevo esquema de concesiones en Colombia en el cual los consorcios siempre incluyen un proponente extranjero. Si las empresas extranjeras ven que las empresas nacionales las exponen a riesgos de corrupción, las extranjeras preferirán invertir en otros países como Perú, Panamá o Costa Rica. En estos países se están implementando iniciativas de prevención de corrupción para no tener problemas de soborno transnacional



u otro tipo de escándalos de corrupción que perjudiquen su buen nombre, su ética y su integridad empresarial.

Los programas de cumplimiento deben contener una declaración de valores de la compañía, unos estándares expresos de comportamiento, un compromiso expreso de las directivas de la compañía, entrenamiento para los empleados, estándares de reporte de información, denuncia y seguimiento (Consejo Privado de Competitividad, 2012). También estándares de transparencia en la información que permitan visualizar sus contribuciones políticas y sus políticas de relacionamiento con el sector público, en particular en lo relativo a regalos y hospitalidades. Un ejemplo de este tipo de programas puede ser la elaboración de guías escritas en las que se establezcan, de forma didáctica, buenas prácticas empresariales de lucha contra la corrupción al interior de la empresa y en las relaciones con el sector público. En la elaboración de estos programas, las empresas se pueden asesorar de organizaciones como la Corporación Transparencia por Colombia, que cuenta con programas especiales para el desarrollo y la implementación de este tipo de programas. Por último, es muy importante que estos programas eviten la tentación de simplemente aparentar que se están cumpliendo las mejores prácticas en esta materia (Laufer, 1999).



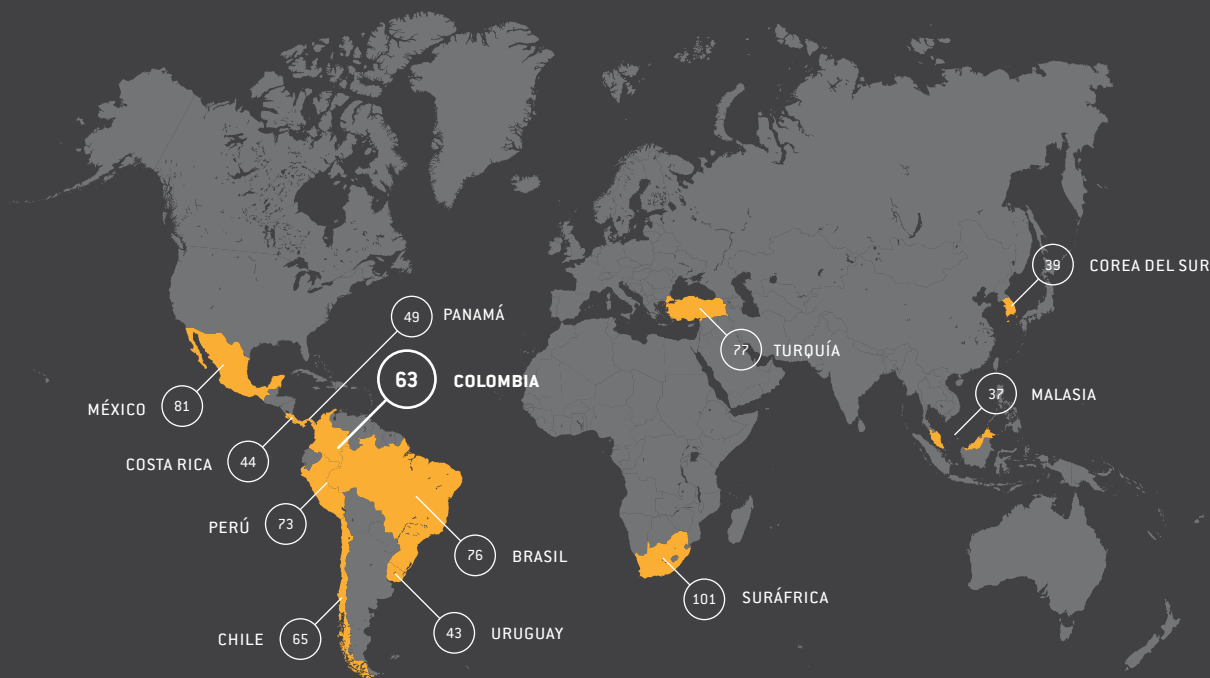
REFERENCIAS

- 1 Ariely, D. (2012). *The (Honest) Truth about Dishonesty*. Harper Collins.
- 2 Cabinet Office Behavioral Insights Team. (2012a). *Applying behavioral insights to reduce fraud, error and debt*. London.
- 3 Cabinet Office Behavioral Insights team. (2012b). *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. London.
- 4 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 5 Corporación Transparencia por Colombia. (2013). *Barómetro Global sobre Corrupción 2013: Informe Sobre Colombia*. Bogotá, D.C.
- 6 Design Council UK. *Design Against Crime*.
- 7 Duhigg, C. (2012). *The Power of Habit*. London: William Heinemann.
- 8 GovLoop & IBM. (2012). *A Path to Insights and Improved Decision Making: Predictive Analytics*. Washington, D.C.
- 9 GovLoop & Oracle. (2012). *Re-imagining customer service in Government*. Washington, D.C.
- 10 IBM. (2012). *Memphis PD: Keeping ahead of criminals by finding the "hot spots"*.
- 11 IMD. (2012). *World Competitiveness Yearbook*. Laussane: Institute for Management Development.
- 12 IMD. (2013). *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne: Institute for Management Development.
- 13 KPMG. (2012). *Proactive Uses of data analysis in anti corruption compliance*.
- 14 OCDE. (December 2012). *Phase 1 report on Implementing the OECED Anti-Bribery Convention in Colombia*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- 15 Procuraduría General de la Nación. (2011-2012). *Índice de Gobierno Abierto*. Bogotá, D.C.
- 16 Serra, K. A. (2012, enero). *Anti-corruption policies: Lessons from the Lab*.
- 17 The World Justice Project. (2011). *Rule of Law index*. Washington, D.C.
- 18 The World Justice Project. (2012). *Rule of Law Index*. Washington, D.C.
- 19 Transparency International. (2012). *Corruption Perceptions Index*.
- 20 Universidad Externado de Colombia & Corporación Transparencia por Colombia. (2012). *Tercera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas*. Bogotá, D.C.
- 21 WEF. (2013). *Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.





ENERGÍA



Calidad del suministro eléctrico. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país con mejor suministro).

Fuente: WEF (2013).



La evolución del sector eléctrico colombiano en el largo plazo ha sido favorable en términos de sostenibilidad financiera y cobertura del servicio¹. No obstante, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) considera que es fundamental que este importante sector contribuya aún más a una mayor competitividad del país. Esto se puede lograr a través de la adopción de medidas que permitan alcanzar precios más competitivos y un mayor nivel de consumo, sin deteriorar la sostenibilidad financiera de las empresas del sector energético y los incentivos a la inversión en el mismo.

La formación de precios en el sector eléctrico depende de múltiples factores y es un proceso complejo que combina tanto la dinámica de diferentes mercados como los impactos que tiene el marco regulatorio en las actividades sujetas a dicha regulación (ver recuadro 1). En este contexto, este capítulo no pretende ser exhaustivo y se enfoca en áreas particulares que, a juicio del CPC, pueden ser mejoradas para que el sector eléctrico contribuya más profundamente a elevar la competitividad del país.

Es importante señalar que si bien este capítulo se enfoca en el funcionamiento del mercado eléctrico, se incluye un recuadro con algunas consideraciones

sobre el mercado de gas natural, debido a la fuerte interdependencia entre estos dos mercados. De manera similar, el análisis del capítulo no es exhaustivo, pues se pretende ilustrar algunas medidas que son prioritarias para que el mercado de gas natural funcione de mejor manera.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

La provisión de energía eléctrica está compuesta por las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización. Las actividades de generación y comercialización tienen un régimen de libre competencia, mientras que las tarifas de transmisión y distri-

bución son reguladas, al ser monopolios naturales en sus respectivos mercados relevantes². Si bien la formación del precio de la energía eléctrica depende de múltiples factores como la interacción entre la oferta y la demanda para las actividades bajo libre competencia, es importante destacar el papel preponderante que tiene el marco regulatorio sobre la estructura tarifaria. En efecto, la regulación no sólo define las tarifas para la transmisión y la distribución de energía eléctrica, sino que afecta el precio de la actividad de generación, a través de la aplicación del cargo por confiabilidad, cuya operatividad, como se explica más adelante, tiene espacios de mejora.

1. Si bien el país también ha avanzado en materia de confiabilidad del servicio, lo cierto es que existen rezagos en los proyectos de expansión de transmisión en el Sistema de Transmisión Nacional (STN) y en los Sistemas de Transmisión Regionales (STR), lo cual no sólo explica el alto cargo que pagan los usuarios por las restricciones (ver diagnóstico), sino que puede comprometer la confiabilidad futura del sistema.
2. Para un análisis descriptivo sobre las diferentes actividades en términos de número de agentes y concentración de mercado, ver Consejo Privado de Competitividad (2012) y ECSIM (2013, agosto).



El precio de la energía eléctrica ha aumentado de manera importante en los últimos años. De acuerdo con el DANE, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de la energía eléctrica aumentó 6,9% promedio anual entre 2002 y 2012. El crecimiento del IPC de la energía eléctrica fue 50,5% superior a la tasa de crecimiento promedio anual del IPC total, la cual se ubicó en 4,6% durante el período analizado. Como se puede observar en el gráfico 1, el aumento del IPC de la energía eléctrica se hizo evidente entre 2008 y 2011, período en el que presentó un crecimiento promedio anual de 10,4%³.

La tendencia del precio de la energía eléctrica para los usuarios no regulados es consistente con la evolución del IPC de la energía eléctrica⁴. De acuerdo con cálculos del CPC con base en datos reportados por ECSIM (2013, agosto), entre 2009 y 2012 el precio promedio de la energía eléctrica para el mercado no regulado creció a una tasa promedio anual de 4,4% en términos reales (el IPC de la energía eléctrica hizo lo propio en 5,6%), al pasar de \$188/KWh a \$223/KWh (gráfico 2).

El aumento del precio para los usuarios no regulados se sustenta, fundamentalmente, en el incremento del

precio de los componentes de generación y comercialización. Efectivamente, el precio de estos dos componentes creció a una tasa promedio anual real de 5,1% entre 2009 y 2012, lo que llevó a que su participación en el precio total pasara de 54,9% a 56,1%. El desempeño del cargo por confiabilidad contribuyó al aumento del precio del componente de generación. En efecto, el precio de cierre de las subastas creció 7,3% entre 2006-2008 y 2009-2012, al pasar de US\$13,04/MWh a US\$13,998/MWh, e hizo lo propio en 2013 al crecer 12,2% (US\$15,7/MWh). Es preocupante que en la implementación de este cargo, las proyecciones de requerimientos de energía firme han sobreestimado, de manera sistemática, la demanda real, lo cual, de acuerdo con datos presentados por ECSIM (2013, agosto), ha representado un sobrecosto de US\$448 millones en tres años para los consumidores.

Por su parte, las restricciones, los impuestos y las pérdidas reconocidas ganaron participación en el precio total de la energía eléctrica, al alcanzar una tasa de crecimiento promedio anual real de 21%, 6,5% y 6,4%, respectivamente⁵. La participación en el precio total de los

componentes regulados (transmisión y distribución) disminuyó entre 2009 y 2012. La participación de la distribución pasó de 21,9% a 21%, pues presentó una tasa de crecimiento promedio anual real de 3,4%, mientras que la participación de la transmisión se redujo a 9,4% debido a que este cargo se contrajo a una tasa promedio anual de 1,1% en términos reales (gráfico 3).

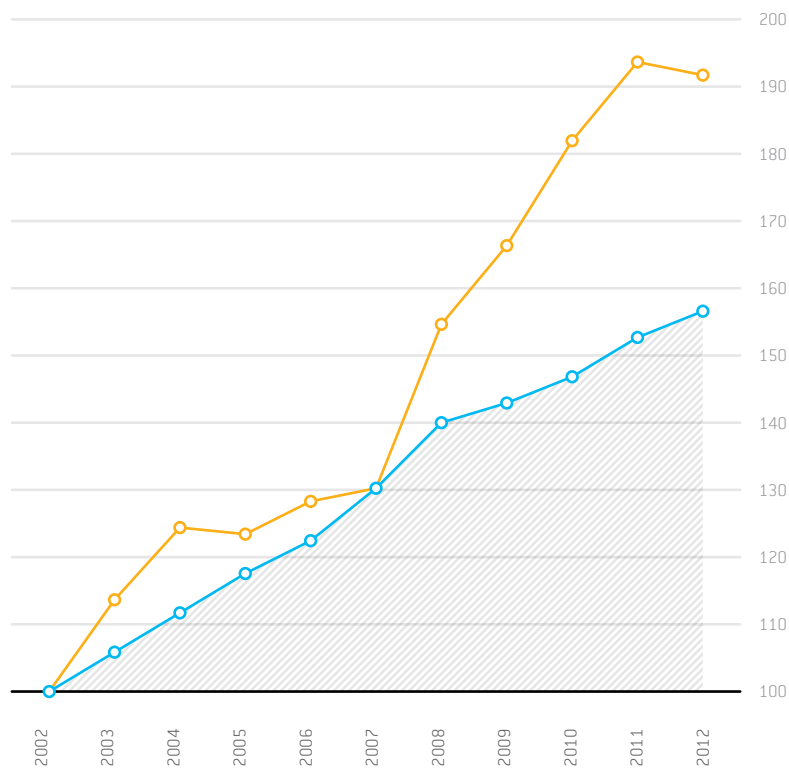
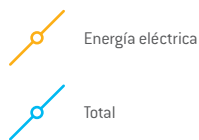
Al comparar el precio de la energía eléctrica industrial de Colombia con la tarifa que se paga en un grupo amplio de países⁶, se concluye que el país cuenta con espacios para alcanzar precios más competitivos de este importante insumo. Si bien el precio de la energía en Colombia no es de los más altos de la muestra, lo cierto es que el sector productivo nacional enfrenta tarifas energéticas más costosas que sus competidores ubicados en países estratégicos desde los puntos de vista comercial y de inversión como Estados Unidos, Brasil, y Perú (ver gráfico 4)⁷. Esta brecha pone de manifiesto la necesidad de mejorar tanto el funcionamiento del sector energético colombiano, como las políticas públicas y la regulación que lo afectan⁸.

3. Es importante señalar que el incremento en el precio de la energía para este período está influenciado por el Fenómeno del Niño que ocurrió entre 2009 y 2010.
4. El mercado no regulado está compuesto por los usuarios que consumen por lo menos 55 MWh o 0,1 MW de potencia. De acuerdo con ECSIM (2013, agosto), el mercado no regulado representó 33,6% de la demanda total del país en 2012.
5. El cargo por restricciones refleja el mayor costo que asumen los consumidores por la energía eléctrica, a causa de la falta de infraestructura de transmisión del país.
6. Países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y países de referencia que son relevantes para el país en materias comercial y de inversión.
7. Es importante señalar que las comparaciones internacionales de precio de la energía eléctrica tienen limitaciones metodológicas, pues la selección de países, el nivel de la tasa de cambio y la estructura impositiva, entre otros aspectos, pueden cambiar sustancialmente el ordenamiento de los países. Adicionalmente, las comparaciones de precio no reflejan el desempeño integral del sector eléctrico de cada país, pues no incluyen variables tan importantes como confiabilidad y cobertura del servicio. A pesar de lo anterior, se considera importante presentar la mejor comparación tarifaria disponible, pues el costo de la energía es una variable fundamental para determinar el nivel de competitividad de un país.
8. El buen funcionamiento del mercado de gas natural también es clave para un buen desempeño del mercado de energía eléctrica, tal como lo demuestran la experiencia peruana con el gas barato de Camisea y la experiencia norteamericana con la irrupción del *shale gas* a precios muy competitivos. Ver recuadro 1, para un análisis de los principales retos del mercado de gas natural en Colombia.



ENTRE 2002 Y 2012, LA TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL IPC DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA FUE 50% SUPERIOR A LA TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL IPC TOTAL

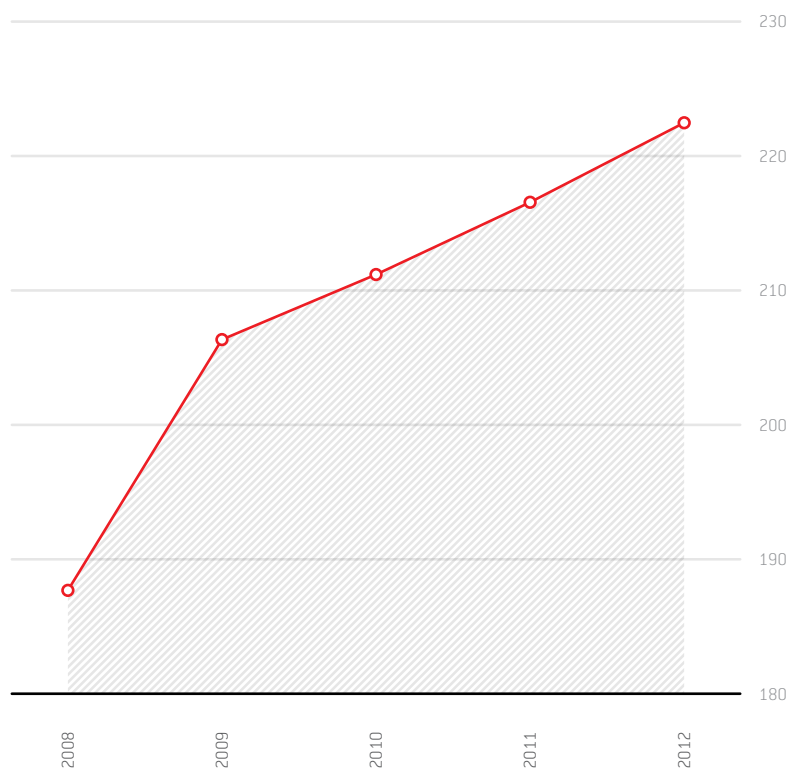
Gráfico 1. IPC total e IPC de la energía eléctrica, 2002-2012 (2002=100).



Fuente: DANE.

ENTRE 2009 Y 2012, EL PRECIO PROMEDIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA PARA LOS USUARIOS NO REGULADOS AUMENTÓ 19% EN TÉRMINOS REALES

Gráfico 2. Precio promedio de la energía eléctrica para los usuarios no regulados (\$ de 2012/KWh).

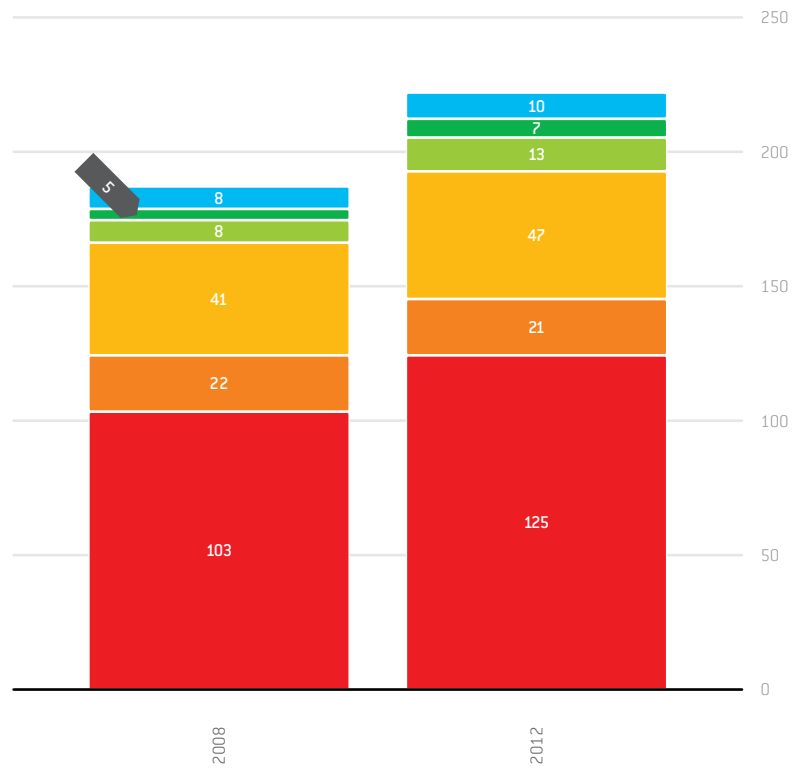


Fuente: Cálculos Consejo Privado de Competitividad con base en ECSIM (2013). Para calcular el precio promedio se utilizaron como ponderadores los consumos de energía eléctrica para cada nivel de tensión de los usuarios no regulados.



ENTRE 2009 Y 2012, EL COSTO DE TODOS LOS COMPONENTES DEL PRECIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA PARA EL MERCADO NO REGULADO AUMENTÓ EN TÉRMINOS REALES, CON EXCEPCIÓN DE LA TARIFA DE TRANSMISIÓN

Gráfico 3. Componentes del precio de la energía eléctrica para los usuarios no regulados (\$ de 2012/KWh).



Fuente: Cálculos Consejo Privado de Competitividad con base en ECSIM (2013).

Es sumamente importante conocer, de manera profunda, las causas que efectivamente explican el diferencial de precio de la energía eléctrica local en relación con las tarifas de los demás países. La adecuada identificación de las causas permite enfocar los esfuerzos público-privados en iniciativas que permitan alcanzar un nivel de precio de la energía más competitivo de manera sostenible y sin perjuicios para la sostenibilidad de la energía eléctrica⁹. En este contexto, la Agenda Nacional de Competitividad (ANC), lanzada por el presidente Santos en julio de 2012, incluyó

una acción tendiente a reducir el costo de la electricidad para la industria mediante la identificación y la implementación de medidas para su ajuste, lo cual fue posible a través de la contratación de un estudio con ECSIM (cuadro 1)¹⁰. Este estudio culminó el 30 de agosto de 2013, y sus conclusiones y recomendaciones fueron entregadas tanto a los gremios que lo financiaron como al Gobierno nacional. Es importante señalar que el estudio de ECSIM se enfocó, principalmente, en analizar la regulación de la energía eléctrica y el uso de los energéticos por parte de

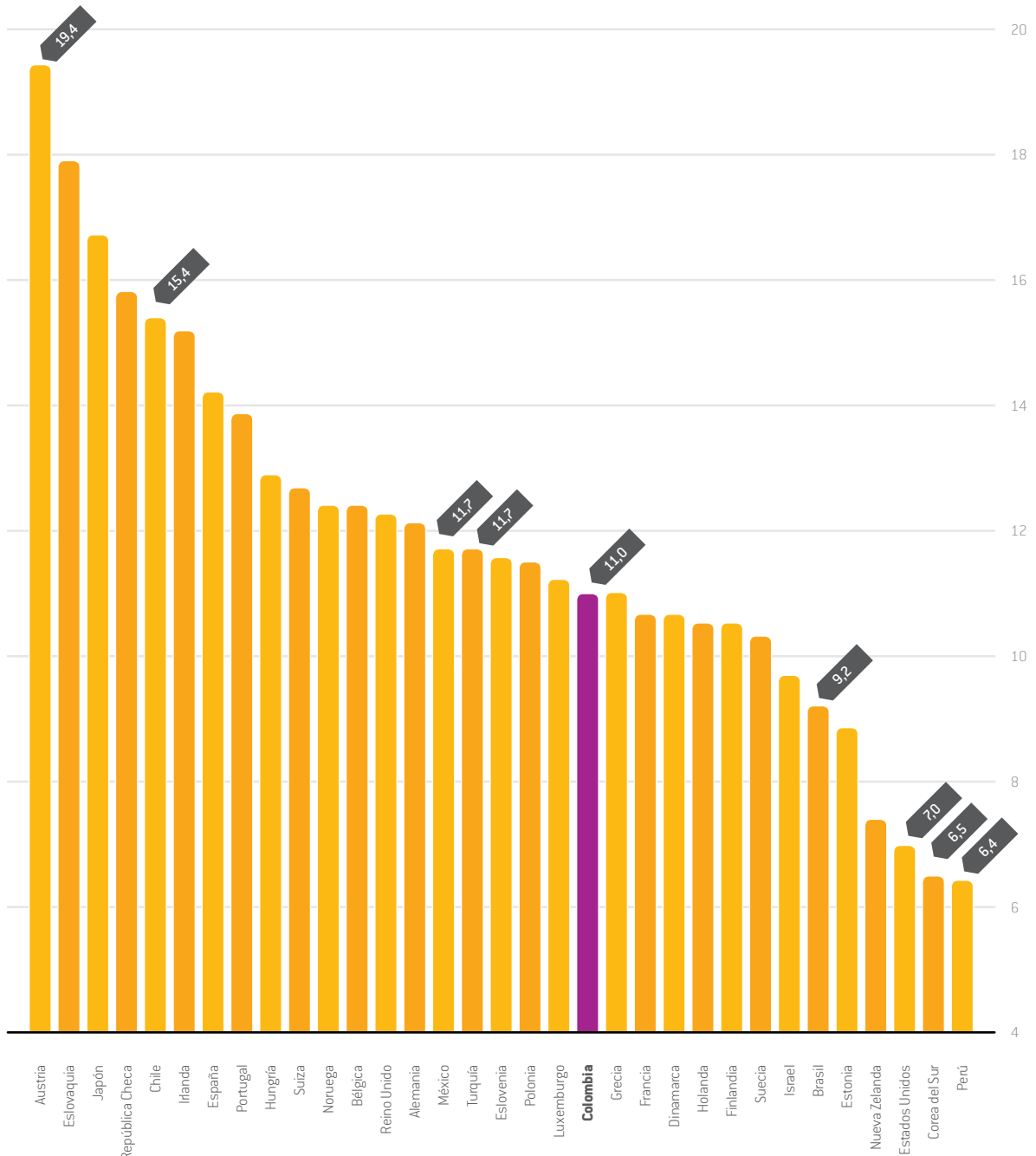
los usuarios industriales. Este estudio es supremamente positivo, pues no sólo se logró un diálogo público-privado en torno al mejoramiento del funcionamiento del sector eléctrico colombiano, con el fin de apalancar una mayor competitividad del país, sino que presentó recomendaciones puntuales al respecto, destacándose las iniciativas para perfeccionar su marco regulatorio. Se destaca que el Gobierno nacional ya definió planes de trabajo que van hasta finales de 2014 para implementar las principales recomendaciones derivadas del estudio.

9. Para un análisis conceptual sobre las causas potenciales que podrían explicar el diferencial de precio de la energía eléctrica en Colombia en relación con otros países, ver el recuadro 1.
10. El estudio tuvo el objetivo de “analizar el impacto de la regulación y la estructura del servicio de energía eléctrica, en todas las fases de la cadena productiva sobre la competitividad y el nivel de las tarifas y precios del servicio de energía eléctrica”. Este estudio fue financiado por el Programa de Transformación Productiva (PTP), la ANDI, Acolgen, Andesco, Andeg y Asocodis, y contó con el acompañamiento técnico del CPC.



SE DEBE HACER ESFUERZOS PARA QUE EL PRECIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA INDUSTRIAL SEA MÁS COMPETITIVO, A PESAR DE QUE COLOMBIA NO TIENE EL PRECIO MÁS ALTO ENTRE PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 4. Precio de la energía eléctrica, 2012 (US\$cent/KWh).



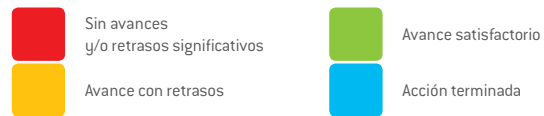
Fuente: ECSIM (2013).



**Cuadro 1.** Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Energía (primer semestre de 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Reducir el costo de la electricidad para la industria	Evaluar la competitividad del costo de los energéticos como insumo de la industria, identificar e implementar medidas para su ajuste.			El Programa de Transformación Productiva, Acolgen, Andeg, Andesco, Asocodis y la ANDI contrataron una consultoría con ECSIM, con el fin de diagnosticar y efectuar recomendaciones que mejoren el funcionamiento del sector de la energía eléctrica del país. El estudio se entregó el 30 de agosto y las recomendaciones se pusieron en conocimiento del Gobierno nacional. Para que el CPC dé por terminada esta acción, el Gobierno debe implementar las medidas que se acojan de dicho estudio.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Primer semestre de 2013.



Más allá de este estudio, es importante señalar que las entidades del Gobierno nacional responsables de la política, de la planeación y de la regulación energética dieron pasos en la dirección correcta durante el último año, para que el sector de la energía eléctrica contribuya más decididamente hacia una mayor competitividad del país. En el marco del documento Conpes 3762 de 2013, el cual define lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos, el Ministerio de Minas y Energía (MME) está adoptando medidas específicas para facilitar el proceso de licenciamiento de los proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica priorizados. A juicio del CPC, la correcta implemen-

tación de esta iniciativa es clave para disminuir los costos y los tiempos de proyectos que buscan expandir la capacidad de generación y la red de transmisión de energía eléctrica en el país.

Por su parte, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), a través de las Resoluciones 042 y 043 de 2013, estableció las bases que la CREG tendrá en cuenta para definir la metodología de remuneración de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica para el siguiente período tarifario¹¹. En cuanto a la metodología de transmisión, es oportuno destacar que la CREG revisará la definición y la valoración de las unidades constructivas (base de activos regulatoria), actualizará los parámetros para el cálculo de la tasa de retorno e in-

cluirá un factor de productividad. Para el CPC, la revisión de la valoración de las unidades constructivas es fundamental, pues, a pesar de que el valor de estas unidades disminuyó alrededor de 25% entre 1999 y 2009¹², lo cierto es que el costo definido por la regulación ha sido mayor que el valor de mercado definido a través de convocatorias públicas del Plan de Expansión de Transmisión. De acuerdo con Mercados Energéticos (2011, diciembre), el valor de las unidades constructivas definido por la regulación es, en promedio, 56,3% superior al valor de mercado de dichos activos¹³.

Por su parte, las bases establecidas por la CREG para la revisión de la metodología de la remuneración de la actividad de distribución, contenida en

11. El nuevo período tarifario para la actividad de transmisión comienza en mayo de 2014. El nuevo período tarifario para la actividad de distribución comienza en octubre de 2014.
12. De acuerdo con datos reportados por Mercados Energéticos (2011, diciembre).
13. Este cálculo se refiere a 10 proyectos adjudicados a través de convocatoria pública entre 2003 y 2009.



RECUADRO 1. CAUSAS POTENCIALES QUE EXPLICAN EL DIFERENCIAL DE PRECIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN COLOMBIA EN RELACIÓN CON LA TARIFA DE OTROS PAÍSES

El precio de la energía eléctrica depende de la interrelación de múltiples y complejos factores, cuya adecuada identificación es fundamental para determinar las medidas necesarias para alcanzar una tarifa más competitiva de este insumo, de manera sostenible. Incluso, esta identificación es fundamental para definir la pertinencia de adoptar medidas, pues es posible que la mejor opción de política para una causa específica sea no cambiar el *statu quo*. En este contexto, este recuadro presenta un breve análisis conceptual y teórico sobre las causas potenciales que pueden explicar el diferencial de precio de la energía eléctrica en Colombia en relación con las tarifas de otros países¹⁴. Las potenciales causas que explican el diferencial de precio de la energía eléctrica en Colombia, identificadas por el CPC son las siguientes y se ilustran en el gráfico de este recuadro¹⁵:

Condiciones generales del país

Algunas condiciones propias del país, como la geografía, el nivel de la tasa de cambio, los atentados a la infraestructura, el costo del capital y la falta de capacidad de las instituciones para dar una respuesta adecuada a las necesidades del sector privado en cuanto al licenciamiento oportuno de los proyectos, pueden generar sobrecostos en la implementación de proyectos en el sector energético colombiano. Como se puede observar, las medidas para solucionar las condiciones del país van desde una mayor seguridad, hasta medidas macroeconómicas, fiscales y monetarias.

Eficiencia de la industria energética

Una industria energética local con costos de operación relativamente altos es un factor que explicaría sobrecostos en la provisión de energía. Algunas de las medidas que se necesitan para incrementar el nivel de eficiencia de una industria son la adopción de políticas que permitan incrementar su productividad (ver capítulo Política de Cambio Estructural), el fomento de inversiones tendientes a mejorar la tecnología de las plantas existentes, y la promoción de la competencia, a través de la disminución de barreras de entrada a nuevos jugadores. Adicionalmente, una política robusta de incremento del consumo eficiente de energía disminuiría los costos medios de actividades que presentan altos costos fijos como la transmisión y la distribución de la energía.

Política y regulación energética

La política energética, en la búsqueda de objetivos deseables como una mayor cobertura y confiabilidad del servicio, así como mayor equidad en el pago por la energía eléctrica, puede generar sobrecostos que impactan negativamente el precio de la energía. De la misma manera, la regulación también puede ser subóptima, en la medida en que no alcance sus objetivos regulatorios al menor costo posible para la industria como para los usuarios.

En este sentido, es fundamental que las decisiones de política y de regulación energética cuenten con eva-

-
14. Es importante recalcar que este análisis es teórico, conceptual y no exhaustivo. Por lo tanto, este recuadro no es un diagnóstico del desempeño del sector eléctrico colombiano en ninguna dimensión.
 15. El capítulo se enfoca, principalmente, en analizar los retos en materia regulatoria que enfrenta el sector eléctrico colombiano. Por lo tanto, no aborda, por cuestiones de espacio, todas las causas potenciales expuestas en este recuadro.



RECUADRO 1. CAUSAS POTENCIALES QUE EXPLICAN EL DIFERENCIAL DE PRECIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN COLOMBIA EN RELACIÓN CON LA TARIFA DE OTROS PAÍSES

LAS CAUSAS POTENCIALES DEL DIFERENCIAL DE PRECIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA DEL PAÍS EN RELACIÓN CON OTROS PAÍSES PUEDEN SER MÚLTIPLES



Gráfico. Causas potenciales del diferencial de precio de la energía eléctrica.

Fuente: Análisis del Consejo Privado de Competitividad.

luaciones costo-beneficio *ex-ante*, las cuales permiten establecer la pertinencia de las alternativas planteadas y, sobre todo, escoger la opción más adecuada: aquella que alcance el objetivo de política o de regulación al menor costo posible.

Uso eficiente de la energía

La inadecuada utilización de la energía eléctrica por parte de los usuarios industriales es otro factor que puede incrementar, innecesariamente, el costo de este insumo para las diversas ramas de actividad económica. Para solucionar este potencial problema, se deben adoptar iniciativas para optimizar el uso de la energía por parte de los usuarios.

Como se puede ver, este breve análisis ilustra la multiplicidad de factores que afectan el precio de la energía eléctrica y ratifica la necesidad de contar con diagnósticos robustos que permitan adoptar medidas efectivas y sostenibles para que el precio de la energía eléctrica en el país sea más competitivo.



la Resolución 043 de 2013 de la CREG, incluye componentes que, de definirse de manera adecuada, contribuirán a una mayor competitividad del país, manteniendo la sostenibilidad financiera de los operadores de red. En particular se destaca que dicha Resolución afirma que “se requieren tarifas competitivas a nivel internacional y frente a otros energéticos”, lo que implica que una mayor competitividad es un objetivo que la regulación también quiere alcanzar. Adicionalmente, es positivo que la CREG esté considerando la actualización de la metodología de valoración de las unidades constructivas relacionadas con la distribución, la actualización de los parámetros utilizados para el cálculo de la tasa de retorno de las inversiones y la facilitación para que los usuarios se conecten a mayores niveles de tensión.

El MME y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) lanzaron recientemente convocatorias públicas para desarrollar 13 proyectos para reforzar las redes de transmisión y construir la infraestructura necesaria para nuevos proyectos como Hidroituango (Antioquia), Hidrosogamoso (Santander) y El Quimbo (Huila). Estos proyectos, que tienen un valor aproximado de US\$2.000 millones y que estarán adjudicados a más tardar en el primer semestre de 2014, son fundamentales para disminuir las restricciones que pagan los usuarios, las cuales se han incrementado en 62,5% entre 2008 y 2012 en términos reales, al pasar de \$8/KWh a \$13/KWh¹⁶.

Finalmente, la UPME y la ANDI están estructurando una iniciativa público-privada para adelantar proyectos para

fomentar la eficiencia energética en el sector industrial, los cuales deberían estar en ejecución durante el primer semestre de 2014.

A pesar de los avances de las diferentes entidades del sector público, los retos que enfrenta el sector de la energía eléctrica para que contribuya decididamente a una mayor competitividad de los diferentes sectores económicos son significativos. En la siguiente sección del capítulo se exponen recomendaciones que se deben implementar para que el sector de la energía eléctrica esté más alineado con una mayor competitividad del país, sin comprometer la viabilidad financiera de la industria energética ni menoscabar los incentivos a la inversión en este importante sector.

RECOMENDACIONES

Es fundamental que el sector de la energía eléctrica contribuya decididamente a incrementar la competitividad del país. Sin embargo, lo anterior no implica que el CPC esté de acuerdo con reducciones en el precio de la energía eléctrica que no sean sostenibles o que atenten contra la viabilidad de la industria de energía eléctrica del país. Incluso, para el CPC, el adecuado funcionamiento de este sector no se reduce simplemente a alcanzar bajos precios para los diferentes usuarios, sino que abarca aspectos supremamente importantes como el abastecimiento y la confiabilidad del servicio y los incentivos a la inversión, la cual es necesaria para expandir tanto la capacidad de generación como la de transmisión y distribución.

En este contexto, es clave que tanto las entidades gubernamentales como el sector privado lleven a cabo iniciativas técnicas y rigurosas que permitan identificar las causas que explican el diferencial de precio de la energía eléctrica del país con respecto a otros países de interés. Como se ilustró en la sección anterior, las causas potenciales son de diversa naturaleza, por lo que es necesario entender claramente las causas reales de este fenómeno, con el fin de adoptar medidas que puedan reducir el precio de la energía eléctrica de manera sostenible. El estudio de ECSIM, el cual fue posible por una alianza público-privada, incluida una alianza entre los distintos sectores privados (desde las empresas del sector energético hasta empresas usuarias de energía), es sin lugar a dudas un avance muy significativo, pues logró identificar múltiples áreas de mejora, especialmente en la regulación del sector. A continuación se ponen en consideración las recomendaciones del CPC tendientes a mejorar el funcionamiento del sector de la energía eléctrica. El cuadro 2 resume estas recomendaciones.

ACTIVIDADES NO REGULADAS

Promoción y protección de la competencia

El principal reto relacionado con las actividades no reguladas (generación y comercialización) es promover y proteger decididamente la competencia. En este contexto, es fundamental contar con una Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) fortalecida y suficientemente independiente para



que pueda penalizar eficazmente potenciales comportamientos que afecten negativamente la competencia, como acuerdos horizontales y abusos de posición dominante. De la misma manera, es clave un trabajo coordinado entre la SIC y la CREG, con el objetivo de que la regulación no sólo limite el ejercicio de posiciones de dominio, sino que fomente activamente la entrada de nuevos jugadores¹⁷. Así las cosas, el CPC apoya la recomendación realizada por ECSIM de fortalecer el Comité de Seguimiento al Mercado de Energía Mayorista (CSMEM) y adscribirlo a la SIC, la cual está en línea con la recomendación del Consejo Privado de Competitividad (2012). Lo anterior permitirá que la SIC proteja de manera más decidida la competencia en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica.

Adicional a lo anterior, y con el fin de fomentar la entrada de nuevos jugadores en la actividad de generación, el CPC recomienda que el Gobierno nacional juegue un papel más activo en la identificación de proyectos de generación y disminuya las barreras de entrada a nuevos jugadores para ejecutar estos proyectos¹⁸. De la misma manera, se recomienda que los procesos de enajenación de activos de la Nación del sector energético sean aprovechados para incrementar la competencia en el mercado, al incluir mecanismos que fomenten la entrada de nuevos jugadores con ade-

cuada experiencia técnica y suficiente capacidad financiera. En otras palabras, los procesos de enajenación deben ser una herramienta activa del Estado para mejorar el desempeño del sector energético, a través del fortalecimiento de la rivalidad empresarial.

Generación

Como se explica en Consejo Privado de Competitividad (2012), el cargo por confiabilidad proporciona incentivos para que se construya infraestructura de generación de energía eléctrica que abastezca la demanda futura del país, los cuales son asumidos por la demanda a través de dicho cargo. No obstante, el CPC ha identificado que la operatividad de este mecanismo deber ser revisada para no generar sobrecostos innecesarios a los usuarios.

En primer lugar, el hecho de que “el precio de cierre de cada subasta no sólo remunere las plantas generadoras que ganaron dicha subasta, sino que remunere todas las plantas instaladas con anterioridad a mayo de 2008, fecha en la que se realizó la primera subasta”¹⁹ y, no genera confiabilidad adicional al sistema; por el contrario, puede producir sobrecostos innecesarios a los usuarios. Adicionalmente, esta característica puede representar una barrera de entrada a nuevos jugadores, pues otorga una ventaja competitiva a los incumben-

tes²⁰. Por lo tanto, se recomienda que las subastas de cargo por confiabilidad determinen la remuneración única y exclusivamente para los generadores a los que se le adjudique cada subasta, y no para todo el parque de generación. A pesar de que esta recomendación modificaría el diseño del mercado y el funcionamiento de la bolsa de energía, se considera pertinente que la CREG explore alternativas de remuneración para las plantas existentes para evitar potenciales sobrecostos innecesarios a los usuarios y disminuir las barreras de entrada a nuevos jugadores.

En segundo lugar, a pesar de que las subastas no diferencian por tecnología de manera explícita, “los períodos de planeación asociados a las subastas diferencian entre las tecnologías de mayor y menor envergadura, lo cual resulta en una diferenciación *de facto* que impide la competencia entre todas las tecnologías”²¹. Por lo tanto, se reitera la necesidad de evaluar la pertinencia de unificar las subastas para fortalecer la competencia entre diferentes tecnologías de generación y así crear condiciones para alcanzar menores cargos por confiabilidad.

Finalmente, se recomienda actualizar los cálculos de la demanda objetivo que se quiere cubrir con el cargo por confiabilidad, en la medida en que esta se ha sobreestimado y ha generado sobrecostos innecesarios para los usuarios.

-
17. Ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia para una mayor discusión sobre los retos de la SIC y las recomendaciones del CPC al respecto.
 18. Una de las barreras de entrada a nuevos jugadores más importantes es el hecho de que las concesiones para la utilización de cuencas hídricas no caducan, independientemente de la realización (o no) de los proyectos de generación eléctrica.
 19. Consejo Privado de Competitividad (2012).
 20. Un incumbente con plantas existentes puede disminuir el precio ofertado en la subasta (y así evitar entrada de nuevos jugadores) por debajo del nivel óptimo de su proyecto nuevo, debido a que toda la capacidad de generación de sus plantas existentes se remunera a este nuevo precio. Teóricamente, este comportamiento es óptimo si el beneficio (valor de la generación de las plantas existentes al precio de la subasta y ganancia derivada de evitar entrada de nuevos jugadores) es superior al costo (valor de la generación del proyecto nuevo con un precio de subasta inferior al óptimo).
 21. *Ibid.*



Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Energía.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
Energía eléctrica				
1	Fortalecimiento del Comité de Seguimiento al Mercado de Energía Mayorista (CSMEM) y adscribirlo a la SIC.	Corto	Documentos técnicos con estructura, funciones, recursos y personal requerido para que el CSMEM funcione adecuadamente en la SIC. Proyecto de Decreto listo para discusión entre diferentes entidades del Gobierno.	SIC, Ministerio de Minas y Energía.
2	Fomentar la entrada de nuevos jugadores en la actividad de generación.	Mediano	Documentos conceptuales listos que aborden las diferentes estrategias que el Gobierno debe implementar, incluyendo aquellas relacionadas con la enajenación de activos de la Nación. Se espera que los documentos contengan la identificación de proyectos prioritarios y mecanismos para disminuir barreras de entrada.	Ministerio de Minas y Energía, UPME. Con la colaboración de la SIC.
3	Optimización del cargo por confiabilidad.	Mediano	Actualización de la demanda objetivo para afinar cargo de confiabilidad de subastas futuras. Documento técnico con bases para lograr que las subastas solo remuneren a las plantas que ganan cada subasta y no a todo el parque de generación.	Ministerio de Minas y Energía, UPME y CREG.
4	Participación de los grandes usuarios en la bolsa de energía.	Mediano	Documento técnico con las bases metodológicas que se utilizarán para viabilizar que los grandes usuarios puedan participar directamente en la bolsa.	CREG.
5	Sistema de información de comercialización para el mercado no regulado.	Mediano	Documento con los objetivos, alcance y requerimientos del sistema, para que todos los agentes accedan a información comercial relevante, veraz y actualizada.	Ministerio de Minas y Energía y Superintendencia de Servicios Públicos.
6	Confianza, consistencia y credibilidad del marco regulatorio de remuneración de activos.	Mediano	Documento técnico con las bases para adoptar una metodología que asegure que los resultados de valoración de activos se apliquen efectivamente, sin causar cambios bruscos en las tarifas en un periodo corto de tiempo.	CREG.
7	Inclusión de valores de mercado en la metodología de valoración de activos de transmisión.	Corto	Documento técnico con las bases metodológicas para incluir el valor de los activos provenientes de las convocatorias públicas en el marco regulatorio de remuneración de activos de transmisión.	CREG.
8	Coordinación institucional (también aplica para gas natural).	Corto	Instancias de coordinación institucional funcionando para agilizar proyectos y definir roles institucionales claros.	Ministerio de Minas y Energía, UPME y CREG.
9	Fortalecimiento del marco regulatorio con estudios de impacto robustos (también aplica para gas natural).	Mediano	Documento técnico con propuesta de estudios de impacto regulatorio <i>ex-ante</i> , de acuerdo con los manuales y recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).	CREG.
10	Política para fomentar el consumo eficiente de energía eléctrica.	Largo	Documento con diagnóstico, objetivos y líneas de acción en materia de política pública que incrementen el consumo eficiente de energía eléctrica en el país.	Ministerio de Minas y Energía, UPME y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
Gas natural				
11	Promoción de la oferta flexible de gas.	Largo	Documento con diagnóstico, objetivos y líneas de acción en materia de política pública que incrementen la oferta flexible de gas en el país.	Ministerio de Minas y Energía y UPME.
12	Actualización del cargo de distribución.	Corto	Actualización de la demanda proyectada para calcular el cargo y aumento del techo tarifario aplicable para los usuarios de bajo consumo	Ministerio de Minas y Energía y CREG.
13	Estudio para mejorar el funcionamiento del mercado de gas natural.	Corto	Estudio finalizado con diagnóstico y recomendaciones que permitan mejorar diferentes aspectos de la industria.	Ministerio de Minas y Energía, Programa de Transformación Productiva y sector privado interesado.



RECUADRO 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO DE GAS NATURAL

El adecuado funcionamiento del mercado de gas natural es clave para la competitividad del país, pues este recurso no sólo es un insumo importante para varias industrias, sino que juega un papel fundamental en la formación del precio de la energía eléctrica en el país, a través de las plantas de generación térmica. Este tipo de plantas incrementa la competencia en el segmento de generación eléctrica, al contar con una tecnología que permite alcanzar reducciones de costo con un tamaño de planta reducido. Adicionalmente, las plantas térmicas complementan la generación hidráulica, lo que permite atender la demanda de energía eléctrica en épocas de baja pluviosidad.

El desafío más importante que enfrenta el mercado de gas natural del país es asegurar una oferta suficiente en el largo plazo para la creciente demanda total por este recurso, la cual está compuesta por la demanda térmica, la demanda no térmica (para uso domiciliario, vehicular e industrial) y las exportaciones a Venezuela. Un escenario potencial de escasez de gas natural es preocupante porque se tendría que racionar la demanda, lo cual sería costoso para el país²². Las estrategias que el país ha implementado no han sido suficientes para enfrentar este desafío de manera sostenible. Los esfuerzos se han concentrado, principalmente, en impulsar, por vía regulatoria, la conversión de las plantas térmicas de gas a combustibles líquidos, con el objetivo de disminuir la demanda de estos usuarios y así incrementar el margen entre oferta y demanda. A juicio del CPC, esta estrategia no sólo ha sido excesivamente costosa para los usuarios, sino que es insostenible en el lar-

go plazo. Por un lado, los usuarios han tenido que pagar las inversiones requeridas por las plantas de generación térmica para dicha conversión, lo cual, de acuerdo con Frontier Economics (2013, mayo), incrementó el cargo por confiabilidad en más de US\$170 millones al año, al pasar de US\$880 millones a US\$1.050 millones durante el período de transición. Adicionalmente, y dado que el costo variable de generación con líquidos es mayor que el costo variable de generación con gas, una eventual utilización de líquidos incrementaría el precio de la energía eléctrica para los usuarios. Previendo este escenario de alzas en precios, la CREG “ha empezado a desconfiar del mercado y a desincentivar el uso de líquidos tras haberlo fomentado. En esa línea ha expedido una propuesta de intervención ‘reglada’ del mercado con pruebas de generación onerosas y con manejo centralizado de recursos. Tras los generadores adoptar la decisión promovida por la CREG de utilizar líquidos se pretende subir los costos de los líquidos para desincentivar su uso”²³. En otras palabras, los usuarios han pagado por unas inversiones que, en el mejor de los casos, generarían una oferta de energía eléctrica ineficiente y con mayores precios para la demanda.

Para solucionar de manera estructural este desafío, se considera que, en vez de intentar modificar la demanda por gas, es necesaria la adopción de una política robusta que promueva la oferta flexible de gas natural. Siguiendo a Frontier Economics (2013, mayo), dicha política no se limita únicamente a la importación de gas natural licuado (lo cual está siendo promovido por el Gobierno), sino que incluye aspectos de más largo pla-

22. Este escenario se presentó en el Niño 2009-2010 cuando, a raíz de las necesidades insatisfechas de gas de las plantas térmicas y la congestión en transporte, el Gobierno decretó un racionamiento de gas a otros usuarios. Frontier Economics (2013, mayo) describe los potenciales efectos negativos derivados de una potencial escasez de gas natural.

23. Ibid.



RECUADRO 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO DE GAS NATURAL

zo como una mayor integración del mercado local a los mercados internacionales de gas natural, una política robusta de fomento a la exploración y explotación de hidrocarburos, una red de tubos enmallados, una capacidad de almacenamiento adecuada, y una interconexión con otros sistemas, entre otros. Por lo tanto, es importante señalar que si bien la importación de gas incrementa la oferta de gas flexible en el corto plazo, es fundamental que se adopten medidas adicionales que disminuyan el alto costo fijo de la utilización de gas (reflejado en contratos *take or pay* onerosos, de acuerdo con CREG (2006, junio)), el cual es el problema estructural que enfrenta el sector²⁴.

Si bien la necesidad de fomentar la oferta de gas flexible es el desafío más importante, el CPC ha identificado espacios de mejora adicionales para que el sector de gas natural esté más alineado con una mayor competitividad del país. Al igual que en el sector de energía eléctrica, es necesario que se promueva decididamente la competencia y la entrada de nuevos jugadores en las actividades no reguladas como lo son la producción y la comercialización de gas²⁵. Lo anterior es fundamental tanto para penalizar potenciales abusos de posición dominante como para disminuir la concentración de mercado existente en estas dos actividades. De la misma manera, es recomendable que la CREG fortalezca su metodología regulatoria en el mercado de gas con la inclusión de análisis de impacto robustos así como de costo-beneficio *ex-ante*.

En cuanto a la distribución de gas, el Consejo Privado de Competitividad (2012) identificó que el esquema regulatorio actual está generando sobrecostos innecesarios a los usuarios con alto consumo, debido a la existencia de un esquema de subsidios cruzados entre estos usuarios y los de bajo consumo, así como por el hecho de que la demanda por gas natural utilizada para calcular el cargo de distribución subestimó la demanda real por gas. En este contexto, el CPC reitera su recomendación de “analizar y considerar la actualización de las proyecciones de demanda que se utilizan para calcular el costo de distribución —cuestión que disminuiría sustancialmente el precio pagado por la distribución de gas—, así como aumentar el techo aplicable a los usuarios de bajo consumo. Si se realizan estas acciones, simultáneamente se lograría reducir el cargo de distribución del sector productivo, sin generar costos adicionales a los usuarios de bajo consumo”²⁶.

Finalmente, y dados los resultados positivos del trabajo conjunto entre el Gobierno y los diferentes gremios privados del sector de energía eléctrica que se materializó con el estudio realizado por ECSIM, el CPC recomienda que se elabore un estudio similar sobre el mercado de gas natural, con la participación tanto del sector público como de las diferentes entidades privadas interesadas. El CPC considera que un estudio de estas características sería muy útil para identificar mejoras tanto en la política como en la regulación del sector de gas natural colombiano.

-
24. Consejo Privado de Competitividad (2012) analiza desafíos adicionales de la importación de gas, los cuales están asociados a los potenciales sobrecostos que deberían pagar los usuarios para financiar la construcción de las plantas de regasificación que harían viable dicha importación.
 25. Es importante señalar que la expedición de la Resolución 089 de 2013 por parte de la CREG es positiva, pues establece un marco de comercialización de gas adecuado. Este marco permitirá que la industria negocie la compra de gas directamente con el productor, que se expanda el mercado secundario donde no se acapara infraestructura de transporte, y que se cuente con un gestor de mercado que proporcione información relevante a todos los agentes, entre otros aspectos deseables.
 26. Consejo Privado de Competitividad (2012).



Comercialización

Adicional a las acciones necesarias para promover la competencia en la actividad de comercialización de energía eléctrica, se considera necesario expandir las opciones y la capacidad negociadora de los usuarios no regulados. Se recomienda analizar la conveniencia de que este tipo de usuarios, sujetos a unas condiciones, puedan participar directamente en la bolsa de energía eléctrica sin representación de un comercializador.

Finalmente, y siguiendo a ECSIM (2013, agosto), se recomienda que el Gobierno nacional implemente un sistema de información robusto que contenga la información relevante, actualizada y veraz sobre los contratos de energía eléctrica para el mercado no regulado, con amplio acceso para las partes interesadas.

ACTIVIDADES REGULADAS

El adecuado funcionamiento de las actividades de transmisión y distribución, al ser monopolios naturales en sus mercados relevantes, depende estrechamente de una regulación eficaz que remunere adecuadamente las inversiones realizadas y promueva nuevas inversiones para aumentar cobertura y calidad, lo cual se debe lograr sin generar sobrecostos innecesarios

para los usuarios de la energía eléctrica. En este contexto, y aprovechando que la CREG ya está revisando la metodología para la remuneración de estas actividades para el próximo periodo tarifario, el CPC considera importante que se fortalezcan las metodologías de cálculo tanto de los activos que hacen parte de la base regulatoria como de la tasa de retorno de estos.

En cuanto a la valoración de la base de activos regulatoria, el CPC recomienda que la CREG tenga en cuenta dentro de su metodología un método que le permita, una vez calculado el valor de los activos, actualizar dicho valor de manera ordenada y así evitar cambios bruscos en el valor de los activos (con el consecuente cambio tarifario) en un período corto de tiempo²⁷. Este método tiene el objetivo de fortalecer la confiabilidad y la consistencia de la regulación, pues le daría un margen de maniobra a la CREG para hacer cumplir los resultados generados por su metodología de valoración, sin causar cambios bruscos en las tarifas. En otras palabras, se quiere asegurar que el resultado de la metodología de valoración sea efectivamente implementado en un período de tiempo razonable, para evitar así discrecionalidades por parte del regulador que menoscaban la credibilidad del marco regulatorio²⁸.

Para el caso específico de la valoración de los activos de la actividad de transmisión, el CPC recomienda que la metodología de valoración utilizada por la CREG incorpore los valores de mercado resultantes de convocatorias públicas del Plan de Expansión de Transmisión, pues hay indicios que señalan que el valor proveniente de la regulación es significativamente superior, lo que generaría sobrecostos innecesarios a los usuarios.

Finalmente, el CPC hace tres recomendaciones de carácter general que contribuyen al mejor funcionamiento del sector eléctrico del país. La primera está relacionada con la necesidad de profundizar la coordinación institucional, con el objetivo de evitar que la CREG, a través de regulación, determine objetivos de política, lo cual es responsabilidad del MME con la colaboración técnica de la UPME. Es importante señalar que esta coordinación institucional también es necesaria para minimizar retrasos y sobrecostos de los proyectos, especialmente de generación y transmisión, debido a demoras injustificadas en el proceso de aprobación de requisitos ambientales y sociales.

La segunda recomendación general está relacionada con la necesidad de fortalecer la regulación del sector a través de la elaboración de estudios de impacto regulatorio *ex-ante*, los cuales son ne-

-
27. Una alternativa, sugerida por ECSIM (2013, agosto), es limitar la aplicación de los nuevos valores a las reposiciones realizadas durante el período regulatorio anterior, manteniendo inalterado en términos reales el valor de los demás activos. El CPC apoya la adopción de esta u otra medida, siempre y cuando sea establecida de antemano y su implementación sea consistente en el tiempo.
28. Se quiere evitar episodios como el ocurrido en 2008 cuando la metodología de valoración de las unidades constructivas de la actividad de distribución dio como resultado una disminución significativa del valor de estos activos, según la Resolución 097 de 2008. Con el fin de evitar un cambio brusco de la tarifa de distribución en un período corto de tiempo, la CREG no aplicó las tarifas que se derivaban de su metodología de valoración y optó por aplicar una tarifa resultante de un promedio ponderado, asignando 10% a los valores provenientes de la Resolución 097 de 2008 y 90% a los valores antiguos provenientes de la Resolución 082 de 2002. De acuerdo con ECSIM (2013, agosto), otro episodio similar sucedió años atrás, "cuando las valoraciones dieron como resultado anualidades y cargos muy elevados, el regulador dispuso el acotamiento de los cargos hasta un máximo de 20% del cargo medio nacional".



cesarios para que el regulador escoja la alternativa que alcanza su objetivo al menor costo posible para los usuarios.

Finalmente, la tercera recomendación general tiene que ver con el diseño y la implementación de una política robusta encaminada a incrementar el consumo de energía eléctrica del país. Esta política no sólo contribuye a mayores sofisticación y diversificación de la economía (a través de la dinamización de sectores de alto valor agregado con altos consumos de energía), sino a alcanzar menores costos unitarios por la utilización de las redes de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Si bien estas recomendaciones no son exhaustivas, el CPC considera que su implementación contribuiría a que el sector eléctrico funcione de mejor manera y esté más alineado con una mayor competitividad del país.



REFERENCIAS

- 1 Conpes 3762 de 2013. *Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos-PINES*.
- 2 Consejo Privado de Competitividad (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 3 CREG (2006, junio). *Contratación de suministro de combustible para generación eléctrica. Documento CREG-039*. Bogotá, D.C.: Comisión de Regulación de Energía y Gas.
- 4 ECSIM (2013, agosto). *Estudio para analizar el impacto de la regulación y de las estructuras productiva e industrial del sector de*

la energía eléctrica, en todas las fases de la cadena productiva, sobre el nivel final de las tarifas y precios del servicio de la energía eléctrica y la competitividad internacional de la economía colombiana. Bogotá, D.C.: Centro de Estudios en Economía Sistémica.

- 5 Frontier Economics (2013, mayo). *Recuperación de la generación térmica eficiente exigida por un mercado eléctrico liberalizado. Objetivos de política energética para asegurar la sostenibilidad del mercado de electricidad en Colombia*. London: Frontier Economics.
- 6 Mercados Energéticos Consultores (2011, diciembre). *Estudio del impacto del marco regulatorio del sector de energía eléctrica, incluida la regulación de los intercambios internacionales de energía*. Bogotá, D.C.: Mercados Energéticos Consultores.
- 7 Resolución CREG 042 de 2013. *Por la cual se ponen en conocimiento de los prestadores del servicio de energía eléctrica, usuarios y terceros interesados, las bases sobre las cuales la Comisión efectuará el estudio para determinar la metodología de remuneración de la actividad de transmisión de energía eléctrica, para el siguiente periodo tarifario*.
- 8 Resolución CREG 043 de 2013. *Por la cual se ponen en conocimiento de los prestadores del servicio de energía eléctrica, usuarios y terceros interesados, las bases sobre las cuales la Comisión efectuará el estudio para determinar la metodología de remuneración de la actividad de distribución de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional para el siguiente período tarifario*.





POLÍTICA COMERCIAL



Importaciones como porcentaje del PIB, 2012. Puesto entre 148 países.

Fuente: WEF (2013).



Hace siete años el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación se fijó como meta convertir el país en el año 2032 en la tercera economía más competitiva de América Latina, con base en unas exportaciones de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Sin embargo, hasta el momento el panorama no es el más alentador, en particular con respecto al nivel de diversificación y el grado de sofisticación de las exportaciones.

A pesar de los cuestionamientos que ha recibido en los últimos meses el proceso de internacionalización de la economía colombiana a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC), esta continúa siendo una de las más cerradas frente a estándares internacionales. Adicionalmente, las exportaciones siguen concentradas en un grupo limitado de productos y su nivel de sofisticación es bajo, en la medida en que la gran mayoría son *commodities*. Lo anterior limita las posibilidades de crecimiento de la economía y, por consiguiente, la meta propuesta para 2032.

Si bien hay múltiples factores que explican esta situación —tales como la falta de una política de cambio estructural (ver capítulo Política de Cambio Estructural) que busque construir una oferta exportable diversificada y sofisticada; la debilidad de la política de ciencia, tecnología e innovación (CTel) (ver capítulo CTel); los rezagos en

materia de infraestructura, transporte y logística (IT&L) (ver capítulo IT&L); el *boom* minero-energético, entre otros—, la política comercial juega un papel fundamental.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Aunque durante los últimos años el país ha registrado un incremento sustancial en el nivel de exportaciones e importaciones per cápita, su economía sigue siendo cerrada en relación con el contexto internacional. Por ejemplo, para el periodo 2008-2012 entre 16 países de América Latina, Colombia se encuentra en el puesto 10 en exportaciones per cápita y en el 13 en importaciones per cápita. Lo mismo indica el último Reporte Global de Competitividad del Foro

Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), el cual ubicó al país en el lugar 143 entre 148 en el indicador de importaciones como porcentaje del PIB.

Los resultados del indicador de apertura comercial corroboran esta situación¹. Luego de más de dos décadas de haber iniciado el proceso de inserción internacional, el nivel de apertura de la economía colombiana sigue siendo bastante bajo. Mientras en 1991 el grado de apertura estaba alrededor de 29%, en 2012 fue apenas de 31,5%². Después de Brasil, Colombia registra el menor grado de apertura comercial en relación con países de referencia (gráfico 1).

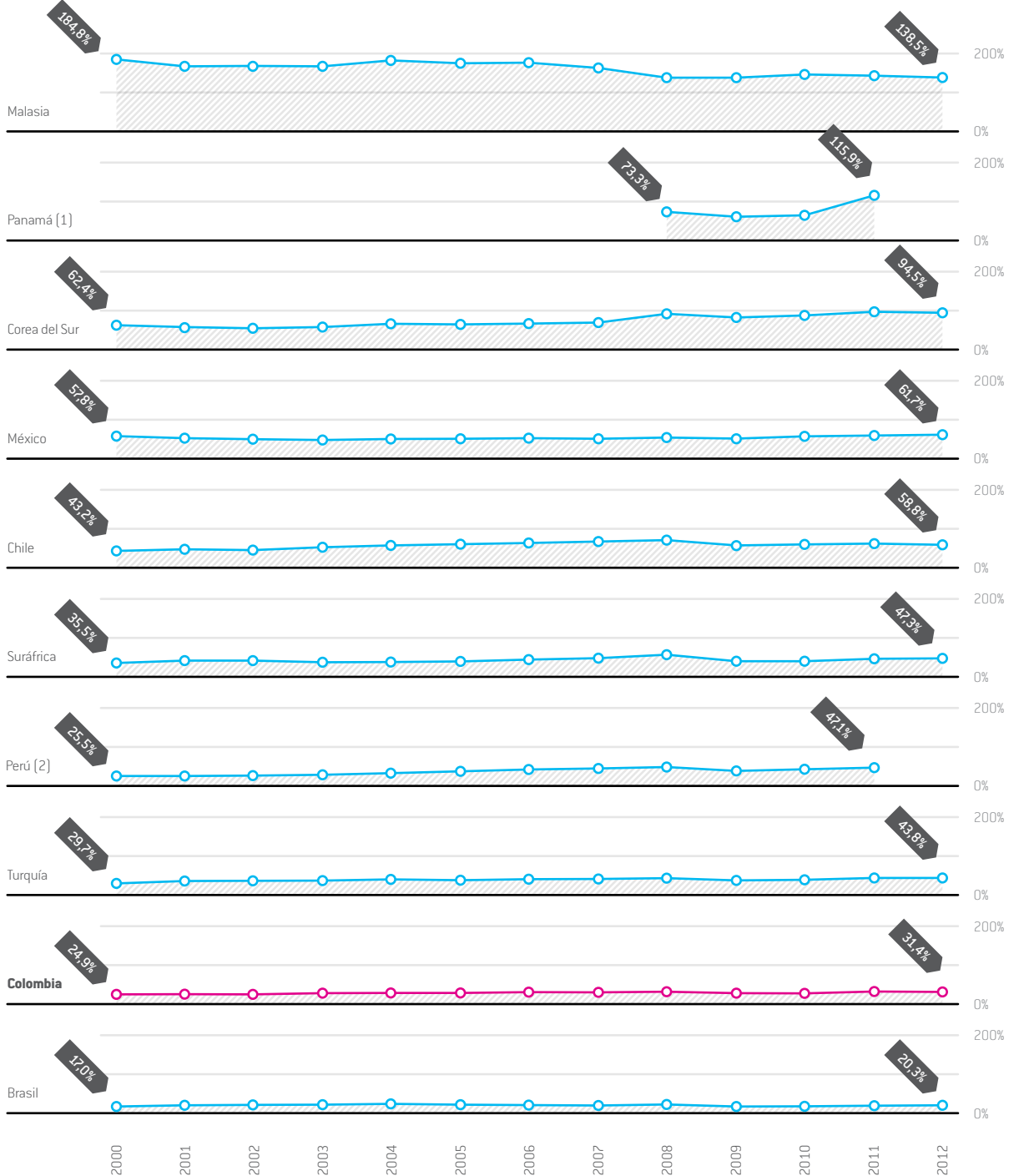
Aunque durante los últimos años el país ha emprendido un proceso acelerado en la negociación y la firma de diferentes acuerdos internacionales³, el acceso a estos mercados no ha sido suficientemente aprovechado debido a una serie de debilidades de la política comercial del país⁴. Una de

1. El indicador de apertura comercial mide la relación de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB.
2. DANE.
3. Hoy se encuentran vigentes siete TLC: México, Chile, Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador), Canadá, Estados Unidos, Unión Europea y el de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (únicamente para Suiza y Liechtenstein). Están firmados y pendientes de ratificación tres: Corea del Sur, Costa Rica y el de la AELC con los países de Noruega e Islandia. Ya están negociados cuatro: Panamá, Israel, Turquía y Kuwait. Se encuentran en proceso de negociación: Alianza Pacífico. Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
4. Hay que tener también en cuenta que muchos TLC llevan vigentes muy poco tiempo.

DESPUÉS DE BRASIL, COLOMBIA REGISTRA EL MENOR ÍNDICE DE APERTURA COMERCIAL EN RELACIÓN CON PAÍSES DE REFERENCIA



Gráfico 1. Índice de Apertura Comercial (% del PIB).



Nota: (1) Información disponible desde 2008 hasta 2011. (2) Información disponible hasta 2011.

Fuente: Banco Mundial - DANE, cálculos Consejo Privado de Competitividad.



Países de referencia



Colombia



ellas es su falta de capacidad para enfrentar restricciones no arancelarias. Así mismo, y a pesar de la desinformación que se ventila en la opinión pública, está la persistencia de altos grados de protección arancelaria en ciertos sectores de la economía. También ha habido una falta de efectividad de la política comercial en materia de diversificación de los destinos comerciales.

La falta de acceso real debido a barreras no arancelarias

Si bien Colombia ha establecido acuerdos comerciales con diferentes países, el acceso a ciertos mercados se ve restringido por la incapacidad del país de sortear restricciones de carácter no arancelario, como son medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), normas de origen y obstáculos técnicos al comercio (OTC), las cuales se convierten en fallas de coordinación que restringen la viabilidad y el surgimiento de sectores productivos⁵. Por ejemplo, antes de entrar en vigencia el TLC con EE. UU., más de 90% de los productos colombianos gozaba de cero aranceles a través del Atpdea⁶. Sin embargo, entre 2000 y 2011, sólo 41% de las exportaciones realizadas a este país se hicieron bajo estas preferencias y se concentraron en un grupo específico de productos, debido, en parte, a la existencia de restricciones no arancelarias⁷.

Aunque muchas veces se tiende a culpar a los mercados receptores por la existencia de estas trabas, la responsabilidad de acceder a estos mercados depende en gran medida de una agenda de índole nacional. Tal es el caso de muchos productos agropecuarios y agroindustriales. En EE. UU. y en países de la Unión Europea, por ejemplo, para el cultivo de frutas y hortalizas se exige cierto tipo de fertilizantes que no forman parte de la lista admitida por el ICA. Así mismo, las prácticas agrícolas en el país para la mitigación de moscas y plagas no son las más adecuadas en algunos cultivos. Igualmente, en el caso de la carne, el mercado de EE. UU. exige ciertos estándares de sanidad animal, inocuidad y trazabilidad que el país no cumple a cabalidad⁸.

Este tipo de restricciones no arancelarias no sólo se limitan al ámbito agroindustrial. En sectores industriales como el de textiles y confecciones y el de cosméticos y productos de aseo, por ejemplo, se deben cumplir ciertos requisitos técnicos para ingresar a determinados mercados, en especial a los más grandes y promisorios. También hay sectores que presentan restricciones de tipo logístico o a los que se les exigen requisitos y certificaciones especiales en materia de calidad.

Ahora bien, frente a esta situación, el país recientemente inició una agenda de admisibilidad para el aprovechamiento de los TLC —que incluye algunas accio-

nes contenidas en la Agenda Nacional de Competitividad (ANC) (ver cuadro 1). Inicialmente, esta agenda fue liderada por la Oficina para el Aprovechamiento del TLC con EE. UU., la cual fue creada para superar este tipo de restricciones en el mercado estadounidense. Hoy esta agenda ha sido ampliada para todos los TLC y se encuentra bajo la coordinación de una nueva oficina creada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio) llamada “Centro para el Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales”.

En el caso de EE. UU., la Oficina para el Aprovechamiento del TLC con EE. UU. estableció agendas sectoriales que identifican acciones a implementar para superar este tipo de barreras⁹. Estas agendas cuentan con un cronograma establecido y entidades responsables y ya muestran algunos avances. Por ejemplo, en el caso del sector agropecuario, fue realizada —a través del ICA— la solicitud de acceso de 16 productos prioritarios. APHIS¹⁰ ya se encuentra estudiando la admisibilidad para aguacate Hass, sandía, melón, pimentón y mango. Así mismo, se conformó la Asociación de Productores/Exportadores de aguacate Hass para el manejo de plagas y otros requisitos exigidos. Igualmente, Corpoica ha definido una agenda de investigación para estos productos priorizados y espera contar con resultados a partir de 2015 (Oficina para el Aprovechamiento del TLC con EE. UU., 2013)¹¹.

-
5. Para mayor detalle sobre fallas de coordinación, ver capítulo Política de Cambio Estructural.
 6. Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (Atpdea) o antigua Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA).
 7. El bajo aprovechamiento de estas preferencias también se le atribuía a la temporalidad de las mismas, lo cual se convertía en un obstáculo para realizar nuevas inversiones.
 8. Debido a la falta de voluntad política en el país, no se ha podido establecer un sistema que no sólo garantice un nivel de inocuidad adecuado en el caso de llegar a exportar, sino también que asegure unas normas sanitarias aptas para el consumo interno.
 9. Se establecieron agendas para los sectores: agropecuario; agroindustrial; textiles y confecciones; cuero, calzado y marroquinería; cosméticos y productos de aseo; electrodomésticos; metalmecánica y maquinaria; vehículos y partes; y minerales no metálicos.
 10. Animal and Plant Health Inspection Service, por su sigla en inglés, es la agencia encargada de la sanidad animal y vegetal en EE. UU.
 11. Esta agenda incluye la generación de material de siembra, la tecnificación agronómica, el manejo de plagas, el desarrollo de herramientas para la toma de decisiones, y el manejo de cosecha y post cosecha.

En materia de admisibilidad de carne bovina, existe un cronograma de trabajo concertado y aprobado con la Comisión Interinstitucional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que apunta a poder exportar carne a EE. UU. en 2016. En cuanto a sanidad animal, ya se han realizado contactos con APHIS para la aceptación de la zona libre de aftosa con vacunación que reconoce la Organización Mundial de Sanidad Animal. Con respecto a inocuidad, el año pasado FSIS¹² aceptó la petición de Colombia de iniciar un proceso de equivalencia sanitaria, el cual consta de tres fases que apenas están comenzando: análisis normativo del sistema, auditoría y proceso regulatorio.

Para el sector de agroindustria también existe una agenda. Con el propósito de cumplir con estándares técnicos exigidos por EE. UU., se propusieron actividades entre las que se encuentran: el reconocimiento internacional del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) y del Instituto Nacional de Metrología (INM); la aplicación de procedimientos expeditos para el reconocimiento de equivalencia de inocuidad y salud animal y vegetal, y para la identificación de zonas libres de plagas, y el diseño de una estrategia para que universidades ofrezcan programas reconocidos en EE. UU. sobre la nueva Ley de Inocuidad de ese país (Oficina para el Aprovechamiento del TLC con EE. UU., 2012).

Así mismo, en el caso del sector de textiles y confecciones, con el propósito

de alcanzar acuerdos para la acumulación de origen con países de la región que tienen TLC con EE. UU., se han propuesto acciones para desarrollar alianzas con México y Centroamérica. También, se trabaja para aprovechar el mecanismo de escaso abasto que permite utilizar insumos esenciales de terceros países que no están disponibles en Colombia¹³. Igualmente, se han planteado acciones concretas con el propósito de cumplir los requisitos técnicos exigidos en el mercado estadounidense.

Vale la pena destacar que en materia de normas técnicas, el país —a través del Sistema Nacional de Calidad— ya es miembro de la Oficina Internacional de Pesas y Medidas y ratificó su adhesión a la Organización Internacional de Metrología Legal (OIML). Sin embargo, como ya se señaló, se requiere contar con el reconocimiento en materia de medición por parte de las instancias internacionales —como, por ejemplo, demostrar la competencia técnica de los laboratorios del país. Para esto ya existe un cronograma y unas actividades definidas que permitirán organizar el sistema de metrología.

Protección excesiva para algunos sectores

Desde la apertura económica a principios de los 90, el país ha venido reduciendo gradualmente su tasa arancelaria promedio. Un gran esfuerzo en esta dirección

—además de los que se vienen haciendo a través de los TLC— fue la Reforma Estructural Arancelaria (REA), realizada a finales de 2010¹⁴ y modificada a principios de 2011¹⁵. Otro esfuerzo reciente fue la ampliación por dos años del arancel del 0% para materias primas y bienes de capital no producidos en el país¹⁶.

Si bien estos esfuerzos han sido importantes, de acuerdo con el último reporte del WEF, Colombia ocupó el puesto 131 entre 148 países en prevalencia de barreras comerciales. A pesar de las reducciones arancelarias anotadas anteriormente, este mismo reporte ubica el país en el puesto 82 en materia de tasa promedio arancelaria.

Esto se debe, en parte, a que en el país aún persisten muchos sectores altamente protegidos¹⁷. Esta protección se manifiesta en tasas arancelarias bastante altas como, por ejemplo, en el caso del sector lácteo, cuyo arancel nominal para algunos productos es superior al 90%. Una situación parecida sucede para productos como arroz y carne, cuyas tasas nominales son de 80%. Así mismo, el arancel para vehículos importados equivale a 35%¹⁸. Lo más preocupante es que, en general, estas protecciones no vienen acompañadas de una política de productividad para estos sectores o, en el caso de tenerla, no los obliga en el mediano y el largo plazo a reducir las, lo que no permite disminuir el costo que viene asumiendo

12. Food Safety and Inspection Service, por su sigla en inglés, es la agencia encargada de la inocuidad de alimentos en EE. UU.

13. El mecanismo de escaso abasto es aplicado a los productos que pertenecen al sector de textiles y confecciones. En el caso del TLC con EE. UU., para invocar este mecanismo los países deben declarar que una materia prima requerida como originaria del Acuerdo no está siendo producida en ninguno de los países miembros de manera oportuna y en la cantidad requerida. El objetivo es que los bienes que requieran estos insumos gocen de los beneficios arancelarios establecidos en el TLC y no pierdan el origen por el uso de estos.

14. Mediante los Decretos 4114 y 4115 de 2010 fue reglamentada la REA.

15. Para mayor detalle, ver Consejo Privado de Competitividad (2012).

16. Decreto 1755 de 2013.

17. En muchas ocasiones estas protecciones se han otorgado debido a presiones que ejercen grupos de interés y gremios.

18. Para mayor detalle, ver Consejo Privado de Competitividad (2012).



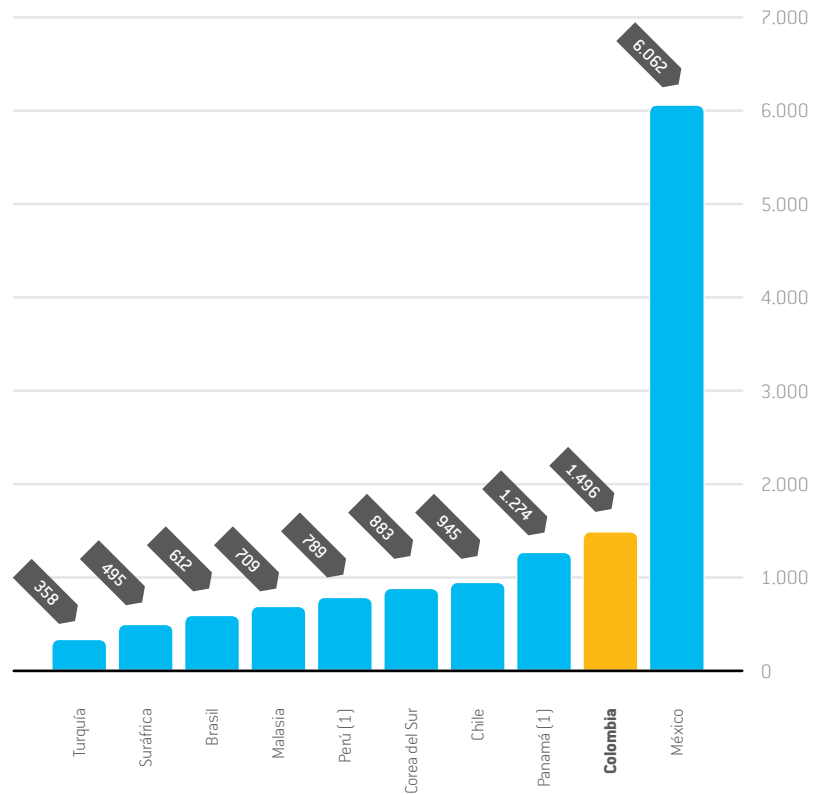
DESPUÉS DE MÉXICO, COLOMBIA PRESENTA EL MAYOR GRADO DE CONCENTRACIÓN EN SUS DESTINOS DE EXPORTACIÓN

Gráfico 2. Índice de concentración de los destinos de las exportaciones, 2012.



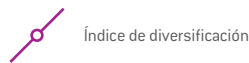
Nota: Para medir el grado de diversificación de los destinos de las exportaciones se utilizó el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) como indicador de concentración. Un menor valor significa una mayor diversificación de los destinos de exportación, mientras un mayor valor implica lo contrario. 1: Información para 2011.

Fuente: Banco Mundial - DANE, cálculos Consejo Privado de Competitividad.



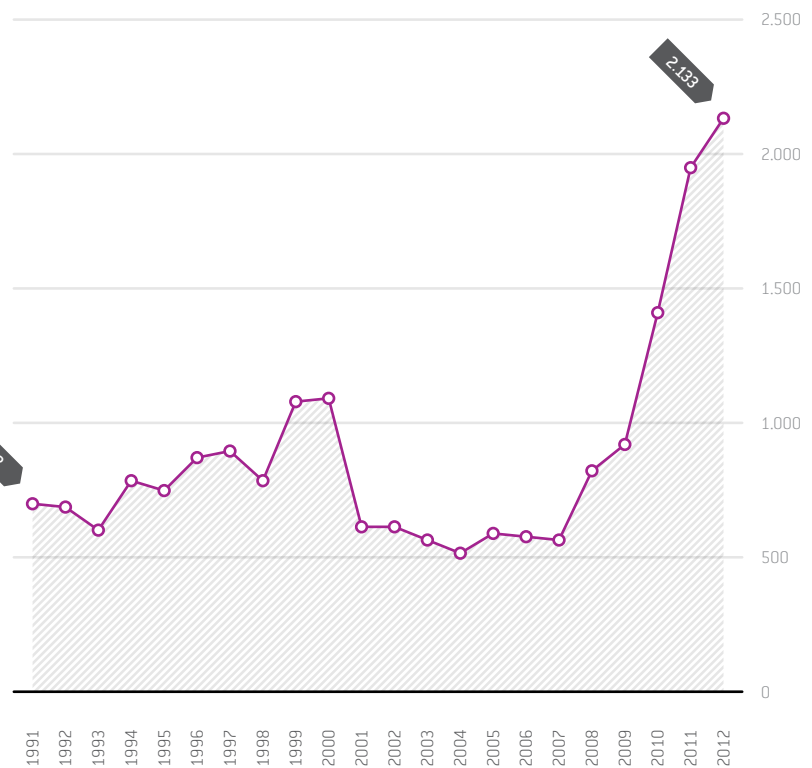
LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS CADA VEZ ESTÁN MÁS CONCENTRADAS EN POCOS PRODUCTOS

Gráfico 3. Evolución en la concentración de las exportaciones colombianas, 1991-2012.



Nota: Para medir el grado de concentración de las exportaciones colombianas se utilizó el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH). Los resultados se encuentran entre cero y 10.000. Un menor valor significa una mayor diversificación de la canasta exportadora, mientras un mayor valor implica lo contrario.

Fuente: DANE, cálculos Consejo Privado de Competitividad.



el consumidor colombiano por la protección a estos sectores.

Además de los efectos negativos que tiene esta mayor protección sobre la inserción de la economía en el mercado internacional¹⁹, se termina afectando la competitividad de los sectores al aislarlos artificialmente de la competencia, al igual que se perjudica la competitividad de los sectores que usan estos productos como insumos. Lo anterior eleva los precios internos de los productos, estimula el contrabando y termina afectando la calidad de los mismos en la medida en que no hay incentivos para innovar.

Poca diversificación de destinos comerciales

Si bien a raíz de los distintos acuerdos comerciales y de la caída de las exportaciones a Venezuela, Colombia ha hecho esfuerzos por diversificar los destinos de exportación, la concentración aún es bastante elevada²⁰. Esta situación se evidencia al comparar la diversificación de destinos de las exportaciones colombianas frente al contexto internacional. Colombia es uno de los países que registraron en 2012 uno de los mayores grados de concentración en relación con países de referencia (gráfico 2).

Esta falta de diversificación se debe a distintas razones. Una de ellas es la lentitud que hubo en el pasado en materia de negociación de acuerdos comerciales. Mientras países como Chile y México tie-

nen más de 12 TLC vigentes, Colombia sólo tiene siete. Por lo tanto, preocupan las recientes señales del Gobierno de que el país va a ralentizar la suscripción de acuerdos de libre comercio, en particular cuando no se quiere ser uno de los países que lleguen tarde a los mercados de mayor crecimiento en la actualidad: los asiáticos.

Así mismo, ha faltado mayor efectividad a las acciones emprendidas para diversificar los mercados. Por ejemplo, en el caso de Proexport, aunque se han alcanzado resultados importantes en materia de acceso a mercados en los últimos años²¹, de acuerdo con un estudio del DNP, no se puede concluir de manera contundente su incidencia sobre el volumen de exportaciones de empresas que han recibido su apoyo frente al comportamiento de empresas similares que no lo han recibido (DNP, 2012). Más aún, el espacio para mejorar su gestión es bastante amplio ante los pocos servicios que existen en materia de normas de origen, acceso al mercado de compras públicas, solicitudes de abasto, requerimientos técnicos, entre otros.

NIVEL DE DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE

De acuerdo con la reciente literatura, los países que logran mayores tasas de crecimiento son aquellos que se sumergen en un proceso continuo de cambio estructural que los conduce a tener mayores diversificación y sofisticación de su aparato

productivo²². En este sentido, el panorama para la economía colombiana no es el mejor. Contrario a avanzar hacia una mayor diversificación, la oferta exportadora del país está cada vez más concentrada. Mientras en 1991 15 productos representaron 62,2% de las exportaciones totales, en 2012 cinco productos participaron con 68,1% del total exportado (gráfico 3).

A esta situación se suma el bajo nivel de sofisticación de las exportaciones, el cual ha empeorado durante los últimos años. Las exportaciones colombianas en su gran mayoría están concentradas en productos primarios y bienes basados en recursos naturales. Mientras en 2001 estos productos representaron 74% de las exportaciones totales, en 2012 —a raíz del reciente *boom* minero-energético— representaron 87% (ver capítulo Política de Cambio Estructural)²³. En el contexto internacional, en 2012 Colombia presentó una de las canastas exportables menos sofisticadas con respecto a países de referencia, sólo por encima de Chile y Perú. Se destacan países como México y Panamá con las ofertas exportables más sofisticadas de América Latina (gráfico 4).

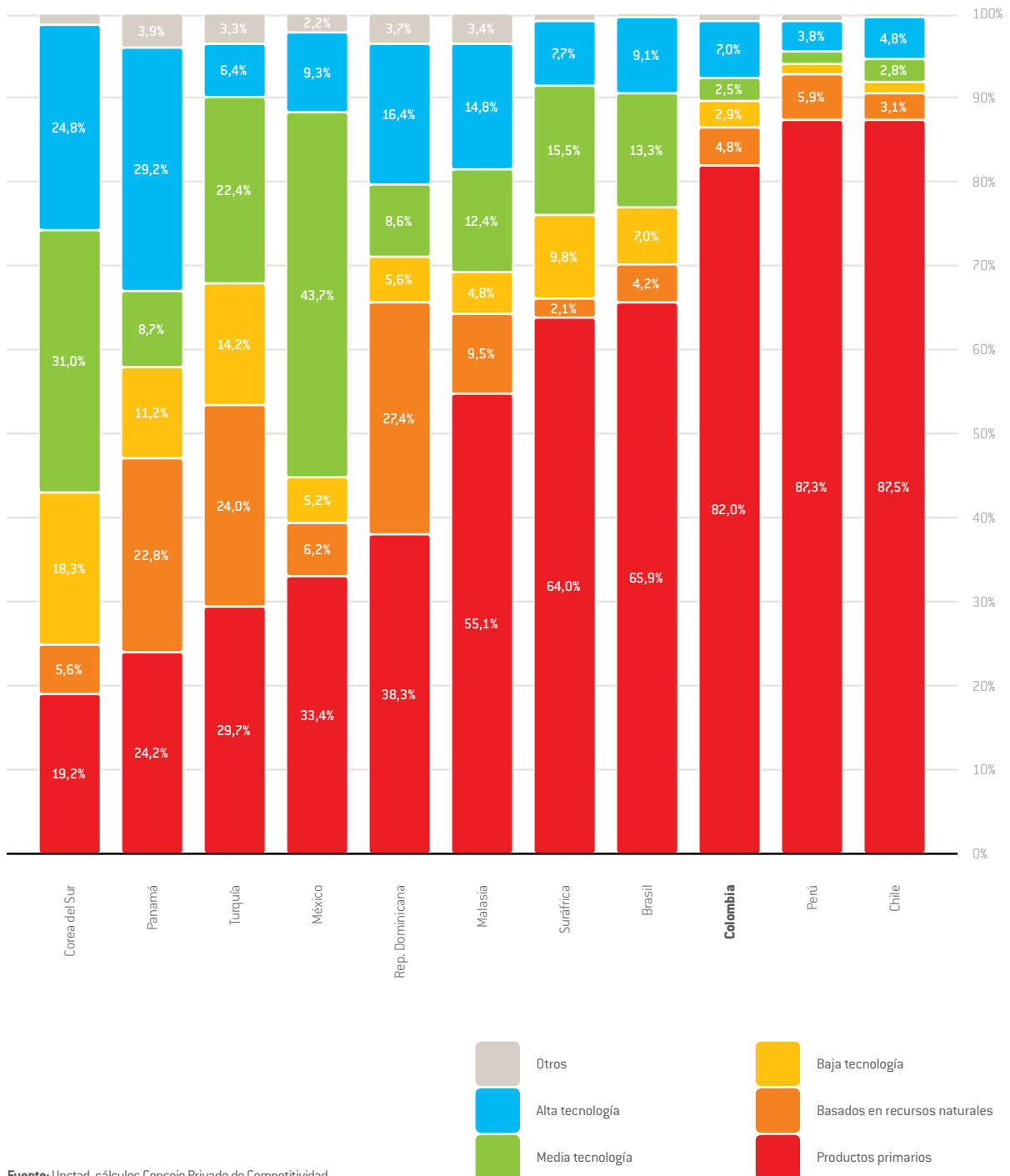
Esta situación tiene varias explicaciones. Es consecuencia de las ventajas comparativas del país y de factores coyunturales como el *boom* minero-energético y la apreciación del peso colombiano. Así mismo, es producto de la falta de una política de cambio estructural contundente soportada por una política de CTel; de brechas en ma-

-
19. El teorema de simetría de Lerner demuestra cómo, bajo ciertas circunstancias, un impuesto a las importaciones tiene el mismo efecto que un impuesto a las exportaciones (Lerner, 1936). Por lo tanto, una mayor protección frente a importaciones termina limitando la capacidad de exportar de un país.
 20. Mientras en el año 2000 los seis principales destinos representaban 71,4% de las exportaciones, en 2012 este porcentaje se redujo a 60%.
 21. Tales como lograr exportar productos como camarón y flores a Rusia; carne bovina a Rusia, Egipto y Libano; pitahaya a Corea del Sur; atún, genética bovina, palmitos y químicos a Brasil; cosméticos naturales amazónicos a Francia, entre otros.
 22. Ver, por ejemplo, McMillan, M. y Rodrik, D. (2011) y Lin, J. y Monga, C. (2010).
 23. Esta situación no implica que las exportaciones diferentes a las minero-energéticas hayan disminuido, sino que su crecimiento ha sido menos acelerado, lo que ha redundado en su menor participación en el total de exportaciones.



COMPARADO CON PARES INTERNACIONALES, COLOMBIA PRESENTA UNA DE LAS CANASTAS EXPORTABLES MENOS SOFISTICADAS

Gráfico 4. Proporción de las exportaciones según intensidad tecnológica incorporada, 2012.



Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Política Comercial (primer semestre 2013).



Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Sector agropecuario	Analizar el comportamiento de los precios de los insumos agropecuarios para el periodo comprendido entre los años 2007 a 2011, con el fin de evaluar el efecto de la reducción de aranceles en el precio de los mismos.			Los paquetes tecnológicos se encuentran en proceso de ajuste.
	Reglamentar el sistema de trazabilidad para productos agropecuarios.			
	Desarrollar cinco paquetes tecnológicos para sistemas productivos agrícolas.			
Acceso a recursos genéticos	Contar con un marco para el desarrollo comercial sostenible de la biotecnología: Elaborar una propuesta de modificación a la Decisión 391 de la CAN "Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos".			
Fortalecimiento Institucional	Reestructurar el Invima en especial en temas de inspección, vigilancia y control de alimentos y farmacéuticos.			Si bien se expidió el Decreto 2078 de 2012, mediante el cual se reestructura el Invima, es clave su implementación para fortalecer los temas de inspección, vigilancia y control de alimentos y productos farmacéuticos.
	Fortalecer la capacidad del ICA.			
Fortalecimiento del Sistema Nacional de Calidad	Establecer acuerdos de reconocimiento mutuo de reglamentación y procedimientos del Subsistema Nacional de la Calidad de acuerdo con productos potenciales.			Se ha sugerido eliminar esta acción porque se limita a acuerdos de reconocimiento mutuo sólo para Chile. Adicionalmente, se argumenta que este tipo de acuerdos se realizan a nivel privado y no a nivel público.
	Conformar la Red Colombiana de Metrología (RCM) y consolidar el Instituto Nacional de Metrología (INM).			
	Aumentar la capacidad en la elaboración de reglamentación técnica atendiendo las mejores prácticas internacionales en la materia.			



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en DNP - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Primer semestre de 2013.



teria de capital humano; de inflexibilidades en el mercado laboral, entre otros.

Pero la política comercial tampoco ha contribuido a generar un mayor nivel de diversificación y sofisticación de esta oferta. En algunos casos la estructura arancelaria de la economía ha ocasionado distorsiones en los incentivos para la agregación de valor. Muchas materias primas han gozado de elevados aranceles, lo que ha dado origen a protecciones efectivas negativas para algunas ramas (Torres & Romero, 2011)²⁴.

Así mismo, la política comercial no ha estado alineada con los esfuerzos que se podrían catalogar como de política industrial –o de cambio estructural– que viene haciendo el país. Si bien es cierto que las políticas industriales modernas no pasan por el proteccionismo, estas deben estar articuladas con la política comercial. En el país son distintas las iniciativas que se podrían considerar como parte de este tipo de política (ver capítulo Política de Cambio Estructural). Una de ellas es el Programa de Transformación Productiva (PTP) de Mincomercio, el cual se ha fijado como propósito convertir 16 sectores de la economía en sectores de talla mundial. Sin embargo, la política comercial del país no ha sido coherente con los esfuerzos sobre algunos de estos sectores. Por ejemplo, mientras se esperaría que estos sectores pudieran adquirir sus insumos y bienes de capital a precios competitivos, algunos sectores deben adquirir insumos que presentan altos grados de pro-

tección. Más aún, varios bienes finales de sectores bajo el PTP presentan protecciones efectivas negativas, en la medida en que sus insumos tienen mayores aranceles que los de ellos²⁵.

Adicionalmente, los esfuerzos que viene haciendo el país en esta materia no han sido tenidos en cuenta al definir la agenda de negociaciones comerciales del país, ni al definir las estrategias de negociación de los TLC. Los productos declarados “sensibles” en el momento de negociar han correspondido a sectores cuyos grupos de interés han presionado por tratamientos privilegiados en la negociación –como la petición de mayores plazos de desgravación y la definición de salvaguardas– y no porque estos estén incluidos en la agenda de política industrial del país.

También se nota la ausencia de una coordinación entre la política comercial y una política de cambio estructural para generar una nueva oferta exportable que supla la demanda identificada en los mercados que están cubiertos con acuerdos comerciales.

RECOMENDACIONES

Con el propósito de lograr una mayor inserción de la economía en el contexto internacional, es clave que el nuevo Centro para el Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales profundice la agenda iniciada por la Oficina para el Aprovechamiento del TLC con EE. UU. en materia de admisibilidad de la oferta exportable de Colombia en el mercado es-

tadounidense. Esta agenda no sólo servirá para acceder a dicho mercado, sino que facilitará el aprovechamiento de todos los TLC vigentes y los subsiguientes.

Es importante que esta agenda se articule de mejor manera con la política de cambio estructural del país. En la medida en que las fallas de coordinación que resuelve esta agenda son sólo una fracción de las potenciales distorsiones que puedan estar limitando la productividad de algunos sectores o el surgimiento de otros, es clave que se conjuguen esfuerzos. En otras palabras, se deberían priorizar las agendas de admisibilidad de aquellos sectores sobre los cuales está apostando el país, tanto desde el nivel nacional (eg. a través del PTP) como desde el nivel local (ie. a través de las iniciativas de cluster del programa Rutas Competitivas de Innpulsa). En este sentido, se recomienda que haya una buena sincronía entre la agenda de esta nueva oficina y la Coordinación Supraministerial que se está proponiendo para articular la política de cambio estructural del país (ver capítulo Política de Cambio Estructural).

En particular en materia MSF, es fundamental continuar con los procesos de admisibilidad en el mercado estadounidense, de acuerdo con la priorización de productos ya existente. Más aún, en la medida en que el país vaya avanzando en la implementación de su agenda interna en este frente, se recomienda hacer uso de la carta anexa al capítulo MSF del TLC con EE. UU.²⁶, la cual establece mecanismos expe-

24. Una protección efectiva negativa se genera cuando un bien final a lo largo de una cadena productiva tiene un arancel que no compensa los mayores aranceles que puedan tener los insumos requeridos para la producción de dicho bien. Por lo tanto, no sólo queda el bien sin protección alguna frente a la competencia internacional, sino que queda con una protección negativa que castiga la agregación de valor en la cadena. Para mayor detalle, ver Consejo Privado de Competitividad (2012).

25. Para mayor detalle, ver Consejo Privado de Competitividad (2012).

26. Carta adjunta obligaciones adicionales MSF: J.K. Veroneau [comunicación personal, 22 de Noviembre, 2006] – J.H. Botero [comunicación personal, 22 de noviembre, 2006]. Para mayor detalle: <http://www.tlc.gov.co/descargar.php?id=59278>

Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Política Comercial.



No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Profundizar la agenda iniciada para la admisibilidad de la oferta exportable de Colombia en el mercado estadounidense y ampliarla a los demás TLC.	Mediano	Lograr la admisibilidad de los productos que ya se encuentran en estudio por parte de las autoridades de EE. UU.	Centro para el Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales - ICA - INVIMA - Mincomercio.
2	Priorizar las agendas de admisibilidad de aquellos sectores sobre los cuales está apostando el país, tanto desde el nivel nacional como desde el nivel local.	Mediano		Centro para el Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales - Coordinación Supraministerial - ICA - INVIMA - Mincomercio.
3	Profundizar la "diplomacia" MSF y definir agendas de trabajo entre las autoridades competentes de Colombia y los mercados receptores.	Mediano		ICA - INVIMA - Centro para el Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales - Minagricultura.
4	Apoyar a los exportadores en los procesos de certificación en los mercados internacionales.	Largo	Establecer mecanismos de cofinanciación a través de Proexport, Bancoldex y/o Innpulsa.	Proexport - Bancoldex - Innpulsa.
5	Establecer más mecanismos de información de manera que los exportadores tengan un mayor conocimiento sobre los requisitos exigidos en los diferentes mercados.	Mediano	Ampliar la función de inteligencia de mercados de Proexport.	Proexport.
6	Estudiar la posibilidad de implementar una estructura arancelaria plana, que elimine la sobreprotección de algunos sectores y las protecciones efectivas negativas de otros.	Mediano	Realizar el estudio que identifique la estructura arancelaria más conveniente.	Mincomercio - DNP.
7	Continuar con la agenda de negociaciones de acuerdos comerciales teniendo en consideración las apuestas sectoriales que viene haciendo el país en el marco de su política de cambio estructural.	Mediano	Incluir como criterio para determinar la conveniencia estratégica de negociar un acuerdo, la estructura productiva de la economía y, en particular, las apuestas sectoriales que esté haciendo el país en el marco de su política de cambio estructural.	Mincomercio - DNP - PTP - Departamentos - Municipios.
8	Coordinar la política comercial con la política de cambio estructural para generar nueva oferta exportable a fin de atender la demanda existente en los mercados prioritarios cubiertos por los acuerdos comerciales.	Mediano	Los insumos a los que se le está apostando en el marco de la política de cambio estructural puedan ser adquiridos a precios competitivos.	Mincomercio - DNP - PTP - Departamentos - Municipios - Gremios - cámaras de comercio - universidades.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

ditos para la resolución de asuntos en esta materia que estén impidiendo el comercio entre estos países, incluida la posibilidad de elevar asuntos al Comité Permanente en materia MSF para resolverlos en caso de que las autoridades técnicas de ambos países no los hayan podido dirimir²⁷.

Igualmente, se requiere ampliar la admisibilidad MSF para el resto de mercados donde exista este tipo de restricciones. Para esto es clave que se profundice la "diplomacia" MSF y se definan agendas de trabajo entre las autoridades competentes de Colombia

y los mercados receptores. En este sentido, se recomienda que las oficinas comerciales de Colombia en los países destino muevan los procesos con las autoridades competentes de estos países, tal como se viene haciendo para el caso de EE. UU. Así mismo, es

27. Adicionalmente, esta carta establece compromisos en materia de cooperación técnica en el ámbito MSF y relativos al intercambio de información científica para facilitar el proceso de análisis de riesgo, ambos elementos que apuntan a facilitar la admisibilidad de productos entre Colombia y EE. UU.



necesario el fortalecimiento del ICA y el Invima para que realicen un desarrollo adecuado de sus tareas técnicas. Específicamente, en el caso del Invima, es importante que se implemente su reestructuración, luego de la expedición del Decreto 2078 de 2012 para tal propósito (ver cuadro 1).

También es prioritario continuar con el proceso de fortalecimiento del Sistema Nacional de Calidad. En este sentido, es indispensable obtener el reconocimiento internacional de la ONAC y del INM. Lo anterior permitirá que las certificaciones emitidas por los laboratorios nacionales acreditados y por el Icontec sean reconocidas en el exterior. Esto tendrá un efecto directo sobre la competitividad de ciertos productos, en la medida en que se reducirían sus costos de certificación.

Así mismo, se requiere apoyar a los exportadores en los procesos de certificación en los mercados internacionales mediante el establecimiento de mecanismos de cofinanciación. En este sentido, en concordancia con la Oficina para el Aprovechamiento del TLC con EE. UU. (2013), Proexport, Bancoldex y/o Innpulsa podrían servir de apoyo en esta labor.

Es fundamental también establecer más mecanismos de información de manera que los exportadores tengan un mayor conocimiento sobre los requisitos exigidos en los diferentes países –e.g. normas técnicas, acreditación, requisitos específicos de etiquetado y empaques, normas de origen, entre otros–. En este sentido, se propone que

Proexport amplíe su función de inteligencia de mercados a estas actividades y que en particular lo realice para los sectores definidos en el marco de la política de cambio estructural. Adicionalmente, sería clave que a través de este proceso de inteligencia de mercados se profundice para dichos sectores la identificación de los canales de distribución y aspectos logísticos requeridos en los distintos países.

En cuanto al nivel de los aranceles, si bien el país ha logrado reducir gradualmente la tasa promedio arancelaria, aún persiste un alto grado de dispersión, que en algunos casos ha llegado a generar protecciones efectivas negativas para varios sectores. Por lo tanto, se recomienda al DNP, en conjunto con el Mincomercio, estudiar la posibilidad de implementar una estructura arancelaria plana, con el fin de eliminar la sobreprotección que existe para algunos sectores y las protecciones efectivas negativas que se están generando en otros. Un esquema de este tipo podría contribuir a la reducción del sesgo antiexportador, en la medida en que no se restringiría la producción de bienes particulares y permitiría la especialización de acuerdo con las ventajas comparativas del país²⁸.

Mientras tanto, habría que asegurar que –como mínimo– los sectores a los que el país les está apostando a través de sus esfuerzos en materia de política industrial puedan adquirir a precios competitivos los insumos y bienes de capital necesarios para su producción. En este sentido, se recomienda que es-

tos tengan un arancel igual o cercano a cero de forma permanente.

Para diversificar mucho más los destinos de las exportaciones colombianas, es clave continuar con la agenda de negociación de acuerdos comerciales del país. Ahora bien, el número de acuerdos comerciales no se debe convertir en el fin ulterior de la política. El país debe ser más estratégico en el momento de embarcarse en la negociación de nuevos acuerdos comerciales, teniendo en cuenta la conveniencia de estos a partir de la priorización de sectores hecha en su política de cambio estructural. En este sentido, si bien existe una Agenda de Negociaciones Comerciales –la cual es determinada a partir diversos criterios como mercados con mayor potencial para las exportaciones colombianas, posibilidades de atracción de inversión, factibilidad política, disposición al libre comercio, entre otros–, se recomienda incluir como criterio para determinar la conveniencia estratégica de negociar un acuerdo, la estructura productiva de la economía y, en particular, las apuestas sectoriales que esté haciendo el país en el marco de su política de cambio estructural (ver capítulo Política de Cambio Estructural). Adicionalmente, estas apuestas sectoriales deben ser tenidas en cuenta en el momento de definir la estrategia de negociación –e.g. incluyendo la definición de líneas rojas– de futuros acuerdos.

Por último, se requiere coordinar la política comercial con la política de cambio estructural para generar nueva oferta exportable a fin de atender la demanda

28. Un estudio reciente (Villarreal, 2009) muestra que un arancel plano de 4%, tendría efectos positivos en la producción sectorial y en variables macroeconómicas como consumo, exportaciones e importaciones.

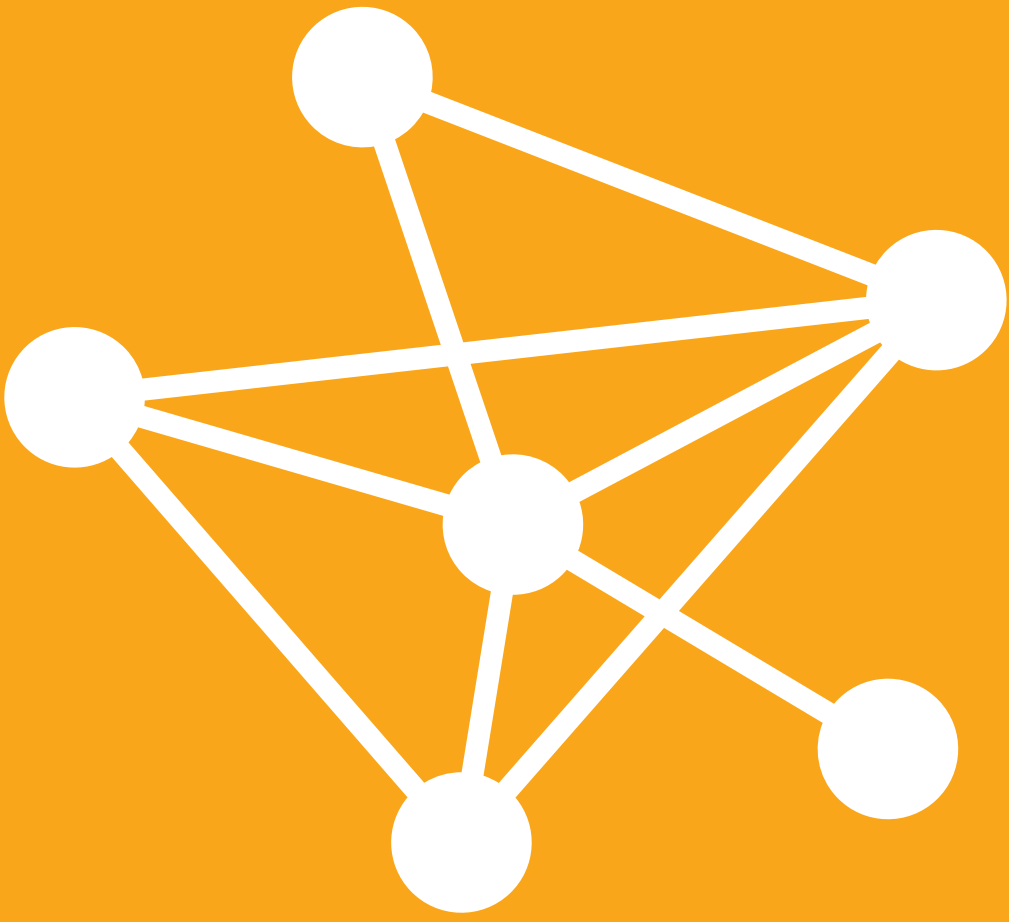
existente en los mercados prioritarios que están cubiertos por los acuerdos comerciales que el país viene negociando. Esa coordinación debe involucrar tanto entidades gubernamentales de los niveles nacional, regional y local, como los gremios empresariales y cámaras de comercio, y las universidades.



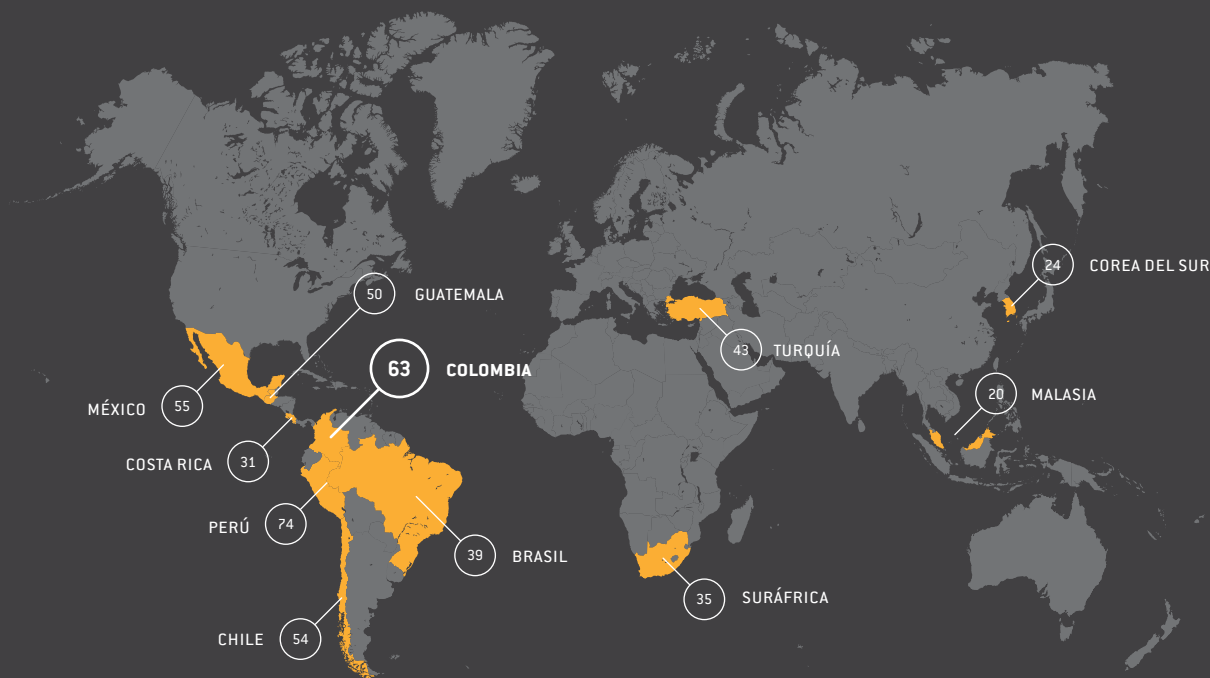
REFERENCIAS

- 1 Asobancaria. [2011, 20 de junio]. La apertura veinte años después. *Semana económica*.
- 2 Consejo Privado de Competitividad. [2012]. *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 3 Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario [2013]. *Índice Departamental de Competitividad 2013*.
- 4 Corden, W. [1966]. The structure of a tariff system and the effective protective rate. *The journal of political economy*, XXIV.
- 5 DNP. [2012]. *Evaluación de los resultados de Proexport*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 6 Edwards, S. [1993]. Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries. *Journal of Economic Literature*, XXXI, 1358-1393.
- 7 Hausmann, R., & Rodrik, D. [2003]. *Economic Development as Self-Discovery*. John F. Kennedy School of Government.
- 8 Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J.,... Yildirim, M. A. [2011]. *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge, MA: Puritan Press.
- 9 Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. [2007]. What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12:1-25.
- 10 Lin, J. Y., & Monga, C. [2011]. Growth Identification and Facilitation, The Role of the State in the Dynamics of Structural Change. *World Bank Policy Research Working Paper Series*.
- 11 McMillan, M., & Rodrik, D. [2011]. *Globalization, structural change and productivity growth*. National Bureau of Economic Research.
- 12 Mincomercio [2013]. Decreto 1755 de 2013. Bogotá, D.C.: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- 13 Minsalud [2012]. Decreto 2078 de 2012. Bogotá, D.C.: Ministerio de Salud y Protección Social.
- 14 Oficina para el aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. [2012]. *Aprovechamiento del TLC con EEUU: análisis transversal y sectorial*. Bogotá, D.C.
- 15 Oficina para el aprovechamiento del TLC con Estados Unidos. [2013]. *Informe final a la junta asesora de Proexport sobre la gestión de la oficina para el aprovechamiento del TLC con Estados Unidos*. Bogotá, D.C.
- 16 Rodrik, D. [1995]. Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Economic Policy*, 10(20), 53-107.
- 17 Rodrik, D. [2008]. *The Real Exchange Rate and Economic Growth*. Cambridge, MA.: Harvard University.
- 18 Torres, J., Fairlie, A., & Cuadra, G. [2003]. *Apertura comercial y protecciones efectivas*.
- 19 Torres, M., & Romero, G. [2011]. Efectos de la reforma estructural arancelaria en la protección efectiva arancelaria de la economía. *Archivos de Economía*.
- 20 Villarreal, N. [2009]. *Estructura plana de aranceles: implicaciones en la economía colombiana*. Tesis para optar al título de Magíster en Economía. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.





POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL



Nivel de sofisticación. Puesto entre 148 países (donde 1 indica el país con mayor nivel de sofisticación).

Fuente: WEF (2013).



El presidente Santos, en su discurso de instalación de la última legislatura del Congreso, el pasado 20 de julio, afirmó que era el momento para “mirar hacia adentro”, haciendo alusión a la necesidad de que el país se enfoque en tener una producción eficaz y competitiva, con alto valor agregado. El ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, fue más explícito e interpretó las palabras del presidente diciendo que el país debe ahora dedicarse a su política industrial.

Este anuncio es recibido con gran expectativa y beneplácito desde el Consejo Privado de Competitividad (CPC), en la medida en que este ha venido insistiendo en que la agenda de competitividad del país debe contener –además de elementos transversales que mejoren la competitividad para cualquier sector de la economía– una agenda vertical, política industrial moderna, política vertical de desarrollo productivo¹ o política de cambio estructural, todos sinónimos desde el punto de vista del CPC. Puntualmente, más allá de venir apoyando una política de este tipo, el Consejo ha venido insistiendo en la necesidad de ordenar todo lo que el país está haciendo en esta materia, bajo una política coherente que articule los diferentes actores e instrumentos².

En este sentido, este capítulo –más que profundizar sobre las justificaciones teóricas detrás de este tipo de política³– supone que la discusión sobre la necesidad de una política de cambio estructural está cerrada y presenta propuestas concretas al Gobierno, ahora cuando ha dado señales de que se va a dedicar a organizar y fortalecer los esfuerzos que viene haciendo en este frente. La idea es que estas propuestas den luces para el rediseño y la implementación de una política sólida que le permita al país incrementar el nivel de diversificación y sofisticación de su aparato productivo y, de esa manera, lograr el objetivo de convertirse al año 2032 en el tercer país más competitivo de Latinoamérica⁴.

DIAGNÓSTICO Y AVANCES

¿QUÉ QUIERE DECIR EL CPC POR POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL?

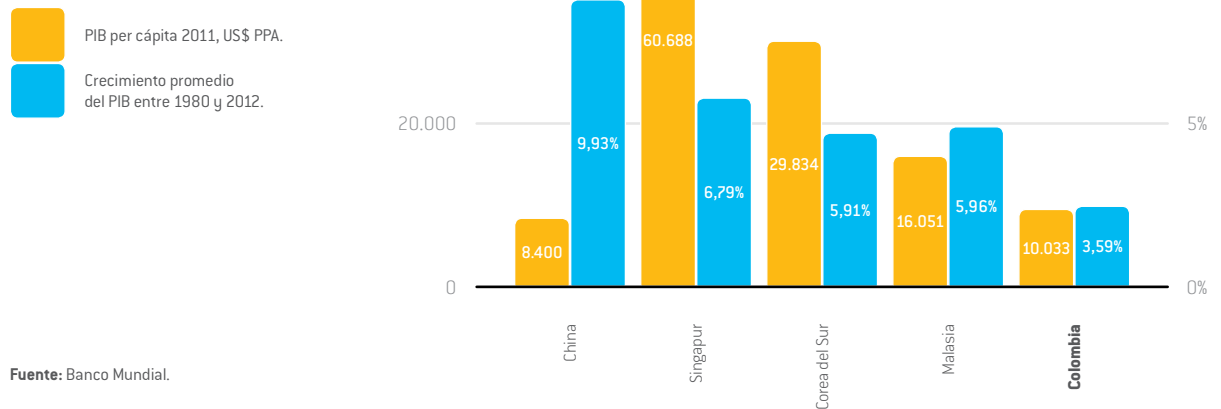
Albert Einstein decía que “no se pueden esperar resultados diferentes si se siguen haciendo las cosas de la misma manera”. La contundencia de esta frase podría ser extrapolada a las conclusiones de la reciente literatura de desarrollo económico⁵: no se pueden esperar resultados diferentes en materia de desarrollo económico si se siguen produciendo los mismos bienes y servicios, y menos si se siguen produciendo de la misma manera en que se ha venido haciendo por décadas.

1. Ver Pagés, C. (2010), Capítulo 11.
2. Ver, por ejemplo, Llinás, M. (2013, julio).
3. Para un mayor detalle sobre las justificaciones teóricas, ver Consejo Privado de Competitividad (2012) - Capítulo Política de Cambio Estructural y op.cit. Llinás, M. (2013, julio).
4. De acuerdo con el último Indicador Global de Competitividad 2013-2014 del Foro Económico Mundial, Colombia se encuentra en la séptima posición en Latinoamérica y, de mantenerse las tendencias recientes, pasaría al octavo puesto el próximo año, superada por Ecuador.
5. Ver por ejemplo, Lin, J. (2012); McMillan, M. y Rodrik, D. (2011); Hausmann, R. et al. (2011).



HAN SIDO LOS PAÍSES QUE SE HAN ADENTRADO EN UN CONSTANTE PROCESO DE CAMBIO ESTRUCTURAL, LOS QUE HAN LOGRADO ALTOS NIVELES DE CRECIMIENTO SOSTENIDOS EN EL TIEMPO

Gráfico 1. Crecimiento y PIB per cápita.



Fuente: Banco Mundial.

La evidencia empírica muestra que han sido los países que se han adentrado en un constante proceso de cambio estructural, incrementando la diversificación y sofisticación de sus economías, los que han logrado mantener altas tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo y se han convertido en los “milagros económicos” de los últimos 50 años. Casos como el de Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malasia y China ilustran cómo a través de un proceso de transformación productiva que ha cambiado la fisonomía de sus aparatos productivos, estas economías vienen alcanzando tasas de

crecimiento que les han permitido lograr niveles de prosperidad de países desarrollados –en algunos casos– y sacar a cientos de millones de personas de la pobreza (ver gráfico 1).

A diferencia de esto, Colombia viene obteniendo resultados contrarios a lo que recomienda esta receta. En vez de estar incrementando el nivel de diversificación y sofisticación de su aparato productivo, este se viene concentrando en un menor número de productos con un bajo nivel de sofisticación. Por lo menos así lo muestra el grado de sofisticación de su canasta exportadora. El país

no sólo viene exportando casi que los mismos productos durante los últimos 30 años (petróleo, carbón, café, flores, banano, etc.), sino que la participación de las exportaciones basadas en estos pocos bienes primarios se viene incrementando de forma alarmante⁶ a raíz del *boom* minero-energético que atraviesa⁷ (ver gráfico 2) (ver capítulo Política Comercial).

Sin volver a los detalles técnicos que el CPC ha planteado en anteriores documentos sobre la justificación detrás de una política de cambio estructural, la realidad es que existe un sinnúmero de fa-

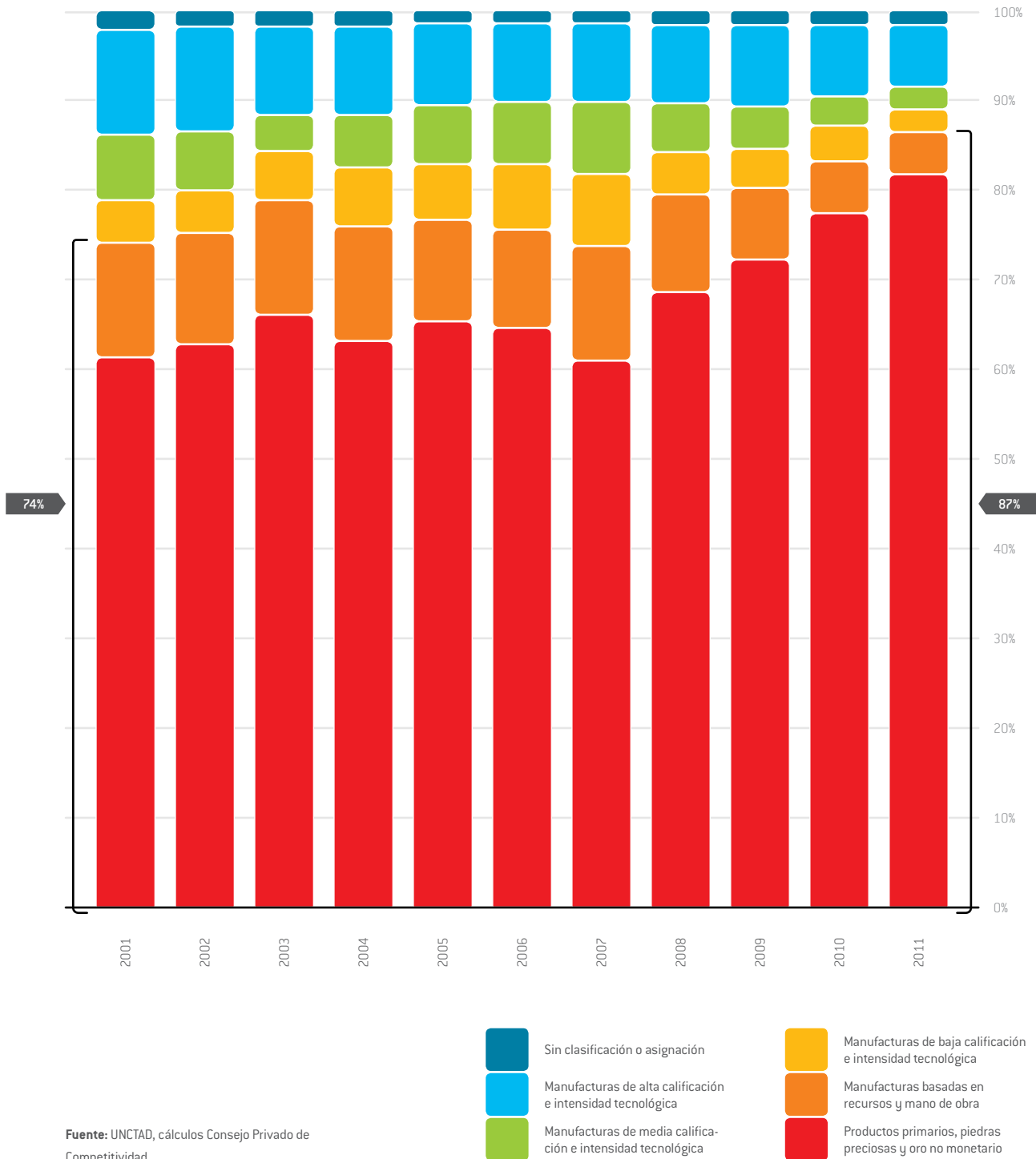
6. Esta situación genera preocupaciones en la medida en que, de acuerdo a Hausmann R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2007), los países “se convierten en lo que exportan”. Es decir, el crecimiento futuro de las economías parecería estar asociado con la sofisticación de sus canastas de exportación.

7. En línea con Hausmann, R. (2013, 30 de agosto), este incremento en la participación de las exportaciones de *commodities* se debe en buena medida a una mejora en los términos de intercambio y no necesariamente a un incremento en su producción.



EL GRADO DE SOFISTICACIÓN DE LA CANASTA EXPORTADORA COLOMBIANA HA VENIDO EN DECLIVE DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Gráfico 2. Exportaciones de Colombia según intensidad tecnológica (2001-2011).



Fuente: UNCTAD, cálculos Consejo Privado de Competitividad.



llas de mercado y fallas de gobierno⁸ que limitan la posibilidad de que un país surta un proceso de transformación productiva. En particular, la reciente literatura destaca los problemas de apropiabilidad⁹ y las fallas de coordinación¹⁰, como fallas de mercado que justifican la intervención del Gobierno para su corrección.

En otras palabras, infortunadamente este proceso no se da de manera espontánea¹¹ y requiere de una participación activa por parte del Estado para abordar estos cuellos de botella que lo limitan. No ha sido de otra manera como los países que han logrado cambios estructurales exitosos —tales como los asiáticos mencionados anteriormente y otros como Chile¹²— lo han hecho.

Esta necesidad es aún más sentida en el caso de Colombia, en la medida en que las ventajas comparativas hacia la producción de recursos naturales y bienes prima-

rios son tan fuertes, que si el país no hace un esfuerzo de gran magnitud, será difícil contrarrestar la presión hacia la concentración y la menor sofisticación de su aparato productivo; máxime cuando no viene aprovechando esta oferta de recursos primarios para generar nuevos bienes y servicios de mayor sofisticación alrededor de ella¹³. Más aún, la necesidad de una política de cambio estructural se ha vuelto más imperiosa ahora que parece estar llegando a su fin el *boom* de *commodities* que favoreció a Colombia durante la última década¹⁴ y que el país parecería estar cayendo bajo la *trampa de los ingresos medios*¹⁵.

Ya aquí debe quedar claro que cuando el CPC habla de política de cambio estructural —o alguno de sus sinónimos—, está hablando del conjunto de esfuerzos por parte de los sectores público y privado¹⁶ con el fin de abordar distorsiones que inhiben el proceso de diversificación

y sofisticación del aparato productivo. Es decir, una política que empuje al país a producir nuevos bienes y servicios de mayor productividad —i.e. promoviendo el *self-discovery* a lo Hausmann y Rodrik (2003)— y a mejorar la productividad de bienes y servicios que ya produce¹⁷. Por tanto, en el marco de una política de cambio estructural bien podrían haber sectores del ámbito de servicios o del ámbito agropecuario¹⁸, además del industrial¹⁹, tanto transables como no transables²⁰.

En este sentido, el CPC entiende una política de cambio estructural como un componente esencial de una agenda de competitividad —particularmente en un país en desarrollo como Colombia— que complementa los esfuerzos transversales, muchos de los cuales se han abordado en capítulos anteriores de este Informe. Por tanto, una agenda de competitividad no sólo debe incluir elementos horizontales (agenda

8. La literatura destaca como fallas de gobierno: la excesiva (y en algunos casos, falta de) regulación, institucionalidad y trámites, los altos impuestos, la corrupción, las leyes laborales restrictivas, la represión financiera, la inseguridad en derechos de propiedad, el pobre cumplimiento de contratos y la inestabilidad macroeconómica. Para más detalle, ver Rodrik, D. (2013).
9. De acuerdo con la literatura, un pionero que se atreve a incursionar en algún nuevo sector o actividad económica tiene que asumir una serie de costos y riesgos que no tienen que asumir sus inmediatos seguidores. Esta situación lleva a que se dé un nivel subóptimo de inversión en "pionaje", lo que limita la capacidad de "descubrimiento" (*self-discovery*) de nuevas actividades económicas de un país y, por tanto, su capacidad de surtir un proceso de cambio estructural. Para más detalle, ver Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003).
10. En muchas ocasiones, la viabilidad de un sector depende de que simultáneamente se dé una serie de actividades e inversiones, las cuales no necesariamente las fuerzas de mercado proveen de forma concomitante. Estas fallas de coordinación pueden tener múltiples manifestaciones: necesidades de capital humano específico, infraestructura específica, normatividad o institucionalidad pública específica, agenda de CTel específica, etc. Para más detalle, ver, por ejemplo, Sabel, C. et al. (2012).
11. Todo lo contrario. Existen condiciones que propician procesos de cambio estructural negativo, es decir, cuando los factores de producción migran de actividades económicas más productivas a menos productivas. Colombia sufre de estas condiciones. Para más detalle, ver McMillan, M. y Rodrik, D. (2011).
12. Ver Rodrik, D. (2007).
13. Tal como lo han hecho Canadá, Australia, Nueva Zelanda, los países escandinavos y más recientemente Chile.
14. Ver, por ejemplo, Velasco, A. (2013, 11 de septiembre), Ocampo, J. A. (2013, 27 de agosto) y Hausmann, R. (2013, 30 de agosto).
15. Ver Reina, M. (2013, junio).
16. Bajo esta definición amplia de sector privado —que se utiliza a lo largo del capítulo— entrarían no solo las empresas sino también la Academia, los centros de investigación, etc.
17. En sentido estricto, para la literatura económica (ver por ejemplo, op. cit. McMillan, M. y Rodrik, D. (2011)), el concepto "cambio estructural" sólo hace referencia al caso en que los factores de producción migran de sectores de baja productividad hacia sectores de mayor productividad, lo que equivaldría a "producir nuevos bienes y servicios de mayor productividad". Cuando el CPC utiliza el término también está haciendo alusión al caso en que se incrementa la productividad al interior de sectores ya existentes.
18. La política agropecuaria que se viene construyendo luego de los paros de este año, por ejemplo, debería ser parte de esta política de cambio estructural.
19. Generalmente, cuando se utiliza el término "política industrial" (moderna) se tiende a creer que esta política sólo cubre el sector industrial manufacturero. Sin embargo, una política industrial moderna, o política de cambio estructural como la llama el CPC, podría abarcar cualquier sector de la economía.
20. Ver McKinsey Global Institute (2010).



PARA LOGRAR UN CRECIMIENTO RÁPIDO Y SOSTENIDO SE NECESITA ADEMÁS DE UNA AGENDA DE MEJORA EN LOS FUNDAMENTALES, UNA PROFUNDA AGENDA VERTICAL

Gráfico 3. Agenda horizontal y vertical en el marco de una agenda de competitividad.



Fuente: Tomado de Rodrik, D. (2013) y adaptado por Consejo Privado de Competitividad.

horizontal] que busquen mejorar los fundamentales microeconómicos para todos los sectores de forma transversal –tales como la mejora en la calidad de educación básica y media (ver capítulo Educación), la construcción de principales corredores logísticos (ver capítulo Infraestructura, Transporte y Logística), la mejora en eficiencia de la justicia (ver capítulo Justicia), la flexibilización del mercado laboral (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización)–, sino que también debe tener una agenda vertical o política de cambio estructural, que busque acelerar el proceso de cambio estructural

positivo. En línea con Rodrik (2013), el crecimiento de los países dependerá de la profundidad y la complementariedad de estas dos agendas (ver gráfico 3).

Es importante destacar que, en muchos casos, las distorsiones y los cuellos de botella que deben ser abordados por una política de este tipo para facilitar el proceso de cambio estructural son particulares al contexto geográfico donde se ubica la actividad económica. En algunos casos, un mismo sector puede tener visiones estratégicas distintas en lugares diferentes de la geografía nacional, lo que termina redun-

dando en necesidades y, por tanto, en agendas público-privadas diferentes²¹. En otros casos, la misma situación geográfica impone distintos tipos de fallas de coordinación –logísticos, normativos, de capital humano, de ciencia, tecnología e innovación (CTel), etc.– para resolver²². Por tanto, buena parte de la “acción” en materia de política de cambio estructural debe tomar lugar a nivel local, para lo cual deben existir espacios e institucionalidad para que los actores públicos y privados del nivel local identifiquen y aborden las distorsiones que limitan la productividad de sus actividades económicas.

21. Por ejemplo, el sector TIC en Medellín les está apostando a tres microclusters (*Smart Services, Creative Transmedia y Smart City*) que no necesariamente coinciden con la visión estratégica de este mismo sector en la ciudad de Bogotá. Por tanto, en el caso de capital humano, las brechas a zanjarse para alcanzar la visión en Medellín pueden llegar a ser muy diferentes que aquellas en Bogotá.

22. Un ejemplo de esto es la diferencia en las agendas público-privadas que habría que abordar en diferentes regiones del país para el caso del sector de Ganado bovino, en la medida en que diferentes zonas del país tienen diferentes estatus en materia de prevalencia de fiebre aftosa. Para más detalle ver Llinás, M. (2012).



Por otro lado, si bien no todos los instrumentos dentro de una política de cambio estructural implican la necesidad de priorizar sectores, industrias o actividades económicas²³, debería haber instrumentos cuya utilización se enfoque sobre sectores priorizados²⁴. En particular, la resolución de fallas de coordinación implica llevar a cabo esfuerzos articulados entre diferentes agencias del Gobierno –tanto del nivel nacional como del local– que obligan a priorizar, en la medida en que los recursos del Gobierno –especialmente el tiempo de su recurso humano– son finitos²⁵.

La OCDE ha entendido muy bien esto, y en sus últimos documentos viene promulgando la necesidad de implementar lo que llaman *Smart Specialization* (OCDE, 2012). Este concepto no es otra cosa –y así lo reconocen– que política de cambio estructural soportada por la política de CTel. A esta conclusión han llegado luego de darse cuenta de que no tener foco estratégico para sus inversiones en CTel y repartirlas de manera uniforme ha llevado a que el impacto de estas sea más bien marginal.

Por último, vale la pena recordar que para el CPC una política de cambio estructural no implica una serie de medidas que se asocian a la antigua política industrial bajo el modelo de sustitución de importaciones. En primer lugar, no implica subsidios para soportar la viabilidad de sectores específicos. A diferencia de esto, el acompañamiento privilegiado sobre ciertos sectores se debe tra-

ducir en la resolución de, por ejemplo, fallas de coordinación que limitan la productividad de estos sectores. En segundo lugar, no implica protección en frontera ante la competencia internacional. En línea con Reina (2013, agosto), “una mayor conexión con el mercado internacional no riñe con la construcción de una política de desarrollo productivo que mejore la competitividad de la economía. Las políticas industriales modernas no pasan por el proteccionismo”.

¿QUÉ ESTÁ HACIENDO COLOMBIA?

Hoy en día no se puede decir que en Colombia no se están implementando esfuerzos que podrían ser catalogados como de política industrial. Por ejemplo, el presidente Santos lanzó el año pasado una nueva Agenda Nacional de Competitividad en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI)²⁶, que, además de elementos horizontales, tiene elementos de agenda vertical (o política industrial) (ver cuadro 1 y capítulos Ciencia, Tecnología e Innovación, Educación, Política Comercial e Infraestructura, Transporte y Logística). Sin embargo, el CPC considera que estos esfuerzos en materia de política industrial no son suficientes para lograr avances sustanciales en materia de diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano.

En primer lugar, los elementos de agenda vertical se vienen dando sin que

exista una verdadera política que articule todos los actores e instrumentos relevantes. Una política de este tipo no es competencia de un solo Ministerio, en la medida en que las distorsiones y demás cuellos de botella que debe abordar son, generalmente, competencia de diferentes agencias públicas. En este sentido, una política de cambio estructural debe ser de todo el Gobierno²⁷ –incluido el de nivel local–, ya que involucra buena parte –si no la totalidad– de las agencias públicas. Por tanto, no es suficiente decir que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio) tiene una política industrial para sus adentros que no necesariamente conoce el resto del Gobierno y que, por tanto, lo obliga a ir tocando puertas a los demás Ministerios cuando necesite la resolución de determinadas fallas de coordinación por fuera de su competencia. Más aún, vale la pena señalar que muchos sectores y temas que deberían ser parte de esta política no son del resorte de este ministerio.

La falta de una política articuladora se refleja también en la coexistencia de dos sistemas –el SNCEI y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación– que, a pesar de los esfuerzos de coordinación, siguen siendo sistemas paralelos sin una política que los articule o que subordine uno al otro; cuando claramente la política de CTel debe ser uno de los principales pilares –más no el único– de una política de cambio estructural.

23. En la “caja de herramientas” de una política industrial moderna sólida debe haber cabida para instrumentos transversales que puedan ser aplicables a cualquier actividad económica. En particular, estos instrumentos buscan abordar distorsiones tales como los problemas de apropiabilidad. Para más detalle, ver Llinás, M. (2013, agosto).

24. Esto no implica que no debe haber instrumentos para el resto de sectores, pero sí que algunos instrumentos deberían focalizarse sobre algunos sectores.

25. Algunos comentarios a borradores de este capítulo sugerían estar de acuerdo con que el enfoque de esta política debería ser el de abordar distorsiones de mercado, pero no el de priorizar. Sin embargo, al decir esto se está desconociendo que infortunadamente no se pueden resolver todas las fallas de mercado para todos los sectores o actividades económicas al mismo tiempo. En particular, la resolución de fallas de coordinación es lo que más exige la necesidad de priorizar. Para más detalle, ver, por ejemplo, Hausmann, R. y Rodrik, D. (2006).

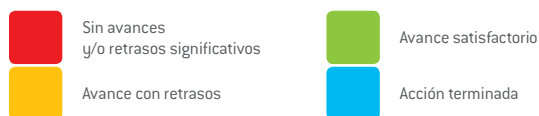
26. Mayor información en <https://sgr.dnp.gov.co/media/Innova/index.html>

27. Preferiblemente debería ser una política de Estado.



Cuadro 1. Avances de la Agenda Nacional de Competitividad en materia de Política de Cambio Estructural (primer semestre 2013).

Grupo de acciones	Acción ANC	Acción	Grupo	Comentario CPC
Promoción de sectores específicos	Contar con un marco regulatorio para el desarrollo del sector agropecuario: presentar Proyecto de Ley de Desarrollo Rural.			No se tiene información de seguimiento de la acción. Minminas pide cambio de liderazgo o eliminación de la acción.
	Identificar las necesidades de riego y drenaje y construir los distritos acordes con la vocación de uso del suelo.			
	Aprovechar la biodiversidad como ventaja comparativa: delimitar ecosistemas estratégicos (páramos, humedales, pastos marinos, arrecifes coralinos).			
	Promover encadenamientos productivos del sector minero energético hacia atrás y hacia adelante: instaurar dispositivo de trabajo público-privado.			
	Incrementar el número de proyectos bandera que estarían soportando las dinámicas de crecimiento de los sectores a los cuales le viene apostando el país en el marco de su agenda vertical.			
Fortalecimiento la competitividad regional	Generar dinámicas de trabajo entre los actores públicos y privados a nivel local sobre los sectores del Programa de Transformación Productiva.			
	Desarrollar el programa Rutas Competitivas en 16 departamentos y transferir la metodología para el fortalecimiento de clusters.			
	Brindar asistencia técnica para garantizar el rol articulador de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC).			
Sostenibilidad Ambiental	Promover el desarrollo económico sostenible: Desarrollar e implementar esquemas por compensaciones por pérdida de biodiversidad.			A pesar de que la mayoría de hitos ya se han cumplido, el Plan de Descongestión y la Provisión de Planta se encuentran muy retrasados.
	Contar con un marco legal para la actividad minera: presentar ante el Congreso de la República el proyecto de Ley del Código Minero, posterior a la consulta previa con comunidades.			
	Mejorar la institucionalidad para el sector de la minería: Poner en marcha la Agencia Nacional Minera, teniendo en cuenta la transición del Servicio Geológico Nacional.			
	Desarrollar la actividad económica sostenible: Implementar la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono en 4 sectores.			



Fuente: Consejo Privado de Competitividad, con base en DNP – Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

Cuadro 2. Esfuerzos del Gobierno catalogables como de Política Industrial Moderna.



Programas / Políticas / Iniciativas		Entidad Responsable	Descripción/Comentario
1	Programa de Transformación Productiva (PTP)	PTP (Bancóldex – Mincomercio)	Programa a través del cual el país le está apostando a 16 sectores para convertirlos en sectores de talla mundial.
2	Programa Rutas Competitivas	Innpulsa (Bancóldex)	Programa que pretende implementar 36 iniciativas de cluster en 18 departamentos del país, buscando empoderar y capacitar a las regiones para que hagan sus propias apuestas, sean capaces de identificarlas, y gestionarlas.
3	Programas de Desarrollo de Clusters de distintas ciudades	Cámaras de Comercio de Medellín, Barranquilla y Bogotá	Trabajo de desarrollo de clusters que vienen implementando a través de sus Cámaras de Comercio algunas ciudades de Colombia.
4	Apuestas de los departamentos a través de las Comisiones Regionales de Competitividad	Comisiones Regionales de Competitividad	Las 32 Comisiones Regionales de Competitividad tienen numerosas apuestas productivas incluidas en sus Planes Regionales de Competitividad.
5	Proyecto “Desarrollo de las Mipymes Bajo el Enfoque de Clúster”	Mincomercio, Agencia de Cooperación Coreana (KOICA)	Este programa tiene como objetivo implementar pilotos para la solución de cuellos de botella para tres clusters: Autopartes (Bogotá), Energía (Antioquia) y Alimentos (Valle).
6	Política de Gestión de Capital Humano (Conpes 3674 de 2010)	Mineducación, Mintrabajo, Mincomercio, DNP	Política a través de la cual se pretende resolver fallas de coordinación relacionadas a brechas de capital humano.
7	Programa de Alianzas Estratégicas Regionales	Mineducación	Programa a través del cual se pretende resolver fallas de coordinación relacionadas a brechas de capital humano.
8	Agenda de Competitividad Sectorial	Oficina de Aprovechamiento Comercial del TLC	Identificaba cuellos de botella para 11 sectores y 15 clusters regionales, incluyendo agendas de admisibilidad sanitaria y fitosanitaria.
9	Estrategia Nacional de Innovación	DNP	Apunta a articular los múltiples esfuerzos que viene haciendo el país en materia de CTel.
10	Programas FITI y Apps.co	MinTIC	Programas del Ministerio de TIC que buscan incrementar la competitividad del sector TIC en el país.
11	Portafolio de instrumentos para fomentar empresas de crecimiento rápido, rentable y sostenido	Innpulsa (Bancóldex)	Además del tema de clusters, Innpulsa tiene un portafolio de instrumentos para apoyar: la mipyme; temas de mentalidad y cultura de la innovación; emprendimiento dinámico innovador; e innovación y emprendimiento corporativo.
12	Política de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 1286 de 2009 y Conpes 3582 de 2009)	Colciencias	Define ciertas áreas estratégicas sobre las cuales se deben focalizar los esfuerzos de CTel del país. Colciencias tiene un Consejo de los Programas Nacionales de CTel que cubren 13 áreas.
13	Cadenas Productivas	Minagricultura	Programa que busca mejorar la productividad de alrededor de 25 cadenas productivas del sector agropecuario.
14	Agenda Quinquenal	Corpoica	Agenda que establece una focalización de la agenda CTel para el sector agropecuario.



Adicionalmente, se refleja en los múltiples esfuerzos que vienen haciendo distintas agencias públicas y privadas, sin mayor coordinación entre ellas y sin necesariamente lograr sinergias entre estos esfuerzos. Más aún, muchos de estos esfuerzos no tienen en cuenta las particularidades y realidades sectoriales regionales. Una lista no exhaustiva de estos esfuerzos se muestra en el cuadro 2.

Por último, la falta de política se refleja también en la desconexión entre la inversión de las regalías —en particular, las asociadas al Fondo de CTeI, al Fondo de Desarrollo Regional y al Fondo de Compensación Regional— y las apuestas productivas que viene haciendo el país, tanto desde el nivel nacional como desde el nivel local, en la medida en que la mayoría de proyectos presentados ante estos fondos no corresponden o apalancan estas apuestas²⁸.

En segundo lugar, y como resultado mismo de la falta de política, el país le viene apostando a todo. Un conteo somero que realizó el CPC sobre los diferentes esfuerzos que se vienen haciendo, concluyó que el país —tanto desde el nivel nacional como desde el nivel local— está realizando apuestas sobre más de 80 sectores. Como dice el profesor Michael Porter, de la Universidad de Harvard, “apostarle a todo es no tener estrategia”. Puesto de otra manera: apostarle a todo es apostarle a nada. Si bien priorizar esfuerzos es una tarea compleja, las múltiples distorsiones que limitan la transformación productiva exigen que se haga.

En resumen, la falta de una verdadera política de cambio estructural articuladora

que, además, se refleja en el sinnúmero de apuestas que se vienen realizando, hace imperativo que el país reevalúe los esfuerzos que está haciendo en esta materia.

RECOMENDACIONES

Desde hace casi tres años el CPC viene proponiendo que se “ponga la casa en orden” en cuanto a los esfuerzos que el país viene haciendo en materia de política de cambio estructural. Para esto, ha propuesto que el país haga un rediseño exhaustivo de su política. En este sentido, este capítulo hace propuestas concretas (ver cuadro 3) sobre seis aspectos que se deberían tener en cuenta en el momento de hacer este rediseño: i) objetivos ambiciosos; ii) el dilema de la priorización; iii) ajustes institucionales; iv) revisión de la “caja de herramientas”; v) reglas claras, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y vi) rol del sector privado.

Dadas la ventana de oportunidad que se abre con las elecciones presidenciales de 2014 y la necesidad apremiante de que el país se embarque en una agenda de este tipo, se espera que los candidatos asuman esta política dentro de sus banderas y estas recomendaciones sirvan para su rediseño y su implementación a partir de agosto de 2014.

OBJETIVOS AMBICIOSOS

Es claro que si el país realmente quiere lograr la visión de ser al año 2032 uno de los tres países más competitivos de Latinoamérica, con un nivel de ingreso equivalen-

te al de un país de ingresos medios-altos, tendrá que incrementar su tasa de crecimiento potencial. Tal como se comentó, esto sólo será posible en la medida en que —además de abordar elementos transversales que mejoren los fundamentales— el país implemente una política de cambio estructural que jalone sustancialmente este crecimiento, a través de una transformación de su aparato productivo y que evite que el país quede enfrascado en la *trampa de ingresos medios*.

Ahora bien, una política de este tipo no se diseña para que los sectores o actividades económicas bajo ella sigan creciendo a tasas escasamente superiores al promedio de crecimiento de toda la economía. Se diseña para que el abordaje de los cuellos de botella particulares y el acompañamiento privilegiado por parte del sector público a los sectores bajo la política redunden en tasas de crecimiento significativas que terminen impulsando de forma importante el crecimiento promedio.

Por tanto, las metas de crecimiento bajo la política deben ser lo suficientemente ambiciosas —al tiempo que apoyadas por estimaciones rigurosas del impacto de los distintos instrumentos y proyectos de inversión— como para justificar este esfuerzo. Ha sido así como, por ejemplo, Malasia definió en 2010 metas de crecimiento ambiciosas a partir de la implementación de su política industrial (*Economic Transformation Programme*), que llevará a este país a crecer al 6% durante los próximos diez años, para alcanzar así un nivel de ingreso esperado equivalente al de un país de ingresos altos²⁹.

28. Se está comenzando a corregir esto a partir de una serie de convocatorias de Innpulsa.

29. Las estimaciones del Gobierno de Malasia indican que el *Economic Transformation Programme* y los proyectos de inversión asociados a este, darán cuenta del 41% de este crecimiento económico. Para más detalle, ver Pemandu (2010). En 2011 y 2012 este programa ha generado inversiones por más de US\$69 billones y más de 408.000 empleos.



Además de enviar señales claras sobre el grado de ambición de esta política, unas metas claras y ambiciosas –en materia de crecimiento de productividad sectoriales, exportaciones, ventas totales, etc.–, que deberían ser definidas en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación del SNCel, deben servir de referente para monitorear el desempeño de la política y tomar decisiones sobre ajustes a esta, tal como se detalla más adelante. Estas metas deberían ser definidas a partir de las líneas base de cada sector o actividad económica y deberían ser lo suficientemente exigentes para impulsarlos a hacer su mayor esfuerzo por cumplirlas, pero al mismo tiempo lo suficientemente realistas para no castigarlos injustificadamente.

EL DILEMA DE LA PRIORIZACIÓN

Las diferentes iniciativas que se vienen implementando en el país llevan a que, hoy en día, el país le esté apostando a todo a través de diferentes programas o iniciativas de los órdenes nacional y local, y a que el sector privado no tenga señales claras sobre a qué le apunta el país. Como se comentó anteriormente, es claro que esta no es la forma más efectiva de proceder y lo cierto es que la dispersión que existe no permitiría concentrar esfuerzos y recursos que redunden en resultados significativos. Por tanto, una revisión de la política de cambio estructural del país debe dar luces sobre cómo abordar el dilema de la priorización.

Ahora bien, también es claro que priorizar esfuerzos en un país como Colom-

bia –con tanta diversidad idiosincrática y de aparatos productivos entre las diferentes regiones, además de un discurso anticeutralista desde estas– es una tarea bien compleja. Por tanto, cualquier propuesta de priorización debe tener en cuenta estas consideraciones.

Para combinar la necesidad de focalización con la heterogeneidad del país, se propone definir como apuestas del nivel nacional, macrosectores (o áreas) gruesos que permitan manifestaciones diversas en los niveles local y subsectorial. Esta es la forma como lo hacen, por ejemplo, Finlandia y Malasia³⁰. Estos macrosectores se podrían construir a partir de la agregación de las apuestas de los departamentos y las regiones. Esto no querría decir que todas las apuestas departamentales tendrían necesariamente su respectivo macrosector a nivel nacional, pero sí que se haría un esfuerzo por definir conjuntos gruesos que agrupen una gran porción de ellas.

Cualesquiera sean los sectores gruesos a nivel nacional o sus manifestaciones subsectoriales en los niveles departamental y regional, es clave que esta definición provenga de un trabajo conjunto entre los sectores público y privado –a través de talleres a ser llevados a cabo a lo largo y ancho del país, preferiblemente en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad–, en el que se tengan en cuenta factores tales como: las ventajas comparativas latentes del país (o de la región); los sectores o *clusters* en los cuales el país (o la región) se ubica hoy en día³¹; la vi-

sión a futuro que se tenga del país (o de la región); el contenido tecnológico de los sectores; la capacidad de generación de empleo; las tendencias de consumo de los mercados mundiales; la demanda doméstica e internacional; los competidores; e indicadores de sofisticación, proximidad y valor estratégico de los sectores o actividades, entre otros³². De acuerdo con la discusión que se viene dando en la Unión Europea, esta priorización a nivel local también se podría apoyar en una serie de instrumentos cuantitativos y cualitativos utilizados en el marco de las políticas de desarrollo de *clusters* (Directorate General for Research and Innovation, 2013).

Bajo este esquema, el país le podría estar apostando, por ejemplo, al sector de Biodiversidad desde el nivel nacional, el cual se podría manifestar en Bogotá como línea de cosméticos a partir de ingredientes naturales; en Medellín como bioinsumos para una agricultura sostenible; en la Costa como aprovechamiento de especies autóctonas para fines farmacéuticos u otros usos industriales, y en otras zonas como biorremediación en la actividad petrolera y minera. En ese mismo orden de ideas, de definirse el sector Turismo como una de las apuestas gruesas, este se podría manifestar como ecoturismo en Quindío, Santander, la Orinoquia, la Amazonia y los parques naturales; turismo de eventos y negocios en Bogotá y Medellín; turismo de salud en Bucaramanga y Barranquilla; y así sucesivamente. En caso de que uno de los sectores fuese Alimentos, este se podría manifestar como chocolatería y

30. Si bien el Programa de Transformación Económica de Malasia incluye 12 sectores (Petróleo, Gas y Energía; Aceite de Palma; Servicios Financieros; Turismo; Servicios de Negocios; Electrónicos y Eléctricos; Comercio al por mayor y al detal; Educación; Salud; Contenidos e Infraestructura de Comunicación; Agricultura; y la región de Kuala Lumpur/Klang Valley), estos son gruesos y permiten que los programas y políticas tengan diversas manifestaciones en el momento de llevarlos a la práctica a nivel local.

31. Ver, por ejemplo, Rodríguez-Clare, A. (2005).

32. Para más detalle sobre estos últimos criterios, ver op. cit. Llinás, M. (2012).



confitería en Antioquia y Valle; productos cárnicos en Barranquilla y Medellín; productos lácteos en la Sabana de Bogotá y Valledupar, etc.

Este enfoque no sólo tendría la ventaja de adecuarse a la heterogeneidad productiva del país al haberse construido bajo un enfoque “*bottom-up*”, sino que permitiría focalizar agendas para abordar cuellos de botella que tendrían externalidades positivas sobre un mayor número de subsectores. En materia de CTel, por ejemplo, una agenda de investigación sobre un macrosector como el de biodiversidad podría ser relevante y beneficiar varios de los subsectores involucrados. En materia de capital humano, por dar otro ejemplo, se facilitaría la formación que permitiría abordar, en parte, brechas que aquejan a varios subsectores. En caso de que uno de los sectores fuese el de alimentos, por ejemplo, la formación de ingenieros y tecnólogos de alimentos podría atender las necesidades de capital humano de varios de los subsectores.

En la medida en que una política de cambio estructural se debe gestionar principalmente desde el nivel local, el nivel nacional debe enfocar sus esfuerzos –por un lado– en asegurar que a nivel regional se estén dando las dinámicas de trabajo sobre las apuestas locales y que este trabajo esté articulado con las apuestas gruesas nacionales. Por otro lado, el Gobierno nacional debe garantizar la tenencia de una oferta institucional y de bienes públicos para poder responder a las necesidades de estas apuestas locales, en caso de que las distorsiones no puedan ser resueltas

desde el nivel local. Adicionalmente, el nivel nacional debería asegurarse de que su oferta institucional –con sus instrumentos transversales y verticales– llegue a las diferentes regiones del país, tal como se recomienda en el siguiente numeral.

Por último, estas apuestas –y en particular, aquellas del nivel local– deben ser vistas como un flujo dinámico y no como un *stock* inamovible. Hay que entender esta política como un proceso de búsqueda constante que permite la posibilidad de equivocarse al hacer apuestas sectoriales o sobre actividades económicas. Dado su carácter experimental, es altamente probable que se incurra en fracasos y no se logren los crecimientos esperados en productividad para algunos productos, sectores o *clusters* bajo la política. Esto es normal y sucede cada vez que los países implementan este tipo de políticas. Por ejemplo, Chile tuvo numerosos fracasos antes –y después– de que Fundación Chile lograra el éxito del salmón³³.

Bajo este contexto, el objetivo de política no debe ser minimizar el número de fracasos. De acuerdo con Rodrik (2007 b), probablemente la ausencia de fracasos implica que no se está implementando la política con suficiente agresividad. Sin embargo, un objetivo de política sí debe ser abandonar aquellas apuestas que no funcionan lo más pronto posible, apenas se identifique que no van para ningún lado; es decir, fracasar lo más rápido posible incurriendo en los menores costos, tal como se describe en el aparte sobre reglas claras, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de esta sección³⁴.

AJUSTES INSTITUCIONALES

Una política de cambio estructural es mucho más intensiva en capacidad institucional que su contraparte, la agenda horizontal, en la medida en que, por definición, implica la articulación de numerosos actores e instrumentos y la provisión de bienes públicos específicos³⁵. En particular, un marco institucional para la implementación de esta política debe soportar tres tipos de articulación: articulación interinstitucional (entre los varios Ministerios y agencias del Gobierno nacional y entre las agencias del nivel local), articulación público-privada (la cual incluye la Academia y centros de investigación) y articulación nación-región.

A pesar de que el país cuenta hoy en día con un gran activo para soportar dicha articulación, como lo es el SNCel, lo cierto es que este se viene utilizando principalmente para monitorear la implementación de la agenda horizontal, y su actual diseño se tendría que adecuar y fortalecer para soportar también la agenda vertical. Ahora bien, una política de cambio estructural como la que se tiene en mente requeriría de ajustes institucionales más allá del SNCel, que le permitan al país coordinar de forma efectiva la implementación de esta política. Tales ajustes se podrían agrupar en ajustes del nivel nacional y ajustes del nivel local.

Nivel nacional

Como se comentó anteriormente, una política de cambio estructural es una política de Gobierno y no de un Ministerio en particular.

33. Ver Rodrik, D. (2007).

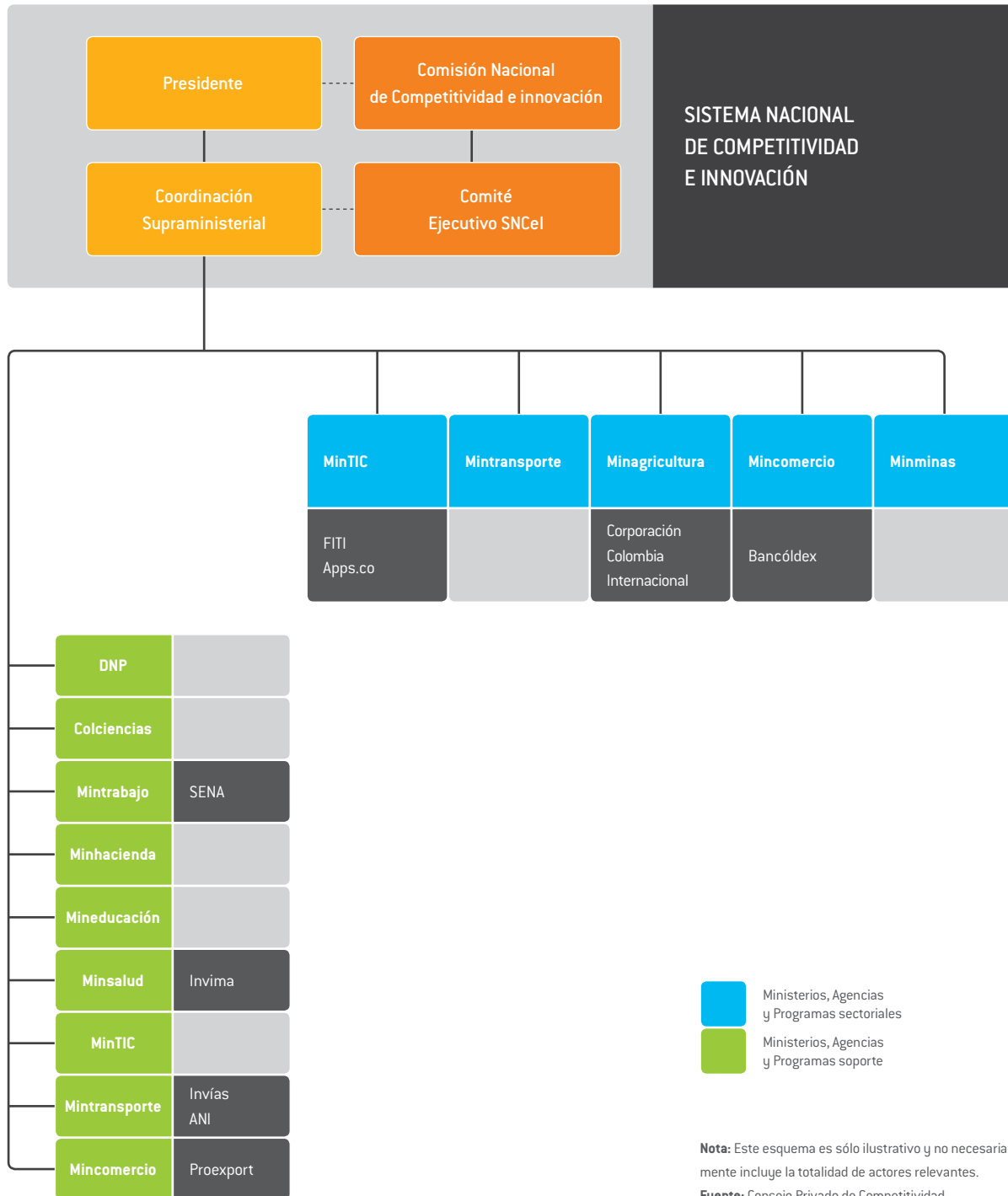
34. Es importante que los organismos de control del Estado (e.g. Contraloría, etc.) tengan claridad sobre esta lógica y se tomen las respectivas medidas legales para blindar a los funcionarios que estarían a cargo de la implementación de esta política.

35. Esta necesidad de articulación es más sentida cuando se trata de abordar fallas de coordinación, en la medida en que generalmente su solución requiere del concurso de múltiples actores públicos y privados.

ES CLAVE CONTAR CON UNA COORDINACIÓN SUPRAMINISTERIAL CON UN EQUIPO SÓLIDO PARA PODER ARTICULAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DE COMPETITIVIDAD DEL PAÍS, EN PARTICULAR EN SU COMPONENTE VERTICAL



Gráfico 4. Ejemplos de Ministerios, Agencias y Programas bajo la Coordinación Supraministerial en el marco del SNCEl.





Por tanto, a diferencia de lo que ocurre en Colombia —donde, por ejemplo, a través del Programa de Transformación Productiva (PTP) (un programa del Mincomercio administrado por su entidad vinculada, Bancóldex) se pretende lograr la articulación de diferentes Ministerios y agencias públicas—, se necesita de una institucionalidad supraministerial —inmersa en el marco del SNCel— que permita la articulación de los diferentes Ministerios y agencias públicas relevantes para la política. Es así como, por ejemplo, Malasia —a través de la agencia supraministerial Pemandu³⁶ (Pemandu, 2010)— y Brasil —a través del Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (MDIC, 2011)— articulan sus políticas industriales.

A diferencia de lo que existe hoy —una Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada que, además del tema de competitividad, tiene a su cargo diversos temas, sin contar con un equipo de trabajo suficiente para cumplir a cabalidad con su misión—, se recomienda que se constituya una dependencia especial de orden supraministerial, adscrita a la Presidencia de la República, en el marco del SNCel, cuyo única labor sea la coordinación de la agenda de competitividad del país, tanto en su componente horizontal como en su componente vertical. Como se comentó, este último componente es más intensivo en capacidad de articulación interinstitucional, por lo que se recomienda implementar un esquema organizacional de tipo matricial para su coordinación (ver gráfico 4).

Esta dependencia debería tener una cabeza, un equipo sólido —similar al que tiene en la actualidad el PTP— y presupuesto, que le permitan cumplir su misión³⁷.

Más aún, además de una coordinación supraministerial, la evidencia empírica muestra que se necesita un monitoreo permanente desde el más alto nivel sobre la implementación de la política. La experiencia de Corea muestra cómo las reuniones mensuales que el presidente Park (1963-1979) sostuvo por lustros, pasando revista a los actores públicos y privados relevantes, fue fundamental para garantizar la coordinación y la fluidez de su política industrial. El caso de la actual política industrial en Brasil no es muy diferente: la presidente Dilma Rouseff ha estado directamente involucrada en su diseño y su implementación. Por tanto, debe haber al menos un seguimiento bimensual por parte del presidente a la implementación de esta política.

Por otro lado, hoy en Colombia se están presentando dificultades de coordinación y cruce de cables entre entidades, en la medida en que varios ministerios vienen implementando política industrial sobre los mismos sectores. Este es, por ejemplo, el caso de MinTIC, que viene implementando una política de fomento al sector de TI a través de programas como FITI y Apps.co, al tiempo que el PTP también gestiona los sectores de Software y TI y BPO&O como sectores “de talla mundial”. Si bien se vienen haciendo es-

fuerzos de coordinación por evitar duplicidades, lo cierto es que —en el mejor de los casos— se generan costos de transacción en los que no se debería incurrir³⁸.

Por lo tanto, una forma más adecuada para implementar esta política (utilizada, por ejemplo, en los casos de Malasia y Corea) es a través de un arreglo institucional bajo el cual cada ministerio —y sus entidades adscritas y vinculadas— sea responsable de la implementación de esta política sobre sus respectivos sectores. De esa manera, por ejemplo, el Mincomercio tendría bajo su responsabilidad aquellos sectores del ámbito Manufacturero y de Turismo, mientras que el MinTIC tendría el sector de Software y TI y el de Comunicaciones (ver gráfico 5). Obviamente, esto no iría en contra de la necesidad de que diferentes ministerios y agencias trabajen conjuntamente en sectores comunes, en la medida en que muchas veces la solución de fallas de coordinación pasa por entidades diferentes. Para poder asumir esta tarea, cada uno de los ministerios que sea responsable de sectores bajo esta política debería tener equipos sólidos dedicados exclusivamente a su implementación, o hacerlo a través de sus agencias adscritas o vinculadas. En cualquiera de los casos, estos equipos deberían contar con la coordinación y el apoyo de la Coordinación Supraministerial.

Más allá de la necesidad de instancias de articulación, el país deberá to-

36. Performance Management Delivery Unit, adscrita al Departamento del Primer Ministro.

37. Varios comentaristas a borradores de este capítulo plantearon que no se debe crear más institucionalidad para articular esta política, sino ajustar la existente para este propósito. Más aún, varios plantearon la idea de que al DNP se le diera este papel de articulador. Esta podría ser una alternativa si se le dan el empoderamiento y la fortaleza institucional para hacerlo. Sin embargo, hoy día esta entidad enfrenta grandes dilemas y retos institucionales que ponen en duda su idoneidad para llevar a cabo esta tarea. Otro comentarista propuso que el coordinador fuese el Ministerio de Hacienda, a través de un viceministerio de Competitividad.

38. Otro caso en el que se está generando este tipo de cruce de cables es en los subsectores agropecuarios y agroindustriales del PTP (Carne Bovina; Acuicultura; Cacao, Chocolatería y Confeitería; Palma, Aceites y Grasas; Lácteo; y Hortifrutícola), sobre los cuales el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también implementa agendas de productividad.

LOS MINISTERIOS DEBEN SER RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL SOBRE SUS RESPECTIVOS SECTORES



Gráfico 5. Ejemplos de Macro-Sectores a cargo de diferentes Ministerios.

MinTIC	Mintransporte	Minagricultura	Mincomercio	Minminas
1. Sector Software y TI. 2. Sector Comunicaciones.	1. Sector Logística. 2. Sector Infraestructura.	1. Sector Frutas y Hortalizas. 2. Sector Ganadería Bovina. 3. Sector Avicultura.	1. Sector Alimentos. 2. Sector Turismo. 3. Sector Biodiversidad.	1. Sector Minas y Energía.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

mar decisiones radicales en relación con la profundidad de su política de cambio estructural, en la medida en que hoy no cuenta con el andamiaje institucional para implementar una política de gran calado. Corea, por ejemplo, cuenta con un impresionante entramado institucional para la implementación de su política industrial, con un sinnúmero de agencias, entre las cuales se reparte y coordina la oferta institucional bajo la política³⁹. Mientras tanto, Colombia cuenta con una incipiente institucionalidad, pretendiendo

implementar este tipo de políticas a través de programas –ni siquiera agencias– asociados a algunas entidades, tal como es el caso de Innpulsa y el PTP, ambos bajo Bancóldex⁴⁰.

Por tanto, además de la creación de la dependencia especial para la coordinación supraministerial, se recomienda que el Gobierno fortalezca su institucionalidad para la implementación de la oferta institucional bajo la política. En este sentido, debería decidir si crea agencias independientes y sólidas a partir de líneas pro-

gramáticas ya existentes (e.g. Innpulsa, PTP, etc.) para la implementación de esta política, o profundiza el papel –con su respectivo ajuste presupuestal y organizacional– de Bancóldex como banco de desarrollo, encargado de parte de la oferta institucional bajo la política.

Nivel local

Como se ha argumentado anteriormente, buena parte de la “acción” en materia de política de cambio estructural ocurre a

39. Por ejemplo, cuenta con una agencia exclusivamente dedicada a la implementación de la política de parques industriales y *clusters* llamada Kicox, a través de la cual ofrece servicios a las empresas ubicadas en los 48 complejos industriales bajo su responsabilidad, en materia de mejora de procesos productivos, I+D, financiamiento, marketing y formación de capital humano. Algunas otras agencias de la política industrial coreana son: la Small & Medium Business Corporation (SBC), a través de la cual se implementa buena parte de la política de mipymes, que va más allá del tema de financiamiento e incluye elementos tales como consultorías personalizadas, formación en emprendimiento y apoyo en marketing; Innopolis Foundation, que se encarga de implementar la política de parques tecnológicos, en particular a través del apoyo a la comercialización de conocimiento; y Foodpolis, agencia a través de la cual el Ministerio de Agricultura pretende desarrollar el *cluster* de alimentos.

40. Es importante destacar el paso del PTP del Mincomercio a Bancóldex, en la medida en que las restricciones de vigencias y regímenes públicos hacían muy difícil la implementación de políticas de largo plazo, comprometiendo recursos para apuestas de largo aliento con agilidad.



nivel local. Por tanto, debe existir institucionalidad a este nivel para que actores públicos y privados identifiquen y aborden los cuellos de botella que limitan la productividad de sus apuestas productivas.

Nuevamente, si bien el país cuenta con un gran activo en el SNCel y sus 32 Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) –una por cada departamento– para soportar una política de cambio estructural a nivel local, hoy en día estas comisiones no se están utilizando para este propósito y continúan teniendo una gran debilidad institucional⁴¹. Sin embargo, dada su presencia local, la representatividad detrás de su conformación teórica⁴² y el papel que les otorga la Ley⁴³, las CRC están llamadas a jugar un papel crítico bajo cualquier rediseño que se haga de la política de cambio estructural del país.

Con el fin de garantizar una mejor articulación nación-región de la agenda de competitividad del país y, en particular, de su componente vertical, se recomienda que la coordinación de las CRC se ejerza desde la Coordinación Supraministerial, con el apoyo del Mincomercio –quien ejerce la coordinación en la actualidad– y de Confecámaras.

En el marco de la política de cambio estructural, las CRC deberían principalmente servir de soporte y hacerle *accountability*, por ejemplo, a la implementación

de iniciativas de *cluster* o trabajos sobre las apuestas productivas de los departamentos y las regiones. Este trabajo podría ser coordinado a través de un líder o gerente de *cluster* que articularía los actores públicos y privados relevantes para el diseño y la implementación de planes de trabajo para abordar los cuellos de botella y distorsiones que limitan la productividad de los sectores o actividades. De esa manera, las CRC deben facilitar la creación de espacios (mesas o grupos de trabajo) en los cuales se aborden cuellos de botella como, por ejemplo, la identificación y el cierre de brechas de capital humano para los *clusters* o apuestas del departamento; las necesidades en materia de infraestructura y logística específica para estas apuestas; las agendas de CTeI para estos sectores o actividades económicas, entre otros⁴⁴.

Además del fortalecimiento y el foco de las CRC, es clave desarrollar las capacidades institucionales de las regiones para que puedan asumir el reto que implica esta política. Por un lado, se necesita formar profesionales en temas de política pública de desarrollo local y regional. Una de las mayores restricciones cuando se trabaja con alcaldías y gobernaciones es que los Secretarios encargados de estos temas y sus respectivos profesionales poco saben de estos asuntos. Por otro, las instituciones locales se deben fortalecer en materia de

recursos humanos, plataformas tecnológicas, etc. Dado esto, se sugiere que como complemento a algunas acciones puntuales que se vienen implementando para fortalecer la institucionalidad local –i.e. a través de convocatorias de Innpulsa–, el DNP establezca programas explícitos de acompañamiento a los entes territoriales para que estos sean capaces de diseñar y gestionar sus agendas de competitividad locales (incluidas sus agendas de política de cambio estructural) y para que se conviertan en importantes instrumentos de coordinación nación-región; en particular, en la medida en que las Secretarías tienen la capacidad de ser importante fuente de recursos para estas agendas.

Por otro lado, es claro que el Gobierno nacional va a tener que acercarse mucho más al nivel local su oferta institucional bajo esta política. Esto no sólo se debe a la necesidad de descentralizar esta oferta, sino a que esta se pueda adaptar a las necesidades específicas de las diferentes regiones del país. En el caso de Corea, por ejemplo, las agencias que implementan política industrial tienen presencia en todo el territorio coreano, llevando el portafolio de servicios directamente al sector privado y ajustándolo de acuerdo con las necesidades específicas de este en las diferentes regiones⁴⁵. Esta presencia a nivel regional les permite además arti-

-
41. Con la reciente convocatoria de Innpulsa que otorgará recursos importantes (alrededor de \$300 millones para cerca de 20 CRC) para apoyar a las CRC, se pretende que estas presenten proyectos asociados a hojas de ruta sobre sus apuestas productivas.
 42. Las CRC son espacios de articulación de diferentes actores (e.g. públicos, privados, academia, etc.) para las agendas de competitividad de los departamentos.
 43. De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1450 de 2011, las CRC son el espacio articulador de diferentes instancias locales relacionadas a la competitividad departamental: “Las CRC coordinarán y articularán al interior de cada departamento la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.
 44. Para más detalle sobre cómo se deben organizar los departamentos para llevar este tipo de trabajo ver Capítulo Regional del Informe Nacional de Competitividad 2011-2012.
 45. Es así como, por ejemplo, la Small & Medium Business Corporation (SBC) tiene 31 oficinas regionales; Kicox, además de Seúl, tiene oficinas en Chungcheong, Daegyong, Dongnam, Honam, y Gangwon; e Innopolis está en las regiones de Daedeok, Busan, Gwangju y Daegu; por sólo mencionar algunas.



cularse con mayor facilidad con la institucionalidad del nivel local, lo cual facilita el aprovechamiento de sinergias. Lo mismo ocurre en Brasil, cuyo SEBRAE⁴⁶ tiene presencia en las diferentes regiones del país, llevando la oferta institucional para pymes –incluidas herramientas para el desarrollo de *clusters*– a los diferentes puntos de la geografía brasilera. Estas situaciones contrastan radicalmente con lo que se tiene en Colombia, donde quizá de las pocas entidades para política de cambio estructural con presencia territorial es el SENA, condenando la implementación de la política a un enfoque “*top-down*”, cuando cada vez se hace más evidente –y las experiencias coreana y brasilera confirman– la importancia de un enfoque “*bottom-up*”.

Si bien de manera reciente el Mincomercio está comenzando a implementar pilotos de oficinas en diferentes departamentos para llevar de manera integral su oferta institucional –a través de los Centros Integrados de Servicios–, se debe pensar en alternativas de mayor profundidad, en las cuales exista una presencia permanente de las agencias a nivel local. Por ejemplo, dada la profundización del papel de Bancóldex propuesta anteriormente o la creación de nuevas agencias, se podría pensar en la apertura de oficinas de estas agencias en diferentes regiones del país, a través de las cuales se llevaría buena parte de la “caja de herramientas” en materia de política de cambio estructural⁴⁷. Más aún, en

el mediano y largo plazo se esperaría ver la presencia local de otras agencias.

REVISIÓN DE LA “CAJA DE HERRAMIENTAS”

En cuarto lugar, el rediseño debería incluir una revisión exhaustiva de los actuales instrumentos y debería redefinir la “caja de herramientas” que debería contener esta política de cambio estructural para alcanzar los objetivos ambiciosos propuestos. Es muy factible que esta revisión implique ajustar algunos esfuerzos actuales, eliminar otros tantos e incorporar instrumentos que faltan.

Para esta revisión es importante tener absoluta claridad sobre las distorsiones y otros cuellos de botella que justifican la existencia de los instrumentos. En este sentido, muy posiblemente la “caja de herramientas” debería incluir instrumentos de naturaleza transversal (aplicables a cualquier sector) cuando se trate de abordar problemas de apropiabilidad, por ejemplo⁴⁸; e instrumentos de naturaleza vertical (específicos a sectores particulares) cuando se trate de abordar fallas de coordinación⁴⁹.

Esta revisión se debería apoyar en un trabajo que ya viene realizando el Comité Técnico Mixto (CTM) de Innovación del SNCel, bajo el cual se viene haciendo un levantamiento de la oferta institucional del país en materia de CTel, fracción importante del total de instrumentos que debería contener dicha “caja de herramientas”

(ver capítulo CTel). Si bien este trabajo se encuentra todavía en construcción al momento de redactar este Informe, ya viene revelando problemas de fondo de la actual oferta institucional. Por ejemplo, se han venido develando problemas de duplicidad en los instrumentos –y en sus objetivos de política– entre diferentes entidades del ecosistema. Más importante aún, este ejercicio ha permitido identificar vacíos en esta “caja”. Sin pretender ser exhaustivos, se destacan cuatro tipos de instrumentos de los cuales adolece la actual oferta institucional.

Instrumentos para empresas jóvenes

Buena parte de los instrumentos de política de desarrollo productivo tienen a las mipymes como grupo objetivo, justificado por una serie de distorsiones que pueden restringir la productividad en este grupo de empresas. Sin embargo, la evidencia empírica parecería demostrar que esta focalización podría no ser la más adecuada, en la medida en que no todas las empresas que hacen parte de este conjunto son las de mayor crecimiento potencial y mayor capacidad de generación de empleo⁵⁰. Al parecer, son las empresas jóvenes –que pueden ser mipymes o grandes– las que tienen mayor potencial productivo (Es-lava, M. 2013) y enfrentan una serie de cuellos de botella muy particulares para los cuales no existe una oferta de instrumentos ajustada a estas necesidades.

46. Servicio Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

47. Vale la pena anotar que Bancóldex ya cuenta con oficinas en Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, que se podrían utilizar para facilitar la articulación nación-región.

48. Como por ejemplo la posibilidad de establecer un pago a los pioneros en proporción a las exportaciones de los seguidores, para compensar por los riesgos y costos asumidos por los primeros, ver Sabel, C. et al. (2012).

49. Como lo serían, entre otros, la implementación de iniciativas de *cluster* y la formación de capital humano para sectores, industrias o *clusters* específicos.

50. Más aún, varios estudios sugieren que en muchos casos las políticas y programas sobre mipymes se convierten en “respiradores artificiales” que mantienen capturado factores de producción en actividades improductivas, reduciendo así la productividad potencial de las economías. Ver, por ejemplo, op. cit. Pagés, C. (2010).



Por tanto, además de proponer evaluar los diversos instrumentos que tiene el país dirigidos hacia las mipymes con el fin de verificar su pertinencia y su impacto, se recomienda incluir en la “caja de herramientas” instrumentos diseñados para abordar las distorsiones particulares que puedan estar enfrentando las empresas jóvenes del país.

Instrumentos para grandes empresas

Otra área en la que claramente existe un vacío de instrumentos es la que involucra las grandes empresas⁵¹. Aunque siempre ha existido reticencia para apoyar la gran empresa en el país, lo cierto es que existen importantes argumentos técnicos que justifican su apoyo en el marco de una política como esta⁵². Más allá de las distorsiones de mercado a las que se podría aludir, es importante que una política de cambio estructural se apalanque en la capacidad de gestión de la innovación de este tipo de empresas. Como sostiene Hausmann (2013, 25 de junio), “los conglomerados pueden usar su conocimiento, capacidades gerenciales y capital financiero para aventurarse en nuevas industrias... garantizar [el apoyo de los conglomerados] requiere de políticas que empujen a los conglomerados –con más o menos suavidad– hacia

sectores exportadores que puedan superar los límites del mercado local”.

Fue a partir de una política que utilizó a sus conglomerados (o *chaebols*) como punta de lanza, como Corea implementó su política industrial (op. cit. Rodrik [1995]). Por tanto, la revisión de la “caja de herramientas” debería contemplar –entre otros– la inclusión de instrumentos que apunten a vincular la gran empresa a la política, como podría ser la creación de incentivos para el emprendimiento corporativo o “*spin-offs*” a partir de adyacencias a las grandes empresas del país (ver capítulo CTel).

Más aún, es clave incluir instrumentos y estrategias agresivas para la atracción de empresas –locales y extranjeras– en los sectores que estarían cobijados por la política. Como lo afirma Hausmann (2013, 19 de agosto): [se] “requiere una política mucho más agresiva que consiste en ir y tocar puertas, y preguntarles a las grandes fábricas en dónde piensan construir plantas, presentarse como una opción y comenzar a discutir temas como localización, régimen tributario, programas de entrenamiento laboral y otros aspectos”, tal como lo hizo Costa Rica –a través de su Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)– para atraer a Intel. Esta tarea se debería realizar en coordinación con Proexport.

Portafolio de proyectos de inversión

Otra de las áreas a mejorar es la definición de un portafolio de proyectos de inversión que apoyen las dinámicas de crecimiento esperado de las apuestas, tanto del nivel nacional como del local, tal como lo ha hecho Malasia en su *Economic Transformation Programme*⁵³. Por ejemplo, si bien el PTP ha tratado de avanzar en esta dirección, lo cierto es que el número de “proyectos bandera” y su alcance son marginales si se comparan con el caso malayo. Este portafolio de proyectos permitiría enviar señales claras al sector privado –tanto nacional como extranjero– para que se comprometa a invertir en las apuestas del país. Adicionalmente, la inversión en este portafolio de proyectos daría cuenta de una buena parte del crecimiento incremental que necesita el país para cumplir las metas de largo plazo que se habría impuesto en el marco de esta política.

Al igual que ocurrió en Malasia, Colombia debería estructurar este portafolio, identificando primero un acervo de proyectos críticos que estarían necesitando las apuestas productivas dentro de la política de cambio estructural. La identificación de proyectos debería surgir a partir de los planes de trabajo que se han definido para los diferentes sectores, tanto a nivel nacional como a nivel local⁵⁴. En

-
51. Innpulsa ha hecho algunos esfuerzos iniciales en esta materia con una línea de crédito de redescuento para la gran empresa. Este programa también está desarrollando programas de innovación abierta que ayudan a las grandes empresas. También cabe destacar el caso de EPM que lanzó en 2013 su primer fondo de capital de riesgo por US\$50 millones para invertir en emprendimientos del sector servicios.
 52. Varios comentaristas anotan que este tema es políticamente difícil (“regalarle plata a los ricos”) y que en Colombia, de implementarse estos instrumentos, habría problemas con los organismos de control (e.g. Contraloría, etc.). Sin embargo, es importante que el país dé una discusión abierta sobre el tema y se muestre la experiencia internacional al respecto.
 53. Sus apuestas en 12 sectores han venido acompañadas de la identificación de 131 proyectos de inversión asociados a sus apuestas. El monto de las inversiones ascenderá a US\$138 billones y dará cuenta del 41 % del crecimiento incremental que necesitará Malasia para cumplir con sus metas de ingreso al año 2020. El 92 % de la inversión provendrá del sector privado y el 8 % será provisto por el sector público.
 54. Por ejemplo, los *clusters* que se vienen trabajando en el marco del programa Rutas Competitivas de Innpulsa han venido identificando una serie de proyectos a través de sus “roadmaps”, que podrían servir para construir el portafolio de proyectos.



cuanto a la estructuración de proyectos, las entidades de los niveles nacional y local a cargo de la implementación de la política se deberían apoyar en agencias con fortaleza en esta materia⁵⁵. Montar esta figura de portafolio de proyectos –donde el mismo Gobierno, nacional y local⁵⁶, y el sector privado podrían aportar recursos– permitiría además abordar las necesidades de los sectores o actividades económicas desde el punto de vista de la demanda, complementando una serie de instrumentos que generalmente se definen desde el punto de vista de la oferta.

Instrumentos para fomentar la clusterización

Un tipo de instrumento que claramente hace falta dentro de la “caja de herramientas” es aquel que promueva el proceso de clusterización o aglomeración. Tanto la teoría como la evidencia empírica demuestran las bondades en materia de internalización de externalidades que se da cuando las empresas –en particular de un mismo *cluster*– se sitúan próximas las unas a las otras. Esto lo ha tenido claro Corea del Sur al tener políticas y programas que fomentan directamente el proceso de concentración geográfica. Además de incentivos tributarios y de acceso a tierra, este país cuenta con agencias –como las mencionadas Kicox y Foodpolis– que ofrecen un portafolio de servicios a las empresas que se ubiquen

en el contexto geográfico donde se quiere generar la aglomeración⁵⁷.

En Colombia, por su lado, la política de desarrollo de *clusters* se ha limitado hasta ahora al diseño de hojas de ruta (*road-maps*) estratégicas para los actores de sectores relacionados⁵⁸, pero no a promover el proceso de aglomeración económica como tal. Por otro lado, el país ha implementado una política de zonas francas pero sin ningún tipo de direccionamiento que incentive la ubicación de empresas de un mismo *cluster*, o de sectores similares o relacionados⁵⁹. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 proponían la definición de un Programa de Apoyo a Parques Tecnológicos, como parte de su estrategia para promover la asociatividad⁶⁰. Sin embargo, esto no se tradujo en la definición de una política concreta en la materia. Por tanto, se recomienda que en el proceso de revisión de la “caja de herramientas” se tenga en cuenta este vacío y se incluyan instrumentos que apunten a incentivar el proceso de clusterización.

Proceso constante de evaluación

Por último, por más revisión inicial que se haga a la actual “caja de herramientas”, la oferta institucional debe estar sujeta a un proceso de evaluación constante. Hoy en día son muy pocos los instrumentos a los cuales se les ha realizado una evaluación de impacto rigurosa que permita establecer si estos están siendo efectivos

–o no– y, por tanto, tener elementos de juicio para realizarles ajustes. Por tanto, se recomienda que el DNP fortalezca la capacidad de su Dirección de Evaluación de Políticas Públicas para la realización de evaluaciones de impacto y defina un grupo especial que haga este tipo de análisis para los instrumentos bajo la “caja de herramientas” de la política de cambio estructural, que debería retroalimentar a las diferentes entidades responsables de los instrumentos.

REGLAS CLARAS, MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El rediseño de esta política debería definir mecanismos de transparencia con el fin de evitar potenciales capturas del Gobierno por parte del sector privado. Esta política debe ser implementada de cara al país, con presupuestos y reglas de juego que deberían estar a la disposición de la opinión pública y de los organismos de control del Estado.

Por tanto, por ejemplo, habría que definir reglas de juego para la entrada y la salida de sectores, industrias o *clusters* que recibirían apoyo privilegiado del Gobierno –tanto nacional como local– bajo la política. Estas reglas deberían incorporar un esquema de incentivos de “zanahoria y garrote”; es decir, a aquellos actores privados que no estén cumpliendo con las metas de desempeño

55. Por ejemplo, entidades como la ANI, FONADE, DNP, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), Findeter, la Corporación Colombia Internacional (CCI), entre otras, podrían apoyar en esta tarea. Si es el caso, se debería también poder contratar firmas privadas que ayuden en dicha estructuración.

56. Por ejemplo, a partir de recursos de los fondos de regalías.

57. El portafolio incluye servicios en materia de mejora de procesos productivos, I+D, financiamiento, marketing, formación de capital humano, entre otros.

58. Tal como se hace a través del programa Rutas Competitivas de Innpulsa, que pretende establecer hojas de rutas para 36 *clusters* en 18 departamentos.

59. Más aún, con la creación de las Zonas Francas Especiales, esta política se convirtió simplemente en una manera de bajar impuestos, vulnerando el principio de equidad horizontal (ver capítulo Tributario).

60. Ver DNP [2010].



Cuadro 2. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Política de Cambio Estructural.

No.	Recomendación	Plazo	Lo mínimo a realizar antes de agosto de 2014	Principales responsables
1	Rediseñar la Política de Cambio Estructural del país.	Corto	Definir los objetivos ambiciosos que debe perseguir esta política.	Presidencia, Comisión Nacional de Competitividad e Innovación del SNCEL.
			Definir un grupo élite que establezca la hoja de ruta para el diseño e implementación de la política.	Presidencia, Comité Ejecutivo del SNCEL.
			Contratación de consultoría que establecerá el plan de trabajo para aterrizaje de la hoja de ruta.	Presidencia.
2	Diseñar e implementar una nueva Institucionalidad para la articulación de la política.	Corto	Crear una Coordinación Supraministerial para la articulación de la política.	Presidencia.
			Definir el arreglo institucional bajo el cual cada Ministerio sea responsable de sus respectivos sectores.	Coordinación Supraministerial, Ministerios sectoriales.
			Seguimiento bimensual por parte del presidente a la implementación de esta política.	Presidencia, Coordinación Supraministerial, Comité Ejecutivo del SNCEL.
3	Fortalecer la institucionalidad pública del nivel nacional a cargo de la oferta institucional bajo la política.	Mediano	Definir la Coordinación Supraministerial como coordinador de las Comisiones Regionales de Competitividad.	Coordinación Supraministerial.
			Profundizar rol de Bancóldex como banco de desarrollo, encargado de parte de la oferta institucional bajo la política.	Coordinación Supraministerial, DNP, Minhacienda.
4	Fortalecer la institucionalidad del nivel local a cargo de la política	Mediano	Apertura de oficinas regionales a través de las cuales se ofrecerá -de forma articulada- y ajustará la oferta institucional bajo la política.	Ministerios, Bancóldex, Colciencias, SENA, Proexport.
			Fortalecer las CRC y orientarlas para que sirvan de espacio para la implementación de iniciativas de cluster o trabajos sobre las apuestas productivas de los departamentos y las regiones.	Mincomercio, DNP, Comisiones Regionales de Competitividad.
5	Definir macro-sectores bajo la política a partir de la agregación de apuestas departamentales y regionales.	Corto	Implementar programas de acompañamiento a los entes territoriales (alcaldías, gobernaciones, etc.).	DNP, Entidades Territoriales.
			Realizar talleres en todos los departamentos para definir las apuestas departamentales y regionales.	Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, Coordinación Supraministerial, DNP, Comisiones Regionales de Competitividad.
7	Revisión de la "caja de herramientas"	Mediano	Diseño de instrumentos para las empresas jóvenes.	Coordinación Supraministerial, DNP.
			Diseño de instrumentos para la gran empresa y conglomerados.	Coordinación Supraministerial, DNP.
			Definición de portafolio de proyectos de inversión.	Coordinación Supraministerial, DNP.
			Diseño de instrumentos para fomentar clusterización.	Coordinación Supraministerial, DNP.
8	Definir reglas claras, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	Corto	Fortalecimiento de la capacidad de DNP para la realización de evaluación de impacto de la "caja de herramientas".	DNP.
				Coordinación Supraministerial, Entidades Territoriales.



definidas –por ejemplo, en materia de incremento de ventas, exportaciones, productividad, etc.– se les debería retirar el acompañamiento privilegiado. Con este esquema, los sectores involucrados tendrían los incentivos para implementar a cabalidad las agendas establecidas que los lleven a lograr incrementos en productividad⁶¹. Más aún, se debe establecer *ex-ante* un tiempo de permanencia máxima⁶², luego del cual los subsectores que reciban apoyo especial deben “graduarse” para que el apoyo pase a otros subsectores⁶³.

Además de reglas de juego claras, la política de cambio estructural debería contar con instancias de rendición de cuentas, de manera que el Gobierno –nacional y local– y el sector privado involucrado en la política puedan dar la cara a la opinión pública sobre el proceso de implementación y sus resultados.

PAPEL DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado tiene papeles cruciales para jugar en el marco de una política de este tipo, que van más allá del simple desarrollo de sus actividades productivas. En primer lugar, el sector privado debería participar activamente en la construcción y la implementación de esta política. Dado que las priorizaciones deberían surgir de un trabajo público-privado, el sector privado en todas las regiones debería participar activamente en los ejercicios de priorización. Adicionalmente, los trabajos para el desarrollo de *clusters* necesitarían de una participación activa de

estos actores. Más aún, su participación en el marco de las CRC y en la construcción de proyectos de inversión –los cuales podrían incluso presentarse ante los fondos de regalías– será crucial.

En segundo lugar, el sector privado debería estar dispuesto a responder ante las señales de priorización y a la utilización de instrumentos que surjan en el marco de esta política. En este sentido, al igual que ocurre en Malasia, el sector privado colombiano debería estar dispuesto a ser el principal financiador de muchos de los proyectos de inversión que apalanquen esta política. Adicionalmente, el sector privado local debería participar en la puesta en marcha de mecanismos modernos para la financiación de nuevas empresas y el desarrollo de nuevos negocios en las regiones (e.g. *crowdfunding*, *endowment*, otros).

Por otra parte, las Instituciones de Educación Superior y de Formación para el Trabajo (IES) y los centros de investigación tienen papeles particulares para jugar. En primer lugar, las IES deben participar en las discusiones de priorización y estar listas a ajustar sus programas de formación de acuerdo con las señales de esta política, de manera que faciliten la solución de fallas de coordinación asociadas a brechas de capital humano (ver capítulo Educación). En segundo lugar, las IES que tengan la capacidad y los centros de investigación deberán poner sus agendas de CTel al servicio de esta política.

Mención aparte merecen los grandes conglomerados y empresas, los cuales deberían ser motores jalonadores de esta

política. En la medida en que las señales sean claras y se diseñen los instrumentos apropiados, este tipo de empresas podrían profundizar su trabajo con los demás actores de su ecosistema, fungiendo como empresas ancla del trabajo de *clusters* y como impulsores en el desarrollo de proveedores y clientes aguas arriba y abajo de su cadena. Adicionalmente, podrían incrementar sus esfuerzos en materia de realización de emprendimientos corporativos, buscando *spin-offs* a partir de adyacencias y de su capacidad para la gestión de la innovación.



REFERENCIAS

- 1 Cepal. [2012]. *Cambio Estructural para la Igualdad, Una visión integrada del desarrollo*.
- 2 Consejo Privado de Competitividad. [2011]. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 3 Consejo Privado de Competitividad. [2012]. *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 4 DNP. [2010]. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 5 Directorate General for Research and Innovation. [2013]. *The Role of Clusters in Smart Specialisation Strategies*. European Commission.

-
61. Fue así como lo realizó exitosamente Corea (Rodrik et al., 1995) y como lo viene implementando actualmente Francia con su política de *clusters* (Technopolis, 2013).
 62. Conocido en la literatura como “sun set clause”. Ver, por ejemplo, Rodrik, D. [2007].
 63. Si bien desde el PTP se ha tratado de definir –mucho después de haberse lanzado el programa– un esquema de incentivos como este, es difícil creer que será ejercido en la medida en que no hay un sistema de monitoreo sólido y las reglas fueron definidas *ex-post*.



- 6 Economic Transformation Programme. (2012). *Annual Report 2012*.
- 7 Eslava, M. (2013). *Edad y tamaño como criterios de focalización de la política de desarrollo empresarial: Una revisión de estudios recientes*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- 8 Hausmann, R. (2013, 19 de agosto). [Portafolio, Entrevistador]
- 9 Hausmann, R. (2013, 25 de junio). *The Conglomerate Way to Growth*. Project Syndicate.
- 10 Hausmann, R. (2013, 30 de agosto). *The End of the Emerging-Market Party*. Project Syndicate.
- 11 Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). *Economic Development as Self-Discovery*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government at Harvard University.
- 12 Hausmann, R., & Rodrik, D. (2006). *Doomed to choose: Industrial policy as predicament*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government at Harvard University.
- 13 Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J.,... Yildirim, M. A. (2011). *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge, MA: Puritan Press.
- 14 Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12, 1-25.
- 15 Ketels, C. (2013, 7 de Mayo). Recent research on competitiveness and clusters: what are the implications for regional policy? *Journal of Regions, Economy and Society*.
- 16 Klinger, B., & Hausmann, R. (2007). *The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage*. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.
- 17 Lin, J. Y. (2011). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. *The World Bank Research Observer*, 26(2), 193-221.
- 18 Lin, J. Y., & Monga, C. (2011). Growth Identification and Facilitation, The Role of the State in the Dynamics of Structural Change. *World Bank Policy Research Working Paper Series*.
- 19 Llinás, M. (2012). What goods should Colombia produce and do we have the adequate institutions to produce them? *Coyuntura Económica*, 42(21), 59-120. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 20 Llinás, M. (Julio de 2013). "A ordenar la casa" en materia de política industrial moderna. *Coyuntura Pyme*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 21 Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Private vs. Public Sector Myths*.
- 22 McKinsey Global Institute. (2010). *How to compete and grow: A sector guide to policy*.
- 23 McMillan, M., & Rodrik, D. (2011). *Globalization, structural change and productivity growth*. National Bureau of Economic Research.
- 24 MDIC. (2011). *Plano Brasil Maior 2011/2014*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
- 25 Ocampo, J. A., & Erten, B. (2013, 27 de agosto). *The Global Implications of Falling Commodity Prices*. Project Syndicate.
- 26 Ocampo, J. A., & Martínez, A. (2011). *Hacia una Política de Nueva Generación para Colombia*. Coalición para la Promoción de Industria Colombiana.
- 27 OCDE. (2012). *Draft Synthesis Report On Innovation-Driven Growth in Regions: The Role Of Smart Specialisation*. Paris: Working Party on Innovation and Technology Policy, Committee For Scientific And Technological Policy.
- 28 Pagés, C. (2010). *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 29 Pemandu. (2010). *Economic Transformation Programme, A Roadmap for Malaysia, Executive Summary*.
- 30 Porter, M. E. (2008). *On Competition*. Harvard Business Press.
- 31 Reina, M. (2013, agosto). *A mirarnos el Ombligo*. Bogotá, D.C.: Portafolio.
- 32 Reina, M. (2013, junio). *La Economía Colombiana: Notables Avances y Grandes Desafíos*.
- 33 Rodríguez-Clare, A. (2007). Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy. *Journal of Development Economics*, 82(1), 43-57.
- 34 Rodrik, D. (1995). Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Economic Policy*, 10(20), 53-107.
- 35 Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*.
- 36 Rodrik, D. (2008). *Normalizing Industrial Policy*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- 37 Rodrik, D. (2013). *The Past, Present and Future of Economic Growth*. Global Citizen Foundation.
- 38 Sabel, C., Fernandez-Arias, E., Hausmann, R., Rodríguez-Clare, A., & Stein, E. (2012). *Export Pioneers in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 39 Technopolis. (2013, marzo). Blue sky thinking for Europe. *the technopolitan*, 10.
- 40 Velasco, A. (2013, 11 de septiembre). *Emerging Market's Nirvana Lost*. Project Syndicate.



AGRADECIMIENTOS

Las siguientes personas colaboraron con el Consejo Privado de Competitividad, bien sea en discusiones académicas o profesionales relacionadas con los temas abordados en el Informe Nacional de Competitividad 2013-2014, o en calidad de pares revisores de los diferentes capítulos incluidos en el informe.

La colaboración de las personas que se mencionan a continuación no implica de ninguna forma su aceptación o adhesión a los análisis y recomendaciones incluidos en el informe, o la de las organizaciones a las que pertenecen.

- **Ángela Montoya**, *Acolgen*
- **Bayron Triana**, *Acolgen*
- **Felipe Arbeláez**, *Agencia Nacional de Infraestructura*
- **Dimitri Zaninovich**, *Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada, Presidencia de la República*
- **Roberto Esguerra**, *American College of Physicians*
- **Alejandro Castañeda**, *Andeg*
- **Andrés Pesca**, *Andeg*
- **Daniel Vicente Romero**, *Andi*
- **Edgar Higuera**, *Andi*
- **Alejandro Vera**, *Anif*
- **David Malagón**, *Anif*
- **Sergio Clavijo**, *Anif*
- **José Camilo Manzur**, *Asocodis*
- **Jenny Aguirre**, *Asofondos*
- **Luis Felipe Jiménez**, *Asofondos*
- **Santiago Montenegro**, *Asofondos*
- **Sebastián Ramírez**, *Asofondos*
- **Felipe Arboleda**, *Baker & McKenzie*
- **Esteban Gómez**, *Banco de la República*
- **Javier Botero**, *Banco Mundial*
- **Margarita Coronado**, *Bancóldex*
- **Santiago Rojas**, *Bancóldex*
- **Jaime Echeverry**, *Cámara de Comercio de Medellín*
- **Rubén Darío Cadavid**, *Cámara de Comercio de Medellín*
- **Rafael Pérez**, *Celsia*
- **Gheidy Marisela Gallo**, *Centro para el Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales*
- **Eduardo Muñoz**, *Centro para el Aprovechamiento de Acuerdos Comerciales*
- **Iván Montenegro**, *Colciencias*
- **Carlos Esguerra**, *Comisión de Regulación de Comunicaciones*
- **Diana Paola Morales**, *Comisión de Regulación de Comunicaciones*
- **Pablo Márquez**, *Comisión de Regulación de Comunicaciones*
- **Pedro Alfonso Blanco**, *Compañía de Galletas Noel S.A.S.*
- **Andrés Echeverry**, *Consultor Independiente*
- **Andrés Espinosa**, *Consultor Independiente*
- **Beatriz Marulanda**, *Consultor Independiente*
- **Germán Bolívar**, *Consultor Independiente*
- **Hernando José Gómez**, *Consultor Independiente*
- **Jaime Acosta**, *Consultor Independiente*
- **Mario Aranguren**, *Consultor Independiente*
- **Carolina Santamaría**, *Corona*
- **Mauricio Yepes**, *Corona*
- **Carlos Rebellón**, *Corporación Intel*
- **David González**, *Corporación Intel*
- **Carolina Cadavid**, *Corporación Transparencia por Colombia*
- **José Antonio Ocampo**, *Columbia University*
- **José Rafael Espinosa**, *Dejusticia*
- **Carlos Gordillo**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Johnny Alexander López**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Paula Andrea Toro**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Rodrigo Moreira**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Sara Patricia Rivera**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Víctor Nieto**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Alfonso Miranda**, *Esguerra Barrera Arriaga Asesores Jurídicos*
- **Daniel Camilo Beltrán**, *Esguerra Barrera Arriaga Asesores Jurídicos*
- **Jorge Humberto Botero**, *Fasecolda*



- **Daniel Gómez**, *Fedesarrollo*
- **Juan Mauricio Ramírez**, *Fedesarrollo*
- **Leonardo Villar**, *Fedesarrollo*
- **Mauricio Reina**, *Fedesarrollo*
- **Dairo Estrada**, *Finagro*
- **Fernando Barrera**, *Frontier Economics*
- **Santiago Cabrera**, *Fundación Cardioinfantil*
- **Ivan Darío Gonzalez**, *Fundación Santa Fe*
- **María Victoria Angulo**, *Fundación Empresarios por la Educación*
- **Carmen Aidee Aspiazu**, *Grupo Argos*
- **Catalina Ortiz**, *Innpulsa*
- **Nora Arias**, *Innpulsa*
- **María Piedad Velasco**, *Innpulsa*
- **Daniel Arango**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Juan Camilo Montes**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Milena Vergaño**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Santiago Matallana**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Adela Astrid Monroy**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Diana Margarita Pérez**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Francisco Javier Jiménez**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Patricia Martínez**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Roxana de los Ángeles Segovia**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Víctor Alejandro Venegas**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Jesús Ernesto Peña**, *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- **María Magdalena Guerrero**, *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- **Albeiro Cuesta**, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
- **Juliana Carmona**, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
- **Nicolás Lozada**, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
- **Andrés Mauricio Ramírez**, *Ministerio del Trabajo*
- **Ángela Uribe**, *Ministerio del Trabajo*
- **Mónica Salazar**, *Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología*
- **Nelson Fabián Villarreal**, *Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología*
- **Fabián Muñoz**, *Programa de Transformación Productiva*
- **Federico Guhl**, *Programa de Transformación Productiva*
- **Jaime Polanco**, *Programa de Transformación Productiva*
- **José Domingo Palomino**, *Programa de Transformación Productiva*
- **Juan Carlos Garavito**, *Programa de Transformación Productiva*
- **Mauricio Acevedo**, *Programa de Transformación Productiva*
- **Sonia Larotta**, *Programa de Transformación Productiva*
- **Jaime Gutiérrez**, *Ptesa*
- **Juan Camilo Álvarez**, *Publicaciones Semana*
- **Manuel José Cárdenas**, *Ronderos & Cárdenas, Consultores Asociados*
- **Hernán Ceballos**, *Secretaría de Desarrollo de Bogotá*
- **Alice Berggrun**, *Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República*
- **Rafael Merchán**, *Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República*
- **Carlos Lugo**, *Sena*
- **Natalia Ariza**, *Sena*
- **Paula Montes**, *Sena*
- **Jessica Charry**, *Senado de la República*
- **Felipe Serrano**, *Superintendencia de Industria y Comercio*
- **Diana Carolina Vargas**, *Superintendencia Financiera de Colombia*
- **Gerardo Hernández**, *Superintendencia Financiera de Colombia*
- **Jorge Castaño**, *Superintendencia Financiera de Colombia*
- **María Fernanda Tenjo**, *Superintendencia Financiera de Colombia*
- **Mauricio Arias**, *Superintendencia Financiera de Colombia*
- **Guillermo Perry**, *Universidad de los Andes*
- **Marcela Eslava**, *Universidad de los Andes*
- **Olga Mariño**, *Universidad de los Andes*
- **Oskar Nupia**, *Universidad de los Andes*
- **Saúl Pineda**, *Universidad del Rosario*

El Informe Nacional de Competitividad (INC) es una publicación anual que proporciona información actualizada y pertinente sobre el estado de algunas de las áreas que se consideran críticas para la competitividad del país. Este documento de consulta revisa los avances en materia de política para cada una de esas áreas y contribuye, desde la óptica del sector privado, a la formulación de nuevas propuestas que permitan superar los obstáculos que limitan el potencial de crecimiento y desarrollo de nuestra economía.

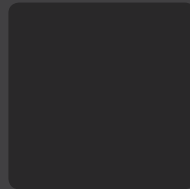
El INC 2013-2014 hace seguimiento a 15 áreas fundamentales para la competitividad del país: i) Educación; ii) Salud; iii) Pensiones; iv) Mercado Laboral y Formalización; v) Ciencia, Tecnología e Innovación; vi) Infraestructura, Transporte y Logística; vii) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; viii) Sistema Financiero; ix) Sistema Tributario; x) Promoción y Protección de la Competencia; xi) Justicia; xii) Corrupción; xiii) Energía; xiv) Política Comercial; y xv) Política de Cambio Estructural. Cada uno de los capítulos del INC 2013-2014 incluye recomendaciones específicas para mejorar la competitividad del país, dirigidas al Gobierno nacional y, en ocasiones, al sector privado.

El INC 2013-2014, además de abordar la agenda de competitividad del nivel nacional, analiza las responsabilidades de actores públicos y privados del nivel local cuando es pertinente, y se enfoca en el análisis de medidas estructurales que redunden en una mayor productividad e inclusión social.



INFORME NACIONAL
DE COMPETITIVIDAD

2013-2014



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

