
RESUMEN EJECUTIVO

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD



2012-2013

Ruta a la
prosperidad colectiva



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2012-2013

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 e innovación, que cuente con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal y reduzca sustancialmente la pobreza.

MIEMBROS DE NÚMERO



MIEMBROS ASOCIADOS



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO DIRECTIVO

DAVID BOJANINI

Presidente Consejo Directivo

— Grupo de Inversiones Suramericana

RICARDO OBREGÓN

Vicepresidente Consejo Directivo

— Carvajal

JOSÉ ALEJANDRO CORTÉS

— Sociedades Bolívar

ROSE MARIE SAAB

— Independence

JAIME GUTIÉRREZ

— Ptesa

MIEMBROS DE NÚMERO

LUIS ALBERTO BOTERO

— Alianza Team

JULIÁN JARAMILLO

— Alpina

CARLOS ENRIQUE CAVELIER

— Alquería

CARLOS RAÚL YEPES

— Bancolombia

JORGE ESTEBAN GIRALDO

— Bimbo

RICARDO OBREGÓN

— Carvajal

CARLOS JACKS

— Cemex

NAYIB NEME

— Chaid Neme Hermanos

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

CARLOS ARCESIO PAZ

— Harinera del Valle

FRANCISCO THIERMANN

— IBM de Colombia

ROSE MARIE SAAB

— Independence

DAVID GONZÁLEZ

— Intel

HAROLD EDER

— Inversiones Manuelita

ERNESTO FAJARDO

— Inversiones Mundial

CARLOS ANDRÉS URIBE

— Ladrillera Santafé

CARLOS ENRIQUE MORENO

— Organización Corona

ANTONIO CELIA

— Promigas

JAIME GUTIÉRREZ

— Ptesa

BERNARDO GUZMÁN

— Smurfit Kappa Cartón de Colombia

JOSÉ ALEJANDRO CORTÉS

— Sociedades Bolívar

LUIS FERNANDO PELÁEZ

— Sofasa

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

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

ROSARIO CÓRDOBA

Presidente

MARCO LLINÁS

Vicepresidente

EQUIPO TÉCNICO

ÁLVARO JOSÉ MORENO

Investigador Asociado

JUAN FELIPE QUINTERO

Investigador Asociado

CLARA PATRICIA MARTÍN

Investigadora Asociada

PAOLA BUITRAGO

Investigadora Asociada

FELIPE SERRANO

Investigador Asociado

OMAR HERRERA

Investigador Asociado



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

www.compitem.com.co

Cra 9. No. 70 A - 35 Piso 4, Bogotá - Colombia. Tel: (571) 7427413

.PUNTOAPARTE BOOKVERTISING

ANDRÉS BARRAGÁN

Director editorial

MATEO ZÚÑIGA

Director de Arte

CARLOS BERNAL

Diseñador

PAOLA AMAGUAÑA

Diseñadora

Puntoaparte
bookvertising

www.puntoaparte.com.co

ADRIANA CAMACHO

Correctora de estilo

MAURICIO POMBO

Corrector de estilo

ISSN 2016-1430. Copyright © 2012

Impreso en Bogotá D.C.

el 23 de Octubre de 2012 por Zetta Comunicadores.

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

PRESENTACIÓN

El Consejo Privado de Competitividad presenta hoy al país el Informe Nacional de Competitividad 2012-2013: Ruta a la Prosperidad Colectiva. El Informe, el sexto en su serie, incluye un análisis exhaustivo de las áreas que se consideran críticas para la competitividad del país, 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 restringen el potencial de crecimiento y desarrollo de la economía. El Informe aborda adicionalmente las responsabilidades de los actores públicos y privados del nivel local en el mejoramiento de la competitividad.

En 2006, cuando se creó el Sistema Nacional de Competitividad, hoy Sistema de Competitividad e Innovación (SNCEI), el país definió la Visión 2032 y se impuso como meta convertirse para ese año en el tercer país más competitivo de América Latina, con un nivel de ingreso por persona 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 las inversiones 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.

El logro de esta meta exigía una agenda de largo plazo que permitiera que el país iniciara un proceso de crecimiento continuo y sostenido, por encima del 6% anual. Esto dio lugar a la construcción de la primera Agenda Nacional de Competitividad del SNCEI. En esta, se incluyeron los pasos necesarios para la construcción de la institucionalidad del SNCEI y se es-

tableció un plan de trabajo para abordar los cuellos de botella en las áreas críticas para la competitividad —educación, formalización y mercado laboral, ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, transporte y logística, TIC, sistema financiero, sistema tributario, entre otros.

Siete años más tarde, se puede afirmar que si bien el país fue exitoso en la construcción de una institucionalidad para la competitividad, hoy ejemplo en el mundo, se ha quedado corto en las acciones requeridas para mejorar la competitividad



de la economía. No es sorprendente, por tanto, que Colombia se mantenga estancada en los índices internacionales que miden la competitividad relativa de los países, como el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, en el que el país se ha mantenido en los últimos cinco años alrededor del puesto 69, entre una muestra de 144 países, y el Anuario de Competitividad del IMD, que ubica a Colombia en el lugar 52 entre 59 países. Mientras tanto, Brasil, México y Perú han logrado importantes avances en estos años.

De otra parte, la ausencia de una Política de Cambio Estructural que permita la articulación y la coordinación entre las diferentes entidades del Estado, tanto al nivel nacional como de este con las regiones, ha llevado a que a pesar de existir múltiples esfuerzos para transformar el aparato productivo del país, estos no se hayan concretado en resultados específicos. Prueba de ello, es la creciente concentración de productos básicos en la canasta exportadora del país, que es hoy incluso superior a la de hace cinco años. Si Colombia quiere convertirse en una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación como se plantea en la Visión 2032, no puede seguir produciendo más de lo mismo y mucho menos de la forma como ha venido haciéndolo por años.

Consciente de este rezago y de la necesidad de acelerar el ritmo con el que se venía trabajando, el SNCel inició a finales de 2011 la revisión de la Agenda Nacional de Competitividad con la participación de los sectores público y privado. Se construyó una nueva Agenda con 109 acciones prioritarias en nueve frentes, que se convirtieron en compromisos

concretos por parte de los diferentes ministerios y agencias del Gobierno, con responsables y cronogramas establecidos para su cumplimiento.

La nueva Agenda fue presentada al país por el presidente de la República, Juan Manuel Santos, en julio pasado, en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación. En su presentación, el presidente se comprometió con la ejecución de la misma y señaló la importancia de hacerle seguimiento y evaluar sus resultados.

La responsabilidad del trabajo para mejorar la competitividad del país, sin embargo, no es exclusiva del Gobierno. El sector privado es un actor fundamental, especialmente en el momento de establecer las apuestas productivas de las regiones y en la identificación de los cuellos de botella que podrían afectar la evolución de las mismas. Esto cobra particular importancia ahora cuando los departamentos cuentan por primera vez con recursos de las regalías para su desarrollo económico, social y ambiental.

Espero que el Informe que se presenta hoy sea una pieza clave para mantener el foco y no desviarnos de la Visión 2032. El gran reto hacia adelante, además de garantizar la continuidad del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, es lograr que la nueva Agenda de Competitividad que se le presentó al país en julio no se quede en el papel, y se ejecute realmente.

Por su esfuerzo en la elaboración del VI Informe Nacional de Competitividad, agradezco al equipo del Consejo Privado de Competitividad: a Marco Llinás, vicepresidente; a los investigadores Álvaro José Moreno, editor del Informe; Felipe Serrano,

Juan Felipe Quintero, Clara Patricia Martín, Natalia Fernández, Paola Buitrago y Omar Herrera, y al personal administrativo.

De manera similar, ofrezco un reconocimiento a todo el equipo de los sectores 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. A Catalina Crane, alta consejera presidencial para la Gestión Pública y Privada; a Sergio Díaz-Granados, ministro de Comercio, Industria y Turismo; a Mauricio Santamaría, director del Departamento Nacional de Planeación; a Carlos Fonseca, director de Colciencias; a Julián Domínguez, presidente de Confecámaras, y a Hernando José Gómez, director de la Oficina para el Aprovechamiento del TLC. De manera muy especial, al señor presidente de la República, Juan Manuel Santos, por abrir siempre un espacio de discusión para la agenda y las 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 su 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

De acuerdo con diferentes mediciones internacionales, Colombia no ha presentado avances significativos en competitividad, e incluso, ha retrocedido con relación a otros países latinoamericanos que han logrado mejoras importantes en esta materia.

En efecto, el país se ubica en el puesto 52 entre 59 países en el Anuario Mundial de Competitividad del *Institute for Management Development* (IMD), mientras en el índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial Colombia ocu-

pa la posición 69 entre 144. La falta de avances dificulta enormemente el cumplimiento de la visión que se puso el gobierno nacional de que Colombia sea uno de los tres países más competitivos de América Latina en 2032.

Estos resultados no sorprenden, pues Colombia no ha logrado consolidar un proceso de cambio estructural positivo que le permita incrementar la productividad agregada de la economía a través de la migración de los factores de producción hacia sectores con mayor productividad y sofisticación. Esto a pesar de que la evidencia empírica sugiere que son los países que logran un cambio estructural los que obtienen altas tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo. Un indicio de la carencia de un proceso de transformación productiva de esta naturaleza es el bajo nivel de diversifica-

ción y sofisticación de la canasta exportadora del país.

Dado que la diversificación y la sofisticación de una economía no surgen de manera espontánea – debido a la existencia de distorsiones y fallas de mercado –, los países que han logrado esta transformación han sido aquellos cuyos Estados han instrumentado acciones deliberadas para promover el proceso de cambio estructural. Precisamente, la nueva Agenda Nacional de Competitividad (ANC) (ver Anexo del Informe) presentada al país el pasado 17 de julio por el presidente de la República, tiene el propósito de abordar limitantes a la productividad y la competitividad del país, a través de una hoja de ruta con acciones de corto, mediano y largo plazo.

Esta ANC tiene dos agendas, una horizontal y una vertical. La primera tiene el objetivo de abordar los obstáculos a nivel



microeconómico que limitan la productividad de todos los sectores de la economía de forma transversal. Así las cosas, la agenda horizontal contiene acciones para mejorar el desempeño de la justicia, la educación, la infraestructura, la logística y el transporte, el mercado laboral, la promoción de la competencia, entre otros. Por su parte, la agenda vertical –o Política de Cambio Estructural– se concentra en la instrumentación de esfuerzos públicos y privados para hacer frente a distorsiones que reducen la productividad de ciertos sectores existentes u obstaculizan el surgimiento de nuevos sectores, lo que mina directamente las posibilidades de diversificación productiva. Esta agenda contiene iniciativas como el Programa de Transformación Productiva (PTP), los instrumentos de fomento a la innovación y los programas de desarrollo de *clusters* de iNNpulsa de Bancóldex, las apuestas de los departamentos a través de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), la Estrategia Nacional de Innovación, entre otras.

Aunque el trabajo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCel) se ha concentrado principalmente en la agenda horizontal, y a pesar de los avances alcanzados a la fecha, lo cierto es que el país todavía enfrenta obstáculos de carácter transversal que limitan seriamente la competitividad colombiana. El bajo desempeño del país en áreas básicas para la competitividad como infraestructura, instituciones, educación, salud y eficiencia en el mercado de bienes, es una señal de la necesidad de acelerar y reforzar las líneas de acción de la agenda horizontal de la ANC.

Por su parte, el rezago en la agenda vertical de la ANC es aún mayor. Si bien hay varios elementos en la agenda ver-

tical de la ANC, estos siguen siendo poco profundos y descoordinados. Es así como el país está en mora de definir una verdadera Política de Cambio Estructural que articule todos los actores relevantes y los instrumentos e iniciativas bajo la política. Adicionalmente, una política de este tipo debe dar señales claras y acotadas al sector privado sobre el número de apuestas que estaría haciendo el país bajo esta política y definir claramente cómo se estarían abordando las apuestas sectoriales tanto de carácter nacional como las de carácter regional.

Bajo este contexto de necesidad de profundizar la arista vertical, cobra aún mayor relevancia la frase de que “la competitividad es local”, debido a que una parte importante de esta agenda toma lugar a este nivel, en la medida en que muchos cuellos de botella y distorsiones que limitan la productividad de las apuestas productivas son específicas al contexto geográfico. En este sentido, es fundamental que las CRC se fortalezcan con el fin de consolidarse como los espacios de articulación público-privada a nivel local para discutir e instrumentar las agendas de competitividad locales y priorizar recursos de inversión regionales –en especial aquellos que provengan de fondos del sistema de regalías– para apalancar las apuestas productivas locales.

Como todos los años, el Informe Nacional de Competitividad (INC) 2012-2013 presenta un diagnóstico sobre cómo está el país en diferentes dimensiones que impactan su competitividad, el cual incluye los principales avances que viene haciendo el gobierno nacional. Además de abordar la agenda del nivel nacional, en esta oportunidad el INC ana-

liza las responsabilidades de actores públicos y privados del nivel local cuando es pertinente. Por último, cada capítulo incluye recomendaciones que deberían complementar y fortalecer la nueva ANC.

En esta ocasión, el INC 2012-2013 está compuesto por 15 capítulos: Educación; Salud; Pensiones; Productividad Laboral; 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. Se espera que, como todos los años, este INC no sólo se convierta en el termómetro sobre cómo va el país en materia de competitividad, sino que sea fuente de propuestas novedosas que terminen fortaleciendo la agenda de competitividad del país.

Por último, es importante destacar que ningún esfuerzo de los gobiernos nacional y locales serán fructíferos si el sector privado no hace lo que le corresponde. Existen innumerables formas en las que las empresas del país pueden mejorar sus niveles de productividad, incluso sin la necesidad de esperar a que las entidades públicas hagan su parte. Ámbitos como la innovación, la logística, el uso de TIC, la capacitación del capital humano, el uso de instrumentos financieros, el trabajo de *clusters*, el trabajo con universidades, entre otros, son solo algunos ejemplos de áreas en las cuales el sector privado podría instrumentar buenas prácticas y así mejorar su productividad. Por lo tanto, el sector privado no tiene excusas para postergar la profundización de sus esfuerzos por mejorar su productividad y, de esa manera, la competitividad del país.



EDUCACIÓN

La educación juega un papel fundamental en el desarrollo económico y social de los países.

Un sistema educativo incluyente, de calidad y pertinente no sólo es imprescindible para dotar a los diferentes sectores productivos de capital humano capaz y productivo, sino que es necesario para reducir la desigualdad del país de manera estructural. Sobra decir que la capacidad de innovación de un país depende estrechamente de la calidad y la pertinencia de su sistema educativo.

Infelizmente, el sistema educativo colombiano todavía presenta rezagos significativos que limitan seriamente su contribución al desarrollo eco-

nómico y social del país. Dichos rezagos están reflejados, por ejemplo, en los resultados del Foro Económico Mundial (FEM) 2012-2013, pues Colombia ocupó el puesto 85 entre 144 países en el pilar de Educación Primaria y Salud, y el puesto 67 en el pilar de Educación Superior y Formación para el Trabajo.

En este contexto, y de acuerdo con el diagnóstico realizado, se hacen recomendaciones que contribuirían a la solución de las principales problemáticas del sistema de educación en cuatro áreas: i) atención integral a la primera infancia, ii) cobertura, iii) calidad y iv) pertinencia. Estas recomendaciones deberían complementar las acciones en materia de educación que el Gobierno se comprometió a instrumentar en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad.

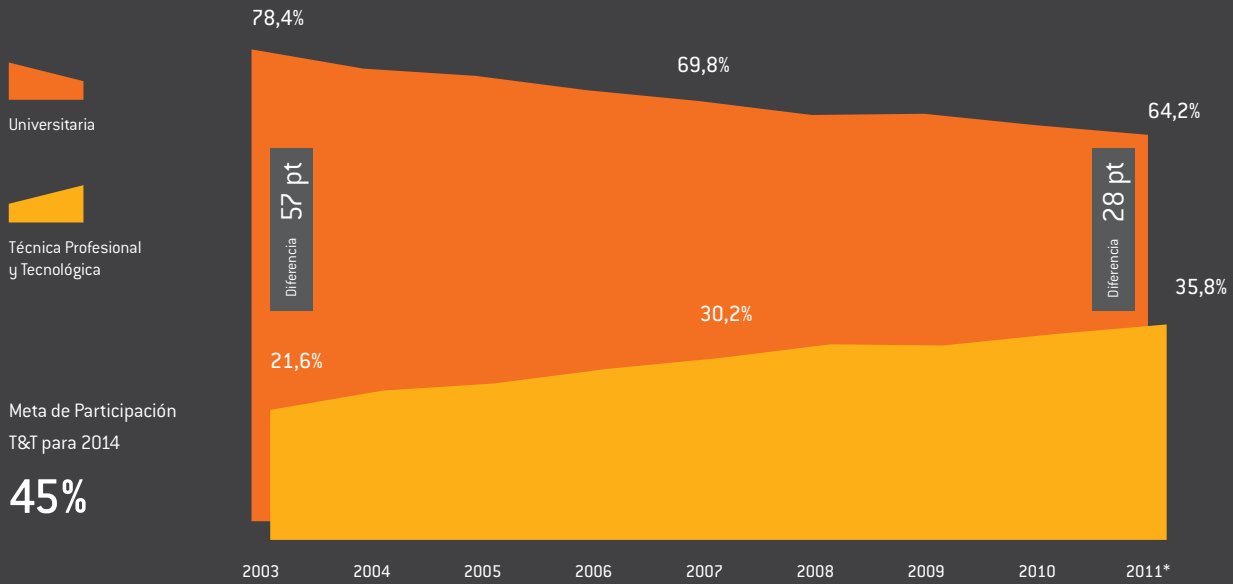
En materia de primera infancia, el gobierno nacional ha realizado esfuerzos a través de la estrategia 'De Cero a Siempre'. El enfoque integral de la estrategia involucra la concertación y la coordinación de las políticas, planes y programas de las diferentes entidades del Estado, a través de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIFI).

No obstante, el cumplimiento de las metas de esta estrategia se puede ver comprometido, ya que la gran mayoría de entidades territoriales no cuentan con instrumentos y capacidades necesarias para implementar las acciones requeridas. *Por lo tanto, una de las recomendaciones es que la CIFI divida al país en regiones y conforme un equipo de asesores territoriales que acompañen a cada región en la tarea de replicar la*

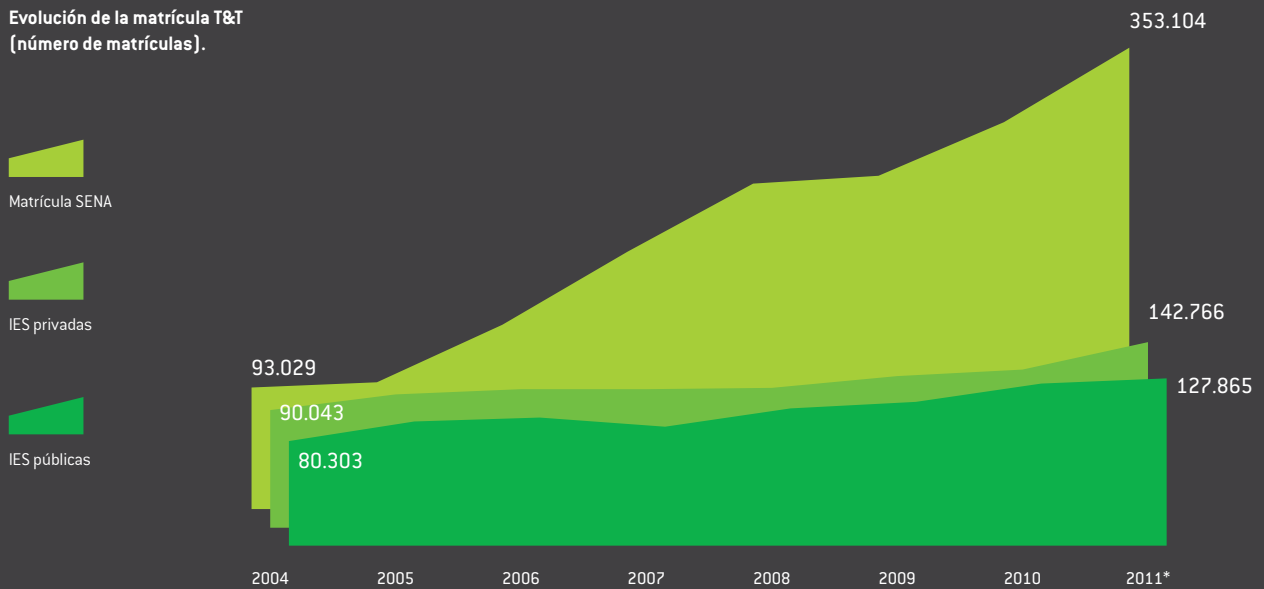


TODAVÍA EXISTE UNA BRECHA SIGNIFICATIVA ENTRE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA Y LA TÉCNICA Y TECNOLÓGICA. EL SENA ES QUIEN MÁS HA CONTRIBUIDO A REDUCIR LA BRECHA

Evolución de la Matrícula de Pregrado por Nivel de Formación.



Evolución de la matrícula T&T (número de matrículas).



* Estimado. Nota: Incluye Instituciones de Educación Superior Públicas, Privadas y el SENA. Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Snies.

figura de la Comisión a nivel local, monitoreen que la atención brindada cumpla con estándares definidos y velen para que se instrumente un sistema de seguimiento niño a niño.

Por su parte, la cobertura de la oferta educativa ha mejorado ostensiblemente en educación básica, al alcanzar tasas de cobertura bruta superiores al 100%. Sin embargo, subsisten grandes retos en dos aspectos: incrementar la cobertura en educación Preescolar (transición), Media (grados 10º y 11º) y Superior, así como reducir las inequidades entre las zonas urbana y rural. Vale señalar que la eficiencia del gasto —y no sólo el monto de recursos recibidos— de las entidades territoriales juega un papel fundamental para superar estos retos.

En este contexto, se destacan las recomendaciones en torno a la ampliación del número de colegios en concesión y de las regiones en que operan, al aprovechamiento de la reciente Ley de Asociaciones Público-Privadas para promover la construcción de infraestructura y provisión del servicio de educación por parte de privados, al uso de parte de los parafiscales para financiar instituciones públicas o privadas diferentes al SENA que ofrezcan programas técnicos y tecnológicos certificados, y a la creación y fortalecimiento de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES).

De otro lado, la calidad de la educación del país enfrenta múltiples desafíos. Para el caso de la educación Básica y Media se evidencia baja calidad en comparación con estándares internacionales y una alta heterogeneidad no solo geográfica, sino entre institu-

ciones públicas y privadas. Por su parte, la calidad de la educación Superior presenta amplias diferencias entre las diferentes Instituciones de Educación Superior (IES) y entre las carreras universitarias y las técnicas y tecnológicas.

Dado que la calidad de la educación está fuertemente ligada a la calidad de los docentes, una de las principales recomendaciones consiste en que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) declare la obligatoriedad de las evaluaciones anuales de desempeño docente para toda la planta docente del país, sin importar el régimen al que pertenecen. Adicionalmente, es clave hacer esfuerzos para mejorar el capital humano que entra a la carrera docente a través de incentivos pecuniarios por desempeño en las pruebas anuales y del diseño de campañas comunicativas para recuperar el valor de la docencia dentro de la sociedad. Además, es clave hacer esfuerzos para mejorar la formación —inicial y continua— que reciben los docentes.

Por otro lado, se propone la creación de una institución que haga las veces de Superintendencia para el servicio de educación, con el objetivo de contar con un sistema de seguimiento de la gestión y la calidad de las instituciones educativas. Adicionalmente, se recomienda diseñar un esquema de incentivos financieros que premien a las Secretarías de Educación que muestren un mejor desempeño en la calidad de la educación. Para mejorar la calidad de la educación Superior, se propone diseñar un ranking de IES que sea de conocimiento público y esté a cargo de un centro de pensamiento independiente.

En cuanto a la pertinencia de la oferta de educación, se hacen recomendaciones con el objetivo de cerrar la brecha existente entre la oferta de capital humano del país y las necesidades del sector productivo. Por lo tanto, se recomienda acelerar la instrumentación de pilotos para validar el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y el Sistema de certificación de Competencias laborales (Sicecol) en los sectores a los que le está apostando el país. De la misma manera, se recomienda constituir mesas de trabajo en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) para cerrar las brechas de capital humano para las apuestas sectoriales regionales. Adicionalmente, se sugiere que la Cancillería diseñe esquemas migratorios flexibles para incentivar la llegada de jóvenes extranjeros bien calificados en áreas técnicas y tecnológicas que esté necesitando el país.

Finalmente, es importante señalar que la superación de los múltiples retos que enfrenta la educación nacional no sólo depende de la gestión del gobierno nacional. Las entidades territoriales y el sector privado son actores relevantes y necesarios para que el sistema de educación nacional sea un elemento dinamizador del desarrollo económico y social del país.



SALUD

Existe una correlación positiva entre la calidad de la salud de un país y su nivel de competitividad.

La salud afecta la competitividad a través de varios canales, entre ellos: 1) la productividad laboral pues una fuerza laboral sana estará en mejores condiciones para realizar sus tareas de manera más productiva y 11) la sostenibilidad financiera del sistema de salud, en la medida en que la adecuada provisión de los servicios de salud depende del flujo efectivo de recursos entre los diferentes actores que hacen parte de este sistema.

Como es bien sabido, el Sistema General de Seguridad Social en Salud

(SGSSS) enfrenta serios desafíos en materia de calidad, eficiencia, equidad, sostenibilidad financiera y competitividad, los cuales se mantienen vigentes a pesar de las acciones que viene instrumentando el Gobierno en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad. En este contexto, el capítulo analiza la situación del SGSSS a la luz de estos dos canales. Por un lado, evalúa la importancia de una población sana sobre la productividad laboral y los resultados en materia de acceso, promoción, prevención y calidad de los servicios. Por otro lado, se analizan las principales razones que han conllevado a poner en riesgo la sostenibilidad financiera del Sistema.

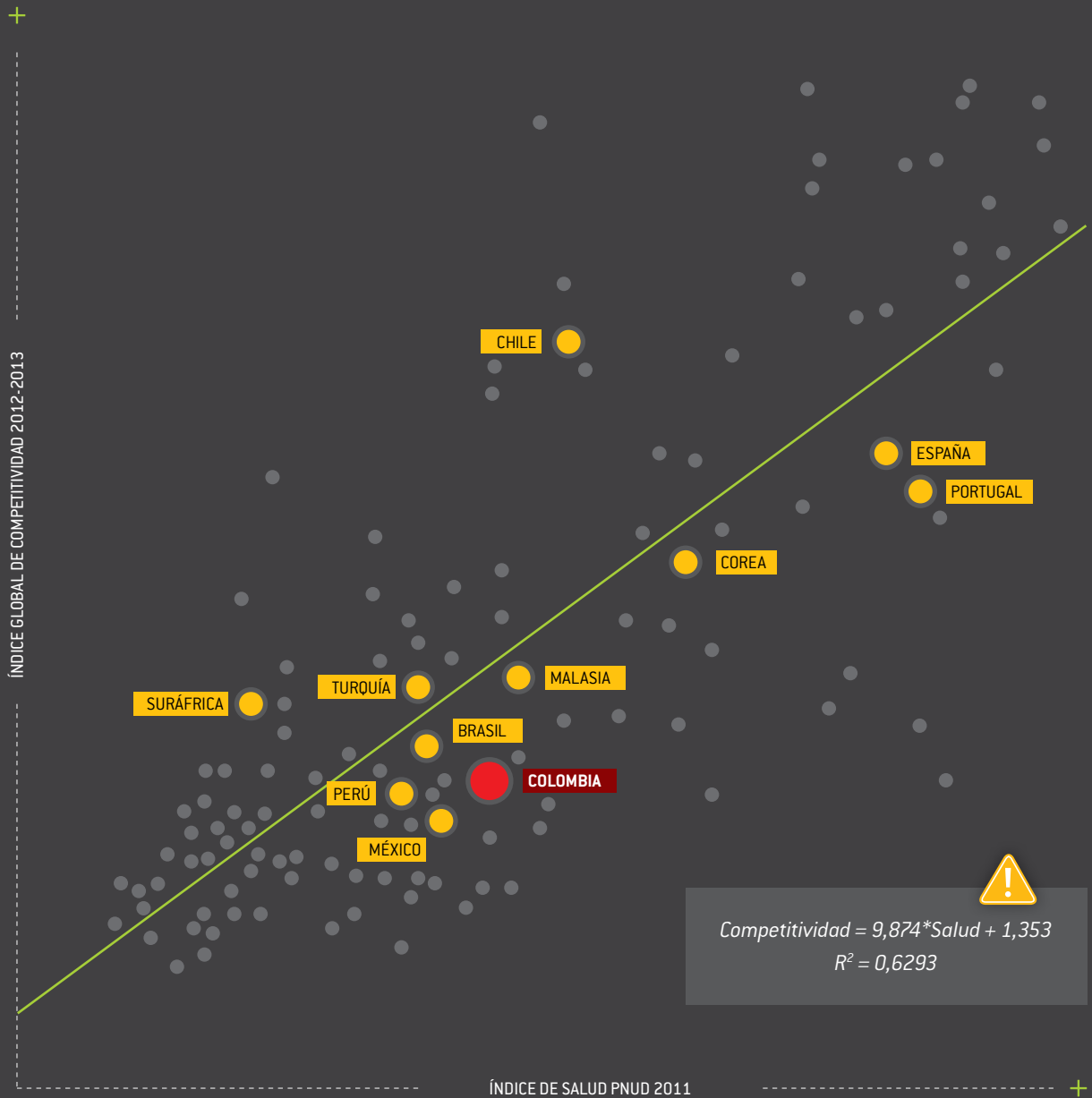
En cuanto a la productividad laboral, existen estudios que demuestran que trabajadores con mayores riesgos

de salud y con estilos de vida menos balanceados registran menores niveles de productividad en sus trabajos. Si bien la Ley 100 de 1993 permitió incrementos sustanciales en la cobertura de aseguramiento al SGSSS, lo cierto es que en materia de calidad de los servicios prestados aún persisten falencias importantes que evidencian que el esquema de incentivos planteado en esta Ley no está funcionando. En efecto, el SGSSS presenta rezagos en áreas clave como salud pública, valoración subjetiva de salud, número de citas preventivas y fortalecimiento de la prevención y la promoción de la salud.

Se ha identificado que el actual esquema de la UPC no está generando suficientes incentivos para que las EPS se dediquen a las funciones de promoción

EXISTE UNA RELACIÓN POSITIVA ENTRE LA SALUD DE LA POBLACIÓN DE UN PAÍS Y SU COMPETITIVIDAD

Índice de competitividad vs. índice de salud.



Nota: El índice de salud tiene en cuenta tres factores: esperanza de vida al nacer, gasto público en salud como porcentaje del PIB y tasa de mortalidad de menores de cinco años. **Fuente:** WEF (2012), Indicadores internacionales sobre el desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cálculos CPC.



y prevención. Se esperaba que bajo la Ley 100 estas entidades compitieran en función de la calidad en sus servicios y no por precio, en la medida en que el Estado reconoce un pago fijo por afiliado. Sin embargo, esto no ha sido suficiente. **Las EPS deben ser y comportarse como verdaderas aseguradoras que gestionan el riesgo de salud de sus afiliados. Por lo tanto, se recomienda modificar el cálculo de la UPC, de manera que esté compuesta de dos partes: una fija, que se reconocería a cada EPS por afiliado, y una variable, que dependería del cumplimiento en indicadores de promoción y prevención. Estos indicadores de resultados en salud deberían ser públicos y de fácil acceso para la población, de manera que mediante la libre elección del afiliado se estimule la competencia dentro del sector y se garantice una mayor calidad en los servicios de salud.** Adicionalmente, y dado que la calidad de los servicios de salud se ve afectada por la baja calidad de los profesionales de este sector (con excepción de la carrera de medicina), **se recomienda elevar los niveles de exigencia establecidos en las universidades y centros de formación técnica y tecnológica para la admisión de profesionales en las ramas relacionadas con el sector salud.**

Un factor que es objeto de gran controversia es la integración vertical y los efectos que podría estar generando sobre la calidad de los servicios. Algunos estudios señalan que esta va en detrimento de la calidad del servicio, limitan la competencia y restringen la libre elección del usuario. Si bien la teoría económica sugiere que las integraciones verticales podrían ser óptimas en la me-

didada en que permiten aprovechar economías de escala, no serían convenientes en el caso del sector salud si estuvieren afectando la calidad de los servicios. **Por lo tanto, se recomienda al Gobierno analizar en mayor detalle las circunstancias y los efectos que podría estar generando la integración vertical entre las EPS y las IPS sobre la calidad de los servicios de salud en el país.**

Por su parte, la sostenibilidad financiera del SGSSS se ha visto afectada durante los últimos años por varios factores, entre los cuales se destacan: i) el financiamiento parcial del Sistema vía impuestos a la nómina, ii) los recobros y iii) la falta de eficiencia y competitividad de la cadena.

La financiación parcial del Sistema vía impuestos a la nómina formal ha puesto en riesgo su sostenibilidad financiera. Si bien con la Ley 100 se esperaba que Régimen Subsidiado (RS) se financiara con recursos del Régimen Contributivo (RC), los incentivos generados han conllevado a un mayor crecimiento del RS frente al RC –hoy aproximadamente el 53% de las personas pertenece al RS. La instrumentación de la Ley trajo consigo incrementos en los costos atados a la nómina que impactaron negativamente la formalización laboral, lo que conlleva a que la relación costo-beneficio de ser formal en el país favorezca la informalidad. **En este contexto, se deben buscar alternativas a la financiación del RC diferentes a los impuestos a la nómina. Una fuente de financiación podría ser vía recursos del Presupuesto General de la Nación, a través de impuestos como IVA o renta.**

Otro factor que ha afectado la sostenibilidad financiera del SGSSS ha sido el

problema de los recobros, el cual nace por la falta de actualización del POS. A esto se le suma la existencia hasta hace poco de dos tipos de POS asociados a los dos regímenes, con diferencias en calidad y cubrimiento. Esto trajo un sinnúmero de demandas que han generado la creación de un sistema de salud paralelo por reembolso. Si bien se espera que el problema de recobros se atenúe con la unificación del POS, es indispensable que la actualización de la cobertura de este se realice de manera periódica y constante. **Por lo tanto, se propone que se defina la cobertura a partir de una combinación de prioridades en materia de salud pública y de exclusiones explícitas. Es importante tener en cuenta que la redefinición del POS implica necesariamente la modificación de la UPC, de manera que su valor se ajuste al nuevo contenido del POS unificado. Adicionalmente, es fundamental fortalecer la capacidad de inspección, vigilancia y control de las entidades públicas pertinentes, para evitar abusos y corrupción en materia de recobros.**

Un último elemento que dificulta la viabilidad financiera del Sistema es la falta de eficiencia y competitividad de la cadena. **Por lo tanto, es necesario que se diseñe e instrumente una agenda de transformación productiva para el sector, que le permita ofrecer servicios de calidad, así como alcanzar una sostenibilidad financiera. La agenda debería abordar las necesidades y los obstáculos que enfrenta el sector, las relaciones comerciales entre los actores, la formación de capital humano, los cambios regulatorios pertinentes y la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros.**



PENSIONES

El sistema pensional y la competitividad de un país están estrechamente relacionados.

Por un lado, la competitividad incide en la posibilidad de que las personas puedan obtener una pensión en la vejez, pues si mejoran las condiciones económicas del país se fortalecen los mecanismos de protección para la vejez. De otro, hay dos mecanismos a través de los cuales un sistema de pensiones impacta la competitividad: primero, la acumulación –o desacumulación– de capital, tanto físico como humano; y segundo, la reducción –o ampliación– de la desigualdad de ingresos.

De otro lado, al estar el crecimiento económico en función del tamaño de la

fuerza laboral, si esta disminuye por un incremento en la proporción de pensionados sobre la población económicamente activa –como consecuencia de edades de retiro relativamente bajas, procesos de transición demográfica y aumentos en la esperanza de vida–, el crecimiento económico del país se limita.

En Colombia, con el ánimo de corregir debilidades presentes hasta ese momento en el sistema de pensiones del país, se aprobó la Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que incluye la protección social en salud y en pensiones.

Si bien los objetivos y principios con los que se creó el Sistema General de Pensiones (SGP) contenido en la Ley 100 son esenciales para tener un sistema de pensiones sostenible, su

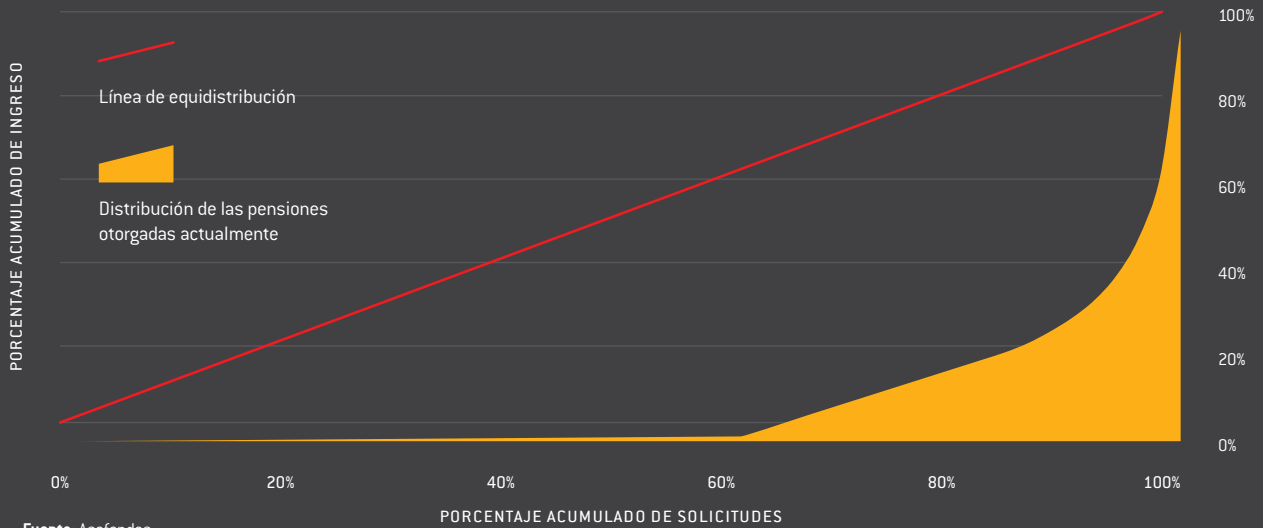
instrumentación ha dejado en evidencia falencias que han derivado en problemas de cobertura pensional, inequidad en los montos que reciben los pensionados y riesgos de insostenibilidad financiera del Sistema, tres elementos que afectan la competitividad del país.

Estos problemas están estrechamente relacionados con una serie de características del SGP, y de la economía colombiana en general, tales como las altas tasas de informalidad, la transición demográfica, la coexistencia de un régimen de prima media (RPM) y un régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), el traslado entre regímenes, las obligaciones adquiridas –como atar los aumentos de las pensiones al incremento del salario mínimo– y lo oneroso de los regímenes especiales.



SI LA CONDICIÓN DE LA PENSIÓN MÍNIMA NO EXISTIERA, MUCHOS AFILIADOS LOGRARÍAN PENSIONARSE CON MESADAS INFERIORES AL SALARIO MÍNIMO

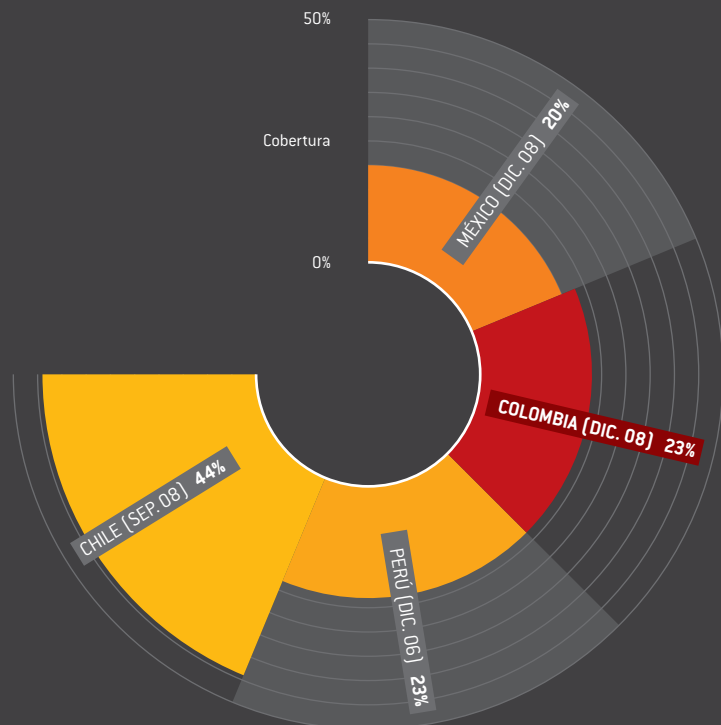
Efecto de la pensión mínima para lograr una pensión en el RAIS.



Fuente: Asofondos.

AUNQUE ES UNA SITUACIÓN COMPARTIDA POR VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, EN COMPARACIÓN CON CHILE COLOMBIA TIENE UNA MUY BAJA COBERTURA EN PENSIONES

Comparación internacional de la cobertura de vejez (Pensionados por vejez/Población mayor a 64 años).



Nota: En el caso de Colombia no se incluyen beneficiarios por el Fondo de Solidaridad Pensional. **Fuente:** Muñoz et al. (2009).

A modo de recomendación general, se insiste en lo postulado en el pasado Informe Nacional de Competitividad en el sentido de frenar de inmediato la entrada de nuevos afiliados al RPM y prohibir los traslados del RAIS al RPM.

COBERTURA

De acuerdo con información del Ministerio de Trabajo, actualmente tan solo 1,8 millones de colombianos reciben pensión, el 4% de la población total y el equivalente al 26% de la población en edad de pensionarse. A modo de comparación, esta última proporción en Chile para septiembre de 2008 era aproximadamente del 44%, casi el doble que en Colombia.

Entre las causas que han llevado a que se presente esta situación se encuentran aspectos reglamentados en la Ley 100 que no permiten tener los resultados esperados en términos de cobertura. En primer lugar, se estableció que en ningún caso el ingreso base de cotización podría ser inferior a un salario mínimo y, segundo, se adoptó la garantía de pensión mínima (GPM), mediante la cual la Nación les garantiza a todos los afiliados al sistema de pensiones que cumplan ciertas condiciones una pensión mínima que no puede ser inferior a un salario mínimo.

La existencia de un piso para pensionarse, el salario mínimo, lleva entonces a que muchas personas en edad de pensión no logren acumular el capital necesario para pensionarse. En el RAIS, por ejemplo, el piso del salario mínimo deja sin pensión al 60% de los cotizantes que la reclaman (ver Gráfico). Si la con-

dición de la pensión mínima no existiera, muchos afiliados lograrían pensionarse con mesadas inferiores y obtendrían un ingreso en esta etapa de la vida.

El Gobierno debe asegurar un ingreso suficiente para llevar un nivel de vida digno a todos los colombianos en edad de recibir una pensión, tal como se establece en el marco general de la Ley 100, donde se contempla la existencia de un pilar solidario. Esta debe ser la motivación de la reforma pensional que se espera presente el Gobierno al Congreso en el futuro próximo. A través de ella, o por medio de la reglamentación de los BEP, es imprescindible que se establezca un subsidio mínimo para toda la población en edad de pensión.

INEQUIDAD

Según la Ley 100, se esperaba reducir la inequidad que se presentaba entre quienes accedían al beneficio de una pensión al favorecer la obtención de una pensión de una cuantía mínima, en lo que se conoce como la Garantía de Pensión Mínima (GPM). Pero la realidad, tras casi 20 años de operación de este mecanismo, es que se ha generado una mayor exclusión del sistema como consecuencia de que la GPM ha reducido la posibilidad de conseguir una pensión para la mayoría de la población, lo que genera de paso transferencias inequitativas al interior del sistema.

Se propone eliminar la condición de que la pensión mínima esté atada al salario mínimo y la obligatoriedad de incrementarla anualmente con el incremento del salario mínimo o la inflación, lo que sea mayor. Además, los altos impuestos a la nómina y un salario míni-

mo que se ajusta como mínimo con el incremento del IPC y que no está acorde con la productividad de la economía, conducen a una alta informalidad en la contratación laboral en el país.

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Por último, es importante señalar que, a pesar de la baja cobertura, a causa de los subsidios tan altos que se destinan para pagar los beneficios de quienes consiguen una pensión mínima y los que se van a financiar las elevadas pensiones de los que cotizan por más de cuatro salarios mínimos, el sistema afronta riesgos de no ser sostenible financieramente.

Por lo anterior, se recomienda limitar las altas pensiones que se otorgan en el RPM al máximo permitido por la ley. Se propone, igualmente, aumentar e igualar las edades de jubilación para hombres y mujeres. Esta medida debería ir acompañada adicionalmente de un incremento de aportes, tanto de los empleados como de los empleadores, y del número de semanas cotizadas.

Un sistema de pensiones debe velar porque no se excluya a nadie de algún tipo de beneficio y pueda llevar una vida digna en la vejez, al tiempo que ofrezca protección frente a los riesgos de invalidez y muerte. En la mayoría de países se ofrece algún tipo de cobertura básica para las personas mayores que no tienen ningún otro tipo de ingreso. Pero en Colombia la baja cobertura en pensiones excluye a la población más pobre, lo que agudiza los problemas de inequidad pensional y pone en riesgo la sostenibilidad financiera del Sistema.



PRODUCTIVIDAD LABORAL

El desarrollo económico de una nación depende de la capacidad de los diferentes factores de producción, en particular del factor trabajo, de migrar fácilmente de actividades menos productivas hacia las más productivas.

Este proceso de reasignación de factores se conoce como *cambio estructural* positivo, el cual es clave para aumentar la productividad agregada y la competitividad de una economía.

Las diferencias significativas en la productividad laboral tanto a nivel inter-

sectorial (entre sectores) como intra-sectorial (al interior de un mismo sector) sugieren que la asignación del trabajo en Colombia no es eficiente, debido a la existencia de distorsiones y obstáculos que limitan la movilidad del factor trabajo hacia las actividades más productivas.

Algunos de estos obstáculos y distorsiones están asociados al mercado laboral. En efecto, se ha identificado que los costos laborales no salariales, las formas de contratación, las inflexibilidades para el despido, y el nivel y sistema de ajuste del salario mínimo generan rigideces en el mercado laboral que desincentivan la demanda por empleo por parte de las firmas y limitan la movilidad del factor trabajo. Adicionalmente, se ha identificado que los niveles de informalidad laboral y empresarial, la existencia de políticas gubernamentales que distorsionan la asig-

nación eficiente de recursos, y la lejanía del sector privado de su frontera eficiente de producción, también explican el bajo nivel y la alta dispersión de la productividad laboral en el país.

Los costos laborales no salariales (CLNS) en Colombia incluyen, entre otros cargos, las contribuciones a la seguridad social (salud y pensiones) y los impuestos a la nómina que financian al ICBF, al SENA y a las Cajas de Compensación. Estos costos en Colombia son elevados si se comparan en el contexto internacional. Dado que los altos niveles de CLNS están asociados a una mayor probabilidad de que un individuo no tenga empleo, o que este tenga un empleo en empresas poco productivas e informales, [se recomienda disminuir los CLNS buscando alternativas de financiación, vía recursos del presupuesto ge-](#)

neral de la Nación, a lo correspondiente al ICBF, Cajas de Compensación y salud, con el objetivo de que el ahorro en CLNS se traduzca en mayor generación de empleo formal y de calidad.

De otro lado, la existencia de un amplio abanico de formas de contratación ha llevado a un uso —e incluso, a un abuso— indiscriminado e ineficiente de estas figuras por parte del sector privado y del mismo Estado, lo cual afecta las condiciones laborales de los trabajadores y limita la asignación eficiente del factor trabajo. Por lo tanto, se recomienda al Gobierno establecer mecanismos para garantizar una adecuada utilización de estas figuras de contratación, de manera que correspondan a las necesidades de demanda laboral de los empresarios, y no a un interés por evadir costos de contratación. Adicionalmente, se sugiere que se reglamente el artículo 171 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que establece la vinculación laboral por períodos inferiores a un mes o por días, que debe redundar en una mayor flexibilidad en la contratación.

Según datos del Banco Mundial, Colombia encabeza la lista de países latinoamericanos con mayores costos de despido, situación que se agudiza debido a las falencias del sistema de justicia que dificulta al empleador el despido por justa causa. En este sentido, además de tratar de reducir los costos de despido en el país, se recomienda el establecimiento de precedentes judiciales en materia laboral para que exista seguridad jurídica y claridad sobre cuáles son las situaciones que constituyen despidos sin justa causa. Adicionalmente, y con el fin de darle mayor flexibilidad al mercado

laboral, se propone ampliar de dos a seis meses el período de prueba de los trabajadores recién egresados.

También es necesario instrumentar acciones que incentiven la consecución de empleo de quienes quedan desempleados e introduzcan movilidad en el mercado de trabajo. Este tipo de políticas comprende esquemas como la inscripción del desempleado al Servicio Público de Empleo para desarrollar una ruta de búsqueda de empleo, iniciativas para el desarrollo y la actualización de competencias, y la instrumentación de un sistema de protección al desempleado que redunde en un mejor *matching* laboral.

En cuanto al salario mínimo, se ha identificado que su alto nivel y sistema de ajuste constituye una de las mayores distorsiones del mercado laboral colombiano, al afectar negativamente la creación formal de empleo. Por consiguiente, el CPC reitera su propuesta de que el ajuste del salario mínimo se indexe únicamente al IPC del año anterior, y que este esquema se mantenga, al menos, por los próximos cinco años.

Por su parte, y con el objetivo de reducir los niveles de informalidad, se recomienda el diseño de un esquema de sanciones que aumente el costo de ser informal. Para esto es clave el fortalecimiento del sistema de inspección, vigilancia y control del Ministerio del Trabajo y de las alcaldías locales. Se recomienda además realizar estudios de caracterización de la informalidad a nivel sector-región, con el objetivo de identificar cuellos de botella específicos que influyen en la informalidad en cada sector y de instrumentar agendas público-privadas para la formalización sectorial en el marco de

las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC).

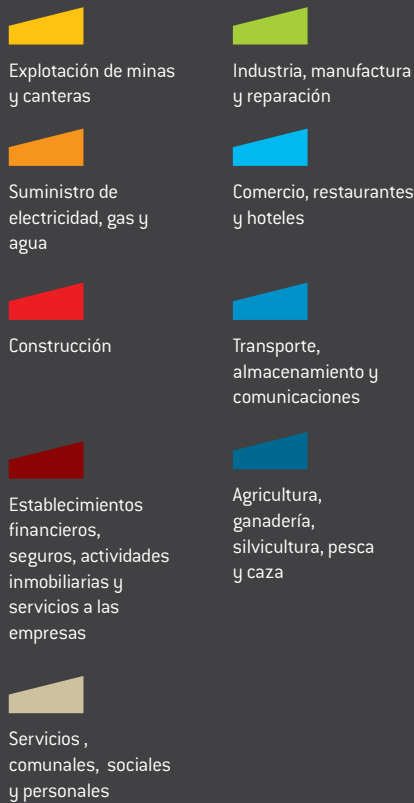
Las políticas gubernamentales que mantienen artificialmente vivas empresas que difícilmente serán competitivas son un factor adicional que limita la migración de los factores de producción. Por lo tanto, se recomienda al Gobierno revisar el inventario de políticas de apoyo empresarial para que estén dirigidas a empresas que cumplan con indicadores de desempeño, independientemente de su tamaño, y no sobre firmas que deberían desaparecer para que los factores de producción allí capturados puedan migrar hacia actividades de mayor productividad.

Finalmente, el hecho de que una proporción importante de empresas se encuentre lejos de su frontera eficiente de producción es una razón adicional que explica la dificultad de llevar a cabo un cambio estructural en el país. En este contexto, se recomienda al sector privado instrumentar agendas de productividad interna en materia de buenas prácticas en áreas como gestión, capital humano, logística, innovación, entre otras. Esta agenda privada debería contar con el acompañamiento de un servicio de extensionismo por parte del SENA en estas buenas prácticas, trabajo que se podría articular nuevamente en el marco de las CRC.

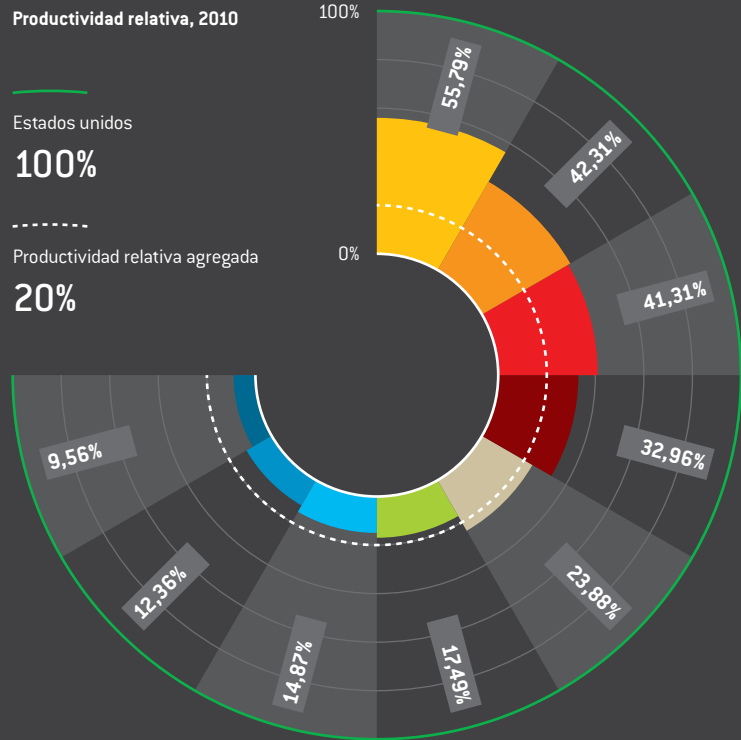


COLOMBIA PRESENTA AMPLIAS BRECHAS EN PRODUCTIVIDAD TANTO ENTRE SECTORES COMO ENTRE FIRMAS AL INTERIOR DE UN MISMO SECTOR, MOSTRANDO INEFICIENCIAS EN LA ASIGNACIÓN DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS

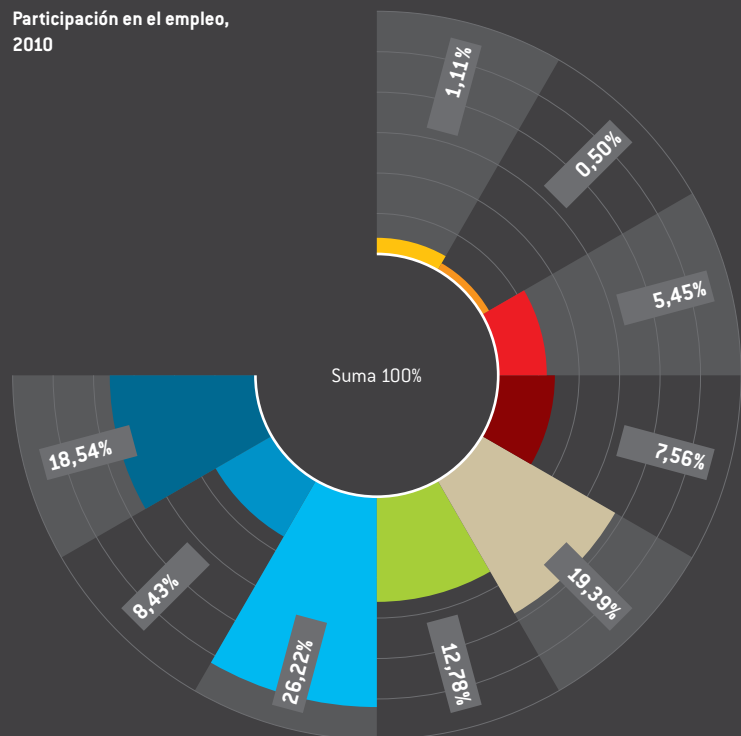
Heterogeneidad Intersectorial. Brechas en la productividad laboral por sector, Colombia (relativo a Estados Unidos), 2010.



Productividad relativa, 2010



Participación en el empleo, 2010



Nota: Productividad Laboral medida como PIB por ocupados del sector económico. Valores del PIB a precios corrientes de 2010, convertidos a PPA para una mayor comparabilidad. **Fuente:** Información para Colombia obtenida del Dane y para Estados Unidos del Bureau of Economic Analysis (BEA).



CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

El aporte de la Ciencia, Tecnología e Innovación al desarrollo económico no está en duda, como tampoco su papel de motor en una economía del conocimiento; una etapa del desarrollo que Colombia tendrá que alcanzar para crecer de forma sostenida.

Por ello, es relevante preguntarse por la situación de aspectos clave que impactan el 'ecosistema' para la innovación en el país.

La complejidad natural de un asunto sistémico, como lo es la innovación, va más allá de su interrelación con la ciencia y la tecnología, dos elementos centrales desde cualquier óptica desde la que se aborda el tema, y pasa por consideraciones —y todas las posibles relaciones entre ellas— tales como la institucionalidad para su desarrollo; la inversión pública y privada en investigación y desarrollo (ver Gráfico); la disponibilidad de infraestructura física y digital de calidad; la formación, calidad y aprovechamiento del capital humano, y el papel del sector privado, entre otros.

“Indudablemente la capacidad para innovar y llevar las innovaciones exitosamente al mercado va a ser un determinante crucial de la competitividad

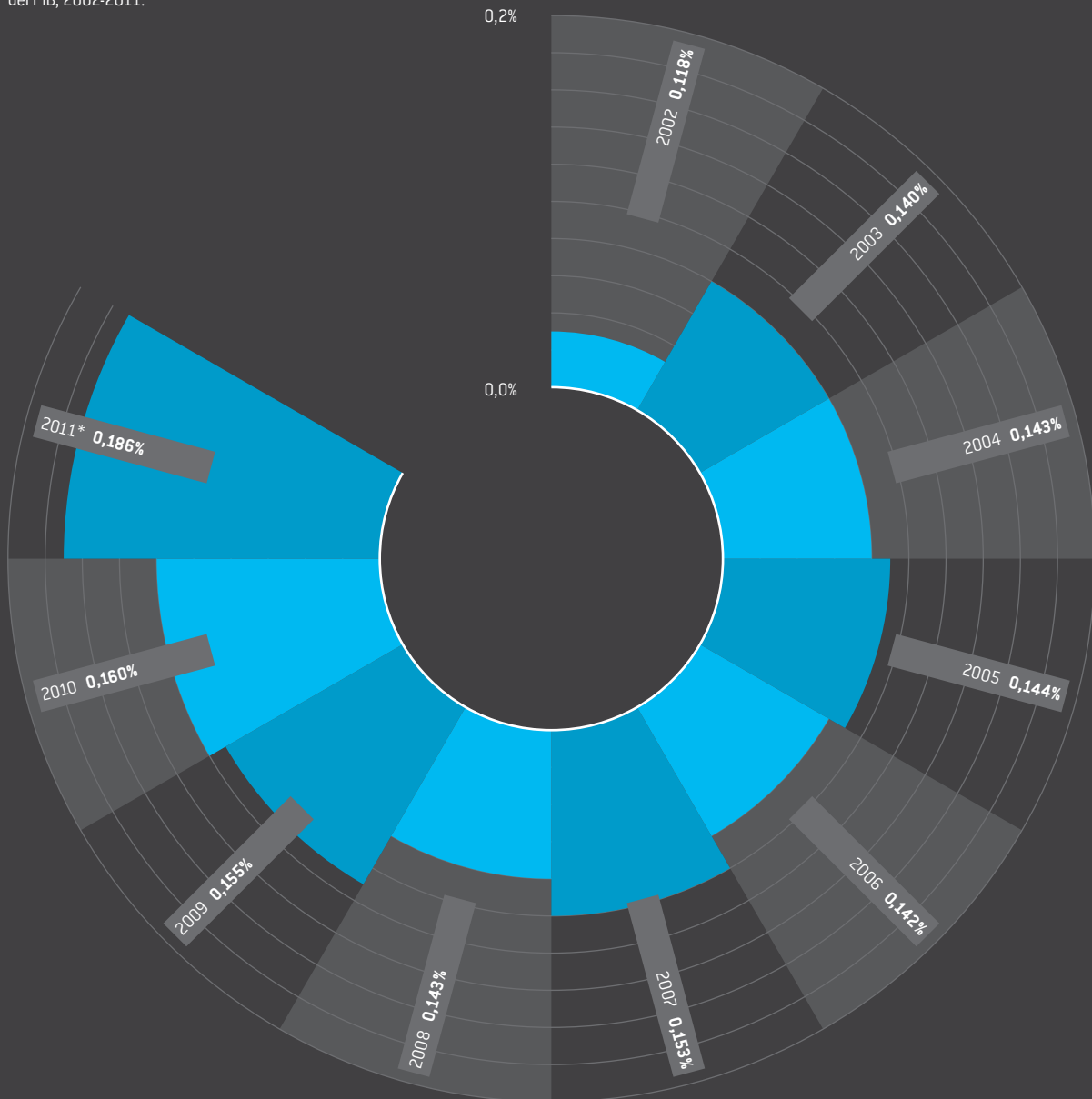
global de los países durante la próxima década”. Esta afirmación, con la que comienza un documento de la OCDE sobre pautas para una estrategia de innovación, recoge de forma sucinta el papel que juega la innovación en la ‘era del conocimiento’ y la globalización. Algo muy similar plantean la Unión Europea en su estrategia de innovación, conocida como la ‘Agenda de Lisboa’, y Estados Unidos en su iniciativa ‘Innovate America’.

El mensaje central de este tipo de esfuerzos es que las economías hacen bien al establecer una estrategia coordinada y coherente de todo el Gobierno para impulsar la innovación y aprovechar mejor su aporte al desarrollo económico y la competitividad.



LA INVERSIÓN DE COLOMBIA EN I&D HA SIDO BAJA HISTÓRICAMENTE, SITUACIÓN QUE PODRÁ CAMBIAR CON LA REFORMA DE REGALÍAS

Inversión de Colombia en I&D como porcentaje del PIB, 2002-2011.



Nota: * Estimado. Fuente: OCyT (2011).

Al país le ha tomado más de dos años emprender una estrategia en este sentido, a pesar del empeño que el DNP le prestó al tema durante buena parte de 2011, que derivó en un documento que sentaba las bases para una Estrategia Nacional de Innovación (ENI), y del renovado interés que ha tomado este asunto en esa misma institución por el mandato de conseguir el ingreso de Colombia al Comité de Política Científica y Tecnológica de la OCDE.

De hecho, la dificultad para establecer una ENI ha llevado a que no esté claro el liderazgo del DNP en materia de CTel. Por un lado, el propio presidente de la República ha buscado empoderar del tema a iNNpulsa Colombia, la unidad de desarrollo e innovación de Bancóldex, cuando en su lanzamiento la presentó como “la unidad del Gobierno creada para impulsar la locomotora de la innovación, a través del fortalecimiento del emprendimiento dinámico y la innovación empresarial como motores para la competitividad regional”.

De otro lado, desde mediados de 2012 Colciencias ha venido apropiándose del rol de líder de la ‘locomotora de la innovación’, basándose para ello en el papel que le otorga la Ley 1286 de 2009.

Es conveniente elaborar una estrategia de innovación para Colombia. Dicha estrategia debe definir un acuerdo institucional que le permita a la ‘locomotora de la innovación’ marchar con celeridad y cuyo liderazgo se ejerza desde el más alto nivel. Por ello se propone que sea el propio presidente de la República quien asuma esta responsabilidad y manifieste públicamente su compromiso con el tema de manera recurrente.

Así mismo, se recomienda definir con claridad la institución pública que cumplirá las veces de organismo rector de la estrategia. Esto último es importante, pues es crucial tener una cabeza visible que coordine y articule a las demás instituciones pertinentes para la CTel. La institución llamada a jugar este papel en el país parece ser Colciencias, tal y como se establece en la Ley 1286 de 2009, no sin antes culminar con éxito su proceso de reestructuración y dotarla de mayores recursos para que pueda cumplir a cabalidad sus funciones, lo cual incluye la contratación de más personal calificado.

Esto implica igualmente una enorme responsabilidad y un cumplimiento cabal de sus funciones para el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, máxima instancia de asesoría de Colciencias “en el diseño de la política pública relativa a ciencia, tecnología e innovación”, toda vez que entre sus responsabilidades están: sugerir los criterios para la calificación de programas y proyectos en materia de ciencia, tecnología e innovación; proponer herramientas para diseño, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; asesorar sobre programas, políticas, planes y proyectos estratégicos para el desarrollo científico y tecnológico del país que serán desarrollados por Colciencias, y velar por la elaboración permanente de indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Si bien es difícil poner de acuerdo a las comunidades científica y académica, centros de investigación, Gobierno, empresarios y al resto de la sociedad civil, el país no puede dejar pasar más tiempo

sin definir las reglas de juego con que marchará la ‘locomotora de la innovación’. Por ello, más allá de la importancia que tiene definir una Estrategia Nacional de Innovación, es necesario hacer de la innovación una política de estado que defina responsabilidades, alinee incentivos y precise las reglas del juego.

Es bienvenido el interés del Gobierno por el tema, como por ejemplo en los compromisos adquiridos en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad del país (ver Anexo del Informe), en la que se plantean siete compromisos puntuales para impulsar la innovación, con diferentes instituciones públicas encargadas de ejecutarlas, que recaen principalmente en Colciencias, pero que involucran igualmente a iNNpulsa Colombia, el DNP y la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, es aconsejable poner la innovación en el centro de la estrategia de crecimiento económico del país para sacarle todo el provecho posible a este detonante de prosperidad.



INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

El grado de competitividad de un país, sector o producto depende tanto de la eficiencia de los procesos productivos en las firmas, como de los costos que se deben asumir para trasladar los bienes desde el lugar de producción al lugar de consumo.

Así las cosas, los costos logísticos (que comprenden costos de transporte, almacenamiento y distribución) influyen de manera decidida en la competitividad de un país, sector o producto.

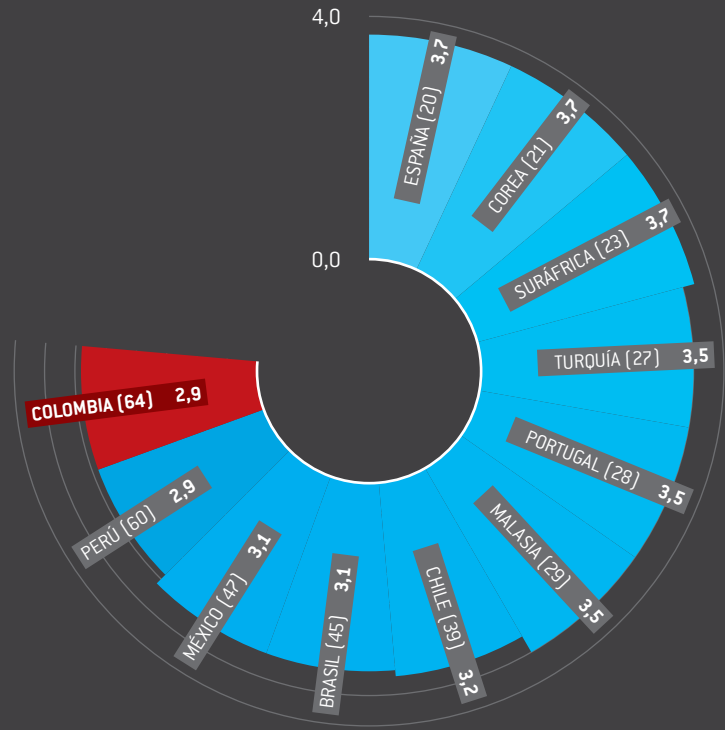
Colombia tiene un bajo desempeño logístico en comparación con países similares. De acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico (IDL) del Banco Mundial, el país ocupó el puesto 64 entre 155 países en 2012, y se ubicó último entre países de referencia. Aunque los atrasos en infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos y líneas férreas) que tiene el país explican en parte el bajo desempeño logístico, lo cierto es que existen tanqueras importantes en áreas diferentes a infraestructura –tales como la falta de competitividad del sector de transporte de carga, la inexistencia de transporte multimodal, la ausencia de plataformas logísticas y la ineficiencia en puertos y trámites de comercio exterior– que explican en buena medida la falta de competitividad logística. **Por lo tanto, se recomienda ins-**

trumentar –paralelamente a la agenda en infraestructura– una agenda integral que se articule bajo la sombrilla de “convertir el sector de transporte de carga en un sector de talla mundial”, para solucionar los cuellos de botella complementarios a la infraestructura y conseguir victorias tempranas en eficiencia logística de corto y mediano plazo.

En cuanto a la competitividad del sector de transporte de carga y de la cadena logística, se necesitarían acciones en materia de capital humano, ajustes normativos y de regulación, promoción y de infraestructura específica. En particular, se recomienda agilizar los mecanismos de chatarrización para modernizar el parque automotor y permitir que la oferta se ajuste de mejor manera a las condiciones de mercado. Para esto, se recomienda eli-

COLOMBIA PRESENTA UN BAJO DESEMPEÑO LOGÍSTICO RESPECTO A LOS PAÍSES DE REFERENCIA

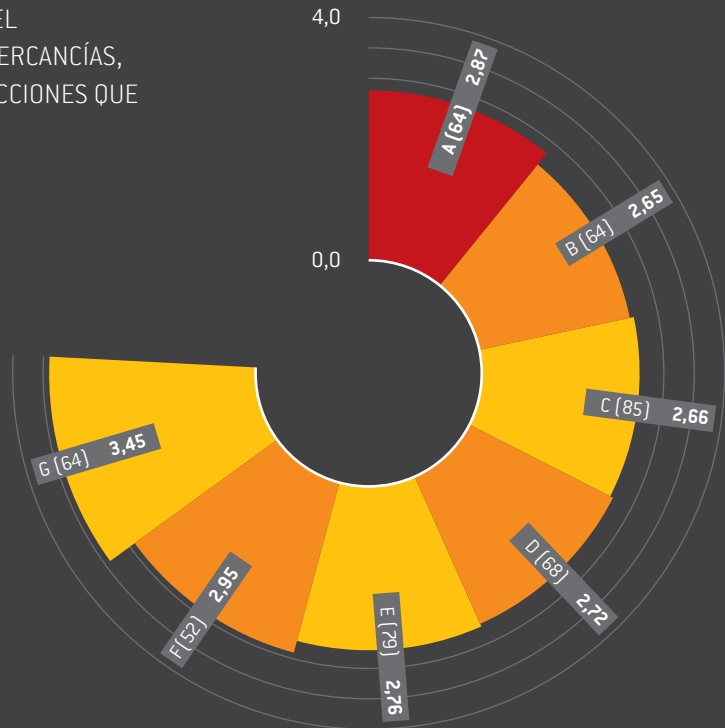
Índice de Desempeño Logístico, 2012.



Notas: 1. El índice varía entre 5 y 1, donde 5 es mejor desempeño y 1 menor. 2. Posición entre 155 países entre paréntesis. **Fuente:** Banco Mundial.

LA EFICIENCIA EN LAS ADUANAS ASÍ COMO EL SEGUIMIENTO Y LA TRAZABILIDAD DE LAS MERCANCÍAS, SON ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES RESTRICCIONES QUE ENFRENTA EL PAÍS EN MATERIA LOGÍSTICA

Colombia: Índice de Desempeño Logístico y sus componentes.



- A. Índice de Desempeño Logístico.
- B. Eficiencia y eficacia (velocidad y simplicidad) de aduanas.
- C. Capacidad de seguimiento y localización de mercancías.
- D. Calidad de la infraestructura: puertos, carreteras y TIC.
- E. Facilidad para contratar envíos a precios competitivos.
- F. Competencia y calidad de los servicios logísticos.
- G. Capacidad de los envíos de llegar a su destino a tiempo.

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



minar la póliza de chatarrización, pues no está cumpliendo su objetivo y se ha convertido en un impuesto a la entrada de nuevos vehículos. Además, se propone fijar un plazo de vida útil para los camiones y fortalecer la revisión técnico-mecánica para presionar la salida de vehículos viejos.

Adicionalmente, es importante que el sector generador de carga también asuma una corresponsabilidad en esta agenda a través, por ejemplo, de la definición de planes de mediano plazo entre generadores de carga y transportadores, y de la adopción de agendas logísticas en sus empresas que redunden en optimizaciones logísticas.

Por su parte, para impulsar el transporte multimodal se requiere diseñar una política en la materia, con base en la instrumentación de la figura de gerencias de corredores prioritarios, que tendría como objetivo buscar la forma más eficiente de transporte utilizando diferentes modos. Esta política tendría que generar además incentivos que permitan la integración –o al menos, la articulación– de las empresas de transporte de carga de los diferentes modos.

Para dinamizar el establecimiento de plataformas logísticas que sirvan como nodos de concentración de carga y de intercambio modal, se recomienda retomar la instrumentación de la Política Nacional Logística (Conpes 3547) con el fin de adecuar los incentivos a la inversión privada para el establecimiento de plataformas. Se podría utilizar la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) para atraer inversión privada a este tipo de proyectos.

Con el fin de mejorar la eficiencia en puertos y trámites de comercio exterior, se

recomienda contar con tecnología adecuada en los puertos que permita la compatibilidad entre los sistemas de información de los organismos públicos y aquellos de los actores privados, acelerar la instrumentación y la masificación de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), así como desarrollar un sistema de evaluación estadística de riesgos *ex - ante* y acelerar la instalación de mecanismos más eficientes de inspección como escáner.

Por el lado de la agenda de infraestructura propiamente, aunque el Gobierno se ha impuesto metas ambiciosas para construir más carreteras, mejorar y expandir la operación de los puertos y modernizar los aeropuertos –muchas de ellas incluidas en la nueva Agenda Nacional de Competitividad (ver Anexo del Informe)–, los avances en estos frentes han sido lentos y se corre el riesgo de no cumplir las metas propuestas. En este contexto, se recomienda que la estructuración y la ejecución de los proyectos de infraestructura bajo la Ley de APP sean lo más rápidas y eficientes posible, con el objetivo de atraer la inversión privada necesaria para cerrar las brechas de infraestructura existentes.

Por otro lado, además de una agenda del nivel nacional en materia de infraestructura, transporte y logística (IT&L), las entidades departamentales y municipales tienen un papel fundamental en esta materia, pues muchos de los cuellos de botella deben ser identificados y abordados a nivel local. En efecto, las entidades territoriales deben instrumentar una agenda transversal en materia de IT&L (que comprende el suministro de bienes y servicios públicos), así como agendas específicas para las necesida-

des concretas de sus apuestas productivas en esta materia.

Una adecuada instrumentación de estas agendas implicará una buena coordinación en varios niveles. En primer lugar, debe existir coherencia entre los Planes Regionales de Competitividad, los Planes de Desarrollo Local y los Planes de Ordenamiento Territorial. En segundo lugar, los diferentes planes locales deben estar coordinados con las políticas y metas de mediano y largo plazos trazadas por el gobierno nacional en materia de IT&L. En tercer lugar, las entidades territoriales deben diseñar agendas específicas que identifiquen y aborden los cuellos de botella que limitan la productividad de sus apuestas en esta materia. Para la identificación de talanqueras sectoriales se recomienda la utilización de procesos de *roadmapping*, mientras que para la ejecución de las agendas específicas se recomienda la definición de gerentes de sector (o *cluster*) quienes estén a cargo de articular a los actores relevantes. Tanto para abordar la agenda transversal como las agendas específicas, es importante que los departamentos usen a las Comisiones Regionales de Competitividad como espacios de articulación público-privada.

Finalmente, dada la importancia de estas agendas para la competitividad local, las entidades locales deberán conseguir recursos financieros adicionales para enfrentar los retos logísticos de su región. Para tal efecto, se recomienda ampliar los recursos de sus presupuestos de inversión, aprovechar las nuevas leyes de Regalías y de APP y diseñar una estrategia de atracción de inversión privada para financiar proyectos de IT&L en la región.



TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) constituyen el vehículo a través del cual se transfiere el conocimiento y la información, mejorando la eficiencia de los mercados y reduciendo los costos de transacción.

El impacto de la disponibilidad de infraestructura de TIC y de internet sobre el crecimiento económico es significativo, pues para el caso colombiano se estima que incrementos del 1% en el índice de infraestructura TIC y en la pe-

netración de Banda Ancha están asociados a aumentos en el PIB per cápita de aproximadamente 0,10% y 1,1%, respectivamente. De la misma manera, la evidencia empírica señala que los países que mayor uso dan a las TIC muestran niveles de productividad laboral siete veces mayor a aquellos con bajos niveles de apropiación.

Según diferentes mediciones internacionales en materia de TIC, Colombia es un país de contrastes. Por un lado, el Gobierno ofrece una amplia gama de servicios públicos en línea y dispone de información en sus sitios web para fomentar la participación ciudadana. De la misma manera, el país cuenta con una masa de ciudadanos bien capacitados. Sin embargo, Colombia presenta retrasos en infraestructura y en contenido digital,

explicados por condiciones poco favorables para el emprendimiento y la innovación. Igualmente, la penetración de las TIC es relativamente baja, pues solo un poco más del 20% de hogares cuentan con servicio de conexión a internet.

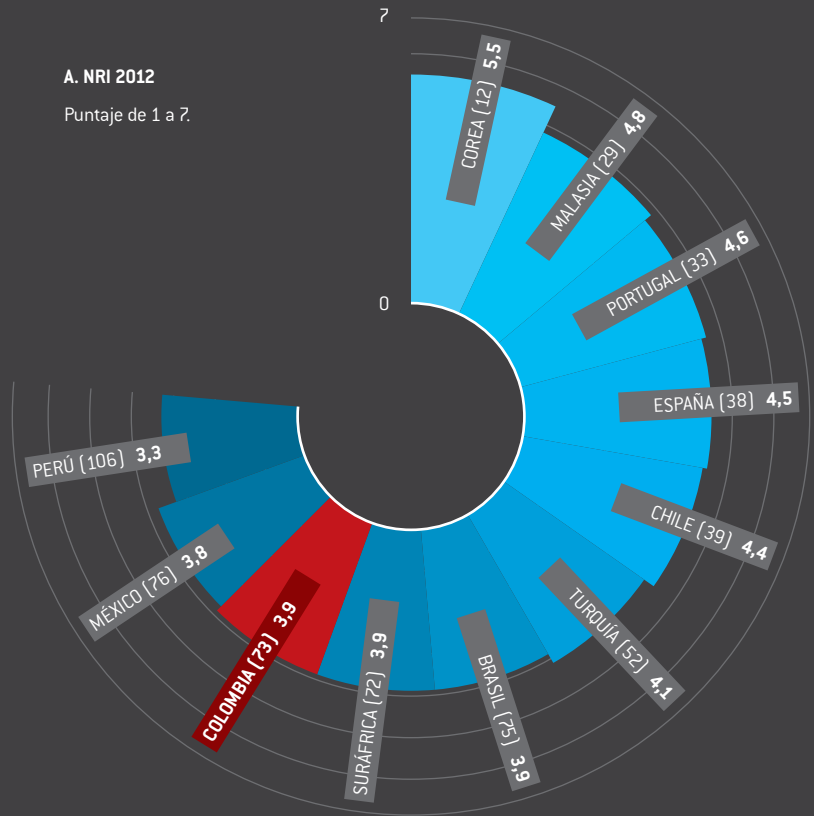
En materia de servicios de TIC en Colombia, la telefonía móvil ha registrado el mayor avance, al hacer presencia en el 89,4% de los hogares colombianos. Por el contrario, la penetración de internet es relativamente baja y presenta brechas significativas a nivel geográfico. Solo el 23,4% de los hogares tiene conexión a internet, con una diferencia alarmante entre cabeceras (29,5%) y el resto del país (2,4%). Es importante señalar que a pesar de la baja penetración de internet, Colombia ha realizado grandes esfuerzos en materia de conectividad gracias



LA CAÍDA DE COLOMBIA DE 15 PUESTOS EN EL NRI SE EXPLICA EN MAYOR MEDIDA POR LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS PILARES QUE PONEN EN EVIDENCIA LAS DEBILIDADES DEL PAÍS. LOS PUNTAJES MÁS BAJOS LOS OBTUVIMOS EN INNOVACIÓN, COSTOS, PENETRACIÓN, INFRAESTRUCTURA Y CONTENIDO DIGITAL

Índice de Preparación Tecnológica (NRI), 2012. **A.** Colombia frente a países de referencia; **B.** Colombia en los 10 pilares del NRI.

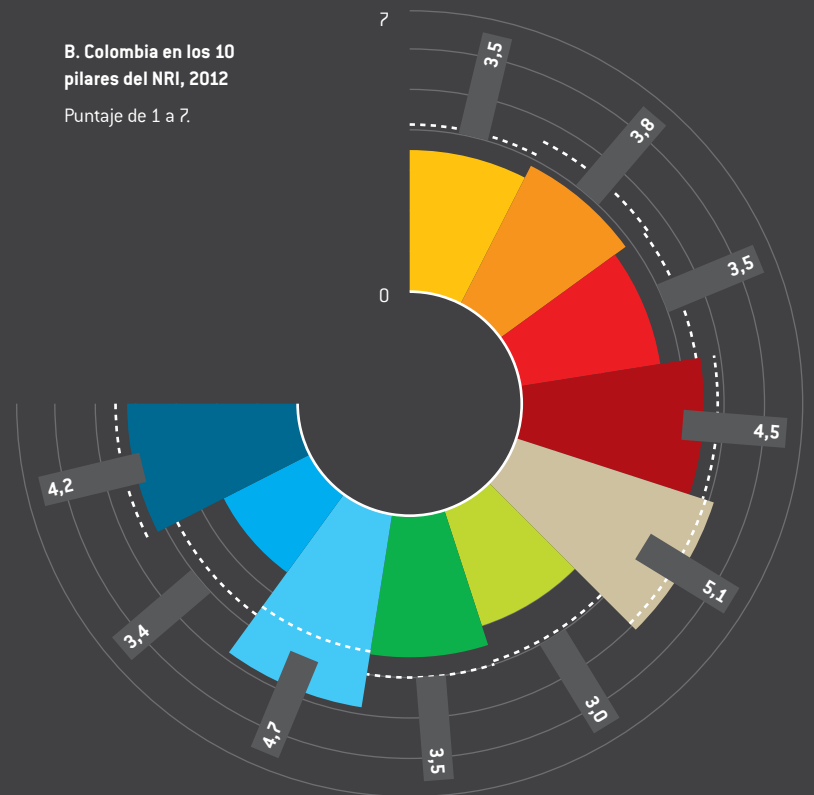
Nota: (*) Puesto entre 144 países. **Fuente:** WEF [2012].



Promedio países de referencia

- Entorno Político y Regulatorio.
- Entorno de Negocios e Innovación.
- Infraestructura y contenido digital.
- Acceso (costo).
- Habilidades.
- Uso Individual.
- Uso Empresarial.
- Uso Gubernamental.
- Impacto económico.
- Impacto Social.

Nota: El promedio de los países de referencia corresponde al promedio simple de los países representados en el panel A, exceptuando a Colombia. **Fuente:** WEF [2012].



al Plan Vive Digital posicionándose dentro de los cinco países latinoamericanos con mayor tasa de crecimiento en el número de conexiones a Banda Ancha.

A pesar de los avances en cobertura, la calidad de las conexiones, medida en términos de velocidad, es todavía baja. Efectivamente, la velocidad promedio de conexión es 183 Kbps (kilobits por segundo), muy por debajo de Chile y Brasil que presentan velocidades superiores a 4 Mbps (megabits por segundo). Por lo tanto, se recomienda acelerar la instrumentación de proyectos en los que actualmente se está trabajando, como la Red Nacional de Fibra Óptica y la instrumentación de servicios 4G (internet móvil de alta velocidad) para incrementar la velocidad del servicio. Con respecto a esto último, es importante mencionar que la subasta de espectro radioeléctrico para la operación y prestación del servicio móvil 4G es una atractiva posibilidad para fomentar la competencia en el mercado móvil del país, beneficiando a los consumidores en materia de tarifas y calidad de los servicios. Dada la importancia de esta subasta, se recomienda que este proceso cuente con el acompañamiento permanente de la Procuraduría General de la Nación y de la Superintendencia de Industria y Comercio, y se surtan todas las etapas del proceso incluidas las audiencias públicas.

Dado que el verdadero impacto de las TIC sobre la productividad depende de su uso efectivo por parte de la población, es fundamental que las políticas y acciones del país se enfoquen en incre-

mentar la apropiación y utilización de las TIC. El Plan Vive Digital incorpora medidas para incentivar la demanda, como los programas de alfabetización digital y el establecimiento de Telecentros para llevar conectividad a las áreas más apartadas. No obstante, el Plan no cuenta con metas en dimensiones clave para fomentar la demanda como velocidad, calidad y precio. Por consiguiente, se recomienda al Gobierno que el Plan Vive Digital incorpore acciones e indicadores concretos tendientes a monitorear el avance en estos aspectos.

En materia de Gobierno en línea, Colombia ha sido reconocida a nivel internacional como ejemplo de gobierno electrónico. No obstante, todavía existen dos retos en los que el Gobierno debe trabajar: desarrollo de capacidades en la sociedad y sector privado para elevar el uso efectivo del programa, y el incremento del número de entidades territoriales con desempeños altos de información en línea. Por lo tanto, es crucial replicar las convocatorias “personalizadas” que adelanta el Plan Vive Digital para el aprovechamiento de las TIC y la generación de competencias para explotar al máximo los servicios en línea ofrecidos por el Gobierno.

Adicionalmente, debe haber un mayor esfuerzo para incentivar a las empresas —particularmente las mipymes— a optimizar sus sitios web, habilitar funcionalidades que les permitan mayor interactividad con el consumidor, utilizar las distintas herramientas disponibles para publicitar online y adquirir mayor conocimiento sobre el concepto de computación en la nube. La adopción de herramientas en línea por parte del

sector productivo representará un potencial de crecimiento enorme.

Las TIC están llamadas a dar respuesta a las necesidades tecnológicas de las apuestas productivas del país y a la agenda que se ha trazado en materia de competitividad, particularmente en los sectores de educación, salud y justicia, en los que todavía falta mucho por avanzar. En el sector educativo, es crucial fomentar en la población las competencias necesarias para potenciar el uso de las TIC, por lo que se recomienda instrumentar estrategias de formación temprana, incrementar el acceso a computadores en los establecimientos educativos a través de alianzas público-privadas y diseñar un plan intensivo que incorpore el material TIC al aula de clase. En cuanto al sector salud, se recomienda acelerar la instrumentación de las Leyes relacionadas con el desarrollo de la Telesalud y con la historia única electrónica. Por su parte, en el sector justicia, se recomienda agilizar el proceso de digitalización de los archivos judiciales y la instrumentación del expediente electrónico. De otro lado, es importante recalcar que las Comisiones Regionales de Competitividad constituyen el espacio idóneo para identificar las necesidades tecnológicas que enfrentan los sectores estratégicos del país.

Finalmente, es importante destacar que las experiencias internacionales exitosas en materia de masificación de TIC se caracterizan por haber desarrollado un trabajo conjunto público-privado. Así las cosas, el sector privado colombiano debe asumir un papel activo para mejorar el acceso y el aprovechamiento de las TIC.



SISTEMA FINANCIERO

El adecuado funcionamiento del sistema financiero es una condición necesaria para incrementar la competitividad de un país, al facilitar la movilización de ahorro, la asignación eficiente de recursos y las transacciones de bienes y servicios.

El sistema financiero colombiano ha mostrado resultados positivos en los últimos años. Tanto los indicadores de inclusión financiera como los de acceso a capital han mostrado tendencias

crecientes en el mediano plazo, lo cual es señal de una mayor profundización financiera. Adicionalmente, Colombia cuenta con un sistema financiero sólido y estable gracias a las buenas prácticas del sector privado y a la expedición de regulaciones tendientes a mejorar el desempeño del sector en esta materia.

En cuanto a la inclusión financiera, es importante destacar el aumento de la oferta de puntos de contacto entre entidades y consumidores financieros, el cual se ha sustentado fundamentalmente en el crecimiento de los corresponsales bancarios (CB). La fortaleza de la oferta y su significativa cobertura geográfica (solo 11 municipios no cuentan con ningún tipo de cobertura financiera) son el primer paso para dinamizar la utilización de servicios

financieros formales por parte de la población colombiana.

A pesar de estos avances en materia de inclusión financiera, la demanda por servicios financieros en el país continúa siendo baja debido a la poca capacidad de ahorro de la población, a la alta preferencia por el efectivo y a que los productos financieros no se adaptan a las necesidades y los ingresos de la población que se encuentra por fuera del sistema financiero. Por lo tanto, es crucial que se reduzcan los costos de los productos financieros con el fin de incentivar la demanda, en particular aquellos que son generados por la expedición de regulaciones por parte del Gobierno. En este sentido, se recomienda que se instale una mesa de trabajo conformada por representantes del gobierno

nacional y del sector privado, con el fin de identificar regulaciones vigentes que impliquen sobre costos innecesarios a los usuarios del sistema financiero, así como de recomendar alternativas que cumplan los objetivos de política regulatoria y de supervisión, al menor costo posible para los usuarios financieros.

Adicionalmente, se destaca la importancia del proyecto de Ley “Pague fácil-pague digital”, el cual tiene el objetivo de incrementar la inclusión financiera a través de la utilización de tecnologías con alta penetración y de procesamiento de información. Este proyecto de Ley es fundamental para acercar a gran parte de la población al sistema financiero formal a través de la oferta de servicios transaccionales con costos reducidos. Este acercamiento debe ser aprovechado por las entidades financieras para conocer de mejor manera a estos clientes y así poder ofrecer en el mediano y el largo plazo productos pasivos y activos que se ajusten a sus necesidades y capacidad de pago. De la misma manera, para que este proyecto de Ley sea exitoso, debe promover la competencia entre los prestadores del servicio de pagos digitales (tanto entidades financieras como operadores móviles), con el fin de disminuir los costos al usuario final. En este contexto, se necesita una regulación adecuada que cumpla los objetivos de política y que, al mismo tiempo, permita el incremento de la demanda por servicios financieros.

En cuanto al acceso a capital, el capítulo analiza el papel de: i) los fondos de capital privado y de *venture capital* (FCP/FVC), ii) el crédito bancario y iii)

el mercado de capitales. En lo relacionado con los FCP/FVC se concluye que a pesar de que esta industria se ha desarrollado de manera significativa en los últimos años, Colombia sigue presentando rezagos en áreas clave para impulsar más decididamente esta industria frente a países líderes de la región. Adicionalmente, se ha identificado que existe una escasez de financiamiento para las empresas que se encuentran en etapas tempranas de desarrollo. Por lo tanto, se recomienda que los esfuerzos del Gobierno se enfoquen en la construcción de un ‘ecosistema’ que dinamice la canalización de recursos financieros, a través de los FCP/FVC, hacia iniciativas empresariales emprendedoras de alto impacto. De la misma forma, se recomienda evaluar la pertinencia de instrumentar incentivos diferenciales a los FCP/FVC e inversionistas ángeles que se enfoquen en empresas en etapas tempranas, debido a que estas inversiones implican mayores riesgos y costos.

Por su parte, se identificaron normas y regulaciones que, al incrementar el costo de intermediación del sistema financiero y al no incentivar la rivalidad y la competencia entre las diferentes entidades, limitan la demanda por crédito bancario por parte del sector productivo, en particular de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Entre estas regulaciones se encuentran las inversiones forzadas a las que está sujeto el sistema financiero, el monopolio que por Ley ejerce el Banco Agrario en materia de depósitos judiciales, y los límites a la tasa de interés. Así, se recomienda conformar una comisión para analizar los potencia-

les efectos de estas regulaciones sobre la competencia y la eficiencia en el sistema financiero, con el objetivo de recomendar el mantenimiento, la modificación o la eliminación de estas regulaciones.

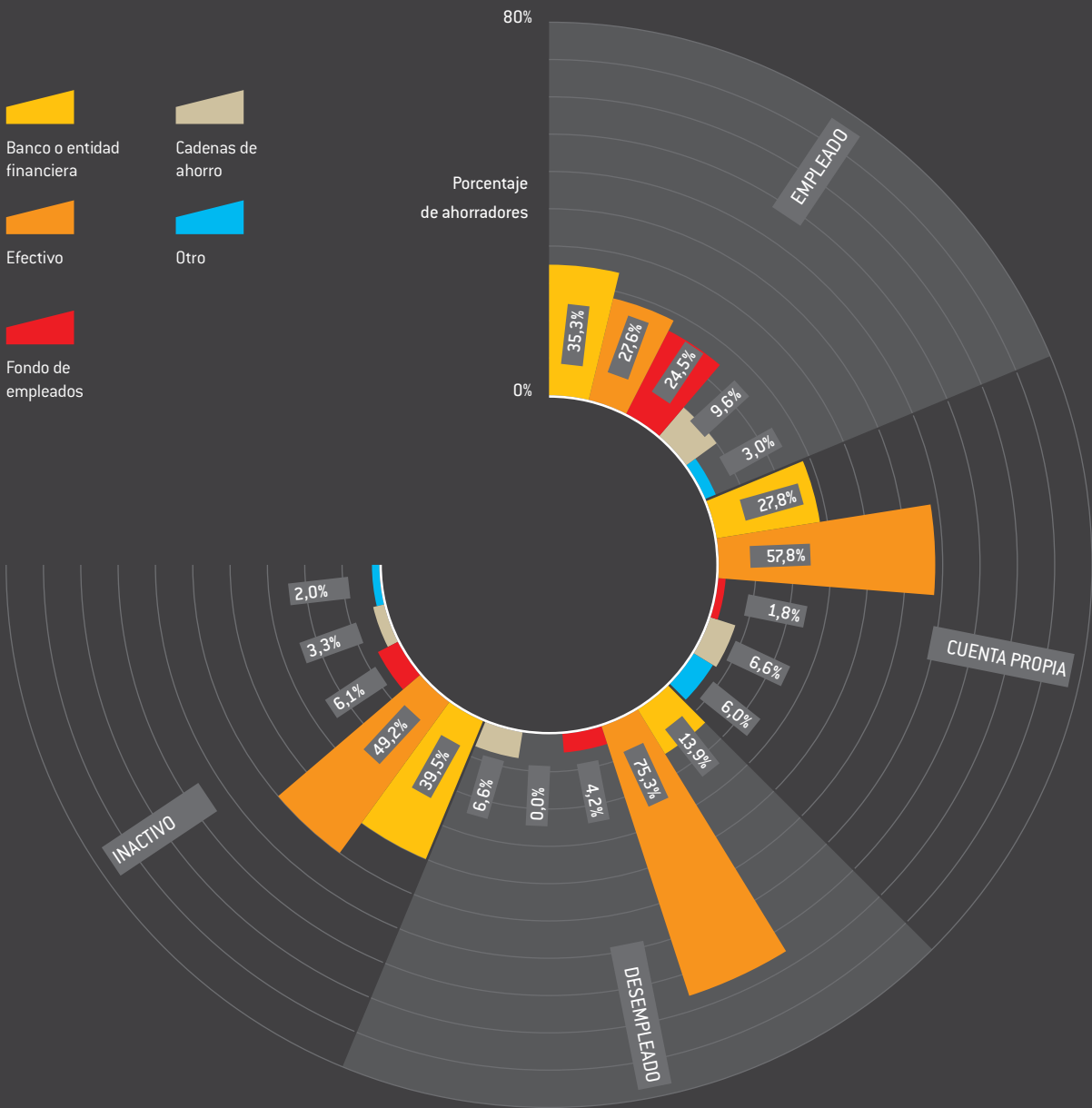
De otro lado, se concluye que la expansión que ha tenido el mercado de capitales en los últimos años no es suficiente para que la profundización de este mercado esté al nivel de los países de referencia. Aunque el gobierno nacional ha sacado adelante regulaciones que solucionan cuellos de botella puntuales, todavía no ha definido una política integral de promoción del mercado de capitales con objetivos de largo plazo, acciones concretas y una coordinación entre entidades. Por lo tanto, se recomienda priorizar la expedición de un documento Conpes sobre la estrategia de largo plazo para la promoción del mercado de capitales. Dado que el cumplimiento de los objetivos de largo plazo para el mercado de capitales probablemente implique reformas regulatorias estructurales (como la actualización de los regímenes cambiario y tributario), el documento Conpes es esencial para facilitar la negociación entre las entidades públicas.

Finalmente, y dada la importancia de la educación económica y financiera para el desarrollo del sistema financiero, se recomienda que el gobierno nacional evalúe el documento “Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera” propuesto por varias entidades en 2010, realice los cambios que crea conveniente e instrumente lo antes posible una estrategia comprensiva y de largo plazo que permita maximizar el impacto de las iniciativas de las entidades participantes.



LA PREFERENCIA POR EFECTIVO COMO MECANISMO DE AHORRO ES SIGNIFICATIVA ENTRE DESEMPLEADOS, CUENTA PROPIA E INACTIVOS

Porcentaje de ahorradores por tipo de ocupación y mecanismo de ahorro, 2010.



Fuente: Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA), Boletín de Divulgación ELCA No.1, Universidad de los Andes, junio de 2012.



SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema tributario juega un papel fundamental en la competitividad de un país, al impactar directamente en las decisiones de inversión del sector privado y en los niveles de desigualdad.

Aunque el recaudo tributario ha crecido de manera importante en los últimos años –gracias al buen crecimiento de la economía, a la “minirreforma tributaria” de 2010, y a las medidas tomadas por la DIAN para controlar la evasión y la elusión–, resulta insuficiente ante la nece-

sidad de una agenda de competitividad como la planteada en este Informe. Si el país realmente quiere mejorar su potencial de crecimiento, será necesario incrementar el recaudo fiscal.

En este contexto, el capítulo realiza un análisis sobre los principales impuestos nacionales y territoriales y plantea recomendaciones que contribuirían a mejorar el desempeño del sistema tributario colombiano. Es importante señalar que en el momento de cierre de edición de este capítulo se tuvo conocimiento del proyecto de Ley sobre reforma tributaria que presentó el Gobierno, el cual incluye varios elementos en línea con las propuestas planteadas por el Consejo Privado de Competitividad. En este sentido, este capítulo podría nutrir la discusión del proyecto. El

capítulo analiza el cumplimiento de los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad por parte de los principales tributos de los órdenes nacional, departamental y municipal. Adicionalmente, el capítulo incluye un análisis sobre algunas figuras que afectan el desempeño tributario del país, como las zonas francas y los contratos de estabilidad jurídica.

En cuanto a tributos del nivel nacional, se destaca el análisis sobre los impuestos IVA, renta y patrimonio. La productividad del IVA en Colombia –entendida como la relación entre el recaudo efectivo como porcentaje del PIB y el recaudo potencial– es relativamente baja y es explicada en gran parte por una cantidad innecesaria de tarifas y por la existencia de múltiples exenciones y

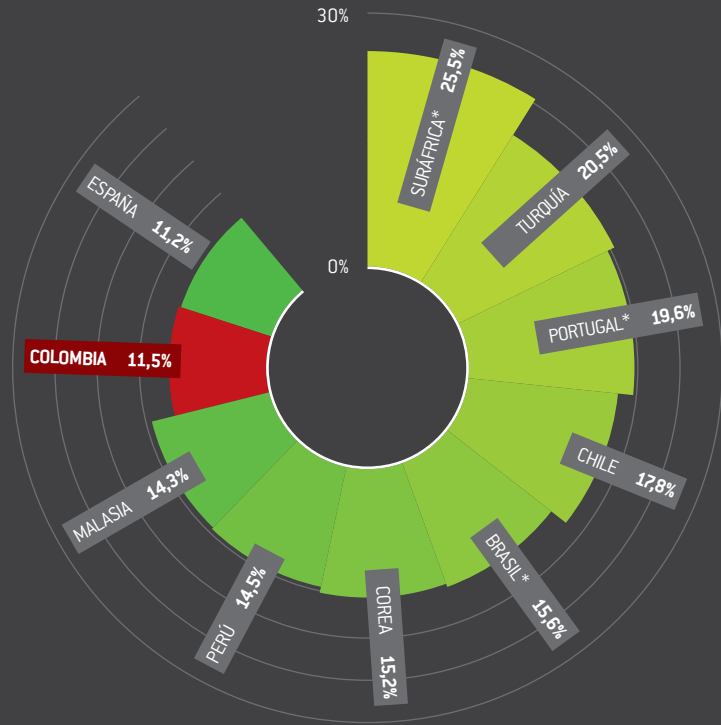


COLOMBIA PRESENTA UNA DE LAS MENORES TASAS DE RECAUDACIÓN CON RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA

Tasa de recaudación impositiva (% del PIB), 2010.

* Información de 2009. **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.

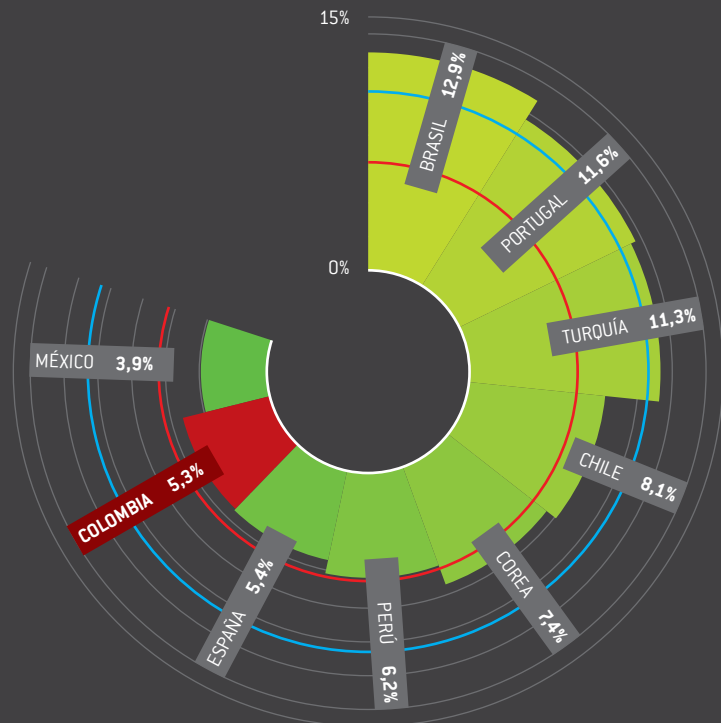
Fuente: Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas y archivos de datos, y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la Ocde.



LUEGO DE MÉXICO, EL IVA EN COLOMBIA COMO PORCENTAJE DEL PIB ES EL MÁS BAJO EN RELACIÓN CON PAÍSES DE REFERENCIA

Impuestos sobre bienes y servicios (IVA) como porcentaje del PIB.

Promedio Ocde: **10,6%**
 Promedio Latinoamérica: **6,4%**



Nota: Información sobre gobiernos centrales o generales según aplica el caso. **Fuente:** Cepal y cálculos CPC en base a información de la Ocde y Banco Mundial.

exclusiones. Entre las recomendaciones sobre el IVA se destaca la de reducir el número de tasas de IVA a dos niveles: 0% para los bienes y servicios que sean exportados y consumidos en el exterior, y 18% para todos los demás bienes y servicios. Adicionalmente, se recomienda la exclusión de algunos bienes y servicios en función de su importancia económica y social. Estos 2 puntos adicionales en el IVA compensarían la eliminación del ICA, como se explica más adelante. Para evitar el impacto negativo de esta medida en las familias de bajos ingresos, se propone devolver el costo adicional generado por esta estructura del IVA a los hogares que pertenecen a los niveles 1 y 2 del Sisbén, a través de transferencia directa utilizando el sistema operativo del programa Familias en Acción. Adicionalmente, con el objetivo de evitar una reducción del recaudo, se recomienda crear un nuevo impuesto al consumo para los bienes de lujo, el cual sería igual a la diferencia entre la tarifa propuesta del 18% y la tarifa actual.

En cuanto al impuesto de renta de personas naturales, se recomienda reducir el umbral a partir del cual las personas comienzan a tributar a cuatro salarios mínimos. Esta modificación acercaría al país a estándares internacionales en la materia. Adicionalmente, se recomienda reducir las exenciones y los beneficios que favorecen a personas de ingresos altos. En cuanto a la renta corporativa, se recomienda reducir la tarifa de renta del 33% al 20%, e introducir un impuesto a la repartición de dividendos con una tasa máxima del 30% (descontado el impuesto pagado por la empresa). Estas propuestas generarían

un incentivo a la reinversión de utilidades y al mismo tiempo implicarían una caída del 5% en la tasa impositiva integrada. Adicionalmente, se presentan recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la deducción tributaria para proyectos de ciencia y tecnología (establecida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo), así como para incentivar la oferta de financiación –por parte de las industrias de inversionistas ángeles y fondos de capital de riesgo– hacia proyectos de innovación y emprendimiento de alto impacto que se encuentren en etapas tempranas de desarrollo.

Por su parte, el impuesto al patrimonio distorsiona las decisiones de inversión al incentivar el enanismo económico en la medida en que estimula a las empresas a crecer hasta cierto punto, con el fin de no sobrepasar los umbrales a partir de los cuales son sujetas de este impuesto. En este sentido, y con el propósito de eliminar este efecto distorsionante sobre la capitalización y la inversión empresarial, se propone ampliar la base de personas naturales que son sujetas de este impuesto y eliminar esta obligación para las personas jurídicas. De acuerdo con estudios, estas modificaciones tendrían un efecto neutro en el recaudo del impuesto.

En cuanto a los impuestos del nivel departamental, el capítulo incluye recomendaciones que mejorarían el desempeño de tributos como el impuesto a cerveza y licores, el impuesto de registro y anotación y el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco. Se destaca la recomendación de eliminar el monopolio de licores, con el fin de incrementar la eficiencia en este mercado y aumentar

el recaudo tributario. En cuanto al impuesto de registro y anotación, y con el objetivo de generar mayor recaudo, se propone financiar la actualización de los registros catastrales con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías. En relación con el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, se recomienda analizar un incremento al impuesto específico, con el fin de desincentivar el consumo de estos productos que generan externalidades negativas.

De la misma manera, se analizaron el ICA y el impuesto predial, los dos tributos más importantes a nivel municipal. Se evidencia que el ICA presenta dificultades de instrumentación y de interpretación que generan distorsiones como la doble tributación. Por lo tanto, se recomienda eliminar el ICA y reemplazar este flujo de ingresos tributarios por el aumento de 2 puntos porcentuales del IVA. Se propone que el Gobierno sea el encargado de girar los recursos a los municipios de manera proporcional al recaudo del ICA correspondiente a los diez últimos años. En cuanto al impuesto predial, se recomienda que los municipios y departamentos trabajen conjuntamente para actualizar los catastros, con el objetivo de acercar los valores catastrales a los comerciales y así aumentar el recaudo.

Finalmente, el capítulo realiza unas reflexiones sobre la importancia del papel de las entidades territoriales en materia tributaria, por lo que se recomienda el fortalecimiento de sus capacidades institucionales en materia de gestión de recaudo y mejoras en gobernanza y rendición de cuentas en materia tributaria.



PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

La existencia de rivalidad y de competencia empresarial es una fuente fundamental de eficiencias dinámicas, que redundan en mayor competitividad y crecimiento económico.

En efecto, la evidencia señala que los sectores productivos con alta rivalidad y competencia entre firmas tienden a ser más innovadores y, por lo tanto, a beneficiar más a los consumidores mediante la oferta de bienes más baratos y de mejor calidad.

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ha presentado avances

significativos en promoción y protección de la competencia en los últimos años. Entre estos avances se destaca el aumento sustancial del número de investigaciones y decisiones en materia de prácticas comerciales restrictivas de la competencia, la participación de la SIC como observador en el Comité de Competencia de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y la creación de una División de Estudios Económicos dentro de la SIC con el objetivo de adelantar investigaciones sobre mercados específicos y diseñar estrategias para la promoción de la competencia, entre otros.

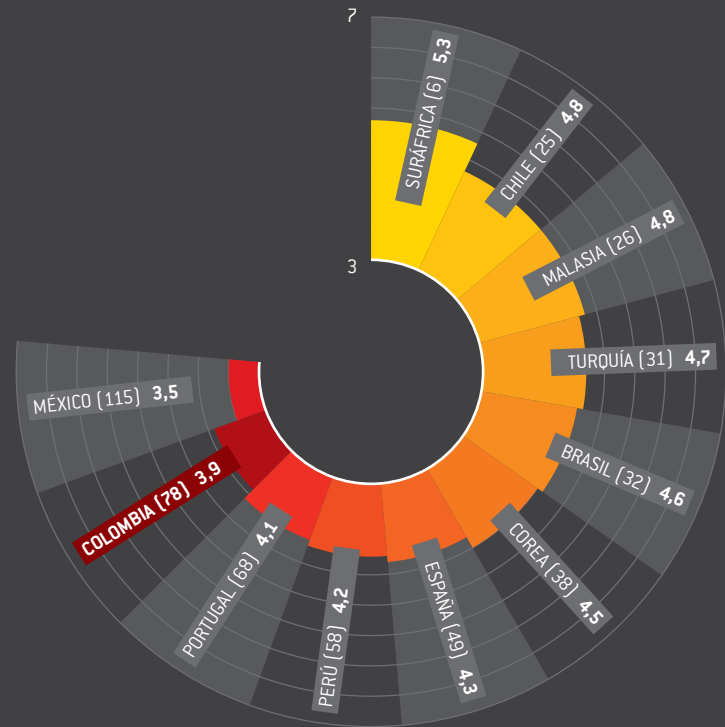
A pesar de estos importantes avances, todavía existen múltiples aspectos sobre los cuales se debe trabajar para promover una mejor política de compe-

tencia en Colombia. Este capítulo se enfoca en tres aspectos que se destacan por su relevancia, su pertinencia y su impacto: i) las modificaciones a la estructura institucional de la SIC, ii) la reforma al régimen de abogacía de la competencia y su adecuación a los estándares de la OCDE y iii) la reconsideración del régimen de excepciones a la aplicación de las normas de libre competencia.

El rediseño de la estructura institucional de la SIC es necesario para incrementar su efectividad a través del otorgamiento de mayor independencia y autonomía. *Por lo tanto, se recomienda que las decisiones de la SIC sean tomadas de manera colegiada –y no unipersonal en cabeza del Superintendente, como ocurre actualmente– por personas idóneas elegidas por períodos*

LOS EMPRESARIOS CONSIDERAN QUE LA POLÍTICA ANTIMONOPOLIO TIENE POCa INFLUENCIA SOBRE LA PROMOCIóN DE LA COMPETENCIA EN COLOMBIA

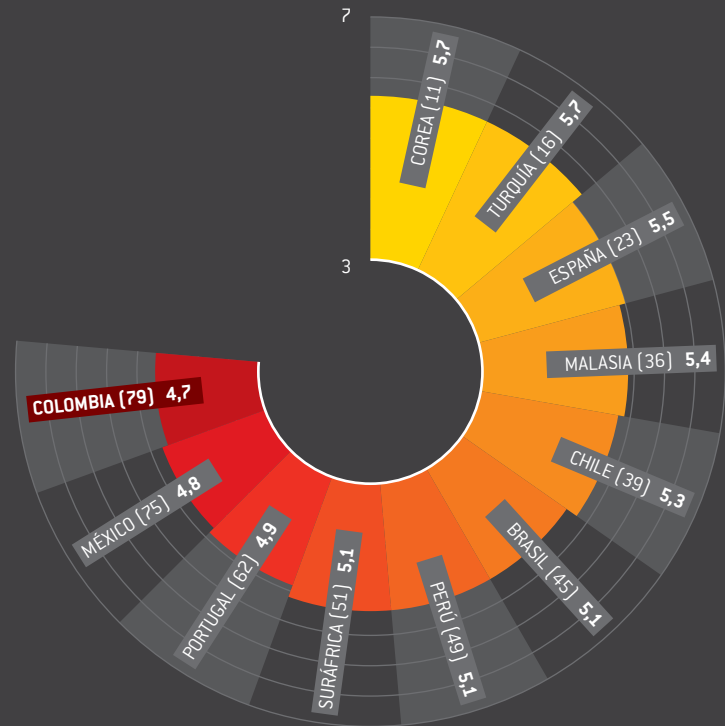
Percepci3n de la efectividad de la pol3tica antimonopolio.



Nota: Se les preguntó a los encuestados ¿Hasta qué punto la política antimonopolio promueve la competencia en su país? (1 = no promueve la competencia; 7 = [promueve la competencia efectivamente]).
Fuente: WEF (2012).

LOS EMPRESARIOS CONSIDERAN QUE EL GRADO DE RIVALIDAD ENTRE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS ES RELATIVAMENTE BAJO

Percepci3n de la intensidad de la competencia local.



Nota: Se les preguntó a los encuestados ¿Cómo evalúa la intensidad de competencia en el mercado local de su país? (1 = limitada en la mayoría de industrias); 7 = [intensa en la mayoría de industrias].
Fuente: WEF (2012).



de tiempo fijos y escalonados, cuyas causales de remoción estén expresamente señaladas en la Ley y sin posibilidad de reelección. Adicionalmente, y con el fin de incrementar el respeto por el debido proceso, se recomienda propender por una división entre la dependencia encargada de investigar las conductas anticompetitivas y aquella encargada de juzgarlas.

De la misma manera, se recomienda fortalecer el recurso humano especializado de la SIC, para desarrollar los estudios e investigaciones económicos pertinentes dentro de la entidad y así depender cada vez menos de la asistencia de consultores externos. Lo anterior mejoraría las capacidades del equipo humano de la SIC y redundaría en mejores resultados de las investigaciones que por prácticas comerciales restrictivas realice la entidad.

Por su parte, la abogacía de la competencia es una herramienta utilizada nacional e internacionalmente para proteger y promover la rivalidad en los mercados. Su ejercicio por parte de una Agencia de Competencia comprende, entre otras actividades, revisar, comentar y hacer recomendaciones sobre Leyes, regulaciones y cualquier norma jurídica nacional o regional vigente o por expedir (en proyecto), que puedan afectar la libre competencia en los mercados con el fin de modificarlas o eliminarlas del ordenamiento jurídico. Estas actividades, según la OCDE, son fundamentales para el desarrollo económico de un país, pues evitan que el marco legal o regulatorio de un Estado desincentive u obstaculice la rivalidad y la competencia empresarial.

Las normas colombianas sobre esta materia no están en línea con las recomendaciones de la OCDE, y su impacto es relativamente bajo. En efecto, solo existen mecanismos formales para que la SIC analice, conceptúe y emita recomendaciones sobre proyectos de regulación provenientes de entidades del orden nacional. De esta manera, no es posible analizar y conceptuar sobre proyectos de regulación de otras entidades públicas o sobre el stock de regulaciones o leyes vigentes que restringen la competencia en el país, ni tampoco sobre proyectos de Ley que a futuro pretenda expedir el Congreso. Por lo tanto, se recomienda establecer dentro de las funciones de la SIC evaluar el efecto sobre la competencia que tienen leyes y regulaciones vigentes o por expedir, con el objetivo de proponer su no expedición, su modificación o eliminación del ordenamiento jurídico, en caso de ser anticompetitivas. Adicionalmente, se recomienda que la SIC tenga el mandato expreso de demandar ante las cortes colombianas regulaciones restrictivas de la libre competencia que son contrarias a la Constitución.

Así mismo, se recomienda instrumentar un programa de revisión de Leyes y regulaciones vigentes que puedan restringir la competencia, con el objetivo de recomendar su modificación o eliminación.

De otro lado, el régimen de excepciones a la aplicación de las normas de competencia puede ser mejorado en dos aspectos. En primer lugar, este régimen otorga a autoridades sectoriales diferentes a la SIC la facultad de evaluar integraciones potencialmente competitivas en los sectores aeronáutico y financiero.

Esta descentralización de competencias es inconveniente porque genera inconsistencias en la aplicación de la política de promoción de competencia en los diferentes sectores. Por lo tanto, se recomienda otorgar la competencia a la SIC para evaluar ex ante las integraciones en estos sectores, con la asistencia permanente de la Aerocivil y la Superintendencia Financiera, según el caso, para tener en cuenta las características especiales de estos sectores.

En segundo lugar, la Ley permite a productores agrícolas realizar acuerdos anticompetitivos si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que son apropiados para cumplir otros objetivos de política pública. De la misma manera, la Ley de competencia exceptúa de su cobertura ciertos mecanismos de protección agrícola como los Fondos de Estabilización de Precios (FEPs). A pesar de que existen objetivos de política agrícola que fundamentan estas excepciones, la promoción de este sector no se debe obtener a expensas de la competencia empresarial y del bienestar de los consumidores. En este contexto, se recomienda replantear la política de excepciones a la aplicación de derecho de competencia al sector agrícola y, en especial la eliminación de los FEPs, para adoptar otro tipo de políticas públicas menos nocivas para el mercado pero que también cumplan con sus objetivos de promover la productividad agrícola y de protección a los productores de la volatilidad de precios que caracteriza este sector.



JUSTICIA

La innegable correlación positiva entre el nivel de seguridad jurídica y el grado de competitividad de un país pone de presente la importancia de contar con una administración de justicia eficiente que resuelva conflictos de manera transparente.

Infortunadamente, Colombia es uno de los países con peores niveles de seguridad jurídica, de acuerdo con mediciones internacionales como el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mun-

dial, el Anuario de Competitividad del *Institute for Management Development* y el *Doing Business* del Banco Mundial. Si bien estas mediciones no son concluyentes –en la medida en que son construidas principalmente con base en encuestas de percepción–, sí constituyen un indicio sobre la mala situación de la justicia colombiana.

En 2011 y en lo corrido de 2012, se aprobaron en el país tres reformas legislativas que, de ser adecuadamente instrumentadas, pueden impactar positivamente el desempeño de la Rama Judicial y resultar en mejores índices de seguridad jurídica. Se trata de la aprobación del Código General del Proceso (CGP), el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPA) y el Estatuto de

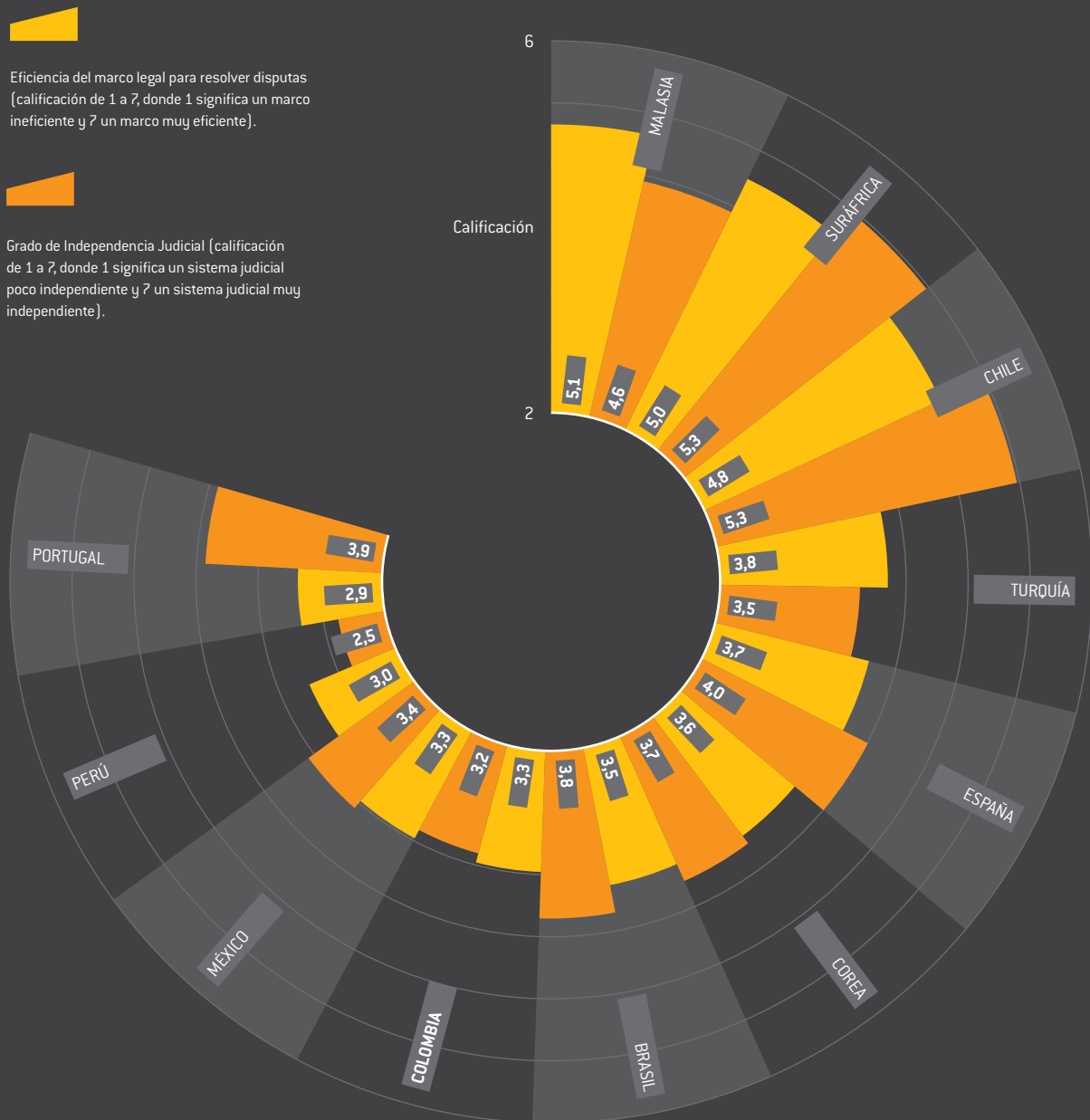
Arbitraje Nacional e Internacional (EA). En términos generales, las tres normas simplifican y flexibilizan los procedimientos judiciales y arbitrales, adecúan la normatividad colombiana a ciertas tendencias internacionales y a las decisiones de las Altas Cortes, privilegian los trámites orales sobre los escritos, e incentivan el uso de tecnologías de la información, entre otros objetivos.

Sin embargo, la aprobación de estas reformas no garantiza un mejor desempeño del sistema judicial si no se acompañan con medidas adicionales para garantizar su eficacia. Por un lado, el éxito del CGP y del CPA dependerá de la inversión en infraestructura que realice el Gobierno para su instrumentación, y del buen manejo que de los recursos realice el Consejo Superior de la Judicatura



COLOMBIA AÚN MUESTRA INEFICIENCIAS EN SU MARCO LEGAL PARA RESOLVER DISPUTAS Y BAJOS GRADOS DE INDEPENDENCIA JUDICIAL

Eficiencia del marco legal para resolver disputas. Grado de Independencia Judicial.



Fuente: WEF (2012).

[CSJ]. Por esta razón, se recomienda al Gobierno crear una comisión interdisciplinaria de expertos que realice una evaluación jurídica, económica y financiera, que determine cuáles son las necesidades reales y así realizar las inversiones en infraestructura necesarias para su correcta instrumentación. Del otro, se recomienda realizar una evaluación de impacto del EA en el transcurso de dos años, para determinar si aumentaron o no las tasas de utilización del arbitraje nacional por parte de ciudadanos y empresas. Esto permitirá saber si, a pesar de la aprobación de esta reforma, persisten cuellos de botella que desincentivan a las partes a acudir a tribunales arbitrales que deben ser solucionados.

A pesar del avance que representa la aprobación de estas tres reformas, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) ha identificado cuatro aspectos del sistema judicial colombiano que afectan la competitividad de las empresas y del país. Estos cuatro aspectos son: i) la inseguridad jurídica materializada en la imposibilidad de prever resultados de un proceso, los efectos de una norma jurídica o la interpretación de un juez, ii) la dificultad de encontrar en el arbitraje colombiano un mecanismo verdaderamente alternativo, iii) el desbordamiento del uso de la acción de tutela y iv) la ineficiencia de los procesos judiciales.

En cuanto a la inseguridad jurídica, esta se manifiesta por la existencia de múltiples recursos o garantías que permiten a la parte vencida continuar con el proceso judicial. En particular, la posibilidad de interponer acciones de tutela contra providencias judiciales no solo es redundante, sino que alarga los proce-

dos y promueve la inseguridad jurídica y la ineficiencia. Por esta razón, se recomienda al Gobierno y al Congreso eliminar, mediante reforma constitucional, el mecanismo de tutela contra sentencias judiciales del ordenamiento jurídico, para que sean los jueces de instancia, y no jueces de tutela, los encargados de resolver finalmente las disputas. En caso de no eliminarse esta figura, se recomienda su regulación y su limitación, de forma que tenga que ser interpuesta en un plazo determinado, por intermedio de abogado y solo cuando no exista ningún otro mecanismo judicial.

De la misma manera, y para disminuir la inseguridad jurídica generada por la existencia de numerosas interpretaciones sobre una misma norma, se recomienda introducir una fórmula correctiva o de reemplazo a la excepción de constitucionalidad, consistente en la posibilidad de que el juez interrumpa el proceso cuando tenga dudas sobre la constitucionalidad de la norma aplicable, y someta a consideración de la Corte Constitucional tal duda, que decidiría con efectos erga omnes (generales) sobre la constitucionalidad de la norma. De la misma manera, y con el fin de que exista una sola interpretación jurídica sobre una misma norma, se recomienda el establecimiento constitucional de un sistema de precedentes en el que los jueces de inferior jerarquía deban seguir las interpretaciones de jueces de superior jerarquía.

En cuanto al arbitraje colombiano, se ha identificado que la opción de interponer tutelas contra laudos arbitrales elimina todos sus beneficios y seguridades, lo cual desincentiva su uso. Por esta

razón, se recomienda eliminar constitucionalmente la posibilidad de interponer tutelas en contra de laudos arbitrales.

Por su parte, la utilización inadecuada y arbitraria de la acción de tutela es uno de los grandes problemas del sistema judicial. En este contexto, se recomienda realizar un estudio técnico en el que se determine la fuente principal de la sobreutilización de la acción de tutela, con el objetivo de realizar una modificación constitucional en la que se limite su uso, de forma que se convierta en un mecanismo realmente excepcional. Esta reforma debería tener en cuenta estrategias para descongestionar los despachos judiciales, como la creación de jueces de tutela especializados.

Finalmente, y ante los problemas de ineficiencia del CSJ, se considera pertinente eliminar dicha corporación y reemplazarla por otro organismo que cuente con la institucionalidad necesaria para garantizar la escogencia de personas idóneas con perfil gerencial para administrar la justicia y disciplinar a los jueces. Adicionalmente, la agilización de la resolución de procesos judiciales requerirá de una readecuación del mapa judicial, de la especialización de los jueces y de la repartición de procesos por materias específicas.



CORRUPCIÓN

Según estudios llevados a cabo por el Banco Mundial, el fenómeno de la corrupción afecta, entre otras, la estabilidad macroeconómica, la inversión extranjera directa, el desarrollo de la pequeña empresa y la superación de la pobreza.

Estos efectos perversos de la corrupción se materializan por medio del desperdicio de recursos que, sin corrupción, podrían ser invertidos productivamente.

Adicionalmente, altos niveles de corrupción desincentivan la participación de empresas competitivas en procesos de selección pública o privada y, por consiguiente, el país asume mayores costos para desarrollar cualquier tipo de obra o para adquirir bienes y servicios que demanda el Estado.

De acuerdo con diferentes índices internacionales, Colombia presenta serios rezagos en materia de corrupción, a pesar de los múltiples esfuerzos que ha hecho el país. Según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (FEM), Colombia se ubica entre el puesto 83 y el 130 (entre 144 países) en diferentes variables relacionadas con la corrupción, lo cual demuestra los altos niveles de corrupción del país. Esta ten-

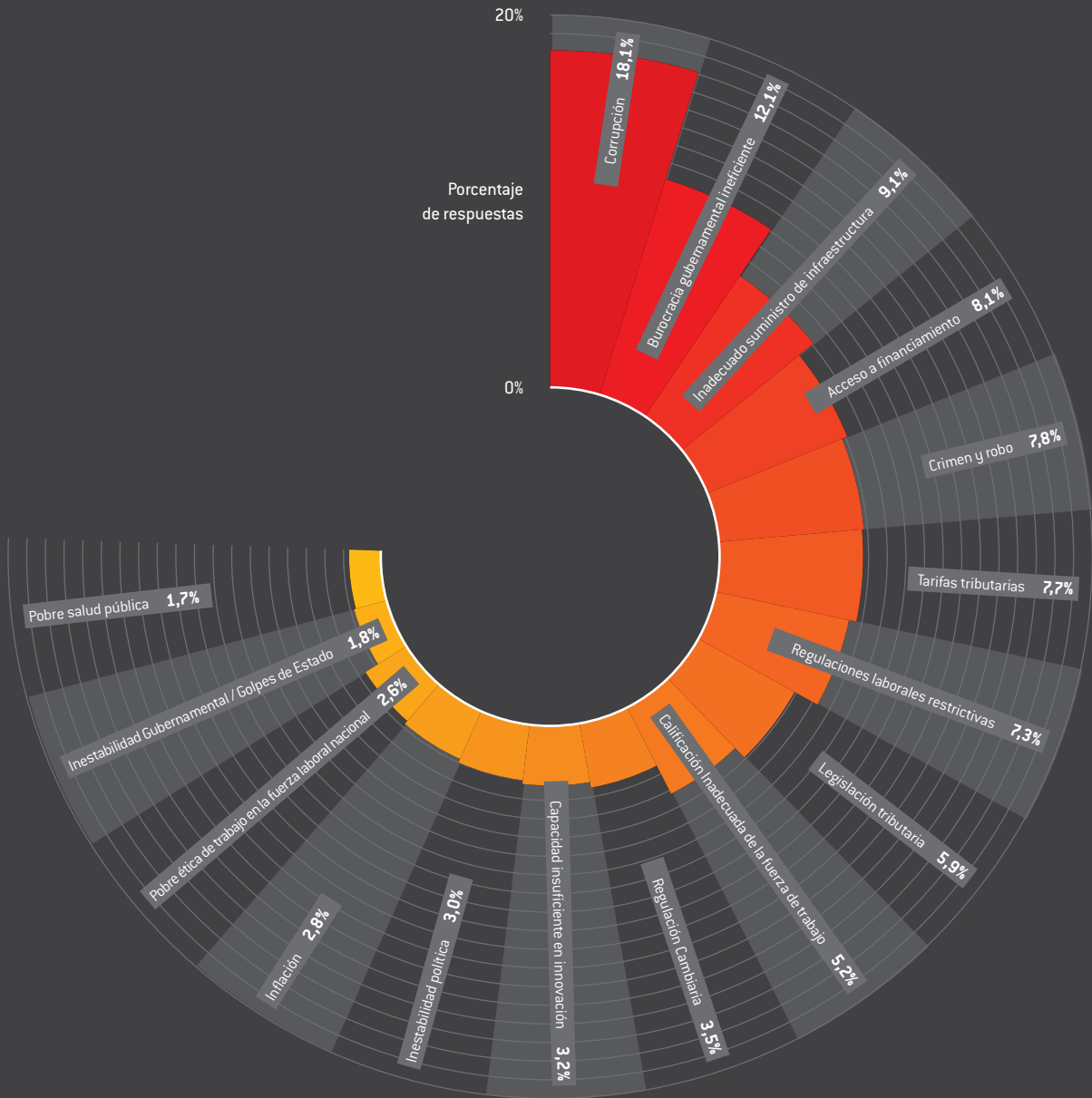
dencia se replica a nivel territorial pues, según el Índice de Gobierno Abierto elaborado por la Procuraduría General de la Nación, el puntaje de cumplimiento de normas anticorrupción por parte de las Gobernaciones del país es 60,4 sobre 100, lo cual muestra un cumplimiento relativamente bajo de las normas por parte de las entidades territoriales.

Más importante aún, Colombia presenta indicadores preocupantes en relación con el comportamiento ético de las compañías privadas, lo que ratifica que la política anticorrupción no puede solo estar enfocada en corregir los comportamientos del sector público, sino también los del sector privado.

En 2011 y en lo corrido de 2012 se han llevado a cabo acciones relevantes

SEGÚN EL WEF, LA CORRUPCIÓN ES EL FACTOR QUE MÁS DIFICULTA LA REALIZACIÓN DE NEGOCIOS EN COLOMBIA

Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia, 2012.



Nota: De una lista de 16 factores, se les pidió a los encuestados seleccionar los cinco más problemáticos para hacer negocios en su país y darles un ranking entre 1 (más problemático) y 5 (menos problemático). Las barras de la figura muestran las respuestas ponderadas de acuerdo con su ranking. **Fuente:** WEF (2012).



para promover la transparencia en el país. Se destacan por su potencial impacto en la lucha anticorrupción: i) la aprobación del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), ii) la creación de la Secretaría de Transparencia dependiente de la Presidencia de la República, iii) el rediseño de la política integral anticorrupción, iv) la participación de Colombia, en condición de observador, en el Comité de Lucha contra el Soborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), v) el lanzamiento del Observatorio Anticorrupción y de Integridad y vi) la aprobación de la Ley 1573 de 2012, por medio de la cual se aprueba la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Adicionalmente, el hecho de que el presidente de la República haya enviado un mensaje político de su compromiso directo con la promoción de la transparencia es significativo, si se tiene en cuenta que los expertos internacionales coinciden en que una lucha contra la corrupción efectiva requiere un compromiso político del más alto nivel.

En relación con estas acciones, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) hace algunas recomendaciones para mejorar el Estatuto Anticorrupción, así como el proceso de rediseño de la política integral anticorrupción.

En cuanto al Estatuto Anticorrupción, la extensión de la prohibición que impide a los servidores públicos prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo durante los dos años siguientes a su retiro es inconveniente, pues, contrario a la inten-

ción de los legisladores y del gobierno nacional, puede terminar incentivando la corrupción en las entidades públicas. Por esta razón, se recomienda eliminar esta inhabilidad y establecer simplemente una inhabilidad que impida al funcionario gestionar hacia futuro asuntos particulares sobre los cuales hubiese tenido conocimiento mientras ostentaba la calidad de funcionario. Esta recomendación elimina los desincentivos para ingresar al sector público y no incentiva la comisión de actos corruptos durante o después de ejercer el cargo.

De la misma manera, y aunque el Estatuto Anticorrupción acertó en criminalizar la colusión en licitaciones, lo cierto es que fue un error que esta Ley no estableciera que quien actúe como delator obtuviera el perdón total de la pena criminal. A partir de la expedición de esta norma, es poco probable que una persona se atreva a delatar un cartel de contratación pública, ya que en el menor de los casos obtendrá pena de prisión. Por lo tanto, se recomienda establecer, mediante reforma legal, 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).

Por su parte, el diseño de la política integral anticorrupción en Colombia debe resultar de un intercambio de ideas entre los diferentes actores de la sociedad civil, teniendo en cuenta los siguientes frentes: i) determinar las causas del comportamiento corrupto de los diferentes actores, ii) establecer qué tipo de estructuras institucionales pro-

mueven conductas corruptas, iii) abordar el papel de los particulares en sus relaciones con el poder público y con particulares, para incentivar esquemas de autorregulación empresarial, iv) instrumentar modelos culturales que promuevan una cultura de la legalidad y v) fijar metas cuantificables y contemplar mecanismos de seguimiento.

Finalmente, y con el objetivo de fomentar la transparencia en el sector privado, se destacan las siguientes recomendaciones: i) establecimiento de programas anticorrupción en las empresas y ii) celebración de acuerdos sectoriales de comportamiento transparente mínimo entre compañías. Adicionalmente, se recomienda al Gobierno instrumentar programas pedagógicos dirigidos a las empresas privadas, en los que socialicen las nuevas medidas anticorrupción que involucran al sector privado, como por ejemplo la adopción de la Convención Antisoborno de la OCDE y sus efectos sobre las compañías colombianas.



ENERGÍA

El funcionamiento adecuado del mercado energético es un determinante fundamental de la competitividad de las empresas colombianas.

Por esto un mercado energético apropiado debe cubrir dos bases fundamentales: de un lado, debe ser económicamente eficiente para garantizar precios competitivos al consumidor, y de otro, debe garantizar la viabilidad financiera a las compañías que lo componen, de forma que se garantice el suministro de energía en el futuro.

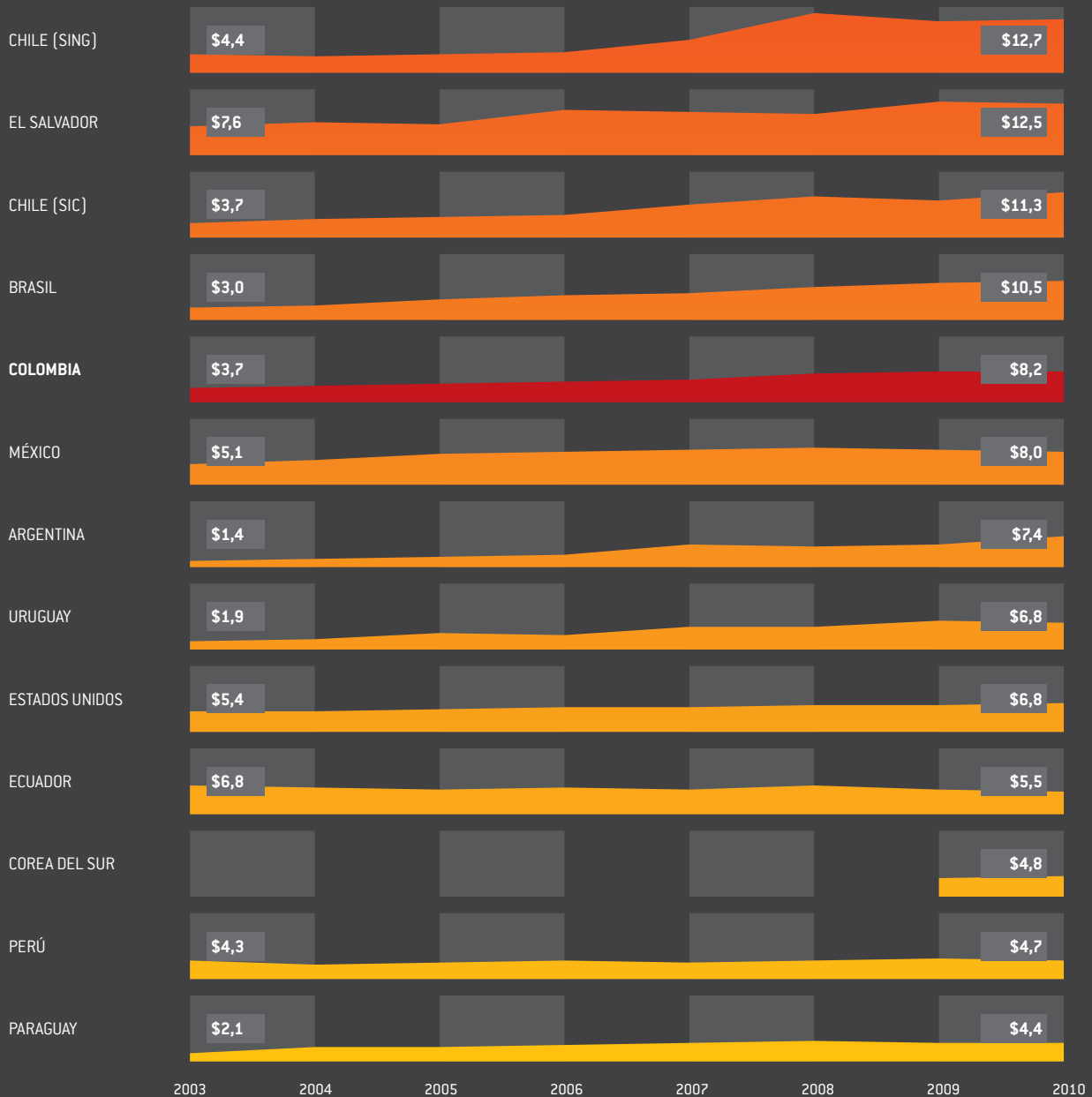
En este sentido, el capítulo sobre Energía del Informe Nacional de Competitividad 2012-2013 llama la atención sobre la necesidad de que el Gobierno realice un análisis de diferentes factores políticos, regulatorios y de mercado que tienen impacto directo sobre el precio de la energía eléctrica y del gas natural, con el objetivo de corregir en el corto plazo aquellas intervenciones que pueden estar generando sobrecostos injustificados al usuario final. Estas modificaciones podrían contribuir a la reducción del costo de la energía en Colombia, el cual, según las cifras disponibles, fue el cuarto más alto en 2010 entre los países de referencia, incluso excluida la contribución de solidaridad social del 20%, que fue eliminada en 2011.

En materia de generación de energía eléctrica, el capítulo llama la atención sobre la necesidad de readecuar el funcionamiento del cargo por confiabilidad. En primer lugar, muestra cómo la reglamentación del cargo por confiabilidad ha implicado la expedición de más de 90 resoluciones, y se han requerido más de 115 conceptos para precisar la interpretación de dicha reglamentación, lo cual ha incrementado el riesgo regulatorio en el eslabón de la generación, al tiempo que ha generado fuerte inseguridad jurídica y mayores costos de inversión. Por esta razón, el capítulo recomienda que la CREG consolide la reglamentación del cargo por confiabilidad en una sola regulación para facilitar el entendimiento por parte de la industria. Adicionalmente,



EL PRECIO DE LA ENERGÍA EN COLOMBIA PODRÍA DISMINUIR SI SE MODIFICAN CIERTAS REGULACIONES QUE PUEDEN GENERAR SOBRECOSTOS

Precios energía eléctrica [CUSD/KVh]. Industria conectada a 57,5 KV*.



Nota: CUSD se refiere a centavos de dólar americano, KV se refiere a kilovatio y KVh se refiere a Kilovatio/hora. El precio de Colombia no tiene en cuenta la contribución social de 20%. **Fuente:** Interame y Andi.

recomienda que los cambios a la regulación se realicen lo menos frecuentemente posible, con el fin de generar mayor estabilidad regulatoria.

De otro lado, al ser el cargo por confiabilidad definido a través de subastas y teniendo en cuenta que el precio de cierre de cada subasta no solo remunera a las plantas generadoras que participaron en ella, sino a todas las plantas instaladas con anterioridad a mayo de 2008 (es decir, remunera todo el parque de generación), éste puede estar generando sobrecostos innecesarios a los consumidores y aumentando los riesgos de la inversión. Al respecto se recomienda analizar la posibilidad de que las subastas de cargo por confiabilidad determinen la remuneración única y exclusivamente para los generadores que participan en cada subasta, y no para todo el parque de generación. Para esto, se recomienda que la remuneración para las plantas existentes ya amortizadas se defina a través de un cargo regulado que sería inferior al precio de cierre de las subastas en la medida en que los costos de expansión son crecientes en el tiempo. El capítulo también recomienda evaluar la conveniencia de instaurar un esquema de “pay as bid” de forma tal que los incrementos en precios no beneficien a plantas cuyos costos de generación son inferiores a la planta marginal que impone el precio de cierre de la subasta. Así mismo, teniendo en cuenta que el fraccionamiento de las subastas no permite en la práctica que diferentes tecnologías de generación compitan y generen, posiblemente, menores

cargos por confiabilidad, el capítulo recomienda analizar la pertinencia de unificar las subastas para permitir la competencia entre diferentes tecnologías de generación.

Al ser el abastecimiento de gas uno de los determinantes del precio de la energía eléctrica en el país, y considerando que las proyecciones indican que el país enfrenta un problema de abastecimiento de gas natural en el mediano plazo, se ha planteado la posibilidad de construir plantas de regasificación en Colombia. Sin embargo, es posible que estas plantas no solucionen el problema de abastecimiento de gas natural en el país, el cual, según las proyecciones de oferta y demanda, sería el verdadero problema de esta cadena. En este contexto, se recomienda al gobierno nacional evaluar las alternativas de política más efectivas para solucionar el problema de abastecimiento de gas natural en el país en el mediano plazo, que no necesariamente son las plantas de regasificación. En particular, se recomienda analizar la posibilidad de revisar las condiciones del contrato de exportación de gas a Venezuela, con el objetivo de contribuir a solucionar el déficit de oferta que se presentaría en el mediano plazo.

El capítulo también aborda ciertos cuellos de botella que enfrenta el sector energético en materia de transmisión regional. Producto de un significativo rezago en el plan de expansión del Sistema de Transmisión Nacional y de los Sistemas de Transmisión Regionales, así como de la ocurrencia de atentados contra la red eléctrica, los consumidores han tenido que pagar un mayor

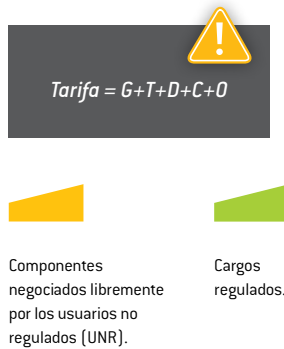
costo por la energía que consumen, en forma de cargos por restricciones. En 2011, los consumidores colombianos de energía pagaron aproximadamente US\$500 millones por concepto de restricciones, y se calcula que el costo de las restricciones en 2016 será de US\$800 millones anuales. Para evitar el pago de restricciones, se tendría que hacer una inversión para ampliar los sistemas de transmisión, lo cual tiene un costo de US\$780 millones, mucho menor que el costo anual de las restricciones proyectado para 2016. A pesar de que es más adecuado solucionar de inmediato el problema de infraestructura que genera el pago de restricciones por parte de los consumidores, la CREG solo tiene planeado realizar la inversión paulatinamente hasta del 2018, lo cual es errado desde el punto de vista de política pública. Por esta razón, se recomienda al Gobierno realizar las convocatorias de proyectos para solucionar los problemas de restricciones lo más pronto posible, para que la infraestructura de la transmisión no genere mayores costos para los consumidores.

En materia de gas natural, el capítulo llama la atención sobre la importancia del suministro del gas para la competitividad de las empresas, y sobre las dificultades que puede generar la expedición de resoluciones mediante las cuales se libere el precio del gas del campo de La Guajira, en la medida en que en el mediano plazo, teniendo en cuenta la concentración del mercado que existe en materia de abastecimiento de gas en Colombia, es probable que el precio que pagan los consumidores



LA ESTRUCTURA TARIFARIA DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA ESTÁ INFLUENCIADA POR LAS REGULACIONES GUBERNAMENTALES

Estructura tarifaria.



Fuente: CREG y Celsia.

GENERACIÓN. Precio de la electricidad en el mercado mayorista (bolsa). Los usuarios regulados no perciben directamente el precio de bolsa. Los usuarios no regulados acuerdan este valor libremente con la contraparte.	G
TRANSMISIÓN. Costo por uso del Sistema de Transmisión Nacional. Cargo regulado. Su valor corresponde a la valoración de los activos a precios de reposición a nuevo, con una rentabilidad (WACC) definida por la CREG.	T
DISTRIBUCIÓN. Costo por uso del Sistema de Distribución Local. Cargo regulado, cuyo valor para el usuario final depende de la zona geográfica y el nivel de tensión al cual toma la energía.	D
COMERCIALIZACIÓN. Cargo negociado libremente para los usuarios no regulados. Para el usuario final el valor es regulado y está asociado a la recuperación de los costos que le representa al vendedor la infraestructura que utiliza para la prestación del servicio.	C
OTROS. Costos de pérdidas, restricciones y otros servicios del MEM.	O

aumente. En este contexto, se recomienda al gobierno nacional que en vez de desregular el precio del campo de La Guajira, readequie el régimen de regulación en dicho campo para que el precio regulado siga el comportamiento de las cotizaciones internacionales, y evite el ejercicio de la posición dominante, por lo menos mientras el mercado continúe presentando altos niveles de concentración, como en la actualidad.

Para la distribución de gas natural, el capítulo señala que el cargo por distribución de gas puede estar sobreestimado debido a que la demanda de gas natural resultó mayor que la proyección utilizada para calcular el cargo de distribución. En este contexto, se recomienda analizar y considerar la actuali-

zación de las proyecciones de demanda que se utilizan para calcular el costo de distribución –cuestión que disminuiría sustancialmente el precio pagado por la distribución del gas–, así como aumentar el cargo techo aplicable a los usuarios con 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 con bajo consumo.

Por último, el capítulo llama la atención sobre la descoordinación institucional de las diferentes agencias del Estado encargadas de diseñar y ejecutar la política energética, lo que deriva en la ausencia de señales claras para que los agentes realicen

inversiones y en un excesivo riesgo regulatorio. En este escenario, el capítulo recomienda que el MME y la UPME definan una política de largo plazo para el sector energético del país, con el fin de abordar los cuellos de botella en los diferentes segmentos de las cadenas de energía eléctrica y de gas natural y así incrementar la eficiencia y competitividad de este importante sector de la economía nacional. Adicionalmente, se recomienda a la CREG instrumentalizar dicha política de largo plazo a través de un marco regulatorio estable que dé las señales adecuadas a todos los agentes del mercado. Estas medidas disminuirían el riesgo regulatorio e incentivarían las inversiones necesarias por parte del sector privado.



POLÍTICA COMERCIAL

El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación tiene la visión de que Colombia se convierta en el año 2032 en uno de los tres países más competitivos de América Latina, con base en exportaciones de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación.

Hasta el momento el panorama no es el más alentador para cumplir esta meta, en particular en lo relativo al nivel de exportaciones y al grado de diversificación

y sofisticación de las mismas. La política comercial del país ha sido, en parte, responsable de esta situación.

En materia de apertura comercial, a pesar del dinamismo de las exportaciones y las importaciones de los últimos años y de los esfuerzos por buscar nuevos mercados mediante la negociación de acuerdos comerciales, la economía colombiana sigue siendo bastante cerrada. En efecto, el grado de apertura de la economía colombiana, medida como la relación de exportaciones e importaciones como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), es bajo en comparación con países de referencia. Por su parte, las exportaciones colombianas todavía presentan un alto grado de concentración en pocos destinos, encabezados por Estados Unidos.

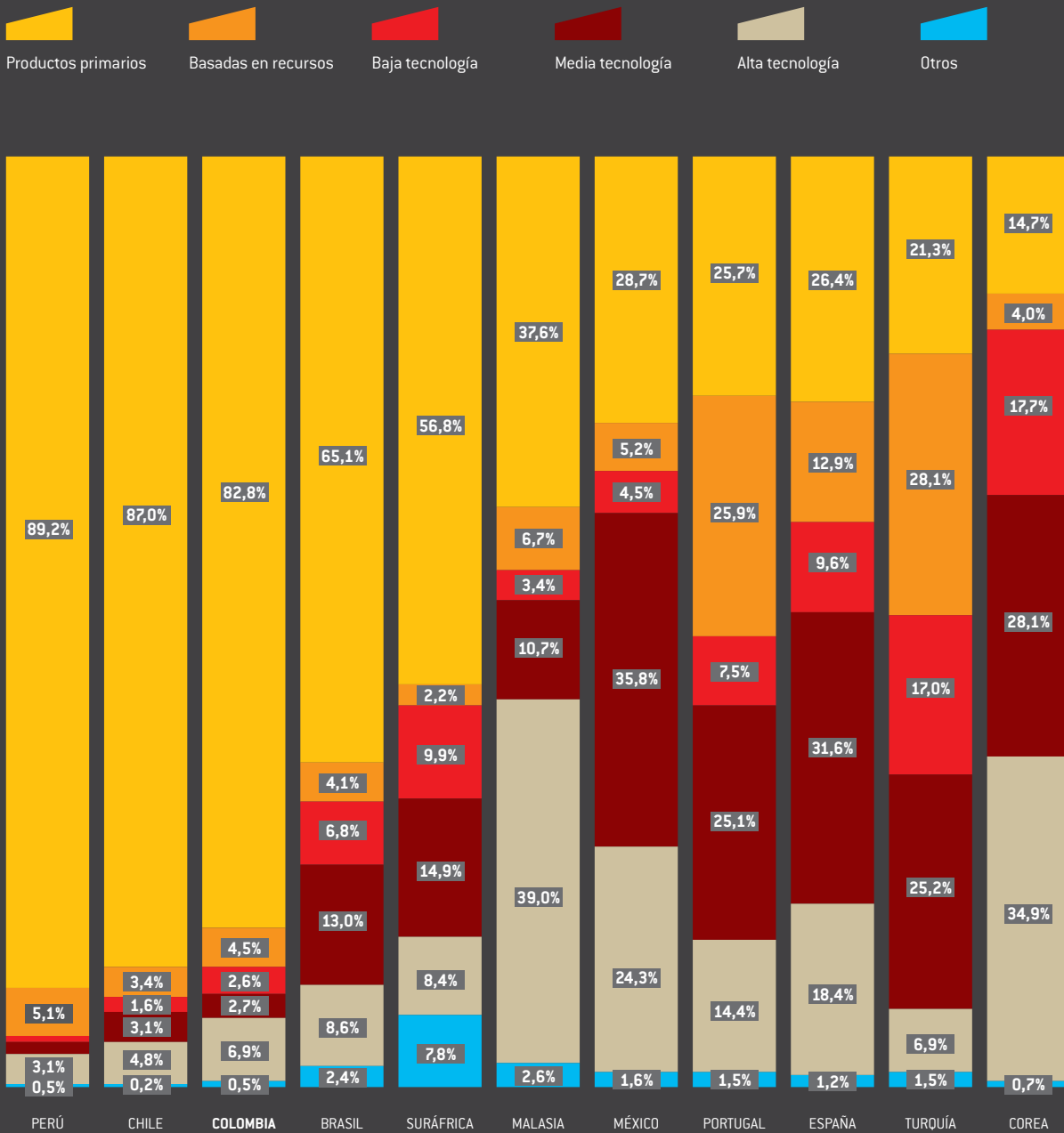
En materia de diversificación y sofisticación, la canasta exportadora del país se encuentra muy concentrada en productos primarios y/o basados en recursos naturales, los cuales se caracterizan por su baja sofisticación y generación de valor agregado. Este patrón se ha intensificado en los últimos años debido al boom minero-energético y al incremento de los precios internacionales de los principales productos básicos (*commodities*). Esta falta de sofisticación y diversificación de la canasta exportadora colombiana es preocupante debido a que no solo hace más vulnerable a la economía del país ante choques externos, sino que, de acuerdo con literatura reciente, implicaría menores tasas de crecimiento económico en el largo plazo.

La baja inserción de la economía colombiana se puede explicar, en parte,



COMPARADO A PARES INTERNACIONALES, COLOMBIA PRESENTA UNA DE LAS CANASTAS EXPORTABLES MENOS SOFISTICADAS

Proporción de las exportaciones según intensidad tecnológica incorporada, 2011.



Fuente: Unctad. Cálculos CPC.

por el elevado nivel arancelario del país, la alta protección de algunos sectores, el poco acceso real a los mercados de destino por el no cumplimiento de requisitos no arancelarios y la poca efectividad en la política de diversificación de destinos. A pesar de la Reforma Estructural Arancelaria (REA) de 2010, el arancel promedio colombiano del 8,3% es el segundo más alto entre países de referencia, únicamente superado por Brasil. Este alto nivel arancelario se explica, principalmente, por la existencia de protecciones excesivas a algunos productos (principalmente del sector agropecuario), los cuales cuentan con aranceles de hasta del 98%. Por lo tanto, se recomienda reducir la elevada protección de algunos sectores con el objetivo de alcanzar un arancel promedio de alrededor del 5%, nivel cercano al arancel promedio de países como Chile y Perú.

El poco acceso real a los mercados de destino se explica, principalmente, por el no cumplimiento de restricciones no arancelarias como las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). En este contexto, además de definir y priorizar una agenda de admisibilidad MSF y OTC en mercados relevantes, se recomienda fortalecer entidades como el ICA, el INVIMA, y el ICONTEC, entre otras. Se requiere que estas entidades cuenten con el recurso humano, técnico y financiero apropiado que permita exigir requerimientos a los productores locales que garanticen niveles de riesgo aceptables para la población colombiana y para los mercados receptores. Adicionalmente, se recomienda tener personas en las oficinas comerciales de Colombia en países de destino con la responsabilidad de mover los procesos con las autoridades competentes de estos paí-

ses, como ya se viene haciendo en el caso de Estados Unidos.

En cuanto a la poca diversificación del destino de las exportaciones colombianas, se recomienda acelerar la agenda de negociación de acuerdos comerciales, lo cual se debe hacer bajo el entendido de que el número de Tratados de Libre Comercio no es el fin ulterior de la política pública, ni en la forma de medir su eficacia. Así, se recomienda robustecer la metodología de priorización de la agenda de negociaciones, al incluir un análisis sobre la conveniencia estratégica de negociar un acuerdo a partir de la estructura productiva de la economía y, en particular, de las apuestas sectoriales que esté haciendo el país en el marco de su política industrial. Adicionalmente, se recomienda fortalecer el trabajo de inteligencia de mercados de Proexport, utilizando como referente no sólo la oferta exportable del país sino la estructura productiva de toda la economía.

Por su lado, la baja diversificación y sofisticación de la oferta exportable se ha debido, en parte, a que la estructura arancelaria ha generado una serie de distorsiones negativas en los incentivos para la agregación de valor y a que la política comercial no ha estado en línea con los intentos de instrumentar una política de cambio estructural en el país. En primer lugar, la estructura arancelaria escalonada ha generado protecciones efectivas negativas para ciertos bienes finales, debido a que los aranceles de materias primas son más altos que el arancel de dichos bienes. Por lo tanto, se recomienda instrumentar una estructura arancelaria plana, con el fin de eliminar las distorsiones que afectan la agregación de valor en algunos sectores. Un arancel plano también permitiría elimi-

nar protecciones innecesarias y contribuiría a reducir el sesgo antiexportador.

En segundo lugar, la falta de coherencia entre la política comercial y los intentos de instrumentar una política industrial moderna o de cambio estructural en el país ha afectado el grado de diversificación y sofisticación de la canasta exportadora. Esta inconsistencia se ve reflejada, por ejemplo, en el hecho de que varios sectores priorizados por el Gobierno a través del Programa de Transformación Productiva tienen protecciones efectivas negativas y están sujetos a políticas que atentan contra su competitividad, al impedir el aprovisionamiento de insumos a precios competitivos. En este contexto, se recomienda que haya una consistencia entre estas dos políticas, a través de la eliminación de protecciones efectivas negativas que afectan las apuestas productivas. Adicionalmente, se recomienda que los insumos y bienes de capital requeridos para la producción de estos bienes y servicios tengan un arancel igual o cercano a cero de forma permanente. También debería haber una focalización de los esfuerzos de política comercial (por ejemplo, Proexport y Oficina de Aprovechamiento del TLC), sobre los sectores bajo apuesta.

La definición de una política de cambio estructural clara y robusta es necesaria para lograr una coherencia con la política comercial del país. Dado que, hoy día, las diferentes iniciativas de política industrial no responden a una misma lógica y les falta articulación, se recomienda establecer un Comité Técnico Mixto en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, con el fin de "organizar la casa" en materia de política de cambio estructural.



POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Los países que han logrado sostener altas tasas de crecimiento de largo plazo son aquellos que han logrado adentrarse en un constante proceso de cambio estructural positivo.

Este proceso se caracteriza por la migración de los factores de producción hacia sectores con alta productividad (sean nuevos o existentes), así como por el incremento de la productividad de los sectores ya existentes.

Infortunadamente, de acuerdo con literatura económica reciente, este proceso no se da de manera espontánea, al

existir numerosas distorsiones y cuellos de botella que lo limitan.

En particular, existen dos tipos de distorsiones que restringen el proceso de cambio estructural. La primera distorsión está asociada a problemas de apropiabilidad que desincentivan la inversión en nuevos sectores y productos. La segunda distorsión, conocida como “falla de coordinación”, limita la viabilidad de ciertos sectores productivos por la no realización simultánea de inversiones o acciones –tales como formación de capital humano pertinente, infraestructura pública específica, ajustes en regulación particular– que son necesarias para el desarrollo de dichos sectores.

Estas distorsiones, aunadas al hecho de que la economía colombiana presenta características que incrementan la proba-

bilidad de generar un proceso de cambio estructural negativo (ventajas comparativas en recursos naturales, inflexibilidades en el mercado laboral y tasa de cambio apreciada), justifican la acción del Estado para mitigarlas a través de la instrumentación de una Política de Cambio Estructural (PCE) o Política Industrial Moderna.

Dado que en el contexto latinoamericano se suele asociar este tipo de políticas con el fallido modelo de sustitución de importaciones, y con el objetivo de armonizar el lenguaje sobre este tema, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) pone sobre la mesa lo que sugiere por PCE: *el conjunto de esfuerzos por parte de los sectores público y privado con el fin de abordar distorsiones que inhiben el proceso de cambio estructural hacia sectores y actividades de mayor productividad. Esta definición no*

se circunscribe a la promoción del sector industrial y podría abarcar cualquier sector de la economía —tales como el sector servicios o el sector agropecuario—. Adicionalmente, una PCE debe utilizar señales de mercado para la asignación de recursos, debe exponer a los sectores bajo la política a la competencia internacional y debe condicionar muchos de sus apoyos al cumplimiento de metas de desempeño. Una PCE implica focalizar esfuerzos sobre un número limitado de sectores o actividades, en la medida en que, tal como afirma Michael Porter, “apostarle a todo es no tener estrategia”. Por último, una buena parte de la acción en materia de PCE debe tomar lugar a nivel local, por lo que los entes territoriales deberían fomentar el trabajo sobre sus *clusters* o apuestas productivas.

Una vez definido lo que se entiende por PCE, el capítulo establece unos principios generales que deberían enmarcar el diseño y la instrumentación de una política de este tipo. Se destacan los siguientes: i) el objetivo de política no debe ser minimizar el número de fracasos sino abandonar las apuestas que no funcionan lo más pronto posible; ii) si bien los incentivos a la innovación deben ser permanentes, el resto de apoyos deben ser temporales y sujetos a metas de desempeño en variables como exportaciones y productividad, entre otras; bajo este entendido, el conjunto de apuestas debe ser visto como un flujo dinámico y no como un stock permanente; iii) la PCE debe ser liderada al más alto nivel del Gobierno, por el mismo presidente o por un ministro o consejero que tenga todo el empoderamiento frente a los demás actores para liderar esta política; iv) el marco institucional —tanto del nivel nacional como del local— debe permitir la articulación de

diferentes actores, instrumentos e iniciativas de apoyo; v) se deben establecer mecanismos que garanticen una total transparencia en la instrumentación de la PCE y vi) la PCE debe reconocer la diversidad económica, política y social del país y, por lo tanto, se debe tener en cuenta la heterogeneidad sectorial a nivel regional al momento de su diseño.

Es importante señalar que la necesidad de articular una PCE en el país continúa vigente a pesar de los diferentes esfuerzos que se vienen adelantando en el marco de la nueva Agenda Nacional de Competitividad (ver Anexo del Informe). Dicha necesidad se explica por la falta de una política coherente en esta materia que articule a todos los actores relevantes, busque sinergias entre las diferentes iniciativas e instrumentos y enfoque sus esfuerzos sobre un número limitado de apuestas productivas. El esfuerzo de rediseñar una PCE para Colombia debe construir sobre lo construido, dado que muchas de las iniciativas que se vienen instrumentando son piezas útiles del rompecabezas en el propósito de articular esta política. En este contexto, es clave que se haga una revisión exhaustiva de los instrumentos e iniciativas existentes, de manera que se modifiquen o eliminen aquellos que no están acordes con dicha política y se adicione los que hagan falta.

Adicionalmente, el país debe aprovechar que tiene uno de los elementos más críticos cuando se trata de PCE: una institucionalidad para instrumentarla, a través del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCel), que garantice su carácter de política de Estado. De esta manera, se recomienda la creación de una instancia dentro del SNCel —con la partici-

pación de diferentes entidades públicas, el CPC y un grupo de expertos y representantes de la academia que conozcan sobre esta nueva literatura— que tenga como misión el rediseño de la PCE del país, el cual estaría consignado en un documento de política en el cual se definan, entre otros: la institucionalidad que soporte a la PCE tanto a nivel nacional como a nivel local, reglas para la definición y la salida de sectores o actividades, criterios de desempeño que deben cumplir estos sectores, y los instrumentos que harían parte de la PCE.

Una vez se haya redefinido la PCE, se podría establecer un Comité Técnico Mixto (CTM) del más alto nivel en el marco del SNCel, con dedicación exclusiva a la instrumentación de la PCE y compuesto por ministros, directores de agencias públicas y representantes del sector privado y de la academia. De manera análoga, habría que establecer un espacio a nivel local para articular la PCE utilizando las Comisiones Regionales de Competitividad. Adicionalmente, sería clave un fortalecimiento de Colciencias e iNNpulsa, en la medida en que estas dos entidades tendrían un papel central en la instrumentación de esta política.

Con estos elementos, el CPC quiere iniciar un debate técnico sobre la mejor manera de instrumentar una PCE en el país, dada la necesidad de contar con una política de Estado integral y coherente que complemente los esfuerzos transversales en materia de competitividad. A pesar de las prevenciones existentes sobre este tipo de políticas (fundamentadas en los errores del pasado), el país no puede darse el lujo de no tener una PCE y de no instrumentarla correctamente.

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 restringen el potencial de crecimiento y desarrollo de nuestra economía.

El INC 2012-2013 hace seguimiento a 12 áreas fundamentales para la competitividad del país: i) Educación; ii) Salud; iii) Pensiones; iv) Productividad Laboral; 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; y xii) Corrupción. En esta edición se han incluido tres temas adicionales que repercuten de manera crucial en las perspectivas futuras de la competitividad de Colombia: i) Energía; ii) Política Comercial; y iii) Política de Cambio Estructural. Cada uno de los Capítulos del INC 2012-2013 incluye recomendaciones específicas para mejorar la competitividad del país, dirigidas al Gobierno Nacional y, en ocasiones, al sector privado.

El INC 2012-2013, 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.



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

