



# RESUMEN EJECUTIVO

El Consejo Privado de Competitividad (CPC) presenta el *Informe Nacional de Competitividad (INC) 2023-2024* en un momento de profundas discusiones en áreas tan importantes como educación, salud, empleo y pensiones. Además de los debates sobre reformas de ley, entrando al segundo año de gobierno, tenemos un nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) centrado en el ordenamiento territorial alrededor del agua, y focos importantes en transición energética, sostenibilidad y transformaciones sociales.

Varias políticas alineadas con el PND avanzan en ministerios sectoriales y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Entre ellas se incluyen las de reindustrialización, comercio y turismo, así como la implementación del Plan Maestro de Transporte Intermodal, la consolidación del Registro Social de Hogares, y los componentes de la reforma rural.

En este contexto de intenso debate, el informe de este año busca enfatizar el factor de la confianza a lo largo de sus 16 capítulos y de la separata especial *Confiar para crecer*: una red invisible que transforma la sociedad. Se destaca así la confianza como factor esencial para la vida productiva en sociedad, para la construcción de colaboraciones y para el diseño de futuros soñados.

Además de las discusiones sobre políticas sociales y productivas y un cambio de enfoque en muchas áreas de política, Colombia se enfrenta a una coyuntura macroeconómica retadora. Después de una vigorosa reactivación pospandemia con crecimientos superiores al 7 % en 2021 y 2022, el país debe cerrar los desbalances que se manifiestan en una inflación de 13,1 % en 2022, una deuda de 59 % y un déficit fiscal de 5,3 %.

Más allá de las medidas contracíclicas que propone el Gobierno desde la política fiscal —limitada por la urgencia de cumplir la regla fiscal—, el principal problema del país es lograr una mayor tasa de crecimiento potencial y de largo plazo. La acertada estrategia del Banco de la República (Banrep) de control de la inflación durante el 2023 es consistente con una visión de mediano y largo plazo donde podamos retomar tasas de crecimiento sostenibles en un entorno de tasas de interés más bajas.

El INC 2023-2024 se enfoca en todas las condiciones y tareas necesarias para lograr aumentar la tasa de crecimiento potencial y sostenerla a un nivel superior al histórico tope de 3 %, evitando

a su vez ciclos futuros de crecimiento con inflación. Esta tarea requiere paciencia, perseverancia y visión de largo plazo. Para lograr esto último en particular, se requiere poder confiar en las instituciones, en nuestras herramientas de política y en nuestra capacidad de compromiso con el futuro, aun si representa sacrificios en el presente. Por tal razón, este año tenemos como hilo conductor del informe la confianza como factor de competitividad.

Los 16 capítulos muestran cómo la confianza permite aprovechar tres mecanismos de mejoras en competitividad y cómo a su vez esa confianza se construye a través de tres mecanismos: (1) procesos claros de política y de interacción entre los sectores público y privado (la importancia de lo aburrido); (2) aproximaciones sistémicas a problemas que requieren colaboración entre entidades del Gobierno en diferentes niveles y entre el sector público y el privado (todos a la mesa); (3) visión de futuro, donde los sectores público y privado deben apostar por futuros posibles (levantar la cabeza).

En los capítulos Eficiencia del Estado, Justicia, Salud, Pensiones y Sistema tributario, el INC 2023-2024 encuentra oportunidades de mejora importantes a partir de ajustes en procesos. Estos apartados muestran que no basta con pensar en grandes políticas; debemos también enfocarnos en mejorar el cómo. No son los temas glamorosos de la filosofía de las políticas públicas; es el día a día del funcionamiento de las instituciones y mecanismos para hacer realidad esas visiones.

En los capítulos Infraestructura, transporte y logística, Productividad rural, Internacionalización, Ciencia, tecnología e innovación, Crecimiento verde, Energía y Financiación empresarial encontramos que nuestro principal reto es abandonar el enfoque sectorial y por silos y crear instituciones y mecanismos multisectoriales y visiones sistémicas. Reconocer las sinergias y las interacciones entre sectores es nuestra mejor apuesta por la solución de nuestros retos de competitividad en esos temas.

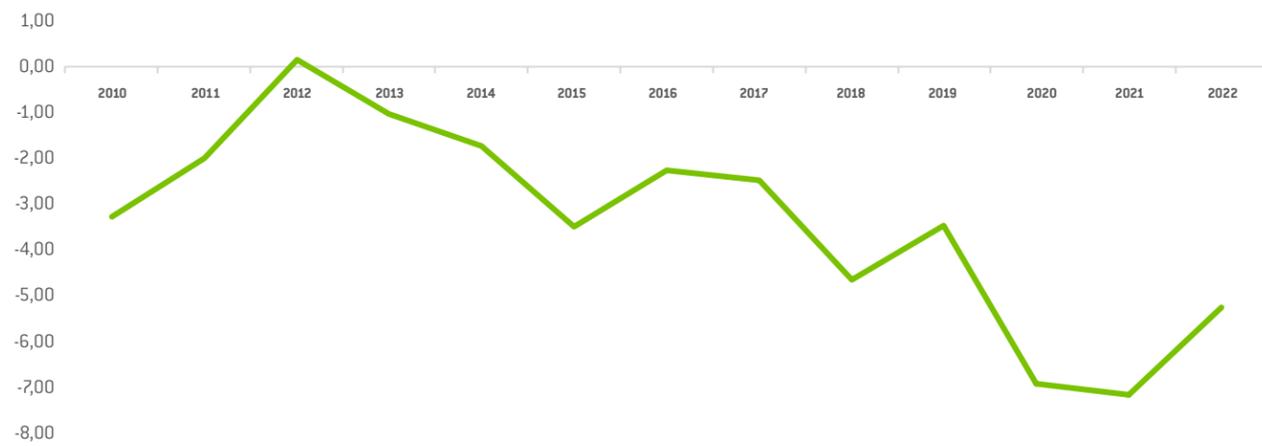
Finalmente, en los capítulos Educación, Mercado laboral, Economía digital y Productividad y emprendimiento, el INC 2023-2024 propone que pensemos en lo que hay que hacer hoy para prepararnos para el futuro. Esta apuesta requiere hacer inversiones en la actualidad con miras a alcanzar futuros mejores dados los cambios en tendencias nacionales y globales.

## EL CONTEXTO MACROECONÓMICO

Después de una reactivación vigorosa de la crisis por el COVID-19, con crecimiento superior al 7 % por dos años consecutivos, pero acompañado de aumentos del gasto público, del déficit fiscal y de la deuda, el país se enfrenta al reto de corre-

gir desbalances macro, retornar a una senda de cumplimiento de la regla fiscal y lograr anclar de nuevo las expectativas de inflación cerca de la meta del Banrep, logrando a su vez recuperar el crecimiento.

**Gráfica 1.** Déficit fiscal (% del producto interno bruto [PIB]).



Fuente: Banrep (2023).

**Gráfica 2.** Inflación (% anual).



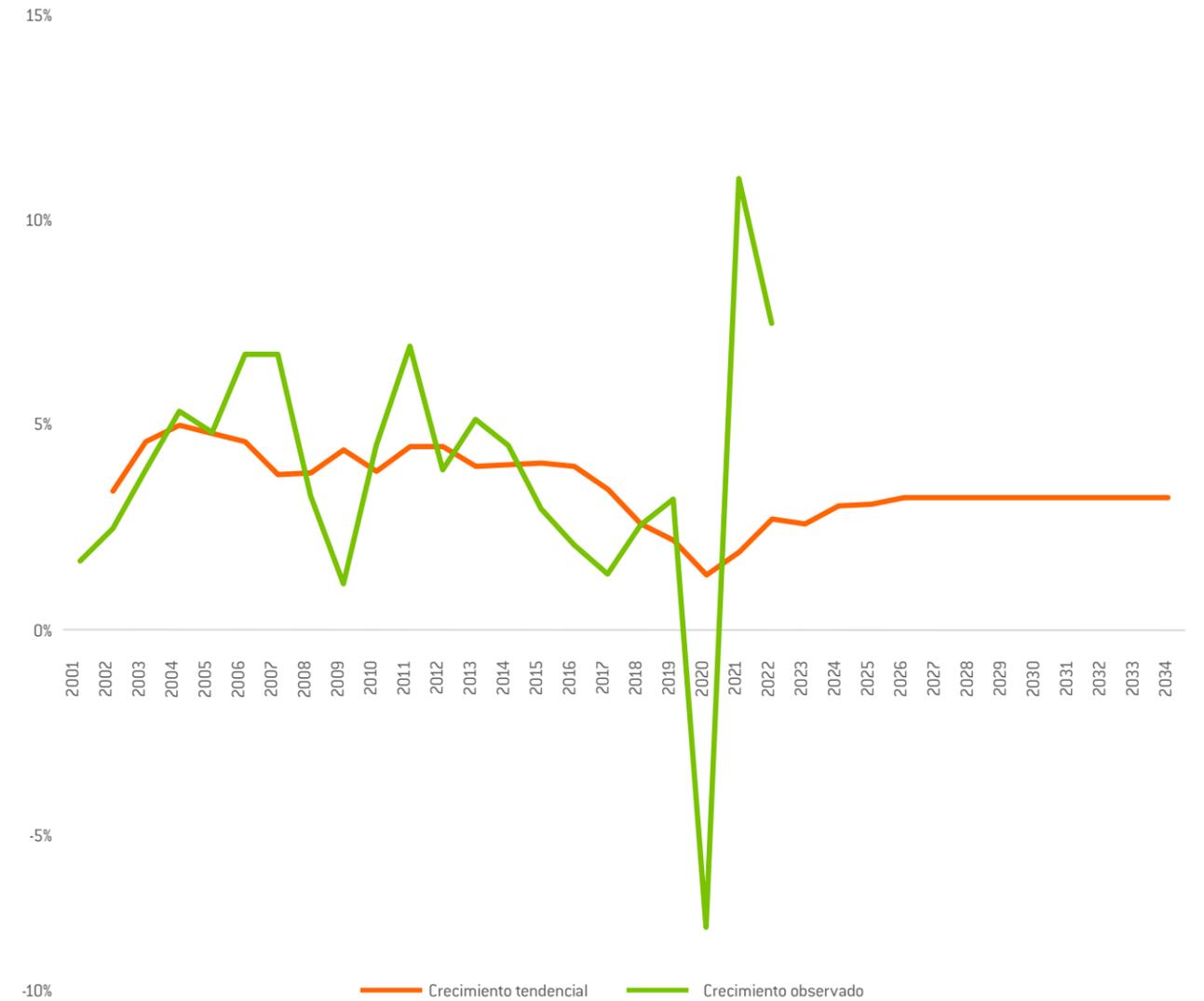
Fuente: Banrep (2023).

El énfasis del debate público suele estar en la necesidad de políticas contracíclicas para mitigar efectos del ciclo descendente. Esto se da aun con ciclos relativamente poco profundos y escasos episodios de recesiones, a diferencia de países de la región y de similar nivel de desarrollo.

En el INC 2023-2024 queremos ofrecer una perspectiva diferente. El ciclo atípico que vimos en el 2020 con el COVID-19, seguido de la reactivación de 2021-2022 y la desaceleración

pronunciada de 2023, es la oportunidad de crear las condiciones para un crecimiento más sostenible y a tasas más altas, capaz de reducir la pobreza y crear condiciones de equidad que no hemos logrado en el pasado. La comparación entre estimaciones de crecimiento potencial y crecimiento observado refleja la atipicidad de los últimos años y la urgencia de aumentar el potencial para reducir la vulnerabilidad a choques como el que sufrimos durante la pandemia.

**Gráfica 3.** PIB potencial vs. PIB observado.



Fuente: Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) (2023).

Siempre que se busca alterar el mediano y largo plazo, debemos hacer inversiones, tomar decisiones bajo incertidumbre y generar condiciones para alinear en esos hori-

zontes de tiempo los incentivos de los sectores público y privado. El informe identifica tres tipos de estrategias para lograr estos objetivos.

## PROCESOS Y PROTOCOLOS: LA IMPORTANCIA DE LO ABURRIDO

La primera estrategia consiste en optimizar los procesos y los protocolos de interacción entre actores. En los capítulos *Eficiencia del Estado, Justicia y seguridad, Salud, Pensiones y Sistema tributario*, más allá de las visiones de reformas, se identificó que se requieren mejoras en el funcionamiento básico de estas áreas concretas. En cada caso encontramos la posibilidad de lograr mejoras importantes a partir de mejores capacidades gerenciales, digitalización de procesos, reorganización de flujos de toma de decisión, interoperabilidad de bases de datos o uso más eficiente de información para la toma de decisiones.

La mejora de procesos es entendida en el contexto de este informe como un instrumento para reducir incertidumbre entre las partes involucradas en cada uno de estos pilares de competitividad. Estos cinco pilares tienen además una intensidad de interacción entre el sector público, ciudadanos y empresas que hace particularmente importante la claridad de procesos en la construcción de confianza.

Como explicamos en la separata especial, todas nuestras interacciones están marcadas por incertidumbre en algún grado, por información asimétrica o por posibilidades de comportamientos oportunistas. Cuando una de las partes es el Gobierno, tenemos además la necesidad de crear confianza entre el sector público y el privado, con las particularidades que estas relaciones representan.

El capítulo Eficiencia del Estado muestra dos mecanismos por los cuales la confianza es central en el funcionamiento del sector público:

- La falta de confianza por parte de los ciudadanos hacia el Gobierno lleva a los ciudadanos a preferir la provisión privada de bienes públicos como seguridad, educación y salud, en lugar de pagar impuestos y demandar una provisión pública de calidad.
- La desconfianza del Estado hacia los ciudadanos reduce su capacidad para satisfacer las necesidades de estos y de las empresas, dificultando el desarrollo de un entorno propicio para el crecimiento y la inversión.

El capítulo muestra, entre otros datos que impiden la consolidación de estos dos mecanismos de confianza, que en 2022 el 56,1 % de las normas emitidas tuvieron un carácter no sustancial, es decir, atendían asuntos procedimentales o administrativos (DNP, 2023). Asimismo, se estima que el componente inflexible del gasto del Presupuesto General de la Nación alcanzó 90,9 % en 2021 (DNP, 2023), dificultando la optimización de ese gasto. También, en Colombia solo algunas regulaciones requieren una evaluación

sobre el logro de los objetivos de una ley (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020).

El capítulo *Justicia y seguridad*, por su parte, muestra la importancia de un sistema funcional de justicia para reducir y gestionar las incertidumbres propias de las relaciones contractuales entre personas y empresas. Los tiempos de acción de la justicia, la acción efectiva y eficiente de esta y la provisión de servicios de seguridad son claves para habilitar las relaciones entre privados que no se conocen y que quieren emprender relaciones comerciales.

Los principales datos del capítulo muestran que en Colombia hacer cumplir un contrato comercial tarda 1.288 días, un tiempo muy largo considerando que, en promedio, los países de la OCDE solo necesitan 609 días (Banco Mundial, 2020). Además, los tribunales de las jurisdicciones contencioso-administrativa y ordinaria enfrentan una alta congestión judicial: durante el año 2022, en el primer caso solo se logró evacuar seis de cada diez casos, y en el segundo, siete de cada diez (Consejo Superior de la Judicatura [CSDJ], 2022). También, a pesar de que el uso de los mecanismos de resolución de conflictos (MRC) aumentó 10,7 % en el 2022 con respecto al 2021, las conciliaciones tramitadas representan solo el 5,9 % del total de ingresos de la Rama Judicial (CSDJ, 2023). Todos estos datos van en contravía de la certidumbre y confianza en el sistema que permita a su vez entrar en relaciones bilaterales y asumir riesgos necesarios para el desarrollo.

El sector salud, a su vez, se caracteriza por asimetrías de información e incertidumbres importantes entre todos los actores participantes: médicos, entidades promotoras de salud (EPS), institutos prestadores de salud (IPS), Gobierno y pacientes. El capítulo este año destaca entre otros datos la ampliación de la cobertura, llegando a abarcar en julio de 2023 al 99 % de la población (Ministerio de Salud y Protección Social [Minsalud], 2023). Las barreras de oferta citadas con mayor frecuencia para no haber recibido atención médica son el mal servicio, la oportunidad de las citas y los excesivos trámites (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2023c). Asimismo, en 2022, 1 de cada 4 tutelas interpuestas en el país invocó el derecho a la salud, pero las tutelas representan solo el 0,02 % de las atenciones en salud (Defensoría del Pueblo y Corte Constitucional, 2023). El diagnóstico muestra entonces la necesidad de mejorar los procesos que permiten reducir las múltiples barreras y asimetrías entre actores. El énfasis este año es en procesos y uso eficiente de información en el sistema, más allá de las discusiones de reforma en curso.

El sistema de pensiones también se destaca por enfrentarse a asimetrías e incertidumbres que justifican intervenciones del Gobierno y que requieren un nivel de confianza importante para poder

funcionar. El principal reto en este caso es la generación de recursos suficientes para financiar ingresos de personas que completan su vida laboral. Si consideramos un sistema de reparto, requerimos suficientes jóvenes trabajadores que contribuyan al sistema. Ahora, si pensamos en un sistema de ahorro individual, nos enfrentamos a sesgos comportamentales importantes que limitan nuestra capacidad de ahorrar pensando en el muy largo plazo.

Lograr generar ingresos para la vejez requiere instituciones públicas y privadas y mecanismos financieros que permitan canalizar recursos hacia este fin. Las leyes y normas, junto con este andamiaje institucional, tienen que ser lo suficientemente transparentes para crear los incentivos de participación.

Entre los principales datos del capítulo de pensiones encontramos que la reducción en las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida llevarán a que entre los años 2040 y 2050 la población mayor de 60 años sea superior al resto de grupos etarios. En segundo lugar, el 65,4 % de los subsidios están focalizados en el quintil más alto de ingresos (DNP, 2016) y, finalmente, en 2022 el gasto en pensiones del Gobierno nacional central fue de 2,6 % del PIB

(Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda], 2023). La arquitectura del sistema requiere revisión, pero el proyecto de reforma no ha logrado convencer a los actores de su conveniencia.

Sistema tributario es el último capítulo enfocado en la mejora de procesos como factor de confianza. En este, el INC 2023-2024 propone un ejercicio de interoperabilidad de información centrada en el individuo que permita conocer los ingresos totales y así diseñar un sistema tributario —y de gasto— que cumpla con criterios de eficiencia, equidad y progresividad. El funcionamiento de este instrumento clave para la financiación de bienes públicos y la operación del Estado requiere información correcta sobre la realidad económica del contribuyente y los incentivos correctos para revelar correctamente esta información. Así pues, un buen sistema es aquel donde se logran financiar el gasto y la inversión consistentes con nuestra visión del Estado, generando el mínimo posible de distorsiones en términos de inversión y decisiones de producción y consumo. Un buen sistema, igualmente, es uno que corrige fallas de mercado como externalidades, acercándonos a óptimos sociales y no solo privados.

Las principales recomendaciones en cada una de estas áreas incluyen:

### EFICIENCIA DEL ESTADO

- Implementar un programa de evaluación y modificación de la regulación basado en la medición de costos.
- Consolidar el Registro Universal de Ingresos como único instrumento de focalización de los subsidios y programas sociales.
- Ampliar la oferta de evaluaciones de política pública y garantizar que informen la toma de decisiones.

### JUSTICIA Y SEGURIDAD

- Implementar el uso de analítica de datos e inteligencia artificial en el sistema judicial.
- Incluir en el Registro Social de Hogares la información que recolectan la Fiscalía General de la Nación, Policía, INPEC y la Rama Judicial.
- Promover el uso de MRC y su implementación virtual.

### SALUD

- Usar sistemáticamente tecnologías digitales para favorecer mejores resultados en salud y eficiencia.
- Preservar el sistema de aseguramiento e introducir un pago por desempeño para las EPS.
- Construir una estrategia para la financiación de largo plazo de la digitalización del sector salud.

### PENSIONES

- Incorporar mecanismos automáticos de monitoreo y ajustes de parámetros anclados a variables como la esperanza de vida, variación de los salarios o rentabilidad de los mercados
- Migrar a un esquema multipilar en donde el régimen público asuma las transferencias inferiores a un salario mínimo, y el sistema de capitalización, las pensiones iguales o superiores a dicho ingreso.
- Focalizar el uso del gasto público en la población más vulnerable (informal/desempleada).

### SISTEMA TRIBUTARIO

- Avanzar hacia un sistema con declaración tributaria universal (DTU). La DTU no necesariamente tendría que generar pago para umbrales inferiores a los actuales. Este sistema permitiría consolidar información y cotejar las características de la población.
- Implementar un sistema de información unificado y simple, y que integre toda la información de los contribuyentes y de todas sus actividades productivas.
- Reducir la tasa estatutaria de renta para las personas jurídicas.

## VISIÓN SISTÉMICA: TODOS A LA MESA

La segunda categoría en el INC2023 enfatiza la necesidad de coordinar y articular entre diferentes entidades y sectores para lograr cambios. Esto es difícil de lograr y requiere, precisamente, confianza entre actores, reglas del juego claras y mecanismos de articulación. En este grupo presentamos los capítulos de *Infraestructura, transporte y logística, Productividad rural, Internacionalización, Ciencia, tecnología e innovación, Energía y Financiación empresarial*.

El capítulo de Infraestructura, transporte y logística propone una mirada integral en conjunto con el ordenamiento territorial, las apuestas productivas y el desarrollo rural y urbano. Se encuentra que entre 2011 y 2020 la inversión en infraestructura en Colombia representó en promedio el 1,9 % del PIB (Fedesarrollo, 2023), y entre 2011 y 2021 el 79 % de la carga movilizadora en el país fue transportada por carretera (Ministerio de Transporte [Mintransporte], 2022). La adopción de tecnologías avanzadas en el sector de logística aún es incipiente, con 1 de cada 2 empresas realizando el rastreo y seguimiento de sus pedidos, y menos de un tercio utilizando herramientas de identificación automática y captura de datos, big data y analítica, blockchain, entre otras (DNP, 2021).

Lograr avances en esa visión sistémica requiere avanzar en la actualización e implementación del Plan Maestro de Transporte Intermodal, el Plan Maestro Ferroviario, el Plan Maestro Fluvial y la planeación de la inversión en vías terciarias con criterios de priorización que articulen visiones de desarrollo territorial. Colombia se ha caracterizado por tener un sólido marco de asociaciones público-privadas (APP) que hoy se pueden usar para impulsar todos los modos de transporte e infraestructuras sociales y productivas. Junto con procesos de transformación digital y de sostenibilidad, se podrían amplificar las sinergias y el impacto de la inversión en infraestructura.

El capítulo de Productividad rural muestra la enorme heterogeneidad regional en términos de bienestar con diferencias de hasta cinco veces entre el PIB per cápita en Bogotá vs. el de regiones rurales como Vaupés o Guainía (OCDE, 2006). La pobreza extrema aumentó en la ruralidad, pasando de 21,6 % a 23,3 % en 2022 (DANE, 2023f), y la cobertura de adecuación de tierras es del 6 % del área potencial, una cifra muy inferior a algunos países de la región como México (66 %), Chile (44 %), Perú (40 %) o Brasil (18 %) (DNP, 2018).

El capítulo enfatiza la necesidad de coordinar inversiones en infraestructura, conectividad, digitalización, educación, distritos de riego y adecuación de tierras, además de avanzar en agendas coordinadas entre sectores público y privado para lograr admi-

bilidad sanitaria y fitosanitaria y aprovechamiento de oportunidades comerciales. La construcción de confianza se vuelve esencial para lograr hacer las apuestas coordinadas entre actores públicos y privados e implementar visiones sistémicas que han faltado para el desarrollo del agro.

El capítulo de Internacionalización, al igual que en versiones anteriores del informe, propone una visión de este pilar que va más allá del comercio de bienes y servicios, pues la integración de Colombia en los flujos globales de conocimiento requiere aprovechar personas, empresas, bienes y servicios, y tecnologías, áreas en las que se encuentran brechas. Por una parte, en 2022, la población migrante en Colombia registró mayores niveles de participación laboral y de ocupación frente a sus pares nacionales, no obstante, presentó mayores tasas de desempleo y subocupación, a pesar de contar con niveles similares de educación (DANE, 2023c). Asimismo, si bien Colombia cuenta con una posición consolidada en la provisión de bienes en América Latina, las posibilidades de profundización y diversificación de su oferta exportable en la Unión Europea y los países asiáticos son amplias (World Integrated Trade Solution [WITS], 2023). Además, aunque el arancel nominal promedio de la economía es bajo, la estructura arancelaria refleja una alta dispersión, en particular en el segmento de bienes de consumo y materias primas (DNP, 2023). A pesar de los esfuerzos de política, el uso y el conocimiento de los mecanismos de facilitación de comercio y de promoción de las exportaciones en Colombia sigue siendo bajo entre las empresas (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], 2023).

El diagnóstico y las recomendaciones en el capítulo de Ciencia, tecnología e innovación también muestran la naturaleza colaborativa de esta área. Lograr consolidar el uso de la CTI como factor de competitividad requiere el trabajo coordinado entre la comunidad académica, el Gobierno y el sector productivo. Las apuestas de inversión con horizontes largos y con alta incertidumbre demandan redes de colaboración, visiones compartidas y esfuerzos coordinados que solo se pueden dar en un entorno de confianza.

El capítulo muestra que en Colombia persisten retos importantes de construcción de tejido de CTI con participación de todos los actores. Estas deficiencias se ven, en efecto, en los resultados: Colombia ocupa el puesto 63 de 132 países en el índice global de innovación (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual [OMPI], 2023); el 96,5 % de los investigadores en el país se encuentran vinculados al sector de educación superior, mientras que en el promedio de la OCDE el 52,4 % de los investigadores tra-

bajan en empresas privadas (OCDE, 2023; Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología [RICyT], 2023); y Colombia registró solo 13 patentes otorgadas a residentes por millón de habitantes, frente a un promedio de la OCDE de 1.287,3 (OMPI, 2023).

El capítulo propone acciones y estrategias para fortalecer los lazos de confianza entre actores y lograr consolidar el flujo de conocimientos y tecnologías y sus cadenas de producción, incluyendo desde la investigación básica hasta las aplicaciones empresariales. En ese sentido, hay acciones enfocadas en los sectores público y privado y en la academia.

El capítulo de Crecimiento verde de este año hace hincapié en las oportunidades de crecimiento y generación de riqueza a partir de nuestro capital natural. La abundancia de capital natural nos permite tener ventajas comparativas en captura de carbono y en producción con base en energías renovables. El aporte de Colombia a la mitigación del cambio climático no pasa por la reducción de sus emisiones, que son mínimas, sino por su capacidad de movilizar capital natural para la captura de carbono y la producción global limpia.

El segundo eje importante en el capítulo es la adaptación. La vulnerabilidad al cambio climático, en particular por variabilidad climática, implica costos presentes y futuros en productividad, en necesidades de inversión para responder a riesgos y desastres climáticos, que se traducen en menor crecimiento. Por ende, las inversiones de hoy en resiliencia y adaptabilidad resultarán en menos costos futuros.

El capítulo ofrece un resumen diagnóstico que incluye los siguientes datos: Colombia es el país con el subíndice de capital natural más alto de América Latina dentro del índice de competitividad sostenible (Solability, 2022); la productividad de materiales por habitante en la nación es de USD 1,8, por debajo de Costa Rica (USD 2,0) y por encima de México (USD 1,7) y Brasil (USD 0,7), mientras que en la OCDE el promedio se ubicó en USD 2,5 (OCDE, 2022c); entretanto, en el año 2022 hubo una reducción de 29,1 % en la superficie deforestada frente a la cifra observada en 2021, alcanzando 123.517 hectáreas (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM], 2023).

La articulación del sector ambiente con el sector productivo, el Gobierno y la academia para aprovechar las ventajas comparativas de Colombia en producción sostenible y servicios ecosistémicos y de captura de carbono requiere la consolidación de reglas del juego y redes de confianza. Apuestas de largo plazo con costos y beneficios inciertos, como las involucradas en mitigación y adaptación, son las más susceptibles a afectarse cuando se resquebraja la colaboración.

Muy cercano al capítulo de crecimiento verde, el de Energía plantea la necesidad de analizar conjuntamente las necesidades

de reducir pobreza energética, garantizar abastecimiento y cobertura de energía en todo el territorio para empresas y hogares, continuar invirtiendo en capacidad de generación, distribución y comercialización, y consolidar un proceso de transición energética eficiente.

El capítulo encuentra que en el año 2022 se registró una disminución de 0,8 años en las reservas probadas de gas natural, en contraste con los niveles registrados en el año 2021 (Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH], 2023). El Plan Energético Nacional 2022-2025 plantea cuatro escenarios de oferta de gas natural de acuerdo con las reservas, los recursos contingentes y los recursos prospectivos del país. En cada uno de estos escenarios, se observa un aumento en la dependencia de importaciones para satisfacer la demanda local. Finalmente, los últimos datos disponibles muestran que cerca del 46,74 % de la energía consumida por la economía fue utilizada de forma ineficiente, mientras que las pérdidas de energía representaron el 19,4 % de la demanda (UPME, 2023).

En el informe este año proponemos varias recomendaciones enfocadas en proteger la institucionalidad que nos permite tener esta visión sistémica, en particular con relación a los energéticos de transición como el gas.

Finalmente, en Financiación se propone una visión sistémica entre la oferta de instrumentos, las políticas que los respaldan y, sobre todo, la demanda de empresas y hogares. El capítulo muestra que 70 % de las empresas con registro mercantil en Bogotá y Cundinamarca tienen un único dueño, lo que ilustra una baja tendencia a buscar herramientas patrimoniales en la financiación empresarial. Solo el 29 % manifiesta financiarse con préstamos bancarios (Cámara de Comercio de Bogotá, 2023). También se encuentra que la tasa de adopción de las transferencias electrónicas y de las tarjetas débito y crédito ha aumentado en el último año 49 % en promedio, mientras que, en contraste, las operaciones que involucran el cheque han decrecido (Banrep, 2023). Además, la penetración de primas de seguros en Colombia se redujo en 2022 (2,9 % del PIB frente a 3,0 % en 2021). Así, aunque este indicador se ubica en niveles similares al promedio de América Latina (3,0 %), se encuentra por debajo de economías líderes en la región como Chile (3,8 %) y Brasil (4,0 %) (Valderrama y Galán, 2022).

Además de las recomendaciones referentes a los modelos de pagos inmediatos y los instrumentos de coberturas de riesgos, el capítulo propone estudiar y aprender de experimentos que han modificado el tipo de información disponible para la toma de decisiones y evaluación de créditos; en particular, la Ley de Borrón y Cuenta Nueva.

## INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

- Garantizar la estabilidad de las condiciones e incentivos para la participación privada en infraestructura.
- Actualizar e implementar el nuevo Plan Maestro de Transporte Intermodal.
- Dar continuidad a la generación y puesta en marcha de estrategias para fortalecer la transformación digital de las empresas prestadoras de servicios logísticos en el país.

## PRODUCTIVIDAD RURAL

- Adoptar una definición de ruralidad ampliada en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo rural.
- Avanzar en la implementación del Sistema Nacional de Reforma Agraria.
- Avanzar en la implementación del catastro multipropósito con enfoque de ordenamiento social de la propiedad rural.

## INTERNACIONALIZACIÓN

- Revisar la estructura arancelaria con el fin de disminuir su dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros.
- Potenciar la estrategia de atracción de inversión extranjera directa de eficiencia y aprovechar las oportunidades que representa el *nearshoring*.
- Poner en marcha el sistema informático de la DIAN que propone la nueva regulación aduanera.

## CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

- Fortalecer la relación universidad-empresa a través de alianzas público-privadas.
- Ejecutar acciones que impulsan el uso de la compra pública innovadora (CPI).
- Implementar el Marco de Inversión en Investigación y Desarrollo para lograr incrementar los recursos públicos hacia la investigación y el desarrollo (I+D) y la CTI, apropiando su rol transversal en los distintos sectores.

## CRECIMIENTO VERDE

- Priorizar las acciones de adaptación al cambio climático en una agenda pública y privada.
- Impulsar el desarrollo de los mercados de carbono, buscando que emisores internacionales los usen como mecanismos de mitigación.
- Fortalecer las capacidades técnicas de las empresas y los consumidores para la implementación de la Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC).

## ENERGÍA

- Continuar el desarrollo de una estrategia de abastecimiento de gas natural a precios competitivos.
- Asegurar la cobertura del servicio de energía eléctrica en todo el territorio nacional.
- Garantizar que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) funcione como fue pensada.

## FINANCIACIÓN EMPRESARIAL

- Avanzar en la implementación del modelo de pagos inmediatos que ha venido diseñando el Banrep, y su regulación.
- Avanzar en el diseño de instrumentos de cobertura de riesgos pensados para el mundo de la protección social, que complementen y permitan mayores flexibilidades para los amparos de los trabajadores.
- Evaluar el impacto de la Ley de Borrón y Cuenta Nueva.

## VISIÓN DE FUTURO: LEVANTAR LA CABEZA

El último grupo de recomendaciones se enfoca en los temas donde hay tendencias de largo plazo que requieren una aproximación prospectiva. Para lograr llegar a ese escenario futuro, hay que alinear intereses, incentivos, hacer sacrificios presentes e inversiones estratégicas, lo cual a su vez exige una buena dosis de confianza. En esta sección tenemos los capítulos *Educación, Mercado laboral, Economía digital, y Productividad y emprendimiento*.

En *Educación* hacemos énfasis en las inversiones para los niños del futuro: ¿qué hay que hacer hoy para garantizar que la infancia de hoy pueda aprovechar y florecer en el futuro? El informe destaca varios datos claves que están impidiendo preparar a las personas desde la primera infancia: a 2022 el 7,1 % de los hogares con niños entre 0 y 5 años presenta barreras de acceso para los cuidados de la primera infancia (DANE, 2023a); en 2021 la incidencia de pobreza monetaria fue de 50,8 % a nivel nacional cuando el hogar tenía por lo menos un hijo entre 0 y 5 años (DANE, 2023a); en 2021, en Colombia las horas de enseñanza en educación preescolar son 227 menos que el promedio de la OCDE por año, aproximadamente una hora menos al día (OCDE, 2022a); a 2022 en promedio, en los países miembros de la OCDE hay 13 niños por cada maestro, mientras que esta proporción en Colombia es de 18 niños por maestro (OCDE, 2022a); y el gasto anual promedio de la OCDE en preescolar es 6,6 veces más alto al de Colombia (OCDE, 2022a).

Las propuestas en esta materia incluyen la universalización de la educación inicial, estrategias para mejorar la calidad de la educación en la primera infancia, y el uso de nuevas tecnologías para la actualización de currículos.

Por otra parte, el mercado laboral es el mecanismo crítico para poder usar el capital humano que formaremos en la juventud con las oportunidades de empleo y de generación de valor en el sector productivo del futuro. Su buen funcionamiento, permitiendo emparejar rápidamente vacantes y personas buscando empleo, es clave para materializar el retorno social de nuestras inversiones en las personas. Adicionalmente, las interacciones entre el mercado laboral, el sistema de protección social y el sistema educativo y de formación para el trabajo condicionan los resultados en empleo.

El capítulo encuentra que Colombia es el país de la OCDE con menor productividad laboral por hora trabajada (USD 14,3), mientras que el valor promedio de ese grupo es de USD 53,6 (OCDE, 2022b). En 2022 el 58,1 % de los ocupados tenían ingresos inferiores al salario mínimo (DANE, 2023e). Asimismo, se

anticipa que alrededor del 22 % de los puestos de trabajo experimentarán cambios significativos para el año 2027 (WEF, 2023). Finalmente, Colombia presenta una alta demanda de habilidades técnicas en el manejo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (35,9 %) y de ingeniería y tecnología (31,2 %) (CPC et al., 2023).

El informe este año propone medidas que eliminen barreras a la participación en el empleo formal y reformas que sean consistentes con un futuro incierto y cambiante. Los nuevos modelos de negocios y las cambiantes preferencias de los trabajadores por estilos de vida y de trabajo requieren unas normas que permitan que el mundo del trabajo responda rápidamente a esas nuevas realidades.

El capítulo de Economía digital identifica la infraestructura y las capacidades digitales como un eje fundamental para prepararnos para formas de producción y de vida mediadas por la virtualidad y las nuevas tecnologías. En este caso se reportan varios datos importantes para entender dónde estamos; entre ellos: Colombia es el país de la OCDE con menor penetración de internet de banda ancha tanto móvil como fijo (UIT, 2022); en los hogares del cuartil 1 de la distribución solo el 32,2 % tiene conexión a internet, mientras que en el cuartil 4 esta cifra asciende a 90,2 % (OCDE, 2014); la adopción de tecnologías avanzadas como blockchain, impresión 3D o realidad virtual en las empresas colombianas es baja tanto en el sector industrial como en el comercial (DNP, 2022); y Colombia ocupó el lugar 57 entre 63 países en el factor de conocimiento del Ranking Mundial de Competitividad Digital 2022 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2018).

Dentro de las recomendaciones para este pilar incluimos ideas para potenciar la participación privada en la generación de capacidades y oferta de infraestructura. De igual forma, invitamos a impulsar al Plan Nacional de Infraestructura de Datos para tener los protocolos y procesos requeridos para generar valor económico y social a partir de los datos.

Finalmente, en el capítulo de Productividad y emprendimiento mostramos las enormes diferencias en productividad y desempeño de unidades productivas informales y formales y el reto de entender mejor las maneras de aumentar la productividad y el potencial de crecimiento del mundo de los micronegocios. En ese sentido, se exponen diferentes fuentes de crecimiento de la productividad, incluyendo mejoras dentro de las empresas, reasignaciones de factores entre empresas y entrada de nuevas empresas. Este último parámetro, en concreto, nos da una idea del tipo

de empresas y negocios que tendremos en el futuro y las barreras a la transformación y el cierre de brechas de productividad que les permitirán consolidarse.

El capítulo muestra que el crecimiento de la productividad agregada que se había acelerado pospandemia ha vuelto a estancarse, llegando a 0,09 [Conference Board, 2023]. Además, solo el 0,3 % de las empresas formales tienen más de 250 empleados, pero representan el 52,3 % del empleo formal. El 93,1 % del tejido empresarial formal tiene entre 0-9 empleados y representan el 11,2 % del empleo formal [Confecámaras, 2023]. Asimismo, solo el 42 % de las empresas son formales en Colombia y, de ellas, 44 % son grandes empresas [DANE, 2023e]. En cuanto a productivi-

dad, la de las empresas formales es 4,8 veces superior, en promedio, con respecto a la de las empresas informales [DANE, 2023b]. Por último, las empresas pequeñas tienen ganancias importantes en productividad al aumentar sus ventas para todo el rango de tamaños (0-8 empleados), un crecimiento que resulta mayor para empresas pequeñas de entre 5-8 trabajadores [DANE, 2023b].

Entre las recomendaciones para esta área se incluyen ideas para aumentar la competencia, facilitar la transferencia tecnológica entre empresas, mejorar las capacidades gerenciales, y eliminar barreras a la entrada y salida de empresas.

Así las cosas, las principales recomendaciones en esta categoría se pueden resumir en:

## EDUCACIÓN

- Avanzar hacia la universalización de la educación inicial en el marco de la atención integral.
- Definir una estrategia de cualificación para el personal de las diferentes modalidades de educación inicial y preescolar y consolidar los referentes técnicos de calidad.
- Actualizar las bases curriculares en todas las áreas, aprovechando las mejoras de la inteligencia artificial y la robótica.

## MERCADO LABORAL

- Diseñar un seguro de desempleo que proteja al trabajador y no al puesto de trabajo.
- Reconocer formalmente los esquemas de trabajo asociados a la economía colaborativa.
- Permitir que la contribución a la seguridad social de los trabajadores se base en su ingreso, desvinculándola del salario mínimo.
- Reducir costos laborales no salariales asociados a la contratación formal y costos de despido.

## ECONOMÍA DIGITAL

- Promover las obligaciones por hacer como estrategia de articulación público-privada de cierre de brechas digitales y de aumento de conectividad.
- Impulsar la implementación del Plan Nacional de Infraestructura de Datos y su modelo de gobernanza.
- Promover soluciones público-privadas para proveer formación de habilidades digitales y tecnológicas.

## PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO

- Avanzar en la caracterización de las unidades productivas no empresariales, la economía popular y el sector informal para entender en más detalle los márgenes de mejora de la productividad.
- La política de reindustrialización debe quedar consignada y aprobada en un CONPES con visión a mediano y largo plazo, dando continuidad al CONPES 3866 y las políticas complementarias en temas de formalización empresarial.
- El sector empresarial debe fortalecer los mecanismos de transferencia tecnológica y capacidades gerenciales entre empresas ancla y sus proveedores, complementarias a los programas de Gobierno como Fábricas de Productividad.

## CONCLUSIÓN

En un sistema donde la generación de riqueza y bienestar viene de nuestra capacidad de interactuar permanentemente con gente que no conocemos, en situaciones de incertidumbre y sin información completa, es fundamental poder confiar. Esto significa tener algún grado de certeza de que, a pesar de no conocernos y de las oportunidades de comportarnos con oportunismo, el otro honrará su palabra y obrará de manera cooperativa.

El comportamiento cooperativo se puede cultivar. En este INC 2023-2024 mostramos, a lo largo de los 16 capítulos y la separata especial, cómo a través de instituciones, reglas y protocolos podemos facilitar la generación de confianza entre diferentes actores. En particular, analizamos tres grandes grupos de estrategias que facilitan la creación y consolidación de relaciones de confianza entre actores públicos y privados, sociedad civil y academia.

En primer lugar, invitamos a simplificar, aclarar y profesionalizar los procesos y protocolos que enmarcan nuestras interacciones diarias. Más allá de las grandes ideas y políticas, tener certeza con relación a los procesos ayuda a eliminar incertidumbre y generar confianza. Sin importar quién esté del otro lado, sabemos que el proceso funciona. Esta característica es clave para la con-

fianza en políticas públicas, en entidades de gobierno, pero también en el sector productivo, sociedad civil y academia.

El segundo grupo de factores identifica la necesidad de pensar en sinergias y complementariedades entre silos para lograr resultados. Las barreras y los factores de desconfianza una vez involucramos muchos actores, pertenecientes a diferentes grupos, aumenta. La confianza es clave para lograr estas visiones sistémicas.

Finalmente, la competitividad requiere pensar prospectivamente. Razonar y planear para el futuro involucra personas, instituciones y entidades que no conocemos hoy, y circunstancias que son difíciles de imaginar. El futuro es un terreno fértil para el oportunismo y la desconfianza. Por eso debemos hacer esfuerzos adicionales para poder crear visiones compartidas del porvenir.

Esperamos que el INC, como ha sido ya tradicional durante los últimos 16 años, sea un insumo fundamental en la agenda de política pública del país y contribuya al gran salto hacia adelante en competitividad que solo se puede lograr si confiamos entre nosotros, en nuestras capacidades, en nuestras instituciones, y en las visiones compartidas de futuros más prósperos para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 ANH. (2023). Informe de reservas y recursos contingentes de hidrocarburos. ANH.
- 2 Banco Mundial. (2020). Doing Business. Comparing Business Regulation in 190 Economies.
- 3 Banrep. (2023). Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia. <https://www.banrep.gov.co/es/encuesta-credito>.
- 4 Cámara de Comercio de Bogotá. (2023). Gran Encuesta del Empresariado 2022. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/items/5a3e8a0fd967-4b38-8072-6c9490d0f41a>.
- 5 Confecámaras. (2023). Dinámica de creación de empresas en Colombia. <https://confecamaras.org.co/images/Dinamica-de-Creacion-de-Empresas-primer-semester-2022.pdf>
- 6 Conference Board. (2023). Total Economy Database. <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>
- 7 CPC. (2021). Informe Nacional de Competitividad 2021-2022. <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/>
- 8 CPC, Confecámaras y Swisscontact. (2023). Encuesta de demanda de habilidades-competencias 2023.
- 9 CSDJ. (2022). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República.
- 10 CSDJ. (2023). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República.
- 11 DANE. (2022a). Educación formal (EDUC) 2021. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/educacion/educacion\\_formal/2021/bol\\_EDUC\\_21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/educacion/educacion_formal/2021/bol_EDUC_21.pdf)
- 12 DANE. (2022b). Productividad. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/productividad>.
- 13 DANE. (2023a). Anexo Nacional de Pobreza Multidimensional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- 14 DANE. (2023b). Encuesta de Micronegocios (Emicron). <https://www.dane.gov.co/index.php/en/statistics-by-topic-1/labor-market/micronegocios>
- 15 DANE. (2023c). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2022>
- 16 DANE. (2023d). Estadísticas de comercio exterior. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>.
- 17 DANE. (2023e). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- 18 DANE. (2023f). Pobreza Monetaria, Resultados 2022. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PM-2022.pdf>
- 19 Defensoría del Pueblo y Corte Constitucional. (2023). Estadísticas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.ph>
- 20 DIAN. (2023). Tiempos de despacho para importación y exportación de mercancías 2022. DIAN.
- 21 DNP. (2016). Colombia: efectos distributivos de la política económica.
- 22 DNP (2018). CONPES 3917, Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3917.pdf>
- 23 DNP. (2021). Encuesta Nacional Logística 2020.
- 24 DNP. (2022). Informe de análisis sobre nuevas tecnologías, tecnologías alternativas y tecnologías innovadoras, basado en un enfoque prospectivo, para el cierre de la brecha digital en Colombia. Dirección de Economía Digital
- 25 DNP. (2023). Lineamientos de política en gestión presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto público (Borrador de documento CONPES).
- 26 DNP, Bateman, A., Penagos, A. M., Ramírez, J. M., Martín, T., Díaz, Y. y Satizábal, S. (2018). Producto 1: Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia. DNP. <https://rimisp.org/lineamientos-conceptuales-y-metodologicos-para-la-definicion-de-una-subregionalizacion-funcional-en-colombia/>
- 27 Echavarría, J. J. (2019). El sistema pensional colombiano en el contexto latinoamericano. En Banco de la República (Ed.), La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente.
- 28 Fedesarrollo. (2023). El aporte de las concesiones mediante APP en infraestructura de transporte al crecimiento y el bienestar de Colombia. <https://www.fedesarrollo.org.co/es/content/el-aporte-de-las-concesiones-mediante-app-en-infraestructura-de-transporte-al-crecimiento-y>.
- 29 IDEAM. (2023). Informe Anual 2022. Actualización de cifras oficiales de monitoreo de bosque natural y deforestación en Colombia. <http://www.ideam.gov.co/documents/11769/68985506/Cifra+actualizaci%C3%B3n+deforestaci%C3%B3n+2022/8f36adf7-e302-4fad-b69b-81a446ba7bf4>
- 30 Minhacienda. (2023). Balance Gobierno Nacional Central. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral)
- 31 Minsalud. (2023). Cifras de afiliación en salud. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>
- 32 Mintransporte. (2022). Transporte en cifras. <https://plc.mintransporte.gov.co/Estad%C3%ADsticas/Transporte-en-Cifras>.
- 33 OCDE. (2006). The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264023918-en>.
- 34
- 35 OCDE. (2014). Estudio de la OCDE sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en Colombia. OCDE.
- 36 OCDE. (2020). Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experience. OCDE.
- 37 OCDE. (2022a). Education at a Glance 2022. Colombia-Country Note. [https://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/EAG2022\\_Colombia.pdf](https://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/EAG2022_Colombia.pdf)
- 38 OCDE. (2022b). GDP per hour worked. <https://data.oecd.org/lprdy/gdp-per-hour-worked.htm>
- 39 OCDE. (2022c). Latin American Economic Outlook 2022. Towards a green and just transition. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3d554fc-en.pdf?expires=1695067520&id=id&accname=guest&checksum=8215F0B0C0575A83EF054E38C9C96D38>
- 40 OCDE. (2023d). OECD Statistics. MSTI Main Science and Technology Indicators. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI\\_PUB](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB)
- 41 OMPI. (2023). Global Innovation Index. <https://www.globalinnovationindex.org/Home>
- 42 RICYT. (2023). Comparativos. <http://www.ricyt.org/category/indicadores/>
- 43 Solability. (2022). The Global Sustainable Competitiveness Index 2022. <https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index>
- 44 Unesco. (2018). Las competencias digitales son esenciales para el empleo y la inclusión social. <https://es.unesco.org/news/competencias-digitales-son-esenciales-empleo-y-inclusion-social>.
- 45 UPME. (2023). Plan Energético Nacional 2022-2052. UPME.
- 46 UIT. (2022). Active mobile-broadband subscriptions. <https://datahub.itu.int/data/?e=COL&c=701&i=11632&u=per+100+people>
- 47 Valderrama, M. y Galán, N. P. (2022). Panorama del seguro en inclusión financiera. Revista Fasecolda, (187), 82-87. <https://revista.fasecolda.com/index.php/revfasecolda/article/view/840>
- 48 WEF. (2023). The Future of Jobs Report 2023. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023.pdf)
- 49 WITS. (2023, 15 de julio). World Integrated Trade Solution. <https://wits.worldbank.org/>