



---

# INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

# 2014-2015

---



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

---

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

---



---

INFORME NACIONAL  
**DE COMPETITIVIDAD**

**2014-2015**

---



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

---



MIEMBROS DE NÚMERO



MIEMBROS ASOCIADOS





## CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Rosario Córdoba, *Presidente*

Marco Llinás, *Vicepresidente*

### EQUIPO TÉCNICO

Juan Felipe Quintero, *Secretario General-*

*Investigador Asociado*

Clara Patricia Martín, *Investigadora Asociada*

Daniel Gómez, *Investigador Asociado*

Víctor Fernández, *Investigador Asociado*

Paula Castañeda, *Investigadora Asociada*

Alejandro Fajardo, *Investigador Asociado*

Natalia Villalba, *Investigadora Asociada*



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

[www.compitem.com.co](http://www.compitem.com.co)

[twitter.com/ColombiaCompitem](https://twitter.com/ColombiaCompitem)

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

Teléfono: (571) 7427413

Adriana Camacho, *Correctora de Estilo*

### .PUNTOAPARTE BOOKVERTISING

Andrés Barragán, *Director Editorial*

Mateo Zúñiga, *Director de Arte*

Joulie Rojas, *Diseñadora*

Lina Martín, *Diseñadora*

José Aguilar, *Diseñador*

Alejandro Venegas, *Diseñador*



[www.puntoparte.com.co](http://www.puntoparte.com.co)

ISSN 2016-1430. Copyright © 2014

Impreso en Bogotá D.C.

el 18 de Octubre de 2014 por Zetta Comunicadores.

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

### CONSEJO DIRECTIVO

David Bojanini, *Presidente Consejo Directivo*

*Grupo de Inversiones Suramericana*

Antonio Celia, *Vicepresidente Consejo Directivo*

*Promigás*

José Alejandro Cortés, *Sociedades Bolívar*

César Caicedo, *Colombina*

Carlos Enrique Moreno, *Organización Corona*

### MIEMBROS DE NÚMERO

Alexander Montoya, *ALG Seguros Colombia*

Jaime Calvo, *ALG Seguros Colombia*

Luis Alberto Botero, *Alianza Team*

Ernesto Fajardo, *Alpina*

Carlos Enrique Cavalier, *Alquería*

Carlos Raúl Yepes, *Bancolombia*

Jorge Esteban Giraldo, *Bimbo de Colombia*

Carlos Jacks, *CEMEX*

César Caicedo, *Colombina*

Guillermo Trujillo, *Federación Nacional de Cafeteros*

María Aparicio, *Federación Nacional de Cafeteros*

José Alberto Vélez, *Grupo Argos*

David Bojanini, *Grupo de Inversiones*

*Suramericana*

Santiago Piedrahita, *Grupo Orbis*

Carlos Ignacio Gallego, *Grupo Nutresa*

Alfonso Ocampo, *Harinera del Valle*

Francisco Thiermann, *IBM de Colombia*

Álvaro Merino, *IBM de Colombia*

Rose Marie Saab, *Independence*

David González, *Intel*

Carlos Rebellón, *Intel*

Harold Eder, *Inversiones Manuelita*

Carlos Andrés Uribe, *Ladrillera Santa Fé*

Carlos Enrique Moreno, *Organización Corona*

Antonio Celia, *Promigás*

Jaime Gutiérrez, *Ptesa*

Daniel Fernández, *Siemens*

Álvaro José Henao, *Smurfit Kappa Cartón de Colombia*

José Alejandro Cortés, *Sociedades Bolívar*

Josefina Agudelo, *TCC Inversiones*

Francisco José Barberi, *Tecnoquímicas*

Marcelo Boffi, *The Coca-Cola Company*

Bruno Pietracci, *The Coca-Cola Company*

Carlos Arturo Londoño, *Valorem*

### MIEMBROS ASOCIADOS

Bruce Mac Master, *ANDI*

Gustavo Mutis, *Centro de Liderazgo y Gestión*

Julián Domínguez, *Confecámaras*

Camilo Granada, *FTI Consulting*

Andrés Cadena, *McKinsey & Company*

Rafael Mejía, *SAC*

Pablo Navas, *Universidad de Los Andes*

Jesús Ferro, *Universidad del Norte*

Hans-Peter Knudsen, *Universidad del Rosario*

José Manuel Restrepo, *Universidad del Rosario*

Juan Luis Mejía, *Universidad EAFIT*

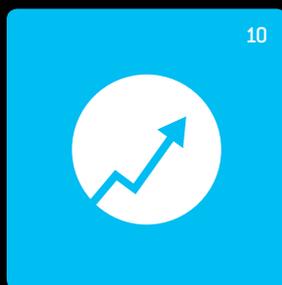
Francisco Piedrahita, *Universidad ICESI*

Jorge Humberto Peláez, *Pontificia Universidad Javeriana*

Ramón de la Torre



# CONTENIDOS



INTRODUCCIÓN



EDUCACIÓN



SALUD



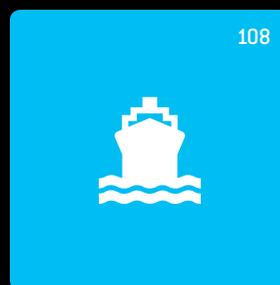
PENSIONES



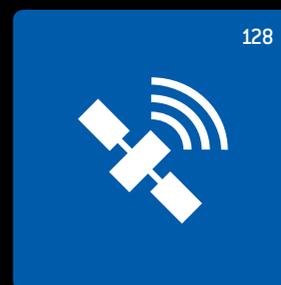
MERCADO LABORAL  
Y FORMALIZACIÓN



CIENCIA, TECNOLOGÍA  
E INNOVACIÓN



DESEMPEÑO LOGÍSTICO:  
INFRAESTRUCTURA,  
TRANSPORTE Y LOGÍSTICA



TECNOLOGÍAS  
DE LA INFORMACIÓN  
Y LAS COMUNICACIONES



144



**SISTEMA FINANCIERO**

162



**SISTEMA TRIBUTARIO**

182



**PROMOCIÓN  
Y PROTECCIÓN  
DE LA COMPETENCIA**

198



**JUSTICIA**

214



**CORRUPCIÓN**

232



**ENERGÍA**

248



**EFICIENCIA  
DEL ESTADO PARA LA  
COMPETITIVIDAD**





## PRESENTACIÓN

2014-2015

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Este año, el Consejo Privado de Competitividad presenta al país el Informe Nacional de Competitividad 2014-2015. El Informe, el octavo en su serie, busca evaluar los avances del país en algunas dimensiones clave de competitividad, plantear metas claras para el actual Gobierno y dar recomendaciones sobre cómo alcanzarlas.

Desde su creación en 2005, el Sistema Nacional de Competitividad, hoy Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI), ha sido el espacio de articulación público-privada mediante el cual se diseña y se monitorea la agenda de competitividad del país. El Consejo Privado de Competitividad tiene un rol crucial en este Sistema, ya que como lo expresó el Presidente Santos el pasado 13 de agosto en la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, máxima instancia del SNCEI, el Consejo debe ser el veedor de esta agenda y acompañar permanentemente al Gobierno en su implementación.

Hace 8 años, cuando empezó a operar el SNCEI, las entidades participantes definieron la Visión 2032 para el país. En ese momento, Colombia se fijó la meta de

llegar a ser el tercer país más competitivo de América Latina para ese año, con un nivel de ingreso per cápita equivalente al de un país de ingresos medio altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca significativamente los niveles de pobreza y desigualdad. Este año, el Informe plantea metas volantes a 2018, basado en el comportamiento de indicadores clave de cada dimensión durante el período 2010-2014, precisamente con miras a ser el tercer país latinoamericano en materia de competitividad en 2032.

El inicio de Gobierno marca un momento histórico para dar un salto en competitividad, pues a pesar de los esfuerzos, el país no ha logrado grandes avances en los últimos años. En parte, esto se debe a los rezagos en los requerimientos básicos que requiere cualquier economía para lograr competir. Son evidentes las deficiencias del país en pilares fundamentales de la competitividad como Infraestructura, Instituciones y Salud y Educación Básica, que mide el Foro Económico Mundial en su Informe Global de Competitividad.

Desde hace algún tiempo venimos insistiendo en que la competitividad del país no es más que la suma de los resultados de los territorios. Con el fin de tener una herramienta que año a año nos

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



permitiera identificar los puntos fuertes y débiles de cada región del país, desde 2013 el Consejo Privado de Competitividad, en alianza con la Universidad del Rosario, estaremos publicando anualmente el Índice Departamental de Competitividad (IDC). Esperamos que el IDC 2014, que estamos lanzando también el día de hoy, le permita a todas las regiones organizar sus propias agendas de competitividad y focalizar esfuerzos.

Por otra parte, el país se aleja de su visión de largo plazo en la medida en que depende cada vez más de unos pocos productos de muy baja sofisticación y de poco valor agregado. Para lograr cambiar esta tendencia, el Consejo Privado de Competitividad ha insistido desde hace algún tiempo en la necesidad de adoptar una Política de Desarrollo Productivo que permita la transformación de su aparato productivo. Con esto en mente, este año hemos decidido elaborar un documento –complementario a este Informe– que pretende aterrizar las propuestas del Consejo en la materia y dar luces al Gobierno sobre el diseño y la ejecución de una política de este tipo.

El sector privado también juega un papel fundamental en la competitividad. No debemos esperar a que el Gobierno haga todo, ya que existe mucho espacio para mejorar la productividad al interior de las empresas y en el trabajo coordinado con otros actores. Es crucial que el sector privado reconozca su corresponsabilidad e identifique las áreas en las que podría mejorar su productividad.

Espero que este Informe que se presenta hoy sea una pieza clave para mantener el foco y no desviarnos de la Visión 2032 y que, dada la coyuntura de inicio de Gobierno, sirva para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. El gran reto hacia delante es garantizar la continuidad del SNCel y la ejecución de la Agenda Nacional de Competitividad por parte de todas las entidades del Estado que tienen a su cargo la ejecución de las políticas públicas.

Por su esfuerzo y dedicación en la elaboración del VIII Informe Nacional de Competitividad, agradezco al equipo del Consejo Privado de Competitividad: a Marco Llinás, vicepresidente; a los investigadores Juan Felipe Quintero, quien estuvo a cargo de la coordinación del Informe, Clara Patricia Martín, Daniel Gómez, Víctor Fernández, Paula Castañeda, Alejandro Fajardo, Natalia Villalba y a todo el personal administrativo.

De otro lado, felicito a todo el equipo del sector público y privado que hace parte del SNCel, por su compromiso en el diseño e implementación de nuestra agenda de trabajo: a Jaime Bueno, Consejero Presidencial para el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación; a Cecilia Álvarez, Ministra de Comercio, Industria y Turismo; a Yaneth Giha, Directora de Colciencias; a Simón Gaviria, Director de Planeación Nacional y a Julián Domínguez, Presidente de Confecámaras. De manera muy especial, al señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos, por abrir siempre un espacio de

discusión para la agenda y por su confianza en el Consejo Privado de Competitividad y la labor del Sistema.

Por último, mis más sinceros agradecimientos a todos los miembros del Consejo Privado de Competitividad. Gracias por su confianza y permanente y generoso apoyo. Su interés y constante participación han contribuido de manera invaluable 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 hasta ahora.

**ROSARIO CÓRDOBA GARCÉS**

*Presidente*

Consejo Privado de Competitividad



# INTRODUCCIÓN

---



En los últimos cuatro años fue muy poco lo que el país avanzó en competitividad. De acuerdo con el Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial (WEF por su sigla en inglés), el cual se ha convertido en el principal referente en materia de competitividad a nivel mundial, Colombia pasó, entre 2010 y 2014, del puesto 68 entre 139 países al puesto 66 entre 144 países. Esta situación es preocupante en la medida en que en el contexto latinoamericano, el país ocupa el séptimo lugar, lejos de la meta fijada hace ocho años de convertirse en 2032 en la tercera economía más competitiva de América Latina (Cuadro 1). En el entretanto, otros países como Costa Rica, Perú y Panamá han tenido logros importantes en materia de competitividad, que les ha permitido avanzar sustancialmente en este indicador, superando a Colombia.

Costa Rica, por ejemplo, entre 2006 y 2014 avanzó 17 posiciones en el Índice Global de Competitividad, pasando de ser el séptimo país más competitivo de América Latina a ser el tercero. De hecho, para que Colombia logre ocupar dicho lugar debería avanzar más de 15 posiciones en este indicador. Para el mismo período, Perú pasó de ser el noveno a convertirse en el sexto, mejorando 13 posiciones en el indicador del WEF. El progreso de Panamá también ha sido importante, subió 12 puestos y en la actualidad es el segundo país latinoamericano (Cuadro 1).

Las leves mejoras de Colombia en materia de competitividad y la imposibilidad de avanzar frente a los países de la región conllevan a una reflexión sobre el trabajo llevado a cabo durante los últimos años. Si bien se han hecho varios esfuerzos para mejorar la competitividad del país, éstos han quedado cortos y de continuar la misma tendencia, la posibilidad de alcanzar la meta en 2032 será cada vez más remota. Para corregir esto, el Informe Nacional de Competitividad 2014-2015 plantea una agenda de competitividad de gran envergadura que, de

implementarse, permitiría mejorar los fundamentales microeconómicos para que todos los sectores se beneficien. En esta ocasión, el Informe contiene 14 capítulos, cada uno de los cuales incluye un diagnóstico de los temas que el Consejo Privado de Competitividad considera son los más relevantes, así como, metas y acciones específicas para impactar la competitividad y lograr en 2032 ser el tercer país más competitivo de la región.

A continuación, se introducen los capítulos del Informe Nacional de Competitividad 2014–2015, a partir de los pilares

EN VEZ DE AVANZAR HACIA LA META DE CONVERTIRSE EN EL TERCER PAÍS MÁS COMPETITIVO DE LA REGIÓN, COLOMBIA HA RETROCEDIDO

**Cuadro 1.** Top 10 de países de América Latina en el Índice Global de Competitividad del WEF.

Los 10 países más competitivos en América Latina			
	En 2006-2007 entre 122 países	En 2010-2011 entre 139 países	En 2014-2015 entre 144 países
1	Chile (27)	Chile (30)	Chile (33)
2	México (52)	Panamá (53)	Panamá (48)
3	El Salvador (53)	Costa Rica (56)	Costa Rica (51)
4	Panamá (60)	Brasil (58)	Brasil (57)
5	<b>Colombia (63)</b>	Uruguay (64)	México (61)
6	Brasil (66)	México (66)	Perú (65)
7	Costa Rica (68)	<b>Colombia (68)</b>	<b>Colombia (66)</b>
8	Argentina (70)	Perú (73)	Guatemala (78)
9	Perú (78)	Guatemala (78)	Uruguay (80)
10	Uruguay (79)	El Salvador (82)	El Salvador (84)

Fuente: WEF 2006, 2010 y 2014.

del IGC del WEF y del desempeño de Colombia en cada uno de ellos.

## PILAR INSTITUCIONES

El ambiente institucional que mide el IGC del WEF está determinado por la estructura legal y administrativa en la que interactúan, los individuos, las empresas y el gobierno para generar la riqueza de un país. La calidad de las instituciones impacta fuertemente la competitividad y el crecimiento. Este pilar incluye aspectos como confianza en las instituciones públicas, independencia judicial, eficiencia en la solución de disputas, transparencia de las políticas públicas, entre otros. En dicho pilar Colombia ocupa la posición más baja entre los pilares del WEF, la cual se ha visto deteriorada durante los últimos cuatro años. Mientras el país en

2010 ocupaba el puesto 103, en 2014 pasó al 111 (Gráfico 1). Si Colombia quiere ser el tercer país más competitivo en la región en este pilar debería, por lo menos, mejorar más de 65 puestos y superar a Costa Rica, tercer país con la calificación más alta –puesto 46.

Este año, el Consejo Privado de Competitividad realiza por primera vez un capítulo relacionado con la Eficiencia del Estado y su incidencia sobre la implementación de la agenda de competitividad del país. El capítulo se enfoca en tres elementos específicos: i) coordinación para la ejecución de políticas asociadas al tema de competitividad; ii) capital humano del sector público; e iii) interacción entre el empresariado y el sector público. Si bien el país está comprometido con el mejoramiento de la administración pública, lo cierto es que los problemas de efi-

ciencia del Estado se están convirtiendo en una restricción vinculante para el desarrollo de la agenda de competitividad. El capítulo propone soluciones a los problemas encontrados en términos de capital humano en el sector público, así como de la interacción entre el empresariado y el sector público. Enfatiza, adicionalmente, en la necesidad de robustecer los mecanismos de liderazgo y trabajo intersectorial del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

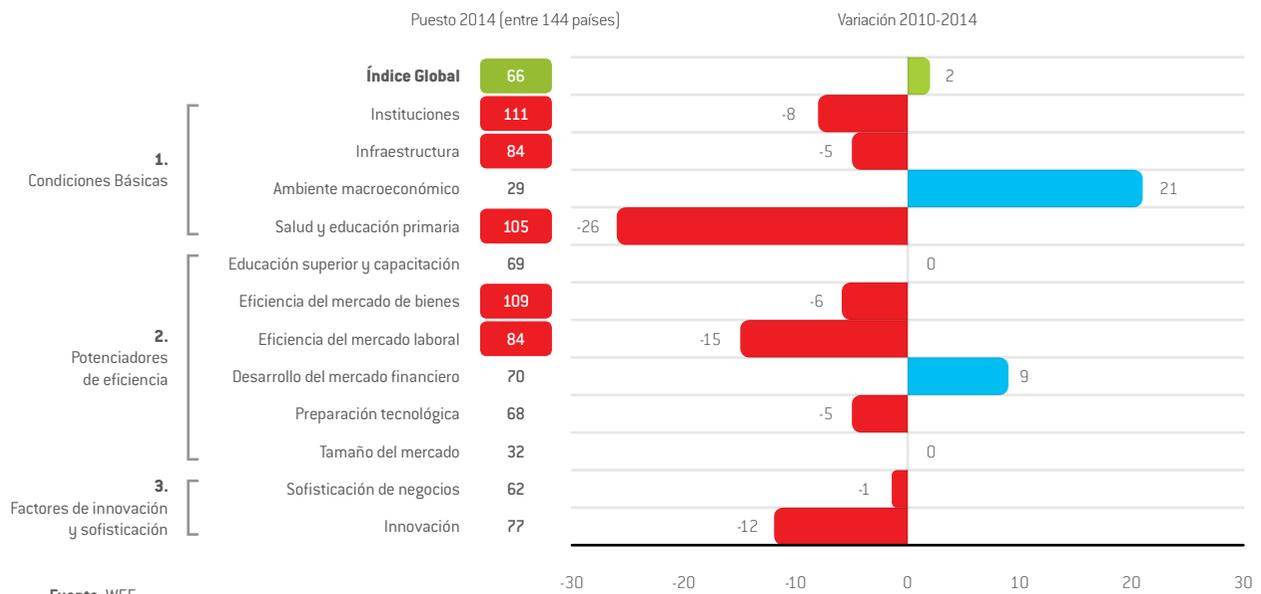
Otro capítulo relacionado con el pilar de instituciones es el capítulo de Justicia, el cual resalta la importancia de contar con una rama judicial de mayor calidad y productividad, como condición necesaria para impactar positivamente la competitividad del país. Este capítulo analiza las oportunidades de mejora que tiene el sector justicia en temas como in-





DONDE PEOR LE VA A COLOMBIA EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD ES EN LOS PILARES DE INSTITUCIONES, SALUD Y EDUCACIÓN BÁSICA, INFRAESTRUCTURA, EFICIENCIA DEL MERCADO DE BIENES Y EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL

**Gráfico 1.** Índice Global de Competitividad: Posición de Colombia, 2010–2014.



dependencia judicial, congestión de los procesos judiciales y calidad de su capital humano, entre otros. Bajo esta perspectiva, se hace un llamado para tomar medidas que mejoren tanto la calidad como la productividad de la rama judicial, con estrategias como la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la justicia, y el mejoramiento del ejercicio de la profesión judicial para así atraer capital humano mejor calificado a la rama.

En tercer lugar el capítulo de Corrupción analiza la presencia y consecuencias de la corrupción tanto en el sector público como en el sector privado, teniendo en cuenta que ésta ha sido, de acuerdo con la encuesta que hace el WEF a los empresarios, el factor más problemático para hacer negocios en los últimos cinco años. En este sentido, se presenta una

serie de recomendaciones, enfocadas principalmente en la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción, liderada por el Gobierno nacional. Así mismo, se propone la creación y puesta en marcha de programas de cumplimiento de mejores prácticas anticorrupción en el sector privado, entre los que se encuentran los registros proética, que tienen como objetivo inventariar herramientas fundamentales para adoptar mejores prácticas en términos de transparencia.

### PILAR INFRAESTRUCTURA

El pilar de infraestructura del IGC es otro en el que a Colombia tampoco le va bien. A pesar de haber mejorado ocho posiciones en el último año, entre 2010 y 2014 perdió cinco, pasando del puesto 79 al 84 (Gráfico 1). Para lograr superar

a Uruguay –tercer país en la región con la infraestructura más competitiva–, es necesario que Colombia avance más de 30 puestos en este pilar.

El Informe Nacional de Competitividad 2014–2015 concentra dos de sus capítulos en identificar restricciones, proponer metas y formular recomendaciones específicas para mejorar el desempeño del país en este pilar.

Si bien en el agregado del pilar de infraestructura, la posición de Colombia es la 84, cuando se analiza el subpilar relacionado sólo con infraestructura en general –vial, férrea, portuaria y aeroportuaria–, la posición del país se deteriora. De hecho, entre 2010 y 2014, pasó del lugar 95 al 108. Para alcanzar a El Salvador, tercer país con la infraestructura más competitiva en la región, Colombia debe avanzar en más de 50 puestos en el IGC.



En particular, el capítulo de Desempeño Logístico: Infraestructura, Transporte y Logística del Informe Nacional de Competitividad analiza dicho pilar, pero va más allá de la sola infraestructura. Este capítulo argumenta que si bien es clave contar con una infraestructura de calidad, el buen desempeño logístico del país depende de otros factores que deben ser instrumentados de forma paralela a la agenda de infraestructura que se ha emprendido. En este sentido, dicho capítulo formula algunas recomendaciones encaminadas no sólo al fortalecimiento de la infraestructura sino también al establecimiento de una agenda integral que le permita al sector de transporte de carga prestar servicios de talla mundial. Así mismo, para mejorar el desempeño logístico del país, este capítulo plantea la necesidad de desarrollar diferentes modos de transporte y establecer plataformas logísticas en zonas específicas. Igualmente, hace énfasis en la necesidad de volver más eficientes los trámites de comercio exterior, tanto en puertos como aeropuertos y zonas fronterizas.

La calidad en el suministro de energía es otro factor que incide en el pilar de infraestructura del IGC. En este subpilar, el país cayó tres posiciones en los últimos cuatro años, llegando en 2014 al lugar 60. Para alcanzar a Guatemala, tercer país en la región en este subpilar, Colombia debe avanzar en más de 10 posiciones. Frente a esta situación, el capítulo de Energía del Informe Nacional de Competitividad analiza los avances que ha presentado el país en los siguientes frentes que inciden en el funcionamiento del mercado de la energía eléctrica y en la formación de su precio: i) condiciones generales del país; ii) eficiencia de la industria energética; iii) política y regulación energética; y iv) uso eficiente de la energía. Con base

en este análisis, el capítulo hace énfasis en la necesidad de llevar acciones puntuales en cada frente, con el fin de que, a partir de sus fortalezas actuales, el sector energético contribuya decididamente a la competitividad del país. En particular, se concluye que el mejor funcionamiento de este sector debe apalancar el desarrollo de actividades productivas intensivas en energía, lo que conllevaría a sofisticar y diversificar la economía nacional.

## PILAR SALUD Y EDUCACIÓN PRIMARIA

Colombia en vez de avanzar durante los últimos cuatro años en el pilar de salud y educación primaria, retrocedió 26 puestos llegando en 2014 al puesto 105 entre los países medidos por el WEF y al lugar 14 en América Latina (ver Gráfico 1). Aunque en este pilar los países latinoamericanos no cuentan con un lugar destacado –Costa Rica tiene el mejor puntaje en el puesto 48–, para superar a Argentina que ocupa el tercer lugar en la región en este pilar, Colombia debería avanzar en más de 38 posiciones.

Ante esta crítica situación, el Informe Nacional de Competitividad 2014–2015 concentra dos de sus capítulos en realizar propuestas concretas que permitan mejoras sustanciales en este pilar.

Son muchos los factores que explican esta baja calificación del país en el pilar de salud y educación. Por ejemplo, en materia de salud, en el subpilar expectativa de vida, Colombia ocupa el puesto 75 entre los países del WEF y el noveno en la región. Para alcanzar a Panamá, tercer país en Latinoamérica con la mejor posición, debe avanzar en más de 37 puestos. El capítulo de Salud del Informe Nacional de Competitividad 2014–2015 analiza la situación del actual sistema de salud a

luz de tres dimensiones: i) acceso y calidad de los servicios; ii) sostenibilidad financiera; y iii) competitividad de la cadena. Una de las grandes conclusiones de este capítulo es que a pesar de que la cobertura en salud es casi universal, no pasa lo mismo con el acceso a los servicios de salud, el cual se ha reducido durante los últimos años. Dicha situación es explicada por distintos factores, entre los cuales está la baja calidad del servicio. Este capítulo también concluye que si bien la Ley Estatutaria, por medio de la cual se establece el derecho fundamental a la salud, no ha sido sancionada por el Presidente y sólo se conoce un borrador del texto final y un comunicado de la Corte Constitucional manifestando la exequibilidad, una normatividad como ésta traería consigo la necesidad de una transformación estructural del SGSSS, en la medida en que muchas de las reglas que en la actualidad existen no serían las más eficientes o pertinentes en la búsqueda del objetivo de la Ley. Frente a este nuevo panorama se evidencia la necesidad de cambiar la manera como operaría y se sostendría financieramente el sistema de salud, para lo cual sería fundamental la generación de incentivos suficientes que mejoren el desempeño de los encargados de administrar el sistema. Así mismo, sería clave ir más allá de lo establecido en la pasada reforma tributaria, buscando alternativas diferentes a la nómina para la financiación del mismo.

De otro lado, en materia de educación, son muchos los aspectos que explican el bajo desempeño del país en este pilar. Por ejemplo, en calidad de la educación primaria, Colombia retrocedió 11 puestos llegando en 2014 al lugar 101. A excepción de Costa Rica, los países latinoamericanos no se destacan por tener posiciones importantes en este subpilar, de hecho Colombia sólo debe avanzar en cuatro



posiciones para alcanzar a Uruguay, tercer país de la región con la mejor educación primaria. Frente a esta situación, el capítulo de Educación hace un balance de la situación del país en los últimos cuatro años para cada uno de los niveles de formación. En particular en materia de educación básica y media muestra cómo durante el período 2010-2014 el país continúa teniendo brechas en materia de cobertura, junto con importantes deficiencias en calidad de acuerdo con los últimos resultados de las pruebas PISA 2012. Para mejorar en esta última dimensión, parte del capítulo realiza recomendaciones específicas como elevar el nivel de la planta docente, a través de una estrategia integral para atraer a los mejores bachilleres. También hace recomendaciones dirigidas a mejorar el nivel de las licenciaturas, evaluar a todos y cada uno de los docentes, incentivar su capacitación y realzar la importancia de la docencia entre todos los ciudadanos del país.

## PILAR EDUCACIÓN SUPERIOR Y CAPACITACIÓN

Durante los últimos cuatro años el país no avanzó ninguna posición en el pilar de educación superior y capacitación —en 2014 obtuvo la posición 69 (ver Gráfico 1). Dicha situación se replica en el contexto latinoamericano, en el cual Colombia continúa en el séptimo lugar y requiere avanzar más de 28 puestos para superar a Brasil, tercer país en la región. Frente a esta situación, el capítulo de Educación incluye temas relacionados con educación superior, además de la importancia de la formación para el trabajo y el desarrollo humano. Se resalta que al igual que el resto del mundo, el país enfrenta el reto de encontrar la mejor forma de que su sistema de formación respon-

da ágilmente a las necesidades del sector productivo. Para ello, señala que el Gobierno deberá redoblar sus esfuerzos en la implementación del Conpes 3674 de 2010, que plantea la conformación de un Sistema Nacional de Cualificaciones. Sin embargo, y dado que la anterior es una estrategia que tardará en implementarse, es responsabilidad del Gobierno dar luces a las regiones sobre cómo deben identificar y abordar las brechas de capital humano en sus sectores priorizados.

Con esto en mente, el Consejo Privado de Competitividad ha venido desarrollando, en alianza con el PNUD y una serie de entidades públicas y privadas, unos lineamientos para la identificación y el cierre de brechas de capital humano a nivel sector-región. A partir de pilotos en cuatro regiones del país, se construirán dichos lineamientos, los cuales se espera puedan servir de base para potenciar los trabajos de desarrollo productivo con una mirada desde lo local.

## PILAR EFICIENCIA DEL MERCADO DE BIENES

El pilar relacionado con la eficiencia del mercado de bienes, el cual tiene un vínculo estrecho con la generación de condiciones favorables para el fomento a la libre competencia, la atracción de inversión extranjera, la mínima intervención del Estado y el grado de apertura de los mercados, es un pilar en el cual a Colombia no le va bien y su posición entre los países del WEF se ha deteriorado durante los últimos cuatro años —cayó seis puestos pasando del 103 al 109 entre 2010 y 2014 (ver Gráfico 1). Dicha situación no cambia en el contexto latinoamericano, en el cual el país debe avanzar en más de 64 posiciones para alcanzar a Guatemala que ocupa la tercera posición —puesto 45.

Con el propósito de analizar e identificar acciones concretas frente a este pilar, el Informe Nacional de Competitividad 2014–2015 contempla dos capítulos: Promoción y Protección de la Competencia y Sistema Tributario.

El pilar sobre la eficiencia del mercado de bienes contiene factores tales como la efectividad de la política antimonopolio que afecta directamente la promoción y protección de la competencia. Si bien el país mejoró 32 posiciones en este subpilar durante los últimos cuatro años, llegando en 2014 a la posición 58, debería avanzar en más de 12 posiciones para alcanzar a Costa Rica, tercer país en la región. Frente a este tema, el capítulo de Promoción y Protección de la Competencia del Informe Nacional de Competitividad analiza los avances del país en tres áreas fundamentales: i) institucionalidad y gestión de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC); ii) abogacía de la competencia; y iii) política de delación. Si bien la SIC ha tenido una buena gestión en estos tres frentes, este capítulo propone acciones específicas con el objetivo de fortalecer la supervisión y la vigilancia relacionada con la competencia en los mercados. Se destacan las recomendaciones relacionadas con la independencia de la SIC frente al Gobierno y el fortalecimiento de la abogacía de la competencia.

La eficiencia del mercado de bienes también depende de la claridad y estabilidad en las normas tributarias. Este pilar comprende aspectos como el nivel de tasa de tributación como porcentaje a las utilidades de las compañías, subpilar en el que al país no le va bien y cayó nueve posiciones en los últimos cuatro años, llegando en 2014 a la posición 139. En la región, la situación de Colombia no cambia, ocupa el puesto 14 y requiere avanzar en más de 73 posiciones entre los países del



WEF para superar a Perú, tercer país con la menor tasa como porcentaje de las utilidades en América Latina.

El capítulo sobre el sistema tributario del Informe Nacional de Competitividad analiza el sistema colombiano a la luz del nivel de tributación, así como de los tres principios establecidos en la Constitución Política: equidad, progresividad y eficiencia. En resumen, dicho capítulo concluye que si bien la pasada reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) redujo los costos laborales no salariales –cambio clave para la competitividad del país–, realizó modificaciones importantes en la estructura de algunos impuestos que introdujeron mayor complejidad y, en algunos casos, más inequidad, regresividad e ineficiencia al régimen tributario. Igualmente, se hace énfasis en distorsiones que continuarían afectando la competitividad del país como la permanencia del impuesto al patrimonio y la tasa del 4x1000 del gravamen a los movimientos financieros (GMF). A partir de este análisis se formulan algunas recomendaciones que permitirían incrementar el recaudo y dar mejor cumplimiento a estos principios constitucionales. Dentro de las principales recomendaciones propuestas en este capítulo están: eliminar las diferencias introducidas en el impuesto a la renta para personas naturales, eliminar el CREE, el impuesto al patrimonio y el GMF e incrementar transitoriamente la tarifa del impuesto de renta. Igualmente, se propone eliminar el impuesto al consumo y aumentar la base gravable del IVA e incrementar su tarifa.

## **PILAR EFICIENCIA DEL MERCADO LABORAL**

El pilar sobre eficiencia del mercado laboral está relacionado con aspectos como flexibilidad para la determinación

de salarios, facilidad para contratar o despedir trabajadores, proporción de mujeres en la fuerza laboral, entre otros. El país en los últimos cuatro años ha deteriorado su posición en este pilar: mientras en 2010 ocupaba el puesto 69, en 2014 pasó al 84 (ver Gráfico 1). Si bien los países latinoamericanos no se caracterizan por ocupar una posición destacada en este pilar –la mejor posición la tiene Chile en el lugar 50–, para lograr el tercer lugar en la región –puesto que ocupa Perú–, el país debería avanzar en más de 27 posiciones.

Dos de los capítulos del Informe Nacional de Competitividad 2014–2015 realizan propuestas relacionadas con este pilar. El capítulo de Mercado Laboral y Formalización analiza varios cuellos de botella que impiden el correcto funcionamiento del mercado laboral, los cuales terminan impactando negativamente la generación de empleo y la formalidad. Se concluye que si bien son indudables los avances en materia de empleo y formalización, en ambos casos el país se encuentra lejos de sus pares internacionales. Las principales recomendaciones en este sentido van desde continuar reduciendo las inflexibilidades y distorsiones del actual sistema (e.g. costos laborales no salariales, costos de contratación y despido, entre otros), hasta apoyar el fortalecimiento empresarial para lograr aumentar estructuralmente la productividad de las empresas, de manera que no tengan problemas con cumplir con las obligaciones que implica la formalidad.

El capítulo de Pensiones, por su parte, analiza el sistema pensional colombiano desde la óptica de tres problemas estructurales que lo aquejan: 1) baja cobertura para las personas que cotizan a pensiones y para aquellas ya en edad de

recibir una pensión; 11) inequidad tanto entre quienes reciben –o podrían recibir– una pensión, como entre quienes la reciben y quienes no; e 111) insostenibilidad financiera en el largo plazo. Estos tres temas están íntimamente ligados al mercado laboral, especialmente en su capacidad de generar empleo formal que permita la participación de una mayor parte de la población en este sistema. A partir de este análisis, se hacen recomendaciones de manera que se puedan corregir estos problemas estructurales y se tenga un sistema pensional en línea con la visión de competitividad del país.

## **PILAR DESARROLLO DEL MERCADO FINANCIERO**

Este pilar, que comprende aspectos como disponibilidad de servicios financieros, facilidades para el emprendimiento, capacidad de financiación de mercados locales, acceso al crédito, entre otros, es uno de los pocos pilares en los que Colombia mejoró su posición durante los últimos cuatro años –pasó del lugar 79 al 70 entre 2010 y 2014 (ver Gráfico 1). Sin embargo, en el contexto latinoamericano debería mejorar más de 30 puestos para superar a Perú, tercer país más competitivo en la región.

El capítulo sobre el Sistema Financiero destaca los avances significativos que el país ha tenido en materia de cobertura geográfica en los puntos de contacto. Sin embargo, indica que la cobertura del sistema financiero presenta disparidades regionales importantes. Dado que el nivel de utilización de productos financieros, tanto pasivos como activos continúa siendo bajo, el capítulo recomienda la modificación de varias regulaciones que limitan la inclusión financiera, como el GMF y los límites a las tasas de interés,



entre otras. Adicionalmente, se analiza el desempeño del mercado de capitales y de los fondos de capital de riesgo y se proponen acciones para fortalecer su desarrollo. Finalmente, el capítulo describe los avances del país en materia de Educación Económica y Financiera y hace recomendaciones al respecto.

## PILAR PREPARACIÓN TECNOLÓGICA

Este pilar hace referencia a aspectos relacionados con el uso de internet, disponibilidad de las últimas tecnologías, niveles de absorción de las firmas, suscripciones a internet móvil banda ancha, entre otros. Durante los últimos cuatro años, el país perdió cinco posiciones en dicho pilar, alcanzando en 2014 el puesto 68 entre los países medidos por el WEF (ver Gráfico 1). En la región el país ocupa el sexto lugar y debería avanzar en más de 22 lugares para alcanzar a Uruguay, tercer país más competitivo de América Latina en materia de preparación tecnológica.

El capítulo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) realiza recomendaciones dirigidas a fortalecer la competitividad del país en este pilar. En dicho capítulo se reconocen los avances efectuados en este tema, en particular se resalta el logro obtenido por el Plan Vive Digital 2010-2014, el cual permitió dar un salto significativo en materia de oferta y acceso a servicios de telecomunicación. Igualmente, sobresalen los programas como FITI y Apps.co, a través de los cuales se estructuraron agendas en diversas líneas estratégicas para abordar distorsiones y cuellos de botella que limitan la competitividad del sector. El reto, sin embargo, está precisamente en lograr a través del Plan Vive Digital 2014-2018 una mayor penetración de las TIC en el sector empresa-

rial y a que, mediante una mejor utilización de ellas, se eleve la productividad del país. Adicionalmente, es necesario articular las TIC como elemento facilitador de la Política de Desarrollo Productivo del país.

## PILAR INNOVACIÓN

Durante los últimos cuatro años, el país perdió 12 posiciones en este pilar, llegando en 2014 al puesto 77 entre los países del WEF (ver Gráfico 1). En la región ocupa el octavo lugar y requiere avanzar en más de 29 puestos para alcanzar a Chile, tercer país latinoamericano más competitivo.

El Informe Nacional de Competitividad 2014-2015 en el capítulo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) analiza el desempeño del país en materia de inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI), disponibilidad de investigadores e institucionalidad de CTel. Este capítulo concluye que el país tiene brechas significativas en inversión y capital humano en relación con países de referencia latinoamericanos y que para cerrar estas brechas, la inversión en ACTI del país deberá pasar de 0,66% en 2013 a 0,95% en 2018. De la misma manera, en este capítulo se concluye que el número de investigadores por millón de habitantes deberá pasar de 346 en 2011 a 455 en 2018. En cuanto a la institucionalidad, se recomienda que el Gobierno defina objetivos de largo plazo en CTel y determine los roles de las diferentes agencias gubernamentales, con el fin de incrementar la eficacia de la inversión pública en CTel. También se recomienda la implementación de un esquema de contrapartidas para alinear las diferentes fuentes de recursos (presupuesto nacional, regalías y recursos privados) en torno al desarrollo de proyectos de alto impacto económico.

## PILARES AMBIENTE MACROECONÓMICO Y TAMAÑO DEL MERCADO

Las mejores posiciones de Colombia en el Índice Global de Competitividad se observan en estos dos pilares. El buen desempeño macroeconómico del país le ha permitido en los últimos cuatro años avanzar 21 puestos en este pilar, alcanzando en 2014 el lugar 29 y la tercera posición en América Latina. En cuanto al pilar relacionado con el tamaño del mercado, a pesar de no haber registrado avances durante los últimos cuatro años, el país ocupa la posición 32 entre los países del WEF y es el cuarto en la región (ver Gráfico 1).

Dado que desde el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación hay poca capacidad de incidencia en las variables de estos pilares, el Consejo Privado de Competitividad considera que no es necesario incluir capítulos específicos relacionados con éstos.

## PILAR SOFISTICACIÓN DE NEGOCIOS

Entre 2010 y 2014, Colombia retrocedió una posición en el pilar de sofisticación. Este pilar, que incluye variables como calidad y cantidad de la oferta local, desarrollo de *clusters*, ventajas competitivas naturales, entre otras, es un pilar fundamental para el desarrollo de la economía. Sin embargo, el país en 2014 ocupa el puesto 62 y es el octavo en la región (ver Gráfico 1). Para alcanzar a Brasil, tercer país más competitivo de América Latina en este pilar, Colombia debería mejorar en más de 15 posiciones.

Más allá de la agenda horizontal, o transversal, para mejorar la competitividad de todos los sectores de la economía,



existe una agenda vertical que es necesario implementar, de manera que permita la transformación del aparato productivo y, por consiguiente, el crecimiento económico. Esta agenda implica la implementación de medidas que solucionen las distorsiones y cuellos de botella que limitan la productividad de sectores existentes y el surgimiento de nuevos sectores o actividades de mayor productividad. Infortunadamente no se puede abordar de manera simultánea los cuellos de botella que limitan la productividad de todos los sectores, lo que hace necesario el establecimiento de prioridades. La evidencia empírica muestra que países como Corea del Sur, Malasia, Tailandia y China, han implementado agendas verticales profundas que les ha permitido convertirse en los milagros económicos de los últimos cincuenta años. Este tema es tan importante que este año el Consejo Privado de Competitividad está presentando una propuesta de Política de Desarrollo Productivo para Colombia, de manera que sirva de insumo para el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 y el país organice los esfuerzos que está haciendo en la materia.

De acuerdo con Rodrik (2013), los países que sólo abordan agendas transversales logran crecimientos lentos de sus economías y aquellos que abordan agendas verticales registran crecimientos coyunturales. Sólo los países que logran una combinación profunda de ambos tipos de agenda son los que alcanzan altas tasas de crecimiento sostenido en el tiempo.

## LA COMPETITIVIDAD NO ES EXCLUSIVA DEL GOBIERNO NACIONAL

Hay que resaltar que una mejora en la competitividad del país no es responsa-

bilidad exclusiva del Gobierno nacional. Desde hace varios años el Consejo Privado de Competitividad viene haciendo énfasis en que las regiones juegan un rol fundamental en ésta, en la medida en que una parte importante de la competitividad del país se gesta desde el nivel local. Sin embargo, con algunas excepciones, se evidencia una gran debilidad institucional desde el nivel local, que hace indispensable continuar fortaleciendo las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), de manera que se conviertan en los espacios de discusión y definición de las visiones de largo plazo de los departamentos.

Al igual que el Gobierno nacional, los gobiernos locales deben implementar agendas tanto horizontales como verticales en materia de competitividad. Más aún, buena parte de la agenda vertical del país debe ser resuelta desde el nivel local, en la medida en que existen cuellos de botellas particulares al contexto geográfico donde los sectores se ubican. Es por esto que desde el año pasado, el Consejo Privado de Competitividad lanzó el Índice Departamental de Competitividad, el cual se espera sirva como instrumento de la política de competitividad a nivel local.

Pero la competitividad no depende sólo de sector público, el sector privado juega un papel fundamental en ésta. Existe mucho espacio para mejorar la productividad al interior de las empresas sin tener que esperar a que el Gobierno haga todo. Por ejemplo, mayor innovación, mejoras en materia logística, uso de TIC, capacitación del capital humano, trabajo en *clusters*, vínculos universidad–empresa, entre otros, con certeza incrementarían la productividad de las empresas y, por consiguiente, la competitividad del país. Por lo tanto, es crucial

que el sector privado reconozca su corresponsabilidad con la competitividad del país e identifique las diferentes áreas donde podría mejorar su productividad.

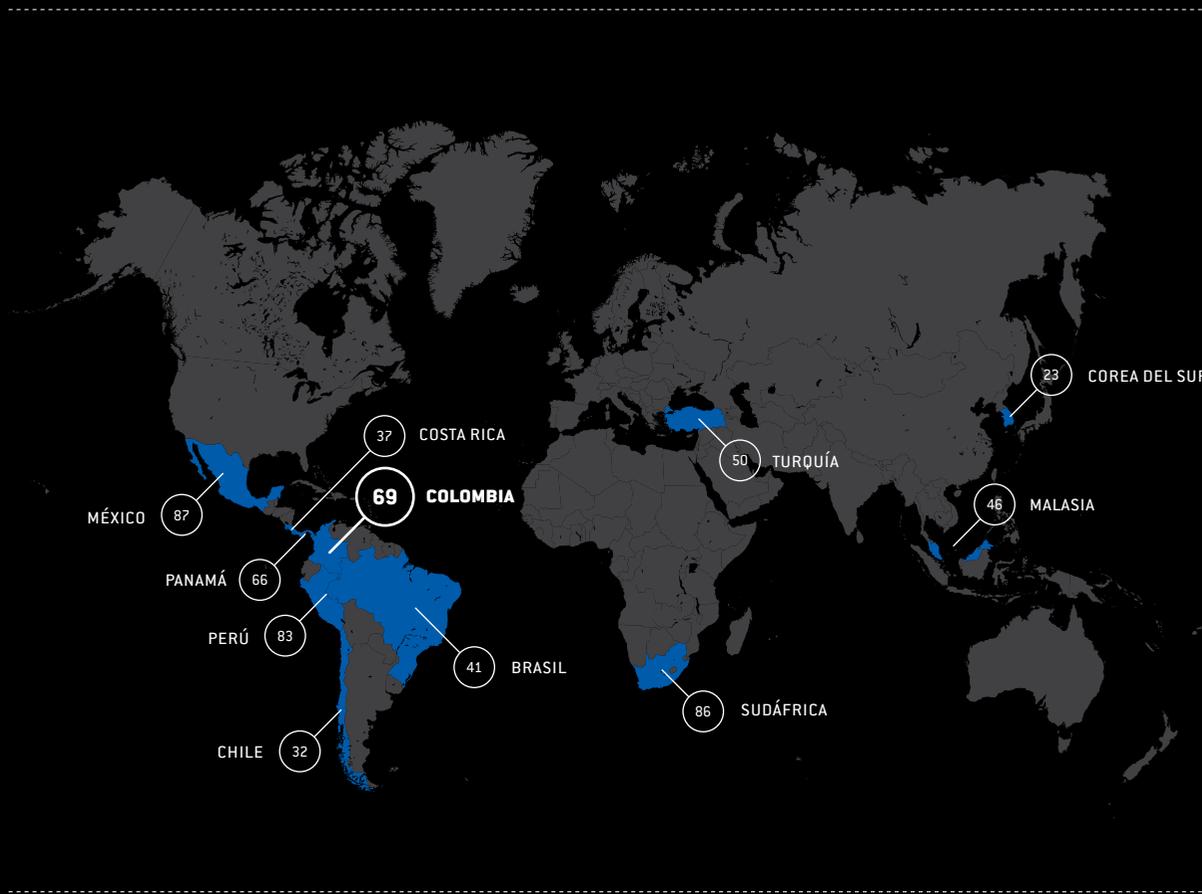


## REFERENCIAS

- 1 DNP (2008). *Conpes 3527: Política Nacional de Competitividad y Productividad*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 2 Hausmann, R. (2013, 30 de agosto). The End of the Emerging-Market Party. *Project Syndicate*.
- 3 Reina, M. (2013, junio). *La Economía Colombiana: Notables Avances y Grandes Desafíos*.
- 4 Rodrik, D. (2013). *The Past, Present, and Future of Economic Growth*. Global Citizen Foundation.
- 5 Rodrik, D. (2007). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. *One Economics Many Recipes*. Princeton University Press.
- 6 WEF (2014). *Global Competitiveness Report 2014-2015*. Geneva: World Economic Forum.



# EDUCACIÓN



**Educación Superior y Capacitación.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mejor formación).

Fuente: WEF (2014).



El desarrollo y el crecimiento de un país dependen en gran medida de su talento humano, el cual influye directamente sobre la productividad de las empresas y, por tanto, en la capacidad de estas para competir a nivel mundial.

Por otra parte, de acuerdo con Hausmann y Rodrik (2006) y Rodrik (2008), la escasez de capital humano de calidad, pertinente y suficiente, es uno de los principales cuellos de botella que limitan el proceso de transformación del aparato productivo. En este sentido, la educación no es sólo un prerrequisito para elevar la productividad de todos los sectores económicos, sino también un instrumento crítico en el marco de una política de desarrollo productivo del país (ver documento de Política de Desarrollo Productivo<sup>1</sup>).

En agosto de 2010, el Gobierno del Presidente Santos estableció que el foco de los esfuerzos en materia de educación estaría en mejorar la calidad y la pertinencia –en parte dados los importantes avances en cobertura que se habían logrado en años anteriores. Sin embargo –y a pesar de los esfuerzos del Gobierno–, cuatro años después aún persisten grandes retos en términos no sólo de calidad y pertinencia, sino también de coberturas en algunos niveles de formación.

A continuación se hace un balance de la situación en Colombia en los últimos cuatro años para cada uno de los niveles de formación, se resaltan algunos esfuerzos

del Gobierno para mejorar en diferentes aspectos y, posteriormente, se plantean algunas recomendaciones para lograr cumplir la visión de ser el tercer país más competitivo de América Latina en 2032.

## DIAGNÓSTICO

### ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA

Entre agosto de 2010 y junio de 2014 el país ha aumentado la cobertura de la atención integral de la primera infancia a una tasa promedio cercana a 17% anual, duplicando el número de niños y niñas cobijados bajo esta modalidad, al pasar de 565.000 niños en agosto de 2010 a más de un millón en julio de 2014. Si bien la meta fijada por el Gobierno (1,2 millones de niños y niñas de niveles 1 y 2 del Sisbén atendidos integralmente a 2014), posiblemente va a ser alcanzada, de seguir al ritmo de este cuatrienio el país deberá esperar hasta el año 2020 para que toda la población vulnerable en este rango de edad esté atendida integralmente<sup>2</sup>. Es más, de no hacer un esfuerzo mayor,

al finalizar el próximo período presidencial aún habrá unos 600.000 niños de la población objetivo sin atención integral (ver Gráfico 1).

Más aún, el Estado debería asegurar no sólo que la población vulnerable reciba atención, sino que todos los niños y niñas menores de 5 años (aproximadamente cinco millones) cuenten con una atención integral<sup>3</sup>. Para el año 2018, el Estado debería aspirar a garantizar el cubrimiento del 100% de los niños en situación de vulnerabilidad y tener un sistema de información que permita la ubicación de la población entre 0 y 5 años que recibe atención por fuera del sistema público, así como aquellos que no están cubiertos. Más allá de la cobertura, es importante mencionar que en el momento el país no tiene un sistema de aseguramiento de la calidad en la prestación de este servicio.

### EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

#### Cobertura

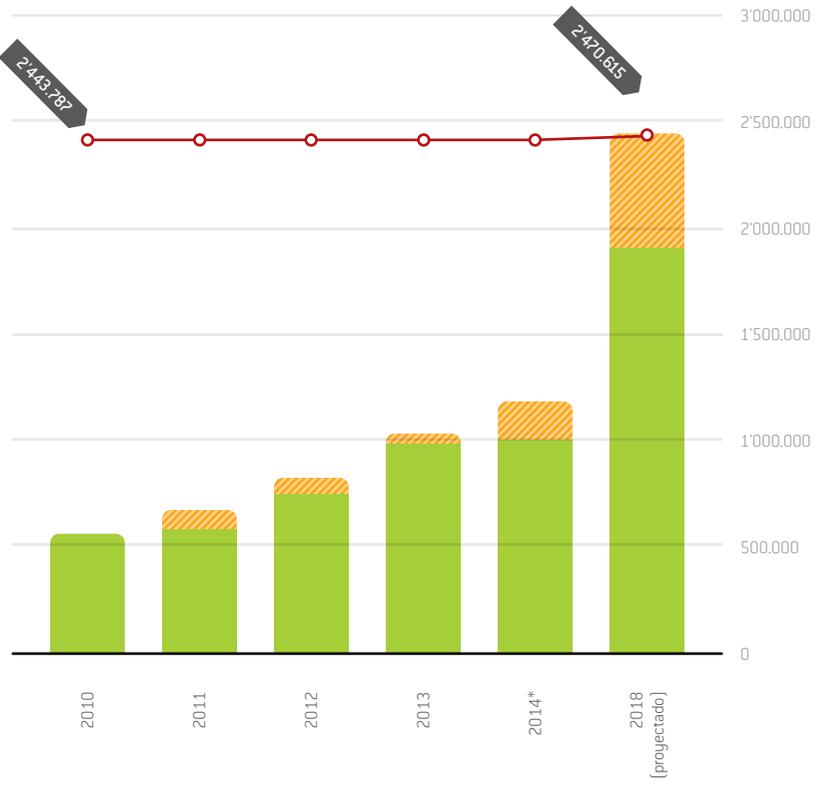
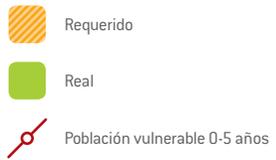
Aunque los esfuerzos anteriores a 2010 por aumentar cobertura llevaron a que

1. Ver Consejo Privado de Competitividad (2014).
2. En discursos recientes del Presidente Santos se ha planteado cumplir esta meta a 2018.
3. Es importante resaltar que, a diferencia de lo que ocurre en educación, donde se tiene información sobre la cobertura oficial (pública) y no oficial (privada), la información existente sobre la atención integral a la primera infancia no permite establecer de manera precisa el porcentaje de cobertura del cuidado de la primera infancia más allá de la población vulnerable cubierta por los programas oficiales.



A ESTE RITMO, EN 2018 AÚN HABRÍA CERCA DE 600.000 NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD SIN RECIBIR ATENCIÓN INTEGRAL

Gráfico 1. Cobertura de la Atención Integral a la Primera Infancia: resultados, proyecciones y metas.



Nota: Asumiendo una proporción constante entre población vulnerable y población de 0 a 5 años proyectada por el DANE. \* Dato actualizado a julio de 2014. Fuente: SIGOB - SISBEN. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

entre 2010 y 2014 la política se enfocara en el mejoramiento de la calidad, en estos últimos años se evidenciaron los problemas de cobertura en educación preescolar y media, y empezó a preocupar nuevamente la cobertura en educación primaria (ver Gráfico 2). En el período 2010-2013, mientras las coberturas netas en educación preescolar y primaria tuvieron un comportamiento descendente, las de secundaria y media se incrementaron marginalmente<sup>4</sup>.

Es preocupante el descenso en educación primaria<sup>5</sup>, pues aunque se partió de niveles similares a los del promedio latinoamericano, luego de que el Ministerio de Educación Nacional (Mineducación) realizara una serie de auditorías para depurar sus bases de datos<sup>6</sup>, quedó claro que incluso en este nivel existen brechas importantes frente al promedio latinoamericano. Algo similar ocurre en el caso del nivel de transición, y aún más preocupante es el bajo nivel y poco dinamismo de la matrícula en educa-

ción media, la cual se mantuvo alrededor de 40%, a pesar de los esfuerzos<sup>7</sup>.

Calidad

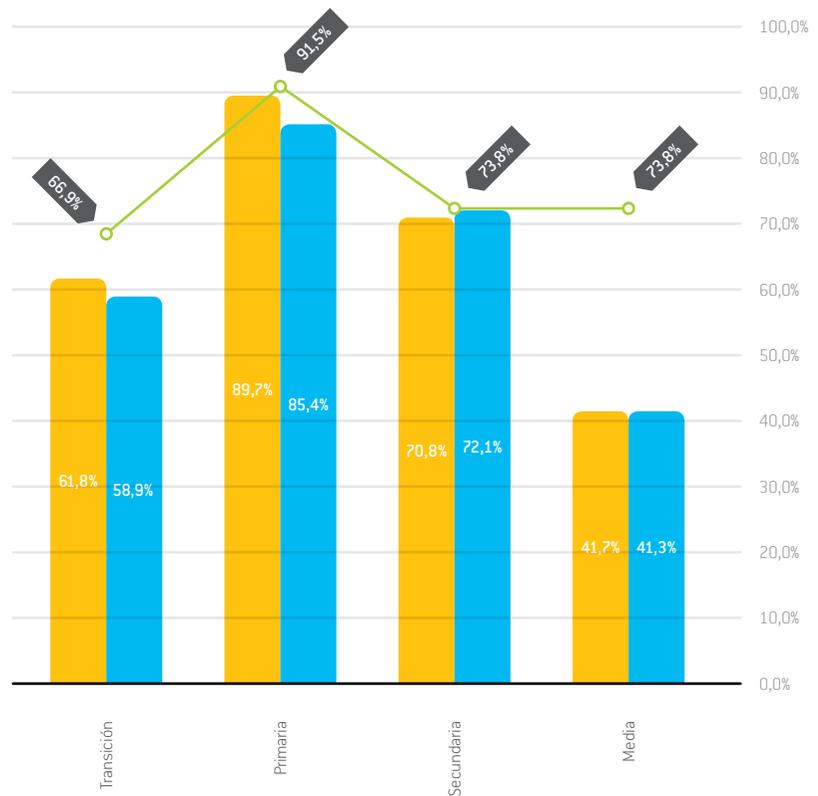
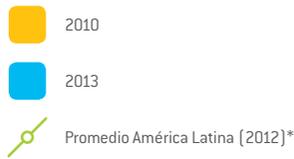
Los retos de Colombia en términos de calidad de la educación básica y media no son menores. Aproximadamente 40% de los bachilleres matriculados en educación superior puntúa en el nivel bajo en la prueba Saber 11<sup>8</sup>, contra 18% de quienes puntúan alto. De otro lado, los resultados

- 4. Más aún, si se tiene en cuenta la diferencia entre las tasas de cobertura bruta y neta, se evidencia un problema recurrente de extraedad en el acceso a la educación. Como es bien sabido, la educación no oportuna genera mayores costos y menores posibilidades de aprendizaje en los niños y adolescentes, lo que incide negativamente en los indicadores de calidad que se analizan posteriormente en este Informe.
5. No obstante, vale la pena destacar los avances en reducción de la deserción, la cual pasó de 4,89% en 2010 a 3,62% en 2013.
6. Las auditorías realizadas evidenciaron un gran número de "estudiantes fantasma", los cuales pudieron haber inflado la matrícula en unos 550.000 estudiantes de básica y media en años anteriores.
7. Se destaca como principal estrategia la política de gratuidad educativa desde la transición hasta la media.
8. De acuerdo con datos del Mineducación -SPADIES (2013). Además, la tendencia ha sido a incrementar la proporción del nivel bajo y disminuir la del nivel alto. Para mayor detalle, ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014.



LAS COBERTURAS EN LOS PRIMEROS NIVELES EDUCATIVOS VIENEN CAYENDO DE FORMA ALARMANTE, MIENTRAS LA COBERTURA EN EDUCACIÓN MEDIA CONTINÚA EN NIVELES EXTREMADAMENTE BAJOS

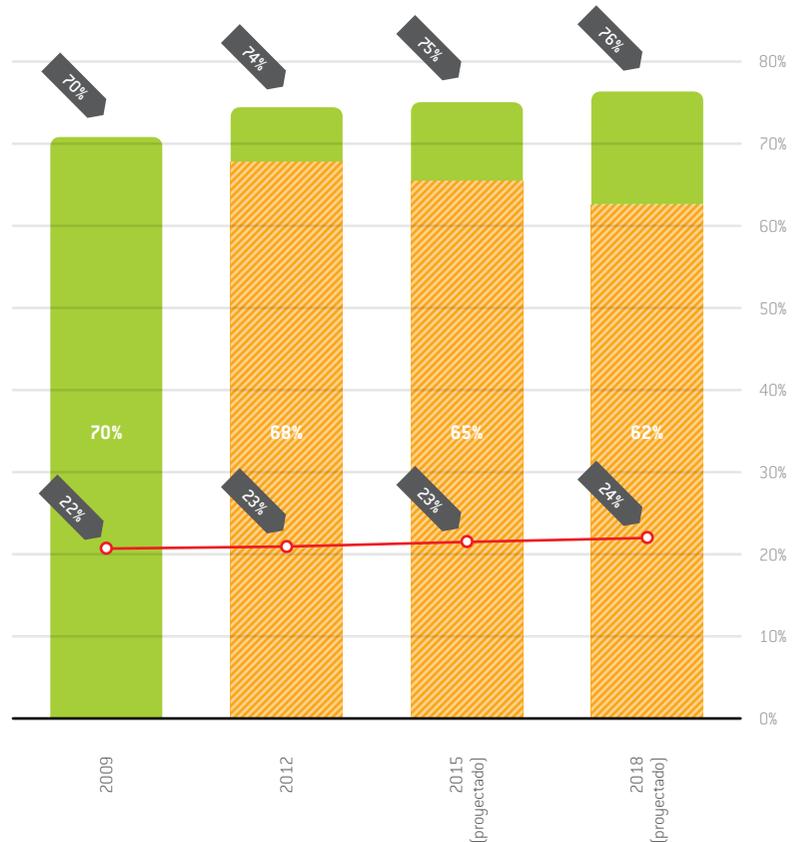
Gráfico 2. Cobertura neta de educación por niveles.



Nota: \* La cobertura neta en educación secundaria y media corresponde a la matrícula de educación secundaria reportada por el Banco Mundial. Fuente: Ministerio de Educación Nacional y Banco Mundial, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

SI NO SE HACEN AJUSTES ESTRUCTURALES EN EL ACTUAL MODELO EDUCATIVO, TRES DE CADA CUATRO ESTUDIANTES SEGUIRÁN SIN ALCANZAR LOS NIVELES MÍNIMOS EN LA PRUEBA DE MATEMÁTICAS DE PISA EN 2018

Gráfico 3. Porcentaje de estudiantes por debajo del nivel 2 en PISA 2012 matemáticas: resultados, proyecciones y metas.



Fuente: OCDE, cálculos Consejo Privado de Competitividad.



de la última prueba PISA<sup>9</sup> (2012) tampoco fueron buenos y ubicaron el país en el puesto 62 entre 65 países. Más allá de que el país obtenga en esta prueba resultados muy inferiores a los de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), preocupan el alto porcentaje de estudiantes que puntúa por debajo del nivel 2 en cada prueba<sup>10</sup> y la bajísima proporción de aquellos que puntúan en los niveles más altos<sup>11</sup>.

El Gráfico 3 muestra claramente que de continuar la tendencia del período 2006-2012, en PISA 2018 el 76% de los estudiantes colombianos de 15 años puntuaría por debajo del nivel 2 en matemáticas, es decir, alrededor de 460.000 estudiantes. Para alcanzar en 2032 a Brasil –quien sería el tercer país latinoamericano en la proyección de PISA 2033–, sería necesario disminuir este porcentaje a 65% en 2015 y a 62% en 2018. No obstante, aún si el país lograra en 2018 alcanzar la mencionada meta de 62%, la proporción de estudiantes por debajo del nivel 2 sería tres veces mayor a la del promedio de los países miembros de la OCDE.

En lectura y ciencias hubo una leve mejoría entre PISA 2006 y 2012, pero de continuar con la tendencia del período, en 2018 estarían por debajo del nivel 2 un 48% y un 53% de estudiantes, respectivamente. Estos resultados contrastan

drásticamente con los resultados obtenidos por los países de la OCDE en 2012, quienes lograron que sólo 23% de sus estudiantes estuviera por debajo del nivel mínimo en matemáticas y 18% en lectura y ciencias.

Expertos nacionales y extranjeros –incluida la OCDE– coinciden en que la calidad de un sistema educativo depende principalmente de la calidad de sus docentes. No obstante lo anterior, en Colombia quienes ingresan a la carrera docente son, en términos generales, los bachilleres con los resultados más bajos en las pruebas Saber 11<sup>12</sup>. No sólo no se está atrayendo al mejor capital humano a la carrera docente, sino que sólo 9,5%<sup>13</sup> de los programas de ciencias de la educación cuenta con acreditación de alta calidad y los graduados universitarios con peor desempeño en las pruebas Saber Pro son precisamente los de carreras afines a la educación (Barrera-Osorio et al., 2012).

Para completar el panorama, no existen esquemas de incentivos para la docencia de calidad en el país. En primer lugar, no existen incentivos al mejoramiento permanente de los docentes pertenecientes al antiguo estatuto<sup>14</sup> (que representan la gran mayoría), los cuales no fueron evaluados para su ingreso, ni han sido evaluados para su permanencia o su ascenso. Adicionalmente, falta mucho por hacer para mejorar la valora-

ción social de la docencia e incrementar el estatus socio-económico de estos. Finalmente, no existe un plan para fomentar la acreditación de alta calidad de los programas de licenciaturas.

## EDUCACIÓN SUPERIOR Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO (FTDH)<sup>15</sup>

### Cobertura

El país viene aumentando rápidamente las tasas de cobertura en educación superior a ritmos similares a los que experimentaron países como Chile y Uruguay en la primera década del milenio, quienes ahora tienen tasas de cobertura relativamente altas, cercanas a 75% y 65%, respectivamente. Si continúa la tendencia de 2010-2013, el país lograría aumentar la cobertura de 45% a 64% en 2018, con lo que alcanzaría los niveles de cobertura actuales de Uruguay, pero lejos todavía de alcanzar el promedio de los países de la OCDE (aproximadamente 83% en 2012).

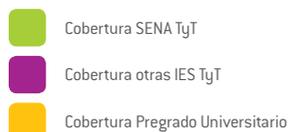
Gran parte de este crecimiento se explica por el acelerado incremento de la matrícula en programas técnicos profesionales y tecnológicos (TyT) del SENA, como se puede ver en el Gráfico 4. En 2018 la matrícula del SENA en programas TyT representaría más de una cuarta parte del total de la matrícula en Educación Superior si continúa

9. PISA es el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes desarrollado por la OCDE. Este examen, que se aplica cada tres años en los países de la OCDE y en países que deciden participar voluntariamente, mide las competencias de estudiantes de 15 años en matemáticas, ciencia y lectura.
10. El nivel 2 es el nivel mínimo establecido por la OCDE para considerar que un estudiante domina el tema.
11. Tan sólo tres de cada mil estudiantes colombianos puntúa en los niveles 5 y 6 en matemáticas y lectura, y sólo uno de cada mil lo hace en ciencias.
12. Para mayor detalle, ver *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014* e *Informe Nacional de Competitividad 2010-2011*.
13. Sólo 75 de los 790 programas académicos en el área de Ciencias de la Educación contaban con acreditación de alta calidad a diciembre de 2013, según datos del Mineducación.
14. En 2012 el 62% de los docentes pertenecía al antiguo estatuto, según datos del Mineducación.
15. De acuerdo con el Mineducación, “la educación para el trabajo y el desarrollo humano hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5º de la Ley 115 de 1994. Se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales, y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional”.



LOS AUMENTOS DE COBERTURA RESPONDEN EN GRAN MEDIDA A UNA ACELERADA DINÁMICA DE PROGRAMAS TYT DEL SENA. EN 2018 LA MATRÍCULA DEL SENA REPRESENTARÍA MÁS DE UNA CUARTA PARTE DE LA MATRÍCULA TOTAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PAÍS

**Gráfico 4.** Tasa de cobertura bruta en educación superior, según nivel de formación.



**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

creciendo a estas aceleradas tasas (12% anual en el período 2010-2013 versus 5% de pregrado universitario y 5,7% de la educación TyT en otras instituciones educativas). Este rápido incremento de la matrícula del SENA, aunado al carácter gratuito de su oferta, genera un escenario de competencia desleal en el nivel TyT, ya que aunque la gratuidad promueve la oferta y la demanda por programas de la entidad, menoscaba los esfuerzos de otras IES que ofrecen este mismo tipo de programas.

Este acelerado aumento en cobertura, sin embargo, no ha ido de la mano de un cambio en el esquema de financiación, que se ha convertido en el principal cuello de botella que limita el funcionamiento de la educación superior en el país. Este esquema, definido en la Ley 30 de 1992, es ineficiente, inequitativo y no permite direccionar los recursos estratégicamente para incentivar, por ejemplo, una mayor pertinencia de la formación e investigación (Cárdenas, Gómez, & Higuera, 2014)<sup>16</sup>. La clave está en reformar los artícu-

los 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, que rige el actual sistema, de tal forma que se puedan garantizar mayor sostenibilidad y mayor equidad en la repartición de recursos.

### Calidad

La calidad de la educación superior no se diferencia mucho de la de los niveles previos. El Gráfico 5 muestra cómo sólo 8,5% de los programas académicos del país están acreditados en alta calidad<sup>17</sup>

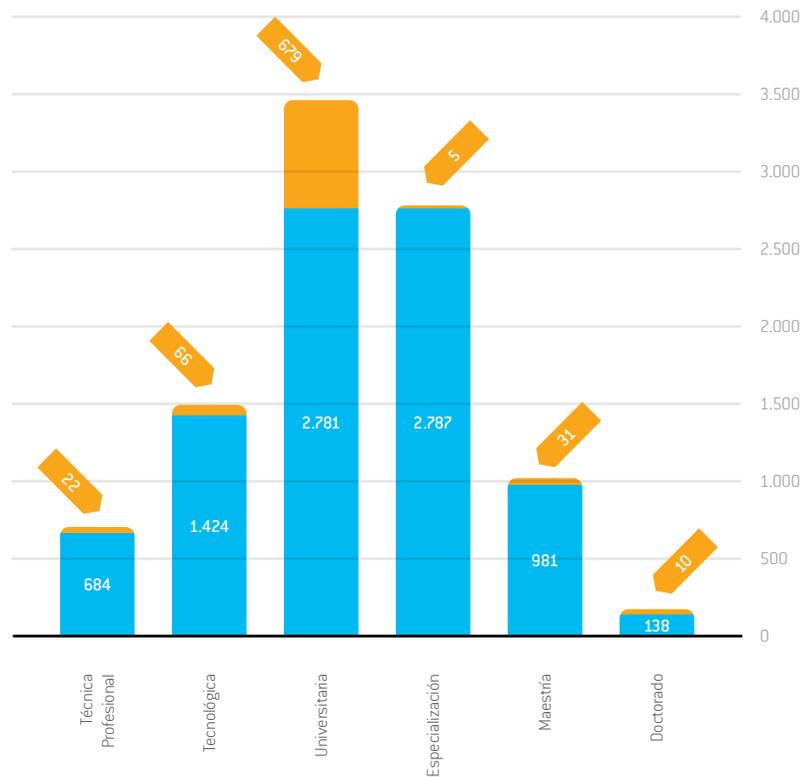
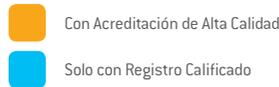
**16.** Resumiendo lo que dicen estos autores, los artículos 86 y 87 de la Ley 30 dificultan el financiamiento adecuado de la educación porque i) los ajustes temporales del presupuesto incrementan la base y generan un crecimiento inercial del gasto público, lo que ha impedido que se hagan grandes inversiones en infraestructura a pesar de que la matrícula se ha duplicado en los últimos 10 años ii) la distribución de los recursos privilegia un punto de partida (el año 1993) que poco o nada se puede parecer a la situación actual de las IES, lo que genera gran inequidad entre las IES, iii) sólo una pequeña parte de los recursos se distribuye de acuerdo con indicadores de resultado, lo que va en contravía de las buenas prácticas internacionales y iv) no existen bolsas concursables o esquemas de contrato-programa que permitan el direccionamiento de recursos hacia áreas estratégicas, como el mejoramiento de la calidad, la investigación o la pertinencia académica.

**17.** Es decir, 798 programas de un total de 10.253 programas activos en 2013.



## LA MAYORÍA DE PROGRAMAS ACREDITADOS EN ALTA CALIDAD SE CONCENTRA EN PROGRAMAS DE PREGRADO UNIVERSITARIO

**Gráfico 5.** Número de programas académicos activos y con acreditación de alta calidad por nivel de formación.



**Nota:** Información con corte 31 de diciembre de 2013.

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional – Consejo Nacional de Acreditación.

y la gran mayoría de estos se concentra en los programas de pregrado universitario. Teniendo en cuenta que en 2010 había cerca de 650 programas acreditados, si se sigue aumentando el número de programas acreditados a la misma tasa (7,9% anual) durante los siguientes cuatro años, el país contaría con poco menos de 1.200 programas acreditados en 2018, lo que representaría únicamente cerca de 12% de los mismos<sup>18</sup>.

En cuanto a acreditaciones institucionales, vale la pena reconocer que aunque sólo 11,5% de las IES cuentan

con acreditación de alta calidad, entre 2010 y 2014 se aumentó de 20 a 33 IES acreditadas<sup>19</sup>. De seguir al mismo ritmo, en 2018 habría unas 55 instituciones acreditadas (20% del total). Este incremento de acreditaciones de alta calidad debería responder a inequidades regionales en la oferta de formación. Por ejemplo, sólo se encuentra oferta de instituciones acreditadas en 14 de los 32 departamentos del país<sup>20</sup>.

En línea con lo anterior, el Gráfico 6 muestra las grandes disparidades regionales, según evidencian los re-

sultados de las pruebas Saber Pro que realiza el Icfes a los candidatos al grado en educación superior<sup>21</sup>. Como se puede observar, la mayoría de departamentos del país obtiene en promedio puntajes inferiores al promedio nacional (equivalente a 10) y existe una brecha importante entre los departamentos de mejor desempeño con los de mayor rezago.

Más allá de la acreditación, vale la pena mencionar que son muy pocas las universidades colombianas que aparecen en los *rankings* mundiales<sup>22</sup>. En el último

18. Esto, suponiendo que no se aumentara el número de programas ofertados.

19. Es importante aclarar, sin embargo, que la acreditación de alta calidad en el caso colombiano es voluntaria, por lo que podrían existir algunos programas e instituciones que aunque cumplen las condiciones de alta calidad, no están acreditadas.

20. Ver Índice Departamental de Competitividad 2014.

21. Para ver más indicadores a nivel subnacional, referirse al Índice Departamental de Competitividad 2014.

22. Ver *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*.



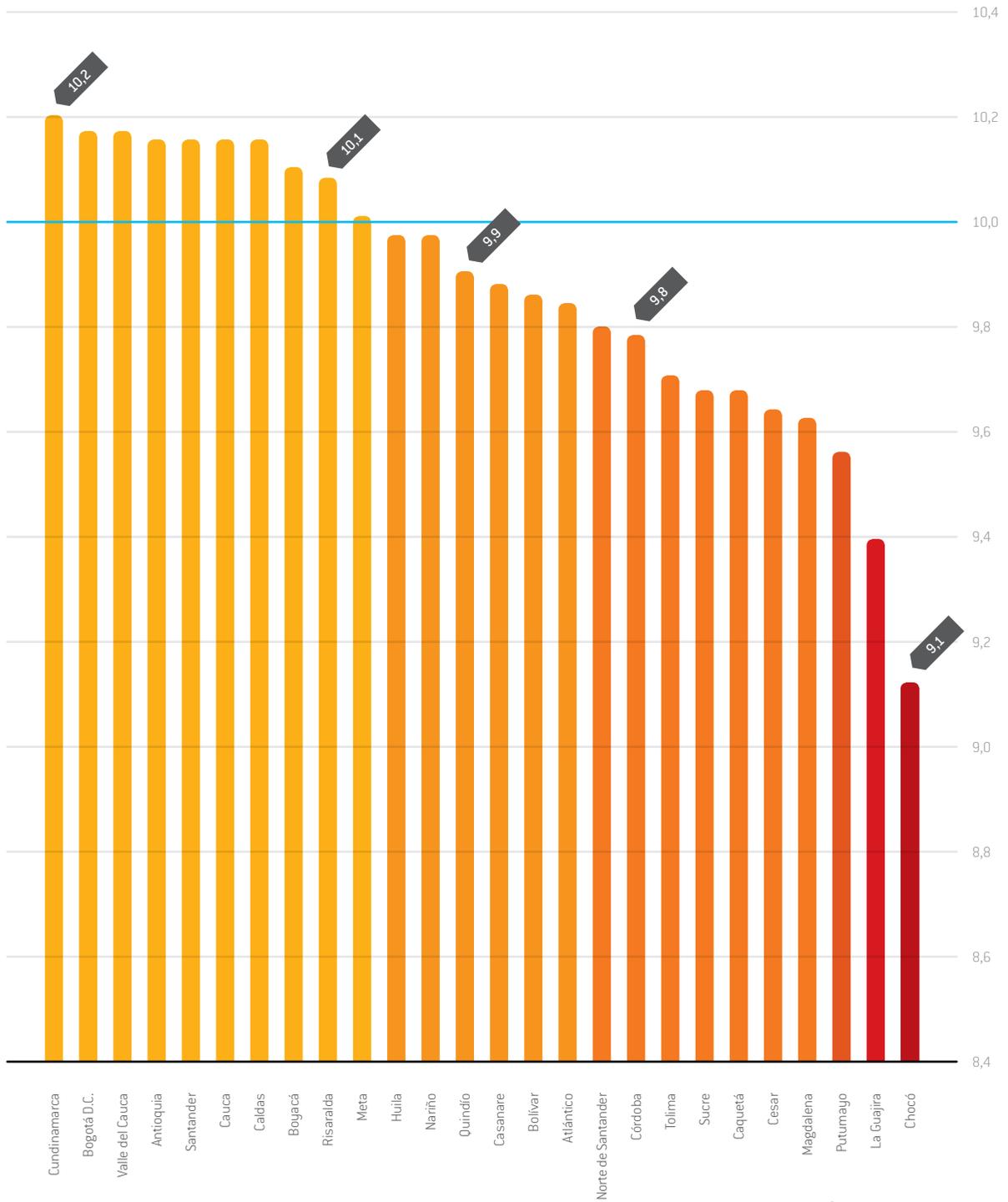
## LOS ESFUERZOS EN MATERIA DE CALIDAD EDUCATIVA REQUIEREN UN ÉNFASIS EN LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS MÁS REZAGADOS

2014-2015

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

**Gráfico 6.** Puntaje promedio en pruebas genéricas del Saber Pro (razonamiento cuantitativo, escritura y lectura crítica), 2013.



Fuente: ICFES.

Promedio nacional

MUY POCAS UNIVERSIDADES COLOMBIANAS LOGRAN UBICARSE EN EL TOP 500 DEL *RANKING* QS Y LAS QUE ESTÁN SE UBICAN EN LA SEGUNDA MITAD DE LA TABLA

**Tabla 1.** Número de universidades en *ranking* QS 2013/2014 y puntaje promedio por país.

	Número de universidades	Puntaje promedio
Corea del Sur	12	52,5
Argentina	6	37,6
Brasil	6	40,6
Malasia	5	40,7
Sudáfrica	4	40,6
Chile	3	45,2
<b>Colombia</b>	3	39,1
Turquía	3	30,4
México	2	49,6
Perú	0	—

Fuente: QS World University Rankings 2013/2014.

*ranking* de QS 2013/2014<sup>23</sup>, por ejemplo, sólo tres universidades colombianas lograron ubicarse en el Top 500, la mejor de ellas en el puesto 274 (ver Tabla 1). Esto contrasta con el número de universidades en el Top 500 en países como Argentina (6), Brasil (6), Malasia (5) y Corea del Sur (12). Además, los puntajes de estas tres universidades dentro del *ranking* tampoco son alentadores, dado que su promedio es de 39,1 sobre 100<sup>24</sup>. El puntaje promedio es mucho mayor en países como Brasil, Malasia y Corea del Sur, e incluso en países que tienen igual

o menor número de universidades en el *ranking*, como Chile y México.

Ahora bien, es importante resaltar que el SENA ha hecho esfuerzos por mejorar su calidad a medida que amplía su cobertura, como han sido la obtención del Registro Calificado<sup>25</sup> para sus programas, la participación de algunos aprendices en el Saber Pro y la búsqueda de la acreditación de alta calidad de sus programas. Sin embargo, los resultados de los aprendices del SENA en competencias genéricas del Saber Pro son inferiores a los de sus pares en IES que ofrecen programas TyT

y de pregrado universitario. Además, pueden faltar varios años para que culmine el proceso de acreditación de alta calidad.

Por otro lado, el aseguramiento de la calidad de la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH) es aún más complejo. El país aún no cuenta con un Sistema de Aseguramiento de la Calidad que integre la FTDH, y los permisos para la prestación del servicio siguen estando en manos de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales, lo cual dificulta el proceso de vigilancia y control y el establecimiento de requisitos para garantizar

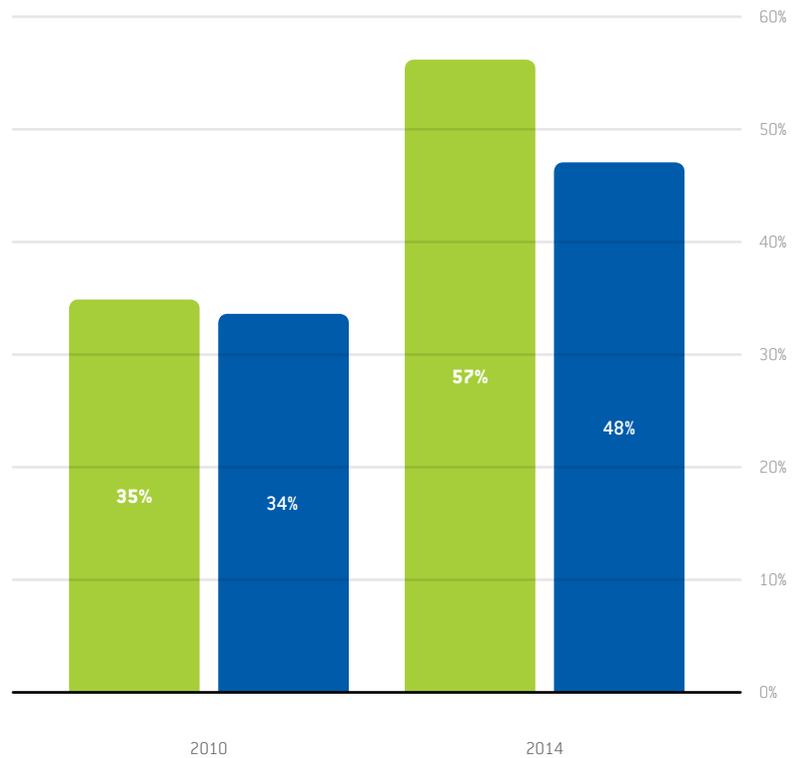
23. El *Ranking* Quacquarelli Symonds (QS) tiene en cuenta indicadores de internacionalización, investigación y reputación, entre otros.
24. El *ranking* de QS desarrolla un puntaje para cada una de las primeras 500 universidades. El puntaje va de 28,4 a 100 y es el que define la posición de cada universidad en el *ranking*. Un mayor puntaje es indicativo de mayor calidad de la institución.
25. El Registro Calificado es el estándar de calidad mínimo que debe cumplir un programa de Educación Superior para poder ser ofrecido por una IES, de acuerdo con el Decreto 1295 de 2010. Hasta el año 2010, ningún programa del SENA tenía Registro Calificado.





CADA VEZ SON MÁS LAS FIRMAS QUE REPORTAN DIFICULTADES AL UBICAR EL TALENTO HUMANO QUE REQUIEREN. PARA LA MAYORÍA DE ELLAS, LA FALTA DE COMPETENCIAS TÉCNICAS ES LA PRINCIPAL DIFICULTAD

**Gráfico 7.** Porcentaje de empleadores que reportan dificultades a la hora de contratar.



**Fuente:** ManpowerGroup – Encuestas de Escasez de Talento Humano 2010-2014.

unos mínimos de calidad. De acuerdo con un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Colombia es el país de la región que más invierte en formación para el trabajo como porcentaje del PIB y, sin embargo, su productividad laboral es una de las más bajas<sup>26</sup>. Adicionalmente, el estudio resalta que sólo 3% de los colombianos de entre 15 y 65 años se capacita, que la capacitación en Colombia no está asociada a una retribución salarial mayor y que aunque la mayoría de empresas medianas y grandes capacitan a sus empleados, la mitad de estas perciben que esto no genera mejoras en su productividad (BID, 2014).

### Pertinencia

Para el Consejo Privado de Competitividad, una formación pertinente es aquella que logra reducir al máximo los descalces entre oferta y demanda en el mercado laboral y aportar a la sofisticación y diversificación de la producción. En otras palabras, la formación debe responder a los requerimientos cualitativos y cuantitativos del sector productivo en materia de capital humano, y así incrementar la empleabilidad de los egresados.

Según un estudio de McKinsey & Company (2012), hay 72 millones de jóvenes desempleados en el mundo, y

aunque 70% de las instituciones tiene la percepción de que sus egresados están listos para el mercado laboral, sólo 42% de los empleadores está de acuerdo con esta afirmación. En Colombia, este también ha sido un problema recurrente (y creciente) en los últimos tiempos. De acuerdo con el más reciente reporte de Escasez de Talento Humano de ManpowerGroup (2014), alrededor de 57% de las empresas en el país reportaron dificultades a la hora de encontrar el talento humano adecuado en 2014, frente a 35% en 2010<sup>27</sup> (ver Gráfico 7). Las principales razones que reportaron las empresas por las que les es difícil encontrar personal han sido: la ausencia

**26.** En comparación con países de la región y países desarrollados como el Reino Unido, Alemania, Suiza e Irlanda.

**27.** De acuerdo con presentaciones realizadas por directivos de ManpowerGroup en Colombia, este aumento repentino corresponde a la llegada (e inclusión en la encuesta) de empresas extranjeras con mayores exigencias en términos de capital humano.



de competencias técnicas y específicas al sector (40% de las respuestas), la falta de estudios y certificaciones (30%) y la falta de experiencia (25%).

Como se mencionaba en la introducción al capítulo, la ausencia de capital humano relevante para un sector es una de las principales talanqueras que limitan el proceso de transformación productiva de una economía. Precisamente, Colombia ha venido haciendo grandes esfuerzos en materia de apuestas productivas e iniciativas *cluster*, muchas de las cuales han identificado la falta de talento humano como una de las principales limitantes a su desarrollo. Algunos estudios a nivel sectorial dan cuenta de las brechas cuantitativas, como por ejemplo, el estudio de brechas de talento humano en la industria de tecnologías de información (TI) realizado por la Universidad EAFIT e INFOSYS para el Ministerio de TIC (MinTIC). En este estudio se concluye que al paso al que se ha venido comportando la oferta de ingenieros de sistemas, para el año 2020 habría entre 55.000 y 160.000 vacantes por cubrir en el sector de TI<sup>28</sup>.

Lo cierto es que aunque diferentes ministerios y agencias públicas han venido implementando programas y proyectos para mejorar la pertinencia de la

formación<sup>29</sup>, estos esfuerzos se han realizado de manera descoordinada y muchos de ellos carecen de coherencia frente a las apuestas del país y los departamentos, y los actores locales –encargados de liderar iniciativas *cluster* y/o apuestas productivas– se encuentran perdidos sobre cómo abordar este tema, ante la falta de una política clara<sup>30</sup>.

### *Dominio del inglés*

Si bien este tema no es exclusivo de la Educación Superior, desde el Consejo Privado de Competitividad siempre se ha visto como uno de los principales limitantes para la transformación productiva de algunos sectores. En este sentido, la formación de esta competencia básica se vuelve crucial para abordar los problemas de pertinencia del país en algunos sectores a los que se les está apostando desde los niveles nacional y local. Por ejemplo, se estima que en el sector turismo hay alrededor de 110.000 empleados que actualmente requieren un nivel de inglés mayor al que poseen. Además, en los sectores de tercerización de procesos de negocios (BPO&O, por sus siglas en inglés), turismo y *software* se identifica un potencial

de entre 200.000 y 300.000 empleados adicionales que requieren inglés, cuando la oferta anual de graduados con el perfil buscado es de tan solo 12.000 (Mineducación, 2014).

De acuerdo con un reciente informe del Mineducación, en Colombia 54% de los estudiantes que presentan la prueba de inglés del Saber 11 obtienen resultados equivalentes a quienes no han tenido nunca una exposición a la lengua, y sólo 6% obtiene puntajes de nivel B1 o B+<sup>31</sup>, cuando la meta del Gobierno a 2014 se había fijado en 40% (Mineducación, 2014). En parte, esto ocurre porque entre 63% y 86% de los docentes que enseñan inglés tienen un nivel inferior a B2 (nivel requerido para dar clases de inglés en educación básica), y por el hecho de que sólo ocho de 33 universidades con licenciaturas en inglés han logrado cumplir la meta de que al menos 80% de sus graduados puntúen en nivel B2 o más en la prueba de inglés del Saber Pro (Mineducación, 2014). Los retos en bilingüismo en Colombia son enormes, máxime cuando el país se ha planteado la meta de que al año 2025 la mitad de los estudiantes que presenten la prueba Saber 11 tendrán un nivel B1 o B+.

- 
28. Estos estimativos, sin embargo, no tienen en cuenta que muchos de los graduados de estas carreras encuentran trabajo en otras industrias, y que la demanda por competencias se puede referir a graduados de otros niveles de formación diferentes del pregrado universitario.
29. Algunos de estos esfuerzos son: las Mesas Sectoriales del SENA, el Programa Colegios Amigos del PTP del Programa de Transformación Productiva, el Programa de Alianzas Estratégicas Regionales del Mineducación, la Encuesta de Productividad y Formación de Capital Humano del DANE, el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (Sinidel) del que habla la Ley 1429 de 2010, los estudios de prospectiva del Ministerio de Trabajo y la Red DRMET, entre otros. También existen algunos esfuerzos de actores locales, como EAFIT y Proantioquia, que han hecho un estudio de pertinencia de formación para cuatro *clusters* de Medellín.
30. Ha habido algunos avances a través de estudios de prospectiva de demanda laboral y algunos estudios de perfiles ocupacionales, aunque su foco hasta el momento ha sido de inclusión laboral para la población pobre y vulnerable, en lugar de tener un sesgo hacia el mejoramiento de la competitividad de las empresas del sector. Adicionalmente, estos esfuerzos han estado ligados a la estrategia de generación de ingresos para la población pobre y vulnerable, por lo que sólo en algunos casos los sectores sobre los que se han realizado los estudios coinciden con las apuestas productivas del nivel nacional o con las iniciativas *cluster* del nivel local.
31. De acuerdo con el marco común Europeo de referencia para las lenguas, existen seis niveles de referencia (A1, A2, B1, B2, C1 y C2), donde A1 es el nivel más bajo y C2 el más alto. En los niveles B1 y B2 se pueden entender y producir textos con algún nivel de complejidad y comunicarse oralmente con fluidez en situaciones cotidianas.



## RECOMENDACIONES

### ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA

El Consejo Privado de Competitividad ha venido recomendando que se utilicen los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para ampliar la cobertura de los programas de atención integral a la primera infancia, dado que son los entes territoriales los encargados de garantizar los derechos de la infancia y adolescencia en el país, según la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia). En el Informe Nacional de Competitividad 2013-2014, se sugirió que todos los municipios y departamentos con coberturas inferiores a la meta nacional deberían presentar proyectos de primera infancia ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)<sup>32</sup> antes de agosto de 2014.

Lo cierto es que sí se han presentado algunos proyectos en esta línea, en parte porque se construyó un *Proyecto Tipo*<sup>33</sup> para atención integral a la primera infancia, lo cual ha servido para facilitar la estructuración de proyectos por parte de las alcaldías y gobernaciones. No obstante, al corte abril de 2014, sólo se habían aprobado 53 proyectos relacionados con la infancia (de un total de 5.666 proyectos aprobados), según se reporta en el mapa del SGR. Es de resaltar que el valor total de estos proyectos asciende a unos \$200.000 millones (de un total de \$20 billones que se tienen presupuesta-

dos para inversión en proyectos aprobados del SGR desde 2012)<sup>34</sup>.

Dado lo anterior, se deben hacer mayores esfuerzos por garantizar que haya recursos suficientes para que los municipios y departamentos logren asegurar que todos los niños menores de 5 años tengan atención integral. Para ello, además de fomentar el uso de recursos de regalías para proyectos de atención integral a la primera infancia, se debería aprovechar la revisión del Sistema General de Participaciones –que se tiene prevista en el marco de la agenda territorial que surge de las recomendaciones de la OCDE al país<sup>35</sup>– y considerar la inclusión de la primera infancia como un rubro específico de recursos para los entes territoriales, tal y como lo propone Bernal (2014).

A pesar de los avances en cobertura descritos en el diagnóstico, es importante no sólo definir metas más ambiciosas para este nuevo cuatrienio, sino tener mecanismos de aseguramiento de calidad y de monitoreo y control que permitan asegurar los derechos de toda la población infantil, incluso de aquellos que no acceden a la oferta pública de servicios y que no hacen parte de la población vulnerable.

Por lo tanto, se propone diseñar un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento a nivel nacional. Para ello, la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI) y, en particular, el Mineducación deberían garantizar la consolidación del Sistema de Seguimiento Niño a Niño –en el

cual ya se viene trabajando– para hacer seguimiento a los niños uno a uno y asegurar la atención integral en todas sus dimensiones, que permita hacer monitoreo y seguimiento incluso a la población por fuera del sistema público. Por otra parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Mineducación deberían establecer criterios de evaluación y aseguramiento de la calidad en la prestación del servicio a este nivel, como se tiene en el caso del estatuto docente.

### EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

Tal y como lo ha propuesto el Consejo Privado de Competitividad desde hace varios años, como se plantea en el documento de análisis de Colombia de la OCDE (2014), y como se expone en el estudio de la Fundación Compartir (2014), mejorar la calidad educativa requiere atraer, entrenar y apoyar una planta docente de las mejores cualidades.

Para atraer mejores estudiantes a la carrera docente no basta con crear unas líneas de crédito condonables para estudiantes de bajos ingresos. Aunque se ha avanzado en la creación de estas líneas, gran parte de la problemática radica en que los mejores estudiantes (incluidos los de ingresos medios y altos) no están interesados en la docencia, por lo que es necesario mejorar la imagen de esta mediante campañas de comunicación, hacer que la remuneración sea comparable con la de sectores de mayores ingresos y ele-

32. Los OCAD son los órganos encargados de revisar y aprobar los proyectos de inversión a financiarse con recursos del SGR.

33. El Departamento Nacional de Planeación ha puesto a disposición de los entes territoriales una serie de ejemplos de proyectos para atender necesidades o problemáticas que se repiten a lo largo y ancho del país, con el objetivo de aportar un insumo que sirva de referencia para facilitar la preparación de proyectos de regalías.

34. Según datos del Departamento Nacional de Planeación.

35. Ver columna de Tatyana Orozco, directora del Departamento Nacional de Planeación, del día 9 de julio de 2014 en La República: [http://www.larepublica.co/ingreso-la-ocde-impulso-al-desarrollo-regional-colombiano\\_142866](http://www.larepublica.co/ingreso-la-ocde-impulso-al-desarrollo-regional-colombiano_142866).



var el estatus y la calidad de los programas de formación en docencia.

En lo que sí ha habido avances importantes es en la capacitación de docentes, gracias a los avances del Programa Todos a Aprender<sup>36</sup>, mediante el cual se capacitaron cerca de 60.000 educadores en más de 4.300 establecimientos educativos, en donde se han beneficiado más de 2,4 millones de niños y niñas de todo el país (Mineducación, 2013). Aunque no se conoce el impacto de este programa, la OCDE resaltó que este programa “ofrece nuevo material pedagógico para los maestros, entrenamiento para que los docentes desarrollen sus habilidades de administración del aula y pedagogías con asistencia de tutores y apoyo a la realización de planes de mejoramiento escolar” (OCDE, 2013; p. 19), entre otras buenas prácticas.

Por otro lado, en línea con lo que ha sido la posición del Consejo Privado de Competitividad en Informes anteriores, es clave realizar evaluaciones de desempeño a todos los docentes, independientemente del estatuto al que pertenezcan. El Icfes ha avanzado en el diseño y la implementación de una prueba a docentes y directivos docentes, la cual es un punto de partida a perfeccionar para hacer evaluación y seguimiento a estos profesionales. Sin embargo, se ha dado marcha atrás con la suspensión de las evaluaciones anunciada por la Ministra de Educación como parte de las negociaciones con la Federación Colombiana de Educadores (Fecode)

en el mes de mayo, días antes de las elecciones presidenciales<sup>37</sup>. Vale la pena aclarar que a raíz de esta suspensión se ha creado una comisión para establecer un nuevo modelo de evaluación y se ha elaborado un proyecto de ley que busca unificar los dos estatutos docentes. Lo importante será concretar en el menor tiempo posible este nuevo modelo para reanudar las evaluaciones y buscar que en la unificación de los dos estatutos se formalice la evaluación de todos y cada uno de los docentes del país. Las mejoras en la remuneración docente deben estar sujetas a unas mínimas garantías de calidad y mejoramiento continuo, que precisamente se logran a través de las evaluaciones de desempeño.

Adicionalmente, el país debe procurar fortalecer la calidad de los programas de formación de docentes en el país, al revisar los requisitos del Registro Calificado y, paralelamente, exigir que en el mediano plazo sólo se pueda contratar para la planta pública de docentes personas que provengan de instituciones y programas con acreditación de alta calidad. En este sentido, el Gobierno ha avanzado en el diseño de los Lineamientos de Calidad para las Licenciaturas en Educación, que plantea requerimientos con mayores exigencias para la creación y la renovación de los programas de formación inicial de maestros. Adicionalmente, el Programa Nacional de Bilingüismo también plantea estrategias enfocadas a las carreras de docencia en inglés, y se destacan algunas iniciativas desde el sector privado,

como son los programas de formación de rectores y educadores de Empresarios por la Educación o el programa Enseña por Colombia, basado en el modelo “*Teach for All*,” reconocido internacionalmente.

Por último, es importante mencionar que desde hace algunos años, el Consejo Privado de Competitividad y otras entidades privadas han venido impulsando la idea de trabajar en un movimiento ciudadano para convertir la educación en una prioridad nacional. “Un País Unido por la Educación” era el nombre de esta iniciativa que no se logró materializar pero que, por fortuna, fue reemplazada por la iniciativa de un grupo de jóvenes (movimiento “Todos por la Educación”) que lograron que se firmara el Gran Acuerdo Nacional por la Educación en agosto de 2014. Es clave que el sector privado siga trabajando y vele por el compromiso del Gobierno con las metas que quedaron consignadas.

## EDUCACIÓN SUPERIOR Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO

Como se mencionaba en el diagnóstico, quizá la principal falla del sistema de educación superior es el actual esquema de financiación. Aunque se han garantizado algunos recursos adicionales a los que dispone la Ley 30 de 1992 –provenientes del 1% adicional del CREE<sup>38</sup> (\$500.000 millones anuales entre 2013-2015) y de la Ley 1697 de 2013<sup>39</sup> (\$250.000 millones

36. El Programa Todos a Aprender es el programa de transformación de la calidad educativa del Mineducación, mediante el cual se busca principalmente capacitar las plantas docente y administrativa de las escuelas oficiales.

37. Ver, por ejemplo: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/termina-paro-de-maestros-en-colombia/14000516>.

38. El CREE es el impuesto sobre la renta para la equidad, creado a partir de enero de 2013 en los términos de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria). Los recursos para educación superior corresponden a 40% de este punto adicional que se cobraría entre 2013 y 2015.

39. Estampilla Pro-Universidad Nacional y otras universidades públicas.



anuales durante 20 años)–, estos son insuficientes para garantizar calidad en el sistema<sup>40</sup>. Tal y como se expresa en la evaluación de la OCDE al sistema de educación superior colombiano, no sólo se deben aumentar los recursos que el país destina a la educación superior, sino también modificar la forma como estos son asignados y utilizados (OCDE, 2012). Para ello, se propone que se amplíe el porcentaje de recursos que se otorga con base en indicadores de resultado<sup>41</sup>, de tal forma que haya incentivos al mejoramiento continuo de indicadores de empleabilidad, investigación, publicaciones, etc. Por otra parte, y como también lo recomienda la OCDE, se deberían crear bolsas concursables y financiar proyectos bajo el esquema contrato-programa<sup>42</sup>, con lineamientos claros de destinación de recursos<sup>43</sup>, lo que permitiría mejorar los indicadores de calidad y pertinencia a medida que se aumenta la cobertura en este nivel educativo. Adicionalmente, se deben repensar los mecanismos de financiación a la demanda, a través, por ejemplo, del otorgamiento de créditos contingentes al ingreso de los estudiantes luego de graduarse, como lo hace la organización privada Lumni, pero a mayor escala.

Por otro lado, a pesar de que el SENA viene haciendo esfuerzos importantes por mejorar la calidad de sus programas, el continuo mejoramiento de la entidad y de sus programas no puede depender de la buena voluntad y la capacidad de quien se encuentre en un determinado momento a su mando. Dado que el presupuesto del SENA está asegurado y que su matrícula es gratuita y, por ende, se encuentra en una posición de ventaja frente a sus competidores, desde el Consejo Privado de Competitividad se ha venido insistiendo en la necesidad de crear mecanismos para incentivar la competencia al SENA e inducir una mayor calidad en la formación TyT de la entidad. Para ello se propone, por un lado, crear un fondo para la financiación de estudiantes en programas TyT en los que compitan IES públicas y privadas y el SENA<sup>44</sup>. Por otro lado, el SENA también puede contratar cupos con otras IES, como lo ha hecho recientemente. Ahora bien, debe haber metas claras al respecto y los contratos deben ser de mediano o largo plazo (e.g. contrato-programa) para que haya una mejor planeación y una asignación de recursos más eficiente.

Por último, en el anterior Informe se hacía énfasis sobre la importancia

de implementar estrategias para mejorar la pertinencia de la formación de capital humano, en particular asociadas a una política de desarrollo productivo basada en la innovación (ver documento de Política de Desarrollo Productivo y capítulo Ciencia Tecnología e Innovación). En primer lugar, el país debería definir una política para la identificación y el cierre de brechas de capital humano a nivel sector-región, sobre las apuestas productivas de los departamentos. El abordaje de brechas de capital humano debería redundar en arreglos institucionales para diseñar e implementar planes de acción con estrategias de corto, mediano y largo plazo, que contemplen, entre otras cosas, un cambio de enfoque hacia la formación por competencias, ajustes curriculares, movilización de la demanda<sup>45</sup> y planes de formación de mediano plazo de acuerdo con las necesidades sectoriales. Dado que este tipo de esfuerzos es costoso (en términos de tiempo y recursos), se debe dar prioridad a la realización de estos trabajos de acuerdo con la política de desarrollo productivo del país y los esfuerzos que se gestan desde lo local.

El Consejo Privado de Competitividad ha venido desarrollando, en alian-

40. Sánchez y Márquez (2013), por ejemplo, estiman que para cumplir las metas de cobertura, deserción y calidad en educación superior, el gasto real por estudiante debería crecer más de 10% en términos reales en los próximos años. Aun si los recursos del CREE persistieran en el tiempo –que no lo harán debido a su carácter temporal–, los recursos no alcanzarían para garantizar el monto propuesto por Sánchez y Márquez (2013), dado el rápido crecimiento de la matrícula (incluso podría haber decrecido el gasto por estudiante en 2018).

41. Actualmente, sólo los recursos del artículo 87 (sujetos al crecimiento de la economía) son entregados con base en criterios de desempeño. Estos representaron un 0,1% del total del gasto en Educación Superior en el año 2010 y un 2% en el año 2012 (Cárdenas, Gómez & Higuera, 2014). También los recursos del 1% adicional del CREE se reparten con base en criterios de desempeño y equidad, pero estos sólo tendrán vigencia en 2015.

42. El esquema contrato-programa es utilizado, por ejemplo, en Francia. Bajo este esquema se establecen metas volantes sobre las cuales se revisa y se decide si se continúa financiando un determinado programa.

43. Como lo menciona Cárdenas et al. (2014), una de las falencias del esquema de financiamiento colombiano es que no permite el direccionamiento estratégico de recursos. Las bolsas concursables o los contratos-programa facilitarían la promoción de procesos de acreditación institucional, para poner un ejemplo.

44. Parte de los recursos para este fondo podrían venir del actual presupuesto del SENA.

45. Tanto desde el nivel de los potenciales estudiantes y sus familias, como de las firmas, que en muchos casos no valoran adecuadamente los diferentes tipos de formación. Esto implica que el Mineducación defina claramente los diferentes niveles de formación.



za con una serie de entidades públicas y privadas<sup>46</sup>, unos lineamientos para la identificación y el cierre de brechas de capital humano a nivel sector-región, que podrían servir de base para potenciar los trabajos de desarrollo productivo con una mirada desde lo local, a partir de cuatro pilotos<sup>47</sup>. Las metodologías utilizadas, construidas a partir de las metodologías de Perfiles Ocupacionales y de Prospectiva de Demanda Laboral que ha venido implementando la Red ORMET, buscan identificar los perfiles más relevantes para la competitividad de cada apuesta productiva, cuantificar la demanda y la oferta potencial y cualificar las brechas en competencias requeridas. Adicionalmente, los lineamientos construidos apuntan a dar luces sobre las formas de organización a nivel local para el diseño y la implementación de los planes de acción que surjan a partir de los diagnósticos<sup>48</sup>.

En segundo lugar, el Consejo Privado de Competitividad ha insistido en la necesidad de elevar el nivel de la coordinación de la Estrategia de Gestión del

Recurso Humano en el país (Conpes 3674)<sup>49</sup>, de tal forma que a 2014 ya debería haber una instancia supraministerial encargada de la articulación de actores bajo la política. Sin embargo, aunque en la primera reunión de la Comisión Intersectorial de Gestión del Recurso Humano (CIGERH)<sup>50</sup>, en julio de 2013, se acordó que se crearía una Alta Gerencia a nivel de Presidencia para esto, hasta el momento esto no ha ocurrido. Más aún, esta institucionalidad debería ser el primer paso hacia una Agencia Nacional de Cualificaciones<sup>51</sup>, pues de no dársele la importancia política a la implementación de esta estrategia, se podrían perder los pocos avances que ha habido en los últimos años. A pesar de las dificultades en la implementación de esta estrategia, se debe destacar que ha habido pasos hacia la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones —a cargo del Mineducación— y hacia la consolidación de un Sistema de Certificación de Competencias Laborales<sup>52</sup> —a cargo del Ministerio del Trabajo—. Sin embargo, hasta el momento ambos ejercicios son lidera-

dos por entidades distintas y no parece haber una hoja de ruta para la unificación de estos.

Finalmente, en cuanto a la construcción de una política de bilingüismo, es de destacar que el 10 de julio de 2014 el Presidente Juan Manuel Santos presentó ante el país el Programa Nacional de Inglés (“Colombia Very Well”), el cual será adoptado como política de Estado y el cual cuenta con un plan de acción claro con estrategias enfocadas en la educación básica, la educación superior y la capacitación profesional<sup>53</sup>. Igualmente, el SENA ha avanzado en su política de bilingüismo, que contempla un programa de voluntarios extranjeros, la adecuación de algunos laboratorios de inglés, programas de inmersión para aprendices y la firma de un convenio con Cambridge University Press. Estos avances se deben integrar a la política nacional de bilingüismo y el Gobierno debe garantizar que esta quede consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y que se garanticen los recursos necesarios para su implementación.

- 
46. El proyecto está siendo coordinado desde el nivel nacional entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Consejo Privado de Competitividad. A nivel local ha contado con la participación de una serie de universidades, cámaras de comercio, Comisiones Regionales de Competitividad, entre otras entidades.
  47. Los pilotos se realizarán en el marco de la iniciativa cluster de textil y confección de Medellín, la ruta competitiva logística.
  48. Para el Consejo Privado de Competitividad, las Comisiones Regionales de Competitividad son el espacio idóneo para llevar a cabo un trabajo público-privado de este tipo.
  49. Este Conpes consigna una de las principales estrategias para el mejoramiento de la pertinencia educativa, en tanto busca crear un Sistema Nacional de Cualificaciones, que incluye entre sus principales herramientas un Marco Nacional de Cualificaciones, un Sistema de Certificación de Competencias Laborales y un Sistema de Créditos.
  50. La CIGERH es la máxima instancia de toma de decisiones en el marco de la estrategia de gestión del recurso humano. En ella participan los ministros de Educación y de Trabajo, así como el alto consejero para la Competitividad y Proyectos Estratégicos, otros directivos de entidades involucradas (SENA, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, etc.) y el Consejo Privado de Competitividad, como invitado permanente.
  51. En otros países, como el Reino Unido y Nueva Zelanda, existe este tipo de instancias de coordinación interinstitucional para garantizar el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Cualificaciones.
  52. Durante 2013 y 2014 se trabajó en un piloto para el sector de TIC en Medellín y en un proyecto de decreto que organiza el Esquema de Certificación de Competencias Laborales para el país.
  53. Para garantizar su continuidad y la articulación de diferentes actores, se ha creado una comisión intersectorial conformada por diferentes entidades del sector público relacionadas con la formación de capital humano y en la cual el Consejo Privado de Competitividad participará como invitado permanente.



**Cuadro 2.** Resumen: Principales recomendaciones en materia de Educación.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Utilizar el Sistema General de Regalías para aumentar cobertura de los programas de atención integral a la primera infancia.	Mediano		x	Todos los entes territoriales sin cobertura total de población vulnerable deberán presentar proyectos de primera infancia ante los OCAD.	Alcaldías y Gobernaciones.
2	Mejorar la calidad del capital humano que ingresa a la carrera docente.	Corto		x	Implementar una campaña masiva de comunicación para cambiar la percepción sobre la carrera docente y buscar atraer mejor capital humano a ella.	Mineducación.
3	Fortalecer la calidad de los programas de formación de docentes en el país.	Largo		Se construyeron los lineamientos de calidad para la formación inicial de docentes.	Identificar e inhabilitar la continuidad de programas de baja calidad que hoy están formando los futuros docentes del país. Revisar criterios para obtención del Registro Calificado.	Mineducación - Conaces - CNA.
4	Implementar evaluaciones de desempeño a toda la planta docente del sector oficial del país.	Mediano		Se dio un paso atrás con la decisión de suspender las evaluaciones temporalmente.	Lograr un acuerdo con Fecode sobre el formato de la evaluación docente y reiniciar su implementación.	Mineducación.
5	Implementar la estrategia "Un País Unido por la Educación."	Mediano		El Pacto por la Educación logró la firma del Gran Acuerdo por la Educación el 5 de agosto de 2014.	Hacer seguimiento a los avances de los indicadores definidos en el acuerdo y garantizar el compromiso del Gobierno.	Ciudadanía.
6	Diseñar e implementar una política de TIC en educación que integre el acceso, la formación del docente en el uso de TIC para educar, los ambientes de aprendizaje, la definición de contenidos, etc.	Corto		Ver capítulo Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.		
7	Incentivar competencia al SENA para inducir una mayor calidad en la formación TyT.	Mediano		Todas las IES que ofrecen formación TyT ya pueden usar el contrato de aprendizaje.	Crear un fondo de financiación a estudiantes en programas TyT en los que compitan IES públicas y privadas y SENA.	Icetex - Mineducación - Mintrabajo - SENA.
8	Implementar el Conpes de Gestión del Recurso Humano, apuntando hacia la creación de una agencia que se encargue de diseñar y gestionar el Marco Nacional de Cualificaciones.	Mediano		Se ha avanzado en la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones y se culminó el piloto de normalización de competencias en el Cluster TIC de Medellín.	Garantizar que la estrategia quede en manos de una instancia supraministerial, con un equipo de trabajo y presupuesto.	Consejería Presidencial para el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (CPSCel) - CIGERH.
9	Cerrar brechas de capital humano a través de las Comisiones Regionales de Competitividad.	Mediano		x	Difundir lineamientos construidos a partir de pilotos regionales (CPC-PNUD). Consolidar el Sinidel.	MinCIT - CPSCel. DANE - Mintrabajo.
10	Diseñar e implementar mecanismos de aseguramiento de la calidad, monitoreo y control para la atención a la primera infancia.	Mediano	x	x	Consolidar Sistema Único de Información de la Niñez para hacer seguimiento a todos los niños 1 a 1. Evaluar a los cuidadores y docentes de educación inicial como a los docentes de educación básica.	ICBF - Mineducación - CIPI.
11	Reformar el actual sistema de financiamiento de la Educación Superior.	Mediano	x	x	Crear bolsas concursables y/o esquemas contrato-programa para financiar IES.	Mineducación.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.



Avance satisfactorio



Avance con retrasos



Sin avances o retrasos significativos



No aplica



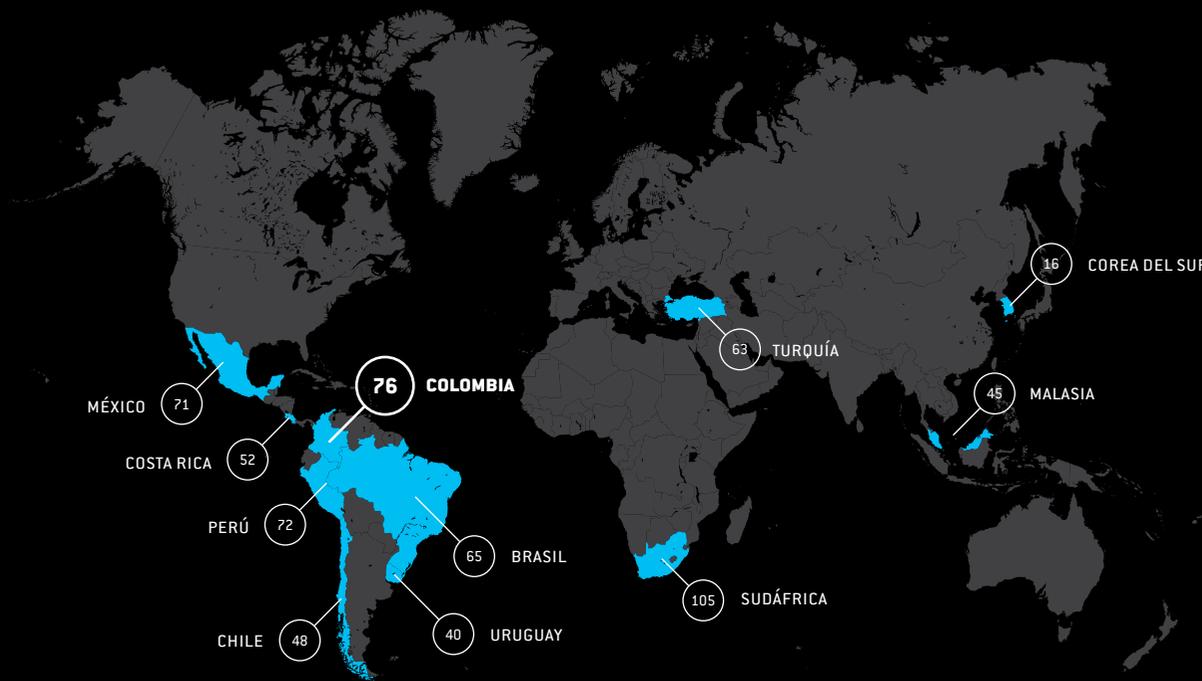
## REFERENCIAS

- 1 Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2012). Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. *Documentos CEDE*. Bogotá, D.C.: Universidad de Los Andes.
- 2 Bernal, R. (2014). Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia. *Cuadernos Fedesarrollo 51*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 3 BID. (2014, Abril 21). *La Brecha de Habilidades en Colombia*. Bogotá, D.C.: Foro TransFormación: Habilidades para la Productividad.
- 4 Cárdenas, J. H., Gómez, D., & Higuera, A. (2014). El financiamiento de la educación superior en Colombia: Reflexiones a partir de la experiencia nacional e internacional. En A. Roa, & I. Pacheco, *Educación superior en Colombia: doce propuestas para la próxima década* (págs. 109-136). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- 5 Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Política de Desarrollo Productivo*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 6 Fundación Compartir. (2014). *Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá, D.C.: Fundación Compartir.
- 7 Hausmann, R., & Rodrik, D. (2006). *Doomed to Choose: Industrial Policy as a Predicament*. Cambridge, MA: Center for International Development - Harvard University.
- 8 ManpowerGroup. (2014). *The Talent Shortage Continues. How the Everchanging Role of HR can Bridge the Gap*. ManpowerGroup.
- 9 McKinsey & Company. (2012). *Education to Employment*. McKinsey & Co.
- 10 Mineducación. (2013, 30 de mayo). *4.000 rectores del país le han dicho "Sí" a Todos a Aprender del Mineducación*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación.
- 11 Mineducación. (2014, 10 de julio). Programa Nacional de Inglés 2015-2025. *Documento de Socialización*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación.
- 12 OCDE. (2012). *La Educación Superior en Colombia. Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación*. Paris: OCDE Publishing.
- 13 OCDE. (2013). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices. (Volume IV)*. Paris: OECD Publishing.
- 14 OCDE. (2014). *Brochure OCDE - Colombia (Confidencial)*. Paris: OCDE Publishing.
- 15 Ome, A. (2013). El Estatuto de Profesionalización Docente: Una Primera Evaluación. *Cuadernos Fedesarrollo 43*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 16 Revista Dinero. (2014, 31 de enero). *Más de medio millón de estudiantes fantasma*.
- 17 Rodrik, D. (2008). Industrial Policy: Don't ask Why, ask How. *Middle East Development Journal*, 1-29.





# SALUD



Tasa de mortalidad infantil (entre 0 y 12 meses) por cada 1.000 nacimientos, 2013.

Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con menor tasa de mortalidad).

Fuente: WEF (2014).



La productividad laboral, determinante clave en la competitividad de un país, depende de distintos factores, dentro de los cuales se encuentra la buena condición de salud de la población<sup>1</sup>. Si bien Colombia incrementó su productividad laboral entre 2010 y 2013 en 1,3% en promedio anual, en el contexto latinoamericano sólo está por encima de Brasil y Bolivia, y con respecto a países de referencia ocupa el penúltimo lugar (Gráfico 1). Si Colombia quiere alcanzar a México, que de continuar la tendencia en 2032 sería el tercer país con la productividad laboral más alta en la región, deberá incrementar su productividad en 4,1% en promedio por año entre 2014 y 2018 (Gráfico 2).

Aunque son distintos los elementos que determinan la salud de una población –la educación, las condiciones laborales y salariales, la infraestructura, entre otros–, un aspecto fundamental –en el cual se concentra este capítulo– es su sistema de salud y la posibilidad de que este pueda brindar acceso y calidad en los servicios que ofrece.

Si bien a través de la Ley 100 de 1993 y de otras leyes y decretos posteriores se han realizado esfuerzos permitiendo alcanzar logros importantes en materia de salud<sup>2</sup>, el Sistema General de

Seguridad Social en Salud (SGSSS) aún presenta grandes deficiencias que impiden garantizar una población sana. La reciente declaración de exequibilidad de la Ley Estatutaria por parte de la Corte Constitucional expresada en el comunicado de prensa del 29 de mayo de 2014, establecería un nuevo panorama que – como se analizará más adelante– obligaría al país a realizar una transformación estructural de su sistema, de manera que pueda garantizar la salud de la población. Contar con un sistema adecuado de salud

es un aspecto clave que contribuirá con la meta de ser el tercer país más competitivo de América Latina en 2032.

Dado este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar la situación del SGSSS a la luz de tres dimensiones: acceso y calidad de los servicios de salud, sostenibilidad financiera y competitividad de la cadena. En este sentido, en la primera parte se realiza un breve diagnóstico y, posteriormente, se formulan algunas recomendaciones que podrían contribuir al fortalecimiento del funcionamiento del sistema.

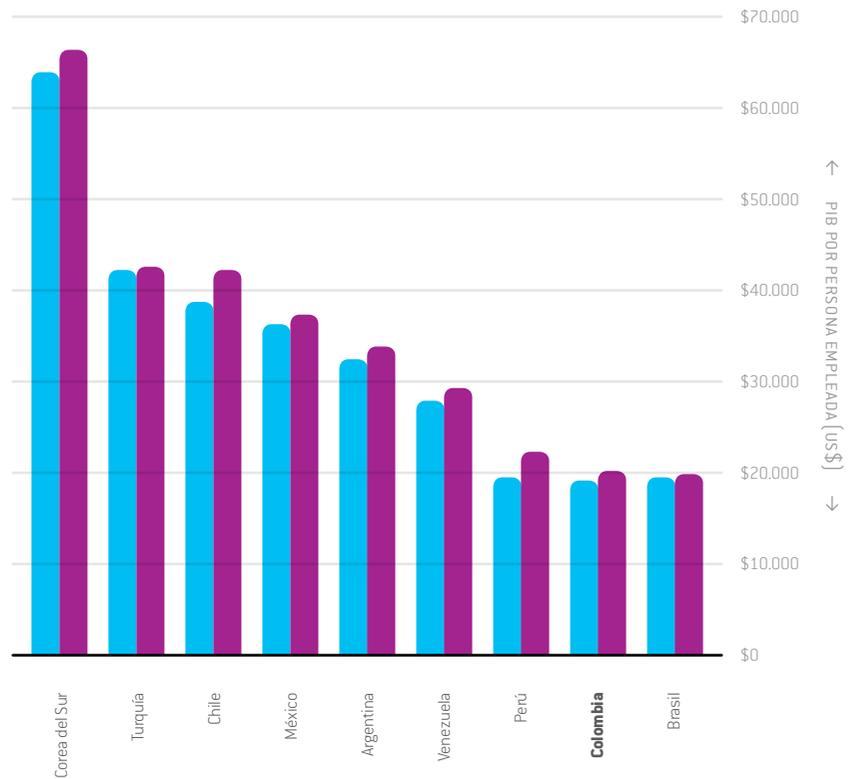
1. La evidencia empírica ha demostrado que trabajadores con mayores riesgos en salud y con estilos de vida menos balanceados –como inactividad física, estrés, colesterol elevado, entre otros– registran menores niveles de productividad en sus trabajos (Boles et al., 2004).
2. Por ejemplo, la cobertura registró un incremento sustancial, el gasto de bolsillo se redujo, la desigualdad en la afiliación en salud disminuyó no sólo entre los niveles de ingreso sino también entre zonas geográficas, entre otros aspectos. Para mayor detalle ver Informe Nacional de Competitividad 2013–2014.



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

Gráfico 1. Productividad laboral, 2013 (US\$).

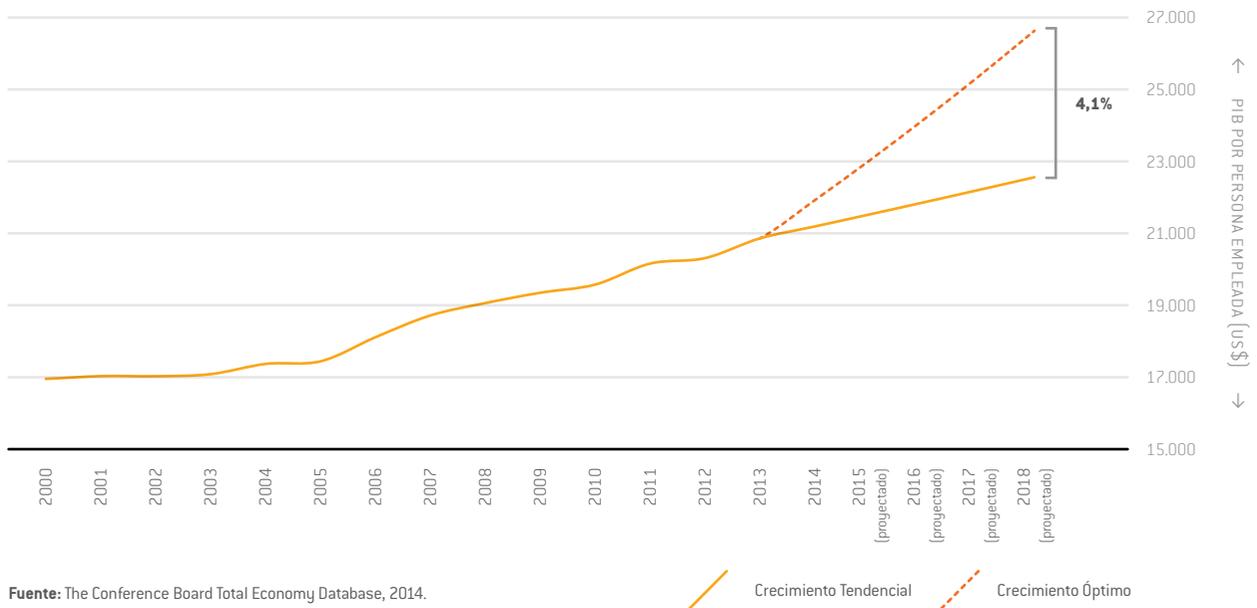
2010  
2013



Fuente: The Conference Board Total Economy Database, 2014.

COLOMBIA DEBE INCREMENTAR SU PRODUCTIVIDAD LABORAL EN 4,1% ANUAL ENTRE 2014 Y 2018 PARA ALCANZAR A MÉXICO, QUE EN 2032 TENDRÍA LA TERCERA PRODUCTIVIDAD LABORAL MÁS ALTA EN LA REGIÓN

Gráfico 2. Productividad Laboral: crecimiento tendencial vs. crecimiento óptimo.



Fuente: The Conference Board Total Economy Database, 2014.

Crecimiento Tendencial      Crecimiento Óptimo

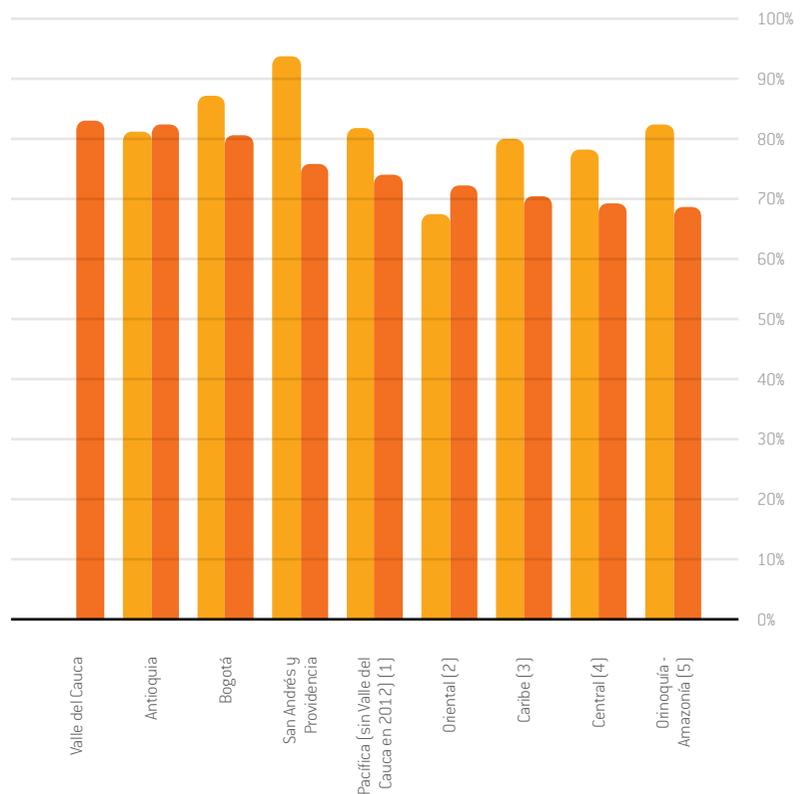


ENTRE 1997 Y 2012 EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD DISMINUYÓ DE 79,1% A 75,5%. A NIVEL REGIONAL, A EXCEPCIÓN DE ANTIOQUIA Y ORINOQUÍA, SE EVIDENCIA UNA REDUCCIÓN EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD

**Gráfico 3.** Porcentaje de personas con acceso médico por ubicación geográfica, 1997 y 2012.



**Notas:** 1. Pacífica: Cauca, Nariño y Chocó; 2. Oriental: Boyacá, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander y Santander; 3. Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre; 4. Central: Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima; 5 Orinoquía-Amazonía: Arauca, Casanare, Putumayo y Amazonas.  
**Fuente:** Ayala (2014), con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 1997 y 2012.



## DIAGNÓSTICO

### ACCESO Y CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

El acceso a servicios de salud depende de barreras tanto de demanda como de oferta. Las primeras están relacionadas con los costos asociados a los servicios de salud—como, por ejemplo, falta de dinero para cubrir costos de desplazamiento a centros de salud, copagos y tiempo que implica acudir al médico—, leves quebrantos en materia de salud, entre otros. Las barreras de oferta, que son en las que se debe focalizar la polí-

tica pública en materia de salud, dependen de aspectos organizacionales como trámites de citas, problemas en la atención, calidad del servicio, disponibilidad de recursos médicos, entre otros.

A raíz de la Ley 100 de 1993 se amplió sustancialmente el número de afiliados al SGSSS —en abril de 2014 la cobertura llegó a superar 91%<sup>3</sup>— lo que permitió incrementar el uso de algunos servicios<sup>4</sup>; no obstante, el acceso en general a los servicios de salud —entendido como el porcentaje de personas que utilizó los servicios en el momento de necesitarlos— se ha reducido. Mientras entre 1997 y 2012 la co-

bertura del aseguramiento pasó de 56,9% a 91,1%, el acceso disminuyó de 79,1% a 75,5%. A nivel regional, a excepción de Antioquia y Orinoquía, se evidencia una reducción en el acceso a los servicios de salud (Gráfico 3) (Ayala, 2014).

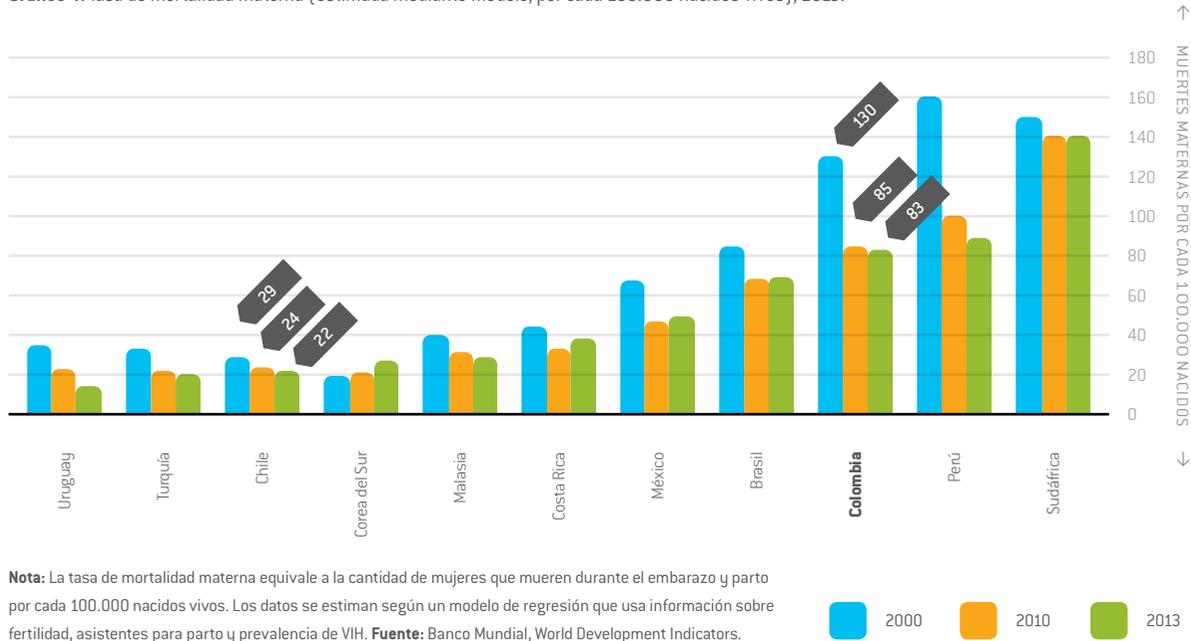
Si bien la falta de acceso a los servicios de salud es explicada en buena parte por las barreras de demanda, las cuales se redujeron entre 1997 y 2012<sup>5</sup>, las barreras de oferta se incrementaron en más de nueve puntos porcentuales, al pasar de 14,6% a 23,5% durante el mismo período. Dicho aumento se debió principalmente a la baja calidad del servicio, en

3. Porcentaje basado en el total de afiliados activos al SGSSS, cálculos Consejo Privado de Competitividad. Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.  
4. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), el acceso a la consulta por prevención pasó de 39% a 71,3% entre 1997 y 2010. Así mismo, los controles prenatales aumentaron de 70% a 90% entre 1990 y 2010. Para mayor detalle, ver Minsalud (2013 a).  
5. Mientras en 1997 las barreras de demanda representaban 85,4%, en 2012 cayeron a 76,5%.



EN 2013, DESPUÉS DE SUDÁFRICA Y PERÚ, COLOMBIA REGISTRÓ LA MAYOR TASA DE MORTALIDAD MATERNA RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 4. Tasa de mortalidad materna (estimada mediante modelo, por cada 100.000 nacidos vivos), 2013.



**Nota:** La tasa de mortalidad materna equivale a la cantidad de mujeres que mueren durante el embarazo y parto por cada 100.000 nacidos vivos. Los datos se estiman según un modelo de regresión que usa información sobre fertilidad, asistentes para parto y prevalencia de VIH. **Fuente:** Banco Mundial, World Development Indicators.

2000 2010 2013

parte producto de la menor disponibilidad de prestadores de servicios en regiones en donde se presentó la mayor necesidad de servicios de salud (Ayala, 2014).

La baja calidad en los servicios de salud también se refleja en los excesivos trámites a los que se ven sometidos los afiliados. Por ejemplo, para obtener una cita, cada vez es mayor el porcentaje de usuarios para los que entre la solicitud de la cita y el servicio transcurren más de 30 días (Guzmán, 2014). De acuerdo con Reina (2014), este porcentaje se incrementó entre 2008 y 2012 en las cinco principales ciudades del país –Bogotá,

Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena–, al pasar de 5,9% a 15,3%<sup>6</sup>.

Esta baja calidad de los servicios de salud se debe en parte a la falta de incentivos para mejorar la competencia. Con la Ley 100 de 1993 se esperaba promover los servicios de salud y prevenir enfermedades, a partir de la mayor competencia entre proveedores y la libre elección por parte de los usuarios<sup>7</sup>. Sin embargo, este objetivo no se ha cumplido, el SGSSS se ha orientado hacia la resolutivez en la alta complejidad, con escasa capacidad en prevención y promoción (Minsalud, 2013a).

Por ejemplo, en materia de salud pública existe mucho espacio para mejorar. En indicadores trazadores fundamentales de un sistema de salud –como son mortalidad materna e infantil–, al país no le va bien en el contexto internacional. Si bien la reducción en la tasa de mortalidad materna entre 2000 y 2010 fue grande<sup>8</sup>, dicha tendencia se estancó durante los últimos años y, después de Sudáfrica y Perú, Colombia en 2013 registró la mayor tasa respecto a países de referencia (Gráfico 4). Dicha situación es similar en materia de mortalidad infantil; aunque se redujo sustancial-

- Sin embargo, según las EPS el tiempo de espera de los usuarios por una consulta con un médico general varía entre 1,5 y 3,4 días y con un especialista entre ocho y 13 días (Guzmán, 2014).
- Para mayor detalle ver Informes de Competitividad 2011–2012, 2012–2013 y 2013–2014.
- Mientras en 2000 de cada 100.000 niños que nacían, morían 130 mujeres, en 2013 esta cifra se redujo a 83.



mente<sup>9</sup>, el país está aún rezagado en el ámbito internacional<sup>10</sup>.

Otra de las razones que explica esta baja calidad en los servicios de salud es la injerencia de la política clientelista, la cual genera un efecto negativo sobre la legitimidad y confianza del SGSSS. El Sistema se ha prestado como botón burocrático del clientelismo, lo que ha redundado en la debilidad de la capacidad de inspección, vigilancia y control del sector. Adicionalmente, esta situación ha traído efectos negativos sobre la sostenibilidad del mismo<sup>11</sup>.

La gran heterogeneidad a nivel regional en materia de prestación de servicios de salud también explica la falta de acceso y baja calidad de los mismos<sup>12</sup>. La calidad de los servicios que presta una Entidad Promotora de Salud (EPS) depende de la red hospitalaria donde residan sus afiliados, la cual en algunos municipios es bastante débil. Lo que implica que éstos pueden estar en desventaja en cuanto a capacidad instalada y número de servicios ofrecidos. De acuerdo con Guzmán (2014), de un total de 234 tipos de servicios susceptibles de ser ofrecidos en el país, el 76% de los municipios ofrece entre 11 y 40 servicios, mientras el 0,4% de los municipios

—correspondientes a las cinco ciudades principales—, ofrece más de 200<sup>13</sup>.

La integración vertical es también otro factor que podría estar generando incentivos en detrimento de la calidad del servicio. Un estudio realizado por Restrepo (et al., 2006), concluye que algunas EPS sólo desean prestar los servicios más rentables o aquellos cuya demanda permite reducir costos y hacer ahorros que no se lograrían si se contrataran con terceros. Esta situación podría estar limitando el acceso y muchas veces estimulando la adquisición de seguros alternativos —como medicina prepagada. Adicionalmente, podría estar reduciendo el grado de discrecionalidad de los médicos, en aras del interés corporativo (Restrepo et al., 2006).

#### SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La sostenibilidad financiera del SGSSS se ha visto cuestionada durante los últimos años por distintos factores, entre los cuales está su financiamiento parcial vía impuestos a la nómina<sup>14</sup>. La forma de financiar el Sistema en el pasado, no generó los incentivos adecuados, lo que conllevó a incrementos sustanciales en la informalidad y, por

consecuente, al crecimiento en el número de afiliados del Régimen Subsidiado (RS) frente al Régimen Contributivo (RC) (Gráfico 5)<sup>15</sup>. Con el propósito de promover la formalización, la pasada Reforma Tributaria —Ley 1607 de 2012— eliminó parcialmente los aportes que realizan los empleadores por concepto de salud e impuestos parafiscales —ICBF y SENA— para los trabajadores —no públicos— que ganan menos de 10 salarios mínimos. Como mecanismo de compensación, creó un nuevo tributo llamado impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) de 9% durante los tres primeros años y de 8% en adelante. La Ley estableció que de este 8% se destinara 4,4% a la financiación de la salud, 1,4% al SENA y 2,2% al ICBF<sup>16</sup>.

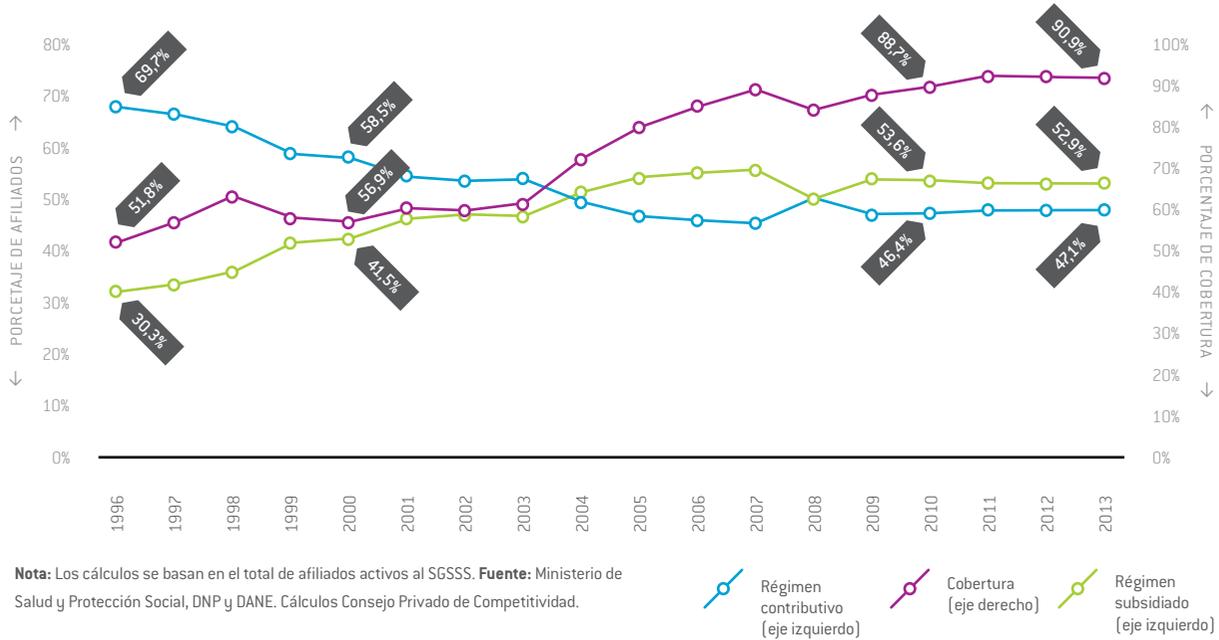
De otro lado, la existencia hasta hace poco de dos regímenes diferentes en salud (RC y RS) con distintos grados de cobertura, y la falta de actualización en el pasado del Plan Obligatorio de Salud (POS) —hoy Mi Plan—, fueron factores que redundaron en un sinnúmero de recobros al SGSSS, lo que amenaza también su sostenibilidad financiera (Gráfico 6). No obstante, con las medidas tomadas a partir de 2010, como la fijación de valores máximos de recobros y

9. De acuerdo con el Banco Mundial, mientras en 1960 de cada 1.000 niños menores de cinco años morían 126, en 2012 sólo morían 17. Dicha reducción se debe a la mejor infraestructura, a la provisión de mejores servicios y programas de atención a la primera infancia, así como al progreso del SGSSS.
10. En 2012, en Colombia de cada 1.000 niños menores de cinco años morían 17, mientras en países como Cuba y Uruguay morían cinco y siete niños respectivamente. Fuente: Banco Mundial.
11. Para mayor detalle, ver Informe Nacional de Competitividad 2013–2014.
12. Para mayor detalle ver Informe Nacional de Competitividad 2013–2014 e Índice Departamental de Competitividad 2014–2015
13. Si se discriminan estos servicios por nivel de complejidad, los servicios ofrecidos se reducen. Esta situación se agrava cuando se trata de procedimientos quirúrgicos, pues en una gran parte del país no se ofrecen (Guzmán, 2014).
14. La Ley 100 de 1993 estableció que parte del Régimen Subsidiado (RS) se financiara con recursos del Régimen Contributivo (RC) vía un impuesto a la nómina formal.
15. Cabe resaltar que el crecimiento del RS también ha estado influenciado por la política explícita del Estado de elevar la cobertura del RS, reduciendo los denominados “vinculados” atendidos con subsidios de oferta (ANIF, 2014).
16. El 1% de los tres primeros años lo designó para la nivelación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del RS, el financiamiento de instituciones de educación superior públicas y la inversión social en el sector agropecuario.



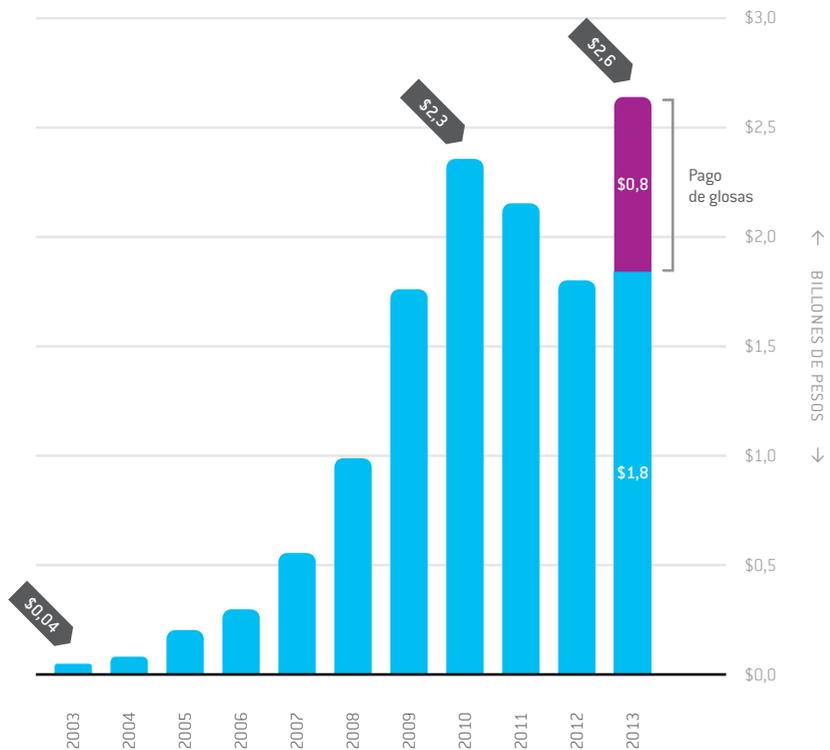
LA EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN ENTRE AFILIADOS DEL RC Y DEL RS PONE EN TELA DE JUICIO LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA.

Gráfico 5. Cobertura y número de personas activas afiliadas al SGSSS.



LA EXISTENCIA, HASTA HACE POCO, DE DOS REGÍMENES DIFERENTES CON DISTINTOS GRADOS DE COBERTURA Y LA FALTA DE ACTUALIZACIÓN DEL POS EN EL PASADO, CONLLEVÓ A UN SINNÚMERO DE TUTELAS, LO QUE AFECTA LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SGSSS

Gráfico 6. Pagos por recobros no POS, billones de pesos.





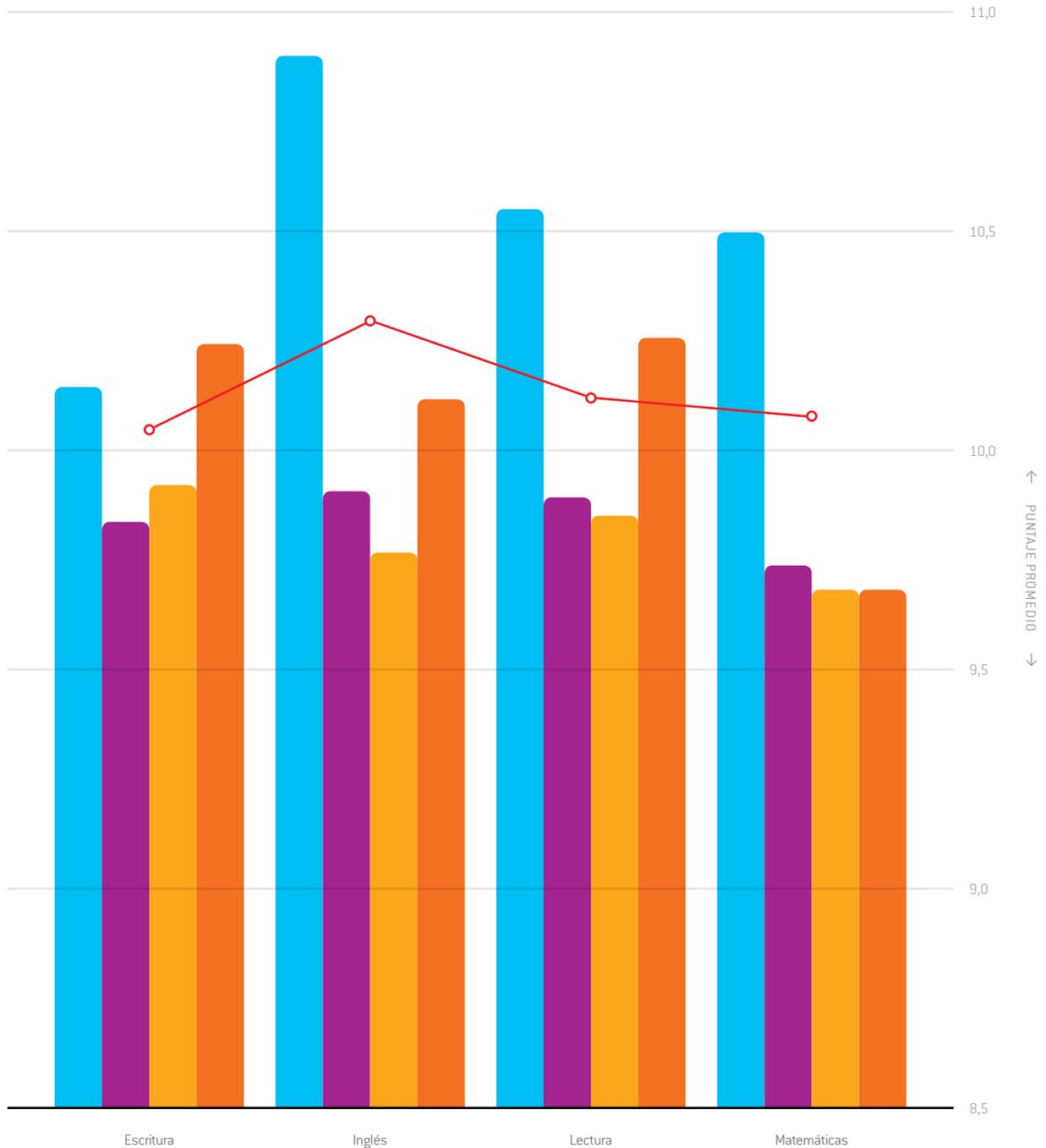
CON EXCEPCIÓN DE MEDICINA, LAS CARRERAS RELACIONADAS CON EL SECTOR SALUD OBTUVIERON UN PUNTAJE INFERIOR AL PROMEDIO NACIONAL EN LA MAYORÍA DE LAS ÁREAS EVALUADAS

2014-2015

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Gráfico 7. Pruebas SaberPro en el sector de la salud, 2013.



Nota: 1. Corresponde al promedio nacional ponderado de los programas universitarios. Fuente: Icfes. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

Medicina  
Salud

Psicología  
Enfermería

Promedio nacional (1)



la expedición de circulares de la Comisión de Precios de Medicamentos para evitar los cobros excesivos al Fosyga, se logró romper la tendencia exponencial que traían los recobros. En 2013 dicho comportamiento fue atípico, puesto que se tomaron medidas para viabilizar el pago de estos recobros –especialmente por glosas de extemporaneidad<sup>17</sup>–, generando un efecto combinado de pago de vigencias anteriores y pagos corrientes del año (Minhacienda, 2014)

### COMPETITIVIDAD DE LA CADENA

Los problemas del sector salud se deben en parte a la falta de competitividad en la cadena, la cual depende de los factores anteriormente mencionados, así como de factores propios del sector tales como la mala formación de algunos profesionales<sup>18</sup>. De acuerdo con las pruebas SaberPro del Ministerio de Educación (Mineducación), con excepción de medicina, las carreras relacionadas con el sector salud obtuvieron un puntaje inferior al promedio nacional en la mayoría de las áreas evaluadas (Gráfico 7). Así mismo, se estima que hay un déficit superior a 2.000 médicos y que esta brecha entre oferta y demanda está aumentado (McKinsey&Company, 2009).

Las deficiencias en infraestructura son otro factor que explica la falta de competitividad del sector. Por ejemplo,

el número de camas hospitalarias en el país es bastante bajo frente al contexto internacional. Mientras Colombia contaba sólo con 1,5 camas por cada 1.000 personas en 2012, países como Cuba y Argentina tenían en promedio 5,3 y 4,7 respectivamente. De hecho en 2009 en Corea existían más de 10 camas por mil habitantes (Gráfico 8).

Frente a esta situación el progreso en el país no es el esperado, por lo menos en lo que se refiere a las IPS públicas, las cuales no efectuaron grandes cambios en su capacidad hospitalaria entre 2002 y 2012. Si bien se dieron leves aumentos en el número de consultorios y unidades de odontología, la cantidad de camas, salas de quirófanos y mesas de parto se redujeron por cada 100.000 habitantes (Gráfico 9) (Guzmán, 2014).

Así mismo, el uso de herramientas tecnológicas es bastante escaso y el avance en la agenda de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) en salud es poco. También existen grandes deficiencias en materia de información que imposibilitan la toma de decisiones para mejorar los procesos del sector. Igualmente, en el país son escasas las mediciones de los resultados en salud más allá de las vacunas y la mortalidad.

Cabe resaltar que un avance en tecnologías en salud se dio con la creación del Instituto de Evaluación Tecnológica en Sa-

lud (Ley 1438 de 2011), del cual se tienen buenas perspectivas. La misión de este Instituto es contribuir con el desarrollo de mejores prácticas asistenciales en salud, a través de la evaluación de tecnologías en salud y guías de práctica clínica<sup>19</sup>.

De otro lado, aunque algunas ciudades –como Medellín, Barranquilla, Cali, Cúcuta y Bucaramanga– han avanzado en el desarrollo de *clusters* de salud para incrementar la productividad del sector, aún existe mucho espacio para mejorar a nivel regional.

### RECOMENDACIONES

Si bien al cierre de este Informe la Ley Estatutaria –por medio de la cual se establece el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones<sup>20</sup>– no ha sido sancionada por el Presidente y sólo se conoce un borrador del texto final y un comunicado de la Corte Constitucional manifestando la exequibilidad, una normatividad como ésta traería consigo la necesidad de una transformación estructural del SGSSS, en la medida en que muchas de las reglas que en la actualidad existen no serían las más eficientes o pertinentes en la búsqueda del objetivo de la Ley.

La Ley Estatutaria establece la salud como un derecho fundamental de todo ciudadano, dejando en cabeza del Estado la dirección, supervisión, organización,

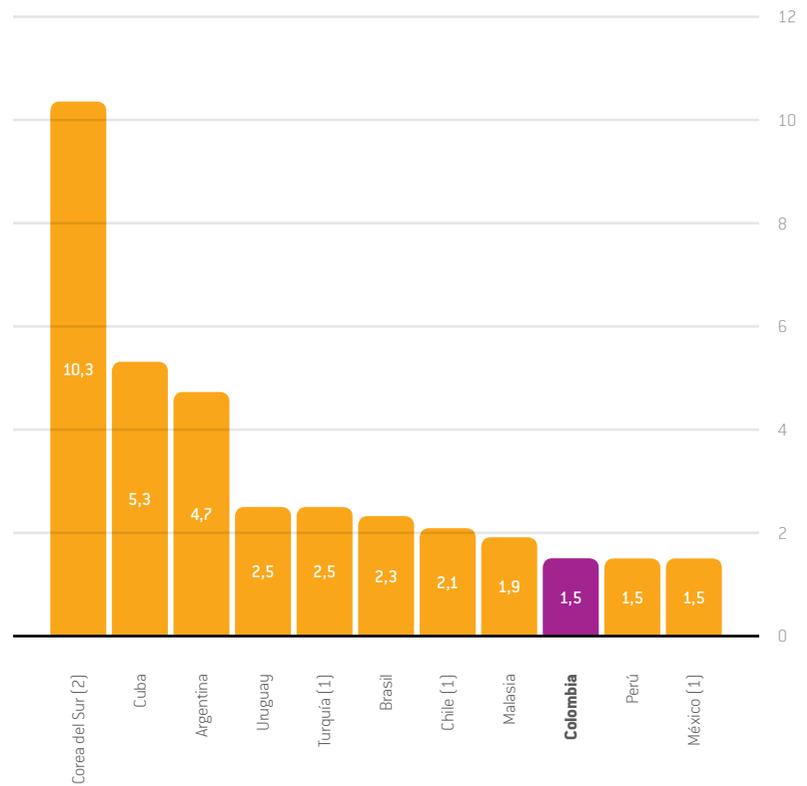
17. Las glosas son objeciones a las cuentas de cobro presentadas por las EPS al Fosyga, originadas en las inconsistencias detectadas en la revisión de las facturas y sus respectivos soportes, las cuales se pueden determinar en la misma institución o por las entidades con las cuales se hayan celebrado contratos de prestación de servicios.
18. Vale la pena anotar que así como existen grandes deficiencias en capital humano, también se da el caso de muchos médicos y enfermeras colombianos que son reconocidos a nivel internacional por su alta calidad y buena preparación, lo que los ha llevado a migrar hacia otros países.
19. Las tecnologías en salud abarcan desde pequeños dispositivos clínicos hasta procedimientos quirúrgicos o equipos de alta tecnología –medicamentos, pruebas diagnósticas, sistemas de organización e información de las instituciones del sector. Por su parte, las guías de práctica clínica ayudan a brindar mejor atención a los pacientes y a reducir las diferencias en los tratamientos e intervenciones frente a una condición de salud. También permiten informar a pacientes acerca de su estado de salud.
20. Dicha Ley establece disposiciones en materia de salud como: obligaciones del Estado, indicadores de goce efectivo, derechos y deberes de las personas, límites al gasto en salud, afiliación única, regulaciones en materia de medicamentos, sistema único de información, entre otros



MIENTRAS COLOMBIA CONTABA CON 1,5 CAMAS POR CADA 1.000 PERSONAS EN 2012, CUBA Y ARGENTINA TENÍAN 5,3 Y 4,7 RESPECTIVAMENTE

Gráfico 8. Camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes, 2012.

Colombia  
Países de referencia

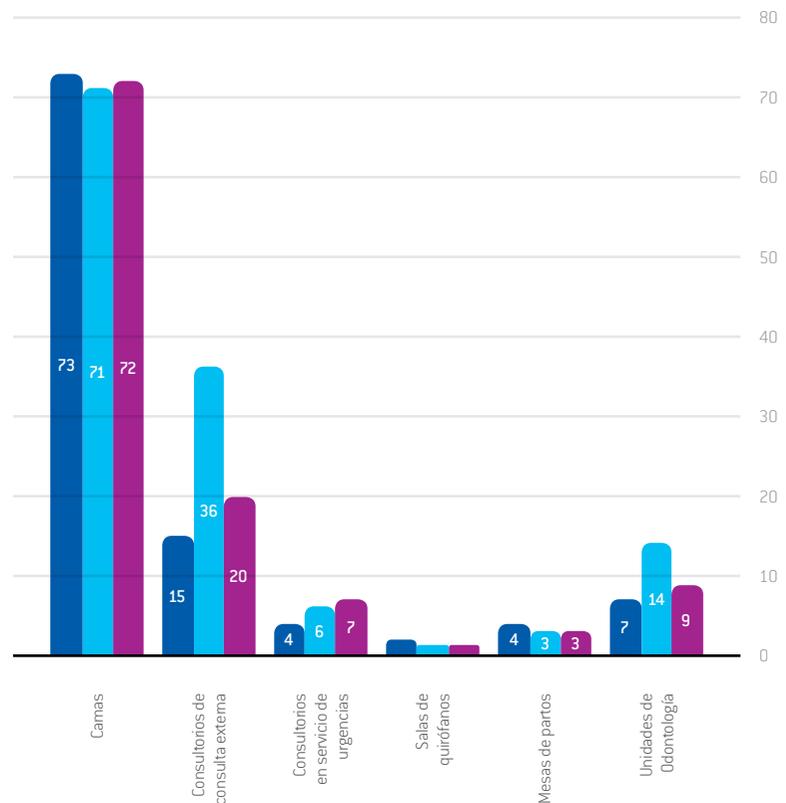


Nota: 1. Información para 2011; 2. Información para 2009. Fuente: Banco Mundial.

LAS IPS PÚBLICAS NO EFECTUARON GRANDES CAMBIOS EN SU CAPACIDAD HOSPITALARIA ENTRE 2002 Y 2012

Gráfico 9. Capacidad instalada en las IPS públicas por cada 100.000 habitantes.

2002  
2008  
2012



Fuente: Guzmán (2014), con base en el Sistema de Información Hospitalaria.



regulación, coordinación y control de la prestación de los servicios. Esta nueva concepción de servicios de salud comprende la igualdad de trato y oportunidades en el acceso para todas las personas, la universalidad del derecho a la salud y una visión integral y colectiva diferente al aseguramiento individual.

Uno de los principales cambios que introduce la Ley Estatutaria es la delimitación establecida al gasto en salud. De acuerdo con la Ley, los recursos públicos asignados a la salud no se podrán destinar a financiar servicios y tecnologías con propósitos cosméticos, así como aquellos prestados en el exterior, los no autorizados por la autoridad competente, los que se encuentren en fase de experimentación y los que carecen de evidencia científica sobre su seguridad, eficiencia y/o efectividad clínica. Dichos servicios y tecnologías deberán ser excluidos del plan de beneficios previo un procedimiento técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente. La Ley estableció un plazo máximo de dos años para la implementación de este nuevo plan de beneficios.

Otro cambio fundamental de la Ley Estatutaria está relacionado con la sostenibilidad del sistema. Dicha Ley conllevará un esquema totalmente diferente al actual, lo que implicaría la necesidad de redefinir el financiamiento del sistema. Este nuevo esquema obligaría a modificar la metodología del cálculo de la UPC, en la medida en que este se realiza con base en los procedimientos, tecnologías y medicamentos incluidos en el plan de beneficios.

Igualmente, dado que a partir de la Ley se establece un esquema de afiliación única en salud –todos los individuos deberán por una sola vez afiliarse al SGSSS–, se acentuará el estímulo a

pertenecer al RS, lo que también tendría efectos sobre el financiamiento del sistema. Lo anterior sumado a que en ninguna parte de la Ley quedó claro cómo garantizar la prestación de servicios de salud para los individuos que carecen de recursos.

Frente a este nuevo panorama, las recomendaciones que siguen están encaminadas a contribuir con la transformación que requiere el SGSSS, con el propósito de lograr un mayor acceso y calidad en la prestación de los servicios, mejorar la sostenibilidad financiera del Sistema y la eficiencia del sector a lo largo de la cadena productiva.

#### **ACCESO Y CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD**

Un aspecto que quedaría claro a partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria es la necesidad de cambiar la manera como debe operar el sistema. Por consiguiente, es clave generar los incentivos suficientes que mejoren el desempeño de los encargados de administrar el SGSSS –entendidos hoy como EPS. Frente a este nuevo panorama, es importante establecer indicadores que permitan medir la oportunidad de los servicios prestados y la calidad y eficiencia de los mismos, así como los esfuerzos realizados en materia de promoción a la salud y prevención de enfermedades.

Es fundamental dar a conocer los resultados de estos indicadores a la población, de manera que se permita exigir un nivel de servicio adecuado. Lo anterior garantizaría mayor calidad en la prestación de los servicios y contribuiría a estimular la competencia. Estos indicadores también permitirían al Gobierno hacer una depuración a partir del des-

empeño y calidad en los servicios prestados, para garantizar los más altos estándares de calidad.

Igualmente, es clave fortalecer la capacidad de inspección, vigilancia y control a los diferentes actores del Sistema. En este sentido, como se ha recomendado en Informes anteriores, es fundamental proteger los derechos de los usuarios, el acceso y la calidad en la prestación de servicios. Para esto es clave que la Superintendencia Nacional de Salud cuente con la normatividad apropiada que le permita implementar medidas de tipos correctivo y preventivo, así como de carácter sancionatorio a los distintos actores.

Así mismo, es necesario establecer mecanismos para blindar las instituciones del sector salud del clientelismo. En este sentido, como se recomendó en el Informe Nacional de Competitividad 2013–2014, es clave que nombramientos como el del superintendente de salud y los directores de instituciones relacionadas con el sector sean independientes del ciclo político. Igualmente, es conveniente que los nombramientos de los gerentes de los hospitales públicos se realicen por concurso.

Frente a la heterogeneidad a nivel regional en materia de oferta de servicios de salud, al cierre de este informe se conoce que existe un proyecto de decreto que define los departamentos considerados zonas geográficamente dispersas, el cual pretende establecer condiciones especiales de operación del SGSSS para lograr que dichas zonas cuenten con una oferta de servicios de salud. Como complemento a este decreto y con el propósito de mejorar la calidad de los servicios de salud ofrecidos a nivel regional, se recomienda identificar los servicios más demandados y evaluar si están sien-



do suministrados oportunamente. El Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) podrían hacer dicho análisis, con la colaboración de las secretarías de salud de los departamentos y municipios. A partir de este análisis se deberían tomar las medidas correctivas que permitan realizar esfuerzos de inversión dirigidos a fortalecer y, de ser necesario, a aumentar el número de prestadores de servicios de salud.

Igualmente, es clave realizar campañas dirigidas a la promoción de la salud y prevención de enfermedades. En particular en las zonas dispersas, en concordancia con Ayala (2014), dichas campañas deben también estar focalizadas en proporcionar información a la comunidad sobre el Sistema y su funcionamiento, así como los requisitos y pasos requeridos para acceder a los servicios.

Dado que la capacidad institucional de ciertos entes territoriales es aún muy frágil, en la medida en que se ha evidenciado que en algunos casos no se cuenta con la suficiente capacidad técnica y que en otros persisten problemas de politiquería y corrupción<sup>21</sup>, se recomienda al Minsalud implementar indicadores que permitan monitorear, evaluar y analizar la situación en salud a nivel regional. Esta sería la base para que desde los entes territoriales se establezcan medidas correctivas y se formulen e implementen políticas públicas. También

se recomienda a este Ministerio y al DNP apoyar y acompañar a los entes territoriales más rezagados en materia de salud, para que fortalezcan su capacidad de gestión institucional.

#### **SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

El establecimiento de la afiliación única en salud, la atención integral de servicios de salud para los individuos que carecen de recursos, así como la provisión de sus medicamentos y otros aspectos que se derivaban de la Ley Estatutaria, acentuarían el estímulo a pertenecer al RS, lo que obliga a ir más allá de lo establecido en la pasada reforma tributaria (Ley 1607 de 2012). Por lo tanto, será indispensable buscar alternativas diferentes a la nómina para la financiación del Sistema. En concordancia con lo recomendado en los Informes de Competitividad 2011–2012 y 2012–2013 –que en su momento se propuso para reducir los elevados costos a la nómina y generar una mayor equidad en el Sistema–, una alternativa de financiación podría ser vía recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), los cuales podrían provenir de impuestos como IVA y/o renta. Los individuos pagarían este impuesto en proporción a sus ingresos y tendrían los mismos derechos y beneficios en materia de salud, de acuerdo con lo establecido por la Ley Estatutaria.

Las necesidades fiscales que se derivan de esta propuesta estarían aso-

ciadas a la cobertura del ingreso que percibe en la actualidad el Sistema vía el RC. En este sentido, dado que este régimen aporta hoy en día aproximadamente 51% de los ingresos al sistema, los recursos adicionales dentro del PGN que se tendrían que generar ascenderían alrededor de 2,5% del PIB. La financiación de la salud a través de la vía fiscal sería un esquema mucho más transparente, más fácil de financiar y de manejar. Una sostenibilidad de este tipo implicaría la eliminación de distinciones entre afiliados al RC y al RS y, por consiguiente, entre empleados y desempleados. Lo anterior permitiría reducir los costos de transacción y mejorar los flujos de recursos entre los actores del Sistema a partir de una administración completa por parte del Estado. Es fundamental blindar dicha administración de cualquier tipo de corrupción.

Con respecto al plan de beneficios, es clave destacar que a finales de 2013 se amplió a más tecnologías y se cambió la forma como se incluyen medicamentos y procedimientos<sup>22</sup>. Con estas medidas el Gobierno espera continuar reduciendo los recobros al SGSSS. Como se señaló, un gran logro de la Ley Estatutaria fue la redefinición del plan de beneficios vía exclusiones, para lo cual –de sancionarse– se estableció un plazo de dos años tanto para la implementación como para el desarrollo de un mecanismo técnico, participativo y transparente de exclusión de

21. Ver Informe Nacional de Competitividad 2013–2014.

22. Con el POS anterior, las tabletas se detallaban hasta su concentración, por ejemplo, medicamentos como el omeprazol –utilizado para las vías digestivas– estaban incluidos en el POS en concentraciones sólo de 20 y 40 miligramos y no de 10 miligramos. El nuevo plan de beneficios –Mi Plan– incluye todas las concentraciones. Se espera que con esta medida se reduzcan el gasto de bolsillo y las tutelas. En el caso de los procedimientos, anteriormente se detallaba cada uno de estos, con Mi Plan se definió que si la cobertura de los procedimientos está en forma separada y si se requiere de una combinación de éstos, se debe cubrir el servicio sin recobrarlo al Sistema. Para mayor detalle ver: <http://www.minsalud.gov.co/salud/pos/Paginas/default.aspx>. Cabe destacar que entre 2011 y 2013 el plan de beneficios se actualizó dos veces permitiendo que actualmente existan 126 principios activos, 49 procedimientos y ocho dispositivos médicos.



nuevos servicios o tecnologías. Frente a esta redefinición del plan, y con el fin de evitar problemas por haber exceptuado algún procedimiento y/o medicamento, se recomienda que este proceso sea apoyado desde el Instituto de Evaluación de Tecnología en Salud y desde el Instituto Nacional de Salud.

Otro logro de la Ley Estatutaria fue dejar explícitamente en cabeza del Gobierno el establecimiento de mecanismos para la regulación de los medicamentos a lo largo de la cadena, y no sólo en el segmento mayorista como se venía haciendo desde 2013. No obstante, cabe resaltar que durante el último año, a pesar de no existir el mandato expreso –como quedaría en la Ley Estatutaria de ser sancionada–, el Gobierno ha realizado esfuerzos importantes para controlar los precios de los medicamentos. De hecho, recientemente se expidió el Decreto 1782 de 2014, mediante el cual se establecen los requisitos y el procedimiento para las evaluaciones farmacológica y farmacéutica de medicamentos biológicos en el trámite del registro sanitario. Lo anterior tiene como propósito adoptar una ruta abreviada que permita la producción de este tipo de medicamentos sin necesidad de volver a realizar las pruebas de seguridad y eficacia requeridas para la comercialización de los mismos una vez venzan las patentes. El Minsalud, estima que a través de este mecanismo un sólo competidor que entre al mercado podría bajar el precio entre 30% y 40%.

Con respecto a la oportunidad en el flujo de recursos, se destacan los esfuerzos realizados en los dos últimos años. De acuerdo con el Minsalud, mientras el giro a las IPS del RS se realizaba antes en 90 días, en la actualidad este se hace en promedio en cinco días. No obstante,

es clave continuar realizando esfuerzos para evitar problemas del pasado tales como la desviación de recursos y, por consiguiente, nuevas crisis en el sector salud. Una propuesta de sostenimiento fiscal como la planteada acá, junto con una adecuada y eficiente asignación de recursos a los actores del Sistema en cabeza del Estado, le daría mayor claridad y transparencia al Sistema.

Mientras se reglamenta la implementación de la Ley Estatutaria, es clave establecer requisitos financieros a las EPS, para que desarrollen sus funciones. Con respecto a este aspecto, al cierre de este informe, se estaba tramitando un proyecto de decreto que define y adopta requisitos financieros para la habilitación de EPS tanto del RC como del RS. Dicho proyecto establece un capital mínimo para que estas entidades puedan funcionar, así como márgenes de solvencia, reservas técnicas, inversión de tales reservas, entre otros aspectos. En cumplimiento del Decreto 4185 de 2011, este proyecto de decreto establece que la administración de los riesgos financieros será ejercida por la Superintendencia Financiera.

### **MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA CADENA**

Como se ha recomendado en Informes de Competitividad anteriores, el sector salud necesita tener su propia agenda de competitividad, la cual debe estar centrada en la calidad de los servicios prestados y en el bienestar de los pacientes, entendiéndose por este último la obtención de los mejores resultados en salud con respecto al costo pagado por conseguirlos (Porter & Lee, 2013).

En este sentido, es clave que desde el Minsalud, se coordine una agenda

de este tipo que permita incrementar la competitividad del sector. Dicha agenda comprende varias aristas, dentro de las cuales están: formación de capital humano relevante para el sector, requerimientos de infraestructura específica, uso de tecnologías de información y comunicaciones, establecimiento de indicadores para evaluar el acceso y calidad en la prestación de servicios de salud, agendas de CTel que permitan el desarrollo del sector, desarrollo de *clusters* que mejoren la productividad del sector, cambios regulatorios necesarios para incrementar su productividad, optimización de las relaciones comerciales entre los actores del Sistema, entre otros.

En particular, es fundamental mejorar la calidad del capital humano que forma parte del sector salud. En este sentido, se recomienda al Minsalud y al Mineducación, elevar los niveles de exigencia establecidos en universidades y centros de formación técnica y tecnológica en las ramas de la salud. Una forma de lograr esto podría ser mediante el incremento de los requisitos exigidos en los resultados Saber 11 para los estudiantes que ingresan a estas carreras. Así mismo, dado que de 1.001 programas de salud que existen en el país, 8,8% tienen acreditación en alta calidad, se hace indispensable elevar los estándares para el otorgamiento del registro calificado (ver capítulo Educación). También es necesario darle prioridad al sector salud en la implementación de la política de bilingüismo, puesto que este es un tema bastante relevante para la productividad del sector.

Igualmente, es fundamental fortalecer la oferta de servicios de salud, especialmente en las zonas más dispersas. En este sentido, se recomienda mejorar e impulsar la creación de IPS con capa-



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

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Generar los incentivos que mejoren el desempeño de los encargados de administrar el SGSSS.	Mediano		El Informe anterior propuso dividir el cálculo de la UPC con el propósito de generar incentivos a la competencia. Sin embargo, el nuevo esquema de la Ley Estatutaria delimita el cálculo de la UPC, lo que obligaría a modificar su metodología.	Establecer indicadores que permitan medir la oportunidad de los servicios, su calidad y eficiencia, así como los esfuerzos en materia de promoción y prevención.	Minsalud y DNP.
2	Fortalecer la capacidad de inspección, vigilancia y control a los diferentes actores del Sistema.	Corto		x	Contar con normatividad apropiada que permita implementar medidas de tipos correctivo y preventivo, así como de carácter sancionatorio.	Minsalud, Superintendencia Nacional de Salud y DNP.
3	Establecer mecanismos para blindar las instituciones del sector salud del clientelismo.	Mediano		Si bien en el Informe anterior se realizó esta recomendación, aún no ha tenido acogida.	Permitir que nombramientos como el del superintendente de salud y directores de instituciones relacionadas con el sector sean independientes del ciclo político.	Minsalud.
4	Tomar medidas correctivas que permitan fortalecer y, de ser necesario, aumentar el número de prestadores de servicios de salud en las regiones.	Mediano	x	x	Identificar los servicios más demandados a nivel regional y evaluar si están siendo suministrados oportunamente.	Minsalud, DNP y secretarías de salud departamentales y municipales.
5	Implementar alternativas de financiación diferentes a la nómina que permitan la sostenibilidad financiera del SGSSS: recursos del Presupuesto General de la Nación.	Mediano	x	x	Realizar una reforma tributaria estructural que permita incrementar los recursos y continuar reduciendo distorsiones como los impuestos a la nómina.	Minsalud, Min Hacienda y DIAN.
6	Redefinir el plan de beneficios vía exclusiones, de acuerdo con lo establecido en la Ley Estatutaria.	Mediano		En el Informe anterior se recomendó redefinir el plan de beneficios a través de exclusiones, propuesta que fue acogida en la Ley Estatutaria.	Sancionar la Ley Estatutaria e identificar con claridad las exclusiones que tendrá el nuevo plan de beneficios.	Minsalud, Instituto de Evaluación de Tecnología en Salud e Instituto Nacional de Salud.
7	Establecer una agenda de transformación productiva que le permita al sector salud incrementar su competitividad y ofrecer servicios de calidad.	Mediano		Ciudades como Medellín, Barranquilla, Cali, Cúcuta y Bucaramanga han avanzado en el desarrollo de clusters de salud.	Incrementar las experiencias de trabajo de clusters de salud en los departamentos, identificar las principales restricciones y formular acciones para el desarrollo del sector en las regiones.	Minsalud, Mineducación, MinTIC y entes territoriales.



Avance satisfactorio



Avance con retrasos



Sin avances o retrasos significativos



No aplica



idad instalada suficiente, que permitan brindar una mayor oferta de los servicios de salud requeridos con más urgencia. Así mismo, para superar las barreras de acceso a servicios más especializados, es primordial continuar con el desarrollo de la telemedicina. Es clave generar y continuar apoyando casos de éxito como el del centro de telemedicina de la Universidad Nacional y el de la Fundación Cardiovascular del Instituto del Corazón, en Bucaramanga<sup>23</sup>.

Igualmente, es necesaria la incorporación de otras herramientas tecnológicas que permitan el desarrollo del sector salud. Como se recomendó en el Informe Nacional de Competitividad 2013-2014, se requiere acelerar la agenda del Nodo de Innovación en Salud del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). Igualmente, es importante la instrumentación obligatoria de la historia clínica única electrónica que prevé la Ley 1438 de 2011.

Se requiere también continuar apoyando el Instituto de Evaluación de Tecnología en Salud y blindarlo de cualquier tipo de corrupción, con el propósito de continuar promoviendo el acceso a tecnologías de calidad.

Más allá del perfil demográfico y de la morbilidad de la población, se hacen necesarios la implementación y el seguimiento permanente de indicadores que permitan medir los resultados en salud. Se requiere que desde el Minsalud se diseñen indicadores que permitan eva-

luar la eficiencia, oportunidad y calidad en los servicios prestados, así como el acceso real al SGSSS en las distintas regiones del país. En particular, en el caso de las IPS, es clave contar con indicadores que permitan autoevaluarse y tomar las medidas necesarias para mejorar la calidad de los servicios prestados. Por ejemplo, con base en los tratamientos y procedimientos realizados, las IPS pueden establecer indicadores que permitan evaluar el tiempo de recuperación promedio de las distintas enfermedades. Igualmente, en el largo plazo las IPS podrían medir las consecuencias de las terapias, llevando estadísticas como pérdidas en la movilidad debido a rehabilitaciones inadecuadas, susceptibilidad de infecciones, riesgos de fractura compleja, entre otros. También las IPS podrían hacer seguimiento a los costos de los tratamientos, los recursos utilizados para el cuidado de los pacientes –incluida la infraestructura requerida–, entre otros<sup>24</sup>. Igualmente, la calidad de los servicios prestados se mejoraría en la medida en que más IPS fueran acreditadas y certificadas tanto en el interior del país como en el exterior<sup>25</sup>.

Es de destacar la obligación del Estado de establecer una política de CTel en Salud a partir de la Ley Estatutaria. Lo anterior con el objetivo de estimular la investigación y la generación de nuevos conocimientos y la adquisición y producción de tecnologías, equipos y herramientas para mejorar la calidad de los

servicios de prestados. Por lo tanto, a partir de directrices precisas en la materia, se recomienda implementar una agenda que identifique acciones concretas que permitan superar las principales restricciones que enfrenta el sector en CTel, para así lograr el desarrollo del mismo.

Dado que la productividad del sector se puede ver afectada por distintas restricciones dependiendo del contexto geográfico, es clave que parte de esta agenda se aborde desde el nivel regional. Por tal razón, se recomienda replicar en otros departamentos las experiencias de desarrollo de *clusters* de salud que se vienen implementando en Barranquilla, Medellín, Cali, Cúcuta y Bucaramanga.



## REFERENCIAS

- 1 Acosta, O. L., Gutiérrez, C., & Alfonso, E. (2012). Alternativas de financiación para el sistema de salud colombiano: Una revisión. En Ó. Bernal, & C. Gutiérrez, *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones* (págs. 81-182). Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- 2 Ayala, J. (2014). La salud en Colombia: más cobertura pero menos acceso. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
23. Estos servicios de telemedicina ofrecen distintos tipos de consulta especializada, dentro de los cuales están: medicina interna, pediatría, cardiología, dermatología, clínica del dolor, cirugía vascular periférica, urología, otorrinolaringología, neurología, nutrición y dietética, entre otros.
24. La implementación de indicadores de este tipo, ha mejorado la eficiencia de muchos proveedores de salud en otros países. Así mismo, los seguimientos a los costos de los tratamientos, la estandarización de los procesos, la mejor adecuación de las capacidades del personal a las tareas, entre otros, han permitido a proveedores en otros países alcanzar ahorros superiores a 25% (Porter & Lee, 2013).
25. De las 18.959 IPS que de acuerdo con el Registro Especial de Prestadores existían en 2013 en Colombia, tan sólo 31 están acreditados según el Minsalud.



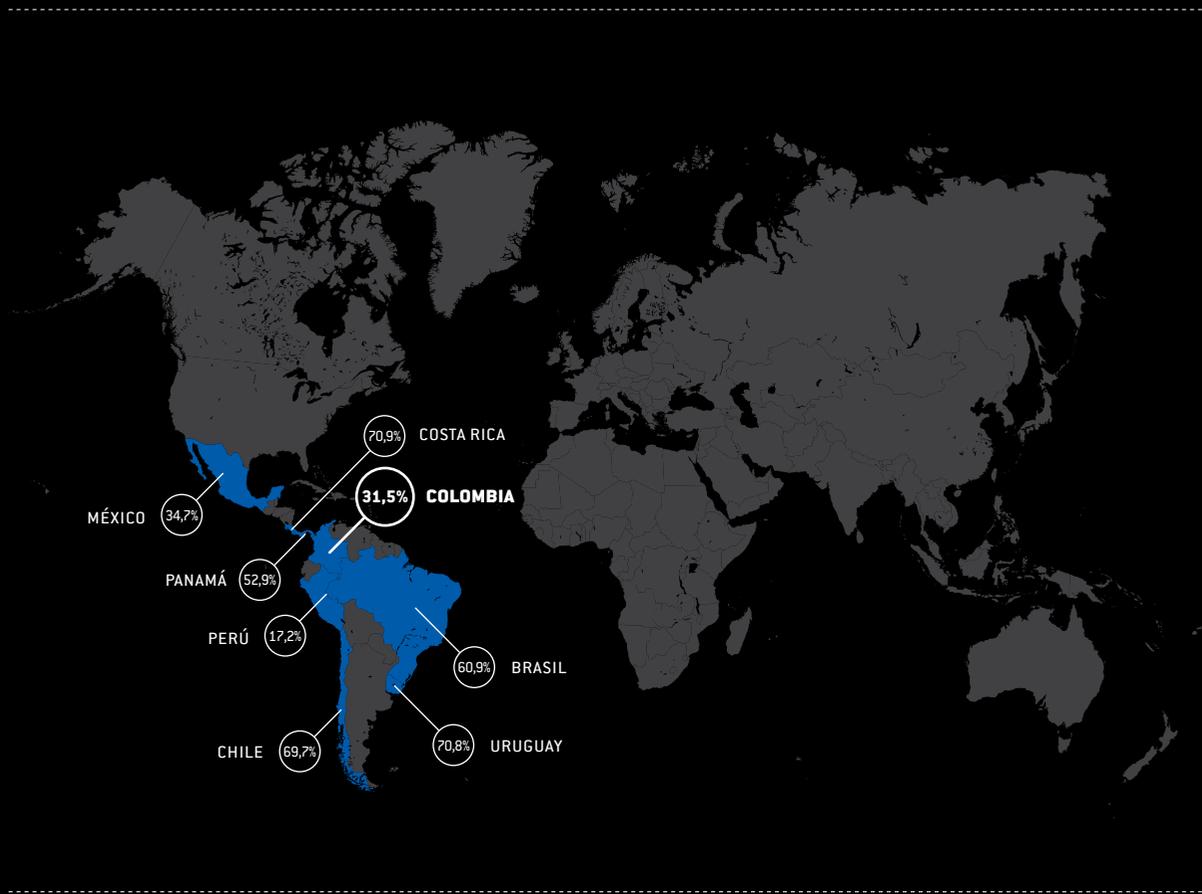
- 3 ANIF. (2014). Avances y retos del sector salud en Colombia. *Informe semanal*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 4 ANIF. (2014). Ley Estatutaria en Salud: Entre el derecho fundamental y la sostenibilidad fiscal. *Comentario Económico del día*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 5 ANIF. (2014). Medicamentos y Ley Estatutaria en Salud en Colombia. *Comentario Económico del día*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 6 ANIF. (2014). Proyecciones de gasto en salud 2012-2030. *Carta Financiera*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 7 Bardey, D. (2014). Competencia en el sector de la salud: énfasis en el caso colombiano. *Documentos CEDE*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- 8 Boles, M., Barbara, P., & Lynch, W. (2004). The relationship between Health risks and work productivity. *Journal Occupational and Environmental Medicine*, 46(7).
- 9 Corte Constitucional. (2014). *Texto del proyecto de Ley revisado, Proyecto de Ley Estatutaria 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara "por medio de la cual se regula el derecho a la salud y se dictan otras disposiciones"*.
- 10 Guzmán, K. (2014). Radiografía de la oferta de servicios de salud en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- 11 McKinsey&Company. (2009). *Desarrollando sectores de clase mundial en Colombia*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- 12 Minsalud. (2013a). *Exposición de motivos del Proyecto de Ley "Por el cual se redefine el Sistema General de Seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Salud y Protección Social.
- 13 Minsalud. (2013b). *Proyecto de ley "por medio del cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Salud y Protección Social.
- 14 Minhacienda. (2014, agosto). *Boletín de seguridad social*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 15 MinTIC. (2012). *Agenda Estratégica de Innovación - Nodo Salud*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones.
- 16 Porter, M., & Lee, T. (2013). Providers must lead the way in making value the overarching goal. *Harvard Business Review*, 3-19.
- 17 Restrepo, J., Lopera, J., & Rodríguez, S. (2007). La integración vertical en el sistema de salud colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 9 (17), 279-308.
- 18 Reina, Y. C. (2014). Acceso a los servicios de salud en las principales ciudades colombianas (2008-2012). *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- 19 Salazar, N. (2011). El régimen de seguridad social en salud: problemas financieros, medidas adoptadas y retos para el futuro próximo. *Notas Fiscales* (6).
- 20 Santa María, M., García, F., Prada, C., Uribe, M., & Vásquez, T. (2008, junio). El sector salud en Colombia: impacto del SGSSS después de más de una década de reforma. *Coyuntura Social*.
- 21 Santa María, M., García, F., Rozo, S., & Rozo, M. (2008). Un diagnóstico general del sector salud en Colombia: evolución, contexto y principales retos del sistema en transformación. *Coyuntura Social*.







# PENSIONES



Cobertura del sistema de pensiones.

Fuente: BID (2013).



El sistema pensional de un país incide en su capacidad competitiva a través de diversos canales. Uno de estos es la capacidad de ahorro e inversión de este, en la medida en que el ahorro pensional representa una de las principales fuentes de inversión a largo plazo de los países, especialmente en materia de infraestructura. Un segundo canal está relacionado con la toma de riesgos, dado que una persona que tiene acceso al sistema pensional tiene una garantía de ingresos dignos para su vejez y ante contingencias –como invalidez o fallecimiento–, lo que le da una mayor seguridad en el presente y le permite una menor aversión al riesgo para aventurarse en materia financiera y de emprendimiento.

Un tercer canal es el de la equidad; un buen sistema pensional tiene la capacidad de disminuir las brechas de ingresos de la población en edad de pensionarse, con sus respectivos efectos positivos sobre la competitividad. Finalmente, tiene un impacto importante sobre las cuentas fiscales, pues si no se maneja correctamente, el pasivo pensional se puede volver un elemento desequilibrante en las condiciones macroeconómicas de una nación.

A continuación se presenta un diagnóstico del sistema pensional en Colombia, analizándolo a la luz de los tres principales problemas que el sistema presenta: cobertura, equidad y sostenibilidad. Posteriormente se realizan recomendaciones para abordar dichos problemas.

### DIAGNÓSTICO

Actualmente, el sistema pensional en Colombia –conocido como Sistema Ge-

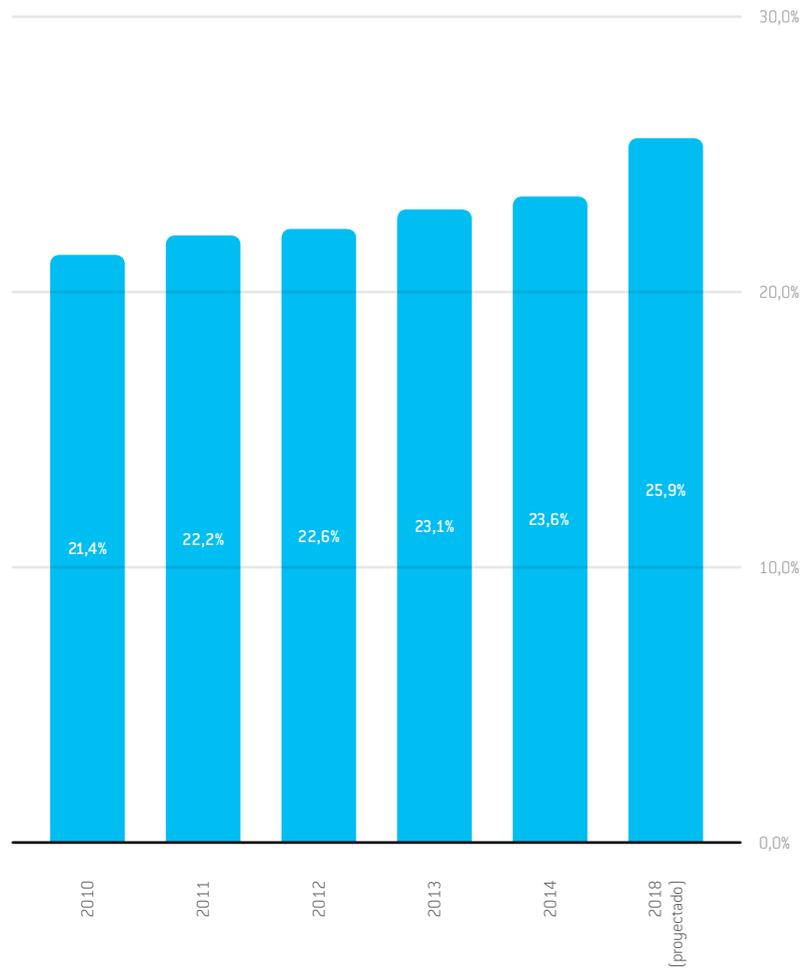
neral de Pensiones (SGP)– se compone de dos diferentes regímenes: el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Aporte Individual Solidario (RAIS). El primero sigue un esquema *pay-as-you-go*<sup>1</sup>, donde al final de la vida laboral el trabajador recibe un beneficio proporcional a su ingreso promedio en los últimos 10 años. El segundo sigue un esquema *fully-funded*<sup>2</sup> donde el trabajador, al final de su vida laboral, recibe una pensión correspondiente a lo ahorrado, junto con

1. Esquema en el cual los aportes actuales al sistema pensional son destinados a pagar las pensiones de aquellas personas en edad de recibir pensión.
2. Esquema en el cual los aportes realizados al sistema pensional son destinados a un fondo propio que financiará la pensión de este individuo cuando la solicite.



DE SEGUIR CON LA TENDENCIA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS, EN 2018 SOLO UNO DE CADA CUATRO ADULTOS EN EDAD DE RECIBIR UNA PENSIÓN LA RECIBIRÍA

**Gráfico 1.** Porcentaje de adultos mayores que reciben pensión.



**Fuente:** Superintendencia Financiera y DANE. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

los rendimientos que este ahorro tuvo en el mercado financiero.

Adicionales al SGP, el país ha establecido un par de programas que complementan el esquema de protección a la vejez, a saber: el programa Colombia Mayor y el sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Estos buscan, por métodos diferentes, otorgar ingresos en la vejez de aquellos que no tie-

nen acceso al sistema pensional. Por un lado, Colombia Mayor busca dar a los adultos mayores de 65 años pertenecientes a Sisbén 1 y 2 que no ahorraron para una pensión un aporte monetario para atender necesidades básicas<sup>3</sup>. Por otro, el esquema de BEPS se enfoca en las personas pertenecientes a Sisbén 1, 2 y 3 que, si bien lograron acumular cierto nivel de ahorro bajo el SGP, no han lo-

grado ahorrar lo suficiente para acceder a una pensión. En este esquema los afiliados reciben un subsidio de 20% sobre la cantidad ahorrada<sup>4</sup>.

#### COBERTURA

Entre 2010 y 2014 el país ha aumentado el número de pensionados bajo el SGP en un 6% promedio anual, teniendo actualmente

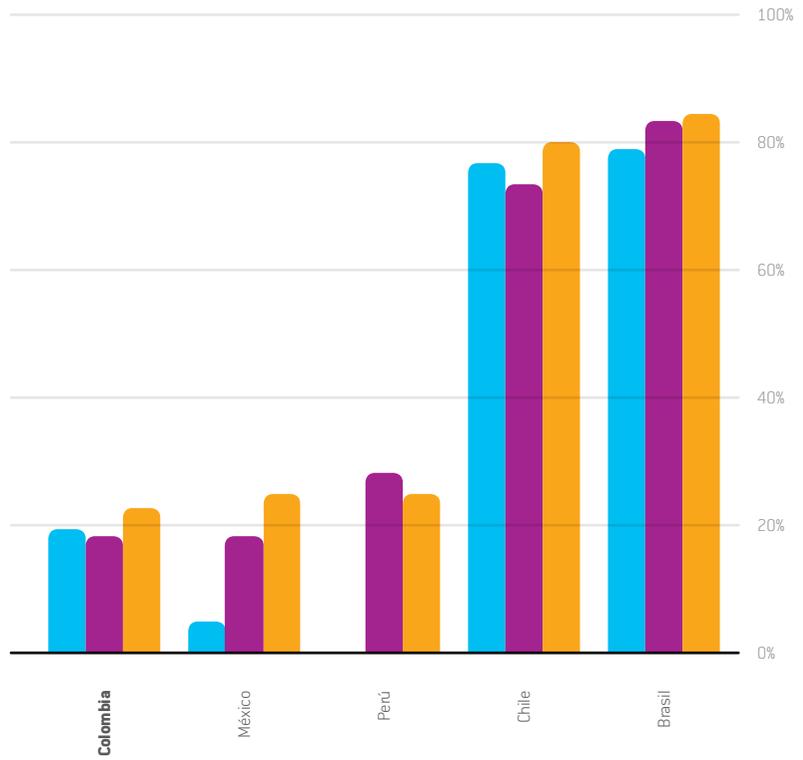
3. Este aporte equivale a un valor entre \$40 mil y \$75 mil mensuales.

4. Siempre y cuando esta cantidad no supere los \$885 mil anuales.



### COLOMBIA MUESTRA UN GRAN REZAGO EN MATERIA DE COBERTURA PENSIONAL FRENTE A PAÍSES DE LA REGIÓN

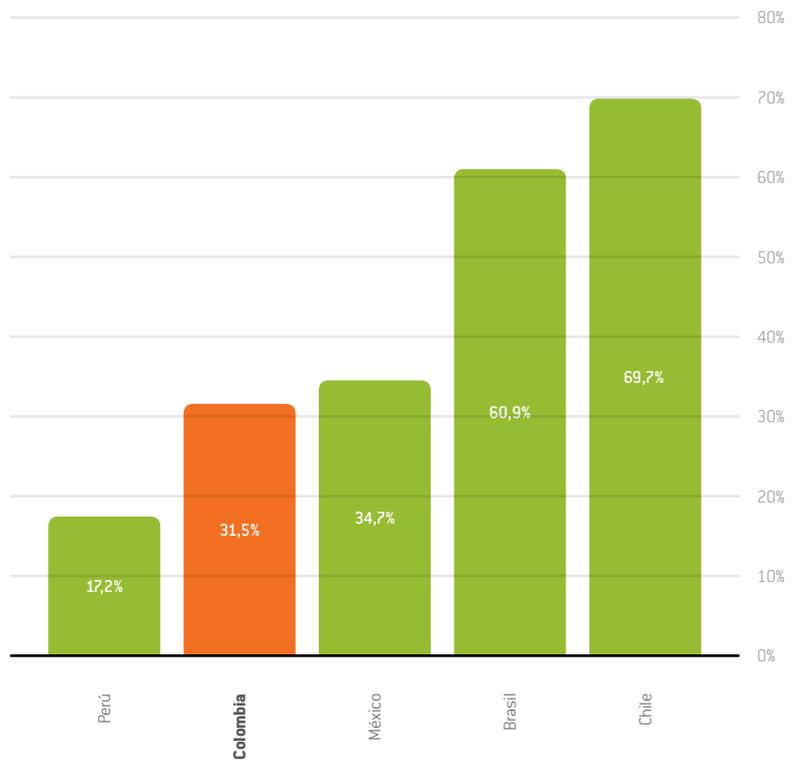
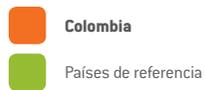
**Gráfico 2.** Cobertura de la vejez [Porcentaje de adultos mayores a 65 años recibiendo pensión].



Fuente: Banco Mundial (2012).

### LA BAJA COBERTURA PENSIONAL DEL PAÍS FRENTE A PARES INTERNACIONALES SE EXPLICA POR LA BAJA COTIZACIÓN DE SU POBLACIÓN TRABAJADORA

**Gráfico 3.** Porcentaje de cotizantes sobre ocupados - 2010.

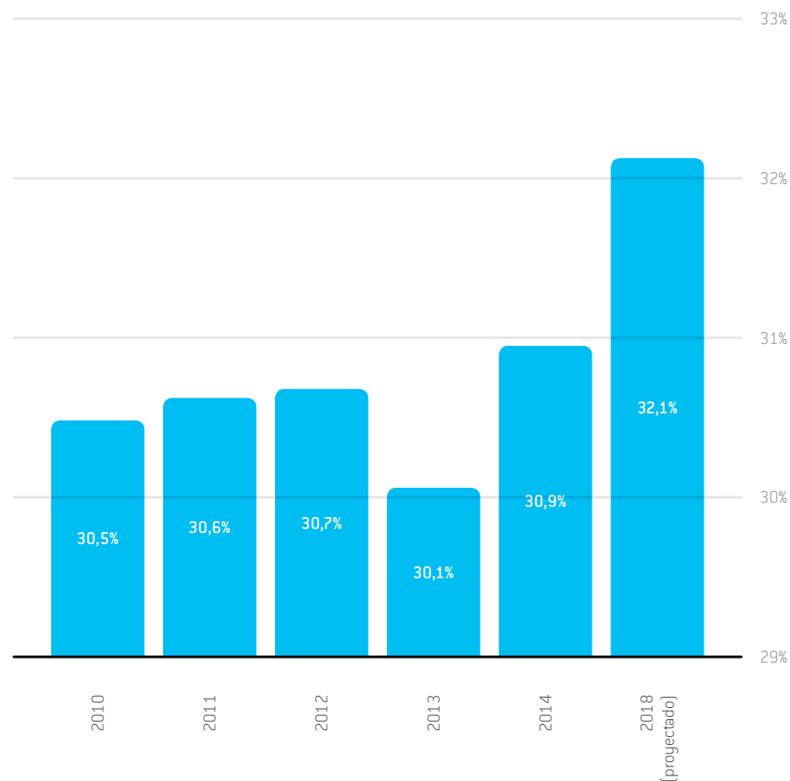


Fuente: BID (2013).



## AL RITMO AL QUE VIENE CRECIENDO EL NÚMERO DE TRABAJADORES COTIZANTES EN COLOMBIA, EN 2018 SÓLO 32% DE ESTOS ESTARÍA COTIZANDO

**Gráfico 4.** Cotizantes como porcentaje del total de ocupados.



**Fuente:** Superintendencia Financiera. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

1.213.070 adultos pensionados<sup>5</sup>, lo que ha llevado a un aumento en la tasa de pensionados como porcentaje de la población mayor<sup>6</sup> de un 21,4% en 2010 a 23,6% en 2014 (Gráfico 1). De continuar esta tendencia, en 2018 apenas 25,9% de la población mayor tendría acceso a una pensión, lo que representa un porcentaje muy por debajo del desempeño de otros países de América Latina (Gráfico 2).

La principal explicación de la baja cobertura del sistema pensional colombiano radica en la baja proporción de la población que cotiza a pensiones. En 2014 solamente 30,9% de la población que posee un empleo lo hace. Estos ba-

jos niveles de cotización llevan a que Colombia sea uno de los países con menor porcentaje de cotizantes de la región (Gráfico 3). Más aún, según un estudio del BID (2013), dado su nivel de ingreso per cápita, Colombia debería tener una tasa de cotización entre 15 y 20 puntos porcentuales mayor. De seguir el crecimiento promedio de los últimos cuatro años, en 2018 escasamente se alcanzaría la cotización por parte de 32,1% de los empleados (Gráfico 4).

Ahora bien, dos de las principales causas del bajo nivel de cotización a pensiones son: la alta informalidad en el mercado laboral y las rigideces del SGP. Por un lado,

en Colombia cerca de 50%<sup>7</sup> de la población ocupada trabaja en el sector informal (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización), lo que implica que no cumple las obligaciones prestacionales laborales, incluida la de cotización a pensiones. Más aún, de acuerdo con un estudio del BID (2013), solamente 75% de los trabajadores formales en Colombia mantiene la formalidad de un año a otro, tal como lo muestra el Cuadro 1, lo que dificulta la cotización permanente que se requiere para el cumplimiento del número de semanas necesarias para obtener una pensión.

De acuerdo con este mismo estudio, en Colombia la diferencia en cotización de los

5. Promedio del número de pensionados reportados en el periodo enero-mayo de 2014. Fuente: Superintendencia Financiera.

6. Entendida como el número de adultos mayores a 60 años reportados por el DANE.

7. Cifra oficial del DANE. Si se mide como el porcentaje de la población que no cumple las cotizaciones obligatorias, esta cifra sube a cerca del 70%.



ADEMÁS DE LOS ALTOS NIVELES DE INFORMALIDAD EN EL PAÍS, SÓLO EL 75% DE TRABAJADORES FORMALES PERMANECE EN LA FORMALIDAD DE UN AÑO A OTRO

**Cuadro 1.** Destino de los trabajadores formales un año después (en porcentaje).

País	Inactividad	Desempleo	Cuenta propia	Informalidad asalariado	Formalidad
Colombia	6%	7%	4%	9%	75%
México	7%	2%	3%	13%	75%
Perú	3%	3%	7%	8%	79%

Fuente: BID (2013).

trabajadores entre empresas grandes y medianas es mayor que en el resto de países. Más aún, este estudio identifica que en el país existe una población con un nivel de ingresos suficiente que le permitiría cotizar a pensiones –al ser parte del séptimo decil de ingresos– pero no lo hace (Gráfico 5). Según la literatura de economía del comportamiento<sup>8</sup>, este comportamiento “irracional” –al no estar ahorrando para la vejez– se debe a que tomar la decisión de cotizar es muy costosa y, por lo tanto, los trabajadores prefieren no hacerlo.

Con respecto a las rigideces del SGP, estas provienen de disposiciones consti-

tucionales y legales relativas a las pensiones en el país<sup>9</sup>. Hasta hace poco la base de cotización mínima debía ser un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), lo cual excluía –por un lado– las personas que trabajan por períodos inferiores al mes y –por otro– a aquellas que reciben menos de un salario mínimo. Si bien el Decreto 2616 de 2013 modificó la base de cotización mínima, de manera que se permitan cotizaciones por semanas –cada semana teniendo una base de cotización de un cuarto del SMMLV–, sigue habiendo un mayor costo en el caso de trabajadores que

trabajan por períodos inferiores a una semana (Gráfico 6).

Por otro lado, sigue existiendo la restricción de que una pensión no puede ser inferior a un SMMLV. Esto excluye del SGP a una mayoría de trabajadores pues, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo (2013), alrededor de 57,8% de los ocupados en Colombia ganan por debajo de este umbral.

Además de excluir una porción importante de la población, el atar la pensión mínima al salario mínimo genera al pagador de pensiones un riesgo de carácter político que no puede ser cuantificado bajo estándares técnicos<sup>10</sup> y que, por lo tanto,

8. Ver, por ejemplo, Thaler y Sunstein (2008), Madrian y Shea (2001), Choi et al. (2004).

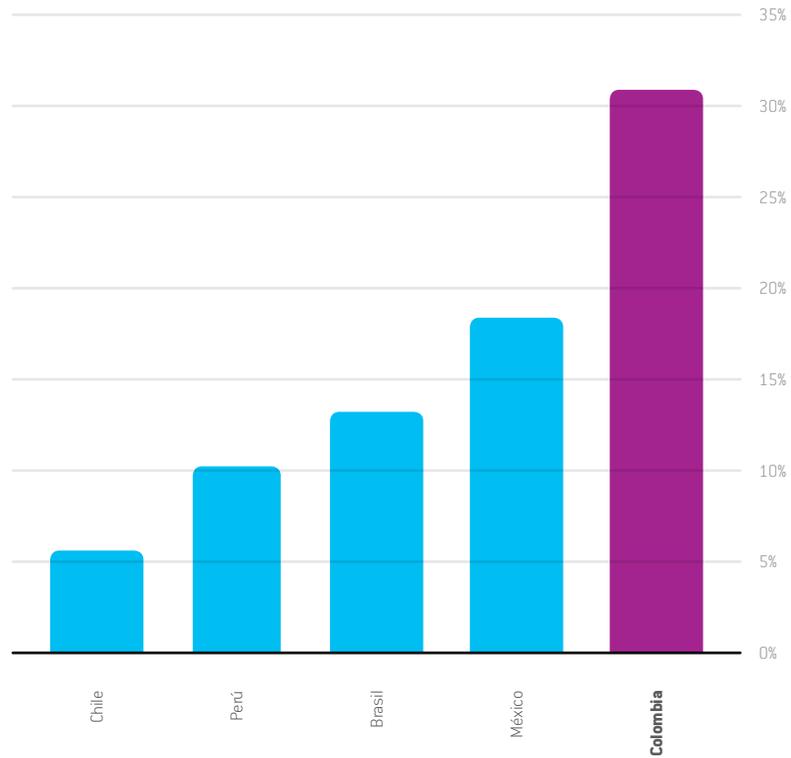
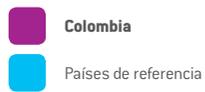
9. Artículo 48 de la Constitución Política Colombiana y Ley 100 de 1993.

10. En la medida en que depende de la negociación política que se da al final de año en el marco de la mesa de concertación de políticas salariales y laborales.



COLOMBIA PRESENTA LA MAYOR DIFERENCIA DEL NIVEL DE COTIZACIÓN ENTRE INDIVIDUOS DEL MISMO NIVEL DE INGRESO, LO QUE EVIDENCIA LA EXISTENCIA DE UNA POBLACIÓN QUE PUDIERA COTIZAR Y NO LO HACE

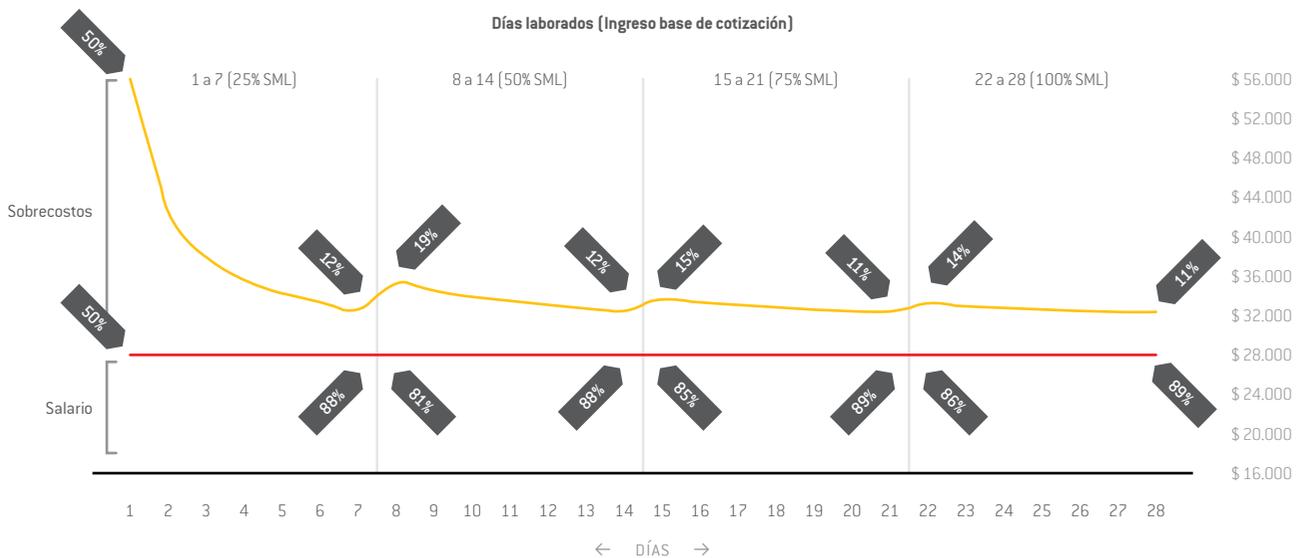
Gráfico 5. Diferencia en el porcentaje de cotización entre empresas grandes (1) y medianas para trabajadores de altos ingresos (2).



Notas: 1. Empresas grandes son aquellas con más de 50 trabajadores. Empresas medianas son aquellas que poseen entre 6 y 50 trabajadores; 2. Trabajadores en el séptimo decil de ingresos. Fuente: BID (2013).

LA COTIZACIÓN SEMANAL SIGUE GENERANDO SOBRECOSTOS PARA LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES QUE LABORAN POR PERÍODOS INFERIORES A UNA SEMANA

Gráfico 6. Salario efectivo pagado (\$/día, 2014).



Nota: Supone un salario diario igual a \$28.000 (=SML/22 días) y un cubrimiento ARP correspondiente al valor inicial del riesgo I (0,522%). Fuente: Cálculos ANIF con base con base en Decreto 2616 de 2013.



LOS SUBSIDIOS QUE RECIBEN LOS INDIVIDUOS BAJO EL RPM HACEN QUE ESTE SEA MÁS ATRACTIVO QUE EL RAIS. ADEMÁS, ESTOS SUBSIDIOS SE CONCENTRAN EN LAS PENSIONES MÁS ALTAS

**Cuadro 2.** Valor de las pensiones según tiempo de cotización, salario y régimen (Millones de pesos de 2037; tasa de rentabilidad 6% real).

**Nota:** El subsidio a las mujeres es superior a los hombres pues estas tienen una expectativa de vida mayor. **Fuente:** ANIF. Ajustes Consejo Privado de Competitividad.

Ingresos (SMMLV)	Tiempo	Valor del ahorro	Subsidio RPM	Pensión RPM	Pensión RAIS	
Hombres	1	15 años	57,2	-	-	57,2
	1	25 años	107,1	341	457	107,1
	5	25 años	535,6	528,5	1.108	535,6
	10	25 años	1.071,2	968,9	2.219	1.071,2
Mujeres	1	15 años	57,2	-	-	57,2
	1	25 años	107,1	441,6	554,1	107,1
	5	25 años	535,6	768,4	1.375,9	535,6
	10	25 años	1.071,2	1.429,2	2.645,1	1.071,2

no es susceptible de aseguramiento. Esta situación restringe la oferta de productos pensionales por parte de las compañías de seguros, únicas que garantizan el pago de mesadas pensionales de por vida<sup>11</sup>.

En materia de avances en cobertura, cabe destacar lo logrado a través de los programas Colombia Mayor y BEPS. En particular, el programa Colombia Mayor ha tenido un crecimiento promedio de 27,1% en los últimos cuatro años, al pasar de 482.000 cupos en diciembre de 2010 a 1.258.000 en 2014. Por su lado, los

BEPS han tenido muy poca adopción. Al 6 de agosto de 2014 se han vinculado sólo 6.312 personas<sup>12</sup>. Este número de vinculados es marginal si se tiene en cuenta que el programa se creó con el propósito de vincular a una población objetivo de más de seis millones de personas.

#### EQUIDAD

La principal fuente de inequidad en el SGP la genera el esquema de subsidios que reciben los afiliados al RPM. Por un

lado, estos subsidios son exclusivos a este régimen, lo que hace que un trabajador con los mismos ingresos a lo largo de su vida laboral pero afiliado al RAIS reciba una pensión menor que su par del RPM<sup>13</sup>; es decir, se vulnera el principio de equidad horizontal. Por otro lado, al interior del RPM, las personas de mayores ingresos reciben los mayores subsidios, lo que vulnera el principio de equidad vertical (o progresividad). Ambos efectos se pueden observar en el Cuadro 2 elaborado por ANIF (2013), donde se nota que el

11. Ante la ausencia de dichos productos, al afiliado al RAIS sólo le quedan dos opciones: el retiro programado o la devolución de saldos; con esto se enfrenta al riesgo de extra-longevidad (vivir más años que los que puede financiar con su ahorro pensional) o al de pérdidas financieras en la inversión de sus ahorros.

12. Fasecolda (2014).

13. Vale la pena anotar que esto es cierto para historias laborales donde en los últimos 10 años se presentan salarios crecientes en términos reales y superiores en estos años a los del resto de la vida. Esto corresponde, por lo general, al decil de más altos ingresos de la población formal. A diferencia de esto, cuando el afiliado no alcanza a cumplir los requisitos para adquirir una pensión, la devolución de lo ahorrado es mayor en el RAIS que en el RPM, debido al que el primero reconoce los rendimientos causados. No obstante, el subsidio asociado al RPM sigue haciéndolo más atractivo en relación con el RAIS.



valor de las pensiones difiere entre los pensionados del RAIS y del RPM a raíz del subsidio de este último, y que el tamaño del subsidio crece con el tamaño de las pensiones. Estos subsidios llegan a ser tan regresivos que, de acuerdo con un estudio realizado por Núñez (2009), el 20% más pobre de la población recibe 0,1% del monto total de subsidios, mientras el 20% más rico recibe 86,3%.

## SOSTENIBILIDAD

Además de los problemas de cobertura y equidad, el SGP presenta grandes vulnerabilidades en materia de sostenibilidad financiera. Estas vulnerabilidades se deben a varios factores. En primer lugar, al impacto fiscal que representan para el RPM los cambios en la pirámide poblacional. El RPM –como todo sistema *pay-as-you-go*– sólo es sostenible mientras la pirámide poblacional tenga la forma adecuada, es decir, mientras haya más personas cotizando que personas recibiendo una pensión. En la medida en que esta pirámide se empieza a invertir, el sistema se vuelve insostenible, y se generan grandes presiones fiscales al Gobierno. En Colombia, el análisis de la sostenibilidad del RPM puede resultar engañoso si se contabiliza toda la población. Existen 10 trabajadores por cada adulto mayor de 65 años. Sin embargo, al considerar sólo la población que cotiza, esta relación cae a 1,7 trabajadores por adulto mayor (Asofondos, 2013), lo que mina la sostenibilidad del RPM (Gráfico 7).

En segundo lugar, la vulnerabilidad financiera del SGP también se debe a los subsidios otorgados en el RPM que, además de generar una carga fiscal importante para el Gobierno, generan incentivos para la transferencia desde el RAIS hacia el RPM, lo que evita el marchitamiento de este último. Actualmente 35,4% de los afiliados al SGP sigue perteneciendo al RPM (Gráfico 8). Si bien este porcentaje viene disminuyendo, lo hace a tasas muy bajas, debido a que sigue existiendo la posibilidad de transferirse del RAIS al RPM.

En tercer lugar, la sostenibilidad del sistema se ve comprometida debido a la falta de actualización paramétrica del sistema con base en la evolución de las variables demográficas, tales como la expectativa de vida. Entre 1993 y 2013 la esperanza de vida en Colombia ha aumentado alrededor de cinco años. Sin embargo, esto no se ha visto reflejado en un aumento de la edad requerida para acceder a una pensión –pues esta edad sólo ha aumentado en dos años durante el mismo período. Un estudio realizado por ANIF (2013) muestra cómo el valor presente neto del pasivo pensional de Colombia equivale a 85,3% del PIB. Teniendo en consideración factores como el aumento de la expectativa de vida (en tres años) y una reducción en la tasa de interés real esperada para los portafolios de inversión (a 5% real anual), el valor presente del pasivo pensional alcanzaría 92,2% del PIB (Gráfico 9).

En cuarto lugar, la inseguridad jurídica a la que está sometido el sistema

también constituye un riesgo en cuanto a su sostenibilidad. Por ejemplo, reformas del pasado que atenuaban el monto de la deuda pensional han sido reversadas vía nueva legislación que busca favorecer a ciertos grupos de la población o vía sentencias que modifican normas de manera parcial, lo que genera desequilibrio en la financiación del sistema. El concepto de inestabilidad jurídica se manifiesta en diversas patologías en materia pensional como, por ejemplo, la falta de transparencia en los procesos de expedición de normas, especialmente por parte del Congreso de la República<sup>14</sup>; el denominado “activismo judicial”, que ocurre cuando los jueces dejan de aplicar las normas vigentes para decidir con base en otras, creadas por ellos mismos, para hacer prevalecer su concepción de la justicia frente a la plasmada en las leyes, proceder este que necesariamente implica el desconocimiento de normas obligatorias; las serias limitaciones al principio de “cosa juzgada” que derivan del uso expansivo de la acción de tutela por fuera de los linderos contemplados en la Constitución, y la indebida injerencia de la Corte Constitucional en la definición o reforma de políticas públicas a través de los denominados “estados de cosas inconstitucionales”<sup>15</sup>, entre otras.

Todas estas vulnerabilidades se han traducido en que hoy en día el pago de pensiones, luego del rubro de pago de deuda, sea el principal rubro del Presu-

14. Por ejemplo, proyectos Ley que buscan que todas las pensiones en Colombia se incrementen en el mismo porcentaje que se incrementa el salario mínimo. Estos problemas de transparencia en el trámite legislativo se podrían corregir estableciendo un proceso electrónico y público para el trámite de proyectos de ley.
15. Por ejemplo, la eliminación de requisitos para acceder a pensiones de invalidez y sobrevivencia sin realización de evaluaciones económicas sobre impactos en el sistema.



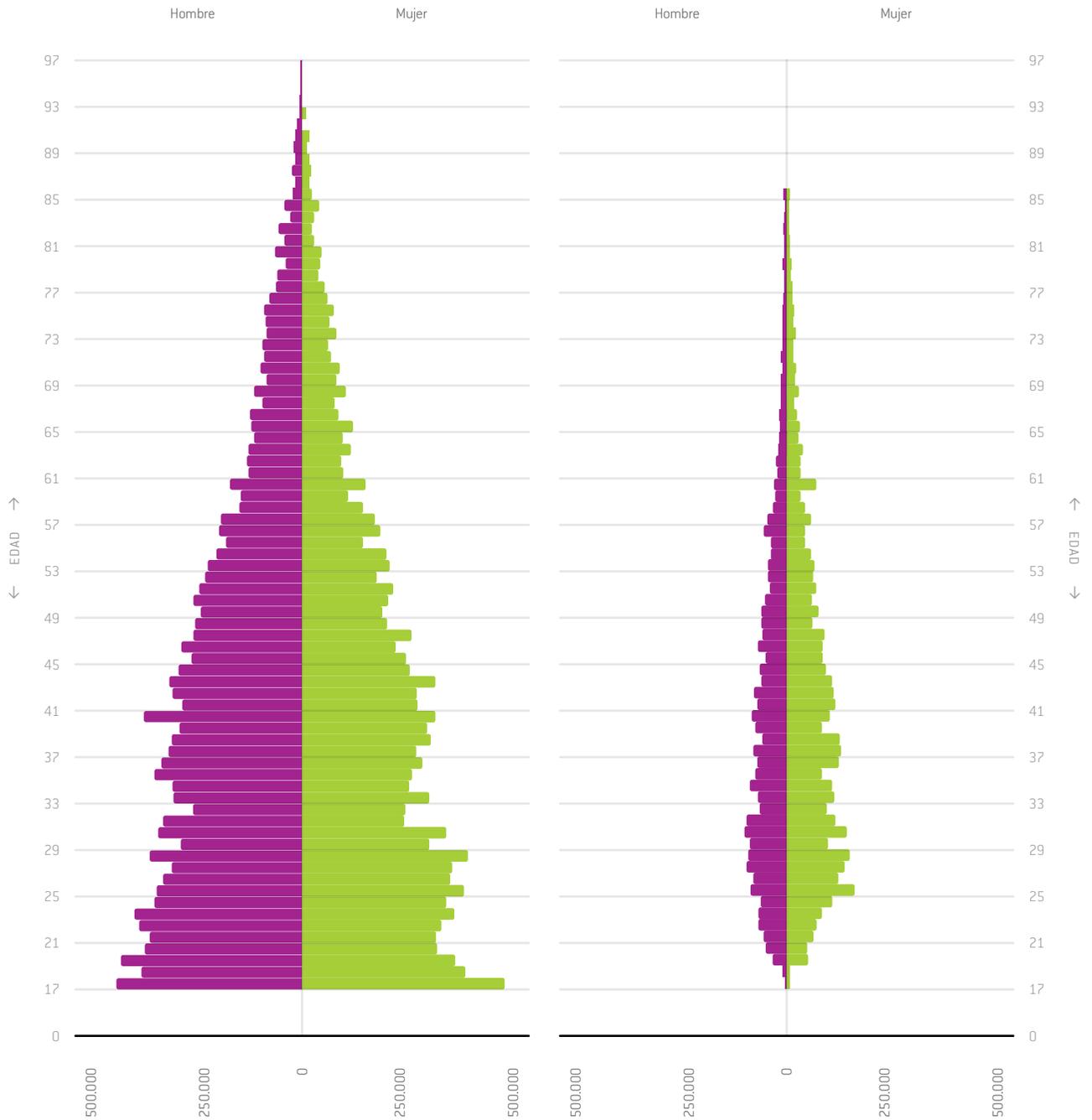
EXISTEN 1,7 TRABAJADORES COTIZANTES POR CADA ADULTO MAYOR DE 65 AÑOS, LO QUE MINA LA SOSTENIBILIDAD DEL RPM

2014-2015

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Gráfico 7. Población mayor de 17 años (izquierda) y cotizantes y pensionados mayores de 17 años (derecha).



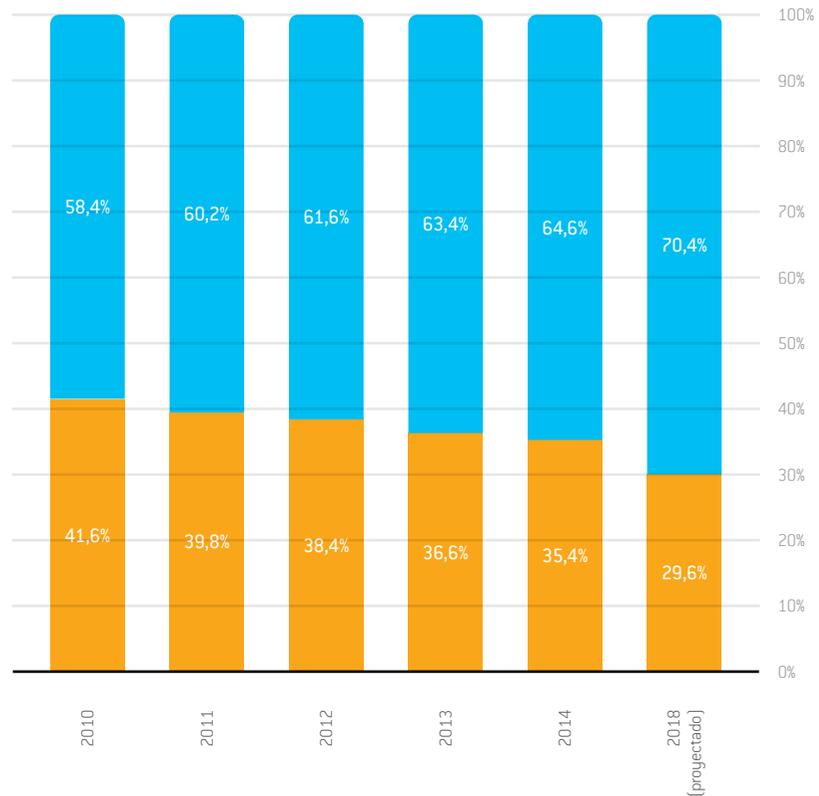
Fuente: Asofondos.



LA POSIBILIDAD DE TRANSFERIRSE AL RPM, AUNADA A LOS SUBSIDIOS RECIBIDOS EN ESTE RÉGIMEN, HA LLEVADO A QUE ESTE NO SE HAYA MARCHITADO TAL COMO SE ESPERABA

Gráfico 8. Distribución de los afiliados en los regímenes.

- RAIS
- RPM

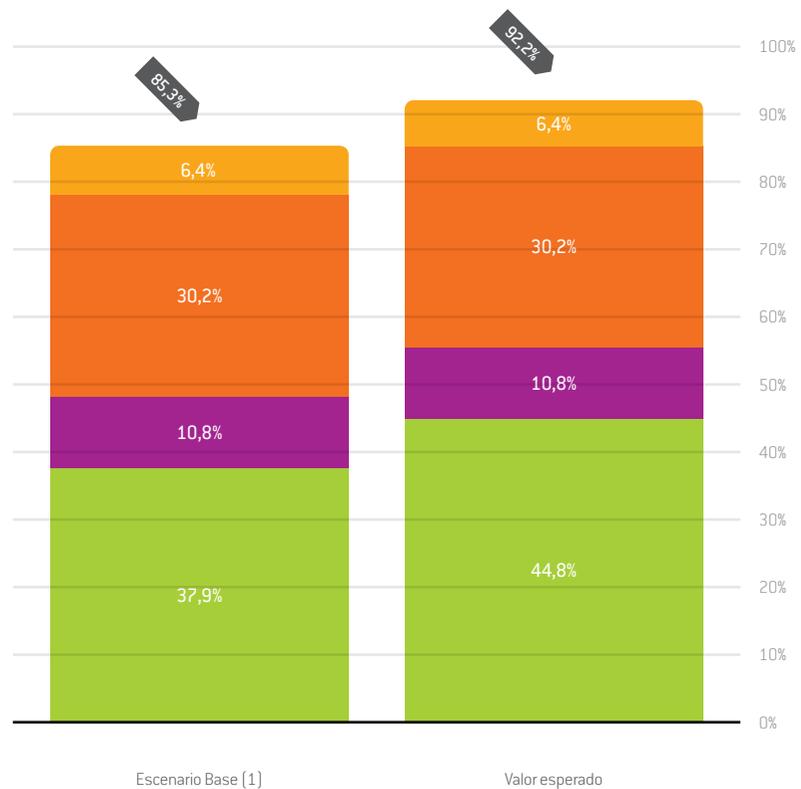


Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

LA NO ACTUALIZACIÓN DE PARÁMETROS QUE RIGEN EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA LLEVA A UN CRECIMIENTO IMPORTANTE DEL PASIVO PENSIONAL DEL PAÍS

Gráfico 9. VPN del subsidio pensional total: escenario base vs. valor esperado [Porcentaje del PIB a 2013].

- Regímenes Especiales
- Régimen Ordinario
- Fuerzas Militares
- Afiliados actuales RPM

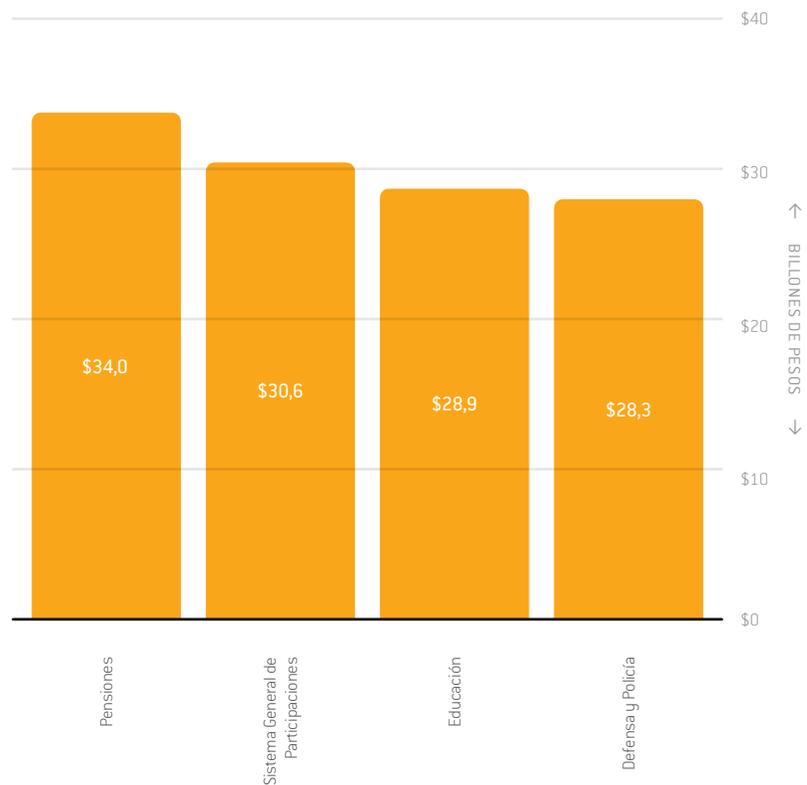


Nota: 1. Rent: 9%, TD: 6%, Cotiz: 25 años, Disfrute: 20 años, Vida media pensionados: 15 años. Fuente: Cálculos ANIF con base en Colpensiones, Echeverry et al. (2001) y Ministerio de Hacienda.



PARA CUBRIR LAS MESADAS PENSIONALES, \$34 BILLONES DE LOS \$216 BILLONES DEL PRESUPUESTO TOTAL DE 2015 SE DIRIGIRÁN A PENSIONES, UN VALOR SUPERIOR A LO QUE SE ASIGNAN A OTROS SECTORES, COMO EDUCACIÓN

**Gráfico 10.** Presupuesto de la nación por sectores - 2015.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

puesto General de la Nación. Para 2015 este rubro asciende a \$34 billones (Gráfico 10), lo que representa un aumento de 9,4% en promedio desde 2010, cuando se situaba en \$22 billones.

## RECOMENDACIONES

Es imprescindible realizar una reforma pensional que corrija los problemas del SGP destacados anteriormente. A continuación se presenta una serie de recomendaciones que abordan los problemas de cobertura, equidad y sostenibilidad del sistema, descritos en la sección anterior.

## COBERTURA

El Gobierno debe asegurar mecanismos para que todos los colombianos en edad de recibir una pensión tengan disponible un ingreso suficiente para alcanzar un nivel de vida digno. Este debe ser uno de los principios de cualquier modelo de protección a la vejez que se proponga. Por este motivo, se recomienda la adopción de un sistema de varios pilares<sup>16</sup>, donde se separe la función de ahorro del papel redistributivo.

El primero de ellos sería un pilar solidario cuya financiación se daría a través del Presupuesto General de la

Nación. El segundo y tercer pilares serían los de ahorro individual obligatorio y ahorro individual voluntario, respectivamente, los cuales ya hacen parte del SGP en la actualidad.

El pilar solidario consistiría en garantizar una suma de dinero –diferenciada entre la que recibiría la población que no ahorró y aquella que ahorró pero no lo suficiente para garantizar una pensión– a la población en edad de pensionarse<sup>17</sup>. Con la expansión del programa Colombia Mayor y del sistema de BEPS, el Gobierno podría estar constituyendo dicho pilar solidario. De acuerdo con estudios del BID, lograr este tipo de co-

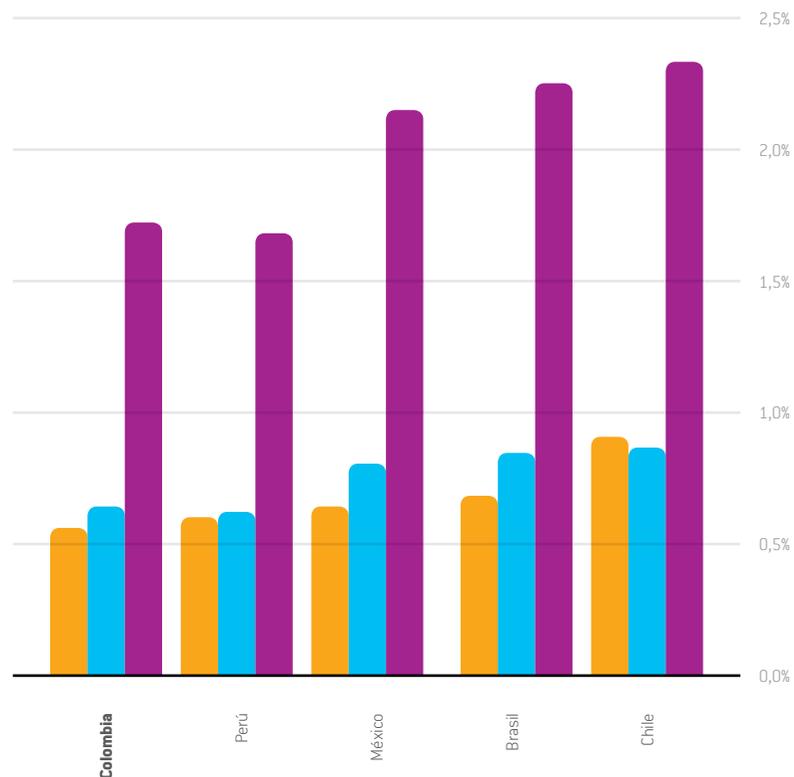
16. Análogo al sistema multipilar en Suiza, uno de los sistemas pensionales más exitosos y admirados del mundo (Guerra, 2012).

17. Acá se incluirían las personas que cotizaron un número de semanas inferior a cierto umbral, luego del cual se aplicaría el régimen que se explica más adelante.



DE ACUERDO CON EL BID, EL COSTO FISCAL DE UNIVERSALIZAR UN APOYO PARA LA VEJEZ EQUIVALENTE A 10% DEL PIB PER CÁPITA PARA LA POBLACIÓN SIN ACCESO A PENSIÓN SERÍA MANEJABLE

**Gráfico 11.** Costo de proporcionar una pensión del 10% del PIB per cápita (Porcentaje del PIB).



Fuente: BID (2013).

bertura con apoyos que alcancen, por ejemplo, un nivel de 10% del PIB per cápita, no debería representar un gasto inmanejable para las finanzas públicas (Gráfico 11). En este sentido, se recomienda universalizar la cobertura de estos dos mecanismos.

A partir de cierto umbral de semanas cotizadas<sup>18</sup>, inferior al umbral requerido actualmente para recibir una pensión mínima<sup>19</sup>, se podría hablar del segundo pilar de ahorro individual obligatorio. A aquellas personas que hayan cotizado por debajo de 1.300 semanas se les daría una pensión mínima, a la cual se le descontaría –a partir de cálculos actuariales– un valor equivalente

a lo que tendría que cotizar para completar el número de semanas cotizadas requeridas. De esa manera, cuando esta persona –a partir del valor descontado– haya logrado ahorrar el valor equivalente a 1.300 semanas de cotización, recibiría la pensión mínima completa.

En el diseño de este esquema de pilares es importante tener en cuenta no generar incentivos perversos que terminen profundizando problemas estructurales que aquejan actualmente el sistema. Como se mencionó, el principal problema de la baja cobertura del SGP es generado por la informalidad, por lo que una propuesta de reforma pensional podría llevar a exacerbarla si no se

diseña apropiadamente. Como esquema de protección social que es, dicha propuesta podría generar problemas de riesgo moral e incrementar los incentivos para permanecer en la informalidad. Por tanto, es clave que en el momento de implementar el pilar solidario –a través de, por ejemplo, el programa Colombia Mayor y del sistema BEPS–, se tenga en cuenta esta situación, de manera que exista un diferencial importante, primero, entre los beneficios que reciben los individuos bajo Colombia Mayor y bajo BEPS y, segundo, entre los beneficios de este pilar solidario y los beneficios que reciben aquellos que cotizarían al segundo pilar.

18. Por ejemplo, 500 semanas.

19. En la actualidad son 1.300 semanas.



Adicionalmente, se recomienda establecer un subsidio en el segundo pilar del sistema pensional, sólo para individuos con pensiones bajas –tal como se propone más adelante–, para incentivar la formalidad y el ahorro. Estudios como Hinz et al. (2012), Kugler y Kugler (2009) y Heckman y Pagés (2008) encuentran elasticidades de 0,2 a 0,5 para subsidios que fomentan el ahorro; es decir, un aumento en 10% de ese tipo de subsidio aumentaría de 2% a 5% el ahorro de las personas. El BID (2013) estima que, de implementarse un subsidio equivalente al 50% de lo que debe aportar un trabajador que gana el salario mínimo, se aumentarían las cotizaciones de manera importante. Específicamente, este estudio encuentra que, en el caso de Colombia, el porcentaje de cotizantes podría llegar a 51,6% en 2050 en su escenario moderado, frente a un 41,5% en caso de que la medida no se adoptara.

Con respecto a la dificultad de gestionar la modalidad de renta vitalicia debido a la incertidumbre que genera el incremento del SMMLV, se recomienda reglamentar el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009, el cual faculta al Gobierno para cubrir el riesgo del incremento de las rentas vitalicias con base en el aumento del SMMLV, en caso de que dicho incremento sea superior a la inflación para el respectivo año.

## EQUIDAD

Se deben eliminar las inequidades que existen actualmente para aquellas personas que hacen parte del SGP. En primer lugar, se debe eliminar cualquier diferen-

cial que exista entre pertenecer al RPM y al RAIS. De esa manera se estarían eliminando los incentivos que existen actualmente para trasladarse al RPM, dados los subsidios que reciben quienes pertenecen a este. Esto no sólo corregiría los incentivos de traslado, sino que eliminaría la inequidad que puede existir al tener beneficios pensionales diferentes para trabajadores con la misma historia laboral<sup>20</sup>.

En segundo lugar, una reforma al sistema pensional debe eliminar la concentración de los subsidios en las pensiones más altas. En este sentido, y para lograr un esquema con mayor progresividad que ayude a disminuir los niveles de desigualdad del país, los subsidios deben estar concentrados solamente sobre las pensiones bajas (incluido el pilar solidario) –por ejemplo, sólo deberían recibir subsidios las pensiones menores a dos salarios mínimos y eliminarse estos para aquellas que sobrepasen este umbral– independientemente de si se pertenece al RPM o al RAIS. Más aún, la distribución de este subsidio para las pensiones de menos de dos salarios mínimos debe ser progresiva en este rango, siendo más generosa con las pensiones menores y reduciéndose a cero para las pensiones por encima del umbral de dos salarios.

Al definir la cantidad de subsidio para esta población objetivo dentro del SGP, es importante tener en cuenta la magnitud de subsidios que estaría recibiendo la población bajo el pilar solidario. En la medida en que a través de una reforma se procuraría apuntar a mejorar los niveles de progresividad del sistema, es clave que los subsidios que reciba la población bajo este último pilar sean mayores a

aquellos recibidos por la población bajo el pilar de ahorro obligatorio (SGP).

## SOSTENIBILIDAD

Cualquier reforma que se proponga debe ser sostenible y no generar contingencias futuras para el país. En materia pensional, por tratarse de obligaciones de largo plazo, es importante que las entidades con compromisos pensionales a su cargo constituyan reservas adecuadas sobre proyecciones del costo futuro de los pasivos y que no se siga presentando la situación actual en que todo el gasto pensional se financia contra el egreso corriente del Estado.

Adicionalmente, se recomienda que una futura reforma pensional contemple la modificación de parámetros, de modo que los requisitos de edad y número de semanas de cotización se ajusten de manera dinámica en concordancia con el aumento en la esperanza de vida. En este sentido, se debe considerar la propuesta de ANIF (2013) de incrementar la edad de pensión en dos años y reducir las tasas de reemplazo de niveles de 65%-80% a 45%-50%. Esto, junto con el control de los subsidios a las pensiones recomendado anteriormente, abordaría los principales problemas de sostenibilidad del sistema.

Las reformas que se decida realizar deben estar sustentadas en las mejores estimaciones posibles para todas las variables relevantes. Proyecciones del mercado laboral, financieras, económicas y demográficas hacen parte del intrincado diseño de un sistema pensional. El Gobierno podría aportar en este campo, manteniendo actualizados parámetros como las tablas de mortalidad de los colombianos y dando a conocer informa-

20. Vale la pena anotar que esta propuesta sería una alternativa a la de cerrar el acceso al RPM. En otras palabras, bajo esta propuesta el RPM podría seguir existiendo, pero compitiendo en igualdad de condiciones con el RAIS.



**Cuadro 3.** Resumen: Principales recomendaciones en materia de Pensiones.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Adoptar un sistema multipilar con pilar universal que busque aumentar la cobertura.	Mediano		x	Presentar reforma pensional.	Mintrabajo.
2	Disminuir el número de semanas requeridas para tener acceso a una pensión (descontada).	Mediano		x	Presentar reforma pensional.	Mintrabajo.
3	Universalizar la cobertura del programa Colombia Mayor e implementar los BEPS.	Corto		Se implementaron los BEPS y se ha aumentado la cobertura de Colombia Mayor.	x	Mintrabajo y Minhacienda.
4	Eliminar cualquier diferencial de beneficios entre el RPM y el RAIS.	Mediano		x	Presentar reforma pensional.	Mintrabajo.
5	Eliminar los subsidios para las pensiones altas.	Mediano		x	Presentar reforma pensional.	Mintrabajo.
6	Ajustar los parámetros pensionales, en concordancia con la expectativa de vida en el país.	Mediano		x	Presentar reforma pensional.	Mintrabajo.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Avance satisfactorio

Avance con retrasos

Sin avances o retrasos significativos

No aplica

ción detallada, que permita estimar el costo actual y el futuro de todas las coberturas ofrecidas bajo el régimen de prima media.



## REFERENCIAS

- 1 A., K., & M., K. (2008). *Labor market effects of payroll taxes in developing countries: Evidence from Colombia*.
- 2 ANIF (2013). *El pasivo pensional de Colombia: Cálculo de su valor presente neto y sensibilidades paramétricas*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 3 Asofondos. (2013, 19 de Octubre). *Lo que usted aún desconoce del Sistema Pensio-*

*nal y de Seguridad Social ¿Perdió Colombia su Bono Demográfico?*

- 4 BID. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 5 Banco Mundial. (2012). *Pension coverage in Latin America: Trends and determinants*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 6 Choi, J., Laibson, D., Madrian, B., & Metrick, A. (2004). *Saving for retirement on the path of least resistance*.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2013). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 8 DNP (2012). Presentación: *Beneficios Económicos Periódicos (BEPS): Una alternativa de protección para los adultos mayores*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

9 Heckman, J., & Pagés, C. (2008). *Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*.

- 10 Hinz, R., Holzmann, R., N.Takayama, & Tuesta, D. (2012). *Matching defined contributions schemes: Role and limits to increase coverage in low and middle income countries*.
- 11 Madrian, B., & Shea, D. (2001). *The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior*.
- 12 Mintrabajo. (2013). Presentación: *Nuevo modelo de protección para la vejez*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Trabajo.
- 13 Nuñez, J. (2009). Incidencia del gasto público social en la distribución. *Archivos de Economía* (359).
- 14 Thaler, R., & Benartzi, S. (2004). *Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving*.



# MERCADO LABORAL Y FORMALIZACIÓN



**Eficiencia del Mercado Laboral.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mayor eficiencia).

Fuente: WEF (2014).



El uso óptimo del factor trabajo es fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo social de un país. El desempleo y la informalidad son reflejos de una ineficiente asignación de este factor, al tiempo que son causa y resultado de la baja productividad de un país.

Estas ineficiencias son producto de una serie de inflexibilidades del propio mercado laboral, las cuales, a su vez, de acuerdo con McMillan y Rodrik (2011), dificultan el proceso de cambio estructural positivo de un país. Es decir, la existencia de estas inflexibilidades lleva a que el factor trabajo no migre de sectores y firmas de menor productividad a aquellos de mayor productividad, hace que haya una gran heterogeneidad en la productividad laboral inter e intrasectorial y que la productividad de la economía sea baja (ver documento de Política de Desarrollo Productivo<sup>1</sup>).

En los últimos cuatro años, el país ha avanzado en los indicadores de empleo y formalidad, aunque no al ritmo requerido para mejorar su desempeño en los *rankings* internacionales. Por ejemplo, en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), el país pasó del puesto 69 en 2010, al 84 en 2014 en el pilar Eficiencia del Mercado Laboral.

Este capítulo hace un balance del último cuatrienio en materia de mercado laboral y formalización, plantea metas para los próximos cuatro años con base en las

tendencias del período anterior y hace recomendaciones de política pública para alcanzar dichos objetivos.

## DIAGNÓSTICO

Colombia ha venido disminuyendo el desempleo de manera importante en los últimos cuatro años, al lograr incluso alcanzar tasas de desempleo de un dígito, como no se veía desde mediados de los años 90. A pesar de esto, el país aún tiene una de las tasas de desempleo más altas de la región, como se observa en el Gráfico 1. El gráfico también muestra cómo a pesar de la rápida disminución durante los últimos años, si la reducción del desempleo continuara con esta tendencia, en 2018 el desempleo todavía se encontraría muy por encima de lo que se espera sea el promedio de América Latina para ese entonces (alrededor de 3 puntos porcentuales arriba). Para lograr estar al menos al nivel del promedio latinoamericano en el año 2032 –año en el que aspira ser la tercera economía más competitiva de América Latina–, Colombia debería terminar 2018 con una tasa de desempleo

de 5,4% (1,7 puntos porcentuales menos que la proyectada), lo cual implicaría crear 1,5 millones de nuevos empleos.

Similar a lo que ocurre con el desempleo total, en Colombia también se ha venido disminuyendo a tasas aceleradas el desempleo juvenil, incluso cuando a nivel mundial este segmento de población ha sido el más afectado por la crisis económica internacional y no se ven signos de recuperación (Fedesarrollo, 2014). De continuar con la tendencia del período 2010-2013 en Colombia, en 2018 el desempleo juvenil sería de 13%, igual que la tasa de desempleo juvenil a nivel mundial en 2013, lo que denota el rezago que tiene el país en la materia (ver Gráfico 2). Por ejemplo, si el país hubiera disminuido en estos cuatro años el desempleo juvenil a la velocidad que lo ha hecho Panamá<sup>2</sup> y continuara haciéndolo durante los siguientes cuatro años, lograría una tasa de 10% y se situaría por primera vez por debajo del promedio latinoamericano en los últimos años.

Si bien ha habido una fuerte recuperación en materia de empleo, es importante analizar si estos nuevos puestos de trabajo

1. Ver Consejo Privado de Competitividad (2014).

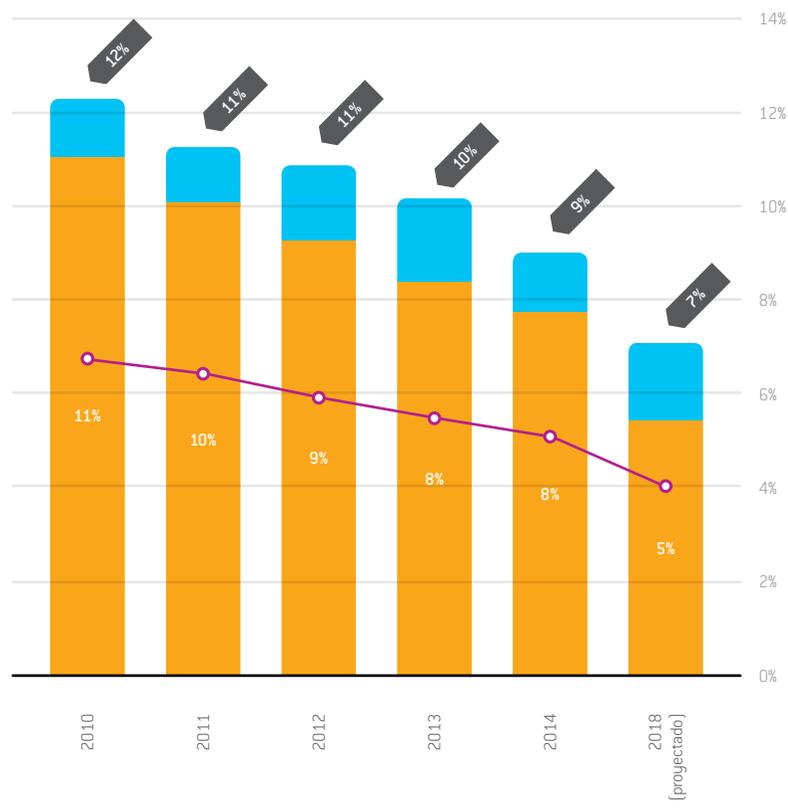
2. Panamá fue el país de América Latina que más rápidamente redujo el desempleo juvenil en el período mencionado.



COLOMBIA HA REDUCIDO SUSTANCIALMENTE LAS TASAS DE DESEMPLEO, PERO CONTINÚA CON UNA TASA MUY SUPERIOR A LA DEL PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA

**Gráfico 1.** Tasa de Desempleo: resultados, proyecciones y metas.

- Real
- Requerido
- Promedio Latinoamérica

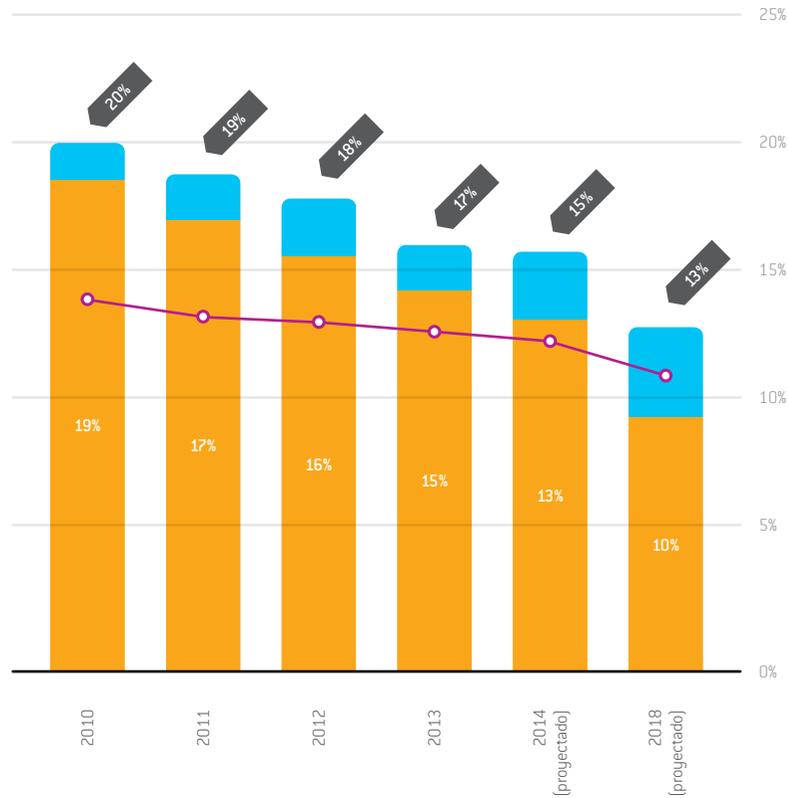


Fuente: DANE y Banco Mundial, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

ES IMPORTANTE REDOBLAR LOS ESFUERZOS PARA LOGRAR EL ENGANCHE DE JÓVENES EN EL MERCADO LABORAL, CON EL FIN DE ALCANZAR TASAS DE DESEMPLEO JUVENIL POR DEBAJO DEL PROMEDIO LATINOAMERICANO

**Gráfico 2.** Tasa de Desempleo Juvenil: resultados, proyecciones y metas.

- Real
- Requerido
- Promedio Latinoamérica

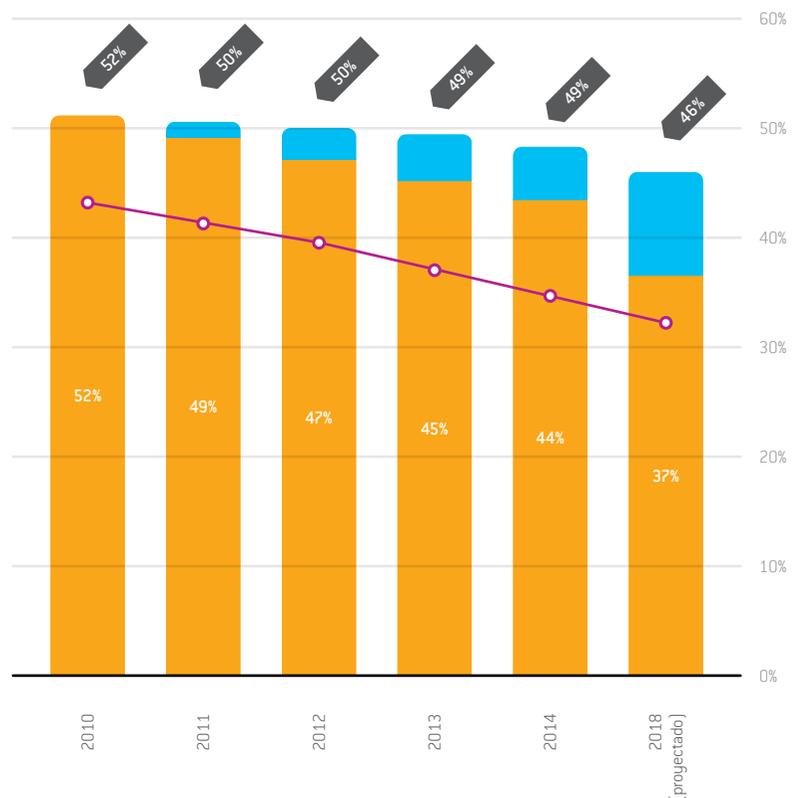
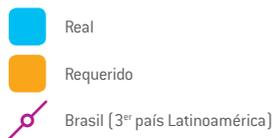


Fuente: DANE y Banco Mundial, cálculos Consejo Privado de Competitividad.



POR PRIMERA VEZ EN DOS DÉCADAS LA INFORMALIDAD LABORAL SE SITÚA POR DEBAJO DE 50%. SIN EMBARGO, EL PAÍS TODAVÍA TIENE UNA TASA DE INFORMALIDAD MUY SUPERIOR A LA DE SUS PAÍSES VECINOS

**Gráfico 3.** Tasa de informalidad laboral: resultados, proyecciones y metas.



Fuente: DANE y OIT, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

se han dado en la economía formal. Colombia tiene la segunda tasa de informalidad laboral más alta de América Latina –sólo superada por Perú– y aunque ha logrado disminuir la tasa<sup>3</sup> por debajo de 50% por primera vez en las últimas dos décadas, de continuar a este ritmo solo se alcanzaría una tasa de 46% en 2018 (ver Gráfico 3). Más aún, a este ritmo Colombia continuaría con una informalidad de 38,5% en 2032.

Para lograr el tercer puesto entre los países latinoamericanos en el año 2032

y superar de esta manera a Brasil en formalidad, Colombia debería alcanzar una tasa de informalidad de 37% en 2018. Esto implicaría crear empleos formales para 2,7 millones de colombianos en los próximos cuatro años, sin que aumente el número de informales. Vale la pena recordar que desde la Reforma Tributaria de 2012, se calcula que en el país se han empleado alrededor de un millón de personas formalmente (Minhacienda, 2014), por lo que la tarea no será sencilla.

### **COSTOS LABORALES NO SALARIALES (CLNS) Y OTROS COSTOS ASOCIADOS A LA FORMALIDAD**

La Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo)<sup>4</sup> y la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)<sup>5</sup> redujeron sustancialmente los impuestos pagados por los empleadores asociados al salario y a la formalidad empresarial. El Consejo Privado de Competitividad (2012) estimó que, previo a las reducciones intro-

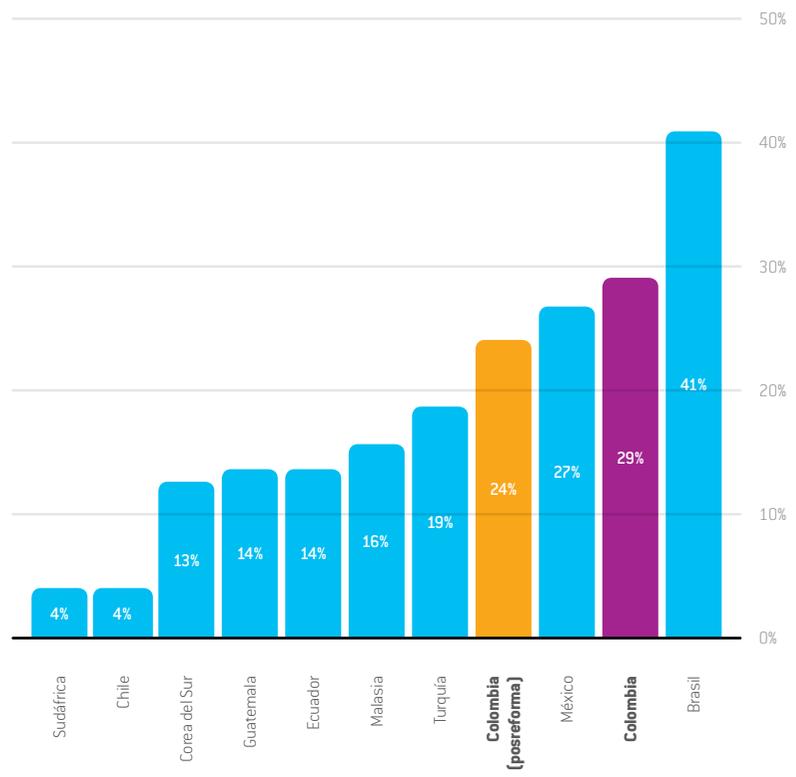
- Informalidad laboral medida según la metodología de cálculo DANE, a partir de lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo y el Grupo de Delhi, de acuerdo con ocho criterios que consideran aspectos, tales como: tamaño de la empresa, trabajo familiar no remunerado, empleo doméstico y trabajo por cuenta propia, entre otros.  
Sin embargo, de tenerse en cuenta la informalidad laboral por no cotización a la seguridad social, la tasa de informalidad alcanzaría aproximadamente un 70%, lo que denota un problema aún más profundo.
- La Ley 1429 de 2010 estableció exenciones y gradualidades en los pagos de los impuestos parafiscales, aportes a salud, impuesto a la renta y matrícula mercantil para nuevas pequeñas empresas formalizadas.
- La Reforma Tributaria oficializó la eliminación de los parafiscales asociados al ICBF y SENA, así como la exención del aporte a salud.



AÚN CON LAS DEDUCCIONES EN IMPUESTOS SALARIALES COMO CONSECUENCIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2012, EL PAÍS TIENE UNA DE LAS TASAS IMPOSITIVAS AL TRABAJO MÁS ALTAS ENTRE PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 4. Impuestos al trabajo y contribuciones (% de ganancias comerciales), 2011 y cálculos posreforma Tributaria en Colombia.

- Colombia (posreforma)
- Colombia
- Países de referencia



Fuente: Banco Mundial, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

ducidas por estas dos leyes, los CLNS ascendían a 76% del salario<sup>6</sup>, en el caso del salario mínimo legal. Con la eliminación de los parafiscales correspondientes a ICBF (3%) y SENA (2%) y, posteriormente, con la supresión de las contribuciones a salud a cargo de los empleadores<sup>7</sup> (8,5%) a partir de enero de 2014, se redujeron sustancialmente los costos salariales en 13,5 puntos porcentuales. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) (2014), en 2011 se registraron alrededor de 48.000 empresas como beneficiarias de la Ley 1429, para sumar cerca de 220.000 empleos formales. En diciembre de 2013, estas cifras habían ascendido a 72.000 y 530.000,

respectivamente. Adicionalmente, este mismo informe del Mintrabajo reveló que desde cuando entró en vigor la Ley 1607 de 2012 y hasta finales de 2013, se crearon alrededor de 560.000 nuevos empleos formales, sin que se tenga claridad sobre los efectos directos de la Reforma Tributaria.

A pesar de esto, el Gráfico 4 muestra cómo los impuestos laborales y otras contribuciones siguen siendo más altos (como porcentaje de las ganancias comerciales<sup>8</sup> de las empresas) en Colombia que en países de referencia. Más aún, el país tendría el reto de reducir a la mitad sus impuestos laborales si se quisiera ubicar en el tercer puesto entre los países latinoamericanos.

A pesar de las exenciones y beneficios otorgados por la Ley 1429, la informalidad empresarial sigue presentando brechas importantes más allá del tema laboral, aunque vale la pena recalcar que la informalidad laboral y la empresarial son dos caras de una misma moneda, ya que una empresa que no cotiza a salud y pensión para sus trabajadores, por ejemplo, no se puede considerar una empresa formal. Los costos asociados a la formalidad, tales como el impuesto sobre las utilidades, los CLNS y el costo de registrar una empresa (i.e. Registro Mercantil), están asociados negativamente al tamaño relativo del sector formal (Hamann & Mejía, 2012).

6. Para el caso del salario mínimo. Incluye el auxilio de transporte en este cálculo. Para más detalle, ver Informe Nacional de Competitividad 2012-2013.  
 7. Las tres reducciones aplican para el caso de empleados con salarios menores a 10 salarios mínimos legales vigentes.  
 8. Las utilidades comerciales antes de impuestos.

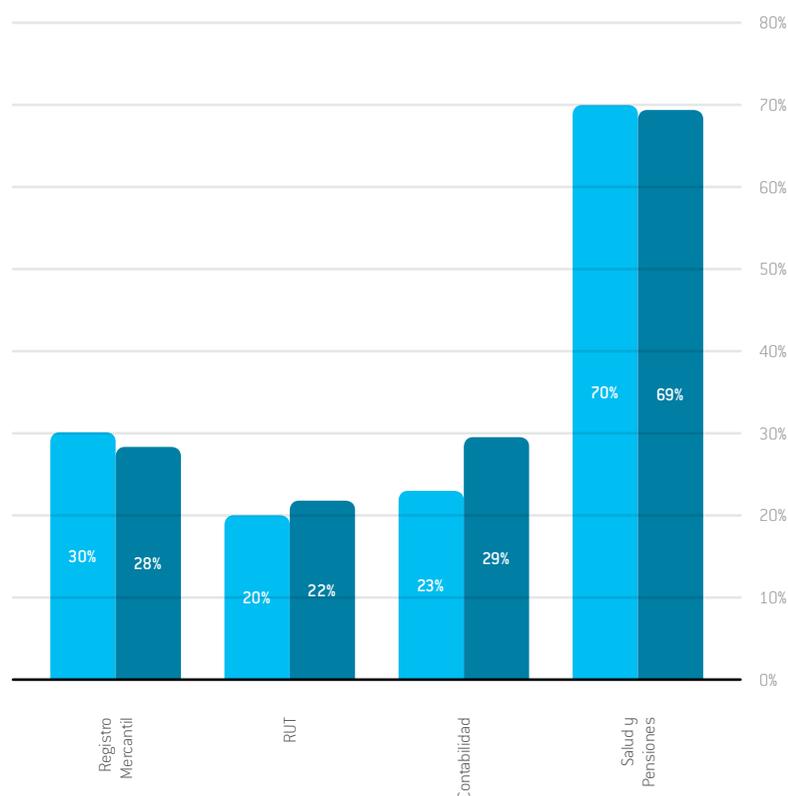


A PESAR DE LOS ESFUERZOS DEL GOBIERNO POR REDUCIR LOS COSTOS ASOCIADOS A LA FORMALIDAD, LAS MICROEMPRESAS DEL PAÍS ESTÁN LEJOS DE FORMALIZARSE EN TODAS LAS DIMENSIONES

**Gráfico 5.** Informalidad empresarial en microestablecimientos, según distintos criterios (2012-2013).



**Nota:** La información consignada en la Encuesta de Microestablecimientos del DANE se centra en establecimientos con hasta nueve personas ocupadas en las actividades de comercio, servicios e industria, y que además cumplen con las siguientes características: i) llevan más de un año de operación y ii) han permanecido en el mismo espacio físico durante ese tiempo. **Fuente:** DANE – Encuesta de Microestablecimientos 2012 y 2013.



El Gráfico 5 muestra la situación de informalidad empresarial en el país según distintos criterios, como la informalidad por no tener Registro Único Tributario (RUT), Registro Mercantil o mecanismos de contabilidad, así como el no pago de contribuciones a salud y pensiones<sup>9</sup>. Aunque hubo leves mejoras entre 2012 y 2013 en los porcentajes de microestablecimientos con Registro Mercantil y de cotizaciones a salud y pensiones<sup>10</sup>, lo contrario ha ocurrido con la informalidad medida por la proporción de empresas que llevan registro contable

y aquellas que cuentan con RUT para el pago de impuestos. Es importante resaltar, sin embargo, que los efectos de la Reforma Tributaria (en particular la exención de las contribuciones a la salud por parte de los empleadores para salarios menores a diez salarios mínimos legales vigentes) no se alcanzan a recoger en esta encuesta<sup>11</sup>.

### SALARIO MÍNIMO

El salario mínimo tiene el potencial de generar mayores ingresos para la base

de la pirámide y reducir la desigualdad del ingreso. Sin embargo, la fijación del nivel de salario mínimo en niveles muy altos puede tener resultados contrarios a los buscados (Belser & Sobek, 2012). En la mayoría de países, el salario es concertado entre Gobierno, sector productivo y sector laboral, para lo cual la Organización Internacional del Trabajo (OIT) resalta que “lo importante es que se tengan en cuenta todos los indicadores y que las partes piensen en el bienestar de la economía” (Ibid., 2012).

9. Aunque la información corresponde únicamente a los microestablecimientos, los resultados son significativos dada la representatividad de las microempresas dentro del aparato productivo colombiano (alrededor de 95% del total) y su incidencia en el empleo (alrededor de la mitad del empleo se concentra en microestablecimientos).

10. La alta tasa de no cotización a salud y pensiones implica una tasa de informalidad laboral mucho más alta que la tasa de informalidad medida con la metodología DANE (ver capítulo Pensiones).

11. La eliminación del pago a salud inició apenas en enero de 2014.



EL SALARIO MÍNIMO HA VENIDO AUMENTANDO MUCHO MÁS RÁPIDAMENTE DE LO QUE RECOMIENDA LA LITERATURA ECONÓMICA

Gráfico 6. Salario mínimo legal efectivo y salario definido por "regla universal" (pesos corrientes): resultados y proyecciones.

- Salario mínimo efectivo
- Salario mínimo con regla



Fuente: DANE, Banco de la República y Ministerio del Trabajo, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

En Colombia se ha cumplido al menos una de estas dos condiciones, pues existe una Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, de carácter tripartito<sup>12</sup>, encargada de fijar año a año el salario mínimo legal, en principio, a partir del análisis de variables como la inflación actual y la proyectada, el Producto Interno Bruto y la productividad laboral<sup>13</sup>. Sin embargo, a pesar de que es comúnmente aceptado entre los economistas que los incrementos en salario mínimo deberían estar sujetos a la "regla universal"<sup>14</sup> para el establecimiento del salario mínimo, este ha aumentado por encima de lo que dictan estas variables (ANIF, 2014b). En el Gráfi-

co 6 se muestra claramente cómo durante el período 2010-2014 los incrementos del salario mínimo fueron consistentemente superiores a los que en teoría debieron ser y, de continuar esta tendencia, en 2018 el salario mínimo tendría un sobreprecio de 14% frente a lo que se proyectaría teniendo en cuenta exclusivamente la inflación y los cambios en productividad laboral.

Ahora bien, aún si en Colombia no se hubiera violado la "regla universal", la relación entre el salario mínimo y el salario promedio se habría situado alrededor de 56%, cuando la literatura recomienda que esta relación no debería superar un 25% (Banco Mundial, 2009). Para reducir esta brecha, el

Consejo Privado de Competitividad ha planteado en pasados Informes atar el aumento del salario mínimo estrictamente a la inflación durante algunos años. Los cálculos presentados en el Gráfico 7 muestran que esta alternativa es probablemente la mejor opción para garantizar que Colombia tenga una relación de este tipo, similar a la de un país como Uruguay (33%) en el año 2032.

### OTRAS INFLEXIBILIDADES LABORALES

Adicional a los altos costos de la formalidad y a la existencia de un salario mínimo alto, existen al menos otros dos tipos de in-

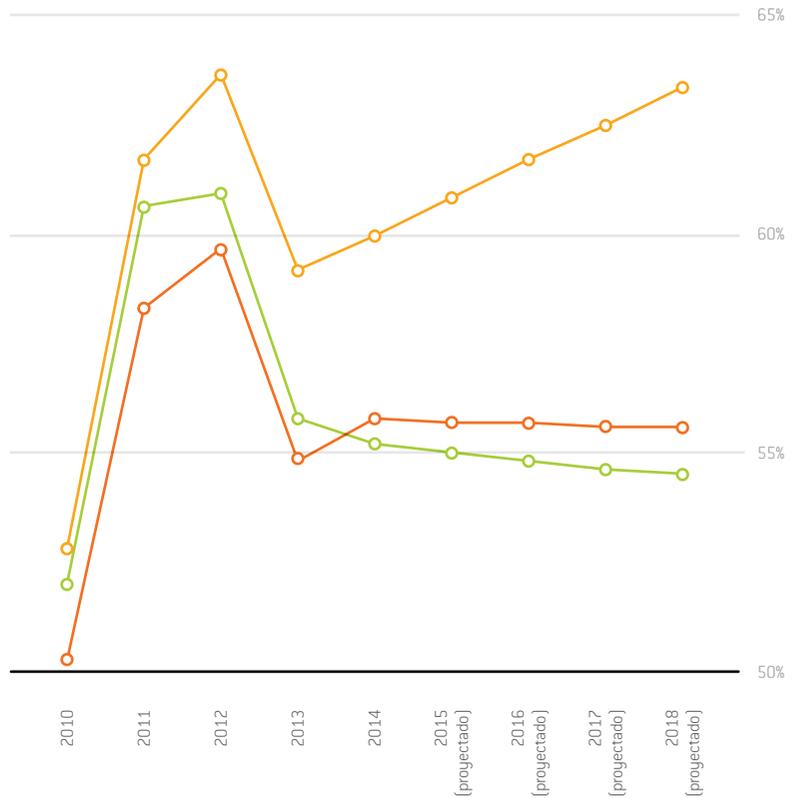
12. La comisión está conformada por representantes de las centrales obreras, de los gremios y del Gobierno.  
 13. De conformidad con lo establecido en el artículo 8º la Ley 278 de 1996 y la Sentencia C-815 de 1999.  
 14. La "regla universal" establece que el incremento del salario mínimo debería ser igual a la inflación más (o menos) el cambio en la productividad laboral.



PARA REDUCIR LA RELACIÓN ENTRE EL SALARIO MÍNIMO Y EL PROMEDIO EN COLOMBIA, LA MEJOR OPCIÓN SERÍA INCREMENTAR EL SALARIO MÍNIMO SÓLO CON LA INFLACIÓN DURANTE VARIOS AÑOS

Gráfico 7. Relación salario mínimo sobre salario promedio: proyecciones y metas.

- Rel. Salario Mín. / Sal. Promedio (efectivo)
- Rel. Salario Mín. / Sal. Promedio (con regla)
- Rel. Salario Mín. / Sal. Promedio (sólo inflación)

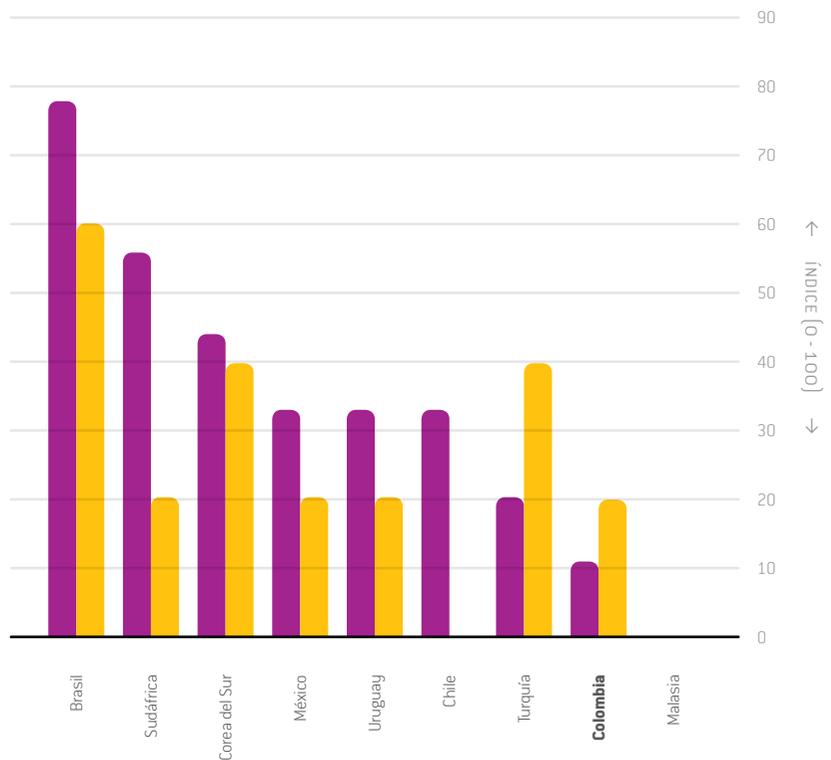


Fuente: DANE, Banco de la República, Ministerio del Trabajo y OIT, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

LOS ÍNDICES DEL BANCO MUNDIAL MUESTRAN QUE EN EL PAÍS ES RELATIVAMENTE FÁCIL LA CONTRATACIÓN Y LOS HORARIOS SON SUFICIENTEMENTE FLEXIBLES

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

- Índice de dificultad de contratación, 2010
- Índice de rigidez de horarios, 2010

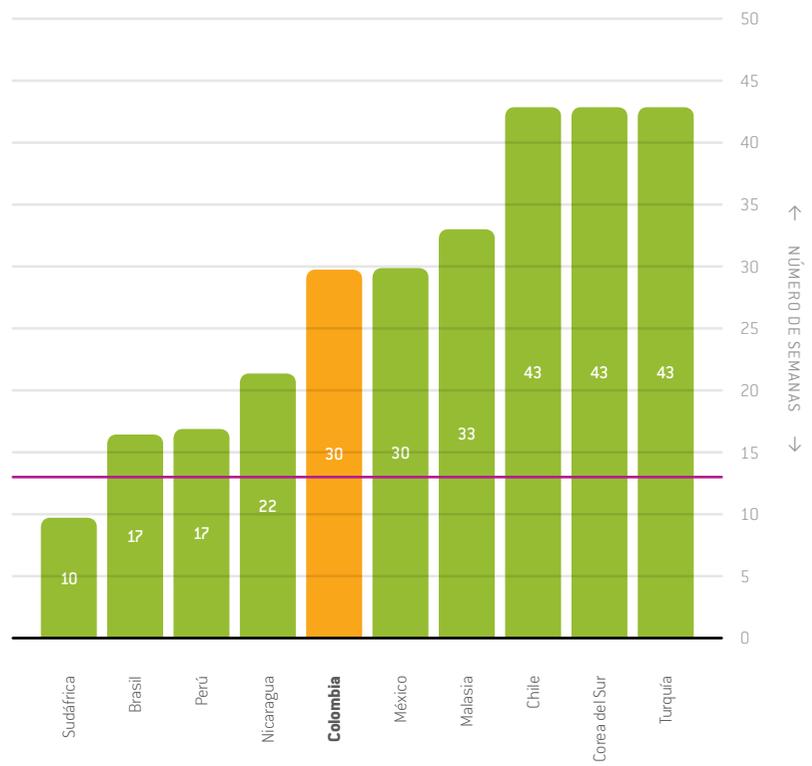


Fuente: Banco Mundial – K4D, Knowledge Assessment Methodology 2012.



### EN COLOMBIA LOS EMPLEADORES ASUMEN COSTOS RELATIVAMENTE ALTOS FRENTE AL DESPIDO DE PERSONAL

**Gráfico 9.** Costos de despido (número de semanas de salario), 2014.



Fuente: Banco Mundial – Doing Business 2014.

flexibilidades que generan distorsiones en el mercado laboral. En primer lugar, están aquellas relacionadas con los procesos de contratación y despido de trabajadores y, en segundo lugar, aquellas que dificultan la movilidad laboral entre sectores económicos. En cuanto al primer tipo de inflexibilidades, el Banco Mundial calcula una serie de índices que dan cuenta de las rigideces en la contratación y la disposición horaria del personal, así como de los costos asociados al despido de trabajadores. Los primeros dos índices mencionados (Gráfico 8) se

construyen a partir de información sobre el término máximo de los contratos, la regulación de las horas extras, las políticas referentes a la contratación de practicantes, salarios mínimos diferenciales (e.g. por edades), el número de días máximos de trabajo por semana, entre otros. En general, como se ve en el gráfico, Colombia se encuentra bien calificada en ambos índices<sup>15</sup> frente a países de referencia.

En el Gráfico 9, por otra parte, se muestra que si bien Colombia no está lejos de países como Nicaragua, Perú y Bra-

sil, en términos del número promedio de semanas de salario que deben ser pagadas en el momento de despido<sup>16</sup>, sí se encuentra lejos del promedio de países de la OCDE. Más aún, en el país existen otros costos asociados al despido que deben ser asumidos por los empleadores y que dificultan un mejor funcionamiento del mercado laboral, como es la ineficiencia de la justicia para resolver ambigüedades en el proceso de despido por (in)justa causa<sup>17</sup>.

En cuanto al segundo tipo de inflexibilidades, el de movilidad laboral, el pano-

15. Estos índices se construyeron a partir de la información consignada en el informe Doing Business del Banco Mundial, para el proyecto *Knowledge for Development (K4D)* del mismo organismo en el año 2012. La mayor parte de la información utilizada para construir estos índices no varía sustancialmente en el tiempo, por lo que se considera que aunque los índices son de 2010, son ilustrativos de la situación actual del país.

16. Se toma el promedio de semanas de salario que se deben otorgar como remuneración a un empleado que lleva más de 10 años de trabajo continuo.

17. Para evitar las demoras en la resolución de este tipo de disputas, las empresas muchas veces prefieren asumir los costos asociados al despido injustificado que esperar los fallos judiciales a su favor. Ver *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*.



rama no es tan alentador. La OIT (2009) ha explicado que uno de los factores más importantes para facilitar la movilidad laboral entre sectores es el reconocimiento oficial de las competencias laborales. La certificación de competencias laborales en Colombia aún juega un papel incipiente y no se ha logrado consolidar el Sistema de Certificación de Competencias Laborales<sup>18</sup> tal y como se propone en el Conpes 3674 de 2010, que plantea la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en el país (ver capítulo Educación). De acuerdo con un reciente estudio del estado actual de la certificación de competencias en el país, la cobertura de la certificación es apenas un 10% de la potencial (DNP - Econometría - SEI, 2012). A pesar de la baja penetración de este servicio, este mismo informe asegura que el sistema no está logrando evacuar con suficiente prontitud las solicitudes de certificación que se hacen anualmente.

### **BAJA PRODUCTIVIDAD EMPRESARIAL**

Hasta ahora el enfoque de la política que pretende reducir la informalidad en el país se ha basado en la creencia de que la relación entre informalidad y productividad es unidireccional y en el sentido “la informalidad conduce a menores niveles de productividad”. Esto ha llevado a que el despliegue de esfuerzos se haya concentrado en acciones tales como las jornadas masivas de formalización vía, por ejemplo, las Brigadas de Formaliza-

ción del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y las cámaras de comercio. Sin embargo, la relación entre estas dos variables es bidireccional, de tal forma que muchas empresas siguen en la informalidad, dado que sus niveles de productividad no les dan para cubrir los costos asociados a la formalidad<sup>19</sup>.

Existe una relación inversa entre la productividad de un sector y su nivel de informalidad<sup>20</sup>. En el país ocurren al menos tres fenómenos que caracterizan el comportamiento de la productividad laboral. En primer lugar, existe una alta heterogeneidad intrasectorial en la productividad laboral, ya que aunque existen algunas pocas empresas con productividades laborales muy por encima del promedio, una gran mayoría se concentra en los niveles más bajos de productividad (Consejo Privado de Competitividad, 2014). En segundo lugar, existe una alta heterogeneidad intersectorial (Ibid., 2014) y la mayor parte del empleo se concentra en aquellos sectores menos productivos (y por lo general de mayor informalidad). Por último, el análisis de la productividad laboral relativa frente a un referente internacional como Estados Unidos evidencia grandes brechas en productividad sin una tendencia de convergencia (Ibid., 2014). Los planteamientos anteriores explican por qué el país debe enfocarse en incrementar el potencial empresarial para lograr acelerar la generación de empleo formal y reducir sustancialmente la tasa de desempleo natural de su economía, entre otros temas.

## **RECOMENDACIONES**

### **CLNS Y OTROS COSTOS ASOCIADOS A LA FORMALIDAD**

Con la expedición de la Ley 1429 de 2010 y, posteriormente, con la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria), el país redujo sustancialmente los CLNS. Sin embargo, estos continúan siendo altos comparados con estándares internacionales. Una opción en la que ha insistido el Consejo Privado de Competitividad, al igual que otros actores<sup>21</sup>, es la de continuar explorando posibilidades de reducción de los CLNS, puntualmente a través de la eliminación del impuesto parafiscal asociado a las Cajas de Compensación Familiar. Como reconoce ANIF (2013), es importante que el Gobierno haya decidido empezar a auditar los presupuestos de estas cajas, que ahora se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación, ya que esto serviría de insumo para realizar una evaluación de impacto de estas, como se propuso en el *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Ahora bien, incluso en el caso en el que estas evaluaciones fueran positivas, sería conveniente buscarles a estas cajas una fuente de financiación diferente a la contratación formal, dado lo elástico de la mano de obra como base gravable (ver capítulo Sistema Tributario).

Las leyes mencionadas anteriormente proporcionaron un marco legal para favorecer la formalización empre-

18. Sin embargo, existe un proyecto de decreto que pretende organizar el “Esquema de Certificación de Competencias Laborales”.

19. La baja productividad conlleva a una mayor informalidad, y al mismo tiempo una empresa informal no tiene los incentivos o los mecanismos (e. g. acceso al mercado financiero, infraestructura productiva, acceso a redes empresariales, etc.) para ser altamente productiva y asumir los costos de la formalidad.

20. Ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014.

21. Ver, por ejemplo, ANIF (2013).



sarial y laboral. Algunos de los beneficios y gradualidades otorgadas por la Ley 1429 tienen vigencia hasta el final de 2014, por lo que es importante evaluar si se justifican los esfuerzos fiscales que ellos han implicado. De acuerdo con un reciente estudio de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales del Ministerio de Hacienda (UGPP), los resultados preliminares no son tan positivos como se esperaba, ya que a 2012, de las más de 420.000 empresas registradas en las Cámaras de Comercio como beneficiarias de la Ley, solo 20% había realizado aportes al sistema de protección social (Universidad Autónoma de Occidente, 2014). Por ende —y a pesar de que se reconoce la importancia de la Reforma Tributaria y la Ley 1429—, es importante realizar evaluaciones de impacto serias de estas dos leyes y, en particular, revisar si estas han tenido impacto sobre la informalidad. Esto permitiría evaluar la posibilidad de profundizar la reducción de costos asociados a la formalidad y, en el caso de la 1429, de extender algunos beneficios que están por expirar.

Con la expedición del Decreto 2616 de diciembre de 2013 se puso finalmente en marcha un esquema de cotización por períodos inferiores a un mes, en línea con lo que venía proponiendo el Consejo Privado de Competitividad. Aunque esto es un avance significativo frente a lo que se tenía antes, el actual sistema de cotización a pensiones tiene una serie de inconvenientes que se deberían corregir, como el hecho de que los empleadores pueden estar incurriendo en

sobrecostos de hasta de 50% del salario total, ya que “solo a medida que los días trabajados se acercan al total de la semana, se logra reducir dichos sobrecostos hacia el 11% del salario total” (ANIF, 2014a)<sup>22</sup>. Este tema se debería solucionar mediante una mayor flexibilización en la contratación y cotización de personas a seguridad social por días.

Además de reducir los costos de la formalidad, para alterar la relación costo-beneficio de ser formal es necesario aumentar los costos de la informalidad<sup>23</sup>. Para ello, el Consejo Privado de Competitividad ha recomendado en anteriores Informes fortalecer el sistema de Inspección, Vigilancia y Control, principalmente a través de la integración de los sistemas de información de las diferentes entidades de control. Sin embargo, hasta el momento no ha habido avances significativos en la materia y, todo lo contrario, parece haber un cuello de botella importante para implementar esto, debido a la Ley de protección de datos personales (*habeas data*), que no permitiría que se compartiera la información entre las distintas entidades.

### SALARIO MÍNIMO

En cuanto al salario mínimo, y como se mencionó en el diagnóstico, el objetivo que debería perseguir el país para mejorar el funcionamiento de su mercado laboral es reducir el valor relativo del salario mínimo frente al salario promedio. Para ello, países como Alemania han optado por no permitir que el sala-

rio mínimo aumente por encima del incremento en productividad, lo que le ha otorgado una mayor resiliencia frente a la crisis mundial, comparado con otros países europeos (European Employment Observatory, 2011). En esta misma línea, el Consejo Privado de Competitividad ha recomendado que se sujete el incremento del salario mínimo solo a la inflación durante varios años, de manera que se garantice en el mediano plazo una reducción más significativa de la relación del salario mínimo frente al promedio.

Otra opción que se ha propuesto es la de permitir salarios mínimos diferenciados por regiones o departamentos. Como se ha comentado en Informes anteriores<sup>24</sup>, el salario promedio es supremamente heterogéneo entre los departamentos del país, lo que perjudica aquellas regiones con menores salarios promedios, puesto que se dan las condiciones para que haya una mayor informalidad laboral y unos mayores niveles de desempleo. Es importante tener en cuenta que un régimen diferenciado de este tipo puede conllevar tensiones entre regiones y generar un reto de coordinación importante, de acuerdo con un reciente informe de la OIT (2012). Estas recomendaciones van en la misma dirección de las recomendaciones que hace la OCDE (2014) en la materia. Esta organización ha sugerido la sujeción del incremento del salario mínimo a la inflación y la implementación de un salario mínimo diferencial por regiones.

Así mismo, la OCDE ha propuesto un salario diferencial por edades para fo-

22. Esto ocurre porque un empleador cotiza la misma cantidad por un empleado que trabaja sólo un día que por uno que lo hace siete días.

23. También es necesario trabajar en el mejoramiento de las condiciones del sector informal y en su fortalecimiento empresarial. Esta propuesta se discute en la sección Baja productividad empresarial de las recomendaciones.

24. Ver, por ejemplo, *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*.



mentar el empleo juvenil, el cual también se debe valorar<sup>25</sup>. En este sentido, vale la pena resaltar que a partir de 2014 —dada la reducción del desempleo a cifras por debajo de un dígito—, las personas con contrato de aprendizaje han pasado de percibir honorarios equivalentes a 75% del salario mínimo al 100%<sup>26</sup>. Aunque los cupos de los aprendices están garantizados por ley, este hecho va en contravía de lo que propone la OCDE de tener salarios diferenciales por edades o para aprendices, de manera que se fomente la contratación de estos<sup>27</sup>.

El contrato de aprendizaje en Colombia es una oportunidad para la generación de ingresos de los jóvenes, como lo menciona el Conpes 173 de 2014 (DNP, 2014). Sin embargo, es necesario incentivar una mayor cobertura de este —sin hacer que sea una obligación—, pues hoy en día son escasos los cupos para el contrato de aprendizaje. Además, actualmente este período no se cuenta como experiencia profesional para el aprendiz y su oferta está concentrada principalmente en el SENA, por lo que sería necesario fomentar la competencia al mismo (ver capítulo Educación). Los esquemas de formación dual, por ejemplo, se fundamentan no en la obligatoriedad, sino en la posibilidad del sector productivo de hacer parte de la formación (por ende mejorando la pertinencia educativa

— ver capítulo Educación) y en la posibilidad de atraer capital humano joven por un salario menor.

### OTRAS INFLEXIBILIDADES DEL MERCADO LABORAL

En primer lugar, es importante mencionar una serie de iniciativas del Gobierno (denominadas “Anti-PIPE<sup>28</sup>”) que va en contra de los logros en materia de flexibilización laboral y sobre las cuales se debería proceder con cautela. Aunque algunas de estas han sido archivadas, durante el período electoral algunas revivieron y otras tantas surgieron, tales como la posibilidad de reducir nuevamente la jornada laboral de manera que las horas extras comiencen a partir de las 6:00 p.m. en lugar de las 10:00 p.m.<sup>29</sup> Una eventual reforma al régimen de horas extras y dominicales puede limitar seriamente la generación de empleo formal en el país y puede impactar negativamente la competitividad de sectores económicos intensivos en mano de obra, por lo que es importante que se evalúen cuidadosamente los impactos que una medida de este tipo tendría sobre el desempeño del mercado laboral colombiano antes de tomar una decisión<sup>30</sup>, no sea que con la intención de elevar el nivel de ingresos de quienes trabajan formalmente se genere mayor desempleo e informalidad.

En cuanto a los costos de despido, más allá de disminuirlos, es importante para el empresariado que se eliminen las ineficiencias de la justicia que impiden la resolución de disputas laborales en un corto tiempo. Para ello, se debe, entre otros, definir claramente los parámetros bajo los cuales se determina que un despido tiene justa/injusta causa y se deben implementar las estrategias que buscan un mejoramiento de la eficiencia judicial (e.g. plan tecnológico en la justicia<sup>31</sup>).

Con el fin de mejorar la movilidad laboral, el Gobierno avanzó en la consolidación del Servicio Público de Empleo (SPE). Hasta el mes de julio de 2014, cerca de 1,3 millones de personas se habían inscrito en él, más de 30.000 empresas con 300.000 vacantes consignadas se habían registrado y alrededor de 200.000 personas habían encontrado trabajo por este medio. Se llama la atención, sin embargo, sobre la obligatoriedad de inscripción de vacantes por parte de las empresas y los posibles costos transaccionales en los que estas pueden incurrir para evitar sanciones. De esta manera, es necesario evaluar si se justifica la inscripción de vacantes para cualquier tipo de empresa, o si deben haber normas diferenciadas e incentivos positivos al reporte de este tipo de información.

Por último, para lograr mayores cobertura y eficiencia del actual esquema

- 
25. Esto, sin dejar de lado la posibilidad de tener otros tipos de salarios diferenciales (e.g. discapacitados, madres cabeza de familia, víctimas, adultos mayores, etc.).
  26. De acuerdo con la Ley 789 de 2002, que establece que cuando la cifra anual de desempleo sea de un dígito, los aprendices que tienen Contrato de Aprendizaje ganarán un SMLV.
  27. Una de las características de los esquemas de aprendices de países como Alemania es, precisamente, que aunque no existen cuotas para las empresas, los salarios diferenciados incentivan la contratación de aprendices por parte de las firmas.
  28. Para mayor detalle, ver *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*.
  29. Ver, por ejemplo, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/marcha-proyecto-de-ley-revivir-horas-extras-trabajadore-articulo-507595>.
  30. En particular, dado que cambios en las reglas de juego con tan alta frecuencia podrían afectar las decisiones de inversión de las empresas.
  31. Para mayores detalles sobre el plan tecnológico de la justicia, ver capítulo Justicia.

Cuadro 1. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Mercado Laboral y Formalización.



No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar antes de 2015	Principales responsables
1	Realizar una evaluación del impacto de las cajas de compensación y replantear los mecanismos de financiación de las mismas.	Largo		El Gobierno audita los presupuestos de las cajas y ahora estos se incluyen en el PGN.	Realizar una evaluación de impacto de las cajas de compensación y un estudio de fuentes alternativas de financiación para las mismas.	Minhacienda y UGPP.
2	Sujetar el incremento del salario mínimo a la inflación hasta que se reduzca la relación entre salario mínimo y salario promedio.	Mediano		x	Crear mecanismos para que el salario mínimo no crezca más allá de la inflación en períodos de decrecimiento de la productividad laboral.	Mintrabajo.
3	Crear mecanismos de salario mínimo diferenciado.	Mediano		Se pasó de pagar 75% del SMMLV a los aprendices con contrato de aprendizaje a pagar el 100%.	Debatir a nivel nacional y regional la posibilidad de tener un salario mínimo diferencial por departamentos. Explorar salarios diferenciados por edades.	DNP.
4	Fortalecer el sistema de Inspección, Vigilancia y Control y establecer reglas claras sobre el uso de esquemas de contratación flexibles.	Mediano		x	Encontrar la forma legal de integrar los sistemas de información de las diferentes entidades de inspección, vigilancia y control.	DIAN, UGPP, SIC, Mintrabajo, MinCIT y Confecámaras.
5	Reglamentar el artículo 171 de la Ley 1450 de 2011: cotización por períodos inferiores a un mes.	Corto		Se reglamentó la cotización a seguridad social por semanas, la cual es un avance, pero sigue presentando inconvenientes.	Explicar la posibilidad de que la cotización se haga por días.	Mintrabajo.
6	Implementar la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (Conpes 3674 de 2010): fortalecimiento del Sistema de Certificación de Competencias Laborales y construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones.	Largo		Se redactó el proyecto de decreto por el cual se organiza el Esquema de Certificación de Competencias.	Organizar el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales en concordancia con el trabajo que realiza el Ministerio de Educación Nacional en la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones. Iniciar la normalización de acuerdo con las necesidades de formación y certificación de las apuestas productivas del país y las regiones.	Mintrabajo y Mineducación.
7	Refocalizar la estrategia de Generación de Ingresos para la PPE y articular con los esfuerzos de cierre de brechas de capital humano para los sectores a los que le está apostando el país.	Mediano		Se adaptaron las metodologías de la Red ORMET para realizar estudios de identificación de brechas de capital humano (actuales y futuras) en el marco de las apuestas productivas regionales.	Publicar y difundir Lineamientos para la identificación y abordaje de brechas de capital humano a nivel sector-región a través del SNCe, las Comisiones Regionales de Competitividad y la Red ORMET.	CPC, MinCIT, Confecámaras, DNP y Alta Consejería para la Competitividad.
8	Crear una estrategia "integral" para atraer el capital humano residente en el exterior que el país requiere y que no está siendo formado internamente.	Corto				
9	Implementar un modelo de formalización y fortalecimiento empresarial que tenga en cuenta las apuestas productivas del país y sus regiones.	Mediano		Se terminó la construcción del modelo de formalización y fortalecimiento empresarial.	Difusión e implementación del modelo de formalización y fortalecimiento empresarial diseñado por BID-FOMIN y cámaras de comercio.	Cámaras de Comercio - Comisiones Regionales de Competitividad.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Avance satisfactorio

Avance con retrasos

Sin avances o retrasos significativos

No aplica



de certificaciones laborales, es necesario avanzar en la consolidación del Sistema de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL), que hace parte del Sistema Nacional de Cualificaciones que se construye en el marco del Conpes 3674 2010 (ver capítulo Educación). En un primer momento, se requiere mayor compromiso y liderazgo desde una instancia supraministerial que garantice la articulación interinstitucional y que cuente con los recursos necesarios para poner en marcha el diseño y la implementación de los instrumentos que requiere el Sistema Nacional de Cualificaciones, incluido el SICECOL. Es importante resaltar, sin embargo, que ya se ha avanzado en la construcción del proyecto de decreto que organizaría el Esquema de Certificación de Competencias Laborales en el país. Igualmente, en línea con la política de desarrollo productivo del país, es importante que las normas de competencias que se construyan estén alineadas con las necesidades de formación y certificación de las apuestas productivas del país.

### BAJA PRODUCTIVIDAD EMPRESARIAL

Finalmente, el fortalecimiento empresarial es necesario para fomentar la formalización empresarial y, por ende, el empleo formal. En este sentido, se destaca el trabajo que ha venido liderando la Cámara de Comercio de Cali en conjunto con otras cámaras del país<sup>32</sup> y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), para la cons-

trucción de un modelo de formalización y fortalecimiento empresarial dentro de un marco de competitividad regional<sup>33</sup>. Además, se destaca el hecho de que se esté contemplando la necesidad de articular dicho modelo con las apuestas productivas regionales, de tal forma que se dé prioridad en la atención a aquellas empresas pertenecientes a iniciativas *cluster* u otras estrategias de desarrollo productivo local (ver documento de Política de Desarrollo Productivo). Sólo de esta forma el país logrará tener un aparato productivo capaz de acoger la población económicamente activa y reducir sus altos niveles de desempleo e informalidad.

De esta manera, dentro de lo que debería ser su Política de Desarrollo Productivo, el país debería implementar esfuerzos para identificar las empresas con potencial de crecimiento y desarrollar herramientas para su fortalecimiento, en la dirección que lo plantean el trabajo del BID-FOMIN y las cámaras de comercio. Es importante resaltar, a manera de ejemplo, el trabajo que viene desarrollando en esta dirección la Cámara de Comercio de Bogotá, que cuenta con un sistema que le permite identificar y acompañar en la solución de cuellos de botella empresariales a firmas en diferentes etapas de desarrollo y con potencial de crecimiento diferenciado. Algunos países como Estados Unidos y Chile, a través de los Small Business Development Centers y la Red de Centros de Desarrollo Empresarial, respectivamente, también podrían dar luces al país sobre el tipo de estrategias y programas que se podrían implementar para fortalecer el empresariado, en busca

de una mayor productividad que permita la formalización empresarial y laboral.

Finalmente, es importante recalcar que solo a través de la efectiva implementación de una Política de Desarrollo Productivo, como la que plantea el Consejo Privado de Competitividad (2014), se puede lograr el desarrollo económico requerido para disminuir estructuralmente el desempleo y la informalidad. De lo contrario, el país seguirá disminuyendo los costos laborales sin que ello implique una mejora sustancial en el funcionamiento del mercado laboral en el mediano y largo plazo.



## REFERENCIAS

- 1 ANIF. [2013, noviembre]. Formalización, Competitividad y Reforma Tributaria. *Comentario Económico del Día*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 2 ANIF. [2014, mayo]. Cotizaciones a seguridad social: el caso de los pagos por semanas. *Comentario económico del día*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 3 ANIF. [2014, mayo]. Fijación del Salario Mínimo y Mercados Laborales. *Comentario Económico del Día*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 4 Banco Mundial. [2008]. *Doing Business 2009*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

32. También se está ejecutando en otras cinco ciudades por las respectivas cámaras de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena y Medellín.

33. Programa Nacional de Formalización Empresarial para la Competitividad Regional en Colombia. El Consejo Privado de Competitividad ha acompañado este proyecto desde un comienzo, como miembro activo del Comité Asesor del mismo.

- 5 Belser, P., & Sobeck, K. (2012). At what level should countries set their minimum wages? En OIT, *Social justice and growth: the role of minimum wage* (pp. 105-127). International Journal of Labour Research, Issue 1 Vol. 4. Geneva: International Labour Organization.
- 6 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Política de Desarrollo Productivo*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 8 DNP - Econometría - SEI. (2012). *Informe Final - Evaluación de operaciones, impacto e informe de recomendaciones*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 9 DNP. (2014, julio). *Conpes 173. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 10 European Employment Observatory. (2011, mayo). *Wages, productivity and employment: A review of theory and international data*. Brighton, U.K.: Institute for Employment Studies.
- 11 Fedesarrollo. (2014, marzo). El desempleo juvenil en Colombia: sobresaliente reducción en un panorama internacional adverso. *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo - ACRIP.
- 12 Hamann, F., & Mejía, L. (2012). Formalizando la informalidad empresarial en Colombia. En L. Arango, & F. Hamann, *El mercado de trabajo en Colombia. Hechos, tendencias e instituciones* (pp. 399-424). Bogotá, D. C.: Banco de la República.
- 13 ILO. (2009). *Opportunities and Challenges for Labour Mobility in Times of Crisis and Beyond*. Geneva: International Labour Organization.
- 14 McMillan, M., & Rodrik, D. (2011). Globalization, Structural Change and Productivity Growth. *NBER Working Paper*, 17143.
- 15 Minhacienda. (2014, julio). *An Outlook of the Colombian Economy*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 16 Mintrabajo. (2014, julio). *Informe de Actividades al Congreso 2013-2014*. Sector Trabajo. Bogotá, D.C.: Ministerio del Trabajo.
- 17 OCDE. (2014). *Brochure OCDE - Colombia (Confidencial)*. Paris: OCDE Publishing.
- 18 Universidad Autónoma de Occidente. (2014, julio). *Análisis de modelos existentes y definición del sistema de asesoría para la formalización y el fortalecimiento empresarial, que responda a las necesidades particulares de los empresarios*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente - Cámara de Comercio de Cali - BID.





# CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



**Nivel de innovación.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mayor nivel de innovación).

Fuente: WEF (2014).



La economía colombiana continúa dependiendo significativamente de actividades primarias y de bajo valor agregado y el surgimiento de sectores sofisticados de alto valor agregado es limitado (ver documento de Política de Desarrollo Productivo del Consejo Privado de Competitividad)<sup>1</sup>. Tal como lo afirman el Consejo Privado de Competitividad (2013a) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2013a), es imperativo que Colombia fortalezca su capacidad de innovación para que pueda competir efectivamente en los mercados globales.

El proceso de sofisticación y diversificación de la economía depende estrechamente del adecuado funcionamiento del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel)<sup>2</sup>. Este sistema es complejo y contempla acciones en materia de formación de capital humano; de producción de conocimiento de calidad y relevante para el sector privado; de transferencia efectiva de conocimiento entre universidades, centros de investigación y las empresas, y de flujos de inversión suficientes que materialicen la transformación productiva, entre otras.

Este capítulo se enfoca en tres áreas que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) considera claves para que la CTel

contribuya decididamente a una mayor sofisticación y diversificación de la economía colombiana: i) flujos de inversión en actividades de CTel, ii) disponibilidad de capital humano calificado para llevar a cabo actividades de CTel, y iii) institucionalidad del sistema de CTel en el país<sup>3</sup>. En este contexto, el capítulo incluye un diagnóstico sobre estas tres áreas y realiza recomendaciones para mejorar el desempeño del sistema de CTel del país y su contribución al desarrollo productivo.

Es importante señalar que el diagnóstico también incluye estimaciones de lo que se debe alcanzar en el cuatrienio 2015-2018 para que Colombia realmente pueda cerrar las brechas con respecto a

países de referencia y se sitúe como el tercer país más competitivo de América Latina en el año 2032, meta de mediano plazo establecida por la Comisión Nacional de Competitividad y plasmada en el CONPES 3527, "Política Nacional de Competitividad y Productividad", de 2008.

## DIAGNÓSTICO

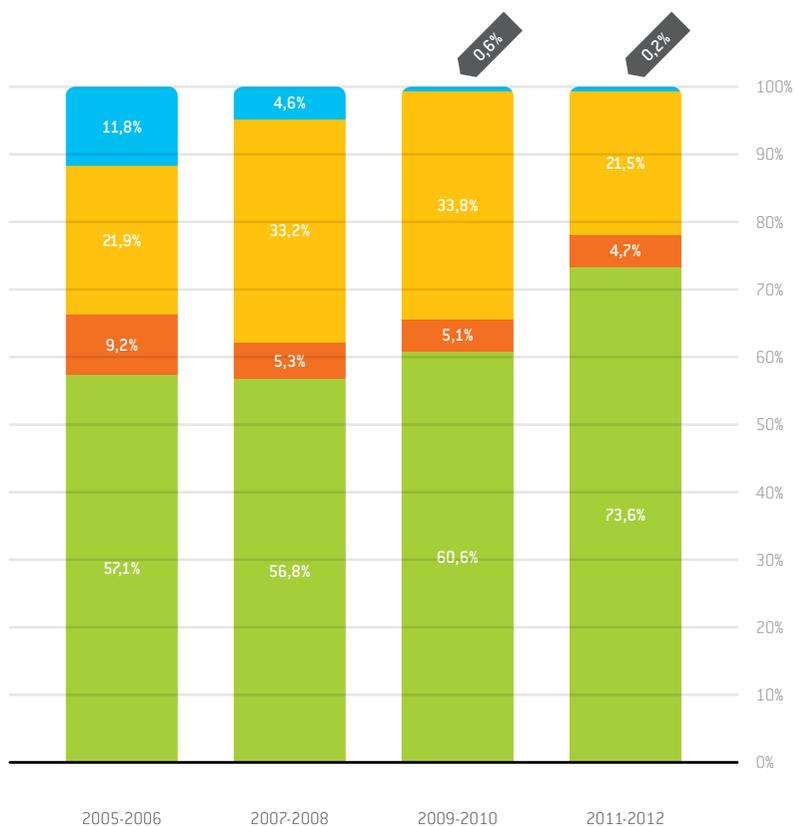
El sector privado nacional tiene una baja capacidad para innovar. Como se observa en el Gráfico 1, entre 2010 y 2012 el porcentaje de empresas manufactureras que no innovan pasó del 60,6% al 73,6%. De la misma manera, la proporción de empresas del sector servicios que no innova pasó del

1. Consejo Privado de Competitividad (2014).
2. Para una mayor discusión sobre el proceso de sofisticación y diversificación, ver Consejo Privado de Competitividad (2014) y el capítulo de Política de Cambio Estructural del Informe Nacional de Competitividad 2013-2014 [Consejo Privado de Competitividad, 2013a].
3. Es importante destacar que hay otros temas importantes para alcanzar un buen desempeño del sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, tal como la protección a los derechos de propiedad intelectual. No obstante, se decidió enfocar este capítulo alrededor de la inversión, el capital humano y la institucionalidad, pues estas áreas se consideran prioritarias para que el país mejore su desempeño en la materia.

LA CAPACIDAD DE INNOVACIÓN DEL SECTOR PRIVADO COLOMBIANO NO SOLO ES MUY LIMITADA, SINO QUE HA RETROCEDIDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

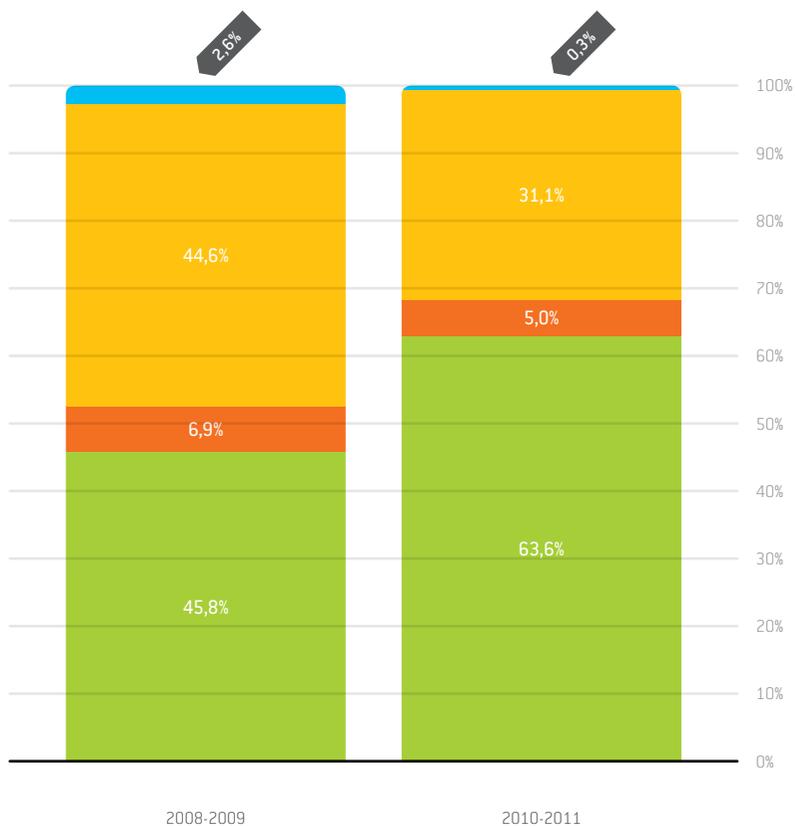
**Gráfico 1A.** Distribución de las empresas manufactureras según su grado de innovación.

- Innovadoras en sentido estricto
- Innovadoras en sentido amplio
- Potencialmente innovadoras
- No innovadoras



**Gráfico 1B.** Distribución de las empresas de servicios según su grado de innovación.

- Innovadoras en sentido estricto
- Innovadoras en sentido amplio
- Potencialmente innovadoras
- No innovadoras



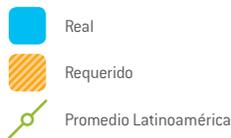
Fuente: Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica-DANE.



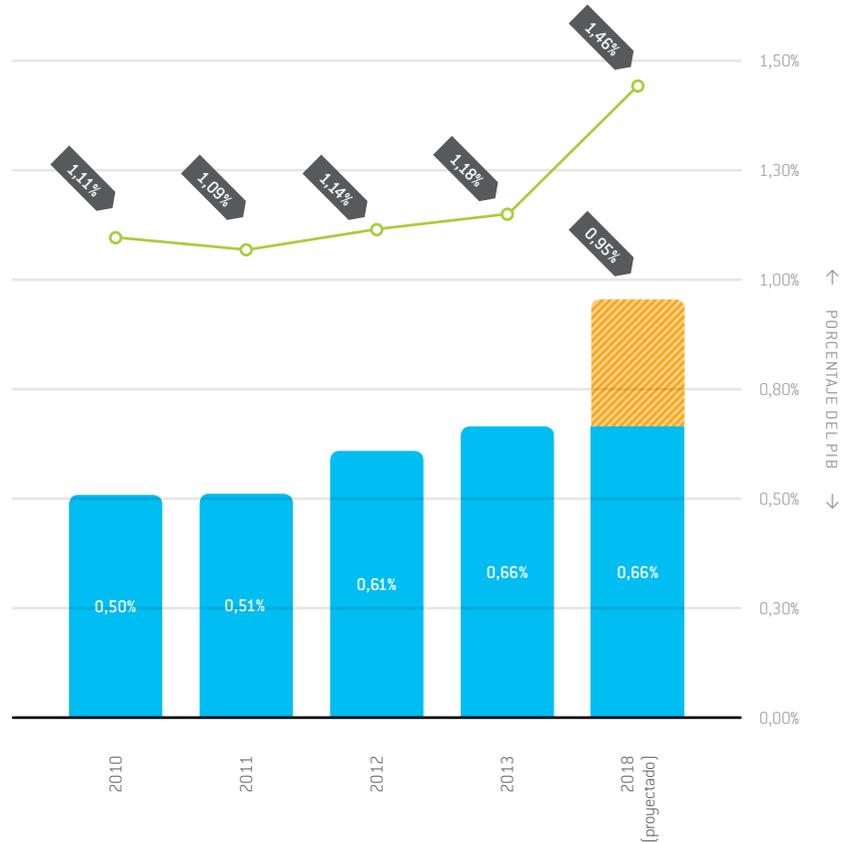


LOS RECURSOS DE REGALÍAS DESTINADOS A CTEI NO SON SUFICIENTES PARA CERRAR LA BRECHA COLOMBIANA FRENTE AL PROMEDIO LATINOAMERICANO EN MATERIA DE INVERSIÓN EN ACTI. DE CONTINUAR LAS TENDENCIAS, EN 2018 LA INVERSIÓN PROMEDIO DE LA REGIÓN SERÍA 2,2 VECES MAYOR QUE LA INVERSIÓN COLOMBIANA

**Gráfico 2.** Inversión en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación como % del PIB.



**Fuente:** Cálculos Consejo Privado de Competitividad con base en Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana y Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. Los datos de inversión en ACTI de Latinoamérica y el Caribe para los años 2012 y 2013 son proyecciones del CPC.



45,8% en 2009 al 63,6% en 2011. Esto implica que la gran mayoría de las empresas del país no inician proyectos de innovación que mejoren procesos internos y mucho menos que les faciliten la producción de bienes y servicios sofisticados dirigidos a los mercados nacional y extranjero. De la misma manera, es preocupante que

solo el 0,2% de las empresas del sector manufacturero y el 0,3% de las empresas del sector de servicios sean clasificadas como innovadoras en sentido estricto, lo que significa que el número de empresas que innovan para producir bienes y servicios para los mercados internacionales es supremamente reducido<sup>4</sup>.

### INVERSIÓN EN ACTIVIDADES DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

La inversión en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) que realizan los diferentes actores del país presenta niveles muy bajos, inclusive si se tienen en cuenta los recursos de regalías destinados a CTEI<sup>5</sup>.

- El DANE clasifica las empresas en cuatro categorías, dependiendo del avance alcanzado en términos de resultados de innovación: i) innovadoras en sentido estricto: aquellas empresas que en el periodo de referencia obtuvieron al menos un bien o servicio nuevo o significativamente mejorado en el mercado internacional; ii) innovadoras en sentido amplio: aquellas empresas que obtuvieron al menos un bien o servicio nuevo o significativamente mejorado en el mercado nacional, o un bien nuevo o significativamente mejorado para la línea de producción principal o para las líneas de producción complementarias, o una forma organizacional o de comercialización nueva o significativamente mejorada; iii) potencialmente innovadoras: empresas que no habían obtenido ninguna innovación pero reportaron tener en proceso o haber abandonado algún proyecto de innovación, ya fuera para la obtención de un producto nuevo o significativamente mejorado en el mercado internacional, en el mercado nacional, o para la empresa; o para la obtención de un proceso productivo para la línea de producción principal o para las líneas complementarias, o de una técnica organizacional o de comercialización nueva o significativamente mejorada; y iv) no innovadoras: empresas que no obtuvieron innovaciones, ni reportaron tener en proceso o haber abandonado algún proyecto para la obtención de innovaciones.
- Las Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) comprenden: i) Investigación y Desarrollo (I+D), ii) actividades de innovación; iii) servicios científicos y tecnológicos; iv) apoyo a la formación y a la capacitación científica y tecnológica, y v) administración y otras actividades de apoyo. Los actores que realizan inversiones en ACTI se clasifican en gobierno, empresas, instituciones de educación superior, organizaciones privadas sin ánimo de lucro y organizaciones multilaterales.



De acuerdo con el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT), entre 2010 y 2013 la inversión en ACTI pasó del 0,5% al 0,66% del PIB. Los recursos aprobados de las regalías en proyectos de ACTI son los principales responsables de este incremento, pues representaron el 0,12% y el 0,16% del PIB en 2012 y 2013, respectivamente. Si se excluyen las regalías, la inversión en ACTI del país se mantuvo alrededor del 0,5% del PIB entre 2010 y 2013.

Para que Colombia alcance el nivel promedio de inversión en ACTI de América Latina y el Caribe en 2032, el cual se estima en el 2,6% del PIB, esta inversión en el país debe crecer a una tasa promedio anual del 7,5% entre 2014 y 2032<sup>6</sup>. No obstante, se estima que para el año 2018, la inversión en ACTI colombiana permanecería en el 0,66% del PIB si continúan las tendencias vistas entre 2010 y 2013<sup>7</sup>. Este estancamiento implica que para 2018, la inversión en ACTI del país solo representaría el 70% del nivel de inversión requerido (0,95% del PIB) para poder alcanzar el nivel promedio de la región en 2032 (Gráfico 2).

Para cumplir la meta del 0,95% del PIB en 2018, el CPC estima que el país deberá alcanzar ese año un nivel de inversión de \$8,4 billones en ACTI, 76% superior a

la inversión en ACTI de 2013 (\$4,7 billones). Las empresas deberán incrementar su participación en esta inversión para adecuarse a estándares internacionales<sup>8</sup>. Por lo tanto, en el próximo cuatrienio la inversión en CTel debería ser del orden de \$28,3 billones, \$6,5 billones adicionales al valor estimado si continúan las tendencias actuales (\$21,8 billones). Adicionalmente, la participación del Gobierno se debe reducir progresivamente del 68% al 63% entre 2015 y 2018, mientras que la participación de las empresas debe crecer del 26,6% al 32% (Gráfico 3).

### CAPITAL HUMANO

Como es sabido, contar con un capital humano educado y con las capacidades pertinentes es un factor necesario para la innovación y para que esta contribuya decididamente a la sofisticación y la diversificación de la economía. Si bien los retos del país en materia educativa se explican en detalle en el capítulo de Educación de este Informe, incluidos los desafíos en materia de pertinencia para sofisticar y diversificar el aparato productivo, este capítulo se concentra en la necesidad de incrementar significativamente el número de in-

vestigadores, así como de mejorar las capacidades gerenciales y relacionales en las firmas del país.

Colombia se ha caracterizado por contar con un número muy bajo de investigadores por cada millón de habitantes. En efecto, en 2011 el país tuvo 346 investigadores por cada millón de habitantes, lo que lo ubica en el noveno puesto entre los 13 países iberoamericanos para los cuales está disponible este indicador. Es preocupante que el número de investigadores por cada millón de habitantes de Colombia solo represente el 19%, el 23%, el 40% y el 46% del número de investigadores por millón de habitantes en Costa Rica, Argentina, Brasil y Uruguay, respectivamente<sup>9, 10</sup>.

A pesar de que el país ha ofrecido un mayor número de becas para maestrías y doctorados en los últimos años, lo cierto es que entre 2010 y 2011 el número de investigadores por millón de habitantes se redujo en 0,2% al pasar de 347 a 346. De continuar las tendencias alcanzadas entre 2010 y 2011<sup>11</sup>, se proyecta que en 2018 el país tendría 455 investigadores por millón de habitantes. No obstante, esto solo representaría el 65% del nivel requerido (694 investigadores por millón de habitantes) en 2018 para que Colombia alcance el re-

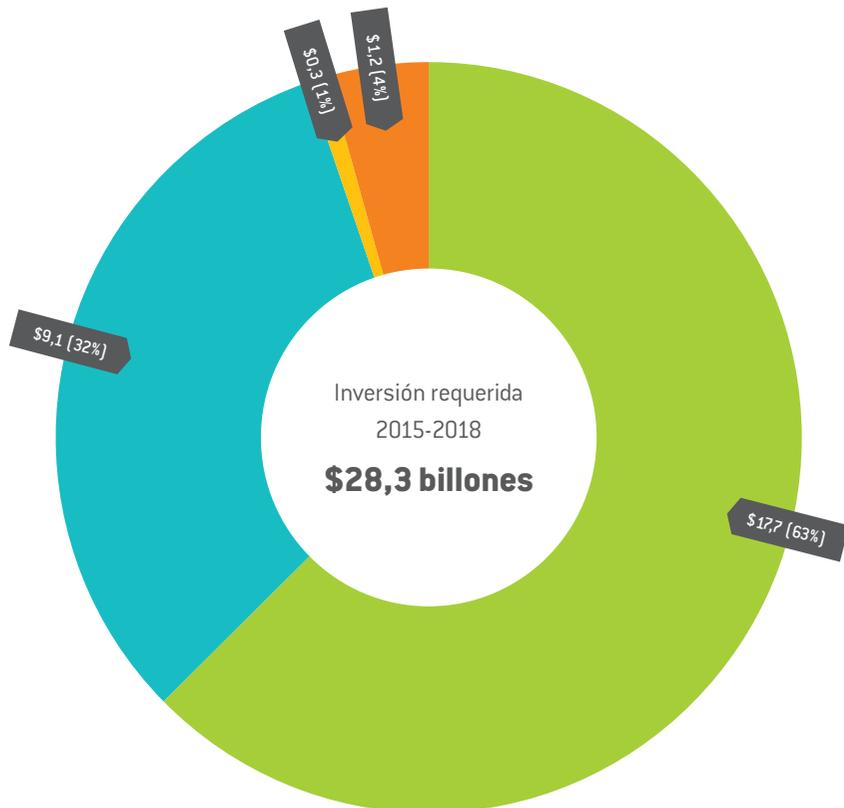
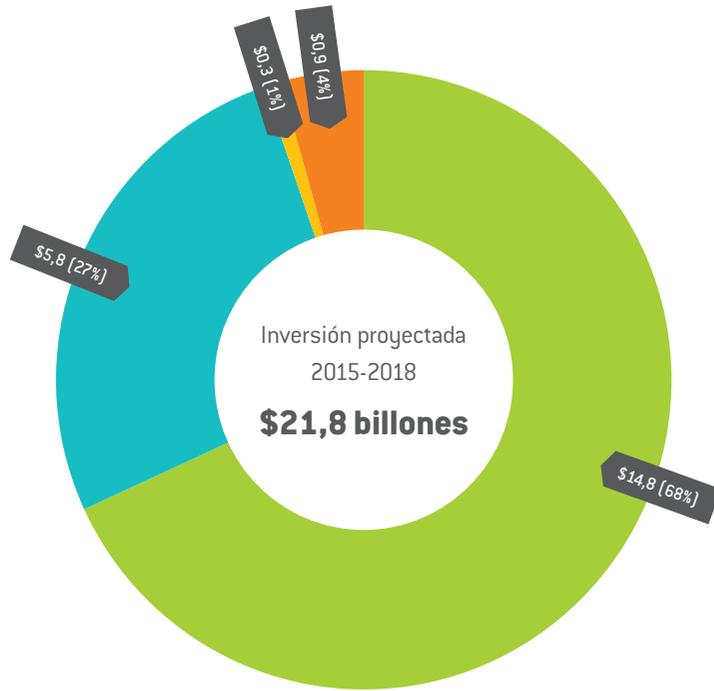
6. El CPC estima que la inversión promedio en ACTI de América Latina y el Caribe alcanzaría el 2,6% del PIB en 2032, si crece a la tasa compuesta anual promedio del período 2002-2011 (4,2%).
7. Este escenario se basa en los siguientes supuestos: i) los recursos de regalías para ciencia, tecnología e innovación se mantienen en el 0,16% del PIB y ii) las demás fuentes de inversión en ACTI se contraen el 0,1% anual, tal y como sucedió entre 2010 y 2013.
8. En 2032 la inversión en ACTI de las empresas debería representar el 60% del total de la inversión (actualmente es el 24%). Por el contrario, la participación de la inversión del Gobierno debería disminuir del 63% al 30%.
9. Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana y el Banco Mundial, el número de investigadores por cada millón de habitantes en 2011 para los 13 países de Iberoamérica con información disponible fue: Portugal (9.515), España (4.712), Costa Rica (1.827), Argentina (1.514), Brasil (872 para 2010), Trinidad y Tobago (758), Uruguay (747), Cuba (410), Colombia (346), Venezuela (265), Paraguay (158), El Salvador (85) y Guatemala (41).
10. Es importante señalar que la productividad de los investigadores colombianos se encuentra por encima del promedio de Latinoamérica y el Caribe. De acuerdo con la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana, en Colombia durante el 2011 se produjeron 19,4 publicaciones por cada 100 investigadores, 30,6% superior al promedio latinoamericano (14,9 publicaciones por cada 100 investigadores).
11. Para esta proyección se supone que el 30% de las personas que reciben becas de maestría y el 100% de las personas que reciben becas de doctorado se emplean como investigadores dos años y cinco años después de recibir la beca, respectivamente. Entre 2010 y 2012 el número de becas creció 35,4%.



SI LAS TENDENCIAS ACTUALES CONTINÚAN, LA INVERSIÓN DEL PAÍS EN ACTI DEL PERÍODO 2015-2018 SE QUEDARÍA \$6,5 BILLONES CORTA PARA ALCANZAR LA INVERSIÓN PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN 2032

**Gráfico 3.** Inversión en ACTI proyectada y requerida para el cuatrienio 2015-2018, por fuentes de financiación (Billones).

- Público (incluye regalías)
- Privados
- Multilaterales
- Contrapartidas regalías

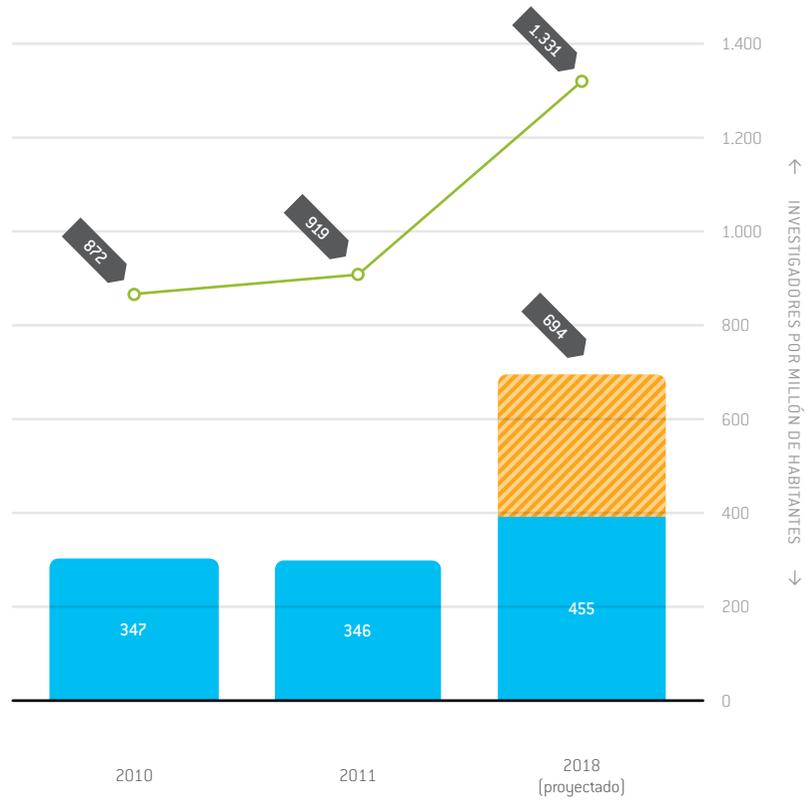
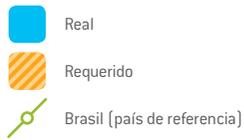


**Fuente:** Cálculos Consejo Privado de Competitividad con base en Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.



EL NÚMERO DE INVESTIGADORES POR MILLÓN DE HABITANTES SE DEBE INCREMENTAR DE MANERA SIGNIFICATIVA PARA QUE COLOMBIA PUEDA IGUALAR AL TERCER PAÍS LATINOAMERICANO EN 2032. ENTRE 2015 Y 2018 SE DEBERÍAN INCORPORAR 17.000 INVESTIGADORES PARA CUMPLIR ESTA META

**Gráfico 4.** Investigadores por millón de habitantes.



**Fuente:** Cálculos Consejo Privado de Competitividad con base en Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana y Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

gistro que se proyecta para Brasil en 2032, país que sería el tercer país latinoamericano con el mayor número de investigadores por millón de habitantes (Gráfico 4). En otras palabras, si Colombia continúa con las tendencias actuales, entre 2015 y 2018 se incorporarían alrededor de 5.000 investigadores, siendo necesarios alrededor de 17.000 para que el país esté en la senda para alcanzar la meta a 2032.

Si bien la rápida incorporación de investigadores y de profesionales calificados —tanto en el sector privado como en los centros de investigación— es clave para fortalecer la sofisticación de la economía, el país también debe plantear estrategias

robustas para mejorar la calidad gerencial en firmas que se encuentran en un estadio de menor sofisticación. Lo anterior es necesario para incrementar la productividad y el desempeño de este tipo de firmas que no cuentan con la capacidad para llevar a cabo proyectos de innovación avanzados. Efectivamente, Colombia es el país peor calificado en esta materia en la encuesta *World Management Survey*, llevada a cabo por el London School of Economics, el Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación, detrás de Brasil, Chile, Argentina, México y otros países de referencia<sup>12</sup>. Adicional al mal desempeño, es dicente que Colombia presente la mayor diferen-

cia entre la autocalificación y el resultado de la encuesta, lo que implica que se deben realizar esfuerzos significativos para sensibilizar al sector privado sobre la existencia de estas brechas (Gráfico 5).

### INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICA PÚBLICA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

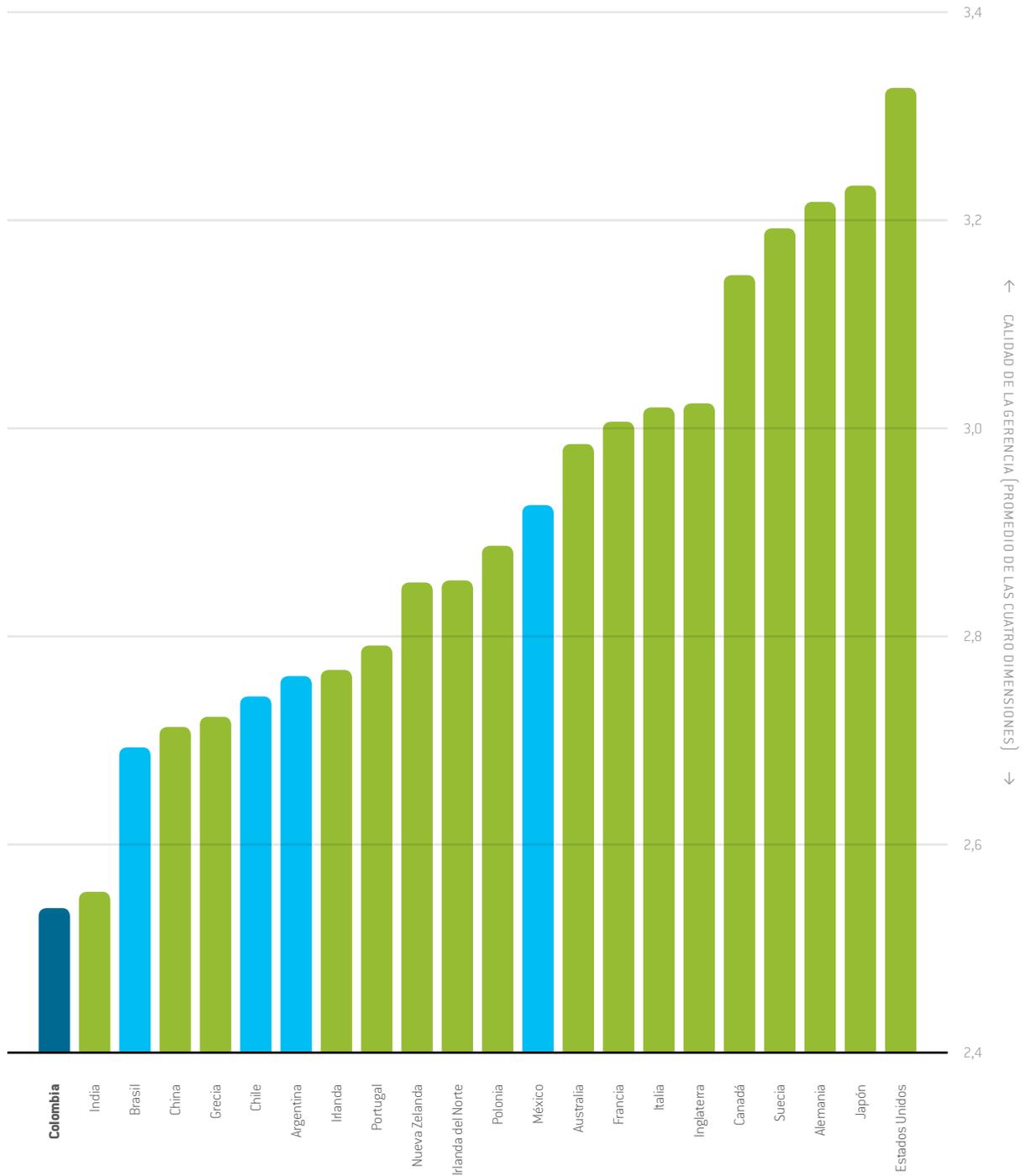
Si bien el país debe redoblar esfuerzos para cerrar las brechas en materia de inversión en CTel, también es fundamental que dicha inversión, sobre todo la financiada por recursos públicos, sea pertinente y genere impactos positivos

**12.** Esta encuesta se realizó en 2013 y midió las siguientes dimensiones: operaciones, gestión del recurso humano, metas y monitoreo. La encuesta obtuvo información de 22 países.



## LA CALIDAD DE LA GERENCIA DEL PAÍS PRESENTA BRECHAS CON RELACIÓN A PAÍSES DE REFERENCIA

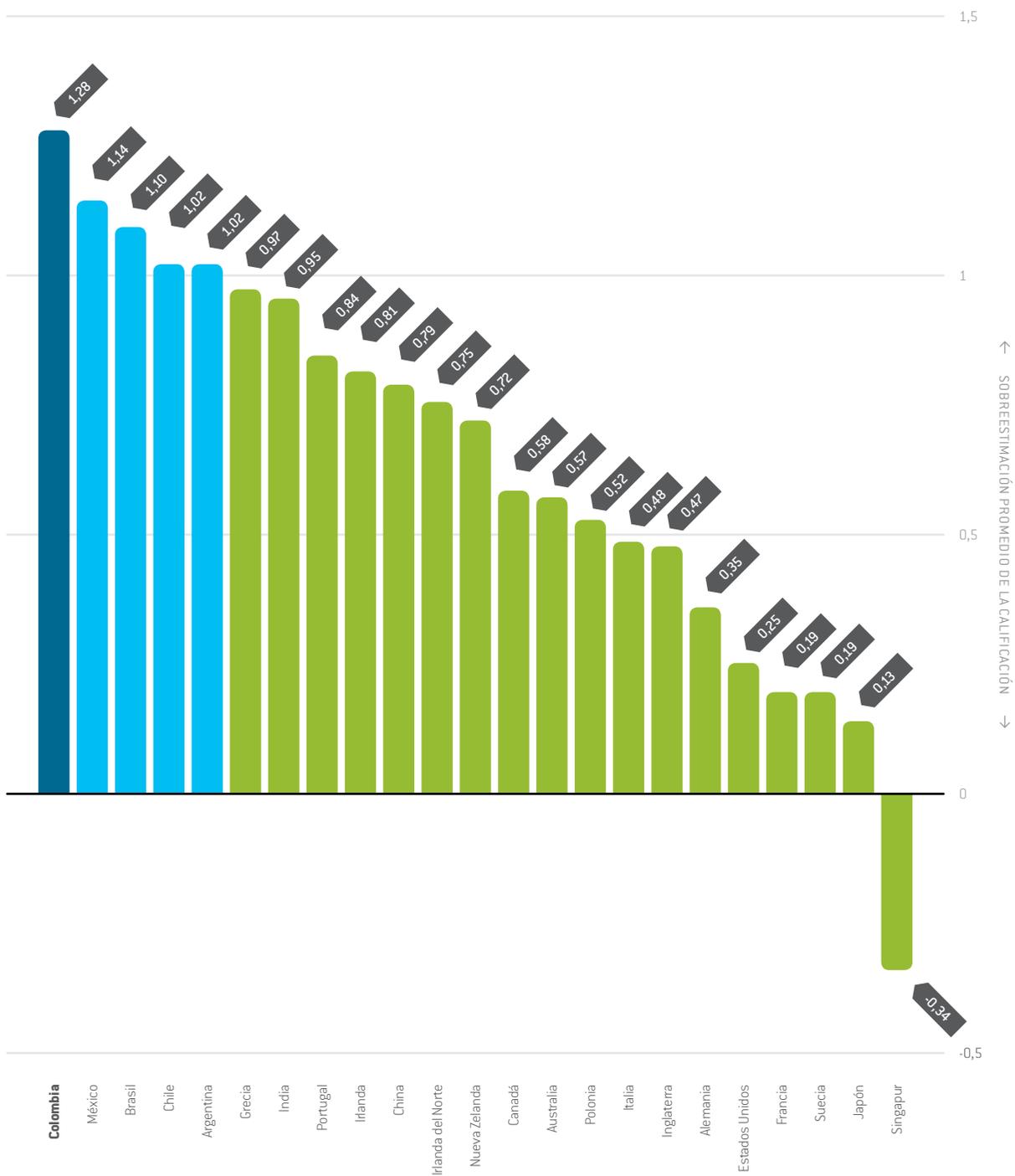
Gráfico 5A. Desempeño en el World Management Survey.



EL BAJO NIVEL DE LA CALIDAD DE LA GERENCIA EN COLOMBIA NO ES PERCIBIDO POR EL SECTOR PRIVADO DEL PAÍS



Gráfico 5B. Diferencia entre autocalificación y resultado de la encuesta del World Management Survey.



Fuente: London School of Economics, Banco Mundial y Departamento Nacional de Planeación.



sobre la actividad económica del país. De nada sirve incrementar esta inversión si no contribuye decididamente a sofisticar y diversificar la economía nacional.

El efecto más evidente de las limitaciones institucionales en materia de CTel es el hecho de que el país no ha avanzado en términos de sofisticación de su aparato productivo con la contundencia que se requiere. Si bien las exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta han crecido 11,7% compuesto anual en la última década, este dinamismo es inferior al crecimiento del 17,4% que han presentado las exportaciones de bienes primarios y basados en recursos naturales durante el mismo período. Por lo tanto, la participación de las exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta en el total exportado del país se ha contraído del 17,6% en 2004 al 10,6% en 2013, cifra que contrasta con la participación del 62,5% de este tipo de bienes en las exportaciones de México. Estas tendencias evidencian la necesidad de fortalecer los esfuerzos del país en materia de CTel que generen sendas más robustas de sofisticación productiva.

A juicio del CPC, existen oportunidades significativas para incrementar la eficacia de la inversión en CTel. El país continúa sin definir una política de CTel con objetivos de largo plazo en cuanto a su aporte a la sofisticación y diversificación de la economía y no cuenta con una institucionalidad

robusta que haga seguimiento a avances y que tome las decisiones de política necesarias. Tal y como lo han afirmado el Consejo Privado de Competitividad (2013a) y OCDE (2013a), estas falencias institucionales dificultan la adopción de acciones pertinentes, coherentes y coordinadas entre las diferentes agencias, lo que disminuye la efectividad de la política pública y de los recursos invertidos.

La ausencia de objetivos claros y definidos de política pública en el mediano y el largo plazo ha dificultado seriamente la capacidad de esta para adoptar un enfoque sistémico y coordinado. Así, el país todavía no cuenta con una estructura efectiva que permita alinear a los diferentes agentes públicos y privados en iniciativas de calado que generen impactos positivos en la productividad y la sofisticación del aparato productivo nacional a través del aprovechamiento de ventajas competitivas locales. Efectivamente, la institucionalidad del país todavía no cuenta con mecanismos para alinear las diferentes fuentes de financiamiento de CTel (presupuesto nacional, regalías, sector privado, universidades, centros de investigación, entre otras) alrededor de iniciativas de envergadura, ni se cuenta con la planeación necesaria para alinear esfuerzos ordenados y coherentes en torno a formación de capital humano, investigación básica, investigación aplicada y comercialización

tecnológica, entre otros frentes, para poder materializar dichas iniciativas de manera eficaz. Es importante recalcar que la necesidad de alineación de intereses es cada vez más relevante debido a que las regiones juegan un papel más importante en la implementación de estrategias de desarrollo basadas en innovación (*smart specialization* de acuerdo con OCDE (2013c))<sup>13</sup> y a que estas cuentan con recursos significativos provenientes de regalías para su financiación.

La falta de coordinación entre los diferentes actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación no solo se manifiesta en los niveles de diseño y liderazgo de la política pública. La desarticulación también es una característica de la ejecución de la inversión pública, pues se ha identificado un número exagerado de instrumentos (convocatorias, líneas de crédito, entre otros) con presupuestos sumamente bajos, poca focalización de los instrumentos y necesidades de las firmas sin atender por parte de la oferta de instrumentos.

Lo anterior se puede concluir a partir de un levantamiento de información sobre los apoyos relacionados con CTel ejecutados por entidades del Gobierno nacional entre 2010 y lo que va de 2014, trabajo que fue realizado por el Comité Técnico Mixto de Innovación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación<sup>14</sup>. Es

- 
13. El enfoque de *smart specialization* es una de las estrategias que pueden emplear los países para incrementar la productividad y la sofisticación de sus economías. De acuerdo con OCDE (2013c), este enfoque consiste en la concentración de recursos públicos en actividades e inversiones en el campo del conocimiento para fortalecer las ventajas comparativas en nuevos sectores o en los existentes, a través de tres líneas de acción: i) realizar el papel de la especialización científica, tecnológica y económica en el desarrollo de ventajas comparativas y en la generación de crecimiento económico; ii) construir capacidades para identificar circunstancias presentes o futuras de ventajas comparativas, y iii) efectuar arreglos institucionales que otorguen un papel central a las regiones, al sector privado y a los emprendedores en el proceso de convertir las estrategias de especialización en resultados económicos y sociales.
  14. El Comité Técnico Mixto de Innovación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación está compuesto por la Presidencia de la República, Colciencias, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sena, Innpulsa, el Programa de Transformación Productiva, Confecámaras y el Consejo Privado de Competitividad. Es importante señalar que el inventario de instrumentos incluye iniciativas que tienen el objetivo de incrementar la productividad en firmas en un estadio de desarrollo bajo, como programas de asistencia técnica y de extensionismo tecnológico y, por lo tanto, no todos los instrumentos son de innovación estrictamente.



importante señalar que este ejercicio no solo recabó la información financiera de los apoyos, sino que clasificó la oferta institucional en diferentes dimensiones con el fin de identificar potenciales fallas de implementación como duplicidades y necesidades no cubiertas, entre otras<sup>15</sup>.

Se identificaron 134 instrumentos por un valor de \$7,5 billones entre 2010 y agosto de 2014. Se destaca que los recursos de regalías dirigidos a CTel totalizan \$2,6 billones, es decir, el 35% del total de recursos públicos de CTel. Lo anterior indica que los recursos financiados a través del Presupuesto General de la Nación son significativos, al representar 65% del total. De allí la importancia de que la inversión de las diferentes instituciones del nivel central se haga de manera más eficiente y que genere el mayor impacto económico posible.

De estos 134 instrumentos de promoción a la CTel, 32 instrumentos (24% del total) tuvieron presupuestos inferiores a \$1.000 millones y 56 instrumentos (42% del total) tuvieron presupuestos entre \$1.000 millones y \$10.000 millones. Claramente, esta excesiva fragmentación es indeseable, pues dificulta el acceso a los instrumentos por parte de los beneficiarios; es ineficiente desde el punto de vista administrativo, y tiene un impacto económico limitado. De la misma manera, hay señales de falta de focalización de los instrumentos pues el 46% de estos, que estuvieron dirigidos a empresas, atendieron todos los tamaños empresariales (micro, pequeñas, medianas y

grandes) y el 20% atendieron micro, pequeñas y medianas empresas, sin tener en cuenta que las necesidades de las firmas varían de acuerdo con su tamaño. Por su parte, la oferta de instrumentos no diferencia suficientemente las necesidades de las empresas de acuerdo con su capacidad innovadora, pues el 43% de los instrumentos están dirigidos a empresas potencialmente innovadoras, empresas innovadoras en sentido amplio y empresas innovadoras en sentido estricto, mientras que el 21% de los instrumentos atienden todas las empresas (incluidas las no innovadoras), independientemente de su capacidad innovadora. Es importante señalar que muchas de estas convocatorias son anuales, lo que restringe la implementación de proyectos de CTel de envergadura. Estos resultados evidencian problemas en la ejecución de los programas de apoyo a la CTel y pueden explicar la falta de resultados más contundentes en materia de sofisticación y diversificación a pesar de los recursos invertidos.

En conclusión, para el CPC el país continúa con el reto de construir una institucionalidad y una política pública de CTel con objetivos medibles de largo plazo, que alinee los diferentes actores públicos y privados alrededor de iniciativas y proyectos de envergadura, que permita maximizar los retornos a la inversión en CTel y que cuente con los mecanismos adecuados para hacer seguimiento al alcance de objetivos propuestos y para tomar decisiones de política con un en-

foque sistémico. Adicionalmente, la política de CTel debe ser coherente con una Política de Desarrollo Productivo más amplia que atienda otros cuellos de botella y distorsiones que limitan la sofisticación y la diversificación del aparato productivo (ver Consejo Privado de Competitividad, 2014).

## RECOMENDACIONES

El Informe Nacional de Competitividad 2013-2014 hizo unas recomendaciones que, a juicio del CPC, mejorarían el desempeño del país en materia de CTel y que, en su gran mayoría, están alineadas con las recomendaciones de la OCDE contenidas en su evaluación del país sobre este tema. A cada recomendación se le asignó un plazo para su implementación (corto, mediano o largo), se definieron entidades responsables del Gobierno nacional y se estableció un avance mínimo a agosto de 2014. Es importante señalar que estas recomendaciones son las que el CPC considera prioritarias para que el país comience a estructurar un sistema de CTel robusto, que se ciña a las buenas prácticas de la OCDE y que realmente permita mejorar la sofisticación y la diversificación de la economía nacional. Por lo tanto, este listado no es exhaustivo y refuerza y complementa los análisis y recomendaciones que han sido puestos a consideración por otros analistas<sup>16</sup>.

En este contexto, esta sección del capítulo hace un balance sobre los avances que realizaron las entidades responsables para llevar a cabo estas recomen-

15. Las dimensiones que se utilizaron para analizar la oferta de apoyo a la CTel son: i) tipo de beneficiario (personas naturales, empresas, organizaciones del conocimiento o de apoyo, entidades de gobierno, y otros); ii) cadena de valor de la innovación (sensibilización, iniciación, implementación, impacto); iii) tamaño de las empresas beneficiarias (micro, pequeñas, medianas y grandes); iv) capacidad innovadora de las empresas (no innovadoras, potencialmente innovadoras, innovadoras en sentido amplio, innovadoras en sentido estricto); v) duración de la empresa (inicio, crecimiento, madurez); y vi) tipo de intervención (transversal o vertical/sectorial).

16. Por ejemplo, ver Bitrán, Benavente & Maggi (2011) y Gómez & Mitchell (2014).



LA INVERSIÓN EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DEBE ALCANZAR UN TOTAL DE \$28,3 BILLONES PARA EL PERÍODO 2015-2018. SOLO ASÍ EL PAÍS ESTARÁ EN LA SENDA QUE LE PERMITA ALCANZAR EL NIVEL DE INVERSIÓN PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN 2032

**Gráfico 6.** Inversión necesaria en Ciencia, Tecnología e Innovación para el cuatrienio 2015-2018 (billones).



**Fuente:** Cálculos Consejo Privado de Competitividad con base en Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

daciones durante el último año<sup>17</sup>. El resumen de las recomendaciones, de la evaluación del avance a agosto de 2014 y de las metas que se deben cumplir en 2015, se ilustra en el Cuadro 1.

### RECOMENDACIONES SOBRE INVERSIÓN

Como se ilustró en el diagnóstico, la necesidad de incrementar la inversión en actividades de CTel es evidente. Por lo tanto, el CPC recomienda que se implementen las acciones pertinentes para que la inversión en ACTI del país alcance \$28,3 billones para el cuatrienio 2015-2018 y

se incremente la participación del sector privado en esta inversión. El Gráfico 6 ilustra la tendencia que debe seguir la inversión en CTel entre 2015 y 2018 y detalla la contribución de los diferentes sectores del país.

Para lograr este incremento de la inversión y elevar su efectividad, a través de una correcta alineación de los intereses de diferentes actores, el CPC propone el diseño y la adopción de un esquema de contrapartidas con recursos del presupuesto nacional, lo cual permitiría enfocar diferentes esfuerzos de las agencias del Gobierno nacional, así como apalancar inversiones de las regiones (regalías)

y del sector privado. El recuadro 1 explica en detalle esta propuesta que, además de incrementar la inversión en CTel, es un mecanismo efectivo para que los esfuerzos en CTel sean coherentes con los objetivos de la Política de Desarrollo Productivo y para lograr una mayor articulación entre las acciones de la Nación y de las regiones.

### RECOMENDACIONES SOBRE CAPITAL HUMANO

Como se analizó en el diagnóstico, es fundamental incrementar significativamente el número de investigadores por cada

17. Para obtener información detallada sobre los avances más importantes entre 2010 y 2012 en materia de CTel, ver Consejo Privado de Competitividad (2011), Consejo Privado de Competitividad (2012) y Consejo Privado de Competitividad (2013a).



millón de habitantes. El Consejo Privado de Competitividad (2013a), consciente de esta necesidad, recomendó la implementación de un programa de atracción de capital humano especializado residente en el exterior. La meta esperada para agosto de 2014 era contar con un documento técnico con la propuesta del programa, incluidos población objetivo y costo fiscal, entre otras características.

Superando la expectativa del CPC, el 19 marzo de 2014 Colciencias abrió la convocatoria “Es tiempo de volver” con el objetivo de incorporar doctores (PhD) colombianos a universidades, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico y empresas, vía estancias posdoctorales. El presupuesto de esta convocatoria es de \$17.200 millones para cubrir gastos de instalación hasta por \$10 millones, sostenimiento mensual por \$6 millones durante dos años, incluidos los aportes parafiscales y un seguro de vida colectivo hasta por dos años<sup>18</sup>. Con la implementación de esta convocatoria se espera incorporar alrededor de 130 PhD colombianos en instituciones o empresas que requieran de sus conocimientos.

Se considera que algunos aspectos del programa “Es Tiempo de Volver” se deben modificar para que pueda contribuir decididamente a aumentar la disponibilidad de capital humano altamente calificado en el país<sup>19</sup>. En primer lugar, se recomienda incrementar sustancialmente su presupuesto pues, tal como se explicó en el diagnóstico, Colombia necesita incorporar

17.000 investigadores en el próximo cuatrienio para comenzar a cerrar la brecha con países latinoamericanos, 5.000 de los cuales se incorporarían gracias a las tendencias de incorporación y a los programas actuales. En efecto, el CPC estima que con las condiciones del programa “Es Tiempo de Volver” el país necesitaría invertir alrededor de \$400.000 millones anuales para poder incorporar los 12.000 investigadores adicionales que se requieren. En segundo lugar, el CPC considera que el programa también debería beneficiar personas extranjeras, pues el objetivo es solucionar la escasez de investigadores de primera calidad en el mercado laboral colombiano. Restringir el programa a ciudadanos colombianos no solo limita el potencial del programa debido al bajo número de doctores colombianos, sino que disminuye sus impactos científicos y económicos al no asegurar que se atraiga a los mejores candidatos que estén dispuestos a trabajar en Colombia. En tercer lugar, se recomienda evaluar la posibilidad de ofrecer un apoyo adicional y diferenciado a investigadores en ciertas áreas del conocimiento que se hayan definido como prioritarias en el marco de una Política de Desarrollo Productivo, debido a su contribución directa y sustancial a la sofisticación y diversificación de la economía nacional. Esto último permitiría enviar los incentivos adecuados para incrementar rápidamente el número de investigadores en dichas áreas clave. En cuarto lugar, se recomienda complementar este programa con esquemas de financiación

de proyectos de investigación, con el objetivo de que estos investigadores se enganchen de manera perdurable en el sistema de CTel. Finalmente, se recomienda el establecimiento de normas e incentivos que faciliten la apropiabilidad de los beneficios por parte de los investigadores, con el fin de fomentar la comercialización de sus invenciones y fomentar los *spin-off* académicos<sup>20</sup>.

Adicional a lo anterior, es fundamental fortalecer la vinculación del sector privado en la implementación de este programa, pues de los 133 beneficiarios ninguno fue vinculado al sector productivo. La participación de las empresas no solo sería relevante para identificar las áreas del conocimiento prioritarias en las que se necesita atraer capital humano especializado, sino que es necesaria para poder incrementar la demanda por este tipo de profesionales en las empresas del país.

Finalmente, se recomienda diseñar e implementar un Programa Nacional de Extensionismo Tecnológico que mejore las capacidades gerenciales de las firmas y facilite la adopción de las mejores prácticas internacionales, haciendo énfasis en las capacidades relacionadas con una adecuada gestión de la innovación.

## RECOMENDACIONES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE CTEI

El Consejo Privado de Competitividad (2013a) recomendó cinco acciones concretas para fortalecer la institucionalidad

18. El cubrimiento del sostenimiento mensual y de los aportes parafiscales solo aplica para investigadores que se incorporen a universidades, centros de investigación y centros de desarrollo tecnológico.
19. A la fecha de publicación de este Informe, solo se conoce el listado preliminar de 93 beneficiarios que se vincularían a universidades, centros de investigación y centros de desarrollo tecnológico, y el listado definitivo de 40 beneficiarios que se vincularían a empresas y otras entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Para más información sobre los términos de referencia de esta convocatoria, ver Colciencias (2014).
20. Estas recomendaciones se realizan sin que se conozcan los resultados completos del programa, por lo que pueden ser complementadas con otras adicionales una vez se evalúen el desempeño y los resultados del mismo.



del sistema de CTel, lo cual es crucial para que los esfuerzos en este campo tengan un impacto significativo sobre la sofisticación y la diversificación de la economía del país.

Por un lado, el CPC estimó que en el corto plazo se debía culminar la reestructuración de Colciencias, proceso que comenzó con la expedición de la Ley 1286 de 2009, que convierte esta entidad en departamento administrativo y le otorga la responsabilidad de liderar la política de CTel del país. A pesar de que la reestructuración de Colciencias es necesaria para que pueda cumplir cabalmente con estas funciones legales, este proceso no se ha culminado debido a los continuos cambios en la Dirección General de la entidad y a la falta de disponibilidad presupuestal. En este contexto, el CPC reitera la urgencia de terminar la reestructuración de Colciencias para que pueda cumplir su mandato de manera eficaz.

Adicionalmente, el CPC hizo cuatro recomendaciones para que en el mediano plazo el país cuente con una institucionalidad adecuada para diseñar e implementar una política robusta de CTel. En primer lugar, se recomendó definir objetivos estratégicos comunes para el Sistema de Competitividad e Innovación y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación con un enfoque de *smart specialization*. En segundo lugar, se recomendó definir papeles y responsabilidades de cada entidad gubernamental que contribuyan a alcanzar los objetivos definidos. En tercer lugar, el CPC recomendó la implementación de un sistema de información unificado de beneficiarios de los apoyos pú-

blicos a la CTel. Finalmente, y en cuarto lugar, el CPC recomendó la implementación de una ventanilla única de acceso a instrumentos públicos de promoción a la ciencia, la tecnología y la innovación.

Los avances relacionados con estas recomendaciones son mixtos a la fecha de publicación de este Informe. Se destaca el trabajo del Comité Técnico Mixto de Innovación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Adicional al levantamiento y el análisis de los instrumentos de promoción a la CTel implementados por el Gobierno entre 2010 y agosto de 2014, este Comité lanzó la versión beta de la ventanilla única de instrumentos<sup>21</sup> y comenzó un trabajo técnico conjunto para definir la Política de Desarrollo Productivo basada en innovación que quedará incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Si bien estas acciones indican un mayor grado de coordinación interinstitucional, lo cierto es que es necesario acelerar el proceso de robustecimiento institucional, pues todavía no se han definido los objetivos de largo plazo de la política de CTel y no se han determinado los papeles y las responsabilidades de cada entidad para alcanzar dichos objetivos de manera eficaz. Para el CPC, estas dos acciones son cruciales y totalmente necesarias para que el país cuente con una política que contribuya decididamente a la sofisticación y la diversificación de la economía en el menor tiempo posible<sup>22</sup>. En este contexto, no es conveniente esperar a la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para implementar es-

tas dos acciones, pues habría que esperar hasta 2016 para poder ejecutar la inversión pública de acuerdo con dicha política. Por lo tanto, se recomienda que el Gobierno defina objetivos y los papeles institucionales pertinentes para que la ejecución del presupuesto de 2015 se guíe por dichos principios. Es importante recalcar la importancia de que la política de CTel sea coherente con una Política de Desarrollo Productivo integral y que los esfuerzos en esta materia apalancen decididamente procesos de sofisticación y diversificación de la economía. De la misma manera, la política de CTel también debe contemplar una dimensión regional suficiente para desencadenar procesos de desarrollo regionales de impacto, bajo la óptica de *smart specialisation*.

En cuanto a la implementación del sistema de información unificado de beneficiarios, no se evidenciaron avances significativos en el último año. Esta acción es muy importante para que el Gobierno como un todo acceda a información relevante sobre las personas, empresas, centros de investigación, entre otros beneficiarios, que acceden a recursos públicos para la promoción de la CTel a través de diversas agencias. Esta información no solo mejorará la gestión administrativa de los instrumentos, sino que permitirá fortalecer los apoyos a través de un mayor conocimiento de la demanda y de evaluaciones de los programas más robustas. Esto último es supremamente importante para que el país cuente con una oferta de programas flexible que responda a los

21. La versión beta de la ventanilla única se encuentra en [portaldeinnovacion.gov.co](http://portaldeinnovacion.gov.co)

22. Si bien el CONPES 3582 "Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación" [2009] contiene algunos elementos claves para construir una política de CTel que promueva decididamente una mayor sofisticación y diversificación de la economía, lo cierto es que su alcance debe ser mucho más ambicioso en términos de objetivos, y el seguimiento a los planes de acción debe ser efectivo. Dado que las acciones incluidas en este documento no fueron implementadas a cabalidad y a que las fuentes de financiación de CTel cambiaron sustancialmente a raíz de la reforma a las regalías, es fundamental diseñar una nueva política de CTel coherente con esta nueva realidad y que sea pilar de una Política de Desarrollo Productivo [Ver Consejo Privado de Competitividad, 2014].



impactos reales sobre las necesidades de los beneficiarios<sup>23</sup>.

## OTRAS RECOMENDACIONES

Dado el potencial de impacto económico a lo largo de las cadenas de valor que se deriva de los emprendimientos corporativos, el Informe Nacional de Competitividad 2013-2014 recomendó diseñar e implementar un programa para su promoción a cargo de Innpulsa. En el último año, Innpulsa comenzó a analizar la posibilidad de diseñar e implementar apoyos al emprendimiento corporativo, con un interés marcado en incentivar el capital de riesgo corporativo, es decir, “las inversiones de capital realizadas por empresas o por sus instituciones delegadas para ello, en empresas privadas con alto crecimiento y potencial”<sup>24</sup>. A pesar del creciente interés de Innpulsa en este tema y en la existencia (o próxima existencia) de convocatorias puntuales relacionadas con el fortalecimiento del emprendimiento corporativo, lo cierto es que se debe diseñar un plan de acción más robusto que abarque las diferentes manifestaciones del emprendimiento corporativo y que permita solucionar las principales fallas de mercado que inhiben su surgimiento. Para ello, es clave evaluar los resultados de las convocatorias actuales<sup>25</sup>.

El CPC también realizó recomendaciones puntuales sobre el diseño y el

funcionamiento de los beneficios tributarios, pues su utilización es supremamente baja [en 2013 solo se aprobó el 16% del cupo permitido de \$1 billón]. Por lo tanto, se esperaba que para agosto de 2014 se contara con la justificación técnica y un proyecto de ley que volviera a permitir la presentación directa de proyectos por parte de las empresas, que volviera a incluir proyectos de innovación, y que aumentara el porcentaje de deducción al 200%<sup>26</sup>.

A pesar de la importancia de mejorar la ejecución de los beneficios tributarios, no se presentaron avances significativos al respecto. En el último año, el Gobierno solamente expidió el Decreto 121 de 2014, el cual contiene el reglamento de funcionamiento del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con el artículo 161 de la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria). Es importante señalar que este decreto solo define la integración, las funciones, la organización y demás procedimientos del Consejo y no se pronuncia sobre los aspectos que deben ser mejorados para fortalecer el acceso a este beneficio por parte del sector productivo. Adicionalmente, se expidió el Acuerdo 9 del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, a través del cual se unifican los siete acuerdos anteriores en uno solo, con el fin de facilitar la comprensión y el acceso a este instrumento por parte de los beneficiarios.

En este contexto, el CPC reitera la necesidad de que se hagan las modificaciones de ley necesarias para fomentar, de manera contundente, la utilización de este instrumento. Adicional a las recomendaciones antes mencionadas, se recomienda que se evalúe la posibilidad de introducir la figura de crédito fiscal con el fin de que se pueda incentivar la participación de pequeñas y medianas empresas en este mecanismo<sup>27</sup>. Nuevamente, es imperativo que los cambios de ley se realicen en 2014, en vez de esperar a la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, para que este beneficio incentive y apalque inversiones en CTel a partir de 2015.

Finalmente, dada la creciente importancia de fortalecer la cultura alrededor de la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendimiento, se recomienda diseñar e implementar una estrategia comprensiva al respecto. Siguiendo a Gómez & Mitchell (2014), esta estrategia debe incluir acciones como; i) promoción de universidades y centros de investigación orientados hacia la innovación; ii) creación de un programa integral de innovación abierta; iii) creación y consolidación de oficinas de transferencia tecnológicas regionales; iv) fomento a la asociatividad para el desarrollo de proyectos de CTel de impacto regional; y v) apoyo a la maduración de emprendimientos de alto valor agregado.

23. Para más información ver OCDE & Banco Mundial (2014).

24. Innpulsa (2014). Otras manifestaciones de emprendimiento corporativo son: i) intraemprendimiento; ii) *spin off/out*; y iii) algunas alianzas y adquisiciones.

25. Algunas de las convocatorias actuales de Innpulsa relacionadas con la promoción de emprendimientos corporativos son: i) capital en etapa temprana (hasta \$300 millones de cofinanciación) y capital semilla para bioempresas (hasta \$1.000 millones de cofinanciación). Próximamente se implementará: i) *matching grants* (entre \$100 millones y \$500 millones de cofinanciación al inversor); y ii) programa de inversión en fondos en etapa temprana.

26. Para mayor información sobre estas recomendaciones, ver Consejo Privado de Competitividad (2013a) y Consejo Privado de Competitividad (2013b).

27. El crédito fiscal permitiría que este instrumento fuera atractivo para firmas pequeñas y medianas, así como para emprendedores, que todavía no tienen ingresos suficientes para pagar impuesto de renta pero que pueden implementar proyectos de CTel de alto impacto. Uno de los beneficios del crédito fiscal es que puede ser vendido en el mercado, lo que haría que este tipo de empresas puedan obtener el incentivo económico que les permita llevar a cabo sus proyectos de CTel, incluso si no cumplen los requisitos para pagar el impuesto de renta.



## RECUADRO 1. ESQUEMA DE CONTRAPARTIDAS COMO UN MECANISMO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Este recuadro explica el esquema de contrapartidas propuesto como uno de los mecanismos que se necesitan para implementar la política de CTel, de tal manera que contribuya decididamente a la sofisticación y la diversificación de la economía. A juicio del CPC, la implementación de un esquema como el propuesto es útil para incrementar la inversión del país de manera coherente y focalizada en áreas que tengan un impacto económico significativo.

### 1. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

El esquema de contrapartidas debe responder a objetivos de política pública concretos para facilitar la alineación de intereses y la focalización en áreas con la mayor lógica económica. Se recomienda que los objetivos estén directamente relacionados con una mayor sofisticación y diversificación de la economía, los cuales deben ser coherentes con los objetivos de la Política de Desarrollo Productivo que propone el CPC (Consejo Privado de Competitividad, 2014).

Si bien la definición de las áreas particulares está fuera del alcance de este documento, se propone que el Gobierno adopte una combinación de dos modalidades

para definir estos objetivos. En primer lugar, el Gobierno debe plantear metas que conlleven a la solución de problemas de gran calado a nivel nacional, como por ejemplo una mayor eficiencia energética, mitigación de los efectos del cambio climático, mejoramiento de la movilidad urbana, aprovechamiento de la biodiversidad, entre otras<sup>28</sup>. En segundo lugar, el Gobierno también debe permitir que los proyectos que se cofinancien a través de este esquema respondan a las realidades regionales del país y estén alineados con las apuestas productivas incluidas en los planes regionales de competitividad de las Comisiones Regionales de Competitividad<sup>29</sup>.

Es importante señalar que si bien las modalidades propuestas para definir los objetivos de política pública permiten focalizar las inversiones de diferentes actores en áreas relevantes para el desarrollo económico del país, estas no implican la escogencia de sectores específicos por parte del Gobierno nacional. Dado que los objetivos pueden ser alcanzados utilizando diferentes tecnologías o a través del concurso de diferentes sectores, son los beneficiarios quienes proponen las estrategias particulares para alcanzar los objetivos propuestos de manera eficaz.

28. De acuerdo con OCDE (2013b), "la política pública juega un papel importante para influir la dirección de los esfuerzos de innovación. Los presupuestos gubernamentales de I+D proveen una indicación de los objetivos de política y de su importancia relativa". Así las cosas, Estados Unidos dedica un porcentaje significativo de estos fondos a defensa, mientras Irlanda y Corea del Sur hacen énfasis en el desarrollo económico (agricultura, industria y energía). Países como Suiza dan prioridad al apoyo al avance del conocimiento a través de fondos de investigación a las universidades. La priorización es tal que los fondos sin orientación solo representan alrededor del 15% de la inversión total de I+D de los gobiernos de los países miembros de la OCDE.

29. Este enfoque ha sido utilizado ampliamente por la Economic Development Administration (EDA), adscrita al Departamento de Comercio de Estados Unidos. La EDA cuenta con un esquema de contrapartidas con el objetivo de cofinanciar proyectos regionales diseñados para acelerar la innovación y el emprendimiento, incrementar la competitividad regional, crear empleos de calidad y fortalecer los *clusters* regionales. Es importante señalar que cualquier entidad sin ánimo de lucro se puede beneficiar de este esquema, siempre y cuando actúe en coordinación con una subdivisión política del estado en cuestión. Actores locales de carácter público (estado, distrito, municipio) también pueden aplicar. Los proyectos deben estar alineados con las estrategias y apuestas locales de desarrollo económico. Las contrapartidas de EDA no exceden el 50% del costo total del proyecto. En 2013 la EDA destinó US\$360 millones que financiaron 670 proyectos regionales. Para mayor información, ver Economic Development Administration (2014).



## RECUADRO 1. ESQUEMA DE CONTRAPARTIDAS COMO UN MECANISMO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

### 2. BENEFICIARIOS

1. Sector privado.
2. Universidades, centros de investigación y centros de desarrollo tecnológico.

Estos beneficiarios podrían utilizar las regalías de los departamentos como contrapartida a los recursos que aporte el Gobierno nacional a través de este esquema.

### 3. ESQUEMA DE EJECUCIÓN

1. Se propone abrir dos tramos de la convocatoria: un tramo dirigido a solucionar los desafíos de gran calado a nivel nacional. El segundo tramo estaría dirigido a proyectos que sean coherentes con los planes de competitividad y apuestas productivas de las Comisiones Regionales de Competitividad.
2. Los proyectos abarcarían las siguientes actividades de CTel, entre otras: investigación básica, investigación aplicada, transferencia tecnológica, investigación y desarrollo, gestión de la innovación, desarrollo de capacidades gerenciales, servicios de apoyo como incubadoras y aceleradoras. Proyectos de formación de capital humano altamente calificado también serían elegibles.
3. Las aplicaciones de cada tramo deben ser evaluadas por su calidad, su impacto esperado sobre los objetivos definidos y el monto de contrapartida solicitado. La evaluación debería estar a cargo de un consejo compuesto por expertos independientes y funcionarios del Gobierno. Es importante señalar que solo se cofinanciarían los proyectos que superen criterios

mínimos de calidad y, en la eventualidad de que la demanda por recursos supere el presupuesto designado, solo se beneficiarían los proyectos mejor calificados.

### 4. CONDICIONES FINANCIERAS

1. El reto consiste en que el flujo de inversión en ACTI en el período 2015-2018 totalice \$28,3 billones y así el país esté en posición de alcanzar el promedio de inversión de América Latina y el Caribe en 2032. Tal como se explicó anteriormente, el país necesita invertir \$6,5 billones adicionales en los próximos cuatro años con respecto a lo que viene haciendo para alcanzar esta meta. Se estima que de estos \$6,5 billones, al Gobierno le corresponde invertir \$2,9 billones. Así las cosas, se propone que esta inversión adicional del Gobierno se ejecute a través del esquema de contrapartidas con un presupuesto distribuido de la siguiente manera para el cuatrienio: i) 2015: \$400.000 millones, ii) 2016: \$600.000 millones, 2017: \$900.000 millones, y 2018: \$1 billón.
2. Para promover que el sector privado y los demás actores del país inviertan los \$3,6 billones adicionales y para que la participación del Gobierno en el total de inversión en ACTI sea decreciente, se propone que la contrapartida máxima del Gobierno siga la siguiente senda: 2015: 53%, 2016: 47%, 2017: 43%, y 2018: 40%. Estos porcentajes se calculan con respecto al costo total de los proyectos.
3. La totalidad de la contrapartida solo será transferida una vez el beneficiario haya invertido sus recursos propios (los cuales solo deberían ser en dinero) de acuerdo con un cronograma de actividades definido.



Cuadro 1. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Culminar proceso de reestructuración de Colciencias.	Corto		La reestructuración de Colciencias continúa sin terminar por motivos presupuestales y por los cambios en la Dirección General de Colciencias.	Decretos de estructura administrativa y planta de personal publicados, proceso de contratación de personal en ejecución.	Colciencias y Minhacienda.
2	Definición de objetivos estratégicos comunes para el Sistema de Competitividad e Innovación y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, con un enfoque de <i>smart specialization</i> .	Mediano		El Comité Técnico Mixto de Innovación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación comenzó a preparar las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en materia de ciencia, tecnología e innovación. No obstante, todavía no se cuenta con documento técnico con objetivos comunes y roles institucionales.	Objetivos definidos, incluyendo metas anuales de cumplimiento. Definición de conjunto de indicadores para evaluar desempeño de la política.	Entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación.
3	Definición de roles y responsabilidades de cada entidad gubernamental que contribuyan a alcanzar los objetivos definidos.	Mediano			Roles y responsabilidades definidas. Ejecución del presupuesto de inversión 2015 debe ser consistente con dichos roles y responsabilidades.	Entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación.
4	Sistema de información unificado de beneficiarios.	Mediano		No se evidenciaron avances al respecto.	Plan de acción para implementar el sistema, el cual debe incluir la definición de requerimientos de información y requisitos técnicos.	Colciencias.
5	Incrementar inversión de las entidades gubernamentales en actividades de ciencia, tecnología e innovación.	Largo		A la espera de aprobación del Presupuesto General de la Nación 2015, por parte del Congreso de la República.	Marco de inversión en CTel del cuatrienio 2015-2018, con presupuesto del Gobierno nacional de \$17,7 billones (incluidos los recursos de Regalías destinados a CTel).	Entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y Minhacienda.
6	Programa de atracción de capital humano especializado residente en el exterior.	Mediano		Programa "Es tiempo de volver" en ejecución con presupuesto de \$17.200 millones.	Fortalecimiento del Programa "Es Tiempo de volver" con los siguientes cambios: i) incremento del presupuesto; ii) ampliación a investigadores extranjeros; y iii) apoyo diferenciado a investigadores en áreas claves.	Colciencias.
7	Ventanilla única de acceso a instrumentos públicos de promoción de ciencia, tecnología e innovación.	Mediano		Versión beta del portal lanzado ( <a href="http://portaldeinnovacion.gov.co">portaldeinnovacion.gov.co</a> ).	Versión definitiva del portal lanzada con mejoras provenientes de un estudio de demanda.	Entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.
8	Programa para fomentar emprendimiento corporativo.	Mediano		Innpulsa comenzó análisis sobre el emprendimiento corporativo, en particular para evaluar la promoción del capital de riesgo corporativo.	Propuesta técnica de instrumentos, incluyendo población objetivo y costo fiscal para incentivar las diferentes manifestaciones del emprendimiento corporativo.	Innpulsa.
9	Modificaciones a los beneficios tributarios a la ciencia, la tecnología y la innovación.	Mediano		Se expidió Decreto 121 de 2014 con el reglamento de funcionamiento del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios.	Cambios de Ley aprobados por el Congreso de la República con respecto a: i) presentación directa de proyectos por parte de las empresas; ii) inclusión de proyectos de innovación; iii) incremento del porcentaje de deducción a 200%; y iv) inclusión del crédito fiscal como mecanismo para obtener el beneficio.	Colciencias y demás entidades del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios.
10	Esquema de contrapartidas para CTel.	Corto	x	x	Esquema de contrapartida definido técnicamente y listo para implementarlo a partir del segundo semestre de 2015.	Colciencias, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.



No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
11	Estrategia de cultura de Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento.	Largo	x	x	Diseño de la Estrategia comprensiva y coordinada que contenga acciones como: i) la promoción de universidades y centros de investigación orientados hacia la innovación; ii) la creación de un programa integral de innovación abierta; iii) la creación y consolidación de oficinas de transferencia tecnológica regionales; iv) el fomento a la asociatividad para el desarrollo de proyectos de CTel de impacto regional; y v) el apoyo a la maduración de emprendimientos de alto valor agregado.	Entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.



Avance satisfactorio



Avance con retrasos



Sin avances o retrasos significativos



x No aplica



## REFERENCIAS

- 1 Bitrán, E., Benavente, J. & Maggi, C. (2011). *Bases para una estrategia de innovación y competitividad para Colombia*.
- 2 Colciencias. (2014). *Términos de referencia del programa "Es tiempo de volver 2014"*.
- 3 Congreso de la República. Ley 1607 de 2012. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*.
- 4 Consejo Nacional de Beneficios Tributarios. (2014). *Acuerdo 9 de 2014. Por el cual se unifican los Acuerdos 01, 02, 03, 04, 05, 06 y 07 del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones*.
- 5 Consejo Privado de Competitividad. (2011). *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 6 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2013a). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 8 Consejo Privado de Competitividad. (2013b). *Compite No. 20*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 9 Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Política de Desarrollo Productivo*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 10 Decreto 121 de 2014. *Por medio del cual se reglamenta el artículo 161 de la Ley 1607 de 2012*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 11 DNP. (2008). *CONPES 3527: Política Nacional de Competitividad y Productividad*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 12 DNP. (2009). *CONPES 3582: Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 13 Economic Development Administration. (2014). *Fiscal year 2013 annual report*. Washington, D.C.: Economic Development Administration.
- 14 Gómez, H. & Mitchell, D. (2014). *Innovación y emprendimiento en Colombia: balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018. Cuadernos Fedesarrollo No. 50*.
- 15 Innpulsa. (2014). *Inversión corporativa, una manifestación del emprendimiento corporativo*. Bogotá, D.C.: Innpulsa.
- 16 OCDE. (2013a). *OECD reviews of innovation policy. Colombia: overall assessment and recommendations*. Paris: OCDE Publishing.
- 17 OCDE. (2013b). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*. Paris: OCDE Publishing.
- 18 OCDE. (2013c). *Innovation-driven growth in regions: the role of smart specialization*. Versión preliminar. Paris: OCDE Publishing.
- 19 OCDE & Banco Mundial. (2014). *Making innovation policy work. Learning from Experimentation*. Paris: OCDE Publishing.
- 20 OCyT. (2014). *Indicadores de ciencia y tecnología Colombia 2013*. Bogotá, D.C.: Observatorio de Ciencia y Tecnología.



# DESEMPEÑO LOGÍSTICO: INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA



**Infraestructura en general.** Puesto entre 144 países [donde 1 indica el país con la infraestructura más sofisticada a nivel general].

Fuente: WEF (2014).



La logística se convierte en un factor fundamental para competir tanto en los mercados nacionales como en los internacionales. El buen desempeño logístico comprende un conjunto de variables –como infraestructura, competitividad y calidad en servicios de transporte; eficiencia y eficacia en aduanas y puertos; capacidad de seguimiento y localización de mercancías, entre otros–, que permiten optimizar los tiempos y costos de transporte, almacenamiento y distribución, desde la fase de suministro hasta el consumidor final.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es analizar el desempeño logístico del país y las principales restricciones que lo afectan. A partir de este análisis se formulan algunas recomendaciones que contribuirían al desarrollo de la logística y a alcanzar la meta propuesta de convertir a Colombia en 2032 en el tercer país más competitivo de América Latina.

## DIAGNÓSTICO

El desempeño logístico del país durante los últimos años se ha deteriorado drásticamente. De acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, Colombia pasó del puesto 72 entre 155 países en 2010, al puesto 97 entre 160 países en 2014. Esto significa que mientras en 2010, el 46,5% de los países

tenían un mejor desempeño logístico que Colombia, en 2014 lo tienen más del 60%. En el contexto latinoamericano, el país sólo está por encima de Honduras, Haití y Bolivia, y con respecto a países de referencia ocupa el último lugar (Gráfico 1).

Más allá de los rezagos en infraestructura, el bajo desempeño logístico se explica por otros factores, entre los cuales están: la baja capacidad de los envíos de llegar a su destino a tiempo, la falta de seguimiento y localización de las mercancías y la dificultad de contratar envíos a precios competitivos (Gráfico 2). Lo anterior es producto, en gran parte, de la falta de competitividad en el sector de transporte de carga, lo que evidencia la importancia de avanzar no sólo en temas de infraestructura, sino también en otros temas de eficiencia logística, los cuales

podrían traer avances en competitividad en el corto plazo.

El bajo desempeño logístico del país también se evidencia cuando se comparan sus costos logísticos frente a estándares internacionales. De acuerdo con el último informe del *Doing Business*, los costos de exportación e importación de Colombia entre 2010 y 2013 se incrementaron 5,9% y 9,8% en promedio anual, respectivamente. Los elevados costos se deben en gran parte a los costos de transporte, los cuales en el caso de las exportaciones representaron más del 65% del total en 2013 (Gráfico 3).

A nivel internacional, el país registra los costos de transporte más elevados en relación con países de referencia, situación que se replica en el contexto latinoamericano (Gráfico 4)<sup>1</sup>. Para igualar

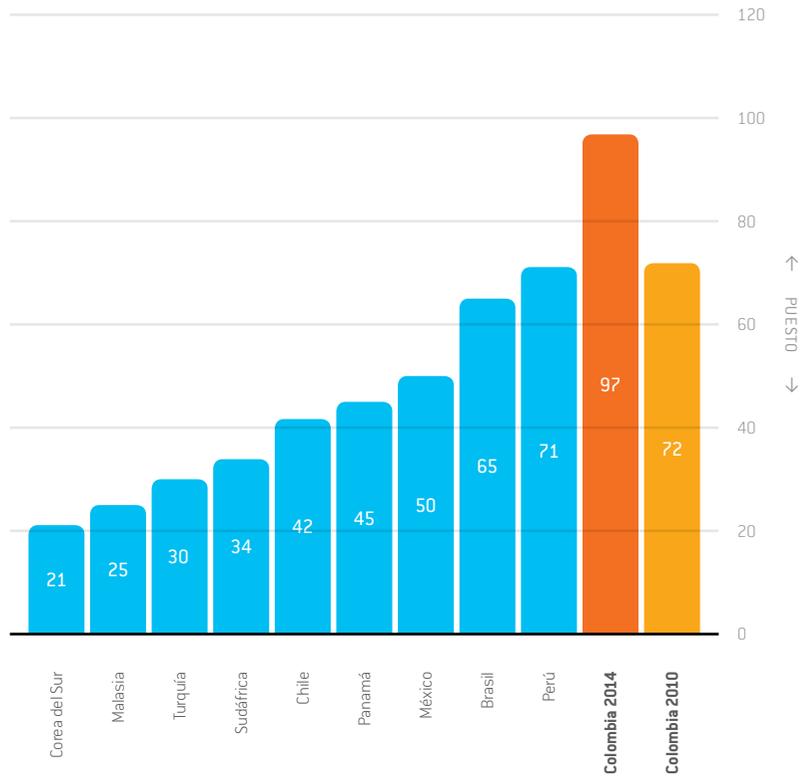
1. El Ministerio de Transporte argumenta que la información del *Doing Business* no contempla la distancia que existe entre los centros de producción y de consumo y los puertos. Por lo tanto, según este Ministerio, no es correcto comparar los costos de exportación e importación de Colombia con los de países como Corea, Panamá, Singapur, Hong Kong, entre otros, que tienen sus centros de producción y consumo cerca de los puertos. Ahora bien, al comparar los costos de transporte de Colombia con los costos de países que tienen similares distancias, al país tampoco le va bien.



### COLOMBIA PRESENTA EL DESEMPEÑO LOGÍSTICO MÁS BAJO CON RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 1. Índice de Desempeño Logístico, 2014.

- Países de referencia
- Colombia 2014
- Colombia 2010

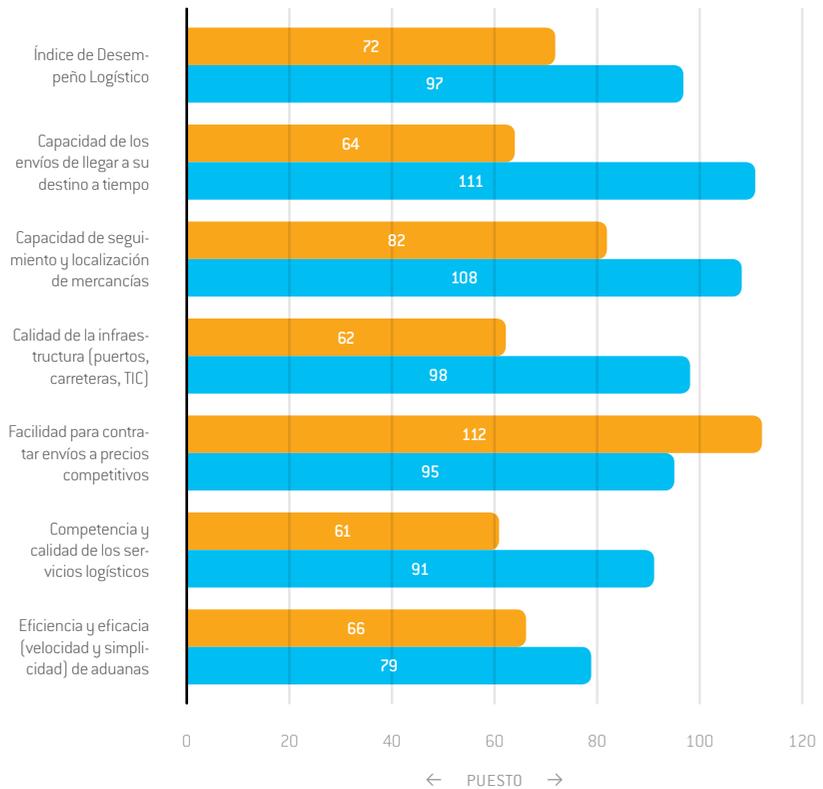


Notas: 1. Posición entre 155 países en 2010; 2. Posición entre 160 países en 2014. Fuente: Banco Mundial.

### EL BAJO DESEMPEÑO LOGÍSTICO SE DEBE A DIVERSOS FACTORES MÁS ALLÁ DE LOS REZAGOS EN INFRAESTRUCTURA

Gráfico 2. Colombia: Índice de Desempeño Logístico y sus componentes, 2010-2014

- Puesto 2010
- Puesto 2014

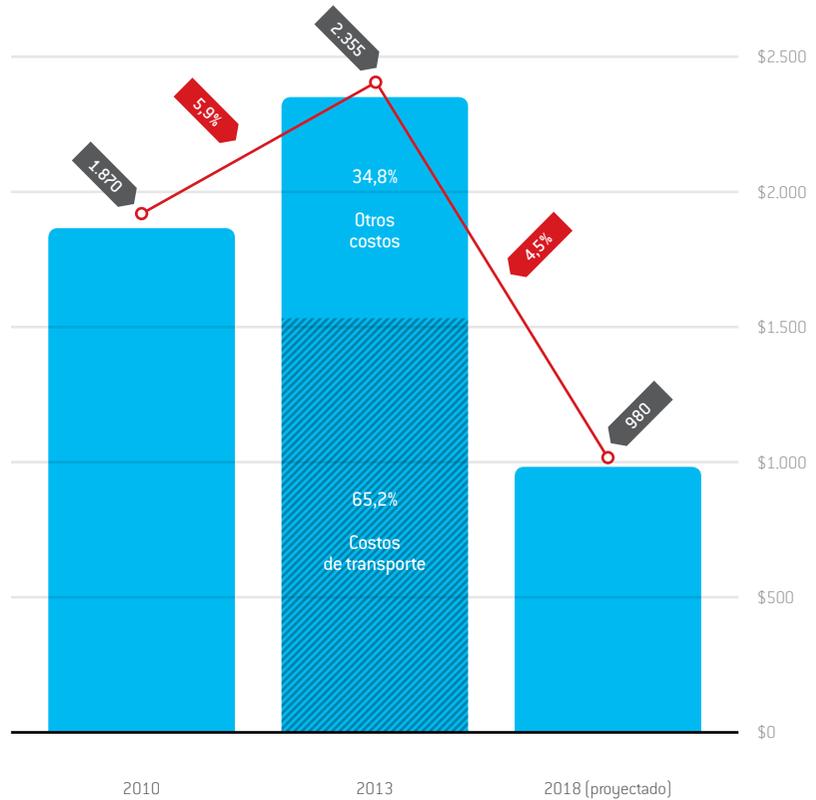


Notas: 1. Posición entre 155 países en 2010; 2. Posición entre 160 países en 2014. Fuente: Banco Mundial.



PARA ALCANZAR EN 2032 LOS COSTOS DE EXPORTACIÓN QUE HOY TIENE CHILE, EL PAÍS DEBE REDUCIRLOS EN PROMEDIO 4,5% POR AÑO ENTRE 2014 Y 2018

Gráfico 3. Costos de exportar una mercancía en Colombia, 2013 (US\$ por contenedor).

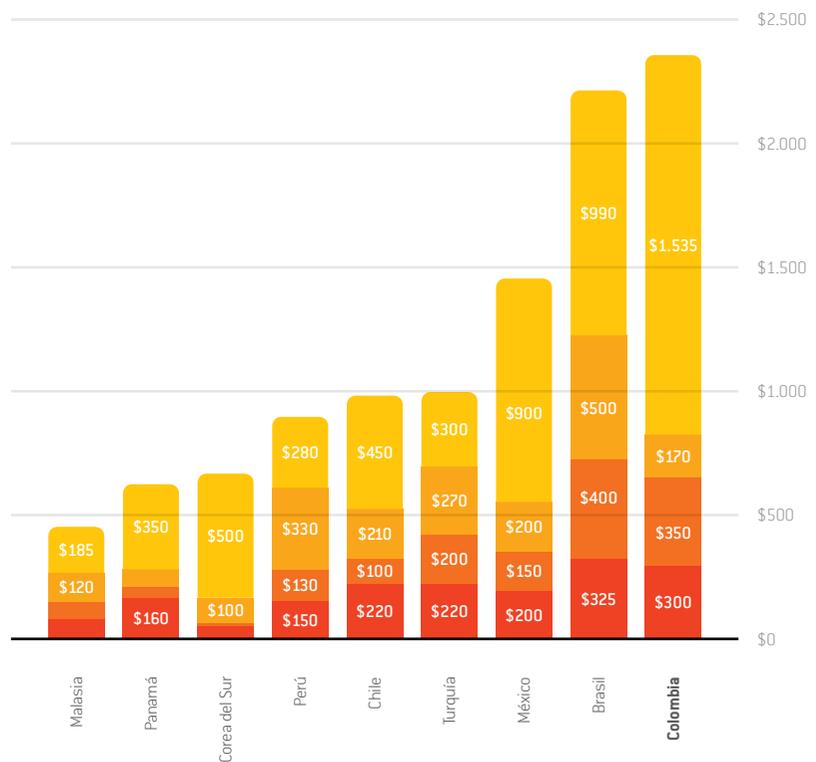


Fuente: Doing Business. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

COLOMBIA TIENE LOS COSTOS DE TRANSPORTE MÁS ELEVADOS CON RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA, SITUACIÓN QUE SE REPLICA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Gráfico 4. Costos de exportar una mercancía, 2013 (US\$ por contenedor).

- Costos de transporte terrestres
- Eficiencia en puertos
- Eficiencia y control en las aduanas
- Preparación de documentos

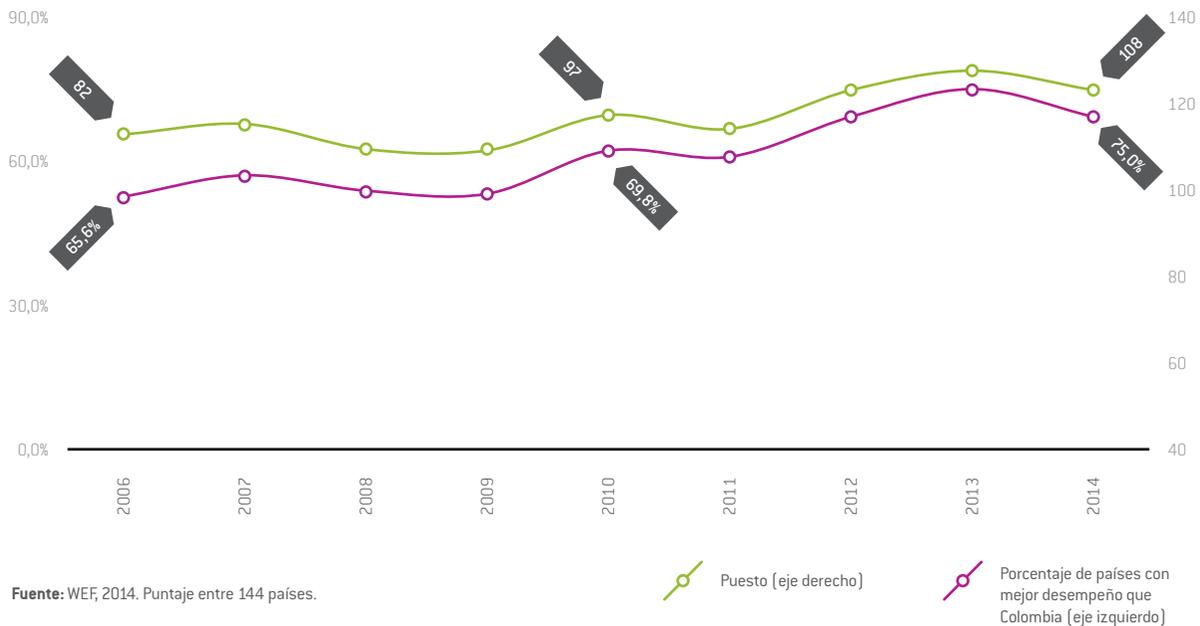


Fuente: Doing Business. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.



LA PERCEPCIÓN DEL PAÍS EN MATERIA DE CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA SE HA DETERIORADO. MIENTRAS EN 2010 EL 69,8% DE LOS PAÍSES ESTABA EN UNA MEJOR POSICIÓN QUE COLOMBIA, HOY LO ESTÁN EL 75%

Gráfico 5. Calidad de la infraestructura: puesto y porcentaje de países con mejor desempeño que Colombia.



Fuente: WEF, 2014. Puntaje entre 144 países.

a Chile –tercer país con los costos más competitivos de América Latina–, se requiere reducir los costos de exportación en más del 58%. En otras palabras, para alcanzar en 2032 los costos de exportación que hoy tiene Chile, Colombia debe reducirlos en promedio 4,5% por año entre 2014 y 2018.

### CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA

Parte del bajo desempeño logístico del país se debe al rezago en materia de infraestructura. De acuerdo con el Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), mientras en el Reporte Global de

Competitividad 2010-2011, 69,8% de los países estaban en una mejor posición que Colombia en materia de calidad de la infraestructura, en el último reporte (2014-2015) este porcentaje se incrementó a 75%, lo que ubica el país en el puesto 108 entre 144 países y en el puesto 13 en el contexto latinoamericano (Gráfico 5).

Si bien se evidencia un deterioro en materia de calidad de la infraestructura del país frente a referentes internacionales, lo cierto es que durante el período 2010-2014 se han realizado distintos esfuerzos para contrarrestar dicho rezago. Uno de ellos está relacionado con

mayores recursos dirigidos a este sector. Entre 2010 y 2013 la inversión en infraestructura de transporte se incrementó en más de 13% en promedio anual, llegando en 2013 a representar 2,8% del PIB<sup>2</sup>, de los cuales 2,1% del PIB [alrededor de \$14 billones] correspondió a inversión pública<sup>3</sup> y 0,7% del PIB, a inversión privada [cerca de \$5,2 billones] (Gráfico 6). De continuar dicha tendencia, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se espera que la inversión en infraestructura de transporte llegue a representar 6% PIB al año 2029.

A pesar de la mayor inversión y de otros esfuerzos –tales como el fortale-

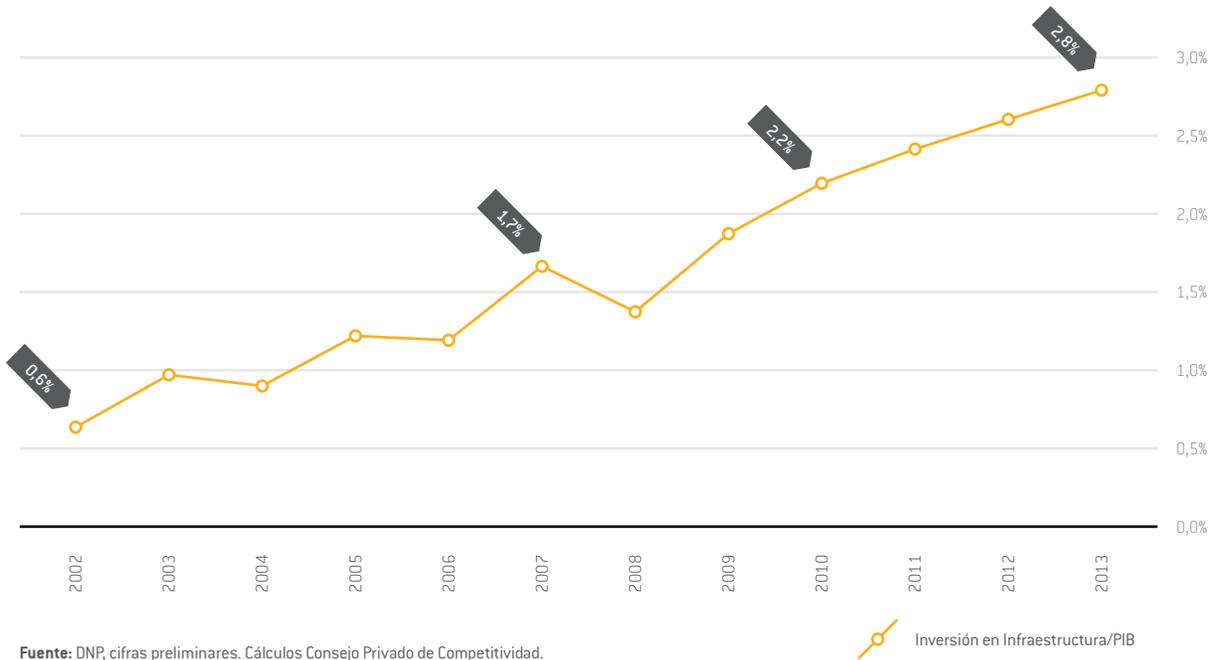
2. Durante los últimos 20 años la inversión en infraestructura no había superado 1% del PIB anual.

3. La inversión pública comprende inversión del Presupuesto General de la Nación, inversión de los departamentos, aportes del Sistema General de Regalías y recursos del Fondo de Adaptación.



## DURANTE 2013 LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE LLEGÓ A REPRESENTAR 2,8% DEL PIB

Gráfico 6. Inversión en infraestructura de transporte como porcentaje del PIB.



Fuente: DNP, cifras preliminares. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

cimiento institucional<sup>4</sup>, la expedición de la Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) y la Ley de Infraestructura (Ley 1682 de 2013)—, el atraso en la implementación de proyectos de infraestructura es evidente. Para el período 2010-2014, el Gobierno se propuso metas, muchas de las cuales no podrá cumplir. En materia de red vial, se trazó tener a través de concesiones más de 840 kilómetros nuevos de dobles calzadas en

operación y a 30 de junio de 2014 tan sólo 56% estaba listo<sup>5</sup>.

En otros modos de transporte la situación es parecida. En el tema férreo, por ejemplo, se han ensayado diversos modelos de gestión para ofrecer un servicio de acceso público y todos han fracasado, en contraste con las líneas desarrolladas y explotadas por los dueños de la carga (Roda y Perdomo, 2011)<sup>6</sup>. Durante los últimos cuatro años, el Gobierno se trazó

concesionar en tres fases 1.154 kilómetros de la red férrea y el avance es de 0%<sup>7</sup>. A la fecha de cierre de este Informe sólo se habían adjudicado dos proyectos de obra pública de rehabilitación de corto plazo, correspondientes a la fase uno, mientras que para las fases dos y tres—que se planean impulsar por concesiones—no se tiene un panorama claro de contratación.

En materia fluvial el progreso tampoco ha sido el esperado. El Gobierno se

4. En materia de fortalecimiento institucional se destacan la creación del Viceministerio de Infraestructura, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la nueva Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) y la Comisión Intersectorial de Infraestructura.

5. Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>. Consulta realizada el 17 de septiembre de 2014.

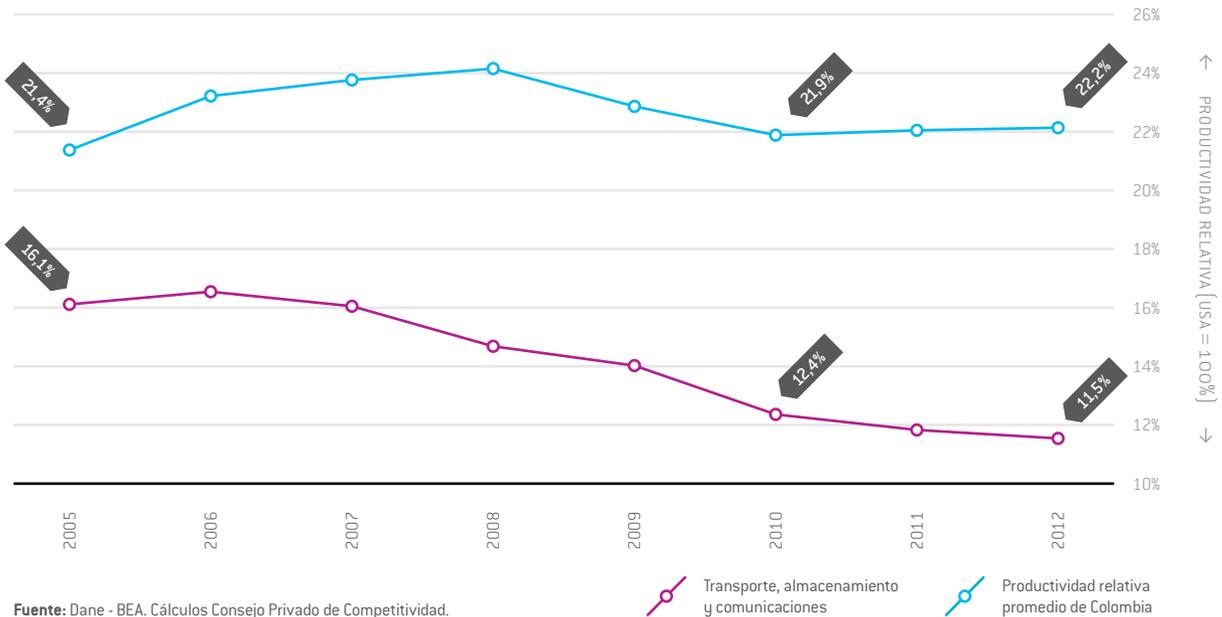
6. De acuerdo con Roda y Perdomo (2011), las líneas férreas del Cerrejón y nuevo Fenoco operan eficientemente y movilizan más de 60 millones de toneladas de carbón al año en la región caribe.

7. Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>. Consulta realizada el 17 de septiembre de 2014.



## LA PRODUCTIVIDAD LABORAL DEL SECTOR TRANSPORTE EN COLOMBIA NO SUPERÓ EL 17% DE LA PRODUCTIVIDAD DEL MISMO SECTOR EN ESTADOS UNIDOS

Gráfico 7. Productividad laboral relativa de Colombia frente a Estados Unidos (EEUU=100%), 2005-2012.



Fuente: Dane - BEA. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

propuso transportar seis millones de toneladas por el río Magdalena y hasta ahora sólo se transportan 2,43 millones<sup>8</sup>. Con respecto a la navegabilidad de este río, se resalta la reciente adjudicación por parte de Cormagdalena para su recuperación a lo largo de 908 kilómetros.

### OTROS CUELLOS DE BOTELLA QUE AFECTAN EL DESEMPEÑO LOGÍSTICO

Como se comentó al inicio, los retrasos en infraestructura y la baja calidad de la misma no son los únicos factores que explican el bajo desempeño y los altos costos lo-

gísticos. Esta situación también se debe a otros cuellos de botella cuyo abordaje en el corto plazo podría traer grandes beneficios para la competitividad logística del país.

### Falta de competitividad del sector de transporte de carga

La carencia de un sector de transporte y de una cadena logística que preste servicios competitivos es otra de las grandes restricciones que afectan el desempeño logístico del país. Esta situación se evidencia en la productividad laboral del sector, la cual es bastante baja en el

contexto internacional, además que se ha deteriorado durante los últimos años. Entre 2005 y 2012, la productividad relativa del sector de transporte en Colombia no superó el 17% de la productividad del mismo sector en Estados Unidos<sup>9</sup>. Así mismo, durante estos años, la productividad del sector transporte fue inferior a la del promedio del país (Gráfico 7).

Distintos factores explican esta falta de competitividad, muchos de los cuales son de carácter regulatorio. Por ejemplo, en la actualidad el parque automotor está congelado, y su renovación está sujeta a la desintegración –uno a uno– de camio-

8. Ibíd.

9. Se entiende por productividad laboral relativa la productividad laboral del sector de transporte de Colombia (PIB del sector/número de trabajadores) como porcentaje de la productividad laboral del mismo sector en Estados Unidos.



nes viejos (Conpes 3759/2013); existe un esquema de libertad vigilada (Decretos 2092/2011 y 2228/2013) que –además de tener una reglamentación completa– permite la intervención del Gobierno cuando los fletes están por debajo de los costos eficientes de operación y genera una carga transaccional importante a los actores de este mercado –generadores, empresas de transporte y transportistas<sup>10</sup>; el uso de vehículos de carga extralarga sólo está permitido con autorizaciones especiales; aún no se ha reglamentado la vida máxima de vehículos de carga, entre otros<sup>11</sup>.

Así mismo, el sector se caracteriza por ser altamente informal, lo que implica bajos estándares en la prestación de servicio<sup>12</sup>. A su vez, las compañías de transporte adolecen de verdaderos esquemas de gestión<sup>13</sup>. Adicionalmente, existen fallencias en materia de capital humano y no hay una agenda de ciencia, tecnología e innovación contundente para el sector.

Igualmente, existe poca coordinación de mediano plazo entre generadores y transportadores, lo que incrementa los costos de transporte<sup>14</sup>. Esto lleva a que se originen prolongados tiempos de carga y descargue de mercancías tanto en puertos como en el punto de generación de la carga. De acuerdo con el Ministerio de Transporte (Mintransporte), estas demoras, en promedio, representan más de la mitad de los tiempos en carretera para muchos tramos origen-destino<sup>15</sup> (Gráfico 8). Así mismo, el uso de herramientas para la optimización logística es aún escaso.

#### **Ausencia de transporte multimodal y carencia de plataformas logísticas**

Los elevados costos de transporte y, por consiguiente, el bajo desempeño logístico son consecuencia también de la no utilización de diferentes modos de transporte<sup>16</sup>. Si bien el transporte por carretera tiene muchas ventajas –como la facilidad

de desplazarse puerta a puerta, la flexibilidad en las frecuencias y los menores tiempos de transporte para recorridos largos–, otros modos constituyen medios de transporte más eficientes. Mientras transportar una tonelada en camión cuesta en promedio US\$0,91 por kilómetro, por ferrocarril y río cuesta US\$0,055 y US\$0,041, respectivamente (Roda y Perdomo, 2011)<sup>17</sup>.

De otro lado, después de ocho años de haberse lanzado la Política Nacional Logística –Conpes 3547 de 2008–, los avances en su implementación son pocos, en particular con respecto a la construcción de plataformas logísticas. Si bien ya se cuenta con algunos estudios<sup>18</sup>, aún no existe la primera plataforma logística.

#### **Falta de eficiencia en trámites de comercio exterior y en puertos**

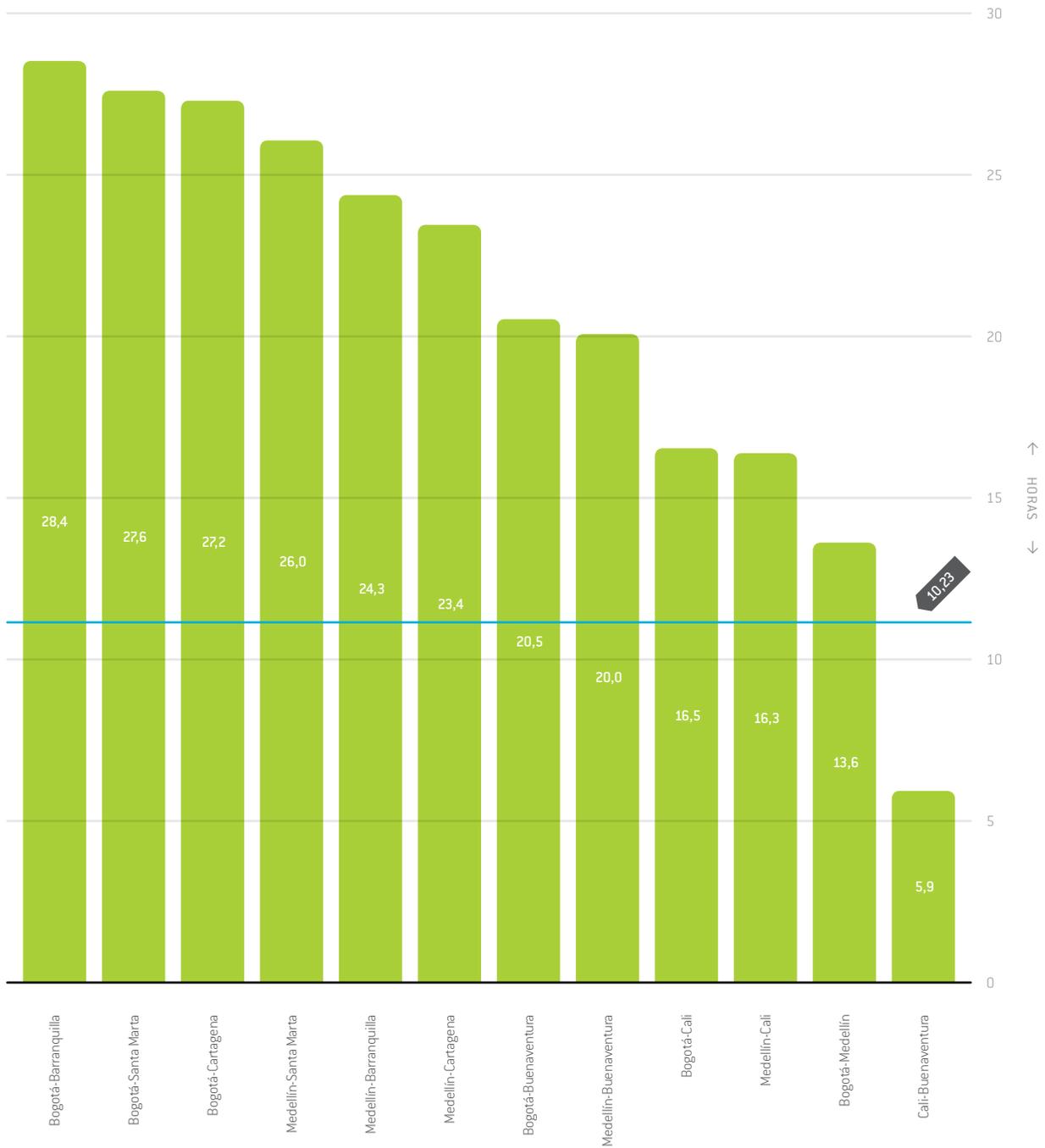
El bajo desempeño logístico también se debe a la falta de eficiencia en trámites de

- 
10. El Mintransporte argumenta que se requiere implementar esta libertad vigilada con posibilidades de intervención en el mercado en la medida en que existen prácticas desleales a la libre competencia que afectan el eslabón más débil de la cadena: el camionero. Si bien el Consejo Privado de Competitividad está de acuerdo con que se sancione cualquier violación de la libre competencia, considera que no existe ninguna circunstancia microeconómica excepcional en el mercado de transporte de carga que justifique este esquema. Más aún, la Superintendencia de Industria y Comercio ya conceptuó que esta regulación no está en línea con la política de competencia del país, concepto realizado de acuerdo con el Decreto 2897 de 2010, que establece la obligatoriedad de consultar a esta entidad acerca de la incidencia sobre la libre competencia de cualquier proyecto de regulación que se desee expedir.
  11. Para mayor detalle, ver Informes de Competitividad 2013–2014 y 2012–2013.
  12. De acuerdo con el Mintransporte, aproximadamente 1,2 millones de empleos en este sector son informales.
  13. Para mayor detalle, ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014.
  14. Además de los costos de espera en puertos, muchas veces los camiones deben permanecer un tiempo considerable en ellos para conseguir carga de regreso –se ha estimado que un camión puede estar entre dos y tres días en puerto consiguiendo carga (Roda y Perdomo, 2011). De hecho, en ocasiones regresan vacíos, lo que eleva aún más los costos de transporte.
  15. Esta situación se acentúa para ciertos tramos. Por ejemplo, el tiempo de carga y descargue de mercancías es casi el doble del tiempo que gasta un camión entre Cali y Buenaventura.
  16. En Colombia 73,2% de la carga se realiza por carretera y 25,5% de la misma por modo férreo –del cual 99,9% corresponde a carbón. Fuente: Mintransporte, Transporte en cifras versión 2013.
  17. Un estudio del Banco Mundial que analizó la competitividad de tres medios de transporte para Colombia –carreteras, carrileras y ríos– concluyó que bajo el supuesto de que todos los casos tuvieran acceso a terminales marítimos, la vía férrea sería la más competitiva, seguida de la fluvial. Quitándoles el acceso directo a los terminales marítimos –como es el caso real en Barranquilla y Cartagena para el ferrocarril y en Santa Marta para el modo fluvial–, dicho estudio concluye que las carreteras serían la ruta más efectiva a nivel de costos. Sin embargo, se identificó que para distancias intermedias el medio más apropiado es el ferrocarril, mientras que para distancia de más de 700 kilómetros, el transporte fluvial es la mejor opción.
  18. Para las plataformas de Buenaventura, Barrancabermeja, Puerto Salgar-La Dorada y Eje Cafetero.



## LOS PROLONGADOS TIEMPOS DE CARGUE Y DESCARGUE DE MERCANCÍAS REPRESENTAN EN PROMEDIO MÁS DE LA MITAD DE LOS TIEMPOS EN CARRETERA PARA MUCHOS TRAMOS ORIGEN-DESTINO

Gráfico 8. Tiempos de recorrido vs. tiempos de cargue y descargue.



Nota: El tiempo total origen-destino equivale al tiempo recorrido y al tiempo de cargue y descargue. Fuente: Ministerio de Transporte.



Tiempo recorrido



Horas promedio de cargue y descargue



comercio exterior y en puertos. Por ejemplo, más allá de los costos de transporte, los elevados costos de exportación son el resultado, en parte, de los altos costos en que deben incurrir los empresarios por las ineficiencias en las aduanas y en la documentación exigida para los trámites. De acuerdo con el *Doing Business 2014*, en el contexto latinoamericano y con respecto a países de referencia, Colombia registra los mayores costos en procedimientos aduaneros (ver Gráfico 4).

Las demoras en los puertos también generan sobrecostos en los productos. Se ha estimado que el tiempo de servicio, en promedio, en los principales puertos es de nueve horas, lo que implica un costo adicional de alrededor de US\$0,69 por tonelada (DNP y Banco Mundial, 2012).

Esta situación se debe a distintas razones. Por ejemplo, aunque la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) ha agilizado las autorizaciones y ha facilitado los trámites<sup>19</sup>, el proceso de inspección simultánea no se ha implementado completamente —sólo se usa para la exportación de carga contenerizada<sup>20</sup>.

Otra falencia que explica estas demoras en puerto es la carencia de equipos adecuados que faciliten la inspección no intrusiva (*scanners*). Adicionalmente, aún se encuentra pendiente la modifica-

ción del Estatuto Aduanero, el cual se espera ayude a facilitar algunas de estas y otras restricciones<sup>21</sup>.

## RECOMENDACIONES

### FORTALECER LA INFRAESTRUCTURA

Con el fin facilitar y viabilizar la construcción y el mantenimiento de proyectos de infraestructura, el Consejo Privado de Competitividad, en el *Informe Nacional de Competitividad 2013–2014*, recomendó aprobar el proyecto de Ley de Infraestructura, el cual en efecto fue expedido mediante la Ley 1682 de 2013<sup>22</sup>.

Si bien ya se cuenta con gran parte de la reglamentación de dicha Ley —como la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte para asegurar la multimodalidad, los lineamientos para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica para el país, la creación de la Unidad de Planeación del Sector Transporte y de la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y el decreto sobre licencias ambientales—, a la fecha de cierre de este informe estaba pendiente por reglamentar artículos claves como el establecimiento de una metodología de avalúos<sup>23</sup>, en-

tre otros. Por lo tanto, se recomienda la reglamentación total de la Ley 1682 de 2013 y su implementación.

Ahora bien, la Ley de Infraestructura no es suficiente para agilizar la implementación de los proyectos. Es fundamental el establecimiento de un procedimiento claro, expedito y equilibrado en materia de consultas previas, que permita el rápido desarrollo de los proyectos de infraestructura. Si bien el *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014* propuso reglamentar dicho proceso antes de agosto de 2014, hasta el momento no hay avances al respecto. Se conoce que el Ministerio del Interior (Mininterior) se encuentra trabajando en un borrador de proyecto de ley sobre consultas previas, por lo que se recomienda que en éste se incluya el desarrollo de una herramienta de información sobre la ubicación de las comunidades ancestrales y su utilización como única fuente para determinar los sujetos legitimados a participar en consultas. Además, dicho proyecto de ley deberá incluir la definición de compensaciones a comunidades.

Es clave también acelerar el cumplimiento de la agenda establecida por el programa de cuarta generación de concesiones. A la fecha de cierre de este Informe se había adjudicado 77,8% de los proyectos de la primera ola.

- 
19. Por ejemplo, el tiempo promedio para la aprobación de registros de importación entre 2012 y 2014 se redujo en más de 95%. Actualmente, estos registros se aprueban aproximadamente en 15 minutos. Así mismo, se han incorporado nuevos servicios, como operaciones de aduanas diferentes y solicitudes con ingreso parcial de contenedores a puerto.
  20. En los puertos de Buenaventura, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta —terminales marítimos donde aplica dicho procedimiento—, los tiempos de inspección han pasado en promedio de tres a un día para carga contenerizada.
  21. Para mayor detalle, ver *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*.
  22. Dentro de los principales cambios introducidos por dicha Ley se destacan: mayores exigencias de planeación de los proyectos desde su etapa de estructuración; aclaraciones en materia de predios, licencias ambientales, redes y permisos mineros; reglas unificadas para los proyectos de infraestructura de transporte, e introducción de facultades para crear la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y la Unidad de Planeación del Sector Transporte.
  23. De acuerdo con la Ley 1682 de 2013, para la adquisición o expropiación de inmuebles requeridos en proyectos de infraestructura de transporte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) tendrá como función adoptar las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que se deben aplicar en la elaboración de los avalúos comerciales y su actualización.



Más allá de la implementación de esta agenda 4G, es necesario contar con una planeación continua que permita identificar nuevos corredores estratégicos e ir planificando los proyectos con base en estos. Por lo tanto, es clave la pronta implementación del Decreto 946 de 2014, mediante el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte. Se recomienda que dicha Unidad siga avanzando hacia la construcción de un Plan Maestro de Transporte de largo plazo, junto con un modelo que garantice la eficiencia del gasto y una fórmula que permita evaluar el costo-beneficio de cada una de las obras<sup>24</sup>. Adicionalmente, es importante crear espacios de coordinación entre los sectores público, privado y la academia, que permitan generar una planeación participativa. En este sentido, se propone que esta Unidad establezca una junta asesora externa que contribuya con su experticia y su visión de futuro a una mejor planeación de obras de infraestructura<sup>25</sup>.

Con respecto al tema portuario, es clave continuar con las obras y la adecua-

ción de canales de acceso<sup>26</sup> y garantizar que estos soporten la nueva generación de buques de mayor capacidad (Post–Panamax). Igualmente, es clave trazar y ejecutar un plan que articule los flujos de acceso a los puertos, para lo cual se recomienda que dicha competencia esté a cargo de la Nación.

Así mismo, es clave continuar con la modernización de aeropuertos<sup>27</sup>. En particular, con respecto al aeropuerto El Dorado, es necesario cumplir con la implementación de su Plan Maestro, de manera que se puedan solucionar los problemas de capacidad que tendrá el aeropuerto en el mediano plazo<sup>28</sup>. Igualmente, es necesario continuar con la incorporación de tecnología de aeronavegación y radioayudas que permita extender los horarios de operación y ofrecer mayor cobertura. También se requiere aumentar el número de sitios donde se ubican las aeronaves para el embarque y el desembarque, optimizar el acceso a los mismos, y construir nuevas calles de rodaje y par-

queaderos. Adicionalmente, es prioritaria la modificación de la licencia ambiental que regula el tema de ruido, la cual limita la operación de la pista sur.

Igualmente, es fundamental seguir estimulando la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura. Si bien se han reducido los riesgos financieros en construcción, operación y mantenimiento<sup>29</sup>, existen otros riesgos –como las demoras en las consultas a comunidades, las licencias ambientales y la inestabilidad jurídica y tributaria– que hacen que la rentabilidad pueda no ser tan atractiva. Por lo tanto, es clave ofrecer una remuneración apropiada que cubra dichos riesgos a fin de garantizar la viabilidad de los proyectos. Así mismo, es fundamental atraer la participación de inversionistas institucionales, para lo cual se requiere que las potenciales emisiones de bonos para financiar proyectos de infraestructura satisfagan los requerimientos de este tipo de inversionistas<sup>30</sup>. Igualmente, es primordial

- 
24. Esto con base en el documento Plan Maestro de Transporte 2010-2032 de octubre de 2010, elaborado bajo la coordinación del DNP, el Mintransporte y el BID.
  25. Esta junta asesora externa funcionaría de forma análoga a como interactúa el Transportation Research Board con los responsables de la agenda de infraestructura en Estados Unidos.
  26. Para 2010-2014 el Gobierno nacional se propuso realizar obras de mantenimiento y profundización en los canales de acceso de Buenaventura, Cartagena, Tumaco, Barranquilla y San Andrés, las cuales a diciembre de 2013 mostraban un avance de 83,3%. Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>. Consulta realizada el 17 de septiembre de 2014.
  27. Durante el período 2013-2014 el Gobierno nacional se propuso avanzar en la modernización de aeropuertos, la cual a junio de 2014, se había logrado cumplir en 81,7%. Esta modernización corresponde a los aeropuertos de Barranquilla, Cartagena, San Andrés, Rionegro, Medellín, Carepa, Quibdó, Montería, Riohacha, Santa Marta, Valledupar, Bucaramanga, Barrancabermeja y Cúcuta. Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>. Consulta realizada el 17 de septiembre de 2014.
  28. Se estima que la capacidad de dicho aeropuerto en el mediano plazo será insuficiente. De acuerdo con la reciente actualización del Plan Maestro, se prevé un crecimiento anual en el flujo de pasajeros superior a 7% hasta 2016 y entre 3% y 4% en promedio por año hasta 2041. Algo similar sucede con el tráfico de carga y con el número de operaciones, los cuales se esperan crezcan anualmente en promedio en más de 4% y 5%, respectivamente, hasta 2041.
  29. Los productos como los créditos *senior* y subordinados, junto a garantías de liquidez que ofrece la FDN, tienen el propósito de reducir estos riesgos. Adicionalmente, el Gobierno, a través del Banco Agrario, ofrece crédito para la financiación de proyectos 4G a menores tasas de interés.
  30. Los bonos de infraestructura son instrumentos financieros emitidos por las sociedades concesionarias con el fin de conseguir, a través del mercado de capitales, grandes volúmenes de recursos a plazos coherentes con la duración de estos proyectos. Para atraer inversionistas institucionales, es necesario mitigar los riesgos sobre los ingresos futuros. Una forma de hacerlo es a través de compañías de seguros internacionales (*monoliners*) o por entidades multilaterales, las cuales deben garantizar en el 100% la inversión, de manera que el riesgo del emisor sea sustituido por el de la entidad garante. Otra forma puede ser a través de un seguro del Estado, cuyo riesgo es asumido por el Estado. Para mayor detalle, ver Cámara Colombiana de la Infraestructura (2013).



continuar incentivando la participación del sector privado en la estructuración y presentación de proyectos de infraestructura de transporte ante el Gobierno nacional y los gobiernos locales.

### **CONVERTIR EL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA EN UN SECTOR DE TALLA MUNDIAL**

En reiteradas ocasiones el Consejo Privado de Competitividad ha señalado la importancia de contar con un sector de transporte de carga que preste servicios de talla mundial. Dado que la productividad de muchos de los sectores de la economía depende de este sector, incrementar su competitividad implicaría mejorar la competitividad del país.

A finales de 2013 se aprobó el documento Conpes 3779, que dio concepto favorable a la suscripción de un préstamo con el BID por un valor de US\$15 millones, dirigido en parte a la modernización del sector de transporte carga<sup>31</sup>. Si bien estos recursos son claves para fortalecer dicho sector, es fundamental que su uso implique el establecimiento de una agenda integral para convertir este sector en un sector que preste servicios de talla mundial. Dicha agenda deberá involucrar acciones concretas en materia de ajustes normativos y de regulación; fortalecimiento del capital humano; formalización del sector; coordinación entre

generadores y transportistas; provisión de infraestructura específica; utilización de TIC en el sector (e.g. peajes electrónicos, herramientas para el seguimiento y localización de las mercancías); identificación e implementación de una agenda de ciencia, tecnología e innovación, entre otros aspectos<sup>32</sup>.

El diseño y la implementación de una agenda de este tipo requieren de un esfuerzo conjunto entre actores públicos y privados. En particular, esta agenda debería ser liderada por el Mintransporte, con el apoyo de una serie de entidades en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCel). En este sentido, dado que el SNCel ya cuenta con el Comité Nacional de Logística, se recomienda reactivarlo y utilizarlo para coordinar esta agenda. Se requiere que este Comité sirva de espacio de articulación entre actores públicos y privados relevantes, con el propósito de garantizar el cumplimiento del plan de acción de dicha agenda. Así mismo, es necesario que desde este Comité también se realice seguimiento continuo a la implementación de toda la Política Nacional de Logística y se dé solución a todos los cuellos de botella que afectan el buen desempeño logístico del país.

El Programa de Transformación Productiva (PTP) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) cuenta con una metodología establecida para convertir ciertos sectores en sectores de

talla mundial, razón por la cual se considera que esta puede ser aplicable al sector de carga. Tal como se recomendó en el *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*, es clave transferir dicha metodología al Mintransporte para que sea este el encargado de coordinar la elaboración y la implementación de un plan de negocios que busque elevar la competitividad del sector. Infortunadamente, esta recomendación sigue sin ser acogida.

El diseño de esta agenda no debe comenzar de cero. Existen distintos estudios que analizan el sector de transporte de carga en Colombia, por lo que habría que recopilarlos y, a partir de un diagnóstico completo, establecer un plan de acción que dé solución de manera integral a las necesidades de competitividad y eficiencia del sector.

Es importante destacar que el Consejo Privado de Competitividad ha realizado consultas con diferentes actores privados –tanto del sector generador, como del sector transporte– que tendrían que participar en una agenda de este estilo, y en todos los casos parecería existir unanimidad sobre la necesidad de implementarla, y voluntad y compromiso para participar e invertir recursos en el desarrollo de esta.

En materia regulatoria, dicho plan de negocios deberá apuntar a tener una normatividad moderna que esté en línea con una visión competitiva del sector. Esta agenda debe contemplar la eliminación de

- 
31. El objetivo principal del Conpes 3779 es apoyar la implementación de la Política Nacional Logística y el fortalecimiento del comercio interno y externo. Dicho Conpes se enmarca dentro de dos componentes: i) consolidación y articulación del Comité Nacional de Logística (CNL) –diseño conceptual y desarrollo de los Ejes de Actuación del mismo–, y ii) apoyo en la implementación de la Política Nacional de Transporte de Carga –componente que incluye la modernización del transporte de carga.
  32. De acuerdo con el Mintransporte, el Conpes 3759 de 2013 ya determina una agenda integral para la modernización del sector transporte. Sin embargo, este documento de política sólo define ciertas condiciones para la prestación del servicio, establece unos estándares para los mismos y dicta lineamientos de política para la renovación del parque automotor –con una serie de regulaciones que incluso podrían atentar contra la competitividad del sector. Como se señaló, una agenda como la que propone el Consejo Privado de Competitividad va mucho más allá de estos lineamientos de política.



ciertas regulaciones que vienen limitando la competitividad del sector. En particular, las relacionadas con el congelamiento del parque automotor, el establecimiento del esquema de libertad vigilada para el transporte de carga y la limitación al uso de vehículos combinados de carga de alto rendimiento (bitrenes), por ejemplo.

Con respecto al congelamiento del parque automotor, no tiene sentido sujetar su incremento a salidas *pari passu* de vehículos en circulación, en particular, cuando la mayor inserción de Colombia en la economía mundial hace prever un incremento sustancial en la movilización de carga. Por lo tanto, es prioritaria la eliminación de este tipo de condiciones que restringen el ingreso de nuevos vehículos al parque automotor, de manera que la oferta se ajuste de forma flexible a las condiciones de demanda.

Cabe resaltar que entre enero y junio de 2014 se desintegró más del 50% de los vehículos programados durante el año, aunque el reconocimiento económico sólo se entregó al 15% de estos. Lo que aún no se ha reglamentado, a pesar de haber sido incluido en el Conpes 3759 de 2013, es el establecimiento de un plazo máximo de vida útil para los camiones. Aunque a la fecha de cierre de este Informe ya se cuenta con un proyecto de decreto que fijará la edad máxima de los nuevos vehículos de carga, es urgente reglamentarla para los vehículos antiguos, que son los que actualmente podrían estar generando mayores externalidades negativas —como problemas de seguri-

dad vial y de la carga, congestión en los corredores viales y daño al medio ambiente—, incrementando los costos de transporte y reduciendo la calidad del servicio prestado. Adicionalmente, es clave continuar con el fortalecimiento de los controles para la revisión técnico-mecánica, los cuales son un mecanismo para presionar la salida de camiones viejos.

En cuanto al establecimiento del esquema de libertad vigilada para el transporte de carga, si bien es clave contar con costos de referencia como los que arroja el Sistema de Información de Costos Eficientes (SICE) del Mintransporte, la reglamentación que existe en la actualidad no es clara y genera diversas interpretaciones. A la fecha de cierre de este informe se conoce que existe un proyecto de resolución que reglamenta la metodología para el monitoreo de fletes y fija unos criterios para determinar los costos eficientes de operación, lo que incorpora temas relacionados directamente con estrategias de eficiencia requeridas por el sector. Sin embargo, este proyecto de resolución mantiene la posibilidad de intervención del Ministerio y el establecimiento de sanciones por parte de entes de control si el costo del flete se encuentra por debajo de los costos eficientes de operación, lo que claramente va en contra de la competitividad del sector. Adicionalmente, este proyecto establecería la metodología para que el sector generador reporte información en el Registro Nacional de Carga, lo que implicaría nuevos trámites para el sector privado.

Igualmente, es necesario permitir la entrada al mercado de vehículos combinados de carga de alto rendimiento, los cuales cuentan con mayor capacidad de transporte y son utilizados en otros países desde hace muchos años, generando reducciones importantes en sus costos logísticos<sup>33</sup>. Lo anterior sin comprometer el buen estado de la malla vial y la seguridad de las carreteras. Por lo tanto, se recomienda actualizar la regulación de tipologías de vehículos de manera que se deje de hablar de peso bruto y se tenga en cuenta la distribución de la carga de acuerdo con los ejes del vehículo<sup>34</sup>. Esto permitirá reducir los costos logísticos de la carga transportada y, adicionalmente, será beneficioso en materia ambiental.

Un avance en 2013 en materia regulatoria fue la definición del estándar tecnológico que va a adoptar el país para el recaudo a través de peajes electrónicos —Decreto 2846. En la actualidad, el Mintransporte se encuentra compartiendo información sobre la elección del estándar y trabajando con los concesionarios actuales sobre el proceso de unificación tecnológica, a fin de que estos puedan comprar los *hardwares* y *softwares* compatibles. Por lo tanto, se recomienda agilizar la implementación de dicho mecanismo, que se ha previsto que empiece a operar entre 2015-2016. Contar con un sistema de peajes electrónicos permitirá reducir los tiempos muertos y los costos de combustible, así como el riesgo de administración de altas sumas de dinero en carretera por parte de los conductores de vehículos de carga<sup>35</sup>.

33. Para mayor detalle, ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014.

34. Está comprobado que en la medida en que se incorporan más ejes a un vehículo, el peso se distribuye y genera menos daño al pavimento.

35. De acuerdo con la ANDI, los tiempos muertos en el pago de peajes son considerables dado el gran número en el país. Si se tiene en cuenta que en promedio por cada peaje un vehículo de carga pesada se demora 10 minutos, se estima que en rutas como Bogotá-Cartagena y Bogotá-Santa Marta la espera puede alcanzar hasta dos y tres horas, respectivamente (ANDI, 2012).



De otro lado, es clave el establecimiento de esquemas de gestión por parte de las empresas de transporte. Para esto se recomienda buscar mecanismos que lleven hacia la profesionalización de los transportadores. Lo anterior implica la implementación de acciones como la formación de un recurso humano especializado; bancarización y afiliación a la seguridad social para los transportadores, implementación de esquemas de transporte 24 horas –es decir, dos conductores por vehículo–, instalación de GPS unificados y de rastreo, entre otros.

Esta agenda no puede recaer sólo en manos de los actores públicos y del sector transportador. El sector generador juega un papel muy importante en el desarrollo de la misma. Por lo tanto, es fundamental la coordinación entre generadores y transportadores de manera que se determinen esquemas de planeación logística de mediano plazo que redunden en menores costos logísticos. Así mismo, la definición de estándares de calidad mínimos para la prestación del servicio de carga y el establecimiento de procedimientos especiales para atender al transportador en los sitios de cargue y descargue, entre otros, son elementos que requerirán de un trabajo conjunto entre el sector transportador y el generador. Más aún, las empresas generadoras también podrían implementar esquemas de desarrollo de proveedores de servicios lo-

gísticos, buscando incrementos de productividad para ambas partes<sup>36</sup>.

Por último, una experiencia en línea con el propósito de convertir este sector en un sector de talla mundial es la iniciativa *cluster* de servicios logísticos en el Atlántico, coordinada por la Cámara de Comercio de Barranquilla bajo el Programa de Rutas Competitivas de Innpulsa, que busca abordar los principales cuellos de botella que enfrenta el sector a nivel regional (e.g. brechas de capital humano, exceso de trámites, tarifas elevadas, entre otros), además de identificar las restricciones del orden nacional, con el fin de incrementar la competitividad del sector en el departamento. Es clave que una agenda integral a nivel nacional para incrementar la competitividad del sector se apalque en este tipo de iniciativas a nivel local.

#### **DESARROLLAR OTROS MODOS DE TRANSPORTE Y ESTABLECER PLATAFORMAS LOGÍSTICAS**

Además de la infraestructura vial, para mejorar el desempeño logístico del país se requiere el desarrollo y la articulación de otros modos de transporte y la consolidación de zonas especiales para la implementación de las actividades relativas al transporte, la logística y la distribución de mercancías (plataformas logísticas).

Con respecto al desarrollo y la articulación de otros modos de transporte, el Consejo Privado de Competitividad en su *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014* recomendó expedir un documento Conpes que tuviera en cuenta la prioridad de corredores logísticos y la identificación de los cuellos de botella que limitarían la intermodalidad y la multimodalidad<sup>37</sup>. Si bien dicho documento no fue realizado, durante el último año fueron distintos los avances en la materia.

A raíz de la Ley de Infraestructura se expedieron dos decretos sobre el tema. Por un lado, el Decreto 736 de 2014 reglamentó la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte para asegurar la intermodalidad y la multimodalidad y estableció lineamientos específicos para dicha planeación. De otro lado, se expidió el Decreto 1478 de 2014, que fija los lineamientos para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica para el país. Así mismo, el Mintransporte ya cuenta con un Plan Estratégico de Infraestructura Intermodal de Transporte, que identifica específicamente los corredores estructurales, complementarios y de accesibilidad que se requieren en las distintas regiones del país para el desarrollo de los principales corredores logísticos<sup>38</sup>. Adicionalmente, parte del crédito del BID (US\$15 millones – Con-

- 
36. Argos es un ejemplo de este tipo de esquemas. Esta empresa construyó una estrategia para vender y entregar cemento basada en parte en un proceso de formalización y profesionalización de sus transportadores. Este proceso incluyó aspectos como bancarización, eliminación de tiempos largos de espera, capacitaciones, requerimientos de seguridad social, entre otros. Para mayor información, ver [http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2013/05/CPC\\_Compitem20.pdf](http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2013/05/CPC_Compitem20.pdf)
37. Tanto el transporte intermodal como el multimodal emplean dos o más modos de transporte. La diferencia entre el uno y el otro radica en que en el transporte multimodal el movimiento de la carga o de los pasajeros se efectúa bajo un único contrato, documento o proveedor de transporte, mientras que en el transporte intermodal puede haber varios.
38. Para la implementación de este Plan Estratégico se estima una inversión de \$34,6 billones, que equivalen a \$4,4 billones anuales durante ocho años. Se prevé que la implementación de dicho Plan generará un ahorro global en los costos de transporte entre 20% y 25% anual.



pes 3779 de 2013) será utilizado para la eliminación de restricciones que permitan incrementar el nivel de prestación de servicios en los diferentes modos; en particular se ha planteado el desarrollo de estudios y marcos regulatorios para la mejora de la operatividad de los modos férreo y fluvial.

Si bien ambos decretos, la formulación del Plan Estratégico y los mayores recursos son fundamentales para el desarrollo del transporte intermodal y multimodal, es clave la implementación de los mismos. En este sentido, es necesario dar prioridad a los corredores logísticos de importancia estratégica para el país con base en el Plan Estratégico e identificar con claridad los cuellos de botella que limitan el desarrollo de los mismos. Para esto se requiere evaluar la rentabilidad financiera y social, los impactos ambientales y de sostenibilidad, y el desarrollo socio-territorial de los distintos corredores que propone el Plan Estratégico. Por lo tanto, se recomienda establecer acciones concretas que permitan llevarlo a cabo y, a su vez, generar incentivos suficientes que fomenten la integración –o al menos, la articulación– de las empresas de transporte de carga de los diferentes modos.

También es fundamental establecer gerencias de corredores logísticos, que, además de velar por el buen mantenimiento y la ejecución de los corredores, busquen formas más eficientes de transportar la carga utilizando diferentes modos de transporte. Dichas ge-

rencias facilitarían el análisis de temas como la coordinación con los entes territoriales y la regulación eficiente del tránsito durante festividades<sup>39</sup>.

De otro lado, es fundamental la implementación de la Política Nacional Logística (Conpes 3547 de 2008) y, en particular, el establecimiento de plataformas logísticas para mejorar el desempeño logístico del país. Al respecto se resalta que parte de los recursos aprobados en el crédito del BID será destinada para la implementación de dicha política. Es clave que esta implementación no se quede sólo en estudios de prefactibilidad y factibilidad. Si bien ya se conocen los resultados de los primeros estudios –preliminares en el caso de algunas plataformas–, lo cierto es que estos han concluido que la mejor manera de viabilizar estas plataformas es a través de inversión privada. Por lo tanto, es fundamental que se generen los incentivos suficientes para atraer al sector privado a que invierta en el establecimiento de estas plataformas, para lo cual es necesario agilizar los procesos de estructuración y puesta en marcha de estos estudios. Así mismo, para los nuevos proyectos de plataformas logísticas es clave basarse en las nuevas zonas logísticas que establece el Plan Estratégico de Infraestructura Intermodal de Transporte y priorizar estas mismas.

Cabe resaltar que dado el actual contexto social de Buenaventura y la importancia que representa su puerto para la competitividad del país, el Gobierno ha

decidido focalizar todos los esfuerzos de inversión pública en esta plataforma logística<sup>40</sup>. Por lo tanto, se recomienda agilizar su implementación para que antes de 2016 el país pueda contar con la primera plataforma logística. A pesar de que ésta contará con recursos públicos, será la base para la estructuración de las siguientes.

### EFICIENCIA EN LOS TRÁMITES DE COMERCIO EXTERIOR Y EN PUERTOS

El Consejo Privado de Competitividad en su *Informe Nacional de Competitividad 2013–2014* recomendó que para mejorar la eficiencia en los trámites de comercio exterior y en los puertos, se debería agilizar la implementación de las acciones incluidas en la Agenda Nacional de Competitividad (ANC) y en el Comité Nacional de Logística (CNL)<sup>41</sup>. Si bien se ha avanzado, aún existe mucho camino por recorrer en cuanto a estas agendas.

Por ejemplo, con el propósito de rediseñar y optimizar los procesos de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), durante el primer semestre de 2014 se inició la capacitación en un *software* especial a las entidades a cargo de los trámites y a los usuarios de comercio exterior, apuntando a incorporarlo por completo en la plataforma a finales del año –con esto se estima reducir los costos a los usuarios en aproximadamente 20%. Así mismo, a partir de julio de 2014 y por un período de cuatro meses, se inició una prueba piloto

39. Se estima que las restricciones viales en días festivos equivalen a tener paralizado el transporte 87 días en el año. Fuente: ANDI.

40. Estos esfuerzos no sólo implican la construcción de una plataforma, sino que van desde una política de reasentamiento y dotación de vivienda, hasta esfuerzos en materia de alcantarillado, etnoeducación, atención a víctimas, escuelas de justicia, militarización, entre otros. Actualmente se está estructurando un crédito con el cual se espera implementar todo este programa.

41. Ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014.



**Cuadro 1. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Desempeño Logístico: IT&L**

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Reglamentar los artículos pendientes de la Ley de Infraestructura (Ley 1682 de 2013) e implementarla en su totalidad.	Corto	<span style="background-color: #90EE90;"> </span>	Si bien se han implementado muchos artículos de la Ley, al cierre de este informe siguen unos pendientes.	Implementar en su totalidad la Ley de Infraestructura.	Mintransporte, ANI, Minhacienda y DNP.
2	Reglamentar el proceso de consulta previa a comunidades.	Corto	<span style="background-color: #FF0000;"> </span>	A la fecha no se ha reglamentado dicho proceso.	Reglamentar el proceso de consulta previa.	Mininterior.
3	Implementar la agenda de infraestructura incluida en el programa de cuarta generación de concesiones.	Largo	<span style="background-color: #90EE90;"> </span>	x	Adjudicar por lo menos 90% de los proyectos previstos en la primera y segunda ola.	ANI y Mintransporte.
4	Ofrecer una remuneración apropiada que cubra los riesgos de invertir en proyectos de infraestructura de transporte y atraer la participación de inversionistas institucionales.	Mediano	<span style="background-color: #FFD700;"> </span>	Aunque se han reducido los riesgos financieros en la construcción, operación y mantenimiento, existen otros riesgos que hacen que la rentabilidad pueda no ser tan atractiva.	Lograr incrementar la inversión privada en más de 1,3% del PIB.	ANI, FDN, Mintransporte y DNP.
5	Convertir el sector de transporte de carga en un sector de talla mundial.	Largo	<span style="background-color: #FF0000;"> </span>	El año pasado se recomendó transferir la metodología del Programa de Transformación Productiva al Mintransporte para que se encargara de coordinar la elaboración e implementación de un plan de negocios que buscara elevar la competitividad del sector. Así mismo, en materia regulatoria, se recomendó eliminar ciertas regulaciones que vienen limitando la competitividad del sector. Sin embargo, ninguna recomendación fue acogida.	Diseñar e implementar una agenda integral que establezca acciones concretas para elevar la competitividad del sector.	Mintransporte.
					Eliminar regulaciones que vienen limitando la competitividad del sector, tales como el establecimiento del esquema de libertad vigilada, el congelamiento del parque automotor y la limitación al uso de bitrenes.	
					Reglamentar la edad máxima de los vehículos de carga (nuevos y antiguos).	
6	Diseñar e implementar una política de transporte multimodal.	Largo	<span style="background-color: #90EE90;"> </span>	El año pasado se recomendó un documento Conpes que tuviera en cuenta la priorización de corredores logísticos e identificación de los cuellos de botella que limitaran la intermodalidad y multimodalidad. Aunque dicho documento no fue realizado, son distintos los avances en la materia: el Decreto 736/2014 reglamentó la planeación de los proyectos de infraestructura para asegurar la intermodalidad y multimodalidad; y el Decreto 1478/2014 fijó los lineamientos para el establecimiento de corredores logísticos de importancia estratégica para el país.	Implementar el sistema de peajes electrónicos (Decreto 2846/2013).	Mintransporte y DNP.
					Priorizar los corredores logísticos de importancia estratégica para el país con base en el Plan Estratégico de Infraestructura Intermodal de Transporte y establecer acciones concretas que permitan llevarlo a cabo.	
7	Implementar la Política Nacional Logística y atraer al sector privado a que invierta en el establecimiento de plataformas logísticas.	Mediano	<span style="background-color: #FF0000;"> </span>	El año pasado se recomendó agilizar el proceso de estructuración y puesta en marcha de los estudios para las plataformas logísticas de Buenaventura, Barrancabermeja, Puerto Salgar - La Dorada y Eje Cafetero. Aunque ya se conocen los resultados de éstos, aún no se ha estructurado el primero.	Agilizar la implementación de la plataforma de Buenaventura, para que antes de 2016 el país pueda contar con la primera plataforma logística.  Reglamentar y agilizar los procesos de estructuración de las plataformas de Barrancabermeja, Puerto Salgar - La Dorada y Eje Cafetero.	Mintransporte, DNP y ANI.



No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
8	Facilidades en los trámites de comercio exterior y eficiencia en puertos y aeropuertos.	Mediano		La consolidación de la VUCE no está al 100%. La coordinación y unificación de los procesos de inspección sólo está habilitada para la exportación de carga contenerizada. Aún se encuentra en espera la reglamentación e implementación de los scanners. No se ha masificado la figura del Operador Económico Autorizado (OEA).	Implementar el proceso de inspección simultánea para la exportación en todos los tipos de carga. Reglamentar la definición de los scanners e implementación de los mismos. Agilizar la masificación de la figura del OEA.	Presidencia de la República, Mintransporte, DNP, MinCIT y DIAN.
9	Diseñar un plan de inversiones en infraestructura óptimo y coherente de acuerdo con las necesidades de cada región y con base en la planeación de la red nacional.	Largo	x	x	x	Gobiernos departamentales y locales, Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y DNP.
10	Reducir los problemas de congestión vehicular en las áreas urbanas.	Mediano	x	x	Permitir que la Nación tenga competencia para resolver los accesos de la red nacional en las áreas urbanas.	Gobiernos departamentales y locales, Mintransporte y Presidencia de la República.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Avance satisfactorio

Avance con retrasos

Sin avances o retrasos significativos

No aplica

que elimina la carta de responsabilidad que exige la Policía Nacional para la exportación de carga contenerizada, permitiendo el registro completo a través del Sistema de Inspección Simultánea de la VUCE –se espera la extensión de dicho beneficio a todos los exportadores a finales del año. Igualmente, desde agosto de 2014 se puso a disposición de los usuarios 1.300 certificados de firma digital con vigencia anual, previa validación de la existencia de registro electrónico –con esto se estiman ahorros en más de \$200.000 por firma. Aunque estos avances son importantes, la VUCE aún no está totalmente consoli-

dada. Tal es el caso de la coordinación y unificación de los procesos de inspección, los cuales sólo están habilitados para la exportación de carga contenerizada. En el caso de importaciones este procedimiento exige una modificación del estatuto aduanero, el cual aún se encuentra en revisión.

Por lo tanto, se recomienda la implementación de acciones que faciliten la consolidación de la VUCE, la coordinación y unificación de los procesos de inspección y la adecuada operación del servicio 7x24. En particular, con respecto al proceso de inspección simultánea para la exportación, es fundamental que

se extienda a todos los tipos de carga – llenados en puerto, carga suelta y *cross-docking*– y las demás zonas primarias (fronteras y aeropuertos). Así mismo, es prioritario que el proceso de inspección simultánea aplique también para importaciones, para lo cual es necesario acelerar la expedición de un nuevo estatuto aduanero. Igualmente, es fundamental agilizar la masificación de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA).

Por último, si bien se conocen los resultados de la consultoría contratada por el Gobierno nacional que define los estándares para optimizar los procesos de inspección (*scanners*), al cierre de este



informe, la reglamentación no había sido aprobada. Por lo tanto, se recomienda la expedición de esta, así como la pronta implementación de inspección no intrusiva en todas las zonas primarias.

### MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA, EL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA DESDE EL NIVEL LOCAL

Existe una gran heterogeneidad a nivel regional en materia de infraestructura, transporte y logística, lo cual debe llevar a esfuerzos adicionales por parte de las regiones más rezagadas<sup>42</sup>. Para ello, es fundamental que exista coordinación entre los Planes Regionales de Competitividad, los Planes de Desarrollo Local y los Planes de Ordenamiento Territorial. A su vez, es importante la coordinación de estos planes locales y las políticas y metas trazadas desde el nivel nacional. En particular con respecto a la conectividad, es clave contar con una planeación de la red nacional de largo plazo que permita guiar las redes secundaria y terciaria. Para esto es necesario que las regiones realicen su plan de inversiones con base en la planeación de la red nacional. En este sentido, es esencial continuar fortaleciendo técnicamente las capacidades regionales en esta materia y el compromiso de las autoridades de los entes territoriales desde el programa denominado “Plan Vial Regional”<sup>43</sup>. Es fundamental que la nueva Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte también acompañe y apoye dicho proceso. Así mismo,

con el propósito de optimizar las redes secundaria y terciaria y generar economías de escala, es clave que bajo el liderazgo de los departamentos se promueva la asociación de los municipios y se creen sinergias para la implementación de dichos planes. Los recursos de los fondos de regalías se podrían convertir en una fuente para la implementación de este plan de inversiones.

Por último, también es prioritario reducir los problemas de congestión vehicular en las áreas urbanas, los cuales incrementan el costo de las mercancías y se convierten en un obstáculo para la competitividad de las empresas. En este sentido, en concordancia con Roda (2012), debe ser un solo actor quien trace y ejecute un plan óptimo para articular los flujos de tránsito de acceso a las grandes zonas urbanas y a los puertos y aeropuertos –cuando sea el caso–, de manera que el crecimiento urbano sea más ordenado, haya un mejor uso del suelo y se optimice la articulación logística entre la red de carreteras, los otros modos y las instalaciones de almacenamiento y distribución de la carga. Por lo tanto, se recomienda que la Nación tenga competencia para resolver los accesos de la red nacional en las áreas urbanas. Para esto será necesario definir el costo de las soluciones de distribución de tránsito en las redes urbanas e identificar las fuentes de financiación a utilizar. Los fondos de regalías también podrían ser una fuente de recursos para llevar a cabo esta recomendación.



## REFERENCIAS

- 1 Aeronáutica Civil. (2014). *Actualización del Plan Maestro del Aeropuerto Internacional El Dorado*.
- 2 ANDI. (2012). Análisis de Peajes, Niveles de Servicio. *Boletín Gerencia de Logística, Transporte e Infraestructura*.
- 3 Asobancaria. (2014, Mayo). El 4G constituye una oportunidad para acelerar el desarrollo financiero del país. *Semana Económica*.
- 4 Banco Mundial - IFC. (2013). *Doing Business 2014*. Washington, D.C.: Banco Mundial – IFC.
- 5 Banco Mundial. (2014). *Haciendo negocios en un mundo más transparente*. Washington, D.C.: Banco Mundial – IFC.
- 6 Banco Mundial - DNP (2012). *Sistema de Ciudades: Una aproximación visual al caso colombiano*.
- 7 Barbero, J. (2010). *Freight Logistics in Latin America and the Caribbean: An Agenda to Improve Performance*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- 8 Cámara Colombiana de la Infraestructura. (2013, Abril). Colocación de Bonos y Financiamiento de Infraestructura. *Infraestructura & Desarrollo*.
- 9 Comisión de Infraestructura. (2012). *Informe de la Comisión de Infraestructura*. Bogotá, D.C.
- 10 Consejo Privado de Competitividad. (2011). *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.

42. Por ejemplo, la relación entre vías secundarias pavimentadas respecto al total de vías inventariadas es bastante diversa. Mientras hay departamentos, como Quindío y Bolívar, que cuentan con más de 59% de la red secundaria pavimentada, departamentos como Vichada y Vaupés tienen menos de 1% (ver Índice Departamental de Competitividad 2014).

43. El Plan Vial Regional es un programa orientado a implementar sistemas de gestión vial en los departamentos y a fortalecer institucionalmente los entes territoriales para ejercer sus competencias en materia vial.

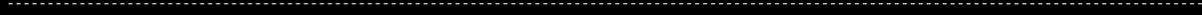


- 11 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 12 Consejo Privado de Competitividad. (2013). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 13 CAF. (2013). *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*.
- 14 DNP. (2008). *Conpes 3547: Política Nacional de Logística*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 15 DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 16 DNP. (2013). *Conpes 3744: Política portuaria para un país más moderno*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 17 DNP. (2013). *Conpes 3757: Importancia Estratégica del Proyecto "Construcción Mejoramiento de Infraestructura Aeroportuaria, Aeropuerto El Dorado"*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 18 DNP. (2013). *Conpes 3759: Lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 19 DNP, BID y Ministerio de Transporte. (2010). *Plan Maestro de Transporte (2010-2032)*.
- 20 Efron, A. (2012). Los vehículos combinados de carga de alto rendimiento. *Concepto Logístico*, 6-21.
- 21 Fedesarrollo. (2014). Editorial: El rezago de Colombia en materia logística. *Tendencia Económica*. Informe mensual 143. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- 22 Mintransporte. (2013). *Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Transporte
- 23 OCDE, CAF y CEPAL. (2014). *Perspectivas Económicas de América Latina, 2014: Logística y Competitividad para el Desarrollo*.
- 24 Roda, A. y Perdomo, F. (2011). *Costos de transporte y eficiencia económica en Colombia, Revisión del proceso de urbanización en Colombia, Fase II, Informe Final*.
- 25 Roda, A. (2012). *Conectividad Interurbana. Misión del Sistema de Ciudades*. Bogotá, D.C.: DNP.
- 26 WEF. (2014). *Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.





# TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES



**Preparación Tecnológica.** Puesto entre 144 países [donde 1 indica el país mejor preparado].

Fuente: WEF (2014).



Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son, cada vez más, herramientas determinantes para el desarrollo económico y social de un país. De acuerdo con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2012), un aumento de 10% en la penetración de internet de banda ancha, se podría traducir en un incremento de la tasa de crecimiento del PIB de entre 0,25% y 1,38%. Así mismo, se ha reconocido que las tecnologías y la banda ancha son factores clave para el logro de los principales objetivos del milenio, como la erradicación de la pobreza, la universalidad de la educación, la equidad de género, la salud infantil, entre otros (UIT, 2014).

En el marco de la agenda horizontal de competitividad, el acceso y apropiación de la tecnología y la banda ancha por parte de la sociedad, el Gobierno y las empresas, son indispensables para elevar la productividad, en la medida en que aumentan el acceso a la información y la velocidad de transmisión de la misma. Adicionalmente, en el marco de la agenda vertical<sup>1</sup>, las TIC se convierten en impulsores del proceso de transformación productiva de los sectores y, en casos como el colombiano, el mismo sector de las TIC puede surgir como apuesta productiva con esfuerzos deliberados para su poten-

ciamiento (ver documento de Política de Desarrollo Productivo<sup>2</sup>).

Este capítulo pretende hacer un diagnóstico de la situación actual de las TIC en el país, tanto en su dimensión horizontal, como vertical, y plantear algunas metas para 2018, teniendo en cuenta el comportamiento de diferentes indicadores en los últimos años y la visión de Colombia de ser el tercer país más competitivo de América Latina en 2032. Finalmente, el documento recoge algunos de los avances del Gobierno en temas críticos que ha venido planteando el Consejo Privado de Competitividad desde anteriores Informes, y plantea recomendaciones a futuro.

## DIAGNÓSTICO

### TIC EN LA AGENDA HORIZONTAL

#### Oferta: Infraestructura y servicios

El Plan Vive Digital del Ministerio de las TIC (MinTIC) durante el período 2010-2014, se propuso la masificación del uso de internet y otros servicios de conectividad para el país. En este sentido, la política de TIC estuvo concentrada en esfuerzos transversales, encaminados a aumentar y mejorar la infraestructura y promover el acceso y la cobertura de servicios de conectividad. El Gráfico 1 muestra clara-

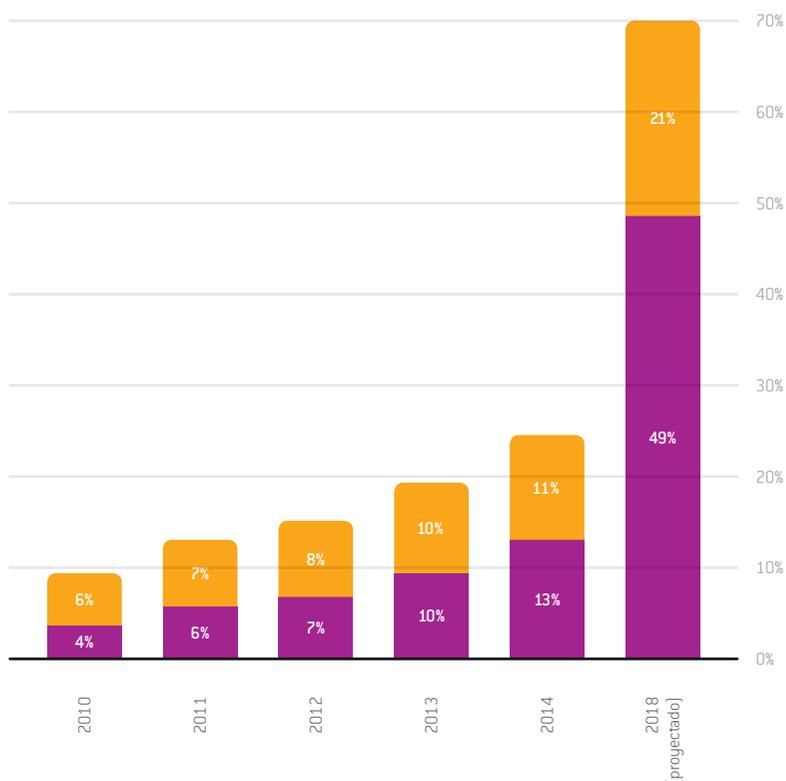
---

1. Para el Consejo Privado de Competitividad esta agenda equivale a la Política de Desarrollo Productivo o Política Industrial Moderna.  
2. Ver Consejo Privado de Competitividad (2014).



EL PAÍS CUADRUPLICÓ EL NÚMERO DE SUSCRIPCIONES A INTERNET ENTRE 2010 Y 2014. SIN EMBARGO, LA NUEVA META SERÁ MÁS DIFÍCIL DE ALCANZAR DADO EL SEGMENTO POBLACIONAL QUE RESTA POR CUBRIR

Gráfico 1. Penetración de Internet fijo y móvil: resultados y proyecciones.



Nota: El porcentaje de la penetración a internet se mide como el número de suscriptores por cada 100 habitantes. Fuente: MinTIC – ColombiaTIC Vive Digital.

mente cómo la penetración de internet aumentó significativamente en el último cuatrienio, jalonado en los últimos años por un incremento significativo de las suscripciones a internet móvil, cumpliéndose la meta de 8,8 millones de accesos de banda ancha<sup>3</sup>. De hecho, de continuar con la tendencia del período, el país pasaría a tener una penetración de internet de 70%, un nivel cercano al de los países de la OCDE en 2012.

Sin embargo, se debe anotar que las nuevas metas (2014-2018), que buscan llegar a 27 millones de conexiones

y al 70% de los hogares en materia de accesos de banda ancha, se centran principalmente en la población de los estratos 1 y 2. Buena parte de estos hogares son parte del segmento que está dispuesto a pagar un costo de acceso entre US\$2 y US\$9 de acuerdo con el WEF (2012) y, por tanto, no se podrá llegar con las mismas estrategias con que se llegó a los seis millones de hogares de los años 2010-2014.

Por otro lado, la penetración en telefonía móvil aunque ha tenido un comportamiento positivo, se ha estancado

alrededor del 100%, cuando los países de referencia tienen tasas mucho más altas<sup>4</sup>. Teniendo en cuenta que este indicador es considerado en diversas métricas de competitividad y con miras a ser el tercer país de América Latina en esa materia, el país debería aumentar significativamente el nivel de penetración actual y situarse cerca de países como Brasil y Chile en el año 2018. Adicionalmente, es importante mencionar que la cobertura geográfica de la red móvil (3G) pasó de 80% en 2010 a 100% en 2012<sup>5</sup>, lo que debería permitir aumentar de manera más

3. Definida como aquellas conexiones con velocidad de descarga superior a 1 Mbps y tecnología 3G o superior.

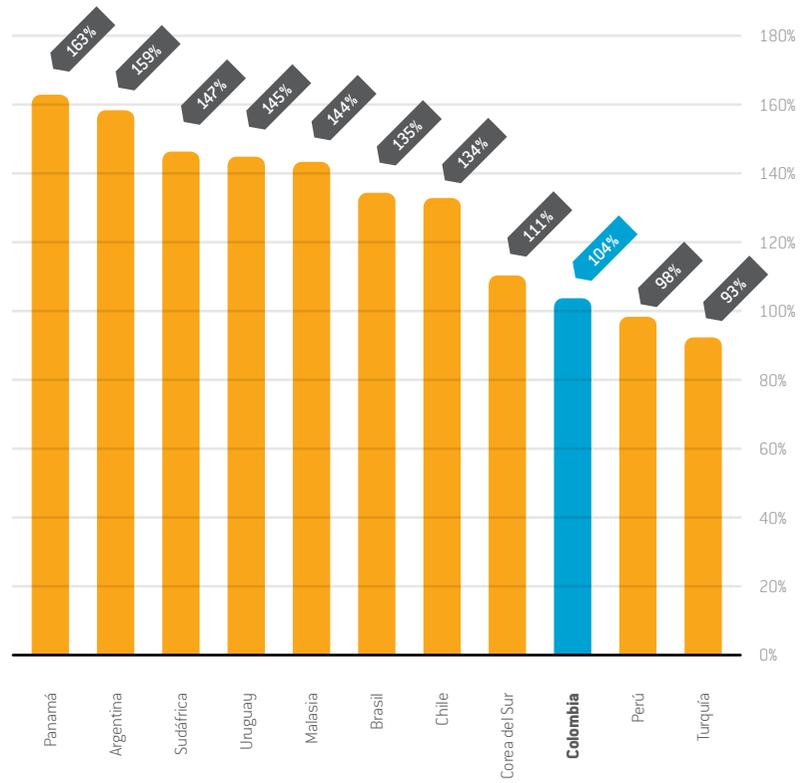
4. La penetración se mide como el número de suscripciones a telefonía móvil sobre el total de la población, por lo que es natural que haya un mayor número de suscripciones que habitantes.

5. De acuerdo con datos de la UIT en el Informe Global de Tecnologías de la Información del Foro Económico Mundial (2014), en Colombia las redes de telefonía móvil abarcan todo el territorio poblado del país. Sin embargo, la red móvil 4G aún tiene una cobertura limitada.



PESE A QUE LA COBERTURA DE TELEFONÍA MÓVIL ES 1:1, EL PAÍS TIENE MARGEN DE MEJORA EN LOS TERRITORIOS POBLADOS QUE SÓLO RECIENTEMENTE HAN SIDO CUBIERTOS POR LA RED

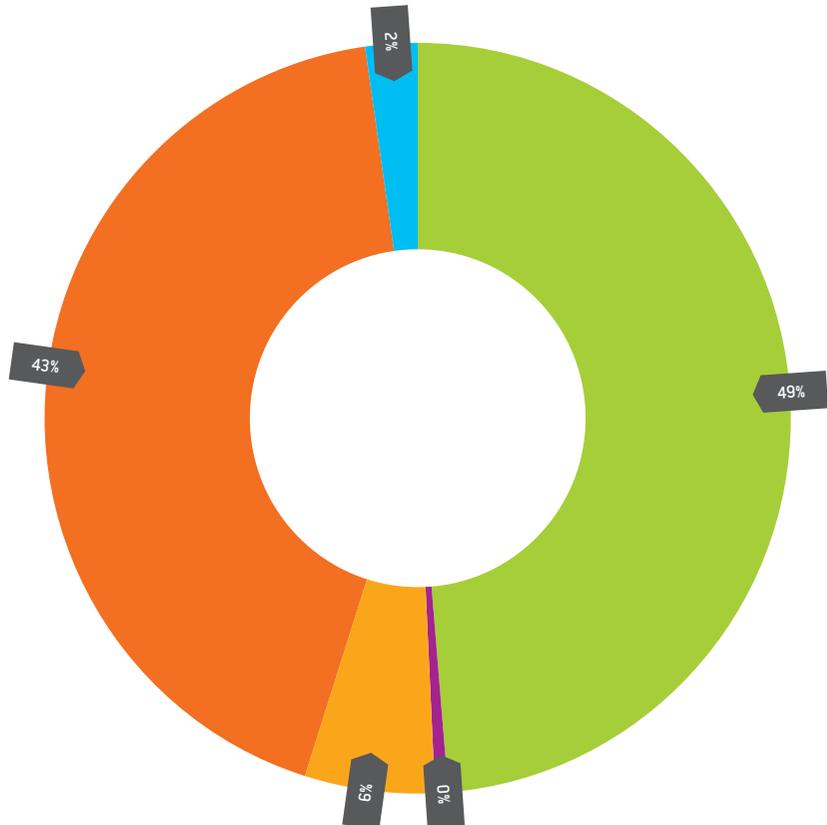
Gráfico 2. Penetración de la telefonía móvil (2013).



Nota: La penetración de la telefonía móvil se mide como el número de suscripciones a telefonía móvil por cada 100 habitantes. Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

LA MAYOR PARTE DE LAS SUSCRIPCIONES SE CONCENTRA EN BANDA ANCHA FIJA Y 3G. ES NECESARIO QUE AUMENTE SIGNIFICATIVAMENTE LA COBERTURA DE LA RED 4G

Gráfico 3. Distribución de suscripciones a internet por tipo de tecnología (2014).



Nota: Datos al primer trimestre 2014. Fuente: MinTIC – ColombiaTIC Vive Digital.



fácil el número de suscripciones en la medida en que la red cubre territorios poblados que antes no abarcaba. Sin embargo, en los países que han alcanzado penetraciones significativas en internet móvil de banda ancha –como es el caso de los países del Asia Pacífico– la participación de las suscripciones prepago es muy superior a lo observado en Colombia<sup>6</sup>.

Ahora bien, es importante que la mayor penetración de la tecnología vaya acompañada de una mayor calidad en los servicios. En primer lugar, se debe destacar el hecho de que gran parte de los usuarios de internet en el país goza de servicios de internet de banda ancha. Como se observa en el Gráfico 3, en el primer trimestre de 2014, 94% de los colombianos estaban afiliados a banda ancha fija o servicios móviles de redes 3G o 4G.

Por otra parte, el Gráfico 4 muestra cómo el país ha mejorado en cuanto al ancho de banda de internet internacional, medido por la cantidad de kilobytes por segundo, por usuario. A pesar de los avances, el país debe incrementar su ancho de banda de manera más acelerada, como lo hizo Brasil, que partió de un nivel similar en 2010 y ahora se sitúa por encima de Chile y Uruguay, quienes eran los líderes regionales. Esta diferencia se explica en buena parte porque mientras las políticas de acceso en Brasil se han centrado en los hogares, en Colombia se han basado principalmente en accesos compartidos, lo que reduce la velocidad promedio. Hasta el momento, en Colombia, los planes de banda ancha no han fijado una meta en velocidad.

Para concluir el análisis sobre infraestructura y servicios, es importante analizar el comportamiento de los costos de acceso a estos servicios, en la medida en que esto se constituye en uno de los principales limitantes para la apropiación de las tecnologías. Al respecto, los principales costos de una conexión se dividen en: costos del dispositivo, costos de conexión, impuestos e intereses (WEF, 2012). Los gobiernos tienen capacidad de incidir principalmente en los dos últimos componentes. Entre los anteriores, Colombia es un país líder en costos debido al impacto positivo de la eliminación del IVA y aranceles a los computadores y tabletas de hasta US\$1.000.

De otra parte, los Gráficos 5 y 6 dan cuenta de los precios de los servicios de internet y telefonía móvil en Colombia frente a algunos países de referencia. En ellos se ve claramente que el país todavía tiene mucho espacio por mejorar para garantizar unas tarifas más competitivas, que permitan más fácilmente el acceso a ambos servicios. De hecho, de acuerdo con el más reciente Índice de Preparación Tecnológica del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) (2014), el país ocupó los puestos 45 y 79 en estas dos variables, respectivamente, entre 148 países<sup>7</sup>.

Para alcanzar una mayor penetración e incentivar la demanda por estos servicios, y para convertirse en el tercer país de Latinoamérica con tarifas más competitivas en internet y telefonía móvil, Colombia debe procurar una reducción en el costo de acceso de entre un 20% y un 40% en los próximos cuatro años. De

esta manera, lograría ubicarse en niveles cercanos o inferiores a los de Venezuela (en tarifas de internet) y de Paraguay (en tarifas de telefonía móvil), quienes actualmente ocupan los terceros puestos de América Latina en estos indicadores.

Finalmente, se tiene que la infraestructura IT de soporte, resaltada en informes anteriores, ha empezado a mejorar. La medida de servidores seguros por cada millón de habitantes para 2013 ubica al país<sup>8</sup> por encima de países como Perú, Ecuador e incluso México. Sin embargo, Colombia aún se encuentra detrás de países como Brasil (57 servidores por cada millón de habitantes), Chile (94) y Argentina (43)<sup>9</sup>, por lo que las políticas lideradas por el MinTIC enfocadas a promover el desarrollo de Centros de Datos en Colombia se debe mantener y profundizar.

### **Demanda: Uso y apropiación de las TIC**

De nada sirven los esfuerzos por aumentar la oferta de infraestructura y servicios si no se fomenta su apropiación en la sociedad, lo cual depende de las habilidades de la población y de los niveles de uso de la tecnología. El WEF divide su Índice de Preparación Tecnológica en varios pilares, entre ellos: el de habilidades, el de uso por parte de individuos, el de uso en los negocios y el de uso en el Gobierno. En dichos frentes Colombia ha mantenido o incluso ha descendido posiciones de acuerdo con los últimos reportes del WEF.

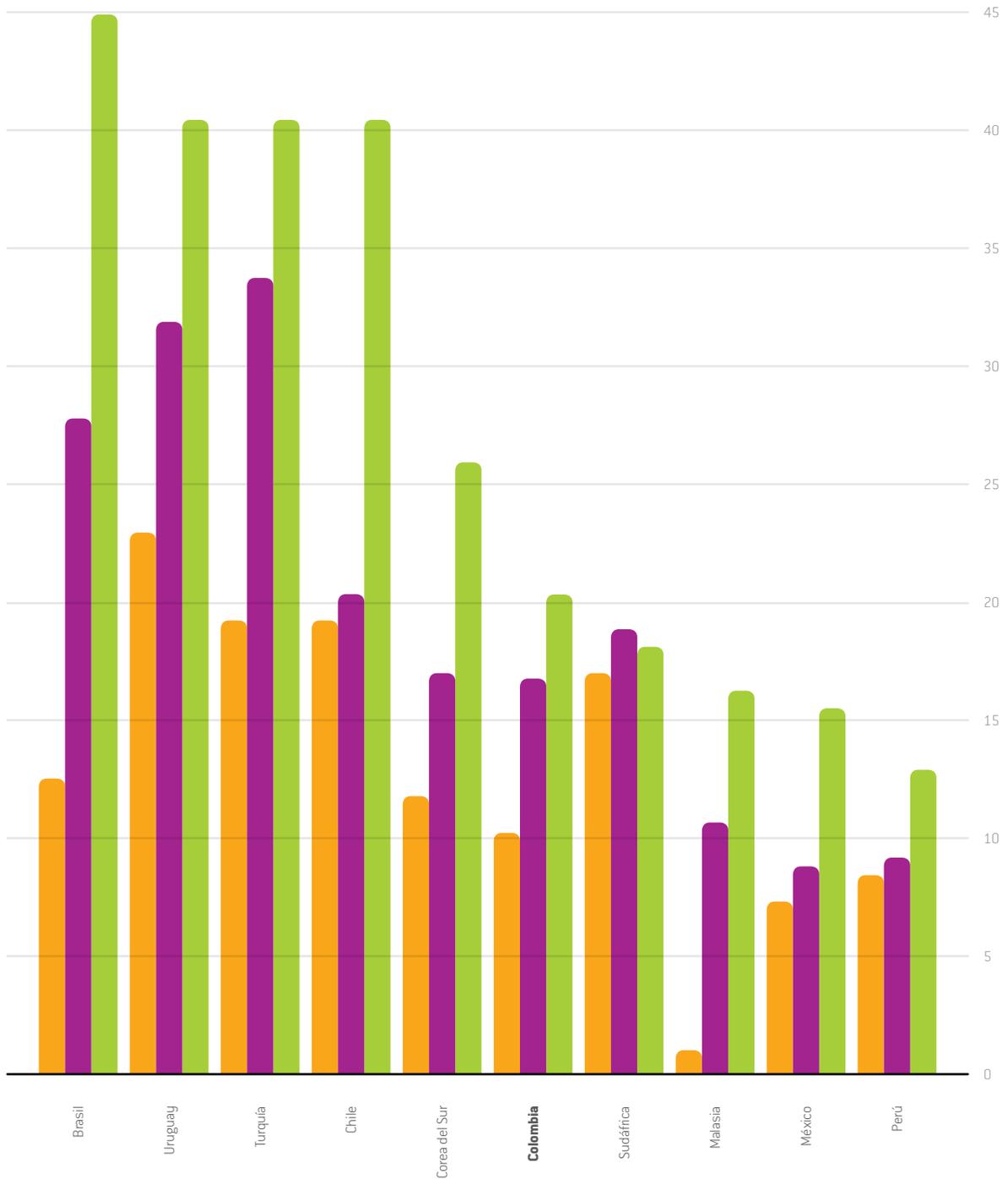
En primer lugar, la ciudadanía misma debe empezar a utilizar en mayor medida

6. Para mayor detalle ver el Global Wireless Matrix 2014. Bank of America - Merrill Lynch (2014).  
7. Es conveniente tener en cuenta que los valores de precios incluidos en este índice son de 2012.  
8. El país tiene 33 servidores seguros por cada millón de habitantes, versus 28 en México.  
9. Datos del Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.SECR.P6/countries>.



## EL PAÍS TIENE UN FUERTE REZAGO EN TÉRMINOS DE ANCHO DE BANDA POR USUARIO FRENTE A SUS PARES INTERNACIONALES

Gráfico 4. Ancho de banda de internet internacional (Kbps/usuario).

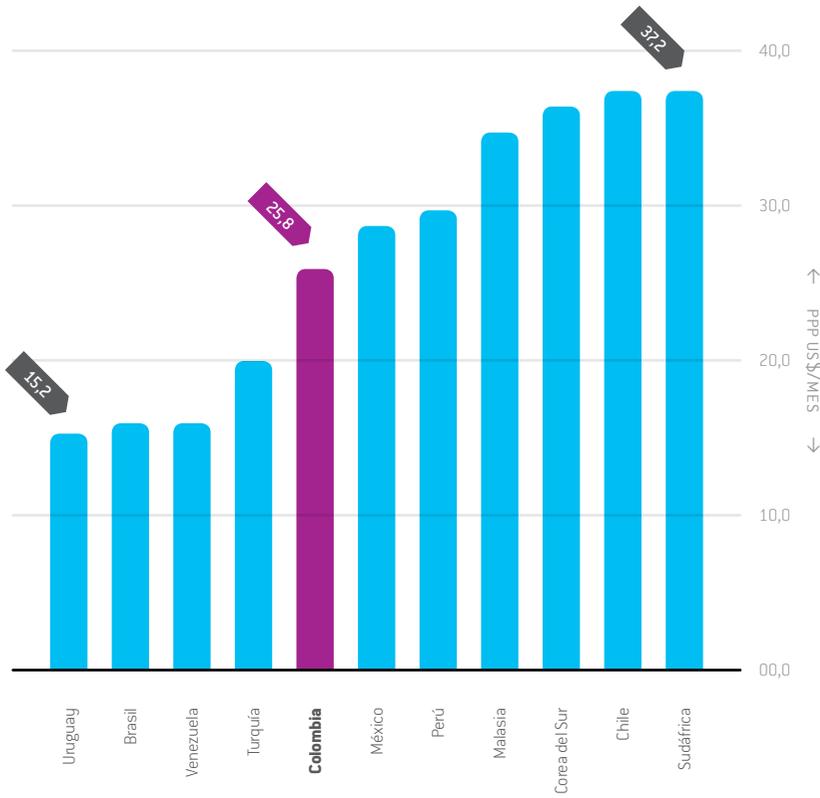




LOS COSTOS DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE INTERNET Y TELEFONÍA MÓVIL SIGUEN SIENDO UN OBSTÁCULO PARA AUMENTAR LA PENETRACIÓN

Gráfico 5. Tarifas de internet fija banda ancha, PPP US\$/mes.

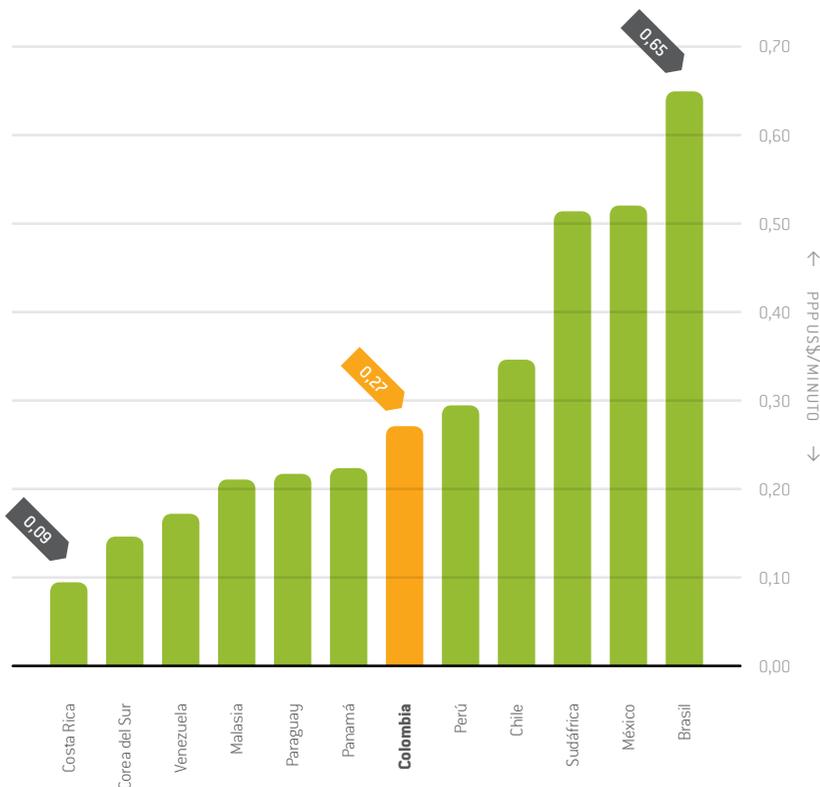
Colombia (purple square) Países de referencia (blue square)



Fuente: UIT en WEF – Reporte Global de Tecnologías de la Información 2014.

Gráfico 6. Tarifas de telefonía móvil prepago, PPP US\$/minuto.

Colombia (orange square) Países de referencia (green square)

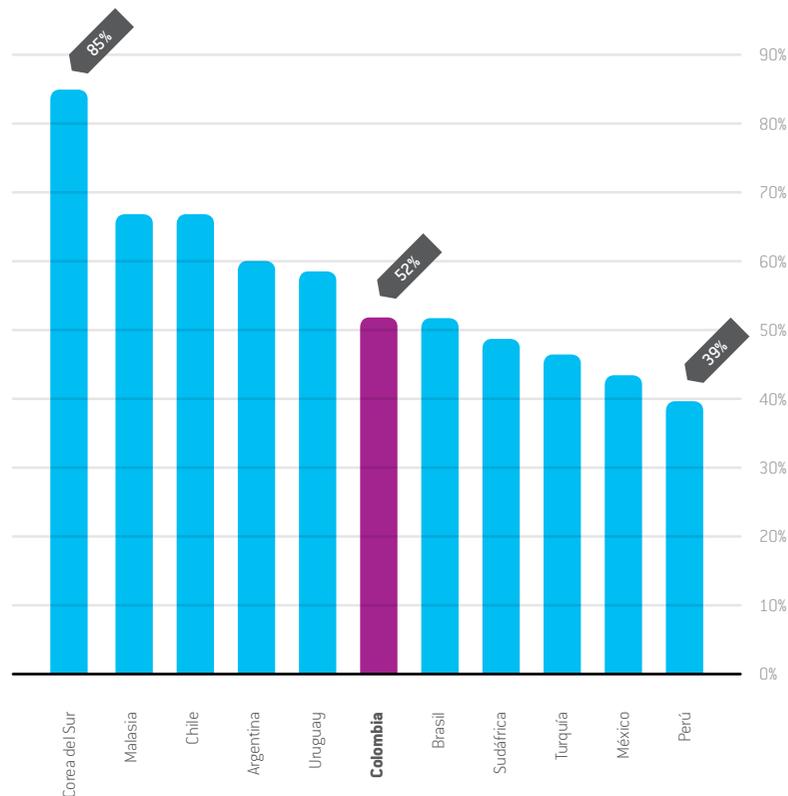


Fuente: UIT en WEF – Reporte Global de Tecnologías de la Información 2014.



A PESAR DE LOS AVANCES, EL PAÍS SE HA ESTANCADO EN UN PORCENTAJE CERCANO AL 50% DE INDIVIDUOS QUE UTILIZAN INTERNET

Gráfico 7. Porcentaje de individuos que usan internet (2013).



Fuente: UIT.

las TIC. En Colombia, entre 2010 y 2013, el porcentaje de individuos que usan internet pasó de un 36,5% a 51,7%, lo que denota uno de los mayores avances entre los países de referencia. Sin embargo, el mayor cambio se dio entre 2010 y 2012, pues posteriormente hubo una desaceleración de la tasa de apropiación de internet por parte de los individuos en el último año registrado. Además, en el subpilar de uso individual de internet en el Índice de Preparación Tecnológica 2014, el país ocupó el puesto 77 entre 148 países, lo que denota un claro rezago. Colombia debería apuntar a que al menos tres de cada cuatro de sus habitantes utilicen regularmente internet en el año 2018,

proporción a la que muy seguramente llegarán los líderes latinoamericanos<sup>10</sup>, de continuar con sus tendencias recientes.

En segundo lugar, es importante que algunas dimensiones de la agenda horizontal de competitividad se apalanquen en las TIC para garantizar mayores eficiencia y calidad. Algunos sectores de esta agenda pueden ser altamente potenciados a través de la adopción de las TIC, tales como: el sector salud, sobre el cual hay una serie de estrategias enmarcadas en el Nodo de Innovación en Salud (ver capítulo Salud); el sector de justicia, para el cual existe un Plan Tecnológico que debe ser implementado (ver capítulo Justicia); el sector educativo, en don-

de las TIC son cada vez más importantes para aumentar coberturas, garantizar calidad e impartir una formación pertinente; y, por último, el sector público en general, donde las TIC son vitales para tener un Estado más eficiente. Esta sección se concentra en el diagnóstico de estos últimos dos sectores transversales.

#### TIC y educación

No es coincidencia que la Comisión de Estudios de Banda ancha de la UIT haya presentado recientemente un reporte dedicado al análisis del papel que juegan las TIC en los logros en materia educativa, al punto de que se reconoce que “[e]n el



siglo XXI la educación no puede ser separada de la tecnología” UIT (2013). Por ello, la educación no es sólo un componente más de la agenda horizontal sino un componente del desarrollo estrechamente relacionado con el progreso en materia de TIC. Pese a ello, son contados los casos en el mundo en que los logros de cobertura e infraestructura TIC se reflejan en mejoras en la calidad, cobertura y pertinencia de la educación, ya que en palabras de la misma UIT (2013), la accesibilidad sigue siendo un impedimento, al igual que la equidad en el acceso, la difusión de contenidos, la falta de incorporación de la tecnología en los currículos y la falta de una política pública de inclusión de las TIC en la educación.

Por ello, pese a los avances del país en cuanto al incremento de equipos en colegios que se ha ejecutado por parte del programa Computadores para Educar (CPE), liderado por el MinTIC, y pese a que se logró llevar computadores o tabletas a todas las sedes educativas públicas del país<sup>11</sup> y pasar de tener 20 estudiantes por computador en 2010, a sólo 10 estudiantes por equipo en 2014 (Mineducación, 2014), no se ha observado ningún impacto de estas acciones en la educación. En ese sentido, más allá de la cantidad de computadores, lo importante es garantizar la apropiación de las TIC por parte de las instituciones educativas y su personal docente. En este aspecto, el país ocupó en 2014 el puesto 82 entre 148 países en la variable que mide el acceso a internet en los colegios en el Índice de Preparación Tecnológica 2014 del WEF<sup>12</sup>.

Así mismo, Colombia ha visto deteriorada la percepción de la conectividad en las escuelas, variable que es parte del componente de impacto social de las TIC en los índices de competitividad. Lo anterior, sin contar con que no existe una política de masificación de dispositivos en manos de los maestros quienes en últimas son los llamados a liderar el cambio educativo en materia de prácticas de aula y currículo de los que habla la UIT. Este hecho ha sido también resaltado por el estudio de la Fundación Compartir (2014), en el cual se destaca que se carece de infraestructura adecuada para la enseñanza pública, donde parte de dicha infraestructura se refiere a la infraestructura TIC.

#### *TIC y Gobierno*

Contrario al caso de la educación, el Gobierno ha reconocido la importancia de incorporar las TIC a lo largo y ancho del sector público, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado. Para ello, se creó la estrategia de Gobierno en Línea (GEL) buscando transformar el funcionamiento interno de las entidades públicas y su relación con los usuarios, a través de la incorporación de las TIC<sup>13</sup>. Esta estrategia ha sido complementada con la creación del Viceministerio TI, que actúa como el *Chief Information Officer* (CIO) del Estado, la definición del Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial para la gestión de TI en el Estado, y la implementación de acuerdos marco de precio para hacer eficientes las compras

de servicios e infraestructura TI en las entidades públicas.

El avance ha sido notorio, tanto que en el Índice de Preparación Tecnológica 2014 del WEF, Colombia se ubicó en el puesto 31 entre 148 países en el subíndice de Uso de las TIC en el Gobierno. Sin embargo, en el Índice de Gobierno Electrónico calculado por Naciones Unidas, el país pasó de ocupar el puesto 43 en 2012, a ocupar el puesto 50 en 2014, y de ser el segundo país latinoamericano a ser el cuarto<sup>14</sup> (UNDESA, 2014). Su puntaje, sin embargo, lo ubica dentro del grupo de los países con un índice de Gobierno Electrónico *Alto* (el segundo nivel superior).

#### **TIC EN LA AGENDA VERTICAL**

Las TIC cumplen una doble función en el marco de la política de desarrollo productivo. La primera procurando que todas las empresas del país, en general, y que todos los *clusters* y sectores priorizados, en particular, adopten las TIC como parte esencial de sus negocios, logrando mejoras en productividad y acercándose a la frontera eficiente de producción. De acuerdo con cifras del MinTIC, en 2010 sólo 7% de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) estaban conectadas a internet. Sin embargo, la meta de conectar la mitad de la empresas para el año 2014 ya había sido superada en 2013 (60% a diciembre de 2013). Se calcula que a finales de 2013 un 60% de las mipymes del país ya contaban con conexión a internet, por lo que ahora

- 
11. Se entregarían a diciembre de 2014 un total de 664 mil computadores y 82 mil tabletas, de acuerdo con comunicados del MinTIC.
  12. Si bien esta es una variable de percepción, lo cierto es que desde el mismo programa Computadores para Educar se ha reconocido la necesidad de complementar la entrega de computadores y tabletas con la apropiación de internet en los colegios y contenidos digitales.
  13. En un esfuerzo de promover la apropiación de las TIC en entidades de Gobierno, el MinTIC desarrolló la convocatoria GEL con los *cluster* y/o redes empresariales de diferentes regiones del país. Ello con el objetivo de incentivar desde la oferta la apropiación y uso de soluciones TIC.
  14. En total participan 193 países. En Latinoamérica le superaron Uruguay, Chile y Argentina.



la prioridad se vuelca hacia asegurar el aprovechamiento de las TIC para el mejoramiento de la productividad empresarial. Más aún, la apropiación de las nuevas tecnologías en los negocios revela grandes brechas en términos internacionales y les aleja de su frontera eficiente de producción (Fedesarrollo, 2013). De hecho, en el último Índice de Preparación Tecnológica del WEF (2014), el país ocupó el puesto 97 entre 148 países en el indicador de absorción de la tecnología por parte de las firmas.

En segundo lugar, el sector de las TIC ha sido definido como apuesta productiva desde el nivel nacional (MinTIC<sup>15</sup> y Programa de Transformación Productiva (PTP)) y ha surgido como apuesta local a través de una gran cantidad de iniciativas *cluster* que apuntan a dinamizar y convertir el sector en una industria de talla mundial. De hecho, de acuerdo con el Mapa de *Clusters* de la Red *Cluster* Colombia (Red *Cluster* Colombia, 2014), existen al menos ocho iniciativas *cluster* del nivel regional en el país. Como cualquier otro esfuerzo de política industrial moderna<sup>16</sup>, el sector de las TIC enfrenta diferentes cuellos de botella que limitan su posibilidad de transformación productiva. Por esto, el MinTIC ha definido una estrategia que apunta a resolver los problemas del sector desde ocho frentes diferentes<sup>17</sup>.

Uno de los principales cuellos de botella que se han identificado para este sector es la falta de talento humano calificado, tanto por pertinencia de la misma

como por cantidad y calidad (ver capítulo Educación). Un reciente estudio contratado por el MinTIC y elaborado por INFOSYS y EAFIT (Infosys – Universidad EAFIT, 2014) reveló, por ejemplo que existen deficiencias en la formación de competencias básicas y técnicas para el sector.

Además, como se ve en el Gráfico 8, los distintos escenarios de prospectiva de crecimiento del sector al año 2020 revelan que la brecha en términos de cantidad de ingenieros de sistemas demandados<sup>18</sup> versus el *stock* relevante crece exponencialmente. De acuerdo con el estudio, el descalce en términos numéricos se situaría entre 55.000 y 167.000, para el año 2020, dependiendo del escenario. Es preocupante el escenario proyectado de que la oferta de nuevos estudiantes disponibles decrecería significativamente si no se toman las medidas necesarias.

## RECOMENDACIONES

### TIC EN LA AGENDA HORIZONTAL

El Gobierno tuvo avances importantes en el período 2010-2014 que permitieron incrementar la cobertura y la penetración de los servicios de internet y telefonía móvil. La conexión de todos los municipios del país con fibra óptica banda ancha, la adjudicación del espectro para la red 4G, la exención de impuestos a equipos y las regulaciones en pro de la libre competencia son sólo algunos ejemplos del tipo de políticas que se implementaron satisfactoriamente. No

obstante los evidentes avances del país en términos de infraestructura y acceso a servicios de TIC, aún persisten campos por mejorar. Aunque haya espacio de mejora en la telefonía móvil, la madurez del mercado de voz y el crecimiento del mercado de datos hacen que sean más pertinentes los esfuerzos por masificar este último.

El Consejo Privado de Competitividad ha recomendado en Informes pasados la continuación y el potenciamiento de las alianzas entre MinTIC y el Ministerio de Vivienda (Minvivienda) para la entrega de viviendas a estratos 1 y 2 con conexión a internet. Lo cierto es que en octubre de 2013 se anunció la entrega de 125.000 viviendas nuevas con estas características (MinTIC, 2013), y en el Plan Vive Digital 2014-2018 se plantean mecanismos para subsidiar a los estratos más bajos en la adquisición de equipos y de servicios de internet (MinTIC, 2014). De igual manera, el Plan Vive Digital 2014-2018 plantea la cobertura total de la red 4G, puntos de acceso público a internet inalámbrico en todos los municipios del país y la triplicación de la penetración de internet banda ancha.

Se debe, además, propender por una mejor calidad en los servicios de internet. En ello influirá la velocidad en la que aumente la cobertura de la red 4G y las decisiones que se tomen frente a la definición de internet de banda ancha, que actualmente se considera a partir de una velocidad de descarga de 1Mbps, a pesar que se ha propuesto cambiarla para impulsar un mejor servicio. De acuerdo con

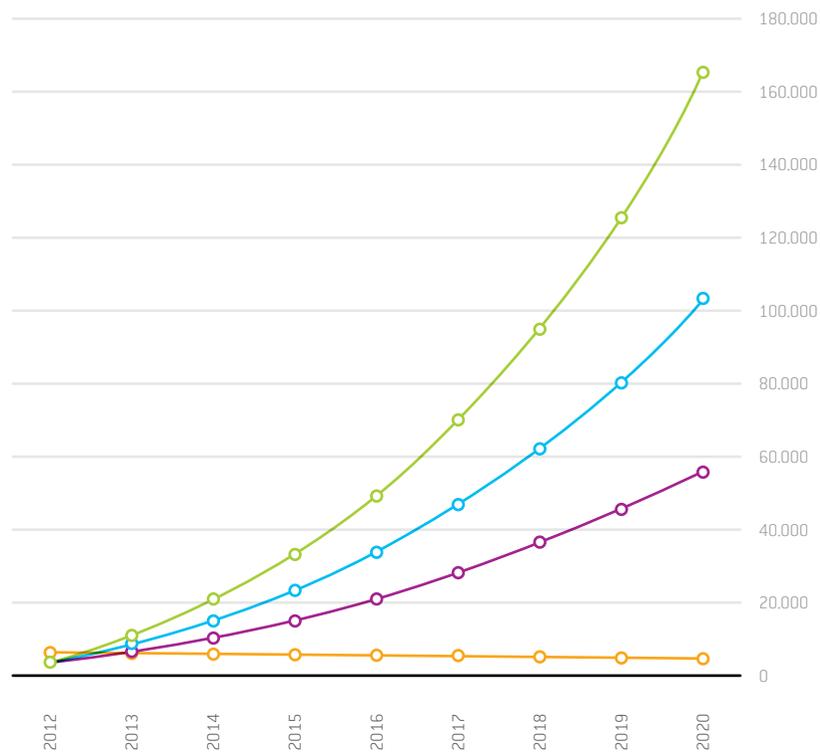
- 
15. MinTIC a través del Programa de Fortalecimiento de la Industria TI (FITI) y el PTP ha escogido Software y TI y BPO&O como dos de los 20 sectores que pretende convertir en sectores de talla mundial.
  16. Para mayor información sobre la política industrial moderna o política de desarrollo productivo, referirse al documento de Política de Desarrollo Productivo del Consejo Privado de Competitividad (2014).
  17. El MinTIC, a través de su programa FITI ha definido las siguientes ocho líneas estratégicas: I+D+i, infraestructura, talento humano, normatividad, asociatividad, calidad, visión estratégica y el emprendimiento y fortalecimiento empresarial. Para mayor detalle ver: <http://www.fiti.gov.co/Contenido/Fiti/8/fiti>.
  18. El estudio se limitó a definir la brecha cuantitativa únicamente para el nivel de ingenieros de pregrado universitario.



### LA BRECHA ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE INGENIEROS TI SERÁ INCREMENTAL, A MENOS QUE SE TOMEN MEDIDAS INMEDIATAMENTE

**Gráfico 8.** Oferta de Ingenieros en carreras relevantes a las TIC frente al déficit incremental.

- Déficit incremental (agresivo)
- Déficit incremental (moderado)
- Déficit incremental (conservador)
- Nuevos estudiantes disponibles



**Nota:** El déficit incremental se calcula a partir de la diferencia entre la oferta disponible y la demanda agregada. **Fuente:** Tomado de estudio Infosys – Universidad EAFIT (2014).

Cisco (2012), la definición de banda ancha 2.0 equivaldría a 2Mbps, lo que obligaría –como ha ocurrido en el pasado– a los operadores a aumentar la velocidad del servicio a este mínimo para ofrecer internet de “banda ancha.” Adicionalmente, y como se propone en el Plan Vive Digital de este nuevo período, la cobertura de la red 4G debe ser total al final del actual Gobierno.

Al margen de lo anterior, y más allá de continuar mejorando la infraestructura y el acceso y la calidad de los servicios, el Gobierno tiene el reto de incrementar sustancialmente la apropiación y el buen uso de las TIC por parte de la ciudadanía, en sectores transversales. La exención del IVA y aranceles a los equipos ha hecho que el país cuente con las mejores tarifas para compra de equipos de cómputo. Dicha ventaja se debe mantener para continuar penetrando los servicios, máxime cuando

la misma UIT reconoce los efectos fiscales positivos de estas medidas UIT (2014).

Estrategias como la entrega de viviendas con equipos e internet subsidiado durante el primer año sin duda fomentan el uso y la tenencia de estos servicios por parte de los hogares. Sin embargo, se debe pensar en estrategias de más largo plazo, pues como se mencionaba en el Informe Nacional de Competitividad 2013-2014, debería existir una política de Estado para garantizar que todas las viviendas de interés social y de interés prioritario se entreguen con conexión a internet e incluir mecanismos de sostenibilidad en los subsidios otorgados (Consejo Privado de Competitividad, 2013). Una reducción en los costos de acceso sólo se puede alcanzar con un cambio en el modelo de negocio del acceso, ya que con subsidios a la demanda es insostenible al-

canzar dicha reducción. En otras palabras se debe abrir paso a los esquemas prepa- go y por demanda de banda ancha móvil.

En cuanto a la apropiación de las TIC en sectores transversales, se debe insistir, al igual que se hizo en informes anteriores, en que se lidere una política de inclusión de las TIC en la educación por parte del Ministerio de Educación (Mineducación) y con el apoyo del MinTIC. De no ser así, el país continuará seguramente superando metas en materia de masificación de tecnología en las aulas, sin traducirse estas en mejoras educativas. Una política de TIC en educación implicará reformar los currículos, crear nuevos lineamientos para los ambientes de aprendizaje, dotar de tecnología y capacitar a los docentes, entre otras cosas. El modelo actual, centrado en compras de tecnología, no parece ser la respuesta y resultaría muy arriesgado



continuar centrando los esfuerzos en esta materia de manera exclusiva a las compras públicas de dispositivos.

De otra parte, vale la pena resaltar no sólo los esfuerzos de la estrategia GEL y el uso de *Big Data*<sup>19</sup> para mejorar la apropiación de TIC en el Gobierno, sino el hecho de que acertadamente los sectores de educación, salud y justicia han sido incluidos en el Plan Vive Digital 2014-2018 con una agenda específica cada uno.

Para potenciar la estrategia de TIC en el Estado, el Gobierno debería también implementar un sistema de registro digital – como se propuso en anteriores Informes –, lo que permitiría un mejor manejo de la política social y un mayor control del pago de impuestos (McKinsey & Co., 2012). Así mismo, se deben seguir promoviendo proyectos de infraestructura de soporte en el Estado como los ya adelantados en materia de nube pública y privada. Se podría pensar en que en el cuatrienio que se avecina se deberían liderar proyectos de *Big Data* y *Open Data* en el Gobierno.

### TIC EN LA AGENDA VERTICAL

Por último, el sector de las TIC debe jugar un papel fundamental en el marco de una política de desarrollo productivo para el país (ver documento Política de Desarrollo Productivo). En primera instancia, el Gobierno debe fomentar la apropiación de las TIC por parte de las empresas, como parte de su estrategia de sofisticación y diversificación. El MinTIC ha definido metas ambiciosas en su nuevo Plan Vive Digital y pretende

alcanzarlas mediante dos principales estrategias. Por un lado, un programa Mipyme Digital potenciado, buscando, a través de alianzas público-privadas con empresas ancla, fomentar la adopción de las TIC en mipymes a lo largo de la cadena de valor. Por otro lado, a través de estrategias de formación y concientización sobre el uso de internet en las mipymes. Estas dos estrategias se encuentran alineadas con lo que propone el modelo de fortalecimiento empresarial construido por el BID-FOMIN y algunas cámaras de comercio del país, y podría ser adoptado e impulsado por el MinCIT (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización). Sin embargo, es necesario articular explícitamente los esfuerzos que allí se están haciendo con los planteamientos del MinTIC en la materia.

Adicionalmente, el MinTIC –por medio del programa FITI, que ahora pasó a convertirse en la Dirección de Políticas y Desarrollo de TI– y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) –a través del PTP– se han enfocado primordialmente en la resolución de cuellos de botella para convertir el sector de las TIC en un sector de talla mundial, y muy poco se ha hecho por articular al sector con las demandas de otros sectores prioritarios en materia de TIC<sup>20</sup>. El programa FITI, por ejemplo, ha definido una visión estratégica para el sector que apunta a potenciar el papel regional de las TIC a través del apalancamiento de otras apuestas regionales<sup>21</sup>. Por ejemplo, en Bogotá se ha definido que el sector financiero puede ser jalonador de las TIC, mientras en Medellín es el sector

de la construcción el que puede demandar diferentes aplicaciones y servicios al *cluster* TIC. Sin embargo, es necesario institucionalizar la coordinación del MinTIC con otros Ministerios sectoriales y agencias de desarrollo del país que trabajan en el marco de la política industrial moderna y expandirse al resto del territorio nacional, más allá de las seis regiones en las que ha venido trabajando (ver documento de Política de Desarrollo Productivo).

Por el lado de las TIC como apuesta productiva, se resaltan los esfuerzos por identificar y zanjar brechas de talento humano para el sector, estrategia liderada por el MinTIC desde finales del primer período del Gobierno Santos. Sin embargo, es necesario que estas agendas reconozcan las dinámicas regionales y las particularidades que ello implica en términos de los perfiles requeridos y las competencias asociadas a estos, y no sólo hacer proyecciones desde el nivel nacional. Por ello, el MinTIC y el MinCIT deben procurar acercar su oferta a las regiones y trabajar de la mano con las iniciativas *cluster* y las instancias encargadas del desarrollo económico local, en particular aquellas que lideran las iniciativas sobre el sector de las TIC, así como con otros actores relevantes de los sectores productivo, público y de formación. En la identificación de las brechas de capital humano, la Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (ORMET) y las Comisiones Regionales de Competitividad son actores que pueden ayudar a liderar y apalancar estos procesos (ver capítulo Educación y capítulo Mercado Laboral y Formalización).

19. Esta era una de las recomendaciones del Consejo Privado de Competitividad y ha sido incluida en el nuevo Plan Vive Digital, así como la implementación de estrategias de *Smart Cities*.

20. En el Plan Vive Digital 2014-2018 sólo se menciona el sector agropecuario, y no es clara la articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

21. Por ejemplo, se definió que el *cluster* TIC de Bogotá se enfocaría en desarrollar productos y servicios para el sector financiero de la ciudad.

Cuadro 1. Resumen: Principales recomendaciones en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.



No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Mejorar el servicio de internet móvil banda ancha en el país y aumentar coberturas regionales.	Corto		Se tiene cobertura 3G total.	Garantizar cobertura de 4G en todas las ciudades capitales del país y municipios con más de 100 mil habitantes. Modificar la definición de internet de banda ancha, de acuerdo a la que utiliza el Barómetro de Cisco (2Mbps). Permitir que las conexiones prepago puedan considerarse como banda ancha. Mantener los beneficios arancelarios que permiten mantener bajo el costo de los dispositivos.	MinTIC, ANE y CRC.
2	Potenciar el esquema de entrega de vivienda nueva con conexión a internet para la población de estratos 1 y 2.	Largo		Se firmó la entrega de 125.000 nuevas viviendas en 2013.	Diseñar con los proveedores de servicios una estrategia que permita la sostenibilidad en el acceso a los servicios de internet para los estratos bajos. Promover esquemas por demanda y prepago.	MinTIC y Minvivienda.
3	Impulsar el entendimiento de la utilidad de las TIC en sectores productivos.	Mediano		Se incluyeron estrategias en el nuevo Plan Vive Digital, pero no se han implementado.	Articular las estrategias del Plan Vive Digital con MinCIT y Cámaras de Comercio, como estrategia integral de fortalecimiento empresarial.	MinTIC, MinCIT y Cámaras de Comercio.
4	Implementar un sistema de identificación digital en el país.	Largo		x	Contratar el diseño de un plan de acción para la puesta en marcha del sistema de registro digital.	Registraduría, DIAN, MinTIC, Minsalud y Mintrabajo.
5	Adoptar el uso de <i>Big Data</i> en el Gobierno nacional y los Gobiernos locales para reducir costos administrativos y fomentar la toma de decisiones informada.	Mediano		Se ha incluido el tema de <i>Big Data</i> dentro de Plan Vive Digital, al igual que el tema de Ciudades Inteligentes.	Implementar proyectos piloto de <i>Smart City</i> . Promover iniciativas de <i>Open Data</i> en el Gobierno y mejorar las capacidades de hacer análisis basados en <i>Big Data</i> .	MinTIC y Gobiernos locales.
6	Acelerar la implementación de las acciones propuestas en la Agenda de Innovación del Nodo de Salud.	Mediano		Ver capítulo Salud.		
7	Articular el trabajo sobre las apuestas productivas del país -tanto del nivel nacional como local- con los esfuerzos para desarrollar el sector TIC.	Mediano		Se ha definido la Visión Estratégica del Sector en varias regiones del país.	Institucionalizar la participación del sector de las TIC como eje de apoyo a las apuestas productivas del país y las regiones, en el marco de la política de desarrollo productivo.	Comité Técnico SNCEI, Comisiones Regionales de Competitividad, MinTIC y MinCIT.
8	Definir e implementar una política de TIC en educación que integre el acceso, la formación del docente en el uso de las TIC para educar, los ambientes de aprendizaje, la definición de contenidos, etc.	Corto		x	Lograr una articulación entre el Mineducación y el MinTIC en el marco de una política liderada por el Mineducación. Extender la política de masificación de terminales en las aulas enfocada en el maestro e integrada a un plan de formación docente.	Mineducación, MinTIC, ICFES y Computadores para Educar.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Avance satisfactorio

Avance con retrasos

Sin avances o retrasos significativos

No aplica



## REFERENCIAS

- 1 Cisco. (2012). *Barómetro Cisco de Banda Ancha 2.0*. Colombia: IDC.
- 2 Consejo Privado de Competitividad. (2013). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 3 Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Política de Desarrollo Productivo*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 4 Fedesarrollo. (2013, Diciembre). El Papel de las TIC en el Desarrollo de la Pequeña Empresa. *Coyuntura TIC*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo - CCIT.
- 5 Fundación Compartir. (2014). *Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá, D.C.: Fundación Compartir.
- 6 Infosys – Universidad EAFIT. (2014). *Brecha de Talento Digital*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 7 McKinsey & Co. (2012). *Government Designed for New Times*. McKinsey & Company.
- 8 Mineducación. (2014). *Presentación: Sistema Nacional de Innovación Educativa con uso de TIC*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional.
- 9 MinTIC. (2013, Octubre 26). *MinTIC llevará internet a otros 125 mil hogares de estratos bajos*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 10 MinTIC. (primer trimestre de 2014). Boletín Trimestral de las TIC. Bogotá, D.C.: MinTIC - ColombiaTIC Vive Digital.
- 11 MinTIC. (2014, Septiembre 19). *Plan Vive Digital 2014-2018*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 12 Red Cluster Colombia. (2014, Septiembre). *Mapa de Clusters*.
- 13 UIT. (2012). *Impact of Broadband on Economic Growth*. Geneva: Telecommunication Development Bureau.
- 14 UIT. (2013). *Technology, Broadband and Education*. France: Broadband Commission.
- 15 UIT. (2014). *The state of broadband: Broadband for all*. Broadband Commission. Geneva: UNESCO.
- 16 UNDESA. (2014). *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*. New York City: United Nations.
- 17 WEF. (2012). Reaching the Third Billion. *The Global Information Technology Report 2012*. Geneva: World Economic Forum.
- 18 WEF. (2014). *Global Information Technology Report*. Geneva: World Economic Forum.







# SISTEMA FINANCIERO



**Desarrollo del mercado financiero.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con el sistema financiero de mayor desarrollo).

Fuente: WEF (2014).



Colombia cuenta con un sistema financiero sólido y estable, que ha avanzado de manera significativa en el aumento del acceso a productos financieros, a través de una expansión de los puntos de contacto (oficinas, cajeros, corresponsales bancarios, y datáfonos) en todo el territorio nacional.

El aumento en el acceso a productos financieros es el resultado de la consolidación de la política de inclusión financiera con la creación del programa Banca de las Oportunidades en 2006, así como de la expansión de programas de Transferencias Condicionadas, de la mayor penetración de las tecnologías móviles, y de los esfuerzos de la banca privada del país. El éxito de esta política radica en que ha logrado trascender gobiernos y ha convocado a entidades tanto del sector público como del sector privado, a trabajar conjuntamente para alcanzar objetivos comunes relacionados con la inclusión financiera.

A pesar de los avances en cobertura que se han llevado a cabo en los últimos años, el país continúa con desafíos importantes en materia de uso de los productos financieros, de desarrollo del mercado de capitales, de educación económica y financiera, y de costos de los productos financieros. En efecto, Colombia ocupó el puesto 70 entre 144 países en el pilar de desarrollo del mercado financiero del Índice Global de Competitividad 2014-2015 del Foro Económico Mundial. Este desempeño implica que el país perdió 7 puestos en este pilar en comparación con el año inmediatamente

anterior. Es importante destacar que Colombia perdió puestos en todas las variables que componen este pilar con excepción del índice de derechos legales en el que el país ganó 4 posiciones, al ubicarse en el puesto 85. El mayor retroceso se presentó en las variables “financiamiento a través de mercados de capitales locales” y “asequibilidad de los productos financieros”, las cuales retrocedieron 16 y 13 puestos, respectivamente.

El desempeño del sistema financiero del país en el Índice Global de Competitividad indica que es clave que las entidades públicas encargadas de la política y de la regulación financiera den pasos más ambiciosos para fortalecer el desarrollo del sistema financiero y su contribución a la competitividad de país. En este contexto, este capítulo propone acciones que contribuirían a este propósito.

## DIAGNÓSTICO

Esta sección del capítulo presenta el diagnóstico del sistema financiero en lo referente a acceso y uso de productos financieros, a la educación financiera y al costo de los productos financieros. Si bien la solidez y estabilidad del sistema financiero son

esenciales para su buen desempeño, este capítulo no aborda estas áreas debido a que ya se cuenta con un diagnóstico robusto proveniente de la evaluación que realizaron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2012, y cuyos resultados se publicaron en 2013<sup>1</sup>. Este reporte fue analizado en el Informe Nacional de Competitividad del año anterior.

## ACCESO Y USO DE PRODUCTOS FINANCIEROS

### Productos bancarios

Colombia continúa presentando avances significativos en cuanto al acceso de productos financieros, medido a través del número de puntos de contactos entre las instituciones financieras y los consumidores<sup>2</sup>. De acuerdo con el más reciente Reporte de Inclusión Financiera (Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia, 2014), el número total de puntos de contacto del país creció 35,6% entre 2012 y 2013, al pasar de 267.450 a 362.670. Es importante señalar que el dinamismo de los puntos de contacto se ha mantenido, pues éstos han

1. FMI (2013).

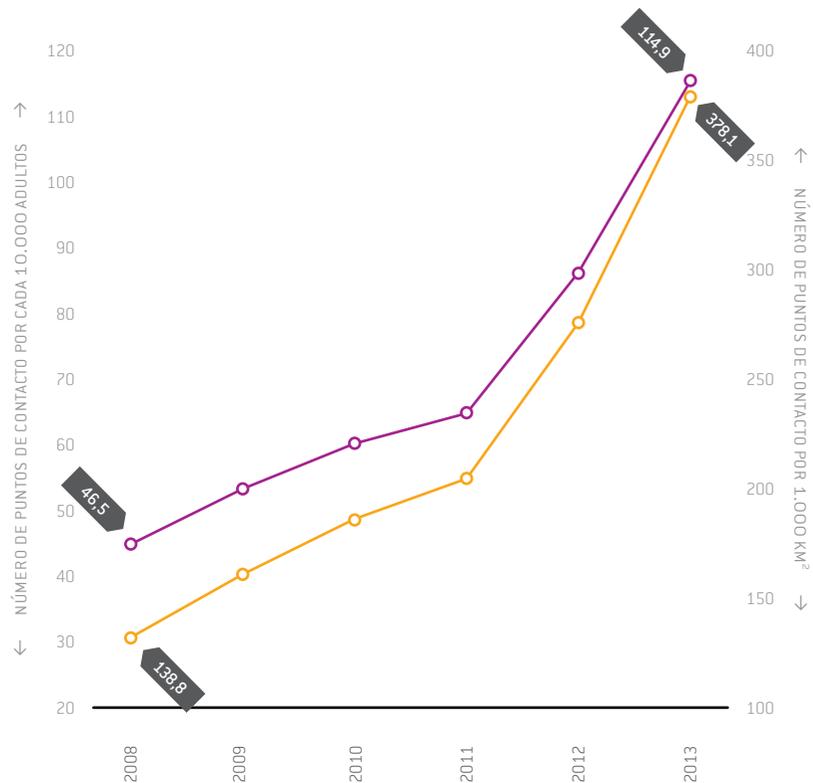
2. De acuerdo con Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia (2014), los tipos de puntos de contacto son: oficinas, corresponsales bancarios, cajeros-ATM, y datáfonos-POS (*Point of sale*).



LA COBERTURA DE LOS PUNTOS DE CONTACTO ENTRE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS Y LOS USUARIOS HA CRECIDO SIGNIFICATIVAMENTE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

**Gráfico 1.** Cobertura de los puntos de contacto, 2008-2013.

- Número de puntos de contacto por cada 10.000 adultos (eje izquierdo)
- Número de puntos de contacto por 1.000 km<sup>2</sup> (eje derecho)



**Fuente:** Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia (2014).

presentado una tasa de crecimiento compuesta anual de 18,2% entre 2009 y 2013.

Este importante crecimiento de los puntos de contacto a lo largo y ancho del país se sustenta, principalmente, en la apertura de corresponsales bancarios, los cuales crecieron 51,4% en 2013 y su tasa de crecimiento compuesta anual en el período 2009-2013 fue de 43,5%. Así las cosas, en la actualidad existen 42.638 corresponsales bancarios, casi 9 veces más de los que existían en 2008 [4.880]. Por su parte, el número de datáfonos, el tipo de punto de contacto más común al representar 82% del total, también ha presentado un buen dinamismo, al crecer 35,9% en 2013 y 17,5%

anual entre 2009 y 2013. Finalmente, las oficinas y los cajeros automáticos también han crecido durante el período de referencia, al alcanzar tasas de crecimiento anuales de 3,5% y 8,1%, respectivamente.

Como se ilustra en el Gráfico 1, la cobertura de los puntos de contacto ha crecido de manera importante. Por un lado, en 2013 el número de puntos de contacto por cada 10.000 adultos fue 114,9, un 33% superior al número alcanzado en 2012 [86,3 puntos de contacto por cada 10.000 adultos] y 2,5 veces mayor al registro de 2008 [46,5 puntos de contacto por cada 10.000 adultos]. Por el otro lado, el número de puntos de contacto por cada 1.000 kilómetros cuadrados

pasó de 278,8 en 2012 a 378,1 en 2013 (un crecimiento de 35,6%). El avance de la cobertura geográfica es tal que en 2013 solo un municipio (Jordán Sube en el departamento de Santander) no contó con ningún tipo de presencia financiera<sup>3</sup>.

Así mismo, es importante mencionar que entre 2010 y 2013, el número de operaciones monetarias que se realizaron en el sistema bancario creció cerca de 27,8%, superando las 2.000 millones de transacciones en 2013. De la misma manera, los montos transados en el sistema crecieron 21,9% en el mismo período de tiempo, alcanzando casi \$6.000 billones<sup>4</sup>. Este aumento en las transacciones ha sido

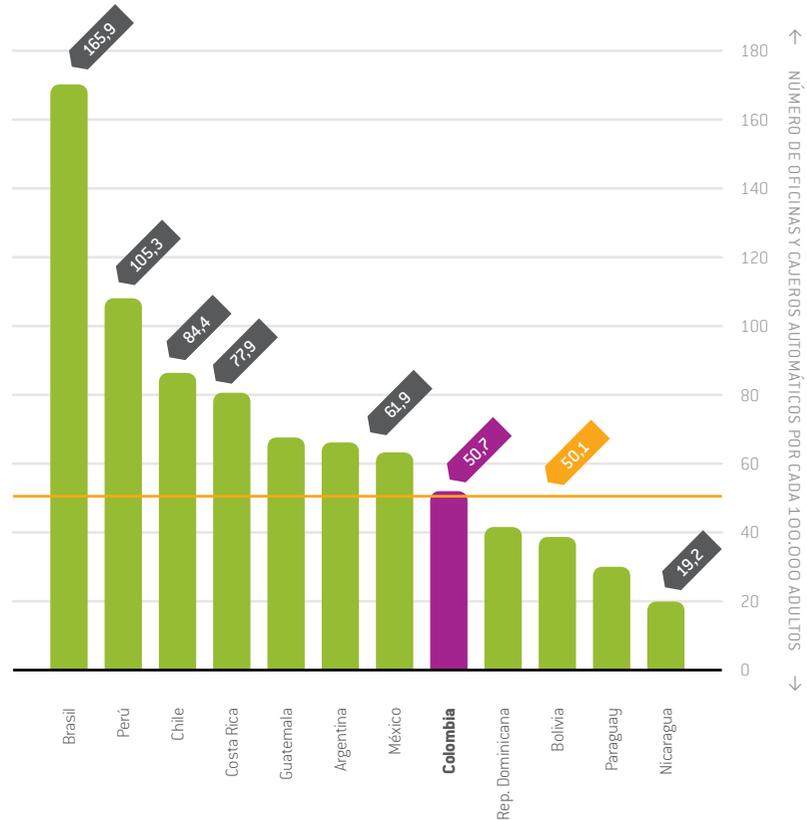
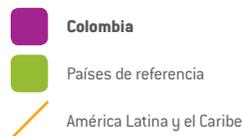
3. En 2008, 57 municipios no contaban con ningún tipo de cobertura financiera.

4. Cifras de Asobancaria.



A NIVEL INTERNACIONAL, LA COBERTURA DE OFICINAS Y CAJEROS AUTOMÁTICOS EN COLOMBIA ES SIMILAR AL PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA

**Gráfico 2.** Número de oficinas y cajeros automáticos por cada 100.000 adultos, 2012.



**Fuente:** Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia (2014) e información del Banco Mundial.

acompañado por una mayor utilización de canales no presenciales como el internet, cuya participación en el monto transado pasó de 25% en 2010 a 31% en 2013<sup>5</sup>.

A pesar de que las comparaciones internacionales en materia de cobertura financiera no son óptimas, pues no es posible contar con información consistente sobre corresponsales bancarios y datáfonos, se destaca que Colombia, a pesar de los avances descritos, se encuentra rezagada frente a varios países latinoamericanos en cuanto a la cobertura de oficinas y cajeros. De acuerdo con información del Banco Mundial, en 2012 Colombia tuvo

50,7 oficinas y cajeros automáticos por cada 100.000 adultos, cifra que es similar al promedio de América Latina y el Caribe (50,1) y muy por debajo del registro de países como Brasil (165,9), Perú (105,3), Chile (84,4), y Costa Rica (77,9) (Gráfico 2). Es importante señalar que la cobertura de las oficinas y los cajeros automáticos creció a una tasa de 4,3% compuesta anual entre 2008 y 2012 en el país, por debajo de las tasas de crecimiento de países como Perú (16,8%), Guatemala (15,8%), Argentina (7,0%), y Costa Rica (6,1%).

El incremento en la cobertura de los puntos de contacto debe disminuir las evi-

denes brechas departamentales que se presentan en la actualidad. Si bien la cobertura se incrementó en todos los departamentos en el período 2008-2013, lo cierto es que el registro de Bogotá sigue siendo más de 11 veces superior a la cobertura del departamento con peor desempeño<sup>6</sup>. El Gráfico 3 evidencia las brechas significativas que presenta el país en materia de oficinas y corresponsales bancarios. Solo Bogotá, Santander, Casanare, Risaralda, Meta y Valle del Cauca alcanzan coberturas superiores a la del promedio del país. Aunque factores geográficos y demográficos explican parte de estas disparidades, para el CPC existe espa-

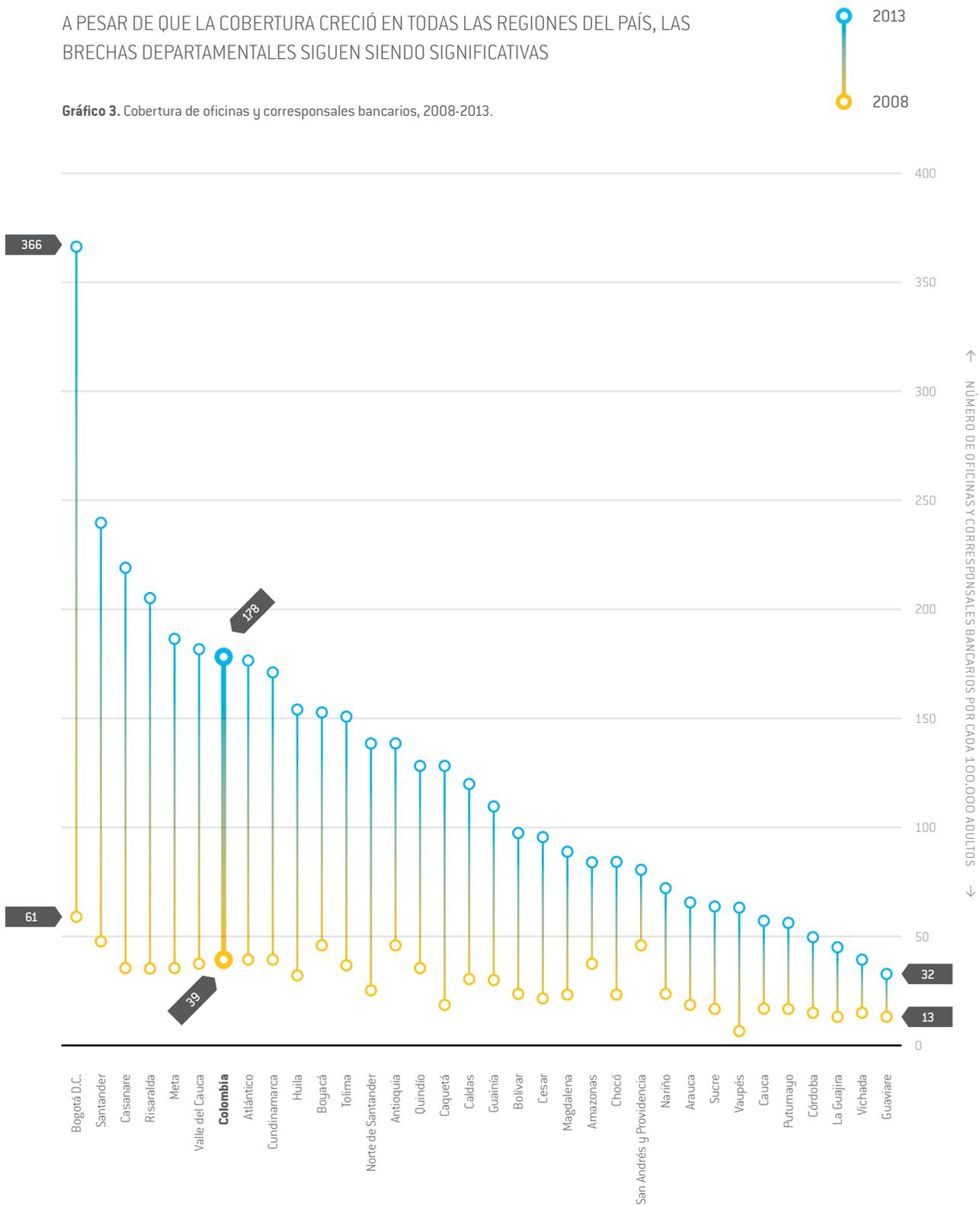
5. Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia (2014).

6. Es importante señalar que la cobertura creció en todos los departamentos entre 2008 y 2013. No obstante, la brecha entre departamentos no se cerró debido a que los departamentos que tienen una tasa de cobertura menor al promedio presentaron una tasa de crecimiento inferior (24% compuesta anual) a la tasa de crecimiento de los departamentos con tasa de cobertura superior al promedio (33% compuesta anual).



A PESAR DE QUE LA COBERTURA CRECIÓ EN TODAS LAS REGIONES DEL PAÍS, LAS BRECHAS DEPARTAMENTALES SIGUEN SIENDO SIGNIFICATIVAS

Gráfico 3. Cobertura de oficinas y corresponsales bancarios, 2008-2013.

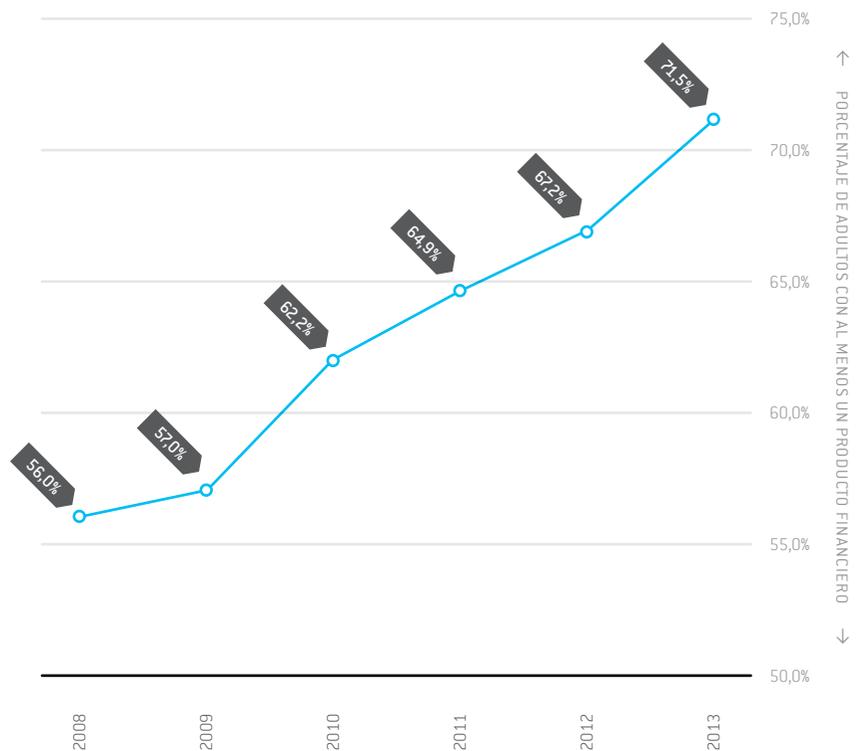


**Nota:** El punto inferior de cada línea representa la cobertura de oficinas y corresponsales bancarios en 2008. El punto superior de cada línea representa la cobertura de oficinas y corresponsales bancarios en 2013. **Fuente:** Cálculos Consejo Privado de Competitividad con información de Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia [2014] y Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia [2012].



## EL PORCENTAJE DE ADULTOS CON AL MENOS UN PRODUCTO FINANCIERO ALCANZÓ 71,5% EN 2013

Gráfico 4. Índice de bancarización, 2008-2013.



Fuente: Asobancaria (2014).

cio para que la política pública incentive aún más la apertura de puntos de contacto en zonas con menor cobertura.

La expansión de la cobertura de los puntos de contacto entre las instituciones financieras y los consumidores ha ido de la mano de un incremento en el índice de bancarización, medido como el porcentaje de adultos que tiene al menos un producto financiero<sup>7</sup>. De acuerdo con el Gráfico 4, este índice aumentó 4,3 puntos porcentuales en 2013 y alcanzó un nivel de 71,5%. Lo anterior implica que durante 2013, 1.872.482 personas adicionales fueron incluidas dentro del sistema financiero y se alcanzó una población de 22.593.356 con al menos un producto financiero.

La introducción de mejoras regulatorias para fortalecer la inclusión financiera ha dado resultado. Un claro ejemplo es la creación de los depósitos electrónicos en 2010. De acuerdo con Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia (2014), en solo tres años, el número de depósitos electrónicos pasó de 434 mil a casi 1,9 millones. El dinamismo de este producto financiero es tal que ya supera al microcrédito otorgado por entidades vigiladas, a la cuenta corriente, y al crédito de vivienda en cuanto a número de personas vinculadas.

A pesar de lo anterior, el país todavía enfrenta serios desafíos en materia de utilización efectiva de los productos

financieros. Por ejemplo, es preocupante que en 2013 el 51% de las cuentas de ahorro estuvieron inactivas, lo que implica que por un período de al menos seis meses, no se realizó ningún tipo de transacción a través de las mismas. El país ha retrocedido en esta materia, pues en 2009 este porcentaje fue 47% y se alcanzó un mínimo de 42% en 2011 (Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia, 2014).

Al respecto, es importante destacar el Proyecto de Ley de Inclusión Financiera, el cual es un componente importante de la estrategia de inclusión financiera del Gobierno. Este Proyecto de Ley, al que a la fecha de publicación de este Informe sólo



le queda pendiente el trámite de conciliación en el Congreso de la República, tiene el objetivo de promover la utilización de servicios transaccionales a través de la creación de una licencia financiera simplificada que permita la creación de sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos. Estas sociedades tendrán menores requerimientos de capital, tendrán apertura simplificada de productos, y serán exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). Se espera que los costos de los productos transaccionales disminuyan debido a la menor carga regulatoria, al uso de canales tecnológicos más eficientes y al fortalecimiento de la competencia. Por lo tanto, la creación de estas sociedades dinamizaría la demanda por servicios transaccionales por parte de la población que no utiliza el sistema financiero formal. Se destaca que, de ser exitoso, la implementación de este Proyecto de Ley puede apalancar la utilización de productos financieros activos, pues el sistema financiero podrá contar con el historial de pagos y de transferencias de los usuarios, lo que facilitará la identificación de los patrones de ingreso y el perfilamiento de riesgos para esta población.

Adicionalmente, es importante resaltar la expedición de la Resolución 4458 de 2014 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), la cual establece medidas para promover la utilización de servicios financieros sobre equipos móviles. En particular, esta resolución establece que las instituciones financieras

deberán pagar como máximo \$9,2 por cada mensaje de texto utilizado en transacciones de banca móvil, lo que debería traducirse en menores costos para los usuarios de este canal.

A pesar de estas acciones, es preocupante que el Gobierno nacional haya decidido no cumplir con el cronograma de desmonte del GMF y, por el contrario, haya anunciado su permanencia en el tiempo. Tal y como el CPC lo ha afirmado, así como otros analistas como Anif (2014), el GMF es una de las principales causas de la baja utilización de productos financieros pasivos, pues exacerba la demanda por efectivo. En este contexto, esta decisión del Gobierno nacional limitará los avances del país en materia de inclusión financiera.

En cuanto a los productos activos, y de acuerdo con información del Banco Mundial, el crédito doméstico dirigido al sector privado representó 48,8% del PIB en 2012, 4,1 puntos porcentuales por encima del nivel alcanzado en 2011 (44,7%). En la última década el crédito al sector privado como porcentaje del PIB creció 7,0% compuesto anual, tasa de crecimiento únicamente superada en la región por Paraguay (11,2%), Venezuela (11,1%), y Brasil (9,1%). Este dinamismo implica que Colombia pasó de ser el décimo país latinoamericano con la relación crédito-PIB más alta en 2003 a ser el quinto país con la relación más alta en 2012. De acuerdo con cálculos del CPC, sería necesario una tasa de crecimiento de 6,7% anual para que en 2032 el país

alcance la relación crédito-PIB promedio de los países miembros de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), la cual se estima en 180,2%<sup>8</sup>. En este contexto, al finalizar el cuatrienio 2015-2018, la relación crédito-PIB debería ser de al menos 72,3% para que Colombia pueda alcanzar esta meta de largo plazo (Gráfico 5).

Es necesario que la expansión de la relación crédito-PIB esté acompañada de un incremento en el acceso al financiamiento por parte de las pequeñas y medianas empresas (pymes). De acuerdo con el Banco Mundial, 53,1% de las pymes colombianas tuvieron crédito en 2010, lo que ubicó al país en el séptimo puesto entre 17 países latinoamericanos con información disponible<sup>9</sup>.

Para lograr una mayor penetración del crédito hacia las pymes, el Gobierno nacional reglamentó, a través del Decreto 400 de 2014, la Ley de Garantías Mobiliarias (Ley 1676 de 2013). La importancia de este cambio legal, que se completó con su reglamentación y con la puesta en marcha de la herramienta de consulta de garantías en línea<sup>10</sup>, es significativa pues busca solucionar uno de los principales limitantes de acceso al crédito por parte de las pymes, como lo es la falta de garantías. En efecto, de acuerdo con Banco Mundial (2014), el hecho de que 78% de los bienes que poseen las pymes sean bienes muebles, aunado a la falta de información sobre estos bienes y a las fallas en materia de ejecución, restringe de manera importante el acceso al crédito por parte de este tipo de empre-

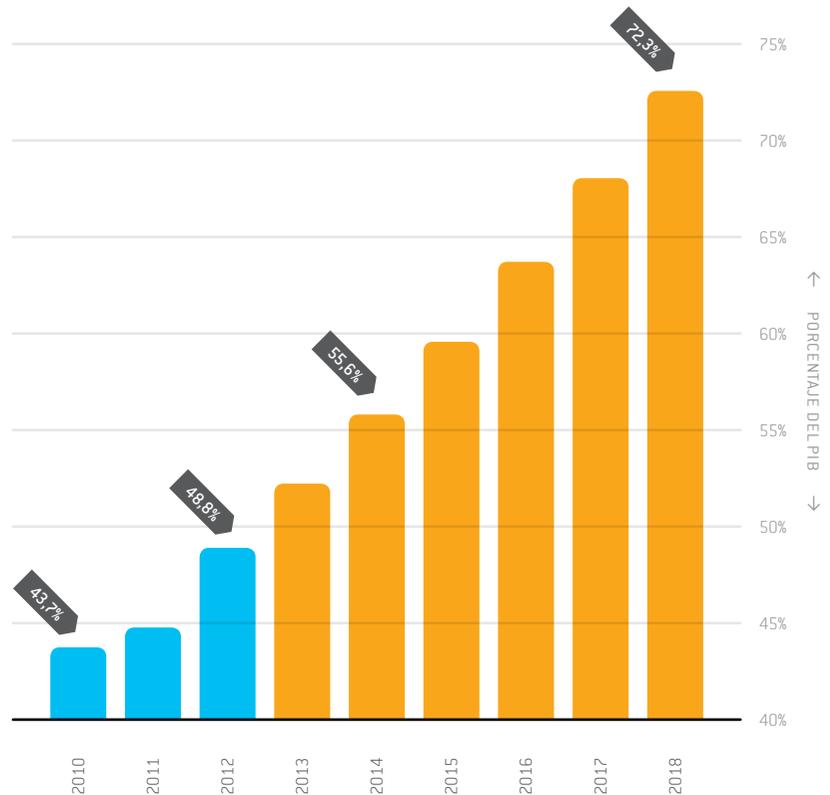
- 
8. Para este cálculo, se supone que el crédito como porcentaje del PIB en los países de la OCDE crece 0,8% anual hasta 2032, tasa de crecimiento compuesta anual que presentó este conjunto de países en el período 2003-2012.
  9. Chile (78,8%), Perú (62,9%), Paraguay (58,5%), Brasil (57,9% para el año 2009), República Dominicana (54,9%), y Costa Rica (54,2%) son los países con mayor porcentaje de pymes con acceso al crédito. Para este estudio, se considera pyme a cualquier empresa que tenga entre 5 y 99 empleados.
  10. [www.garantiasmobiliarias.com.co](http://www.garantiasmobiliarias.com.co)



EL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO COMO PORCENTAJE DEL PIB DEBE CRECER 6,7% ANUAL Y ALCANZAR UN NIVEL DE 72,3% EN 2018 PARA QUE EL PAÍS ALCANCE EL PROMEDIO DE LA OCDE EN 2032

**Gráfico 5.** Crédito al sector privado como porcentaje del PIB.

Real  
Requerido para alcanzar promedio OCDE a 2032



**Fuente:** Cálculos Consejo Privado de Competitividad con base en información del Banco Mundial.

sas. En este contexto, la Ley de Garantías Mobiliarias y su reglamentación es un paso muy importante debido a que i) amplía el universo de bienes y derechos que pueden darse como garantía; ii) habilita un registro único que tendrá información centralizada, pública y verificable sobre las garantías de manera electrónica; y iii) crea dos mecanismos de ejecución ágiles como son la ejecución extrajudicial y el pago directo<sup>11</sup>.

Adicional a las Garantías Mobiliarias, el Gobierno nacional se encuentra en proceso de revisión del régimen aplicable a las operaciones de *factoring* para incre-

mentar la utilización de este mecanismo de financiación (Ministerio de Hacienda, 2014)<sup>12</sup>. En cuanto al mercado de seguros, es importante señalar que el Gobierno nacional está analizando cambios normativos para definir los microseguros y para autorizar el uso de corresponsales por parte de las aseguradoras<sup>13</sup>. Estos cambios tienen el objetivo de fortalecer el acceso a productos de seguros adecuados a las necesidades de la población.

Finalmente, es importante mencionar algunos de los avances que se han presentado en el último año para fortalecer

el acceso al crédito en el sector rural. La Ley 1731 de 2014 creó un fondo de microfinanzas, que será administrado por Finagro, con el objetivo de promover este mecanismo de financiación a través de instituciones no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). De otro lado, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) reformó la línea de microcrédito rural al permitir el otorgamiento de una garantía del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) de hasta 50% del valor del crédito, así como la colocación de microcrédito con esta garantía con recur-

11. Para mayor información sobre las características de la Ley de Garantías Mobiliarias, ver Asobancaria (2014b).

12. De acuerdo con la Gran Encuesta Pyme de Anif del primer semestre de 2013, el desconocimiento del producto y los costos asociados al mismo son las principales razones del no uso del *factoring* por parte de las pymes del país.

13. La Superintendencia Financiera de Colombia se encuentra trabajando en el desarrollo de un marco legal para este tipo de seguro, con el apoyo de varias entidades multilaterales.



tos propios de los intermediarios financieros<sup>14</sup>. De la misma manera, la CNCA creó la línea de *factoring* agropecuario a través de la Resolución 7 de 2014.

### Mercado de capitales y fondos de capital privado y de *venture capital*

Tal y como lo afirma el Consejo Privado de Competitividad (2013), el desarrollo del mercado de capitales del país es limitado con relación a países de referencia, a pesar de su dinamismo de los últimos años. Por un lado, en 2012 solo 76 compañías estaban listadas en la Bolsa de Valores, lo que ubica al país por debajo de Brasil (353), Chile (225), Perú (213), México (131), y Argentina (101). En términos relativos a la población, Colombia solo tiene 0,016 empresas listadas por cada 10.000 habitantes, muy por debajo de Chile (0,13), El Salvador (0,1), Paraguay (0,09), y Perú (0,07). De la misma manera, el valor de las acciones transadas fue equivalente a 7% del PIB en 2012, lo que ubica al país en cuarto lugar en Latinoamérica, superado por Brasil (37,1%), Chile (17,6%) y México (9,9%).

Por su parte, la deuda interna del sector privado alcanzó 5,9% del PIB en 2013. Este nivel es relativamente bajo si se compara con Chile (38%), Brasil (33%), México (16%) y Perú (7,2%). De igual manera, la deuda externa privada colombiana no solamente es la más baja entre países de referencia de la región, al alcanzar 1,8% del PIB (cifra inferior en más de 4 veces el promedio de América Latina

que se sitúa en 8% del PIB), sino que es el único país en el que este instrumento no ha presentado una clara tendencia al alza en los últimos años<sup>15</sup>.

Uno de los principales avances en el último año para dinamizar el mercado de valores fue la expedición del Decreto 1019 de 2014 que flexibiliza las condiciones del Segundo Mercado, con el fin de impulsar la participación de nuevos emisores (entre ellos las pymes) dentro del mercado de valores y generar un aumento de la oferta de alternativas de inversión. Entre las modificaciones se destacan la reducción de requisitos de información para la inscripción en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE), la simplificación de los procesos de inscripción y autorización de las emisiones, y la posibilidad de que los emisores cuenten con garantías otorgadas por parte de entidades nacionales o internacionales<sup>16</sup>.

Finalmente, se destaca el comportamiento de los fondos de capital privado y de *venture capital* en el país. En cuanto al número de gestores profesionales, la industria se ha consolidado al pasar de 2 firmas gestoras profesionales en 2005 a 41 firmas gestoras profesionales a agosto de 2014. Con respecto a los fondos de capital privado, Colombia cuenta actualmente con 54 fondos con compromisos de capital de US\$5.700 millones, de los cuales han sido invertidos más de US\$3.800 millones en alrededor de 390 empresas y proyectos en Colombia<sup>17</sup>.

Otro aspecto relevante es la creación de la Asociación Colombiana de Fondos de

Capital Privado (ColCapital) en julio de 2012, que se ha enfocado en desarrollar de manera integral la industria de fondos de capital privado en Colombia bajo los más altos estándares de gobierno y transparencia.

De acuerdo con Bancóldex (2013), el Gobierno nacional a través del programa Bancóldex Capital ha invertido alrededor de US\$45 millones y ha apalancado fondos por un valor de US\$422 millones.

Así las cosas, la inversión en fondos de capital privado y de *venture capital* representó 0,11% del PIB en 2012, registro que es superado por países de la región como Brasil (0,25%), Chile (0,15%), Perú (0,13%), y Panamá (0,13%)<sup>18</sup>. De acuerdo con LAVCA (2014), Colombia es el cuarto país latinoamericano con las mejores condiciones para el desarrollo de este tipo de fondos, por detrás de Chile, Brasil y México. Las principales brechas del país están relacionadas con la corrupción, la calidad de las normas contables, el sistema judicial, el desarrollo del mercado de capitales, los procedimientos de bancarrota, la protección de derechos de propiedad intelectual, y el sistema tributario.

### EDUCACIÓN FINANCIERA

Es bien sabido que una mayor utilización de productos financieros formales depende de que la población cuente con competencias y conocimientos adecuados en materia económica y financiera. En efecto, de acuerdo con Cano et. al. (2014), la educación en general y la educación financiera en particular son los determinantes

14. Resolución 2 de 2014 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

15. La información sobre el comportamiento del mercado de deuda proviene de Leiton et. al. (2014).

16. El Segundo Mercado fue creado mediante el Decreto 2555 de 2010 con el fin de facilitar el acceso al mercado de valores de un mayor número de emisores.

17. Es importante tener en cuenta que en estas estadísticas incluyen proyectos inmobiliarios, de energía y de recursos naturales.

18. Para mayor información ver LAVCA (2014).

más importantes de la tenencia de productos financieros, solamente superados por el ingreso laboral y el ingreso no laboral.

El desempeño del país en las pruebas PISA sobre educación financiera indica que el reto es significativo. Colombia ocupó el último lugar entre 18 países y su calificación fue 24% inferior a la calificación promedio de los países de la OCDE. Adicionalmente, 56,5% de los estudiantes colombianos está en el nivel 1 o menos, lo que implica que en el mejor de los casos, más de la mitad de los estudiantes del país escasamente es capaz de identificar productos y conceptos financieros básicos. Lo anterior indica que el rezago en materia de educación económica y financiera del país es alto pues este porcentaje [56,5%] es 3,7 veces superior al porcentaje promedio de la OCDE [15,3%] y 2,5 veces superior al de Israel [23%], el segundo país con el porcentaje más alto de estudiantes con bajo desempeño después de Colombia.

Para fortalecer la educación económica y financiera en el país, el Gobierno nacional a través del Decreto 457 de 2014, organizó el Sistema Nacional Administrativo para la Educación Económica y Financiera. Este Sistema se define como el conjunto de políticas, lineamientos, orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y

privadas relacionadas con la educación económica y financiera. Para orientar y coordinar este Sistema se creó la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, órgano que tendrá como funciones proponer la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera, así como coordinar las actividades que realicen las instituciones públicas y privadas en la materia, entre otras<sup>19</sup>.

Adicional a este necesario fortalecimiento institucional, se destaca que con base en el documento “Orientaciones Pedagógicas para la Educación Económica y Financiera” que se realizó en el marco de un convenio entre el Ministerio de Educación Nacional y la Asobancaria, se comenzará a incluir la educación económica y financiera dentro del currículo de la educación básica y media. Se espera que al finalizar 2014 se haya implementado un piloto que cubrirá a 30.000 estudiantes y formará 600 docentes en 120 establecimientos educativos del país, el cual busca identificar si la educación financiera mejora los conocimientos y actitudes en los niños. Para 2015 se espera escalar el programa en todo el país a nivel primaria, mientras que en 2016 se espera implementar el programa a secundaria a nivel nacional.

Finalmente, en cuanto al seguimiento y evaluación de la estrategia de educación económica y financiera, a partir del

segundo semestre de 2014 las pruebas Saber 9 incluirán un módulo de educación financiera. De igual manera, el Banco de la República construirá un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir el impacto de los programas en los estudiantes en 2015<sup>20</sup>.

## COSTO DE LOS PRODUCTOS FINANCIEROS

De acuerdo con el Banco Mundial, el margen de intermediación (la diferencia entre tasa activa y tasa pasiva) en Colombia fue 7,2% en 2012, lo que implica que el país tiene el séptimo margen de intermediación más bajo de América Latina (Gráfico 6). A pesar de lo anterior, el país mantiene diferencias con respecto a los países líderes en esta materia como México (3,6%) y Chile (4,3%)<sup>21</sup>. Es importante señalar que la reducción del margen de intermediación en Colombia durante la última década es mínimo (15 puntos básicos) si se compara con la contracción de 445 puntos básicos del margen de intermediación promedio en América Latina en el mismo período de tiempo<sup>22</sup>.

Otro indicador utilizado internacionalmente es el costo promedio de enviar US\$200 a diferentes países, el cual es cada vez más relevante dada la creciente importancia de los productos transaccio-

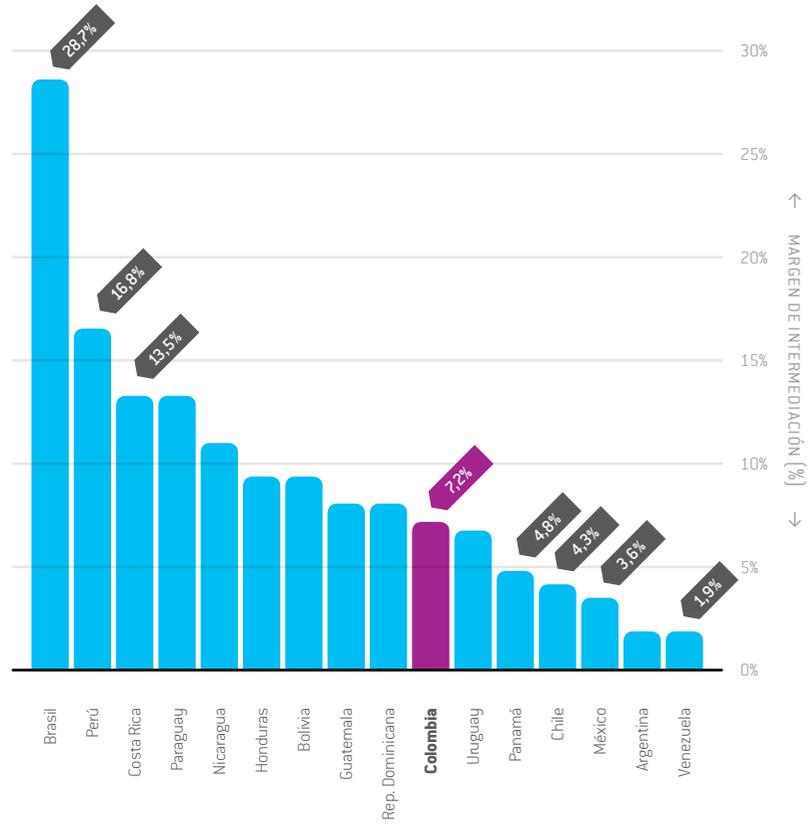
- 
19. Es importante señalar que la Comisión se encuentra enmarcada dentro de la Estrategia de Inclusión Financiera que lanzó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el pasado mes de marzo y cuyo Decreto de creación y reglamentación se encuentra en proceso de trámite. La Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera está integrada por representantes de las siguientes entidades: i) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público; ii) El Ministerio de Educación Nacional; iii) La Superintendencia Financiera de Colombia; iv) La Superintendencia de Economía Solidaria; v) El Departamento Nacional de Planeación; vi) El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras; vii) El Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas; y viii) La Unidad Administrativa Especial de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, que ejercerá la secretaría técnica de la Comisión. El Banco de la República y el Programa Banca de las Oportunidades serán invitados permanentes a la Comisión.
  20. Para mayor información sobre los esfuerzos para incluir la educación financiera en el plan de estudio escolar, ver Asobancaria (2014c).
  21. Es importante señalar que el margen de intermediación es sólo un *proxy* de costos para los usuarios del sistema financiero. Esta medida, que es utilizada internacionalmente, no tiene en cuenta aspectos importantes como son las cuotas de manejo y cobros por utilización de infraestructura. Ver Consejo Privado de Competitividad (2013) para una mayor discusión. Adicionalmente, la definición del margen de intermediación está influenciada por la política monetaria y su transmisión hacia tasas activas y pasivas.
  22. Para este análisis solo se contó con información disponible para 16 países latinoamericanos.



COLOMBIA TIENE ESPACIO PARA QUE LOS COSTOS DE LOS PRODUCTOS FINANCIEROS SE ACERQUEN AL NIVEL DE LOS PAÍSES LÍDERES EN LA REGIÓN

Gráfico 6. Margen de intermediación (diferencia entre tasa activa y tasa pasiva), 2012.

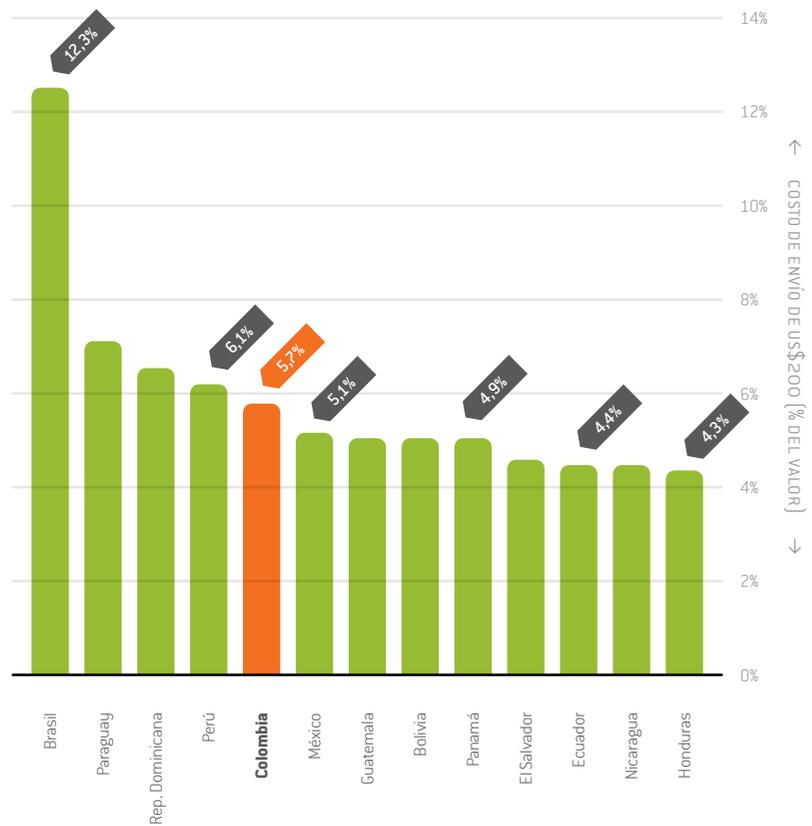
Colombia  
Países de referencia



Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 7. Costo de envío de US\$200 (porcentaje del valor), 2013.

Colombia  
Países de referencia



Fuente: Banco Mundial.

nales en materia de inclusión financiera. Según el Banco Mundial, en 2013 este costo en Colombia fue equivalente a 5,7% del valor del envío, es decir, US\$11,4. Esta cifra implica que el costo de envío en Colombia es ligeramente inferior al promedio de 13 países latinoamericanos para los cuales se cuenta con esta información (5,8%) y es el quinto más alto entre esta muestra de países (Gráfico 7). Entre 2010 y 2013 este costo en el país aumentó 1,5% compuesto anual, mientras que el costo promedio de América Latina se redujo 5% compuesto anual<sup>23</sup>.

Las tendencias anteriores señalan que, aunque los costos de los productos financieros no son de los más altos de la región, los países vecinos los han reducido de manera significativa con relación a Colombia en los últimos años. Por lo tanto, para el CPC es necesario fortalecer acciones para lograr que el sistema financiero mejore su funcionamiento, y así se pueda ofrecer productos a los usuarios a precios más competitivos.

## RECOMENDACIONES

Como se desprende del diagnóstico, el país ha avanzado en materia de inclusión financiera y las entidades del sector público han implementado medidas que buscan fortalecer su desempeño. En cuanto a los costos financieros, si bien éstos no son de los más altos en América Latina, siguen existiendo oportunidades importantes para que este sector tenga precios más competitivos y se acerque a los países líderes de la región en la materia.

En esta sección se presentan las recomendaciones que, a juicio del CPC, contribuirían a mejorar el funcionamiento del sistema financiero colombiano y a que este importante sector de la economía contribuya cada vez más a la competitividad del país. Adicionalmente, se hace un balance del avance que se alcanzó durante el último año con respecto a las recomendaciones que hizo el CPC en el Informe Nacional de Competitividad anterior. Las recomendaciones se agrupan en las siguientes áreas: institucionalidad y normatividad; acceso y uso de productos financieros; y costo de los productos financieros.

Las recomendaciones y el balance del avance presentado a agosto de 2014 se resumen en el cuadro 1.

### INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD

El Consejo Privado de Competitividad (2013) realizó dos recomendaciones puntuales en materia de institucionalidad y normatividad, en línea con la evaluación del sistema financiero que hicieron el Banco Mundial y el FMI en 2012, y cuyos resultados se publicaron en 2013<sup>24</sup>. Estas dos recomendaciones, a juicio del CPC, son muy importantes para continuar fortaleciendo la solidez del sistema financiero del país.

Por un lado, se recomendó el trámite de una Ley de la República para que la SFC fuera completamente independiente del Ejecutivo. Esta reforma institucional debe contener, por lo menos, el establecimiento de períodos fijos para el Superintendente Financiero y la definición de causales explícitas en la Ley para su

remoción. A la fecha de publicación de este Informe no se evidenciaron avances con relación a esta recomendación, por lo que el CPC reitera la importancia de contar con instituciones de supervisión y regulación totalmente independientes del Ejecutivo.

De otro lado, se recomendó la aprobación de una Ley que “extienda el alcance regulatorio a compañías *holdings* de instituciones financieras, lo cual tiene el objetivo de que las compañías controlantes de entidades vigiladas puedan ser supervisadas con el mismo alcance con el que se supervisa cualquier entidad sometida al control y la supervisión de la SFC<sup>25</sup>. Dado que a la fecha de publicación no se evidenciaron avances al respecto, se reitera la importancia de fortalecer la capacidad de supervisión de la SFC y la necesidad de que el país adopte las mejores prácticas en materia de supervisión.

Adicionalmente, y en línea con la evaluación del Banco Mundial y el FMI, se recomienda que se fortalezca el enfoque sistémico de la red de seguridad financiera del país compuesta por el Banco de la República, Fogafin, la SFC, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### ACCESO Y USO DE PRODUCTOS FINANCIEROS

El aumento de la cobertura de los diferentes puntos de contacto debe continuar. Las acciones al respecto se deben enfocar decididamente a cerrar las brechas regionales analizadas en el diagnóstico. Por lo tanto, se recomienda que se implemente un plan concreto para fomentar

23. Para este análisis solo se contó con información disponible para 13 países latinoamericanos.

24. Para mayor información, ver FMI (2013).

25. Consejo Privado de Competitividad (2013).

la apertura de puntos de contacto en los departamentos con mayores rezagos en cobertura. Para esto, es importante que el programa Banca de las Oportunidades establezca metas en términos de reducción de brechas regionales y que se implementen estrategias diferenciadas de acuerdo con las características de las zonas menos atendidas, en particular con los costos asociados a atender estas regiones.

Con el fin de incrementar el uso de productos financieros, se recomienda evaluar la ampliación de las operaciones autorizadas en los corresponsales bancarios, así como la apertura directa de productos activos y pasivos.

La reglamentación de la Ley de Garantías Mobiliarias y la puesta en marcha del Registro Electrónico de Garantías Mobiliarias centralizado en Confecámaras, representan un avance significativo para fortalecer el acceso al crédito por parte de las pymes. Es así como el avance alcanzado en el último año cumple con las expectativas del CPC al respecto. Para que estos esfuerzos dinamicen los flujos de crédito en el menor tiempo posible, el CPC recomienda implementar un esquema de seguimiento a las solicitudes y aprobaciones de crédito con este tipo de garantías, así como realizar campañas de divulgación y de comunicación robustas dirigidas tanto a las instituciones financieras como a las pymes, con el fin de dar a conocer las bondades de esta iniciativa. De la misma manera, se recomienda hacer un seguimiento especial a la eficacia y agilidad de los procedimientos de ejecución de garantías, pues tal y como lo afirma Banco Mundial (2014) de nada sirve contar

con sistemas de información centralizados si no se cuenta con procedimientos realmente eficaces para ejecutar las garantías. Finalmente, tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) como la SFC deberán estar atentos a evaluar cambios regulatorios que, con base en el seguimiento de la utilización de este mecanismo, permitan fortalecer el acceso al crédito por parte de las pymes<sup>26</sup>. Para lo anterior, puede ser útil la información que las entidades financieras deben recabar para la implementación de un sistema de riesgo de crédito (SARC), el cual fue solicitado por la SFC.

Adicional a lo anterior, para el CPC es clave que el Gobierno nacional implemente acciones robustas para fortalecer instrumentos de apoyo financiero enfocados a la generación de nuevas empresas, tales como incubadoras, capital semilla, ángeles inversionistas, y fondos de capital privado y de *venture capital*. Estos instrumentos están siendo cada vez más utilizados en América Latina para solucionar los problemas de acceso a financiamiento por parte de empresas en etapas tempranas (CEPAL & OCDE, 2012). En este contexto, el CPC recomienda fortalecer las acciones que entidades como Bancóldex, a través de sus programas Bancóldex Capital e Innpulsa, y el Sena están implementando al respecto.

Con relación al mercado de capitales, el CPC considera que es fundamental adelantar una estrategia ambiciosa que permita potenciar este mercado y sus impactos positivos sobre la actividad productiva y la competitividad del país. Si bien en los últimos años ha habido avan-

ces regulatorios para mejorar el funcionamiento de este mercado, lo cierto es que el país presenta rezagos importantes en varios indicadores de desempeño del mercado de capitales, tales como número de compañías listadas en bolsa, valor de las acciones transadas y volumen de deuda privada. A juicio del CPC, una economía del tamaño de la colombiana debe tener un mercado de capitales líder en América Latina. En este contexto, y tal como se hizo en el Informe Nacional de Competitividad anterior, el CPC recomienda la puesta en marcha de una política de promoción del mercado de capitales ambiciosa y con objetivos de largo plazo. La implementación de una política de esta envergadura permitiría concretar una visión del mercado de capitales conjunta entre el sector público y el sector privado y, sobre todo, permitiría identificar los principales cuellos de botella que limitan el desarrollo de este importante mercado. Esta política sería la carta de navegación para que Colombia sea una potencia en el ámbito latinoamericano en materia financiera.

El CPC celebra la creación de la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera, instancia necesaria para desarrollar una estrategia de educación económica y financiera robusta y coordinada entre las diferentes instituciones, tanto públicas como privadas. Ahora el reto consiste en que se defina y se implemente esta estrategia, que debe tener objetivos concretos, como el establecimiento de metas de mejoramiento en el módulo de educación financiera en las pruebas PISA, así como el fortalecimiento de la alfabetización financiera para

---

26. Asobancaria (2014b) cita como ejemplo de un posible cambio regulatorio la derogación del artículo 2.1.2.1.5 del Decreto 2555 de 2010 que califica como no admisible aquella garantía que consista exclusivamente en prenda sobre el activo circulante del deudor, lo cual está expresamente permitido por la Ley 1676 de 2013.



Cuadro 1. Resumen: Principales recomendaciones relacionadas al Sistema Financiero.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Ley para definir períodos fijos para el Superintendente Financiero y para establecer razones explícitas para su remoción.	Corto		No se evidenciaron avances al respecto.	Aprobación de la Ley por parte del Congreso de la República.	Minhacienda y SFC.
2	Ley para regular a compañías holding de instituciones financieras.	Corto		No se evidenciaron avances al respecto.	Aprobación de la Ley por parte del Congreso de la República.	Minhacienda y SFC.
3	Estrategia para cerrar brechas regionales en cobertura de puntos de contacto.	Mediano	x	x	Estrategia con objetivos y líneas de acción definida y en implementación.	Minhacienda, Banca de las Oportunidades y SFC.
4	Implementación de Ley de Garantías Mobiliarias.	Mediano		Se expidieron decretos reglamentarios y se puso en marcha el registro electrónico centralizado de garantías.	Estrategia de comunicación y divulgación hacia pymes y entidades financieras implementada. Evaluación de utilización de garantías mobiliarias e identificación de cambios regulatorios necesarios para potenciar utilización.	Minhacienda, SFC y Supersociedades.
5	Política de promoción del mercado de capitales.	Mediano		A pesar de los avances regulatorios como la flexibilización de requerimientos para el Segundo Mercado, no se evidencian avances tangibles en el diseño e implementación de una política de promoción del mercado de capitales comprensiva y de largo plazo.	Documento Conpes aprobado que contenga la política de promoción del mercado de capitales.	Minhacienda, SFC y DNP.
6	Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera.	Corto		Se considera que existe retrasos importantes pues solo se conformó la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera.	Estrategia con objetivos, líneas de acción y presupuestos definidos, de acuerdo con buenas prácticas internacionales. Incorporar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como miembro de la Comisión con voz y voto.	Entidades de la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera.
7	Eliminación o modificación de regulaciones que imponen costos innecesarios a los productos financieros o que restringen la competencia en el sistema financiero.	Largo		Aunque se ha avanzado en la implementación de regulaciones para viabilizar la entrada de productos innovadores y de menor costo (como el proyecto de Ley de Inclusión Financiera), no se evidenciaron avances sobre la eventual modificación o eliminación de regulaciones existentes que generan sobrecostos al sistema financiero (GMF, límites a la tasa de interés, inversiones forzadas, monopolio del Banco Agrario sobre recaudo de depósitos judiciales, entre otras).	Documento de análisis costo-beneficio sobre las regulaciones identificadas. Con respecto a los límites de tasa de interés se espera que por lo menos se establezcan límites diferenciados para los créditos comerciales y para los créditos de consumo. Con respecto al GMF, se recomienda su no extensión en el tiempo debido a su efecto negativo sobre la inclusión financiera.	Minhacienda, SFC y SIC.



Avance satisfactorio



Avance con retrasos



Sin avances o retrasos significativos



No aplica



toda la población. Adicionalmente, esta estrategia debe contar con líneas de acción pertinentes y con presupuestos de inversión disponibles.

Para el CPC es fundamental que la estrategia de educación económica y financiera que se implemente tenga efectos tangibles sobre la inclusión financiera del país, así como sobre otras variables importantes de desempeño del sistema financiero. Al fin y al cabo, la educación económica y financiera es un medio importante para que un mayor porcentaje de la población tenga las capacidades suficientes para conocer, comparar y escoger los productos financieros más adecuados a sus necesidades. En este contexto, el CPC recomienda que el diseño de la estrategia de educación económica y financiera esté basado en buenas prácticas internacionales. Entre estas buenas prácticas se encuentran: i) fortalecer la calidad de la educación en general; ii) enfocar los esfuerzos en la población con menores niveles de conocimiento y de capacidad financiera; iii) enfocar los esfuerzos en la población joven; iv) aprovechar momentos relevantes en la vida de las personas (como comprar una casa) para educar financieramente a la población objetivo; y v) utilizar mecanismos innovadores y atractivos para diseminar el conocimiento financiero, entre otras. De acuerdo con Banco Mundial (2014), la implementación de estas buenas prácticas ha tenido impactos significativos en variables claves de inclusión financiera en varios países. Por lo tanto, el reto para el país consiste en identificar la población objetivo y las líneas de acción que pueden tener los mayores impactos sobre variables claves de inclusión financiera.

Finalmente, siguiendo a Cano et. al. (2014), el CPC recomienda incluir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

dentro de la institucionalidad que tendrá a cargo el diseño y la implementación de la estrategia de educación económica y financiera. Dado que las mayores brechas en materia de acceso, uso y educación financiera probablemente se encuentren en el sector rural colombiano, es fundamental que la estrategia tenga en cuenta las particularidades del sector rural.

### **COSTOS DE LOS PRODUCTOS FINANCIEROS**

Para el CPC es clave que se generen las condiciones para que el sistema financiero pueda ofrecer productos innovadores a precios más competitivos para los usuarios, y así se pueda fortalecer la tenencia y el uso de productos financieros por parte de la población del país. La regulación del sistema financiero juega un rol muy importante para generar estas condiciones, tal y como lo pretende el proyecto de Ley de Inclusión Financiera, al establecer requisitos regulatorios más flexibles para la apertura de sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos. Esta flexibilización tiene efectos directos sobre los costos de los productos, al suavizar requerimientos regulatorios además de generar efectos indirectos a través del fortalecimiento de la competencia en este mercado.

A juicio del CPC, esta misma racionalidad se debe aplicar a la hora de evaluar regulaciones que distorsionan el funcionamiento del sistema financiero, limitando una mayor inclusión financiera vía mayores costos de los productos financieros. En efecto, de acuerdo a la Gran Encuesta Pyme de Anif, los costos y trámites son una de las principales causas de la baja utilización de crédito por parte de las pymes. En este contexto, Consejo Privado de Competitividad (2013) reco-

mendó que se realizara una evaluación robusta de regulaciones existentes que incrementan el costo de los productos financieros, con el fin de eliminar dichas regulaciones o, si el análisis concluye que es necesaria alguna intervención por parte del Estado, encontrar alternativas regulatorias menos distorsionantes. El GMF, los límites a las tasas de interés, las inversiones forzosas a las que están sujetos los bancos, y el monopolio del Banco Agrario sobre el recaudo de los depósitos judiciales, son algunas de las regulaciones que, a juicio del CPC, incrementan los costos de los productos financieros y a las que se les debe encontrar acciones alternativas menos distorsionantes. A la fecha de publicación de este informe no se evidenciaban avances relacionados con esta recomendación. Dada su importancia para que el país cuente con un sistema financiero cada vez más eficiente, el CPC hace un llamado a las autoridades pertinentes para que busquen alternativas a estas regulaciones para cumplir con sus objetivos de política.



### **REFERENCIAS**

- 1 ANIF. (2014). Eliminación del Impuesto a las Transacciones Financieras y Bancarización en Colombia. *Informe semanal No. 1215*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 2 Asobancaria. (2014a). *Reporte Trimestral de Inclusión Financiera*. Bogotá, D.C.: Asobancaria.
- 3 Asobancaria. (2014b). Garantías Mobiliarias: La Hora de la Verdad. *Semana Econó-*



- 10 *mica*, 10 de marzo de 2014. Bogotá, D.C.: Asobancaria.
- 4 Asobancaria. (2014c). *Comienza la Educación Financiera en los Colegios. Semana Económica*, 14 de julio de 2014. Bogotá, D.C.: Asobancaria.
- 5 Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia. (2012). *Reporte de Inclusión Financiera 2011*. Bogotá, D.C.: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia.
- 6 Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia. (2014). *Reporte de Inclusión Financiera 2013*. Bogotá, D.C.: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia.
- 7 Banco Mundial. (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financiamiento Inclusión*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 8 Bancóldex. (2013). *Private Equity Funds in Colombia 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Bancóldex.
- 9 Cano, C., Esguerra, M., García N., Rueda, J., & Velasco M. (2014). *Inclusión Financiera en Colombia*.
- 10 CEPAL & OCDE. (2012). *Perspectivas Económicas de América Latina 2013: Políticas de Pymes para el Cambio Estructural*.
- 11 Congreso de la República. Ley 1676 de 2013. *Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias*.
- 12 Congreso de la República. Ley 1731 de 2014. *Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)*.
- 13 Consejo Privado de Competitividad. (2013). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 14 Decreto 2555 de 2010. *Por el cual se reconocen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 15 Decreto 400 de 2014. *Por el cual se reglamenta la Ley 1676 de 2013 en materia del Registro de Garantías Mobiliarias y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 16 Decreto 457 de 2014. *Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 17 Decreto 1019 de 2014. *Por el cual se modifica el Título 3 del Libro 2 de la Parte 5 del Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Segundo Mercado y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 18 FMI. (2013). Colombia: Financial System Stability Assessment. *IMF Country Report*, 13/50. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- 19 LAVCA. (2014). *2013 Scorecard, 2014 Update. The Private Equity and Venture Capital Environment in Latin America*.
- 20 Leiton K., Rassa, J., & Rojas, J. (2014). Mercado de Deuda Corporativa en Colombia. *Borradores de Economía No. 829*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- 21 Minhacienda. (2014). *Estrategia de Inclusión Financiera*. Presentación de power point, marzo. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 22 OCDE. (2014). *PISA 2012 Results: Students and Money: Financial Literacy Skills for the 21st Century (Volume VI)*. Paris: OCDE publishing.
- 23 Resolución 4458 de 2014. *Por la cual se modifican las Resoluciones CRC 3066, 3496, 3500 y 3501 de 2011, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 24 WEF. (2014). *Global Competitiveness Report 2014-2015*. Geneva: World Economic Forum.







# SISTEMA TRIBUTARIO



**Tarifa total de impuestos como porcentaje de las utilidades, 2013.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con la mejor tarifa).

**Nota:** Esta variable es una combinación de impuestos sobre la renta [porcentaje de utilidades] y otros impuestos. **Fuente:** WEF (2014).



Un sistema tributario equitativo, progresivo y eficiente – principios contenidos en la Constitución Nacional– juega un papel clave en la competitividad de un país. En este sentido, el gran reto del sistema tributario colombiano es minimizar las distorsiones que impone la introducción de impuestos, para lograr mayor equidad –tanto vertical como horizontal– y estabilidad de las finanzas públicas.

Durante el período 2010-2014 se realizaron grandes cambios tributarios, siendo el más clave para la competitividad del país la reducción de los costos laborales no salariales (Ley 1607 de 2012), lo cual ya se viene traduciendo en mayores niveles de formalización<sup>1</sup>. Sin embargo, se realizaron también modificaciones importantes en la estructura de algunos impuestos –como el de renta para personas naturales y la inclusión del impuesto al consumo– que introdujeron mayor complejidad y, en algunos casos, más inequidad, regresividad e ineficiencia al régimen tributario.

El objetivo de este capítulo es analizar el sistema tributario colombiano a la luz del nivel de tributación y de los principios

de equidad horizontal, progresividad y eficiencia. A partir de este análisis se formulan algunas recomendaciones que permitirían incrementar el recaudo y dar mejor cumplimiento a estos principios constitucionales.

## DIAGNÓSTICO

### NIVEL DE TRIBUTACIÓN

En la pasada reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), el Gobierno nacional desaprovechó la oportunidad de incrementar los recursos fiscales<sup>2</sup>, los cuales son necesarios para implementar una agenda de competitividad como la propuesta en este Informe<sup>3</sup> y así alcanzar la meta en 2032 de

convertir a Colombia en el tercer país más competitivo de América Latina. De acuerdo con estimaciones de Fedesarrollo, se requiere contar con recursos adicionales equivalentes aproximadamente a 2,1% del PIB para llevar a cabo tan solo una parte de la agenda propuesta en este Informe<sup>4</sup>.

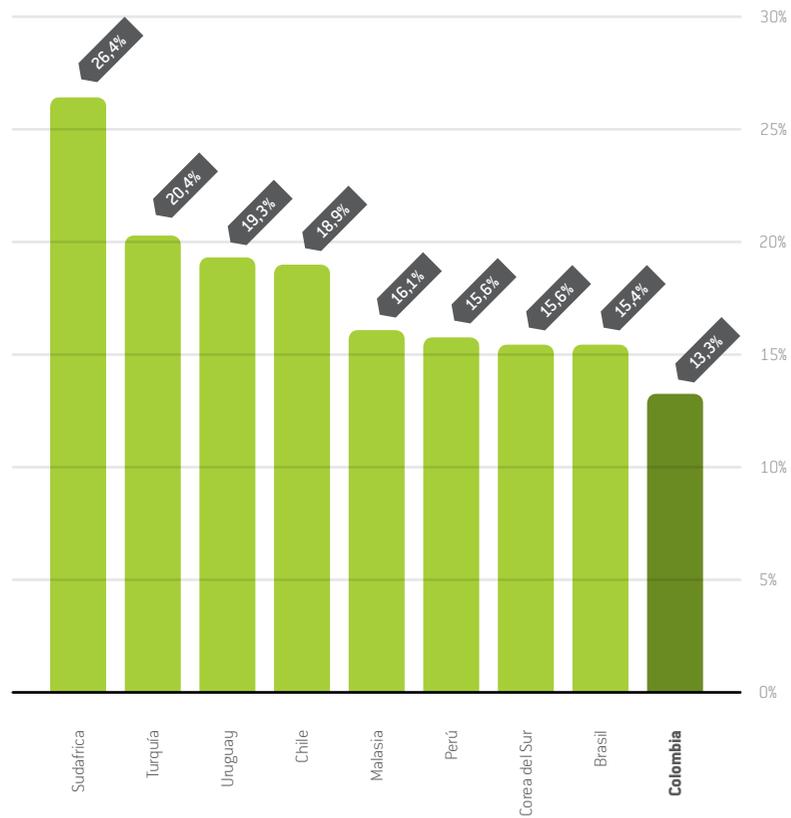
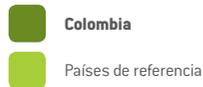
A pesar de lo anterior, cabe resaltar que gracias a la gestión administrativa y de fiscalización de la DIAN los recursos tributarios han crecido durante los últimos años<sup>5</sup>. No obstante, en el contexto internacional Colombia continúa registrando la menor tasa de recaudo como porcentaje del PIB respecto a países de referencia (Gráfico 1)<sup>6</sup>. Más aún, dado el ingreso per cápita de Colombia, su nivel

1. La tasa de empleo informal se redujo en 1,1 puntos porcentuales desde que se expidió la Ley 1607 de 2012. Mientras en enero de 2013 la tasa de empleo informal era de 49,8%, en enero de 2014 pasó a 48,7%. Fuente: Dane: "Medición del empleo informal y seguridad social trimestre enero-marzo de 2014". Para más detalle, ver capítulo de Mercado Laboral y Formalización.
2. En dicha reforma el Gobierno no tenía la intención de incrementar el recaudo; precisamente es en ese sentido que se identifica como una oportunidad perdida.
3. Agenda que requiere inversiones considerables en aspectos como educación; salud; infraestructura, transporte y logística; ciencia, tecnología e innovación; tecnologías de la información y telecomunicaciones, entre otros.
4. Esta estimación de Fedesarrollo comprende temas en materia de cobertura de pensiones, reforma y capitalización al sistema de salud, promoción de la economía rural e inversión en educación y primera infancia.
5. Entre 2010 y 2013 se incrementaron 14,5% en promedio anual, lo que equivale aproximadamente a \$35 billones adicionales.
6. Dado que esta tasa de recaudo como porcentaje del PIB no tiene en cuenta la tributación del orden regional, el Gráfico 1 podría no reflejar la realidad para algunos países, como es el caso de Brasil y Argentina, en los cuales la tributación subnacional es importante en relación con la del orden nacional.



## COLOMBIA CONTINÚA REGISTRANDO LA MENOR TASA DE RECAUDO CON RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA

**Gráfico 1.** Tasa de recaudo como porcentaje del PIB, 2012.



**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.

de tributación como porcentaje del PIB debería ser mayor (Gráfico 2).

Son varios los factores que explican esta baja capacidad de recaudo fiscal en el país, más allá de menores tasas impositivas en relación con otros países. Por ejemplo, aunque a raíz de la última reforma tributaria se fortaleció la capacidad administrativa y de fiscalización de la DIAN, lo que permitió seguir reduciendo los niveles de evasión, como se evidencia en el caso del IVA (Gráfico 3), estos niveles continúan siendo altos frente a estándares internacionales. Mientras en Colombia se estima una evasión del IVA

superior a 20%, en Uruguay para el año 2012 era de 13,4%<sup>7</sup>.

La alta evasión en el caso del impuesto de renta para personas jurídicas también explica el bajo recaudo –según la DIAN, en 2011 ésta alcanzó 25,1%. De acuerdo con la legislación, todas las empresas jurídicas están obligadas a presentar declaración de renta o declaración de ingresos y patrimonios, en el caso de las entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, del total de sociedades en Colombia, menos de 38% presentaron declaración de renta en 2013, lo que implica una base gravable bastante reducida<sup>8</sup>.

Otra de las razones que explican el bajo recaudo es la gran cantidad de exenciones, deducciones y exclusiones, lo que reduce la base gravable de los distintos tributos. En el caso del impuesto de renta para personas naturales, por ejemplo, el número de declarantes es bastante reducido. Tan sólo 4,9% de la población mayor a 25 años (1.230.313 personas) declaró renta en 2012, situación que –según la DIAN– se espera mejorar a partir de la Ley 1607 de 2012. De acuerdo con esta entidad, para el año 2013 se esperan alrededor de 700.000 nuevos declarantes debido, en parte, a la reducción del umbral a partir del cual se empieza a tribu-

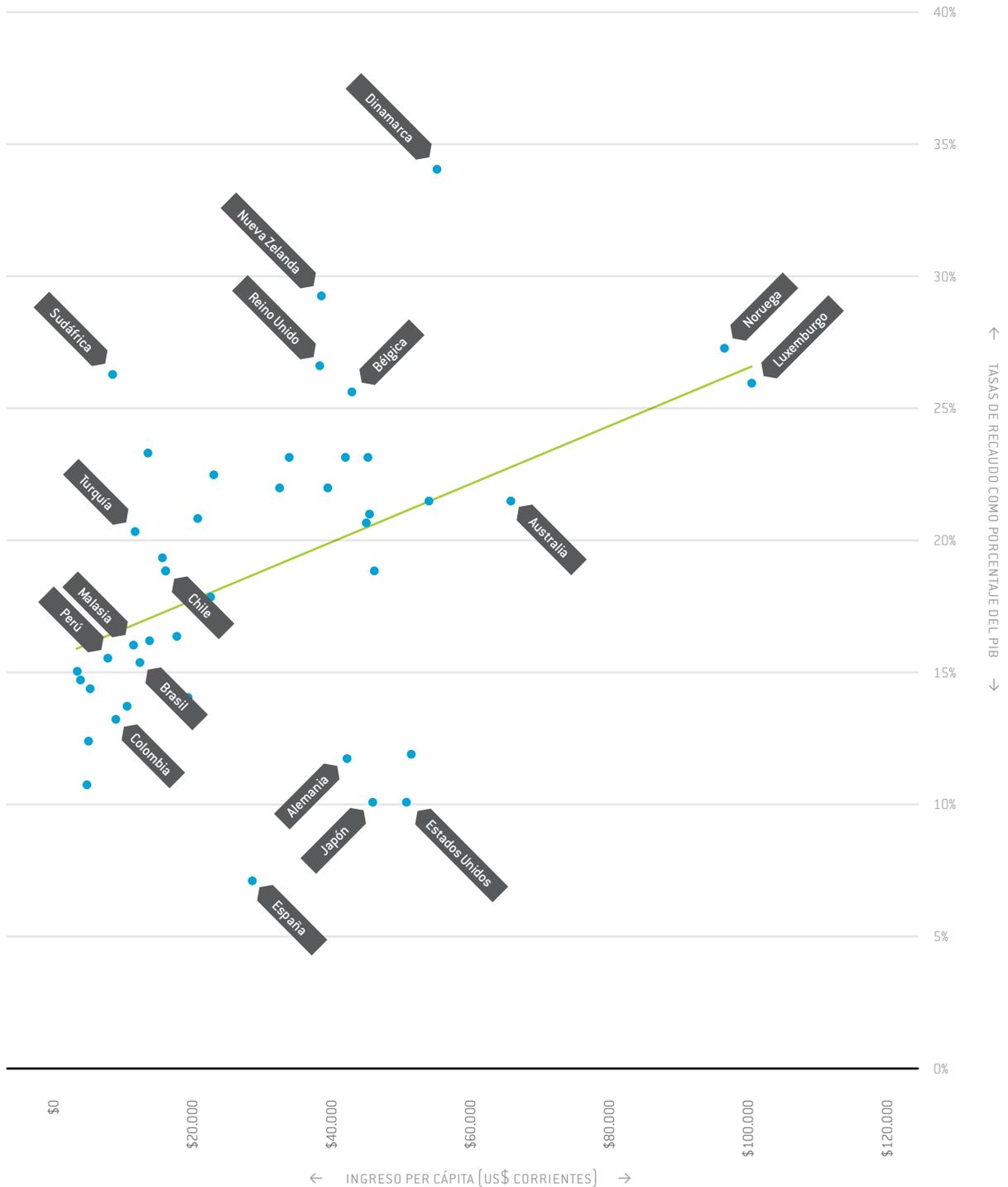
7. Fuente: Dirección General Impositiva Uruguay. Para mayor detalle, ver: <http://www.dgi.gub.uy/media/wdgi/EvasionIVAUruguay.html>.

8. De las 869.539 empresas que de acuerdo con Confecámaras existían en 2013 en Colombia, tan solo declararon renta 328.028, según la DIAN.



DADO EL INGRESO PER CÁPITA DE COLOMBIA, SU NIVEL DE TRIBUTACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB DEBERÍA SER MAYOR

Gráfico 2. Nivel de tributación como porcentaje del PIB vs. Ingreso per cápita, 2012.

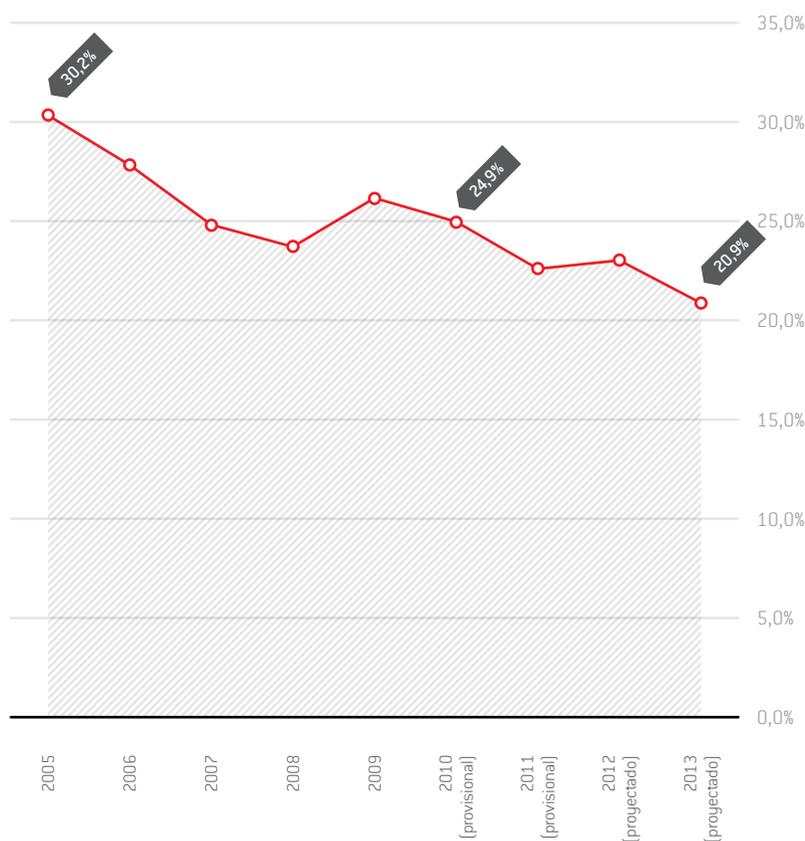


Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

AUNQUE LA EVASIÓN DEL IVA SE HA REDUCIDO, SU NIVEL CONTINÚA SIENDO ALTO FRENTE A PAÍSES COMO CHILE

**Gráfico 3.** Estimación de la evasión en el IVA total, 2005-2013pr.

 Tasa de evasión



**Fuente:** Recaudo Potencial: MIP Nueva Base Cuentas Nacionales (Año 2005). Modelo de Evasión en IVA DIAN – Supuestos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

tar a raíz de la reforma tributaria de 2012. Sin embargo, este umbral continúa siendo bastante alto frente a estándares internacionales. En la actualidad se encuentra aproximadamente en US\$21.400 –que equivalen a 1.548 Unidades de Valor Tributario (UVT), es decir, alrededor de \$42,6 millones– frente al promedio de Latinoamérica, que se acerca a US\$15.000 (Moller, 2012).

### EQUIDAD HORIZONTAL

El sistema tributario colombiano sigue mostrando evidencia de incumplir el principio de equidad horizontal: es decir, agentes de la misma capacidad económica siguen sin tributar de forma similar.

Si bien uno de los grandes objetivos de la reforma tributaria fue darle una mayor equidad al sistema tributario, la inclusión

de ciertas reglas generó un efecto contrario a lo que se esperaba. En particular en el impuesto de renta para personas naturales, la introducción de diferentes formas de tributación dependiendo del tipo de persona –empleado, no empleado o trabajador por cuenta propia– lleva a que personas con la misma capacidad económica tributen de manera diferente.

En el caso de los empleados, por ejemplo, la Ley 1607 de 2012 estableció la obligación de liquidar el impuesto de renta con base en el tributo de mayor valor entre el sistema ordinario y el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN). Por otro lado, para los empleados con ingresos inferiores a 4.700 UVT –es decir, \$126,2 millones– dio la opción de liquidar el tributo a través del Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS). En tanto que para las personas naturales clasi-

ficadas bajo las categorías de no empleados y por cuenta propia, la Ley les permitió continuar tributando bajo el régimen ordinario. No obstante, para los trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores a 27.000 UVT –es decir, \$724,7 millones–, estableció un IMAS especial sujeto al tipo de actividad económica. Este sinnúmero de reglas conlleva a que actores con la misma capacidad económica tributen de forma diferente.

De hecho, incluso entre este último subgrupo de personas –trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores a 27.000 UVT– se evidencian problemas de equidad horizontal. Por ejemplo, suponiendo un ingreso bruto de \$724 millones y una rentabilidad de 10% en todas las actividades, la liquidación del impuesto a la renta cambia dependiendo del tipo de actividad económica [Cuadro 1 - Gráfico 4].





## DEPENDIENDO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA CON LA MISMA RENTABILIDAD DEBEN TRIBUTAR RENTA DE FORMA DIFERENTE

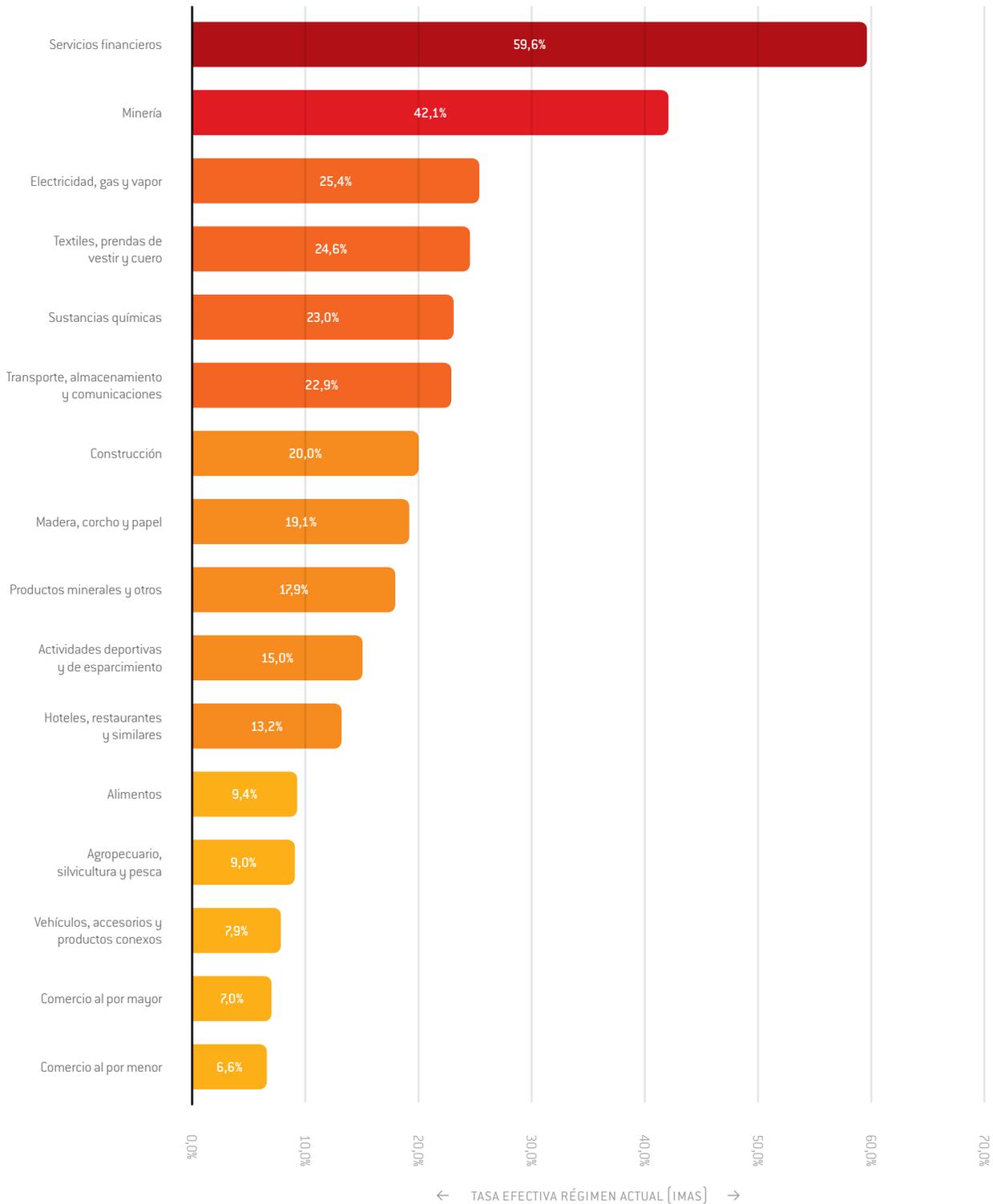
**Cuadro 1.** Tributación para trabajadores por cuenta propia con un ingreso bruto de \$724 millones: régimen anterior vs. régimen actual. (Valores en millones de pesos).

Actividad	Régimen anterior			Régimen actual (IMAS)			
	Renta gravable	Impuesto	Tasa efectiva	Exento/2	Base IMAS/2	Impuesto/2	Tasa efectiva/3
Servicios financieros	\$72	\$10	13,8%	\$49	\$675	\$43	59,6%
Minería	\$72	\$10	13,8%	\$109	\$615	\$31	42,1%
Electricidad, gas y vapor	\$72	\$10	13,8%	\$106	\$618	\$31	25,4%
Textiles, prendas de vestir y cuero	\$72	\$10	13,8%	\$115	\$609	\$18	24,6%
Sustancias químicas	\$72	\$10	13,8%	\$122	\$602	\$17	23,0%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	\$72	\$10	13,8%	\$129	\$595	\$17	22,9%
Construcción	\$72	\$10	13,8%	\$56	\$668	\$14	20,0%
Madera, corcho y papel	\$72	\$10	13,8%	\$122	\$602	\$14	19,1%
Productos minerales y otros	\$72	\$10	13,8%	\$129	\$595	\$13	17,9%
Actividades deportivas y de esparcimiento	\$72	\$10	13,8%	\$109	\$615	\$11	15,0%
Hoteles, restaurantes y similares	\$72	\$10	13,8%	\$106	\$618	\$10	13,2%
Alimentos	\$72	\$10	13,8%	\$122	\$602	\$7	9,4%
Agropecuaria, silvicultura y pesca	\$72	\$10	13,8%	\$192	\$532	\$7	9,0%
Vehículos, accesorios y productos conexos	\$72	\$10	13,8%	\$122	\$602	\$6	7,9%
Comercio al por mayor	\$72	\$10	13,8%	\$109	\$615	\$5	7,0%
Comercio al por menor	\$72	\$10	13,8%	\$145	\$579	\$5	6,6%

**Nota:** 1. Se supone una rentabilidad de 10%; 2. El ingreso exento, la base gravable y el impuesto es calculado con base en el artículo 340 de la Ley 1607 de 2012; 3. Se entiende por tasa efectiva el impuesto pagado como proporción de la rentabilidad. **Fuente:** Ley 1607 de 2012. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.



**Gráfico 4.** Tributación para trabajadores por cuenta propia suponiendo un ingreso bruto de \$724 millones y una rentabilidad de 10%: tasa efectiva de tributación (impuesto pagado/rentabilidad).

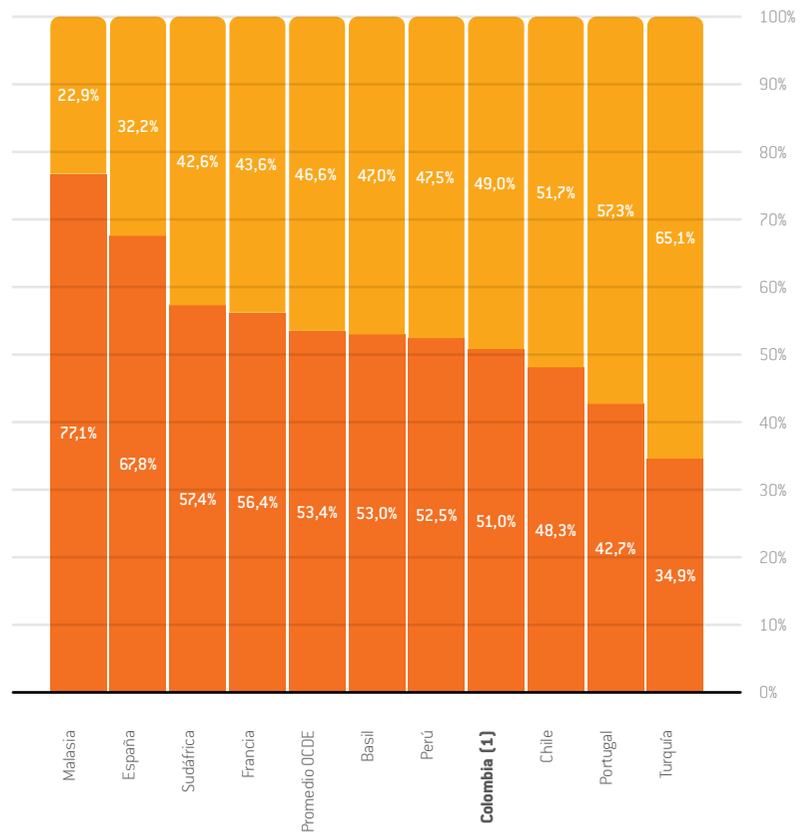
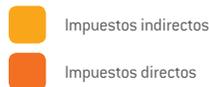


Fuente: Ley 1607 de 2012. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.



EN PAÍSES COMO LOS LATINOAMERICANOS LOS IMPUESTOS INDIRECTOS REPRESENTAN UN MAYOR PORCENTAJE, LO QUE LIMITA –EN PARTE– LA PROGRESIVIDAD QUE SE LES PUEDE IMPRIMIR A SUS SISTEMAS TRIBUTARIOS

**Gráfico 5.** Impuestos directos vs. Impuestos indirectos (Porcentaje del PIB), 2012.



**Nota:** 1. Impuestos recaudados por la DIAN en 2013.  
**Fuente:** DIAN. **Fuente:** Banco Mundial. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

## PROGRESIVIDAD (EQUIDAD VERTICAL)

La distribución del recaudo entre impuestos directos e indirectos determina, en parte, el nivel de progresividad que se le puede imprimir a un sistema tributario<sup>9</sup>. Con respecto a los impuestos administrados por la DIAN, dicha composición se ha venido modificando a lo largo de los últimos años<sup>10</sup>. Mientras en 2010 los impuestos indirectos –tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA)– representaron 56,3% del recaudo total, en 2013 se redujeron a 49%. En el contexto internacional,

el recaudo de los países con mayor nivel de desarrollo proviene en gran medida de impuestos directos –tales como el impuesto a la renta a personas naturales– más que de indirectos, lo que no sucede en la mayoría de países de América Latina, en los cuales la distribución es más balanceada (Gráfico 5).

Más allá de la distribución entre impuestos directos e indirectos, el sistema tributario colombiano sigue mostrando problemas en materia de progresividad.

Aunque uno de los principales objetivos de la pasada reforma tributaria fue darle mayor progresividad al sistema, la in-

troducción de distintas reglas –como es el caso del impuesto de renta para personas naturales–, además de la complejidad que causó, generó mayor regresividad.

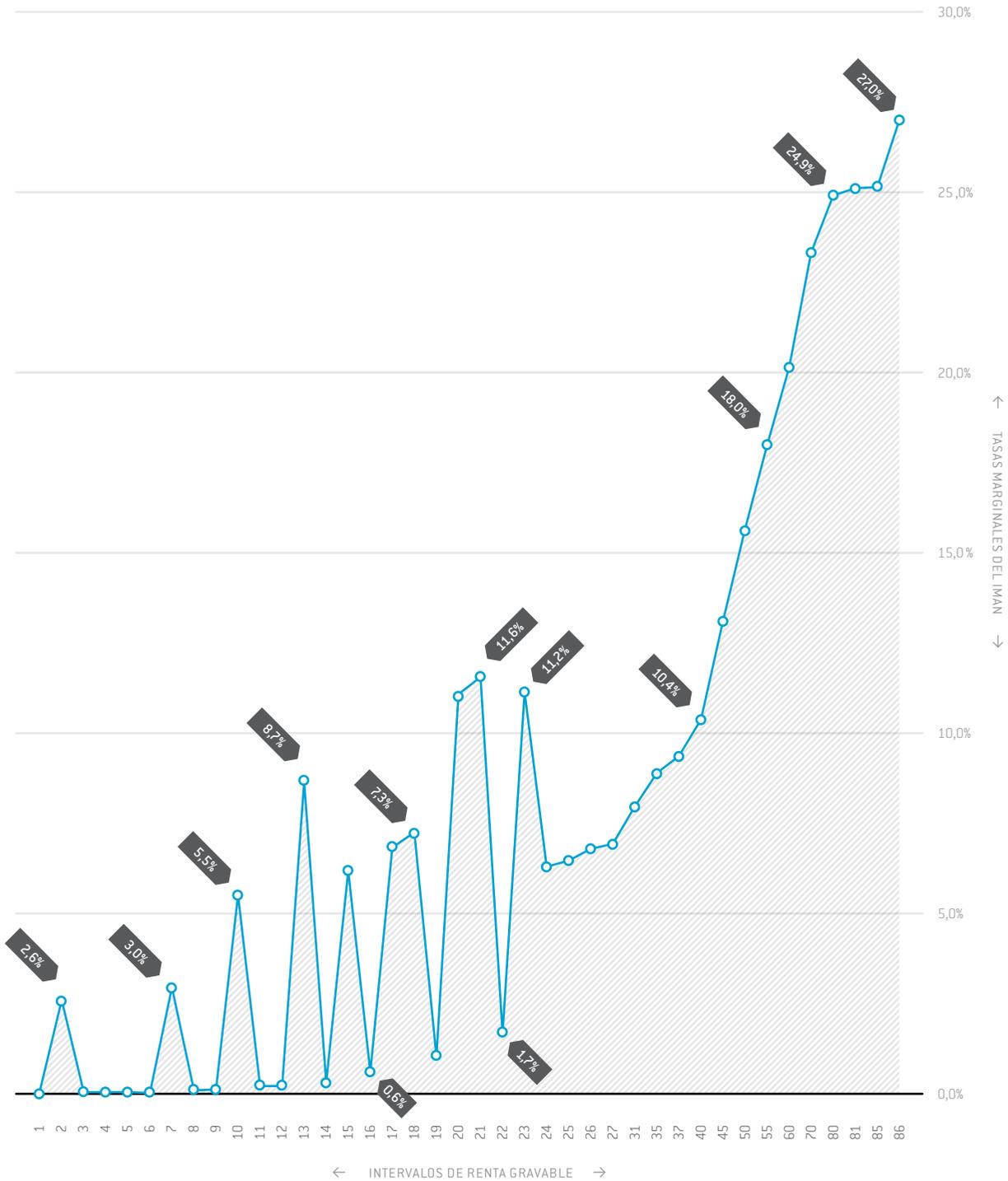
Por ejemplo, la inclusión de gran cantidad de tasas marginales en el IMAN y en el IMAS<sup>11</sup> –que, en teoría, deberían ser mayores en la medida en que aumenta el nivel de renta de las personas– contiene errores técnicos que hacen que los ingresos más altos muchas veces resulten gravados con tasas menores que las aplicadas a ingresos más bajos (Aranguren, 2014) (Gráficos 6 y 7).

9. Cabe resaltar que si bien los impuestos directos generan mayor progresividad, existen indirectos como el impuesto a la gasolina que pueden ser más progresivos.
10. Situación que se debe, en parte, a la continua desgravación arancelaria como consecuencia de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y a la creación de tributos como el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) a raíz de la pasada reforma tributaria (Ley 1607 de 2012).
11. El IMAN y el IMAS tienen 86 y 42 tasas marginales, respectivamente.



LAS TASAS MARGINALES DEL IMAN CONTIENEN ERRORES TÉCNICOS QUE HACEN QUE INGRESOS MÁS ALTOS, MUCHAS VECES RESULTEN GRAVADOS CON TASAS MENORES QUE LAS APLICADAS A INGRESOS MÁS BAJOS

Gráfico 6. Tasas marginales del IMAN.



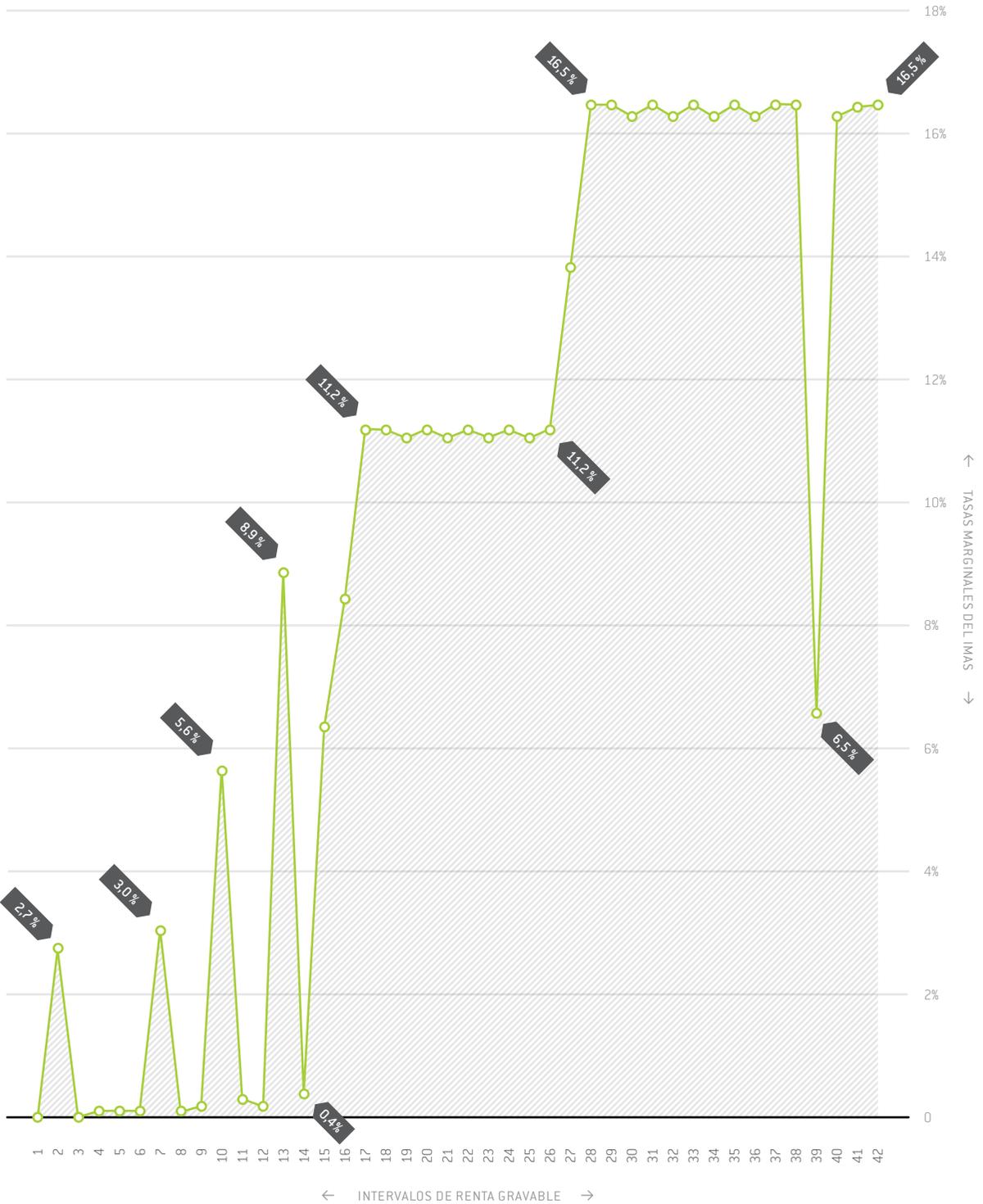
Fuente: Aranguren, 2014 (policopiado).

Tasas marginales



AL IGUAL QUE EN EL IMAN, MUCHAS VECES LAS TASAS MARGINALES DEL IMAS SON MENORES PARA INGRESOS MÁS ALTOS

Gráfico 7. Tasas marginales del IMAS.



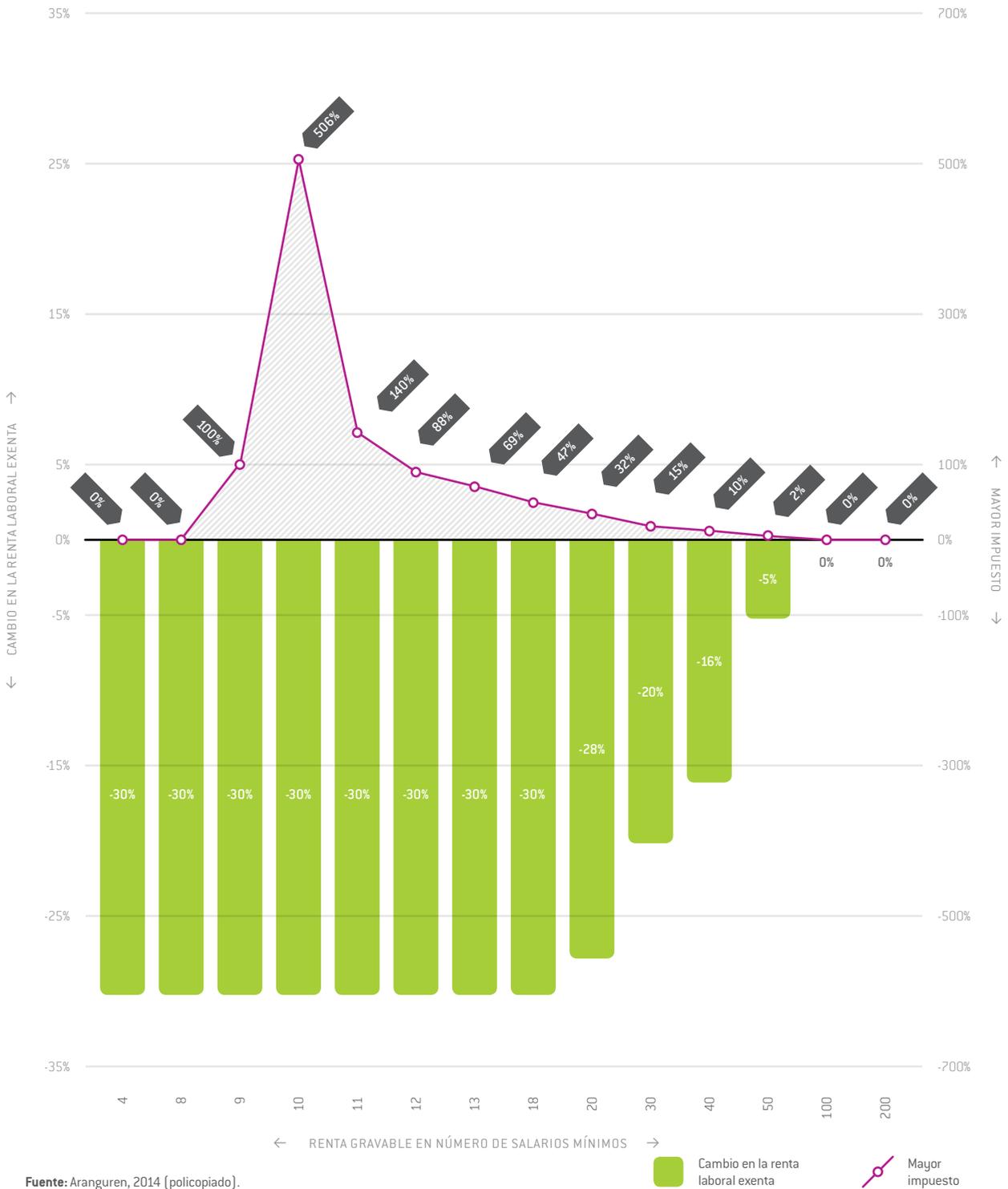
Fuente: Aranguren, 2014 (policopiado).

Tasas marginales



# LA PASADA REFORMA TRIBUTARIA MODIFICÓ EL CÁLCULO DE RENTA LABORAL EXENTA, LO QUE FAVORECIÓ A LOS INGRESOS MÁS ALTOS

Gráfico 8. Renta laboral exenta.



Fuente: Aranguren, 2014 (policopiado).



Otro ejemplo que evidencia cómo la Ley 1607 de 2012 no estuvo en línea con el principio de progresividad está relacionado con el procedimiento de cálculo de la renta laboral exenta. Si bien dicha Ley mantuvo el 25% de renta laboral exenta, modificó la forma de calcularla en la medida en que ahora se determina después de aplicar las deducciones y exenciones. Para los trabajadores con ingreso mensual entre cuatro y 17,8 salarios mínimos, la renta laboral exenta se les reduce en 30% y se aumenta sustancialmente su carga tributaria. Para los ingresos mensuales entre 20, 30 y 50 salarios mínimos, la renta exenta disminuye 20%, 16% y 5% y el impuesto aumenta 15%, 10% y 2%, respectivamente. Por su parte, para las personas con ingresos mensuales superiores a \$59 millones (100 SMLV), la renta exenta no disminuye y se mantiene el mismo nivel de tributación que tenían con el régimen anterior (Gráfico 8). Por lo tanto, aunque la Ley 1607 amplió la base gravable del impuesto —al incrementar la tributación—, produjo una asimetría que favorece a los ingresos más altos y aumenta significativamente la tributación de las personas con ingresos medios y bajos (Aranguren, 2014).

## EFICIENCIA

La estructura del sistema tributario colombiano se caracteriza por gravar en exceso algunas inversiones y actividades, lo que distorsiona la asignación de recursos en la economía, promueve la informalidad y vulnera el principio de efi-

ciencia de la Constitución Política. Vale la pena anotar que el nivel de distorsión económica se incrementa en la medida en que aumenta la tasa del impuesto<sup>12</sup>.

Según el *Doing Business*, aunque Colombia ha reducido la tarifa total de los impuestos como porcentaje de las utilidades —mientras en 2010 era de 80,3%, en 2013 pasó a 76%—, con respecto a países de referencia ocupa el último lugar y en el contexto latinoamericano sólo se encuentra por encima de Bolivia y Argentina (Gráfico 9).

Los elevados impuestos a la nómina formal son un ejemplo del incumplimiento del principio de eficiencia por parte del sistema tributario colombiano. Al ser la nómina una base gravable tan elástica, además de evadible, no tiene sentido desde el punto de vista de eficiencia económica tratar de cobrar impuestos tan elevados sobre ella. De hecho, estos impuestos se han convertido en uno de los principales factores que explican la alta informalidad, en la medida en que incentivan a muchas empresas a operar bajo esta condición, lo que genera problemas de competencia desleal y afecta las finanzas públicas con un menor recaudo y baja productividad. Si bien la reforma tributaria de 2012 corrigió parcialmente esta situación a partir de la eliminación de los impuestos parafiscales por concepto de ICBF, SENA y salud para los trabajadores que ganan menos de 10 salarios mínimos, los costos laborales no salariales siguen siendo altos frente a estándares internacionales (ver capítulo de Mercado Laboral y Formalización). Por ejemplo, se

desperdió la oportunidad de eliminar los impuestos parafiscales asociados a la financiación de las cajas de compensación.

De otro lado, aunque la Ley 1607 de 2012 redujo los elevados costos a la nómina, el mecanismo de compensación que utilizó introdujo elementos que atentan contra la eficiencia del sistema tributario<sup>13</sup>. La exclusión de ciertas deducciones en el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) generó nuevas distorsiones que incrementan la tributación de muchas empresas por la vía de la doble tributación. Por ejemplo, no permite deducir los impuestos pagados en el exterior. Igualmente, el CREE no reconoce deducciones como excesos de renta presuntiva —3% del patrimonio líquido— o pérdidas fiscales (Aranguren, 2014).

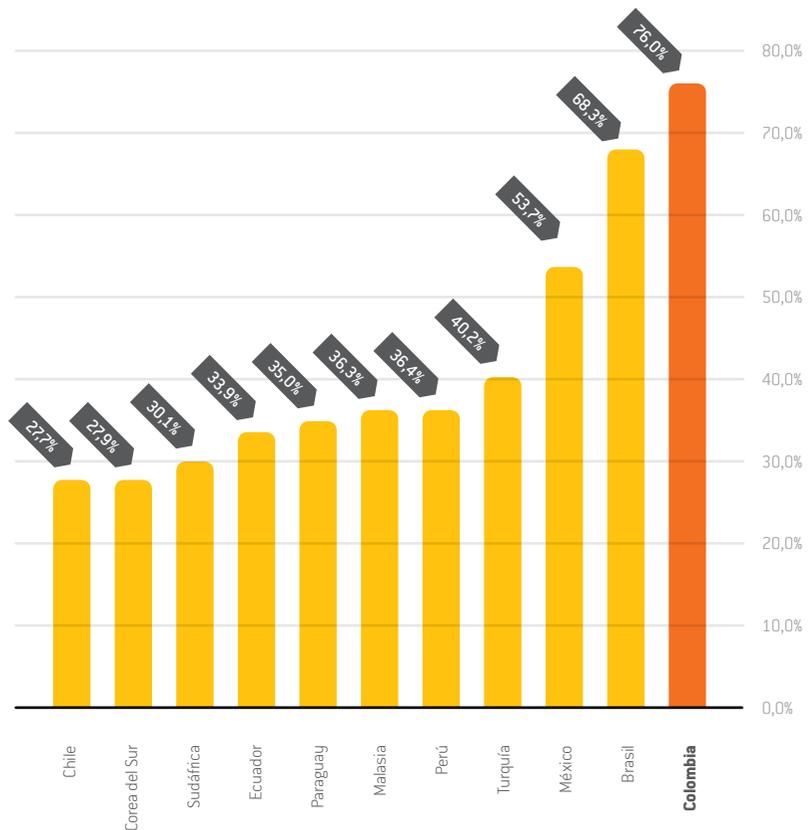
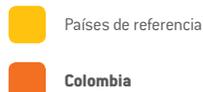
No obstante, un punto para resaltar del CREE es que, al ser un nuevo impuesto, recae sobre compañías con contratos de estabilidad jurídica, empresas excluidas de renta presuntiva y cooperativas, lo que es positivo en materia de equidad horizontal entre empresas. Sin embargo, este impuesto no aplica para las compañías declaradas zona franca hasta 2012 y a los usuarios comerciales de las mismas.

El principio de eficiencia no sólo se ve afectado a nivel de la tributación nacional. En el caso de la tributación territorial dicho principio también se vulnera. Un ejemplo claro de esto es el impuesto de Industria y Comercio (ICA), cuyo objetivo es gravar las ventas de todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se realizan en los municipios. Dicho impuesto presenta diver-

- 
12. Desde un punto de vista teórico, la pérdida en eficiencia económica (o distorsión) de un impuesto aumenta de forma cuadrática en relación con el nivel de su tasa.
  13. Por un lado, redujo la tarifa de renta de 33% a 25%, y por otro lado, creó un nuevo impuesto llamado impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), el cual equivale al 9% hasta el año 2015 y 8% a partir de 2016.

CON RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA, COLOMBIA TIENE LA TARIFA DE IMPUESTOS MÁS ELEVADA COMO PORCENTAJE DE LAS UTILIDADES.

**Gráfico 9.** Tarifa total de impuestos como porcentaje de las utilidades, 2013.



**Nota:** Los impuestos incluidos se dividen en cinco categorías: impuesto sobre los beneficios o ganancias de las empresas, cuotas a la seguridad social y otros impuestos laborales pagados por el empleador, impuestos sobre las propiedades, impuestos sobre la facturación y otros impuestos menores –como tasas municipales e impuestos de circulación. **Fuente:** Doing Business 2013–2014.

sas dificultades en su implementación y su interpretación. Las empresas, además de pagarlo en el municipio donde tienen su sede principal, también deben liquidarlo donde desarrollan su actividad comercial de acuerdo con el nivel de ingresos que perciben en cada ente territorial. Esta situación incrementa los costos de las empresas puesto que deben llevar de manera desagregada las operaciones de ventas e ingresos en cada municipio<sup>14</sup>.

## RECOMENDACIONES

Si bien la reforma tributaria de 2012 dio pasos importantes en la dirección

correcta en la medida en que eliminó parcialmente los impuestos parafiscales, amplió la base gravable de la renta para personas naturales mediante una reducción del umbral, estableció nuevas normas antievasión y aclaró normas que fortalecen la capacidad administrativa y de fiscalización de la DIAN, entre otros aspectos; también realizó cambios que fueron en contravía de los principios establecidos en la Constitución Política, además de introducirle al sistema tributario mayor complejidad.

Al cierre de este informe, el Gobierno está planteando la necesidad de una nueva reforma tributaria para cubrir el déficit

de \$12,5 billones previsto en el Presupuesto General de la Nación de 2015. En la propuesta del Gobierno para esta reforma se contempla la posibilidad de extender el impuesto al patrimonio, que vence este año, y mantener la tasa de 4x1000 del gravamen a los movimientos financieros. Al respecto, el Consejo Privado de Competitividad recomienda que antes de pensar en mantener estos impuestos que aquí se propone eliminar, valdría la pena que el Gobierno hiciera una revisión exhaustiva sobre el monto del gasto público requerido para los proyectos que necesita el país, así como sobre la eficiencia del mismo (ver capítulo de Eficiencia del Estado).

14. Para mayor detalle, ver *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*.



Con el propósito de introducirle más equidad, progresividad y eficiencia al sistema tributario colombiano y generar mayores recursos para implementar la agenda de competitividad propuesta en este Informe, se formulan las siguientes recomendaciones.

## IMPUESTOS DEL ORDEN NACIONAL

### Renta

#### *Renta para personas naturales*

La introducción de distintas reglas en el impuesto de renta a personas naturales en la pasada reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) generó mayor complejidad al tributo y más inequidad y regresividad, tal como se explicó en el diagnóstico. Por lo tanto, como se recomendó en el *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*, urge una reforma tributaria que defina un único régimen y unas mismas tasas a todas las personas naturales, sin hacer distinción entre tipos de personas. Adicionalmente, es fundamental garantizar tasas marginales mayores en la medida en que aumenta el nivel de renta de las personas y no como ocurre en la actualidad para algunos casos, tal como se evidenció en el diagnóstico.

Igualmente, se recomienda ampliar aún más la base gravable del impuesto de renta, de manera que el país se acerque a los estándares internacionales en la materia. En este sentido, se propone

reducir el umbral a partir del cual se comienza a pagar este impuesto a cuatro salarios mínimos, con lo cual el país estaría alrededor de US\$15.000, que equivale al promedio de la región (Moller, 2012)<sup>15</sup>.

#### *Renta para personas jurídicas*

Para contrarrestar las distorsiones introducidas por el CREE y con el propósito de reducir la tasa efectiva de tributación de las sociedades como porcentaje de las utilidades –la cual llegó a 76% en 2013– se recomienda la eliminación de este tributo y el incremento transitorio de la tarifa del impuesto de renta entre el 40% y 42%. Lo anterior, permitirá aumentar el recaudo en un rango de \$9 billones a \$12 billones, lo que equivale a un incremento entre 1,2% y 1,6% del PIB. Así mismo, se propone eliminar todas las exenciones de manera que se amplíe la base gravable de este tributo. Se estima que esto permitiría incrementar el recaudo en aproximadamente \$6,4 billones (alrededor 0,9% del PIB).

Con respecto a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), dado que la Ley 1607 de 2012 estableció que durante los cuatro años siguientes a su adopción las sociedades no están obligadas a tributar con base en éstas, se mantiene la forma habitual de determinar la tributación a partir de las normas contables anteriores. Sin embargo, las NIIF pueden implicar mayores utilidades, cuya distribución en condiciones normales no

sería gravable y podrían en algún momento gravarse, en la medida en que no están contempladas en el artículo 49 del Estatuto Tributario, el cual está relacionado con la determinación de las utilidades no gravables distribuidas a los accionistas. Por lo tanto, se propone establecer como base del impuesto sobre la renta, las utilidades comerciales que arrojen las NIIF.

También es clave establecer como obligación la devolución de saldos a favor de los contribuyentes dentro de los tres meses siguientes a la declaración. En caso contrario, se debería causar intereses de mora a favor del contribuyente.

Ahora bien, aunque es fundamental incrementar el recaudo, es clave también eliminar ciertas distorsiones de mercado que están asociadas a externalidades de información, como es el caso del actual beneficio tributario a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación<sup>16</sup>. Dicho mecanismo ha sido subutilizado por problemas de diseño<sup>17</sup>. Por lo tanto, se recomienda realizar las modificaciones legales para que se permita deducir del impuesto de renta para personas jurídicas los proyectos realizados por las empresas. Así mismo, se recomienda ampliar la cobertura de este beneficio, de forma que cubra la inversión en innovación y no sólo la de investigación y desarrollo (I+D) (ver capítulo de Ciencia, Tecnología e Innovación). Tal como existe en la actualidad, el derecho a deducir este beneficio sólo se debe dar siempre y cuando las empresas

- 
15. En 2011 en países como El Salvador, Argentina y Costa Rica, el tramo de renta exenta variaba entre US\$5.000 y US\$8.000 (Ávila & Cruz, 2011). En Brasil, el umbral está alrededor de los US\$13.000
  16. Esta deducción equivale al 175% del valor invertido en los proyectos de investigación y/o desarrollo tecnológico, durante el período gravable en el que se realizó la inversión. Dicha deducción no puede exceder el 40% de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.
  17. El escaso uso de este beneficio se debe principalmente a dos razones: Por un lado, la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) sujetó el beneficio a la realización de proyectos a través de centros o grupos de investigación reconocidos por Colciencias, situación que es inconveniente porque las empresas pueden contar con capacidades de investigación y desarrollo adecuadas para presentar los proyectos directamente. Por otro lado, esta Ley estableció que este beneficio sólo aplica a inversiones en proyectos de I+D y no a inversiones de innovación, que, al igual que los proyectos de I+D, sufren del problema de externalidades de información.



destinen los recursos exclusivamente a proyectos calificados, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

## IVA

Aunque la Ley 1607 de 2012 introdujo algunos cambios en las exenciones y exclusiones de este tributo<sup>18</sup>, aún persisten muchas fallas que atentan contra los principios de equidad, progresividad y eficiencia. De hecho, la mayor distorsión se presenta para los bienes excluidos del IVA, a los cuales no se les permite descontar este tributo por el uso de sus materias primas<sup>19</sup>. Lo anterior implica una desventaja de los bienes nacionales excluidos del IVA frente a los bienes importados —a los cuales se les reintegra los tributos en su país<sup>20</sup>.

Adicionalmente, si bien la reforma redujo el número de tarifas del IVA de siete a tres<sup>21</sup>, creó un nuevo impuesto al consumo, lo cual en la práctica genera más efectos negativos que los que se intentó corregir. Lo anterior en la medida en que a las actividades gravadas con impuesto al consumo no se les permite descontar el IVA que pagan por sus materias primas, bienes intermedios y servicios, lo que al final termina representando un mayor costo para las mismas. En este sentido, se recomienda eliminar el impuesto al consumo, ya que es antitécnico porque afecta el valor agregado de los bienes y servicios.

Por otro lado, con el propósito de introducirle mayor eficiencia y productividad<sup>22</sup> al IVA e incrementar su recaudo, se recomienda aumentar su base gravable y su tarifa. En este sentido, se propone aumentar en tres puntos adicionales este tributo —es decir, a 19%— y gravar todos los bienes y servicios a la tarifa general. Lo anterior, manteniendo con tasa de 0% los bienes y servicios que efectivamente se exportan y a los que por su función económica y social se consideren exentos. En particular con respecto a este último tipo de bienes y servicios, se recomienda reducir al máximo el número de exenciones que existen en la actualidad y eliminar la categoría de bienes excluidos del IVA e incluir la menor cantidad en la categoría de exentos.

Dado que el IVA es un impuesto indirecto que pagan todos los individuos sin tener en cuenta su nivel de ingreso, esta propuesta podría afectar a las familias de bajos ingresos. Por lo tanto, con el fin de profundizar la progresividad de este tributo, se recomienda destinar parte del recaudo adicional a programas redistributivos tales como primera infancia, mejoramiento en la calidad de la educación básica, ampliación doble jornada, entre otros.

Se estima que la eliminación del impuesto al consumo, el establecimiento de una tasa general para el IVA de 19% —conservando la tarifa de 0% para los bienes y servicios exportados y exentos—, incrementaría el recaudo en aproximadamente en 1,2% del PIB.

En cuanto al descuento del IVA a los bienes de capital, si bien la pasada reforma tributaria permitió el descuento en la declaración de renta presentada el año siguiente a su adquisición, lo limitó al 75% del pago de este impuesto, con lo cual se tardaría varios años la recuperación de dicho IVA. Así mismo, la reforma sujetó este descuento a la meta fiscal del recaudo de este tributo, por lo que se genera incertidumbre *ex ante* para las empresas sobre el valor a descontar. Por lo tanto, para eliminar estos problemas se recomienda permitir el pleno descuento del IVA y no condicionarlo a ningún tipo de meta fiscal.

De otra parte, la existencia de dos regímenes —simplificado y común— ha introducido al Estado actuaciones adicionales y grandes complejidades en su labor de administrar el IVA. El control de la DIAN también se debilita en la medida en que no puede vigilar a los agentes del régimen simplificado, con lo que facilita la informalidad. Por lo tanto, con el fin de evitar la evasión y elusión y dar una mayor transparencia a este tributo, se recomienda introducir una política tributaria clara y específica para atacar la informalidad, de manera que el régimen simplificado se disminuya y, por consiguiente, el común aumente.

## Eliminación del gravamen a los movimientos financieros

Dado que este es un impuesto que obstaculiza el acceso al crédito vía el desincentivo a la intermediación financiera,

- 
18. Por ejemplo, eliminó algunos tratamientos diferenciales para actividades agropecuarias comparables.
  19. Si bien la diferencia entre bienes exentos y excluidos era de alguna manera válida en el pasado porque el país tenía mayores niveles de protección arancelaria, ésta se ha ido diluyendo debido al proceso de internacionalización de la economía.
  20. En todos los países del mundo, a través del mecanismo de “draw-back”, los impuestos al valor agregado pagados por el exportador son restituidos.
  21. Las tarifas vigentes son 0%, 5% y 16%.
  22. Entendida como la relación entre el recaudo efectivo, expresado como porcentaje del PIB, y el recaudo potencial, que se asume como la tarifa general del impuesto (16%).



promueve la economía informal y la evasión y la elusión de las cargas tributarias, desde hace algunos años se había decidido desmontar gradualmente (ver capítulo Sistema Financiero). Sin embargo, su cronograma de desgravación se ha ido postergando en el tiempo. La última modificación fue introducida en la Ley 1694 de 2013, aludiendo la necesidad de dicho recaudo para enfrentar los problemas del sector agropecuario<sup>23</sup>. Por lo tanto, como se ha reiterado en distintas ocasiones, es fundamental no continuar aplazando la eliminación de este impuesto y dar cumplimiento a esta última modificación.

### **Eliminación del impuesto al patrimonio para personas jurídicas**

Como lo ha recomendado el Consejo Privado de Competitividad en anteriores oportunidades, es necesario eliminar el impuesto al patrimonio para personas jurídicas dado que es un impuesto antitécnico que desestimula el ahorro y la inversión, y fomenta el enanismo económico<sup>24</sup>.

### **Reducción de los costos laborales no salariales**

Los elevados costos laborales no salariales siguen siendo un obstáculo para la formalización. Si bien la reforma logró una reducción parcial de los impuestos a la nómina, no eliminó el

impuesto parafiscal que financia a las cajas de compensación, bajo el argumento de que no pueden ser financiadas con recursos del Estado.

En este sentido, con el propósito de introducirle mayor eficiencia al sistema tributario y como ha recomendado el Consejo Privado de Competitividad en sus Informes anteriores, se recomienda continuar reduciendo los tributos atados a la nómina, incluida la eliminación del impuesto que financia las cajas de compensación (ver capítulo Mercado Laboral y Formalización).

### **IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL<sup>25</sup>**

Si bien es necesario realizar muchos esfuerzos en materia de impuestos nacionales, es clave abordar también el tema de tributación territorial, dado que los impuestos locales también están lejos de cumplir los principios constitucionales mencionados. Por lo tanto, como lo ha recomendado el Consejo Privado de Competitividad en sus dos Informes anteriores, es fundamental realizar una reforma tributaria que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales.

En este sentido, se recomienda revisar la progresividad, la eficiencia y la equidad de impuestos como el predial y el de registro y anotación. La escasa o mala

estratificación, así como los bajos rangos tarifarios, y la falta de actualización de los catastros, son la explicación detrás de la baja capacidad de recaudo del impuesto predial en los municipios y del impuesto de registro y anotación en los departamentos<sup>26</sup>. Por lo tanto, es clave que se corrijan en los municipios los problemas de tarifas y su aplicación a predios. En este sentido, se propone una revisión exhaustiva de la estratificación de las zonas urbanas y rurales por parte de los Comités Permanentes de Estratificación de los municipios. A la vez, se recomienda a los municipios trabajar con los departamentos en la actualización de los catastros, con el objetivo de acercar los valores catastrales a los valores comerciales. Para esto, en concordancia con Perry (2012), se propone financiar dicha actualización con recursos del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías. Adicionalmente, se recomienda realizar la actualización de forma continua por lo menos cada cinco años.

De otro lado, dado que el impuesto de Industria y Comercio (ICA), es un tributo que va en contra del principio de eficiencia en la medida en que genera doble tributación para las empresas, se propone que sea descontado del impuesto de renta.

Paralelo a estos ajustes en la tributación territorial, es prioritario también fortalecer el capital humano —administrativo y técnico—, así como las infraes-

23. La Ley 1694 de 2013 propuso la desgravación gradual de este tributo de la siguiente manera: para 2015 la tarifa se reducirá al 2x1.000, para los años 2016 y 2017 será de 1x1.000, y a partir de 2018 será eliminada completamente.

24. La base de este tributo, al ser un ingreso constitutivo de renta, ha sido previamente gravada, lo que lo convierte en un impuesto antitécnico que desestimula el ahorro y a la inversión. Adicionalmente, incentiva el enanismo económico en la medida en que estimula a las empresas a crecer hasta cierto punto, para no sobrepasar los umbrales a partir de los cuales se es sujeto de pago del impuesto.

25. Para conocer con mayor detalle algunas de las principales restricciones en materia tributaria de los entes territoriales, ver *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013* e *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*.

26. De acuerdo con un estudio de la Universidad del Rosario, en el caso de los predios rurales, por ejemplo, se estima que aproximadamente el 45% no corresponde a los valores reales.

**Cuadro 2.** Resumen: principales recomendaciones que permitirán mejorar eficiencia, equidad y progresividad del Sistema Tributario e incrementar el recaudo.



No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Eliminar las diferencias de los regímenes que aplican a los distintos tipos de personas naturales, estableciendo tasas marginales mayores en la medida en que aumenta el nivel de renta de las personas.	Corto	x	x	Reforma tributaria.	Minhacienda y DIAN.
2	Reducir el umbral salarial a partir del cual se comienza a pagar impuesto de renta para personas naturales.	Corto	x	x	Reforma tributaria.	Minhacienda y DIAN.
3	Reducir la tasa efectiva de tributación de las sociedades; incrementar transitoriamente el impuesto de renta entre el 40% y 42% y eliminar el CREE.	Corto	x	x	Reforma tributaria.	Minhacienda y DIAN.
4	Ajustar el actual beneficio tributario para el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, de manera que responda a las necesidades del sector privado.	Corto	x	x	Realizar las modificaciones legales pertinentes.	Minhacienda, DIAN, Colciencias y DNP.
5	Incrementar el IVA al 19% y gravar todos los bienes y servicios a la tarifa general, manteniendo con tasa de 0% los bienes y servicios que efectivamente se exportan y los que por su función económica y social se consideran exentos.	Corto	x	x	Reforma tributaria.	Minhacienda y DIAN.
6	Eliminar el impuesto al consumo.	Corto	x	x	Reforma tributaria.	Minhacienda y DIAN.
7	Dar cumplimiento al último cronograma de desgravación del Gravamen a los Movimientos Financieros establecido en la Ley 1694 de 2013.	Corto		Se amplió el plazo de desgravación de este tributo mediante la Ley 1694 de 2013.	x	Minhacienda y DIAN.
8	Eliminar el impuesto al patrimonio para personas jurídicas.	Corto	x	x	x	Minhacienda y DIAN.
9	Continuar reduciendo los tributos atados a la nómina, incluyendo la eliminación del impuesto que financia a las cajas de compensación.	Corto	x	x	Reforma tributaria.	Minhacienda y DIAN.
10	Realizar una reforma tributaria que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales.	Mediano	x	x	Reforma tributaria regional.	Departamentos, municipios, DNP y Minhacienda.
11	Dotar de recursos suficientes—humanos, técnicos y financieros— a la DIAN, de forma tal que pueda fortalecer los controles para detectar y combatir la evasión y elusión tributaria. Así mismo, considerar la evasión y elusión tributaria como un delito penal.	Mediano	x	x	x	Minhacienda, DIAN, Fiscalía y Minjusticia.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

■ Avance satisfactorio

■ Avance con retrasos

■ Sin avances o retrasos significativos

x No aplica



estructuras tecnológica y física de las Secretarías de Hacienda de los entes territoriales<sup>27</sup>. Por lo tanto, se recomienda al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) apoyar este proceso.

## REDUCIR LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

Si bien se han realizado grandes esfuerzos en materia de evasión y elusión tributaria, es clave que se continúe trabajando arduamente en este sentido con el propósito de incrementar el recaudo. Por lo tanto, se recomienda dotar de recursos suficientes –humanos, técnicos y financieros– a la DIAN, de forma tal que pueda fortalecer los controles para detectar y combatir el fraude fiscal.

Para fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión tributaria, también es necesario que las sanciones administrativas y económicas a los infractores sean graduadas por la DIAN de acuerdo con la gravedad de la falta y el perjuicio causado. Igualmente, es clave considerar estas faltas como delitos penales.



## REFERENCIAS

**1** ANIF. (2014). *Propuesta de Reforma Tributaria*. Bogotá, D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

**2** Aranguren, M. (2014). *Algunas consideraciones sobre el nuevo régimen tributario de Colombia*. Bogotá, D.C.: por publicar.

**3** Ávila, J. & Cruz A. (2011). *Análisis del Impuesto sobre la renta para Asalariados: Progresividad y beneficios tributarios*. Bogotá, D.C.: Sudirección de Gestión de Análisis Operacional - DIAN.

**4** Ávila, J. & Cruz A. (2012). *Elementos para la discusión de una reforma del IVA con Colombia*. Bogotá, D.C.: Sudirección de Gestión de Análisis Operacional - DIAN.

**5** BID. (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**6** Dirección de Apoyo Fiscal. (2012). *Base de datos: Ingresos tributarios departamentales e Ingresos tributarios municipales*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**7** Moller, L. C. (2012). *Política Fiscal en Colombia: aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo, Banco Mundial y Fundación Adenauer.

**8** Perry, G. (2010). *Hacia una reforma tributaria estructural*. Bogotá, D.C.: Debates presidenciales: propuestas económicas de los candidatos, CAF-Fedesarrollo.

**9** Perry, G. (2012). *Informe final de la comisión para el fortalecimiento de los departamentos – Versión actualizada*.

**10** Skeath, S. & Trandel, G. (1994, Enero). A Pareto comparison of ad valorem and unit taxes in noncompetitive environments. *Journal of Public Economics*. Elsevier, vol. 53(1), pages 53-71.

**11** Steiner, R. & Medellín J. (2014). Elementos para una nueva reforma tributaria. *Pers-*

*pectivas Fiscales 2014-2018*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

**12** Universidad del Rosario. (2012). Tierra e impuestos: la política detrás del predio rural. *Universidad, ciencia y desarrollo*, VII(9). Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

**13** Villar, L. y Forero, D. (2014). Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrenio. *Perspectivas Fiscales 2014-2018*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

**27.** Aunque algunos departamentos y municipios han fortalecido su capacidad y gestión de recaudo durante los últimos años, el avance de otros ha sido poco o nulo (Para mayor detalle, ver Índice Departamental de Competitividad 2014 e *Informes de Competitividad 2012-2013 y 2013-2014*).





# PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA



**Eficiencia del mercado de bienes.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país cuyo mercado de bienes es más eficiente).

Fuente: WEF (2014).



Cuando se analiza la incidencia de la política de competencia sobre el bienestar, se concluye que la existencia de una Ley y una autoridad nacional que protege la competencia no es suficiente. Lo más relevante es la aplicación de la Ley y la efectividad de la autoridad para cumplir su mandato legislativo de proteger la competencia<sup>2</sup>.

## DIAGNÓSTICO

Las empresas en un mercado competido deben luchar constantemente por diferenciarse de las demás a través de la inclusión de productos y servicios innovadores, precios competitivos y la comprensión de las necesidades del mercado.

A su vez, las políticas de promoción y protección de la competencia deben ser dinámicas y deben evolucionar de manera coherente y predecible para conseguir los objetivos de política deseados. El fortalecimiento constante de dichas políticas es fundamental para responder a los desafíos de los mercados, para el aumento de la inversión y para incrementar la competitividad del país.

Para evaluar el desempeño de la política de competencia en Colombia resulta interesante examinar los Informes de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial. Como es sabido, el ICG mide, entre otras, la percepción de la

competencia en el mercado, la efectividad de su política antimonopolio, la concentración empresarial y la apertura al mercado internacional para 144 países.

Al analizar los indicadores de percepción específicos de competencia incluidos en el ICG, se concluye que el país ha tenido avances mixtos en los últimos años. De un lado, la percepción sobre la efectividad de la política antimonopolio y sobre la intensidad de la competencia local mejoró ostensiblemente. Con respecto a la primera variable, en 2014 el país se ubicó en la posición 58, lo que implica un incremento de 23 puestos entre 2011 y 2014, de los cuales 20 se ganaron en 2014. En cuanto a la intensidad de la competencia local, Colombia se ubicó en el puesto 56 en 2014, lo que refleja una ganancia de 29 puestos en el período 2011-2014. De otro lado, la percepción de los empresarios en torno a la dominancia del mercado y de las barreras al comercio empeoró en los últimos años, por lo que

el país ocupa el puesto 101 y 119 entre 144 países, respectivamente (Gráfico 1).

El desempeño de Colombia en las variables de percepción relacionadas a la competencia es bueno en relación a países latinoamericanos como México, Chile y Perú. En las cuatro variables analizadas, Colombia es el segundo país mejor clasificado, con excepción de la variable barreras al comercio, en la que Colombia es el país peor clasificado. Estos patrones evidencian la importancia de que el país mantenga los esfuerzos relacionados con la promoción y protección de la competencia en los mercados internos, así como del fortalecimiento de la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales (Gráfico 2).

Así, a pesar de la tendencia positiva en los indicadores de competencia en el mercado a lo largo de los últimos años, se requiere de un esfuerzo de largo plazo del Gobierno que conlleve a una verdadera transformación hacia un mercado más

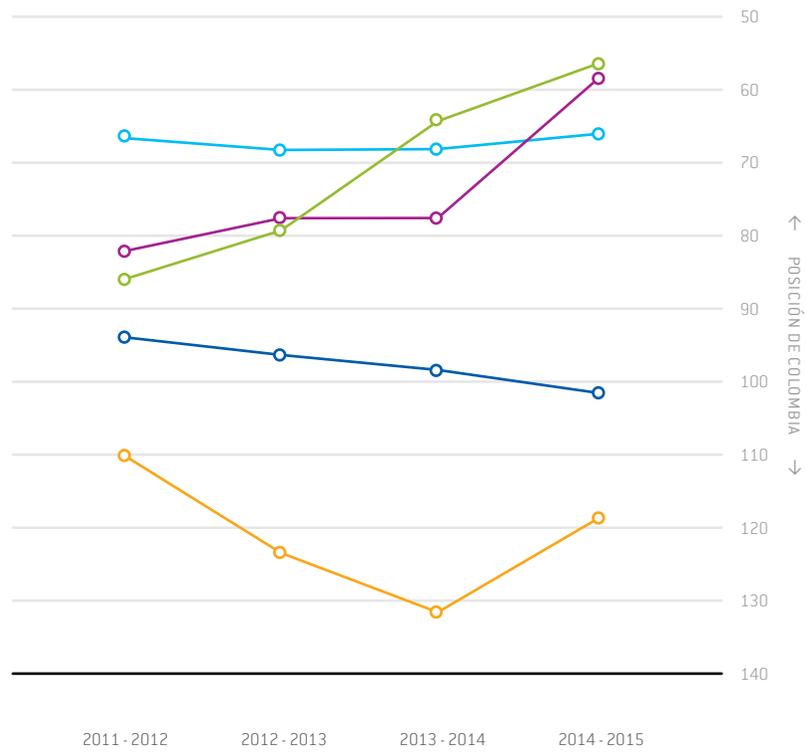
1. Este capítulo fue elaborado por Angela María Noguera, exfuncionaria de la Superintendencia de Industria y Comercio. Actualmente, Angela María trabaja en Garrigues Colombia.
2. Borrell, J.R. & Tolosa, M. (2005).



### LA PERCEPCIÓN SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA ANTIMONOPOLIO Y SOBRE LA INTENSIDAD DE LA COMPETENCIA MEJORÓ SIGNIFICATIVAMENTE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

**Gráfico 1.** Desempeño de Colombia en el Índice Global de Competitividad 2011-2015 (posición).

- Intensidad de la competencia local
- Índice Global de Competitividad
- Efectividad política antimonopolio
- Dominancia en el mercado
- Barreras al comercio



Fuente: WEF (2011) a WEF (2014).

### COLOMBIA TIENE BUEN DESEMPEÑO RELATIVO EN LAS VARIABLES DE PERCEPCIÓN DE COMPETENCIA, CON EXCEPCIÓN DE LA VARIABLE BARRERAS AL COMERCIO

**Gráfico 2.** Percepción Indicadores de competencia 2014-2015 (posición entre 144 países).

- Colombia
- Chile
- Perú
- México



Fuente: WEF (2014).



competido, con menores barreras de entrada y mayor innovación.

Para ello se requiere dar aplicación estricta a las normas, difundir el conocimiento sobre las políticas de competencia y poner en marcha iniciativas gubernamentales y privadas que permitan generar buenas prácticas sobre promoción y protección de la competencia. Como se muestra a continuación, en el último año ha habido avances significativos en la aplicación de las políticas de competencia y en la gestión de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) como autoridad única de competencia en Colombia.

### INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN DE LA SIC

A continuación se analizan varios aspectos institucionales de la SIC: i) independencia; ii) toma de decisiones de competencia; y iii) análisis de la gestión de la SIC entre 2013 y 2014. A lo largo de 2013 y en lo que va del 2014, se evidencian adelantos en diversos aspectos de la SIC, que pueden contribuir de manera positiva a lograr una política de competencia orientada hacia la competitividad. Sin embargo hay otros frentes que aún requieren avances, como se pasa a explicar.

En primer lugar, en relación con los aspectos de independencia institucional, se requieren cambios importantes en la SIC para lograr alinearse con las prácticas internacionales. Así, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) ha identificado que *“la SIC no cuenta con la suficiente independencia frente al Gobierno nacional, debido a que tanto el Superin-*

*tendente como el Superintendente Delegado de Protección de la Competencia son cargos de libre nombramiento y remoción. Lo anterior, sumado al hecho de que las decisiones de la SIC son tomadas por una única persona (el Superintendente), facilita que la presión política (tanto del Estado como de otros grupos de interés) pueda afectar el sentido de las decisiones de la SIC. Adicionalmente, la falta de separación y de independencia entre quien investiga (la Delegatura de Protección de la Competencia) y quien juzga (el Superintendente) es problemática, pues facilita la autocaptura de la entidad en la medida en que la etapa de juzgamiento se puede convertir en una etapa de confirmación de las conclusiones de la etapa de instrucción”*<sup>3</sup>.

En este sentido, respecto a la independencia de la SIC frente al Gobierno nacional, el hecho de que el Superintendente sea nombrado y removido por el Presidente de la República, sin que exista siquiera un período fijo de duración del cargo puede poner en riesgo la efectividad de la aplicación de las políticas de competencia, sobre todo en momentos en que las decisiones no resulten convenientes para el Gobierno.

De otra parte, frente a la toma de decisiones, las de prácticas restrictivas de la competencia son tomadas por el Superintendente, mientras que en los demás asuntos (marcas, protección al consumidor, competencia desleal, entre otros) las toman directamente las respectivas divisiones de las Delegaturas. Es de anotar que para las decisiones sancionatorias de prácticas restrictivas de la competencia, el Superintendente

debe convocar un Consejo Asesor<sup>4</sup> conformado por un equipo técnico de asesores externos a la Superintendencia. El Consejo Asesor tiene carácter consultivo y emite recomendaciones al Superintendente, las cuales no son de obligatorio cumplimiento.

Así, si la decisión del Superintendente es sancionar, debe consultar al Consejo Asesor su decisión y escuchar sus recomendaciones, lo cual se podría entender como garantía para la toma de decisiones independientes por parte de la SIC. No obstante, el hecho de que este órgano sea auxiliar y consultivo no es suficiente para garantizar la independencia que se busca, ni reemplazaría tampoco un cuerpo colegiado como se ha recomendado en oportunidades anteriores, que debe contemplar esquemas que determinen las responsabilidades de sus miembros de manera transparente. Para que las consultas al Consejo Asesor aseguren una mayor independencia del Superintendente al momento de tomar las decisiones de los casos de competencia, es conveniente que las recomendaciones del Consejo Asesor sean ampliamente publicadas y que el Superintendente tenga que justificar su decisión en caso de que decida apartarse de dichas recomendaciones.

Frente al proceso de toma de decisiones, se insiste en que se deben independizar más las fases de investigación y decisión porque aunque en teoría la investigación es realizada por la Delegatura para la Protección de la Competencia y la decisión la toma el Superintendente, en la práctica dicha independencia se puede ver afectada, por ejemplo, cuando el Superintendente conozca los pormenores

3. Consejo Privado de Competitividad. (2012).

4. Artículo 25 del Decreto 4886 de 2011.

## ACTUACIONES DE LA SIC FRENTE A POTENCIALES PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA

**Cuadro 1.** Casos estudiados por la SIC relacionados con prácticas restrictivas de la competencia, 2012-2013.

	2012	2013
Quejas	635	517
Averiguaciones preliminares	121	190
Investigaciones abiertas	19	10
Informes motivados	16	17
Casos sancionados	6	8
Casos cerrados	5	4

Fuente: SIC.

de una investigación desde la etapa de averiguación preliminar, o cuando el equipo de la Delegatura para la Protección de la Competencia logre tener injerencia en el momento de la toma de decisión por el Superintendente. En este sentido, se considera inconveniente la facultad con la que cuenta actualmente la Delegatura para la Protección de la Competencia de elaborar los proyectos de resolución de las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia<sup>5</sup>.

Para evaluar la gestión de la SIC, a continuación se analizan algunas cifras sobre el desempeño de la Delegatura para la Protección de la Competencia durante 2013 y 2014, las cuales proporcionan indicadores valiosos sobre la evolución de su actividad.

En relación con las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia (carteles, abusos de posición dominante, colusión y conductas unilaterales), durante 2013<sup>6</sup>, la Delegatura para la Protección de la Competencia recibió 517 quejas, inició 190 averiguaciones preliminares, y abrió 10 investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia. A lo largo del año emitió 17 informes motivados al Superintendente, e impuso sanciones en ocho casos. De las investigaciones abiertas, se cerraron cuatro durante 2013 (Cuadro 1).

En total, durante 2013 la SIC impuso multas aproximadas por \$124.000 millones en investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia, que representa un aumento sustancial frente a

2012, año en el que las multas impuestas no superaron \$20.000 millones.

Es importante señalar que para 2014, la Delegatura para la Protección de la Competencia ha intentado encaminarse en seguir más estrictamente un criterio de significancia en las investigaciones que decide abrir, con el fin de enfocar sus esfuerzos y sus recursos en investigar casos que revistan mayor relevancia para el bienestar de la población<sup>7</sup>, independientemente de la industria a la que pertenezcan.

De otra parte, respecto de los procedimientos de control previo de integraciones, durante 2013 la SIC condujo 143 estudios de integraciones, las cuales se dividieron entre notificaciones (102), preevaluaciones (34) y estudios de fon-

5. Numeral 7 del Artículo 9 del Decreto 4886 de 2011.

6. Información proporcionada por la SIC y por el reporte anual de política de competencia 2013 enviado a la OCDE (Annual Report on Competition Policy Colombia. Superintendence of Industry and Commerce, 2014).

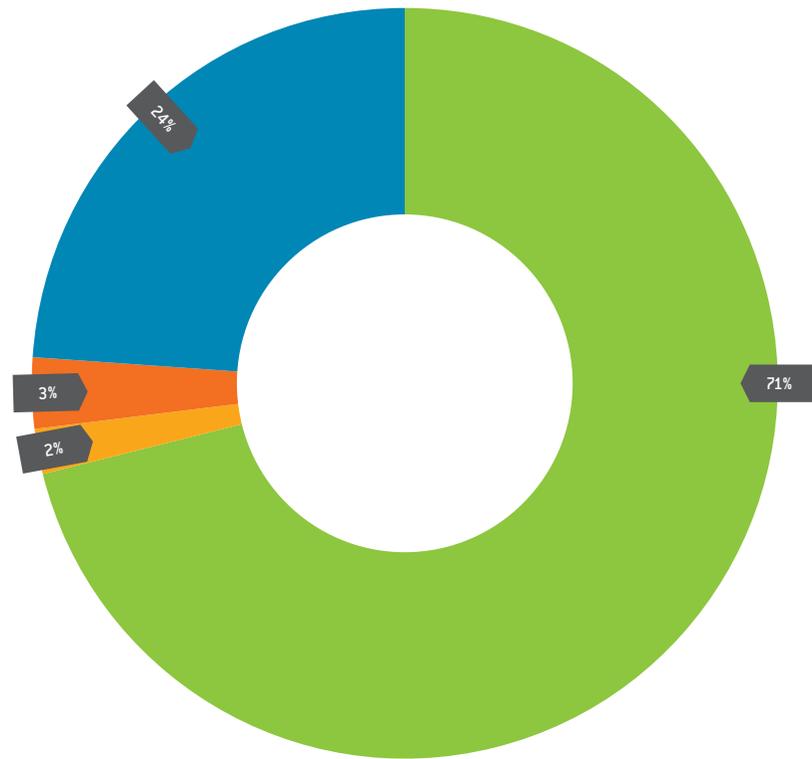
7. De acuerdo con información proporcionada por la SIC en las reuniones sostenidas en septiembre de 2014.





## DE LOS 143 ESTUDIOS DE INTEGRACIONES CONDUCTOS POR LA SIC, 71% CORRESPONDE A NOTIFICACIONES

**Gráfico 3.** Composición de las integraciones por tipo de procedimiento, 2013.



Fuente: SIC.

do y desistimientos (7), como se muestra en el Gráfico 3.

De los 34 estudios de preevaluaciones que se presentaron, 17 fueron aprobados y finalizaron en la primera etapa del análisis. Los otros 17 fueron objeto de un procedimiento más profundo que requirió que se llevara a cabo la segunda fase del análisis. Entre esos casos, 14 fueron aprobados sin condicionamientos y otros tres aprobados con condicionamientos, por considerar que las operaciones de integración podrían imponer restricciones a la competencia.

Ahora bien, el presupuesto de la Delegatura para la Protección de la Compe-

tencia alcanzó \$21.142 millones en 2013, lo que implica un incremento ponderado anual de 32% desde 2012 [Cuadro 2]. Este aumento presupuestal le permite a la SIC contar con mejores herramientas técnicas para las investigaciones tanto en recursos físicos como en recursos humanos. Es importante mencionar que en 2013 la Delegatura para la Protección de la Competencia contó, en promedio, con 78 profesionales entre economistas, abogados y personal administrativo, incluidos empleados directos y contratistas, lo que también representa un aumento en su planta de personal con respecto a 2012, en la que en promedio hubo 56 pro-

fesionales vinculados. Estas tendencias evidencian la creciente importancia que tiene la supervisión de las prácticas de competencia en los mercados del país.

Otro de los avances en materia de institucionalidad son los esfuerzos de la SIC por tener mayor presencia en las regiones, mediante la implementación de varios programas para dar a conocer los servicios de la SIC en todo el país. A través del programa SIC Móvil, el Superintendente y sus delegados se han desplazado a 12 ciudades desde febrero de 2013<sup>8</sup> y han realizado talleres y reuniones con empresarios. En 2013, la SIC también lanzó el programa SIC Te Ve, que se transmite semanalmente

8. En orden cronológico: Popayán, Pereira, San Andrés, Ibagué, Santa Marta, Villavicencio, Manizales, Cúcuta, Valledupar, Montería, Cartagena y Bucaramanga. [http://www.sic.gov.co/drupal/recursos\\_user/Sic\\_movil/destinos/lista\\_destinos.html](http://www.sic.gov.co/drupal/recursos_user/Sic_movil/destinos/lista_destinos.html)

EL PRESUPUESTO DE LA DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA HA CRECIDO 32% PROMEDIO ANUAL DESDE 2012

**Cuadro 2.** Presupuesto Delegatura para la Protección de la Competencia, 2012-2014.

Año	Millones de pesos	US\$
2012	\$12.194	\$6.324.617
2013	\$17.253	\$8.949.441
2014	\$21.142	\$10.965.767

Fuente: SIC.



a través del Canal Institucional y que a la fecha ha emitido cerca de 50 capítulos<sup>9</sup>.

La divulgación de las funciones de la SIC en materia de promoción y protección de la competencia, así como la capacitación a empresarios y gobernantes sobre cómo identificar conductas anticompetitivas y cómo prevenir que se cometan, puede ser beneficiosa para una aplicación más robusta de las políticas de competencia.

Adicionalmente, a la fecha de publicación de este Informe, la SIC ha publicado guías sobre colusión, abogacía de la competencia, integraciones empresariales, asociaciones de empresas, y colabo-

ración entre competidores. Es importante que la SIC mantenga la publicación de estas guías en temas relevantes como la política de delación y la actualización de la guía de integraciones<sup>10</sup>.

Finalmente, se destaca que en el último año se ha visto fortalecida la tendencia que viene presentando la SIC hacia un mayor análisis de mercado en las investigaciones por prácticas comerciales restrictivas y estudios en el marco del procedimiento de control previo de integraciones. Se ha evidenciado un aumento en la utilización de herramientas econométricas y estadísticas, así como de análisis microeconómi-

cos en las decisiones, que contribuyen a fortalecer los argumentos de la SIC, en adición a los elementos jurídicos de cada caso.

La sofisticación del análisis de la SIC también podría ser utilizada para estructurar acciones civiles de reclamación por daños por parte de los particulares afectados por las conductas anticompetitivas que se hayan llevado a cabo en mercados específicos. Un análisis que utilice componentes cuantitativos robustos permite entender, de mejor manera, el panorama sobre los mercados que se afectan con una conducta, así como la magnitud económica de dicha afectación.

9. Para mayor información: <http://www.senalinstitucional.gov.co/micrositio/sic-teve>.

10. La actualización de la guía de integraciones empresariales es necesaria, con el fin de incluir las modificaciones del procedimiento para el control previo de integraciones que se puso en marcha a través de la Resolución 12193 de 2013.



## ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

La abogacía de la competencia es un mecanismo que busca, principalmente, verificar los proyectos de regulación del Gobierno nacional para efectos de promover y mantener la libre competencia en los mercados<sup>11</sup>.

La abogacía de la competencia es una práctica importante en los países porque, en algunos casos, es posible que las prácticas anticompetitivas no sólo se ejecuten por parte de los agentes privados sino que incluso sean las políticas públicas, las regulaciones y los arreglos institucionales lo que puede ser contrario a la libre competencia<sup>12</sup>. Por lo tanto, las autoridades de competencia deben velar para que las actuaciones públicas preserven un entorno competitivo adecuado.

Así las cosas, el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 señala que la SIC *"podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir"*.

Para el análisis de las prácticas implementadas por la SIC, vale la pena mencionar que en 2014, la Red Internacional de Competencia (ICN, por sus siglas en inglés) publicó 13 buenas prácticas en la forma de hacer análisis de abogacía de la

competencia<sup>13</sup>, de las cuales vale la pena mencionar las siguientes:

- I. La abogacía de la competencia debe identificar la regulación propuesta o existente que podría restringir la competencia, así como realizar análisis del posible impacto en la competencia;
- II. Las agencias de competencia deben promover un ambiente de desarrollo de políticas públicas que tenga en cuenta principios de competencia;
- III. El procedimiento de abogacía de la competencia debe ser transparente;
- IV. Las agencias de competencia deben enfocarse en las restricciones que sean potencialmente más nocivas para la competencia, deberían diseñar criterios de selección para priorizar sus actividades y diseñar acuerdos institucionales con los hacedores de política;
- V. Un concepto de abogacía de la competencia debe incluir la identificación de los objetivos de la regulación que se evalúa y tener en cuenta si las restricciones a la competencia podrían influir negativamente en el comportamiento de los participantes en el mercado que se regula o en mercados conexos.

Como se explica a continuación, la SIC ha hecho varios avances en abogacía de la competencia<sup>14</sup>. No obstante, se considera que se deben tomar medidas adicionales

para que esta política esté completamente alineada con las recomendaciones de la ICN y tenga un impacto relevante dentro del proceso regulatorio colombiano.

Es importante señalar que la SIC ha dado respuesta a todos los proyectos de regulación que ha recibido desde 2012, a pesar de que la norma establece que es potestativo de la SIC rendir o no concepto sobre los proyectos de regulación. Lo anterior evidencia la importancia que tiene la abogacía de la competencia en esta entidad. Como se muestra en el Gráfico 4, los conceptos emitidos sobre abogacía de la competencia pasaron de 18 en 2012 a 31 a septiembre de 2014.

Los conceptos emitidos entre 2013 y 2014 se concentran en regulaciones relacionadas con salud, telecomunicaciones, transporte, medio ambiente, hidrocarburos, minas y energía<sup>15</sup>.

A pesar de que la SIC ha emitido conceptos sobre la totalidad de regulaciones que han sido puestas a su consideración, el impacto de sus actuaciones sobre el proceso regulatorio es limitado. Lo anterior se concluye con base en el hecho de que, de acuerdo con la información de la SIC, para 2013 no existen cifras sobre las recomendaciones que fueron o no acogidas por las entidades que presentaron proyectos de regulación para análisis de abogacía de la competencia. Por su parte, de las 11 regulaciones que se expidieron y que con-

11. Superintendencia de Industria y Comercio (2010).

12. OCDE (2005).

13. International Competition Network – ICN (2014).

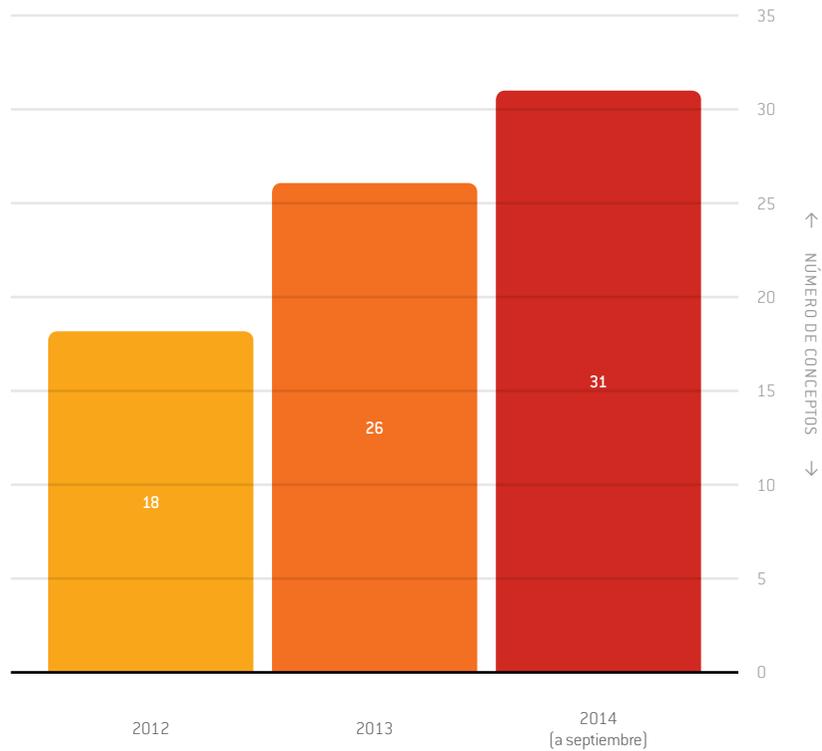
14. De acuerdo con lo informado en las reuniones con el coordinador del Grupo de Abogacía de la Competencia y el Delegado para la Protección de la Competencia en septiembre de 2014.

15. Ministerios de Minas y Energía; Salud; Comercio, Industria y Turismo; Transporte; Ambiente; y Vivienda. Comisión de Regulación de Comunicaciones; Comisión de Regulación de Energía y Gas; y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento. Agencia Nacional de Hidrocarburos y Colombia Compra Eficiente.



DESDE 2012, LA SIC HA EMITIDO CONCEPTOS SOBRE TODOS LOS PROYECTOS DE REGULACIÓN QUE HA RECIBIDO PARA ESTUDIO

**Gráfico 4.** Número de conceptos emitidos por la SIC relacionados con abogacía de la competencia, 2012-2014 (sept.).



Fuente: SIC.

taron con recomendaciones de la SIC en materia de competencia en lo que va del 2014, solamente se acogieron las recomendaciones en cinco casos (Gráfico 5). Además, un número significativo de regulaciones se expide cada año sin que puedan ser analizadas por la SIC, debido a que las entidades del Gobierno nacional no envían la información. De acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), 63 entidades del orden nacional<sup>16</sup> emiten regulación de manera regular. Aunque no existen da-

tos exactos, se estima que dichas entidades pueden emitir aproximadamente 400 regulaciones anualmente, cifra significativamente superior al número de regulaciones que ha sido puesto a consideración por la SIC en los últimos años<sup>17</sup>.

Uno de los objetivos del Grupo de Abogacía de la Competencia de la SIC, creado en 2014, es precisamente fortalecer los canales de información con actores relevantes en el proceso regulatorio<sup>18</sup>. Dicho Grupo implementó una estrategia de acercamiento, inicialmente, con las comi-

siones de regulación, algunos ministerios y varios gremios, con quienes han socializado los objetivos de la abogacía de la competencia. Este acercamiento ha facilitado el flujo de información sobre los proyectos de regulación en varios sectores, dado que las instituciones antes mencionadas han empezado a informar a la SIC sobre los proyectos de regulación, lo cual está previsto en la norma pero hasta ahora ha sido difícil de hacer cumplir. Esto facilita a la SIC obtener información sobre proyectos normativos, lo que hasta aho-

**16.** Las entidades son: 16 ministerios, seis departamentos administrativos, 10 superintendencias, cuatro comisiones de regulación, 15 unidades administrativas especiales, 10 agencias y dos direcciones nacionales.

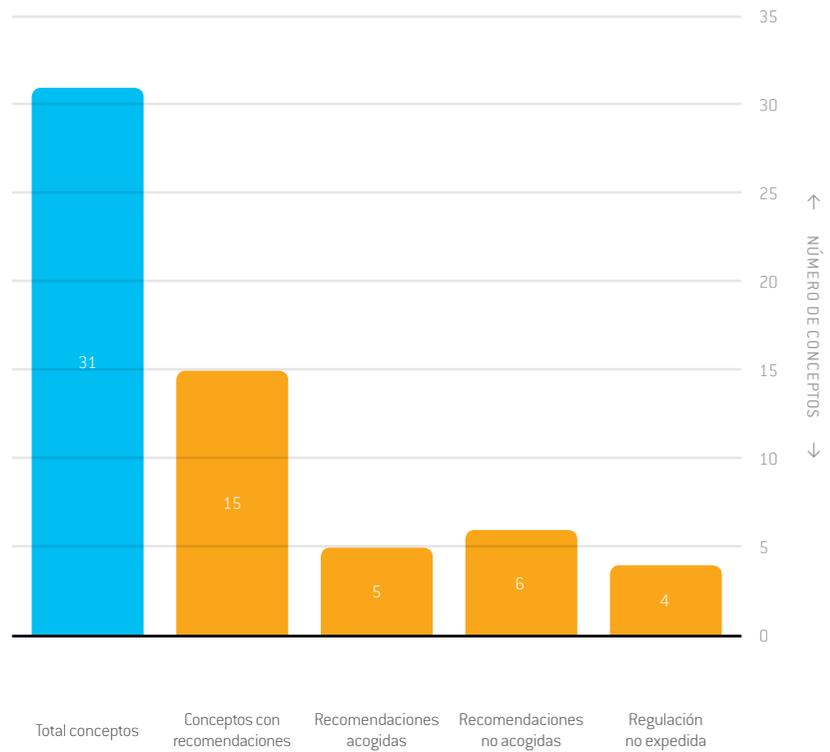
**17.** DNP (2014) calcula que durante el período 2007-2011 se emitieron 1.645 decretos con reglamentaciones sustanciales.

**18.** Este Grupo de Abogacía de la Competencia se encuentra al interior de Delegatura para la Protección de la Competencia. Es importante señalar que se requieren pasos adicionales para que este Grupo se formalice dentro de la estructura de la institución.



## LAS RECOMENDACIONES DE LA SIC SOBRE LAS REGULACIONES SON ACOGIDAS EN MENOS DE LA MITAD DE LOS CASOS

**Gráfico 5.** Distribución de conceptos de abogacía de la competencia, 2014.



Fuente: SIC.

ra ha sido uno de los mayores obstáculos para la efectividad de la abogacía de la competencia.

De otra parte, se destaca especialmente el acercamiento que el Grupo de Abogacía ha iniciado con el DNP, que adelanta actualmente el Proyecto de Mejora Normativa que pretende generar, entre otras, políticas uniformes sobre Análisis de Impacto Normativo (análisis ex ante de impacto económico, social y ambiental de la nueva regulación que se expida) en el proceso de emisión de la normatividad de la rama ejecutiva del orden nacional (ver Conpes 3816 de 2014, Mejora Normativa: Análisis de Impacto). Así mismo, se han hecho acercamientos con el

Comité de Seguimiento del Mercado Mayorista de Energía (asociado a la Superintendencia de Servicios Públicos), para alinear esfuerzos en el sector energético (ver Capítulo de Energía).

Otro aspecto para destacar es la sofisticación técnica de los conceptos de abogacía de la competencia, en donde se evidencia una mayor profundidad, principalmente en el análisis sectorial de la regulación, que va acompañado del análisis de competencia de la regulación. Es razonable inferir que un análisis regulatorio en su contexto sectorial logre resultados más concretos en recomendaciones de abogacía de la compe-

tencia. De hecho, ya se han presentado los primeros casos en los que al encontrar indicios de políticas potencialmente nocivas para la competencia, los conceptos de abogacía de la competencia han llevado a modificaciones en los proyectos de regulación<sup>19</sup>.

A pesar de los logros observados en materia de abogacía de la competencia, la influencia de esta política en la expedición de regulación es aún marginal, por lo que la SIC debe continuar sus esfuerzos para transmitir a las entidades el mensaje de relevancia y eficacia de la abogacía de la competencia como mecanismo preventivo de protección de la competencia. En la me-

**19.** Por ejemplo, conceptos sobre la adjudicación de espectro de 4G (2013) que llevó a que el Banco Mundial premiara a la SIC en 2014, y concepto para la ANH sobre recaudo de regalías (14-48286).



didada en que la abogacía de la competencia amplíe su espectro de revisión de proyectos de regulación y sea reconocida como un instrumento de promoción de competencia, será posible encaminar el desarrollo de políticas sectoriales minimizando riesgos para el mercado.

Finalmente, se debe insistir en la necesidad de un cambio normativo que permita que la abogacía de la competencia se realice sobre regulación existente y no únicamente sobre proyectos nuevos de regulación, como lo establece el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. Esta acción es fundamental para mejorar el inventario regulatorio actual del país.

## POLÍTICA DE DELACIÓN

En el ámbito internacional, la política de delación se ha visto como una herramienta efectiva para combatir carteles, dado que puede incentivar a un miembro a confesar su participación y proporcionar información relevante y privilegiada sobre el funcionamiento de dicho cartel. Así, la política de delación es un mecanismo muy útil para las autoridades de competencia para quienes es difícil descubrir la existencia de carteles en el mercado<sup>20</sup>.

El artículo 14 de la Ley 1340 en 2009 y el Decreto 2896 de 2010 señalan la posibilidad que tienen los participantes en una conducta anticompetitiva de acogerse a beneficios por colaboración si delatan la existencia de dicha conducta y aceptan haber sido partícipes en ella. Estos beneficios le pueden

otorgar al delator o colaborador la exoneración de hasta la totalidad de la multa que le impondría la SIC por incurrir en la conducta anticompetitiva. No obstante, la exoneración o rebaja no se puede otorgar al instigador o promotor de la conducta aun cuando sea el delator.

Si la conducta se presenta en el marco de un proceso de selección con una entidad estatal, dicha conducta, que típicamente será la de colusión, está tipificada como delito en el artículo 410A del Código Penal<sup>21</sup>. Los beneficios por colaboración en este caso, además de la posible exoneración de la multa administrativa, consisten en: i) reducción de la pena en una tercera parte; ii) reducción de la multa a un 40%; y iii) reducción de tres (3) años en la inhabilidad para contratar con entidades estatales, que pasa de ocho (8) a cinco (5) años.

Se destaca que el acuerdo al que lleguen los colaboradores con la SIC es confidencial. La rebaja o exoneración de la multa que se haya otorgado a los colaboradores únicamente se conocerá en el momento en que la SIC profiera la resolución de decisión de la investigación administrativa.

De acuerdo con información proporcionada por la SIC, actualmente hay al menos cinco casos en los que empresas se han acogido a los beneficios por colaboración y han revelado la comisión de conductas anticompetitivas, que están aún en fase preliminar.

Se destaca así el logro de la SIC de poner en marcha la política de delación, una herramienta muy útil para descubrir

e investigar prácticas anticompetitivas en el mercado.

## RECOMENDACIONES

Con fundamento en el diagnóstico precedente, el CPC considera que las siguientes recomendaciones contribuirían a alcanzar mejores resultados en la política de competencia, que redunden en un aumento en la competitividad del país.

En primer lugar, es imperante que el Gobierno nacional estudie alternativas sobre la forma como es nombrado el Superintendente de Industria y Comercio, así como sobre la conveniencia de que sea nombrado por un período fijo, tal y como sucede con los Codirectores del Banco de la República.

También es fundamental hacer un análisis profundo sobre la forma como se debe estructurar la toma de decisiones sobre casos de prácticas restrictivas de la competencia porque si bien en teoría existe una clara separación entre la fase de investigación y la fase de decisión, también es cierto que en la práctica dicha separación puede ser difícil de obtener si no se cuenta con los mecanismos adecuados. Concretamente, se recomienda restringir algunas facultades de la Delegatura para la Protección de la Competencia, tales como la de proyectar las decisiones de los casos de competencia que investiga.

Adicionalmente, el proceso de toma de decisiones por parte del Superintendente con el apoyo del Consejo Asesor

20. OCDE (2002).

21. El artículo 410A fue adicionado por la Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.



**Cuadro 1.** Resumen: Principales recomendaciones en materia de Competencia.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Nombramiento y remoción del Superintendente de Industria y Comercio; período de duración en el cargo.	Corto		No se registraron avances.	Presentar proyecto de Ley ante el Congreso.	SIC.
2	Separación entre la fase de investigación y la fase de decisión en casos de prácticas restrictivas de la competencia.	Corto	x	x	Presentar proyecto de Ley ante el Congreso.	SIC.
3	Toma de decisiones por parte del Superintendente (Cuerpo colegiado o fortaleza del Consejo Asesor).	Corto	x	x	Presentar proyecto de Ley ante el Congreso.	SIC.
4	Expedición de guías de integraciones y delación.	Corto		x	Expedir guías.	SIC.
5	Aumentar el número de proyectos de regulación que estudia anualmente la SIC por abogacía de la competencia.	Mediano		Durante 2013 y 2014 la SIC ha aumentado el número de conceptos estudiados y ermitidos.	Reforzar interacción con agencias, ministerios y comisiones de regulación.	SIC.
6	Abogacía de la competencia - Estrechar relaciones con otras instituciones que vigilan las normas por expedir.	Mediano		En 2014 se han iniciado acercamientos con el DNP y con el Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista.	Suscribir convenios de colaboración con las entidades.	SIC.
7	Analizar la eficacia del marco normativo vigente aplicable a delación.	Mediano	x	x	Hacer análisis de la efectividad de la política y presentar propuestas de cambio normativo (modificación al Decreto 2896 de 2010).	SIC.
8	Delación - otorgar mayores beneficios penales, tales como la rebaja total de la pena o la revisión de la inhabilidad que actualmente se declararía, para que la política de delación sea aplicable en colusiones en licitaciones públicas.	Corto		No se registraron avances.	Presentar proyecto de Ley ante el Congreso.	SIC, Ministerio y Minjusticia.



Avance satisfactorio



Avance con retrasos



Sin avances o retrasos significativos



No aplica



se debe fortalecer para que las recomendaciones de este Consejo sean acogidas por el Superintendente o, de no serlo, este deba manifestar las razones por las cuales se aparta de las recomendaciones emitidas por este grupo de expertos.

Frente a la divulgación de las funciones de la SIC, se recomienda que buenas prácticas como la descentralización de la SIC se institucionalicen para que continúen en el mediano plazo, independientemente de los funcionarios que se encuentren en la entidad.

Ahora bien, para lograr una mejor aplicación de las normas de protección de la competencia por parte de los ciudadanos, empresas y Gobierno, la expedición continua de guías en temas relevantes es fundamental en la medida en que facilita la comprensión sobre la interpretación de la normativa por parte de la SIC.

En los temas de abogacía de la competencia, es fundamental que la SIC genere mecanismos para ampliar la cobertura de los proyectos de regulación que conoce, dado que los que hasta la fecha analiza son marginales con respecto al universo de regulación que el Gobierno expide cada año. Adicionalmente, es importante que la SIC continúe fortaleciendo las relaciones con otras instituciones claves en el proceso regulatorio, tales como el Departamento Nacional de Planeación y el Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista, de manera que se coordinen esfuerzos y se logre articular una política sólida de promoción y protección de la competencia desde la regulación

ex ante. De acuerdo con el análisis de la OCDE, en Colombia existen numerosas entidades con funciones sobre calidad de la regulación pero no existe un norte en dicha política, y es fundamental coordinarla<sup>22</sup>. En particular, se recomienda que la SIC firme memorandos de entendimiento con diferentes entidades relevantes, con el fin de coordinar su expedición así como el análisis de abogacía de la competencia por parte de la SIC.

Con respecto a la aplicación de la política de delación, dado que ninguna de las investigaciones por delación ha concluido y de hecho hasta el momento sólo una se ha abierto, será importante analizar la eficacia del marco normativo vigente, que apenas ahora se empieza a aplicar. Por ejemplo, en la medida en que se preserve estrictamente la confidencialidad del acuerdo de colaboración que suscriben los delatores con la SIC se enviarán señales positivas al mercado y se podrá generar incentivos para que otras empresas utilicen esta política<sup>23</sup>. Por otro lado, será importante que la SIC sea estricta en el cumplimiento de la reserva del material probatorio durante la investigación, de manera que se mantenga la reserva de la identidad del delator. La efectividad de las garantías a las empresas y personas naturales que se acojan a los beneficios será crucial para el éxito de esta política.

La SIC anticipa que en los próximos meses implementará algunas modificaciones al Decreto 2896 de 2010, lo que será una oportunidad importante para evaluar los cambios que se requieren para garantizar la continuidad de la política.

Frente a las conductas que se asocian con procesos de selección con el Estado, y que se enmarcan dentro del delito de acuerdos restrictivos de la competencia, será fundamental otorgar mayores beneficios penales, tales como la rebaja total de la pena o la revisión de la inhabilidad que actualmente se declararía, para que la política de delación sea aplicable también en este frente. De lo contrario, la política de beneficios por colaboración no contribuirá significativamente al descubrimiento de conductas anticompetitivas en el marco de los procesos de contratación con el Estado.



## REFERENCIAS

- 1 Borrell, J. R. & Tolosa, M. (2005). *El impacto de la política de competencia sobre la productividad, la competitividad y el dinamismo empresarial*. Grupo de Políticas Públicas y Regulación Económica (GPPE), Instituto de Economía Aplicada Regional y Pública (IREA), Universidad de Barcelona.
- 2 Consejo Privado de Competitividad. (2013). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 3 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.

22. OCDE (2013).

23. Sobre esta discusión, ver González de Zárate, P. (2013).



- 4 DNP. (2014). *Conpes 3816: Mejora Normativa: Análisis de Impacto*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 5 DNP. (2014). Presentación: *Mejora normativa: análisis de impacto*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Desarrollo.
- 6 González de Zárate, P. (2013). *Disclosure of Leniency Materials: a Bridge between Public and Private Enforcement of Antitrust Law*. College of Europe.
- 7 ICN. (2014). *Recommended Practices on Competition Assessment*.
- 8 Miranda, A. (2012). El Diseño de la Autoridad de Competencia en Colombia: Necesidad de Introducir Reformas. *Revista de Derecho de la Competencia*, Vol. No. 8.
- 9 OCDE. (2014). *Annual Report on Competition Policy Colombia*. Superintendence of Industry and Commerce – SIC. Paris: OCDE Publishing.
- 10 OCDE. (2013). *Regulatory Policy in Colombia*. Paris: OCDE Publishing.
- 11 OCDE. (2012). *Annual Report on Competition Policy Developments in Colombia*. Paris: OCDE Publishing.
- 12 OCDE. (2005). *Competition Advocacy: Challenges for Developing Countries*. Paris: OCDE Publishing.
- 13 OCDE. (2002). *Fighting Hard Core Cartels: Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes*. Paris: OCDE Publishing.
- 14 SIC. (2014). *Base de datos de abogacía de la competencia*. Bogotá, D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.
- 15 SIC. (2010). *Cartilla para el ejercicio de la abogacía de competencia: revisión de proyectos de regulación estatal*. Bogotá, D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.
- 16 SIC. (2014, septiembre). *Reuniones con funcionarios de la Delegatura de Protección de la Competencia y Despacho del Superintendente de Industria y Comercio*. Bogotá, D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.
- 17 SIC. (2013). *Informe estadístico de integraciones empresariales 2013*. Bogotá, D.C.: Superintendencia de Industria y Comercio.
- 18 UNCTAD. (2010). *The use of leniency programmes as a tool for the enforcement of competition law against hardcore cartels in developing countries*.
- 19 WEF. (2011). *The Global Competitiveness Report 2011-2012*. Geneva: World Economic Forum.
- 20 WEF. (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Geneva: World Economic Forum.
- 21 WEF. (2013). *The Global Competitiveness Report 2013 – 2014*. Geneva: World Economic Forum.
- 22 WEF. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Geneva: World Economic Forum.







# JUSTICIA



**Grado de independencia judicial.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mayor independencia judicial).

Fuente: WEF (2014).



Existe consenso por parte de múltiples actores en el país sobre la necesidad de mejorar el sistema judicial colombiano. A pesar de esto, la eficiencia y la efectividad de dicho sistema han tenido muy pocos avances durante los últimos años<sup>1</sup>, situación que se ve reflejada en las calificaciones y percepciones sobre el aparato judicial colombiano en diversos indicadores internacionales.

Dicho contexto resulta preocupante, no sólo por la incidencia que tiene el sector justicia en la competitividad y la productividad del país, sino porque implica que las iniciativas emprendidas en esta materia no se están traduciendo en resultados palpables. Además, el costo de oportunidad de este estancamiento es muy alto, en especial si se tiene en cuenta que otros países latinoamericanos vienen avanzando a un ritmo acelerado en esta materia, dejando a Colombia rezagada en el contexto regional.

Como consecuencia de lo anterior, el país debe acelerar la planeación estratégica y la implementación de reformas que impacten positivamente la competitividad del sector justicia en el país, si quiere alcanzar la meta de ser el tercer país más competitivo en América Latina en 2032. Bajo este contexto, el presente capítulo tiene el objetivo de evaluar el avance del sector justicia en los últimos cuatro años, así como de desarrollar una serie de pro-

puestas que podrían tener un mayor impacto en la calidad y la productividad del sector justicia.

## DIAGNÓSTICO

En el indicador de “Eficiencia del marco legal para resolver disputas”, contenido en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF por su sigla en inglés), Colombia ha mantenido una calificación promedio de 3,35 sobre 7 entre los años 2010 y 2014, cifra que refleja los rezagos que tiene el país en esta materia. Más aún, este estancamiento ha llevado a que en los últimos cinco años el país haya pasado del puesto 87 al puesto 91 en dicho indicador (entre 144 países), en el que es superado por países de referencia como Chile, Malasia y Turquía (Gráfico 1).

Por su parte, se puede observar que, en promedio, los países latinoamericanos vienen mejorando en la eficiencia de su

marco legal de manera más acelerada que Colombia, en particular países como Bolivia y Ecuador, que para 2010 se encontraban bastante rezagados frente a Colombia. Esta situación preocupa, en especial porque de mantenerse la tendencia, Colombia empezaría a ocupar los últimos puestos de la región en este indicador (Gráfico 2).

Más aún, el rezago de la justicia en Colombia también se manifiesta en el indicador de percepción del imperio de la Ley<sup>2</sup>, incluido en el *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial. En dicho indicador, que captura el grado en que los agentes económicos confían y acatan las normas<sup>3</sup>, se evidencia el rezago de Colombia frente a países de referencia como Brasil, Chile, Malasia, Sudáfrica y frente al promedio de la OCDE (Gráfico 3). La baja percepción del imperio de la ley pone una alerta importante sobre el estado de la justicia en Colombia, en particular por la alta relación que tiene este

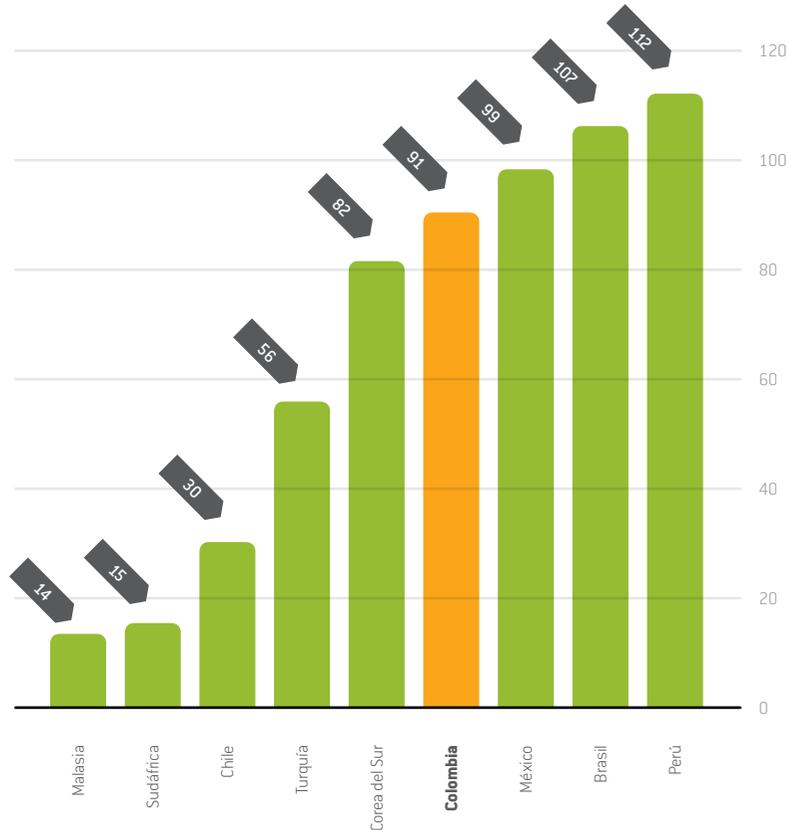
1. Por ejemplo, vale la pena resaltar los avances que se han logrado en materia de oralidad y los aportes que se han hecho para la vigencia de la ley de víctimas, justicia y paz, entre otras.
2. El imperio de la ley se entiende como el principio bajo el cual un país se encuentra gobernado por un sistema de leyes y normas que se aplica y exige a todos los ciudadanos de manera justa e igualitaria, el cual se materializa, entre otros, a través de un funcionamiento eficiente y de calidad del sistema judicial.
3. En particular, en lo relacionado con el cumplimiento de contratos, los derechos de propiedad, la Policía y los jueces.



### COLOMBIA VIENE PERDIENDO POSICIONES EN EL INDICADOR DE EFICIENCIA DEL MARCO LEGAL PARA RESOLVER DISPUTAS DEL WEF

**Gráfico 1.** Marco Legal para resolver disputas, 2014. [Ranking entre 144 países].

- Colombia
- Países de referencia



Fuente: WEF (2014).

### PAÍSES QUE SE ENCONTRABAN REZAGADOS EN CUANTO A LA EFICIENCIA DE SU MARCO LEGAL COMO, POR EJEMPLO, BOLIVIA, HAN VENIDO AVANZANDO MÁS RÁPIDO QUE COLOMBIA

**Gráfico 2.** Eficiencia del Marco Legal para resolver disputas (calificación de 1 a 7).

- Colombia
- OCDE
- Latinoamérica
- Bolivia

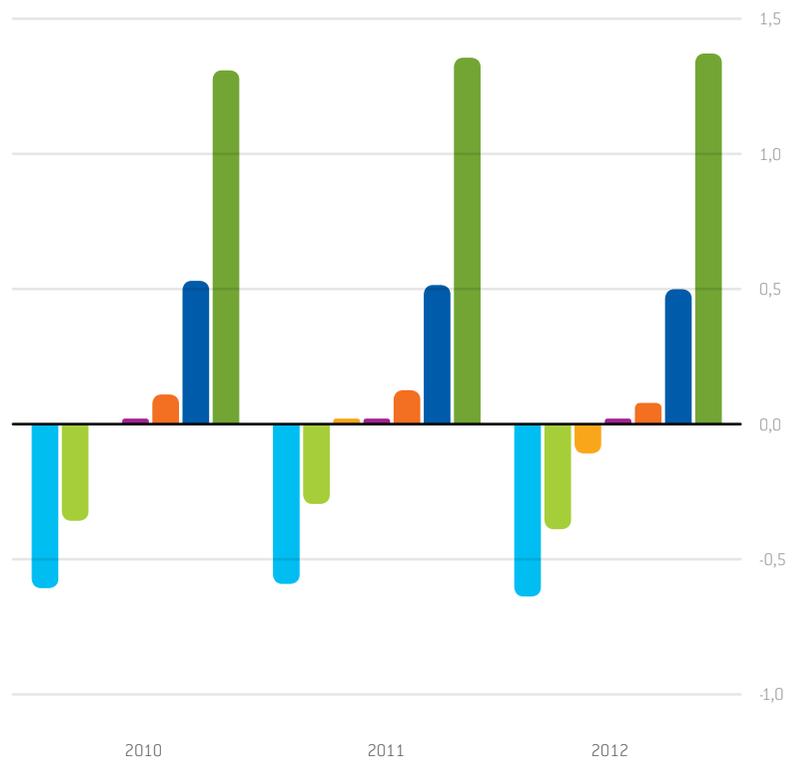


Fuente: WEF (2010) a WEF (2014).



PERSISTE LA POCA CONFIANZA EN EL SISTEMA DE LEYES Y NORMAS EN COLOMBIA, ASÍ COMO UN CUMPLIMIENTO RELATIVAMENTE BAJO DE LAS MISMAS

**Gráfico 3.** Imperio de la Ley. [De -2,5 a 2,5, siendo 2,5 la mejor calificación].



**Fuente:** Banco Mundial, 2010 a 2012. *Worldwide Governance Indicators*.

indicador en la percepción de la seguridad jurídica y, por lo tanto, por las consecuencias que trae contar con un sistema judicial que no proporciona seguridad a sus ciudadanos.

En síntesis, es evidente que el sistema judicial colombiano no sólo presenta grandes rezagos, sino que estas debilidades representan un gran cuello de botella para que el país se convierta en el tercer país más competitivo de América Latina en 2032. En este sentido, se analizarán dos de los factores que son condiciones necesarias para mejorar la

efectividad del sector justicia en Colombia y, de esa manera, la competitividad del país: i) la calidad de la justicia; y ii) la productividad judicial.

#### CALIDAD DE LA JUSTICIA

El mejoramiento real del sistema judicial colombiano requiere que se cumplan ciertos criterios de calidad, entre los que se incluyen la independencia, la autonomía y la protección del derecho<sup>4</sup>. En este sentido, las decisiones judiciales de calidad son fundamentales para incrementar la

legitimidad, la credibilidad y la confianza del sector productivo y de la sociedad en general en la justicia.

En primer lugar, es importante mencionar que la calidad de la justicia empieza por contar en esta rama con un capital humano altamente formado, con elevados estándares de profesionalización, sofisticación conceptual y pensamiento crítico<sup>5</sup>. Sin embargo, de acuerdo con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), en la rama judicial colombiana menos del 3% de sus funcionarios cuenta con estudios de maestría o doctorado<sup>6</sup>

4. Entendiendo la calidad de la justicia como el conjunto de criterios y estándares que aseguren decisiones judiciales ajustadas al derecho y con una aplicación coherente con el mismo.
5. Ver, por ejemplo, las habilidades básicas exigidas a los jueces en Estados Unidos en el *Bureau of Labor Statistics*.
6. Si bien los bajos niveles educativos de la rama judicial pueden corresponder a los bajos requisitos exigidos a los funcionarios públicos en dicha rama, sería conveniente incrementar el nivel de exigencia de tales requisitos y así contar con funcionarios mejor calificados.

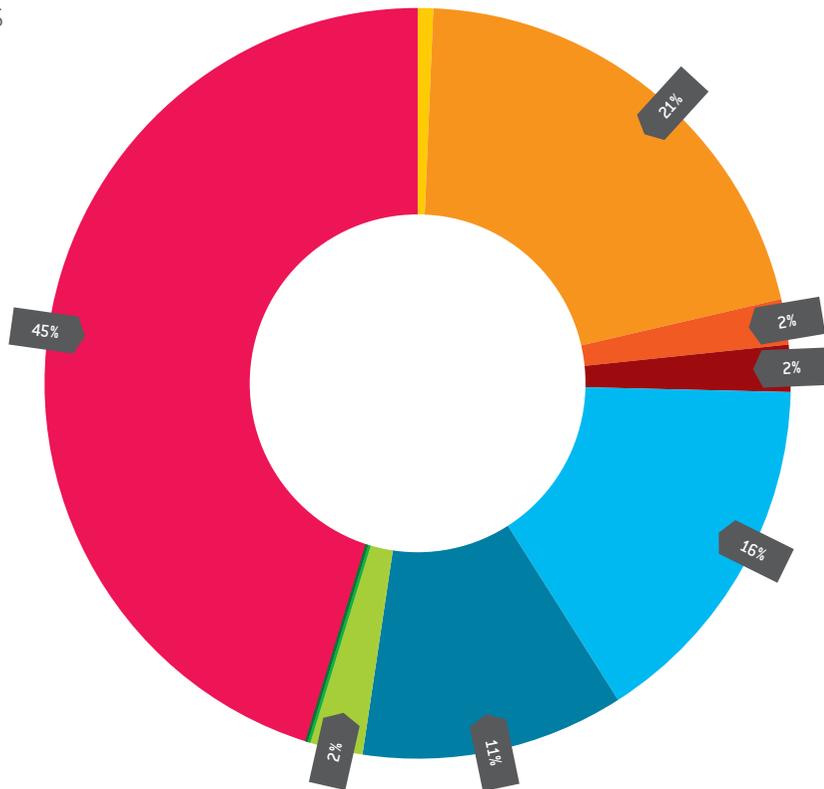


MENOS DE 3% DE LOS FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL CUENTA CON ESTUDIOS COMPLETOS DE MAESTRÍA O DOCTORADO

Gráfico 4. Nivel Educativo de la Rama Judicial.



Fuente: SIGEP (2014).



[Gráfico 4] (ver capítulo Eficiencia del Estado). Más aún, muchos de los funcionarios de la rama judicial no han obtenido sus títulos universitarios de las instituciones con los mejores Saber Pro del país y, menos aún, de las universidades mejor posicionadas en los rankings mundiales.

Además de esto, vale la pena destacar que a pesar de que existe un sistema de evaluación de los servidores de la rama judicial en Colombia, lo cierto es que no se sabe a ciencia cierta qué tan efectiva resulta dicha evaluación para detectar y “castigar” a los jueces que presenten una baja calidad en su desempeño, pues dicha evaluación se centra principalmente en la efectividad del juez, sin considerar si sus decisiones son realmente de calidad.

Ahora bien, un alto nivel educativo de los funcionarios judiciales no es su-

ficiente si las decisiones judiciales se ven influenciadas por intereses particulares o incluso políticos, lo que afecta la calidad de la justicia. En este sentido, vale la pena destacar que Colombia es el tercer país de Latinoamérica que más ha empeorado en el Índice de Independencia Judicial del WEF, al pasar de una calificación de 3,5 sobre 7 en 2010, a una calificación de 2,8 sobre 7 en 2014 [Gráfico 5], lo cual significó una caída en el ranking del quinto al noveno puesto de Latinoamérica.

Por lo tanto, el bajo nivel educativo de muchos de los jueces colombianos, sumado a la decreciente percepción de su independencia, afecta en gran medida la calidad de uno de los servicios fundamentales para la conservación del estado de derecho, como es la provisión del servicio de justicia en el país.

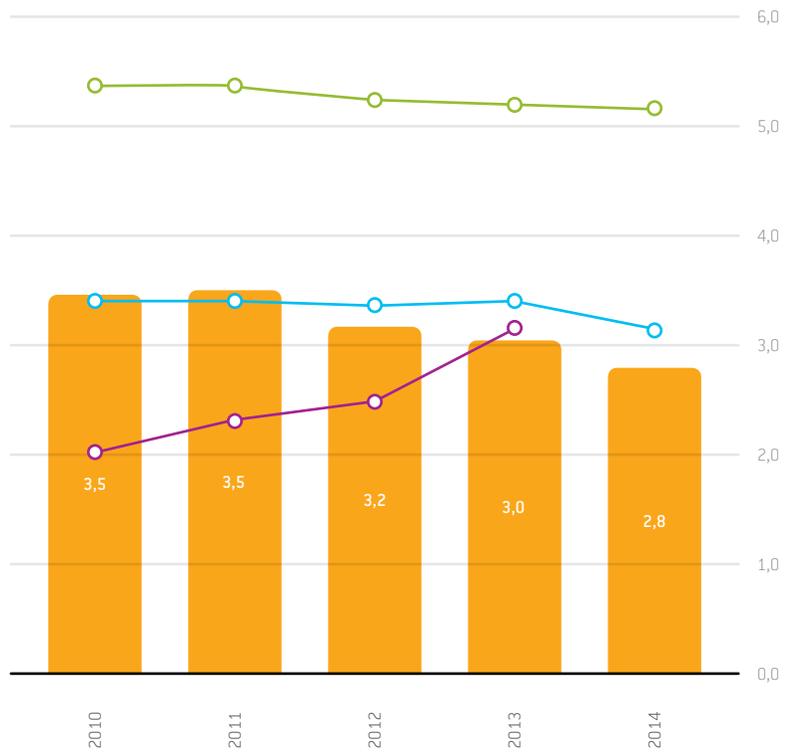
## PRODUCTIVIDAD JUDICIAL

Como bien lo menciona el Consejo Superior de la Judicatura en su Informe de 2012 al Congreso, la evacuación de procesos judiciales ha mejorado significativamente desde la ejecución del primer Plan Nacional de Descongestión en 2009. En este sentido, los múltiples esfuerzos, iniciativas e inversiones por la descongestión judicial se han convertido en una bandera reiterada en la agenda de justicia del país. Estos esfuerzos han llevado a que entre 2008 y 2012 la productividad por juez pasó de 551 a 638 procesos anuales para la jurisdicción ordinaria, y de 326 a 587 procesos anuales para la jurisdicción administrativa, lo cual representa un incremento de la productividad por juez de 16% y de 80%, respectivamente [Gráfico 6]. Así mismo, dichos



### LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN COLOMBIA ES MÁS BAJA QUE LA DEL PROMEDIO LATINOAMERICANO

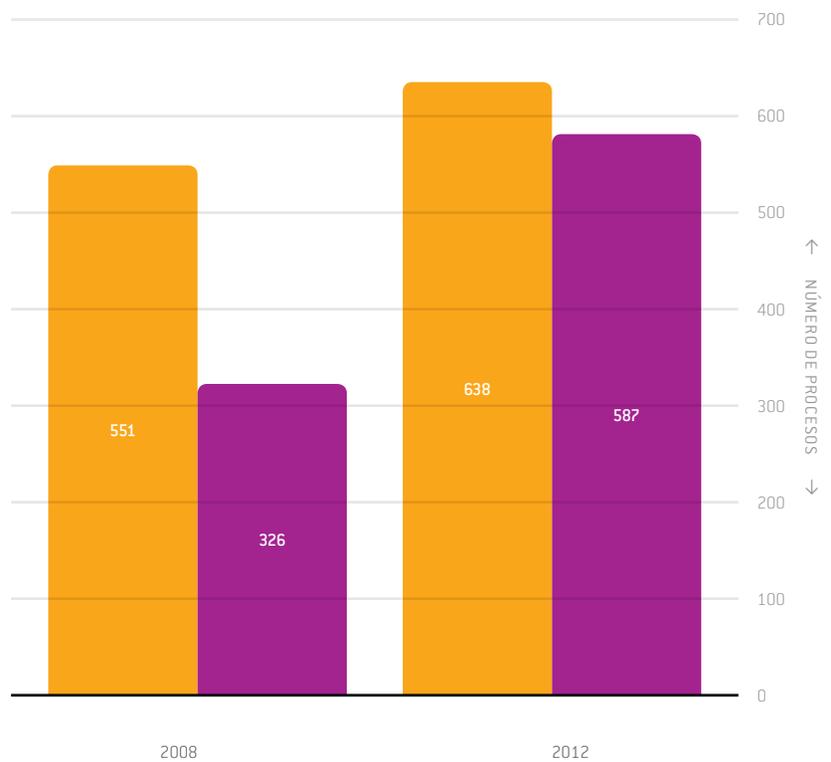
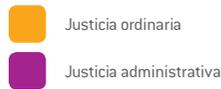
**Gráfico 5.** Independencia Judicial\*. (Calificación de 1 a 7).



**Nota:** \* Ecuador no se incluyó en la medición del Índice Global de Competitividad 2014-2015. **Fuente:** WEF (2010) a WEF (2014).

### ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2012, UN JUEZ ORDINARIO PASÓ A EVACUAR EN PROMEDIO 87 PROCESOS ADICIONALES. EN EL MISMO PERÍODO, UN JUEZ ADMINISTRATIVO AUMENTÓ SU PRODUCTIVIDAD EN MÁS DE 100 PROCESOS

**Gráfico 6.** Productividad por juez, 2008-2012.

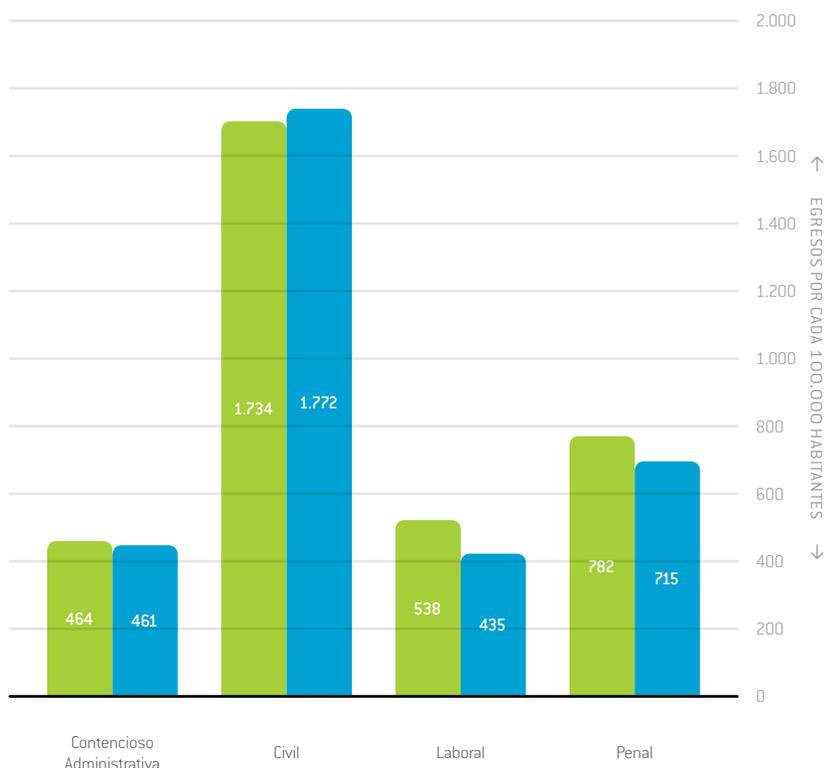


**Fuente:** Consejo Superior de la Judicatura (2012).



### CON EXCEPCIÓN DE LA ESPECIALIDAD CIVIL, EL RESTO DE ESPECIALIDADES PRESENTARON UN DECREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD ENTRE 2011 Y 2012

**Gráfico 7.** Tasa de productividad por especialidad, 2010 vs 2012.



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia.

avances se manifiestan en el Índice de Evacuación Parcial (IEP)<sup>7</sup>, que pasó de 106,6% a 114,1% entre 2009 y 2012.

Sin embargo, tales medidas no son suficientes por cuanto se basan en la creación de jueces de descongestión y otros mecanismos temporales<sup>8</sup> que no resuelven de manera permanente el problema de productividad de la justicia y que, más allá de haber superado el efecto de la congestión, se han convertido en mecanismos improvisados para solucionar una situación coyuntural. Más aún, si se observa la tasa de productividad total de la

justicia para diferentes especialidades entre 2011 y 2012 –medida como el número de egresos efectivos por cada 100.000 habitantes–, se puede ver cómo, a excepción la justicia civil –que tuvo un aumento marginal de su productividad–, el resto de especialidades evaluadas presentaron un decremento en su productividad. Lo anterior puede sugerir, entre otras cosas, el rezago que tiene el sistema judicial en suplir la creciente demanda por justicia en el país (Gráfico 7).

Además, al calcular un índice de evacuación total<sup>9</sup>, se observa que, a pesar de

que las jurisdicciones ordinaria y administrativa mejoraron su productividad en 5% y 18%, respectivamente, entre 2010 y 2012, en 2012 únicamente resolvieron 55,4% y 67,2% de la demanda total de justicia de su jurisdicción (Gráfico 8).

Si se mantiene la tendencia actual, la jurisdicción ordinaria tendría que abstenerse de recibir nuevos procesos durante todo un año si quiere evacuar la totalidad del inventario acumulado para 2018. Por lo tanto, se estima que la rama judicial debe aumentar el índice de evacuación parcial IEP a 117% los próximos

7. Resultante de dividir los egresos anuales de procesos sobre los ingresos anuales.

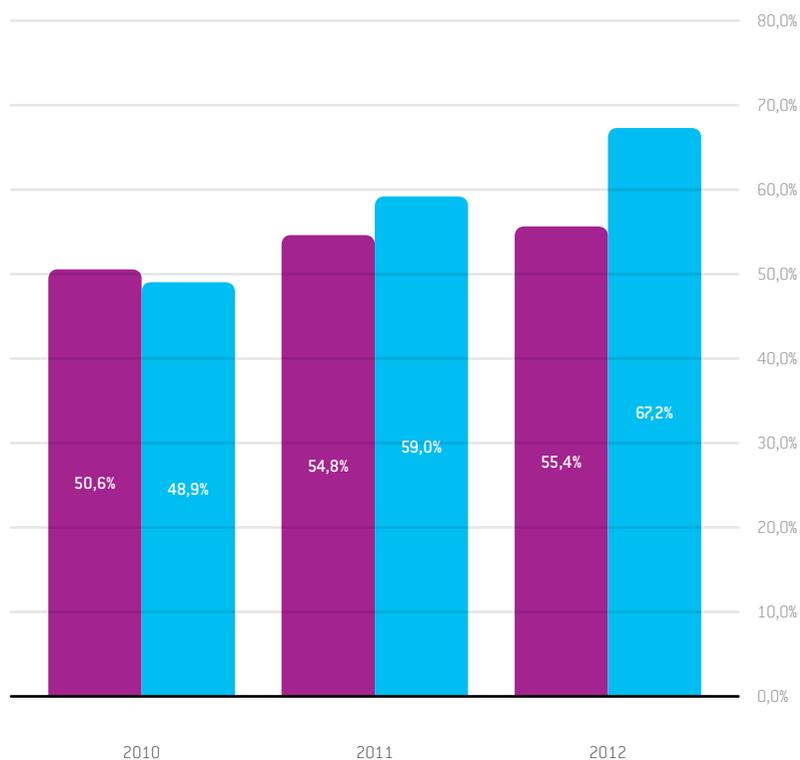
8. Para más información, ver “Medidas de Descongestión Recientes” publicadas por la Corporación Excelencia en la Justicia, que se encuentra en <http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/>.

9. El presente indicador es el resultado de dividir los egresos anuales sobre el inventario acumulado y los ingresos anuales, con el fin de dar cuenta de la respuesta de la justicia sobre la demanda total de justicia.



## LAS JURISDICCIONES ORDINARIA Y ADMINISTRATIVA ESTÁN LEJOS DE PODER ATENDER EL NIVEL DE DEMANDA POR SUS SERVICIOS

**Gráfico 8.** Índice de evacuación total de las jurisdicciones ordinarias y administrativas (%).



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2012).

cuatro años, lo que implica que por cada 100 procesos que ingresen a la rama judicial, se deberían evacuar 117<sup>10</sup>.

Los rezagos del sistema judicial colombiano en materia de productividad se hacen tangibles al observar que Colombia es uno de los países que más se demoran en hacer cumplir un contrato, y en los últimos cuatro años no ha logrado reducir estos tiempos de manera significativa. Tal situación es preocupante en la medida en que –de mantenerse la tendencia de los últimos años– Colombia en 2032 sólo habría reducido el número de días para hacer cumplir un contrato en un 31%, ubicándose en el puesto 18 de Latinoamérica. Para

lograr la meta de ser el tercer país en esta materia de Latinoamérica a 2032, el país debe reducir el número de días para cumplir un contrato en 972 para dicho año, lo que implicaría una reducción promedio anual de 54 días (Gráfico 9).

Por último, a pesar de que la tutela es una de las mayores victorias de la Constitución de 1991<sup>11</sup>, dicho instrumento está siendo utilizado de maneras subóptimas que atentan contra la eficiencia de la justicia en el país. Esta situación se explica principalmente porque la tutela, en la práctica, ya no representa un recurso extraordinario en caso de violación de derechos fundamentales, sino que se asemeja

a un recurso ordinario en cualquier asunto que se someta al sistema judicial, con la ventaja de que la tutela es un proceso menos largo y dispendioso que el procedimiento ordinario. Lo anterior ha llevado a su sobreutilización. Tal es el nivel de sobreutilización, que entre los años 2010 y 2012 el número de tutelas que ingresaron al sistema judicial colombiano aumentó en 10%, a pesar de que el número total de procesos que ingresó a dicho sistema se mantuvo relativamente constante (Gráfico 10). Esto ha derivado en que, para el año 2012, las tutelas representaran un cuarto del total de los procesos ingresados en el sistema judicial.

10. Ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014 - Capítulo de Justicia

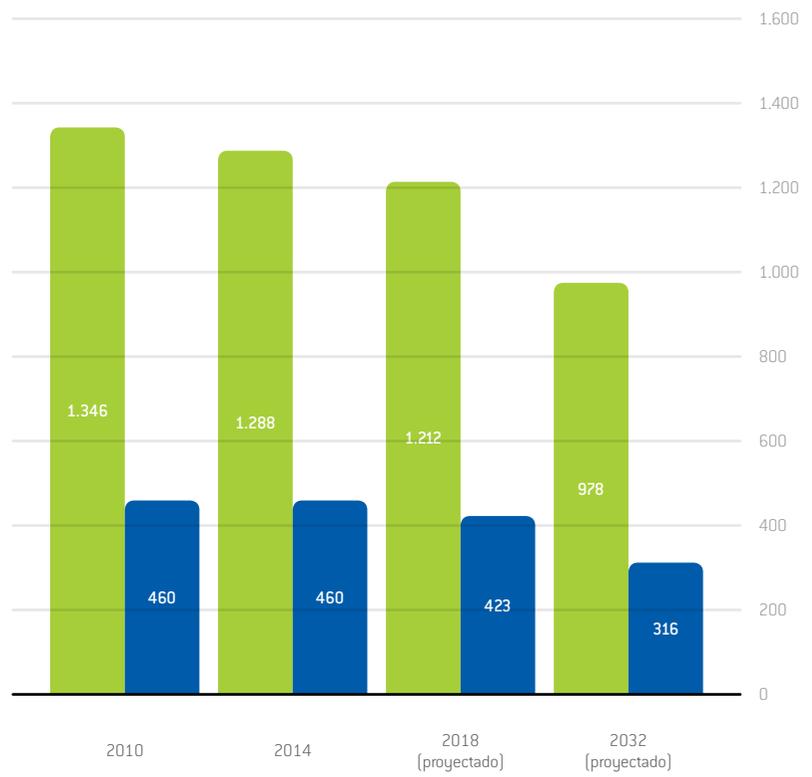
11. Principalmente por aumentar la protección real de los derechos fundamentales de los colombianos.



AL PASO QUE VA, COLOMBIA NO ALCANZARÁ A SER EN 2032 EL TERCER PAÍS EN LATINOAMÉRICA EN NÚMERO DE DÍAS PARA HACER CUMPLIR UN CONTRATO

Gráfico 9. Días para hacer cumplir un contrato.

- Colombia
- Tercer país Latinoamérica

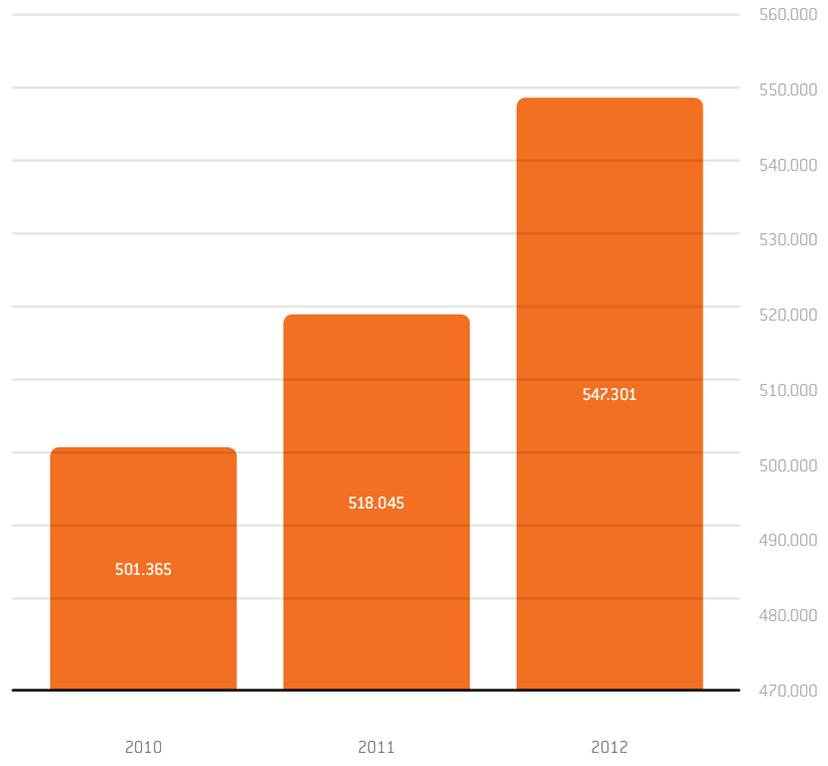


Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2010 a 2014.

EL NÚMERO DE TUTELAS QUE INGRESARON AL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO HA SEGUIDO CRECIENDO DE FORMA EXPONENCIAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Gráfico 10. Ingreso de Tutelas.

- Número de tutelas



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2012).



El aumento exponencial del uso de la tutela ha generado resultados adversos, entre los que se encuentran: i) congestión judicial; ii) interrupciones permanentes en el trabajo ordinario de los jueces; iii) reprocesos en las decisiones judiciales, por cuanto la revisión de sentencias por vía de tutela se ha convertido en una instancia de apelación adicional a la que recurre cualquier parte insatisfecha; iv) activismo judicial, en la medida en que las decisiones de tutelas proporcionan el espacio para que los jueces legislen y establezcan políticas públicas generales sin el conocimiento holístico de las circunstancias que las afectan; e incluso v) desigualdad, ya que la tutela beneficia al demandante sobre otros individuos en circunstancias similares al mismo, por sus efectos interpartes.

## RECOMENDACIONES

### CALIDAD DE LA JUSTICIA

#### Estándares para el ejercicio de la función judicial

El mejoramiento del recurso humano del sistema judicial es uno de los elementos más importantes en cualquier reforma a la justicia ya que no sólo impacta la calidad, sino también la productividad de la misma. En este sentido, la literatura especializada en la materia ha encontrado evidencia empírica en Japón de que

“los jueces más productivos son aquellos que atendieron a las universidades más selectivas, pasaron el examen para la práctica del derecho más rápidamente y fueron seleccionados por una carrera meritatoria” (Ramseyer, 2010).

Para mejorar el recurso humano del sistema judicial se recomienda elevar los estándares para el ejercicio de la profesión judicial en todo el país, particularmente en las principales ciudades de Colombia, ya que es en estas donde se deciden los procesos de mayor complejidad y sofisticación jurídica. Para estos efectos, es importante, en primer lugar, aumentar la exigencia de los exámenes de ingreso y ascenso en la rama judicial.

En segundo lugar, se debe diseñar un esquema de incentivos adecuado que contenga un mejoramiento de la remuneración salarial y de las condiciones de empleo (para propuestas específicas a este respecto ver capítulo de Eficiencia del Estado)<sup>12</sup>.

En tercer lugar, a manera de incentivo, se debe otorgar un mayor peso a la experiencia que hayan tenido los candidatos a jueces en el sector privado. Lo anterior se debe a que la experiencia en el sector privado no sólo le permite al potencial juez conocer las prácticas propias de los litigantes, sino que le proporciona una orientación hacia la eficiencia y los resultados. Así mismo, es importante que en los procesos de selección de los jueces se otorgue un mayor peso a la cantidad y la calidad de experiencia previa de los candidatos pues, por ejem-

plo, la experiencia previa requerida para ser juez municipal corresponde a dos años en cualquier tipo de actividad jurídica, requisito que parece insuficiente para ejercer esta labor. Para este fin, se recomienda revisar mejores prácticas a nivel internacional y evaluar su aplicabilidad en Colombia<sup>13</sup>.

En cuarto lugar, se recomienda hacer una evaluación del carácter y la aptitud de los candidatos a jueces, tal como los exámenes de *character and fitness* que se realizan en países como Estados Unidos para ser admitido a la práctica del derecho. Preferiblemente, dicha evaluación debería ser realizada a todos los abogados en el momento de ser admitidos a la práctica del derecho en Colombia, pero particularmente se debería efectuar de manera rigurosa a los candidatos a jueces en el país. Dicho examen permitiría evaluar la trayectoria ética de los candidatos a jueces, al examinar su historial de faltas disciplinarias o legales en los ámbitos académico, profesional y personal<sup>14</sup>.

En quinto lugar, se sugiere fortalecer los mecanismos de evaluación y promoción de los funcionarios judiciales, con el fin de incentivar su buen desempeño, su independencia y su celeridad. Lo anterior es importante porque en la actualidad los jueces en Colombia únicamente se encuentran sometidos a la evaluación de desempeño y al cumplimiento de requisitos formales que en la mayoría de los casos no dan cuenta de su desempeño real (ver capítulo de Eficiencia del

---

12. Por ejemplo, en el año 2013 el salario promedio anual de los jueces y magistrados en Estados Unidos fue de US\$105.380 (aproximadamente \$200 millones) (U.S. Bureau of Labor Statistics), lo cual se encuentra sólo US\$10.000 por debajo del promedio salarial anual de los graduados de maestría en administración de empresas (MBA) de las diez mejores universidades en dichos programas (*The Economist*, 2013). El estatus y la competencia por los cargos judiciales en Estados Unidos han permitido que la mayoría de los jueces tengan un *Juris Doctor Degree* (equivalente a siete años de estudio con jornada completa) (U.S. Bureau of Labor Statistics).

13. Ver, por ejemplo, el caso del sistema de ascenso y acceso de jueces en Argentina.

14. Si bien existe un curso de formación judicial para los aspirantes a jueces en Colombia, poco se conoce sobre la profundidad que se da en dicho curso a los estándares éticos de los candidatos a jueces.



Estado). En este sentido, varios países utilizan métodos de ratificación de funcionarios judiciales que incluyen cierto grado de rendición de cuentas y que, por lo tanto, están diseñados para incentivar el buen desempeño judicial<sup>15</sup>. Se sugiere hacer una revisión de las mejores prácticas internacionales del tema y evaluar su aplicabilidad en Colombia.

Por último, dado que los mecanismos de evaluación y promoción de los funcionarios deben equilibrar la rendición de cuentas con la independencia judicial, se sugiere que la rama judicial, la academia y los mejores juristas del país constituyan un grupo de trabajo encargado del diseño y la implementación de tales mecanismos.

### **Precedentes judiciales vinculantes como incentivo a la calidad judicial**

En este mismo orden de ideas, y con el fin de alinear los incentivos para mayores independencia y predictibilidad judicial, se recomienda impulsar el uso de precedentes judiciales vinculantes<sup>16</sup>, consignado en el proyecto de reforma a la Justicia preparado por el Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia) en 2014<sup>17</sup>. El uso de precedentes judiciales vinculantes deberá exigirles a las Altas Cortes la unificación de la interpretación normativa en casos reiterados, y a los jueces el seguimiento de las directrices establecidas por sus superiores jerárquicos y por las sentencias previas de su misma corporación.

El establecimiento del uso de los precedentes judiciales vinculantes es una herramienta poderosa para combatir las decisiones judiciales de baja calidad resultantes, por ejemplo, del tráfico de influencias, ya que esta práctica no sólo reduce la posibilidad de fallar casos iguales de forma diferente, sino que también les da una visibilidad más generalizada a las decisiones judiciales. De esta manera, el sistema de precedentes judiciales vinculantes facilita el uso de “garrote” como desincentivo a decisiones que posiblemente estén parcializadas, en la medida en que permite que se sancione a los jueces cuyas decisiones sean contradictorias con los precedentes<sup>18</sup>. Así mismo, el sistema de precedentes judiciales vinculantes facilita el uso de “zanahoria” como incentivo para mejorar la calidad de las sentencias, ya que los jueces van a esmerarse por hacer un trabajo de mayor calidad y menos parcializado al saber que su trabajo va a ser consultado por todos los jueces y litigantes involucrados en casos similares en un futuro. Esta propuesta deberá ser reforzada con el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación judicial anteriormente mencionados.

### **PRODUCTIVIDAD JUDICIAL**

Los avances logrados por la justicia colombiana en materia de evacuación de procesos y de descongestión judicial aún son incipientes. Si Colombia pretende aventajar a los demás países

latinoamericanos que también están trabajando intensamente en la materia, el país debe mantener y reforzar sus esfuerzos por aumentar la productividad judicial. A continuación se presentan algunas recomendaciones para reforzar y para ampliar el alcance de las medidas orientadas a aumentar la productividad de la justicia en Colombia.

### **Especialización judicial**

A pesar de que en el país se han dado ciertos pasos en pro de la especialización judicial<sup>19</sup>, tales como el piloto para agilizar la jurisdicción Civil Municipal de Bogotá, es necesario elevar el tema al nivel de una política nacional con el fin de facilitar una evaluación de sus efectos. La importancia de esto radica en que las políticas nacionales cuentan con el músculo necesario para hacer evaluaciones comprensivas y estructuradas sobre sus efectos, lo cual adquiere mayor importancia para un programa como la especialización judicial, cuyo impacto depende en gran medida tanto de la forma de especialización adoptada como de las provisiones específicas a través de las cuales se adopte (Baum, 2010).

Precisamente por lo anterior, para lograr optimizar los efectos de la especialización judicial, en primer lugar, se recomienda que la rama judicial contrate un estudio que, por un lado, tenga en cuenta buenas prácticas internacionales (tales como los lineamientos del Concejo de Europa y casos particulares como el de la

- 
15. Entre dichos métodos se encuentran la elección popular de jueces, la elección meritocrática de jueces a través de consejos judiciales, entre otros.
  16. Esto significa que bajo ningún motivo el juez puede separarse del precedente, como sucede hoy en día.
  17. Esta reforma fue preparada por el ex ministro Alfonso Gómez Méndez, y entregado al Ministro de Justicia Yesid Reyes, nombrado en Agosto de 2014. Sin embargo, dicha reforma no ha sido presentada.
  18. Aunque la contradicción con decisiones precedentes también puede ocurrir por el ejercicio de la autonomía judicial, y no siempre ocurre como fruto del tráfico de influencias o la parcialización.
  19. Entendida como la especialización de ciertos jueces en la resolución de ciertas temáticas y acciones judiciales particulares.



Corte de tierras y asuntos medio ambientales de Australia (Preston, 2012)) y, por otro, evalúe las acciones judiciales que permitan economías de escala, requieran conocimientos especializados y no tengan un volumen tan reducido como para sacrificar horas-juez para otros tipos de procesos en Colombia. Dicho estudio podría incluso arrojar resultados diferenciales para las regiones del país.

En segundo lugar, si el estudio contratado identifica la necesidad de crear ciertos juzgados especializados, la rama judicial debe crear dichos juzgados asegurándose de que: i) los jueces a cargo de los mismos tengan la formación y experiencia en el área específica de su especialización; ii) los juzgados especializados cuenten con mecanismos y procedimientos de comunicación con las entidades públicas y privadas que se requieran; y iii) dichos juzgados cuenten con expertos de diferentes disciplinas en la materia.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta que Colombia se encuentra sobrediagnosticada en cuanto a la congestión judicial generada por los procesos ejecutivos, se recomienda a la rama judicial crear juzgados ejecutivos especializados que cuenten con las herramientas necesarias para llevar a cabo procesos como, por ejemplo, remates en línea. Dichos juzgados deben estar dotados con un mecanismo electrónico expedito de comunicación con los registros de garantías mobiliarias e inmobiliarias, con los fondos de pensiones, bancos y demás actores que puedan ser sujetos de medidas cautelares. Es importante resaltar que para la creación de estos juzgados, se hace necesaria la creación de una infraestructura técnica sólida y la generación de nuevas formas procesales fruto de la oralidad. A pesar de que para el momento de la elaboración de este Informe se esperaba contar con un piloto que probara la utilidad de con-

tar con juzgados ejecutivos especializados, a la fecha dicho piloto ni siquiera ha iniciado su implementación.

Finalmente, se sugiere crear oficinas de servicios administrativos judiciales separadas de los juzgados, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de los pilotos realizados en este sentido, de tal manera que se implementen las buenas prácticas y se corrijan los errores detectados en los mismos.

### **Administración del sistema judicial**

A pesar de que la rama judicial ha realizado algunos pasos para fortalecer su capacidad administrativa, tal como la obtención de la Certificación de Calidad a la Administración de Justicia otorgada por ICONTEC, dichos esfuerzos no son suficientes. Para una mejor administración del sistema judicial, el Consejo Privado de Competitividad insiste en la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), iniciativa que está consignada en el proyecto de reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional presentado por el Ministerio del Interior (Mininterior) en septiembre de 2014. Eliminar el CSJ es fundamental, pues esta corte no ha resultado un organismo eficiente para la administración de la justicia en Colombia, y se debe reemplazar por un sistema o programa de administración judicial que asegure no sólo la eficiencia, sino también la transparencia en la justicia.

En este sentido, se sugiere que dicho programa de administración judicial cree un sistema de estadísticas completas, comparables, públicas y de fácil utilización que permita el diseño de propuestas y la toma de decisiones respecto a la gestión de la rama y que además incremente su capacidad de rendición de cuentas. En segundo lugar, se recomienda contra-

tar con expertos el diseño y la implementación de una reingeniería de procesos de la rama judicial, en la que se identifiquen cuellos de botella en los procesos actuales y se propongan procedimientos más ágiles, eficientes y ajustados a las necesidades del país. En tercer lugar, se insiste en la creación de mecanismos de medición presupuestal y administrativa de la rama judicial, pues a pesar de que para el momento de elaboración de este informe se esperaba contar con indicadores de desempeño administrativo y presupuestal, pero a la fecha estos no habían sido identificados.

### **Implementación de avances legislativos**

En este mismo orden de ideas, de poco sirven los avances legislativos logrados en el año 2012 con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPA&CA) y del Código General del Proceso (CGP), si su implementación se encuentra rezagada y, en el caso del CGP, interrumpida por falta de recursos. Como consecuencia de lo anterior, el Consejo Privado de Competitividad insiste en la necesidad de acelerar la implementación de los códigos procesales a través de: i) la incorporación de profesionales especializados en la gestión de proyectos dentro de las comisiones de seguimiento; ii) el desarrollo de indicadores que permitan el monitoreo de dicha implementación; y iii) la priorización de las actividades de implementación que generen un mayor impacto en la productividad judicial. A pesar de que se esperaba contar con el desarrollo de indicadores para el monitoreo de la implementación de dichos códigos, a la fecha de la elaboración de este informe estos indicadores no habían sido diseñados.



**Cuadro 1.** Avances en principales recomendaciones del Consejo Privado de Competitividad en materia de Justicia.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Elevar los estándares para el ejercicio de la profesión judicial en todo el país.	Corto		x	Realizar un estudio de mejoramiento salarial en la rama judicial. Modificar el concurso de méritos de los jueces, otorgando más peso a la experiencia. Diseñar una prueba de carácter y aptitud de los jueces. Constituir un grupo de trabajo encargado del diseño y la implementación de tales mecanismos.	Minhacienda, Mintrabajo y SIGEP.
2	Impulsar el uso de precedentes judiciales vinculante y para racionalizar el uso de la tutela.	Largo		En Agosto de 2014, el MinJusticia preparó una reforma a la justicia donde se incluye este tema. Sin embargo, dicha reforma no se ha presentado.	Asignar jueces especializados para la resolución de las tutelas remanentes.	Minjusticia.
3	Diseñar una política pública de especialización Judicial.	Corto		Creación del piloto para agilizar la jurisdicción Civil Municipal de Bogotá.	Realizar un estudio de mejores prácticas internacionales en especialización judicial. Realizar un piloto para probar la utilidad de tener juzgados ejecutivos especializados. Realizar un piloto para la creación oficinas de servicios administrativos judiciales.	Consejo Superior de la Judicatura.
4	Crear un sistema de administración judicial eficiente y transparente.	Mediano		En Septiembre de 2014, el Gobierno Nacional presentó al congreso una reforma de equilibrio de poderes, donde se incluye la creación de un Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.	Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Crear mecanismos de medición presupuestal y administrativa de la rama judicial.	Minjusticia.
5	Acelerar la implementación de códigos procesales.	Corto		x	Desarrollar indicadores para monitorear la implementación de los códigos. Incorporar profesionales especializados en la gestión de proyectos dentro de las comisiones de seguimiento.	Consejo Superior de la Judicatura.
6	Nombrar al CIO de la rama judicial.	Corto		x	Elegir y asignar al CIO.	Consejo Superior de la Judicatura.
7	Implementación de TIC en la justicia.	Mediano		La Superintendencia de Sociedades ha avanzado en la puesta en práctica de un Piloto de expediente judicial digital para los procesos que manejan.	Desarrollar los planes operativos, financieros y de arquitectura de los sistemas de tecnológicos de la rama judicial. Implementar el expediente judicial digital. Implementar el Plan Estratégico Tecnológico (PET) en una primera fase.	Consejo Superior de la Judicatura.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Avance satisfactorio

Avance con retrasos

Sin avances o retrasos significativos

No aplica



## Racionalización del uso de la tutela

Dados los problemas generados por el aumento exponencial del uso de la tutela, se recomienda promover una reforma constitucional que elimine la posibilidad de interponer tutelas contra sentencias judiciales y laudos arbitrales, con el fin de permitir que el juez natural y competente para conocer un proceso sea quien decida respecto al mismo. Así mismo, en línea con el proyecto de reforma a la Justicia preparado por el Minjusticia en 2014, se sugiere la creación de jueces especializados para la resolución de las tutelas, de tal manera que las mismas no obstaculicen ni interrumpan el normal desarrollo de la función judicial.

## Implementación de las TIC en la justicia

Por último, y dada la importancia de la implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la justicia, el Consejo Privado de Competitividad insiste en el nombramiento del *Chief Information Officer* (CIO) de la rama judicial y en una mayor y mejor utilización de las TIC en la justicia, por ejemplo, a través de la creación de un portal web de servicio a la población; la utilización de plantillas inteligentes para poderes, demandas y otros documentos relacionados; la implementación del expediente judicial digital; el desarrollo de una intranet; el uso de un *Document Management Program* para facilitar el acceso de los jueces a conocimientos especializados; el uso de algoritmos automatizados, entre muchos otros (Consejo Privado de Competitividad, 2013)<sup>20</sup>.

En esta línea, se recomienda también acelerar la implementación del Plan Estratégico Tecnológico (PET) de la rama judicial, el cual se aprobó desde 2012 y contiene la hoja de ruta para la implementación de las TIC en la justicia. Si bien han existido avances en esta materia, por ejemplo, con la puesta en marcha de un piloto de expediente judicial en la Superintendencia de Sociedades, el cual se espera y se recomienda expandir a otras entidades del nivel público, a la fecha de la elaboración de este informe el Plan Estratégico Tecnológico mostraba grandes retrasos en su implementación.



## REFERENCIAS

- 1 Banco Mundial. (2011). *Doing Business 2012*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 2 Banco Mundial. (2012). *Doing Business 2013*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 3 Banco Mundial. (2013). *Doing Business 2014*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 4 Banco Mundial. (2010). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 5 Banco Mundial. (2011). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 6 Banco Mundial. (2012). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 7 Baum, L. (2010). Judicial Specialization and the Adjudication of Immigration Cases. *Duke Law Journal*. Vol. 59, Number 8.

Fortieth Annual Administrative Law Symposium.

- 8 Consejo de Europa. (2014). The specialisation of judges. *Opinion No. 15*.
- 9 Consejo Privado de Competitividad. (2013). Informe Nacional de Competitividad 2013-2014. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 10 Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Informe al Congreso*.
- 11 Preston, B. J. (2012). Benefits of Judicial Specialization in Environmental Law: The land and Environment Court of New South Wales as a Case Study. *Pace Environmental Law Review* 396. Vol 29.
- 12 Ramseyer, J. M. (2010). *Talent Matters: Judicial Productivity And Speed In Japan*. Harvard John M. Olin Center for Law, Economics, and Business.
- 13 SIGEP. (2014, Julio). *Base de datos de Caracterización del Empleo Público*.
- 14 The Economist. (2013). Which MBA?. *The Economist Newspaper Limited*.
- 15 U.S. Bureau of Labor Statistics. (2013, mayo). *Occupational employment and wages – Judges, Magistrate judges and magistrates*.
- 16 WEF. (2011). *The Global Competitiveness Report 2011 – 2012*. Geneva: World Economic Forum.
- 17 WEF. (2012). *The Global Competitiveness Report 2012 – 2013*. Geneva: World Economic Forum.
- 18 WEF. (2013). *The Global Competitiveness Report 2013 – 2014*. Geneva: World Economic Forum.
- 19 WEF (2014). *The Global Competitiveness Report 2014 – 2015*. Geneva: World Economic Forum.

20. Ver el caso del E-litigation de Singapur en: <https://www.elitigation.sg>





# CORRUPCIÓN



**Desviación de recursos públicos.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país más transparente).

Fuente: WEF (2014).



La corrupción resulta ser una de las razones más importantes detrás de los rezagos de los países en materia de competitividad, en particular porque, como se ha demostrado, este fenómeno desestimula la inversión (Bardhan, 1997), aumenta la desconfianza y en general resulta en una asignación ineficiente de recursos hacia áreas diferentes a aquellas que son clave para la productividad del país. No es coincidencia, por tanto, que los países con mayores niveles de competitividad sean, a su vez, los que registran menores niveles de percepción de corrupción (Gráfico 1).

La corrupción es, además, un fenómeno muy complejo, no sólo por ser una práctica que muchas veces es oculta y, por tanto, difícil de detectar y medir. También porque los determinantes de la corrupción son a su vez consecuencia de la misma. Lo anterior trae como resultado que los países con altos niveles de corrupción se encuentren atrapados en círculos viciosos de alta corrupción, bajo crecimiento, instituciones débiles, desconfianza, desincentivos a la inversión, entre otros, lo que perpetúa el fenómeno a lo largo del tiempo (Graf Lambsdorff, 2005).

Colombia ha avanzado significativamente en el diseño de un marco normativo e institucional que brinde las herramientas necesarias para la lucha contra la corrupción, tanto en el sector público como en el sector privado (Consejo Privado de Competitividad, 2013; CN-CLCC, 2014). En particular, se destaca la

publicación del CONPES 167, en diciembre de 2013, documento que contiene la estrategia de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), junto con un plan de acción enfocado en cinco estrategias principales: i) Mejorar el acceso y la calidad de la información pública; ii) Fortalecer las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción; iii) Incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción; iv) Promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad; y v) Desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en actos de corrupción.

Sin embargo, los resultados de estos esfuerzos aún están por verse. Más aún, el problema de la corrupción está tan arraigado en Colombia, que los esfuerzos que se hagan en este frente no sobran y requieren la alianza y la coordinación del sector público, el sector priva-

do y la sociedad civil. En este sentido, el objetivo del presente capítulo es presentar un diagnóstico general del fenómeno de la corrupción en Colombia, en especial en aquellas dimensiones de este fenómeno que más afectan la competitividad del país, para luego brindar una serie de recomendaciones que pudieran llegar a tener un impacto importante en la reducción de la corrupción en el país.

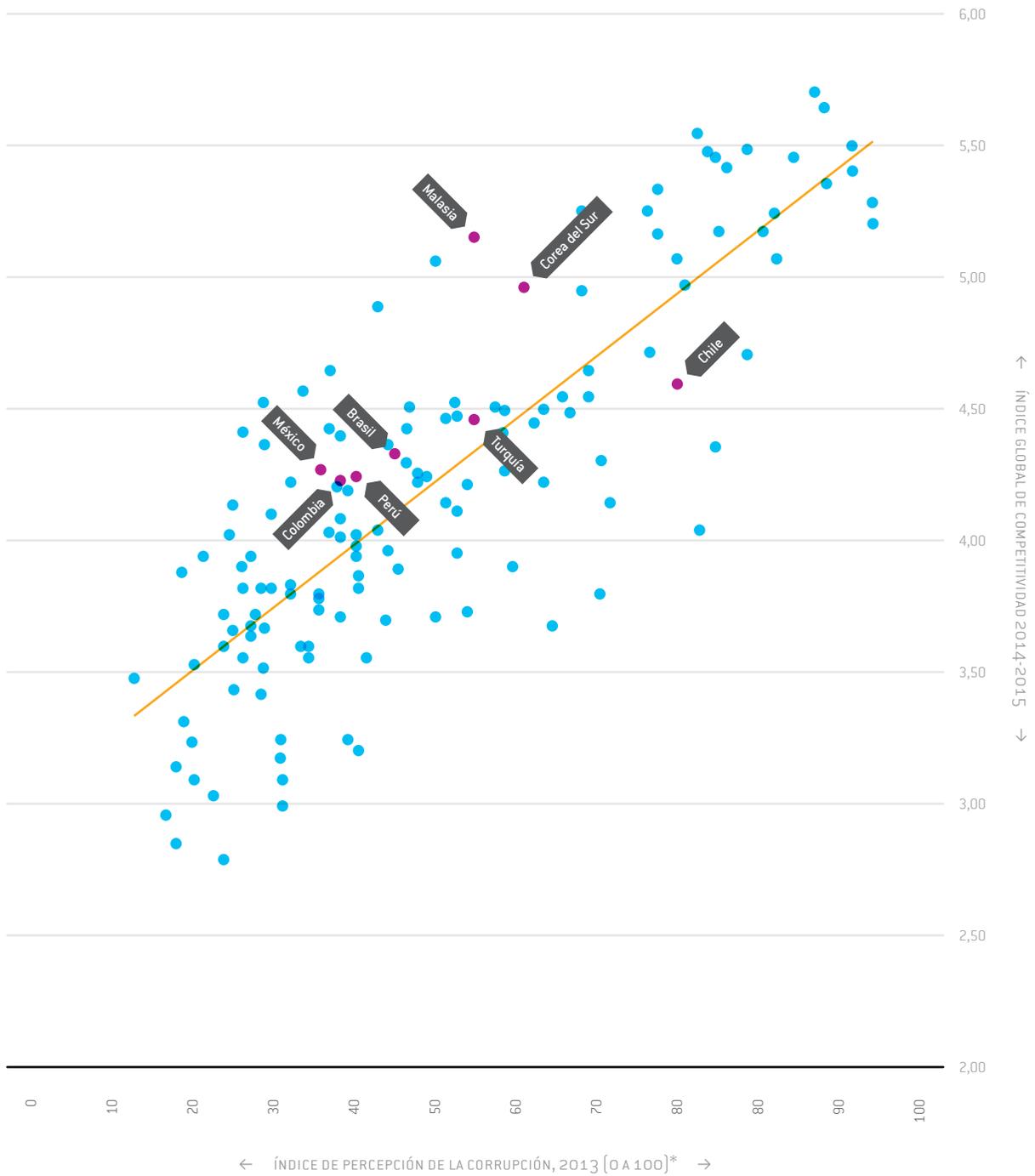
## DIAGNÓSTICO

La corrupción afecta la confianza y la seguridad del sector empresarial para poder desarrollar sus actividades productivas. En este sentido, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad 2014-2015 calculado por el Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés), el factor más problemático para hacer negocios en Colombia sigue siendo la corrupción,

## BAJOS NIVELES DE COMPETITIVIDAD ESTÁN ASOCIADOS CON ALTOS NIVELES DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN



**Gráfico 1.** Índice Global de Competitividad 2014-2015 vs Índice de Percepción de la Corrupción 2013.



**Nota:** \* Donde 0 representa un país altamente corrupto. **Fuente:** WEF (2014) e Índice de Percepción de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.



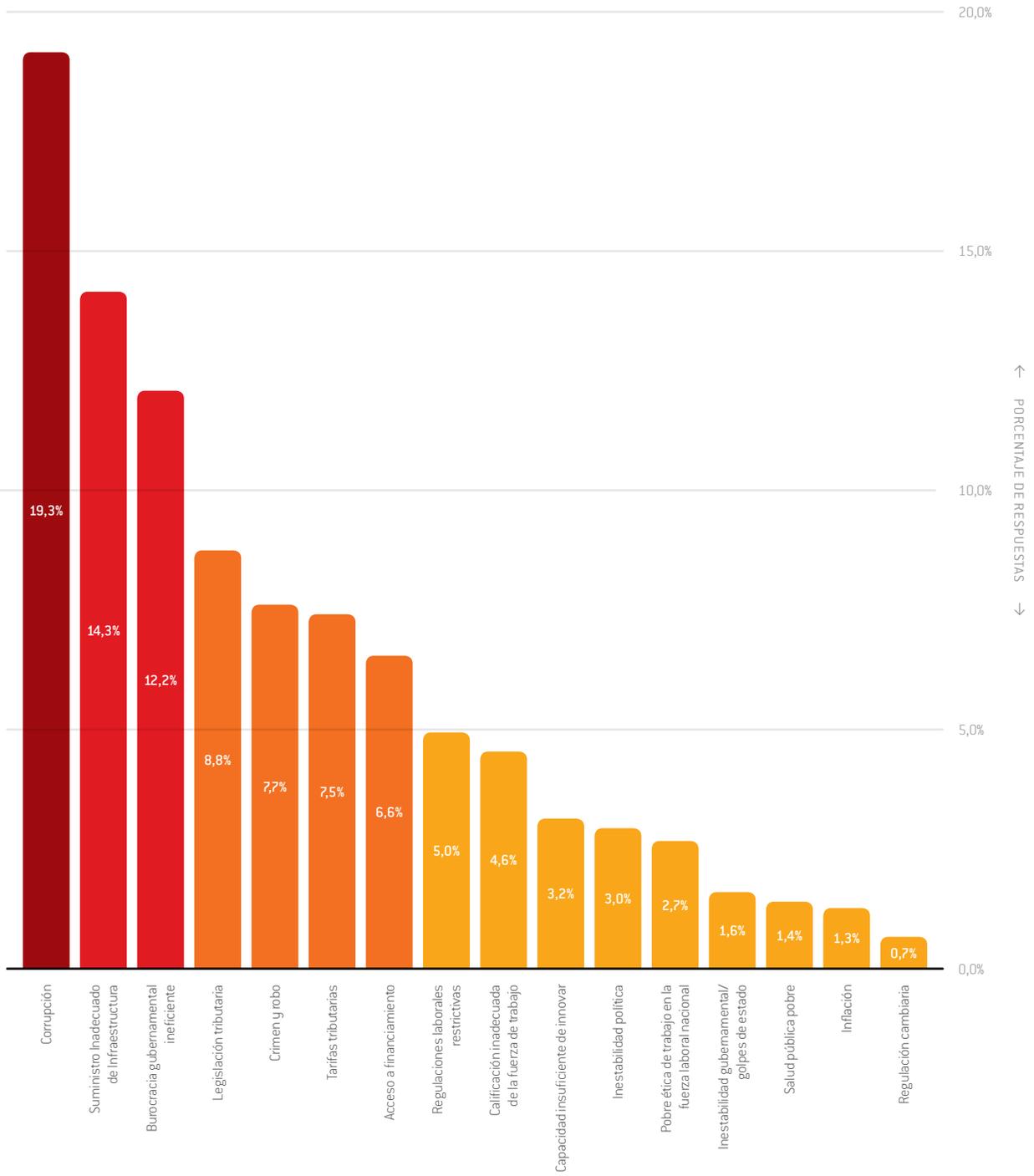
## LA CORRUPCIÓN ES DE LEJOS EL FACTOR MÁS PROBLEMÁTICO PARA HACER NEGOCIOS EN COLOMBIA

2014-2015

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Gráfico 2. Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia, 2014.

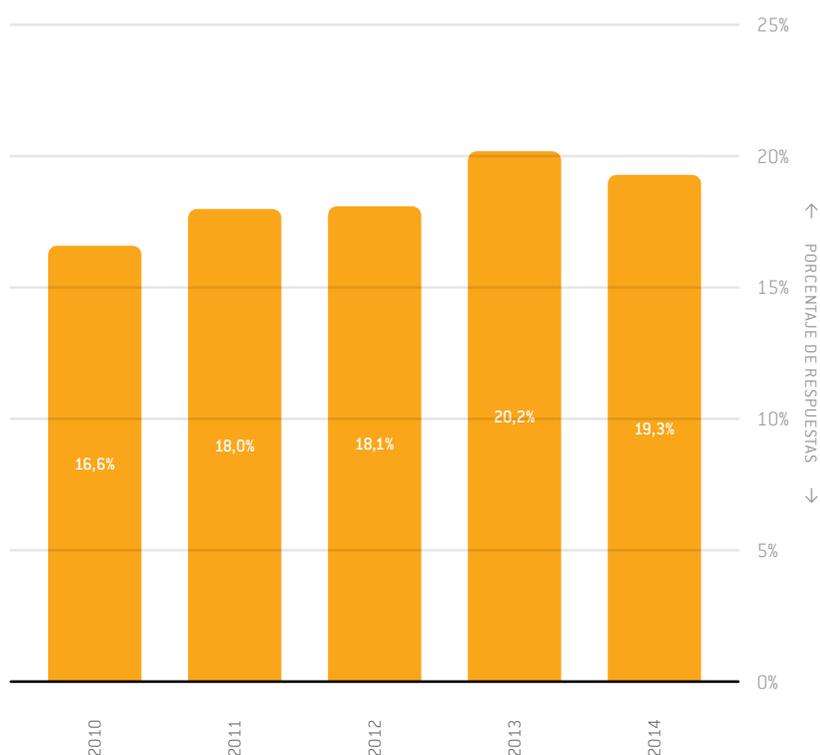


Fuente: WEF (2014).



## LA CORRUPCIÓN HA SIDO EL FACTOR MÁS PROBLEMÁTICO PARA HACER NEGOCIOS EN COLOMBIA EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS

**Gráfico 3.** Porcentaje de encuestados que considera la corrupción como uno de los factores más problemáticos para hacer negocios, 2010-2014.



Fuente: WEF (2010) a WEF (2014).

posición que ha mantenido en los últimos cinco años (Gráfico 2). Además, el porcentaje de encuestados que considera la corrupción como un factor problemático para los negocios es significativamente mayor al del resto de factores, lo cual pone en evidencia la magnitud del cuello de botella que representa la corrupción para el desarrollo productivo del país.

Infortunadamente, la tendencia no muestra señales significativas de cambio, pues a pesar de que hubo una pequeña reducción de esta percepción en el último año, desde el 2010 el porcentaje de encuestados que considera la corrupción como un factor problemático

para los negocios ha aumentado en cerca de 3 puntos (Gráfico 3). Estos resultados implican que el sector empresarial ha percibido una poca efectividad de las políticas e iniciativas que se han emprendido en el último cuatrienio para reducir la corrupción.

Además, dentro de las 18 variables de percepción en las que peor le va a Colombia en el Índice de Competitividad Global 2014-2015 del WEF<sup>1</sup>, cinco están relacionadas con corrupción, lo cual refleja el obstáculo que representa este fenómeno para mejorar en las mediciones internacionales en materia de competitividad (Gráfico 4).

### CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

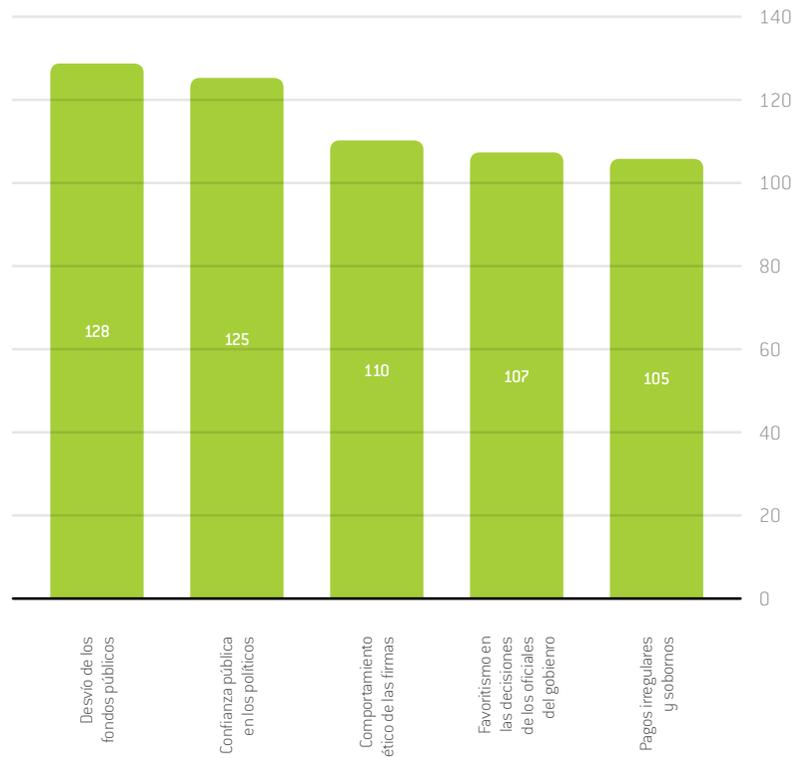
En el último índice de percepción de la corrupción (IPC), calculado por la organización Transparencia Internacional<sup>2</sup>, Colombia se ubica en el puesto 94 sobre 177 países evaluados, al registrar un puntaje de 36/100<sup>3</sup>. Si se hace una comparación del desempeño del país con respecto a algunos países de referencia, Colombia se ubica en la penúltima posición, supera únicamente a México y está muy lejos de países como Chile y Corea del Sur (Gráfico 5). Esta situación resulta desalentadora, en especial si se tiene en cuenta que Colombia ha descendido 16 puestos

1. De un total de 114 variables que componen el Índice Global de Competitividad 2014-2015, 80 corresponden a variables de percepción.
2. El IPC captura la percepción de corrupción del sector público, basado en encuestas aplicadas a expertos y a empresarios.
3. Un puntaje de 0 corresponde a un país altamente corrupto, y 100, a un país con cero corrupción.



ENTRE LAS VARIABLES DE PERCEPCIÓN EN QUE PEOR LE VA AL PAÍS EN EL ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD DEL WEF, MUCHAS DE ELLAS ESTÁN RELACIONADAS CON CORRUPCIÓN

Gráfico 4. Peores posiciones en variables de preparación relacionadas con corrupción del Índice de Competitividad Global 2014-2015.

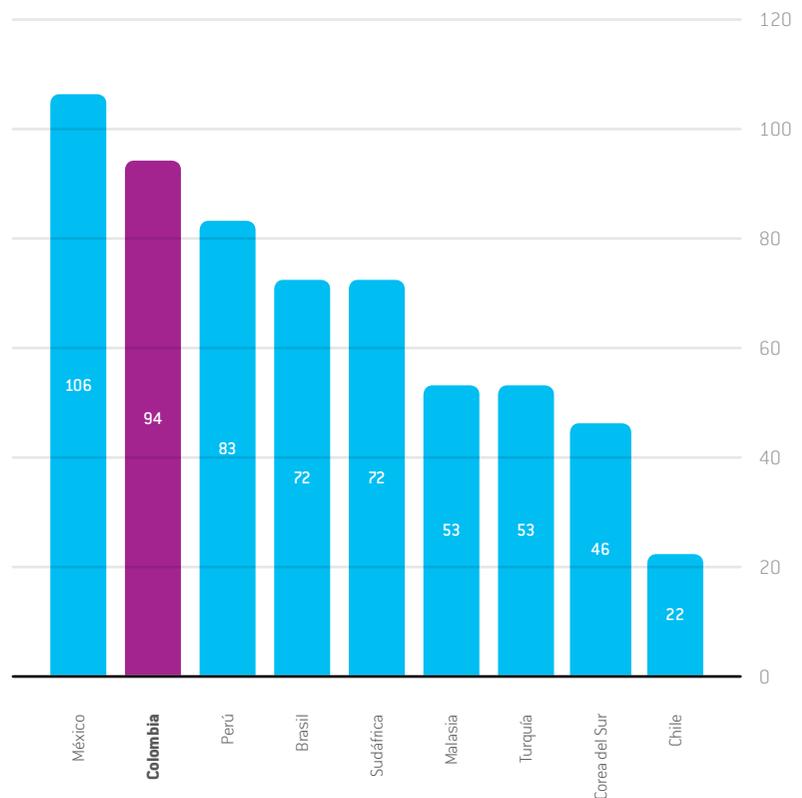


Fuente: WEF(2014).

EN TRES AÑOS COLOMBIA HA DESCENDIDO 16 PUESTOS EN EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN CALCULADO POR TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Gráfico 5. Índice de percepción de la corrupción, 2013 (ranking entre 177 países).

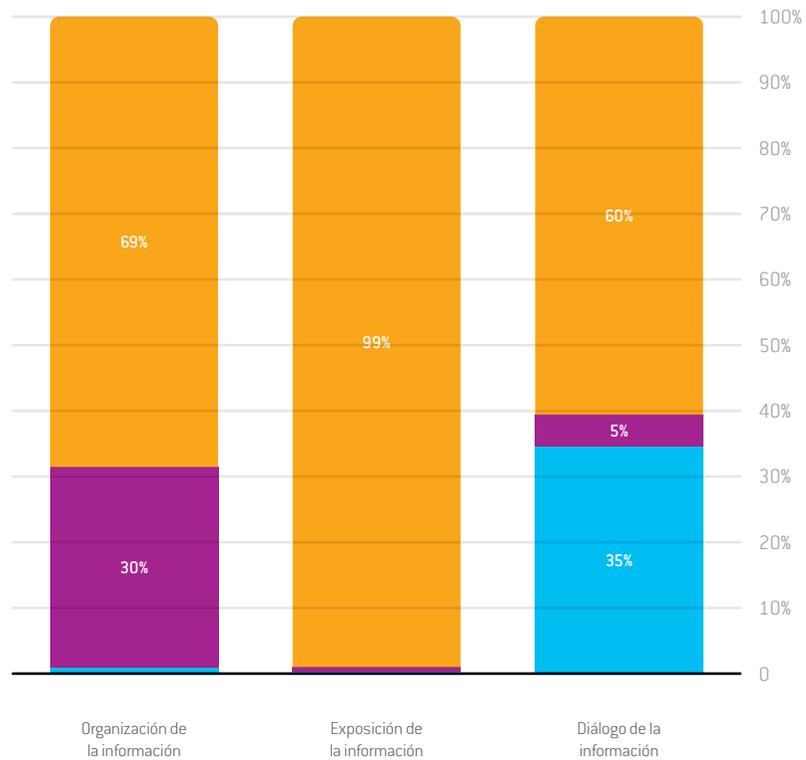
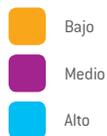
■ Colombia  
■ Países de referencia



Fuente: Transparencia internacional (2013).

NINGUNA ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL TIENE UNA EXPOSICIÓN TOTAL DE SU INFORMACIÓN, SITUACIÓN QUE AUMENTA EL RIESGO DE CORRUPCIÓN

**Gráfico 6.** Grado de cumplimiento de las entidades del orden nacional en la organización, exposición y diálogo de la información.



**Fuente:** INTEGRRA (2013). Procuraduría General de la Nación.

con respecto al mismo indicador en el año 2010, mientras que otros países de Latinoamérica se han mantenido relativamente estables, como son los casos de Brasil y Chile<sup>4</sup>.

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2013 de la misma organización, la percepción de corrupción en el sector público parece ser más acentuada en ciertas instituciones. Por ejemplo, 70% de los encuestados asegura que el servicio civil y los funcionarios públicos son

corruptos o muy corruptos, mientras que 64% asegura lo mismo sobre la rama judicial. Más aún, 19% reportó haber pagado un soborno a esta rama, lo cual pone en evidencia los retos que tiene la Justicia colombiana en términos de transparencia y credibilidad, que implican un costo muy alto para la calidad y la productividad del aparato judicial colombiano (ver Capítulo Justicia).

Los indicadores domésticos en materia de corrupción señalan el mismo

panorama. Uno de los retos más importantes por parte de las entidades públicas del orden nacional corresponde a la implementación de normas estratégicas anticorrupción, lo cual se captura en el Índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación (PGN). Los resultados reflejan que el porcentaje de cumplimiento en las tres dimensiones que componen el IGA (organización, exposición y diálogo de la información)<sup>5</sup> aún es deficiente<sup>6</sup>. En particular, es po-

- Vale la pena mencionar que de acuerdo con el Barómetro de las Américas desarrollado por el Latin American Opinion Project (LAPOP), Colombia presenta a su vez altos niveles de percepción de corrupción y niveles medios de victimización por corrupción. Esta discrepancia entre percepción y victimización se puede explicar por la percepción de que la corrupción ocurre en altos niveles de gobierno y no en el día a día de los ciudadanos.
- La organización de la información captura todo lo relacionado con control interno y gestión documental de las entidades. La exposición de la información se refiere a la publicación de información clave en temas de contratación de la entidad, así como de publicación de competencias básicas territoriales y de sistemas de gestión administrativa. El diálogo de la información hace referencia a la incorporación de Gobierno en Línea, de rendición de cuentas y de atención al ciudadano.
- Las entidades del orden nacional son objeto de medición desde la versión del IGA 2012-2013. Este indicador mide el cumplimiento de la normativa anticorrupción a través de variables duras.

sible observar que únicamente 1% de las entidades del orden nacional tiene un cumplimiento alto en organización de la información, mientras que el resto de entidades evaluadas incumple parcial o totalmente estrategias básicas de almacenamiento y manejo adecuado de la información, condiciones necesarias para poder contar con entidades públicas transparentes (Gráfico 6).

Además, resulta alarmante observar que ninguna de las entidades evaluadas tenga un cumplimiento alto en la dimensión de exposición de la información, lo que significa que ninguna entidad del orden nacional cumple cabalmente la obligación de socializar sus actuaciones públicas, enmarcadas en el principio de publicidad de la función administrativa, principio que resulta fundamental para prevenir y detectar posibles riesgos de corrupción (Procuraduría General de la Nación, 2013).

En contraste, el cumplimiento de las normas anticorrupción por parte de alcaldías y departamentos ha sido un poco más alto, pues desde que las entidades territoriales son objeto de medición del IGA, han mejorado la organización, la exposición y el diálogo de la información. No obstante, a pesar de que las Gobernaciones venían mejorando en esta materia, en el último año estas presentaron un in-

dicador menor con respecto al año anterior, lo que significa que, en general, en el último año estas dieron un paso atrás en el camino a convertirse en entidades más abiertas y transparentes.

Por el lado de las alcaldías también existen dificultades importantes en el cumplimiento de las normas anticorrupción. Tal es el caso de alcaldías en el departamento de Amazonas, así como en varios departamentos de la costa atlántica, como Magdalena, La Guajira, Bolívar y Sucre. En dichos departamentos aún persisten gobiernos locales muy débiles, con dificultades importantes en cumplir una normativa tan fundamental para evitar y prevenir la corrupción (Gráfico 7). Esto debe llamar la atención, pues sin gobiernos locales abiertos resulta muy difícil impulsar y promover acciones que fomenten la competitividad desde el nivel local. Adicionalmente, es de destacar la heterogeneidad que existe entre departamentos en el cumplimiento de estándares básicos anticorrupción, situación que se ve reflejada, finalmente, en el rezago de ciertas regiones sobre otras en materia de competitividad.

Por otro lado, los resultados del cumplimiento de normas anticorrupción son deficientes cuando el análisis se hace a nivel de áreas estratégicas para la competitividad del país (Gráfico 8). El IGA

para dichas áreas en ningún caso llega al 50%, lo que significa un cumplimiento mediocre de las normas anticorrupción en todos los casos, en particular en temas fundamentales para la competitividad del país como Justicia, Salud y Educación, en los que el cumplimiento ni siquiera llega al 10%<sup>7</sup>.

Vale la pena resaltar que la Contraloría General de la República (CGR) ha hecho advertencias sobre montos importantes de recursos públicos que se encuentran en riesgo en diferentes áreas<sup>8</sup> (Gráfico 9). En particular, sectores vitales, como el de infraestructura y el de justicia, tienen montos importantes de recursos en riesgo<sup>9</sup>. Además, la CGR ha identificado un monto significativo de recursos en riesgo en la gestión pública. Esto debe llamar la atención no sólo porque estas debilidades en la gestión pública inciden negativamente en la eficiencia del Estado y, por lo tanto, en la competitividad del país (ver Capítulo Eficiencia del Estado), sino porque los recursos de la gestión pública son de gran interés público y su puesta en riesgo genera desconfianza entre los ciudadanos sobre la gestión fiscal del Gobierno<sup>10</sup>.

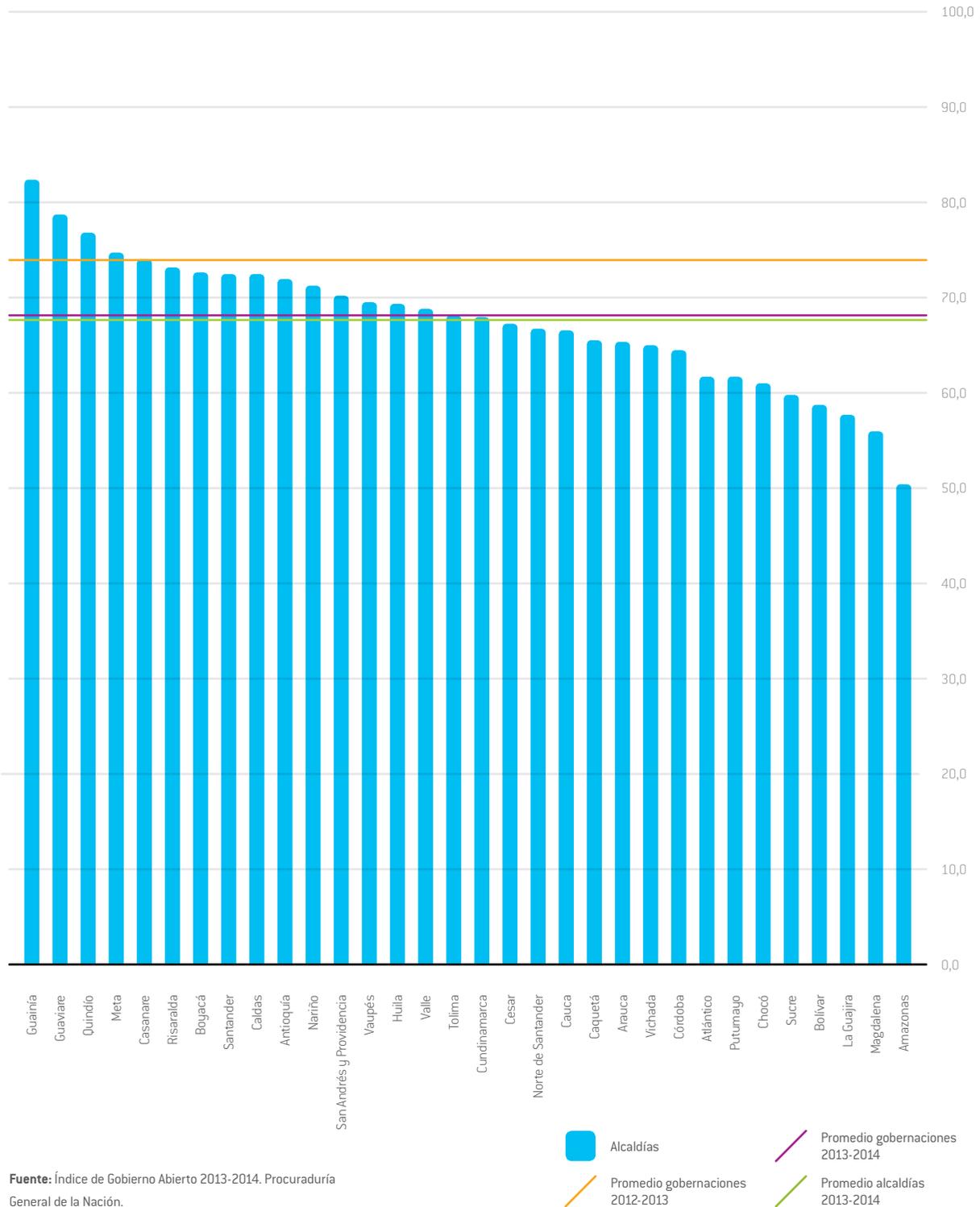
Si bien los recursos en riesgo no implican necesariamente actos de corrupción por sí mismos, sí son un síntoma de falta de seguimiento y control a la correc-

- 
7. Es importante destacar que para cada una de estas áreas el número de entidades evaluadas es diferente, lo cual podría influir en el promedio de cumplimiento. Sin embargo, lo anterior no parece explicar el bajo cumplimiento en general. Por ejemplo, para las áreas de Educación Nacional y Salud y Protección Social, el número de entidades evaluadas difiere significativamente (185 en Educación Nacional y 1323 en Salud y Protección Social), e igual el promedio de cumplimiento es similar y bajo en ambos casos.
  8. Dichas advertencias las realiza la CGR en el marco de su labor de advertencia, la cual consiste en "advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prevenir graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados" (Decreto-Ley 267 de 2000).
  9. Es importante tener en cuenta que estos recursos en riesgo corresponden a casos específicos de riesgo en estos sectores y difieren ampliamente de una medición de costos por corrupción, pues sólo capturan advertencias específicas hechas por la CGR. Al respecto, vale la pena señalar que, de acuerdo con la PGN, los costos por corrupción se estimaban en cerca de \$9 billones para el año 2011.
  10. Entre los riesgos identificados por la CGR en la gestión pública se encuentran el deterioro de bienes, la entrega de anticipos sin registro contable, la constitución de vigencias futuras en entidades territoriales sin fundamento legal, la doble tributación, entre otros.

## LAS ALCALDÍAS EN ALGUNOS DEPARTAMENTOS AÚN TIENEN PROBLEMAS PARA CUMPLIR LA NORMATIVA ANTI-CORRUPCIÓN



Gráfico 7. Índice de Gobierno Abierto 2013-2014 (de 0 a 100).

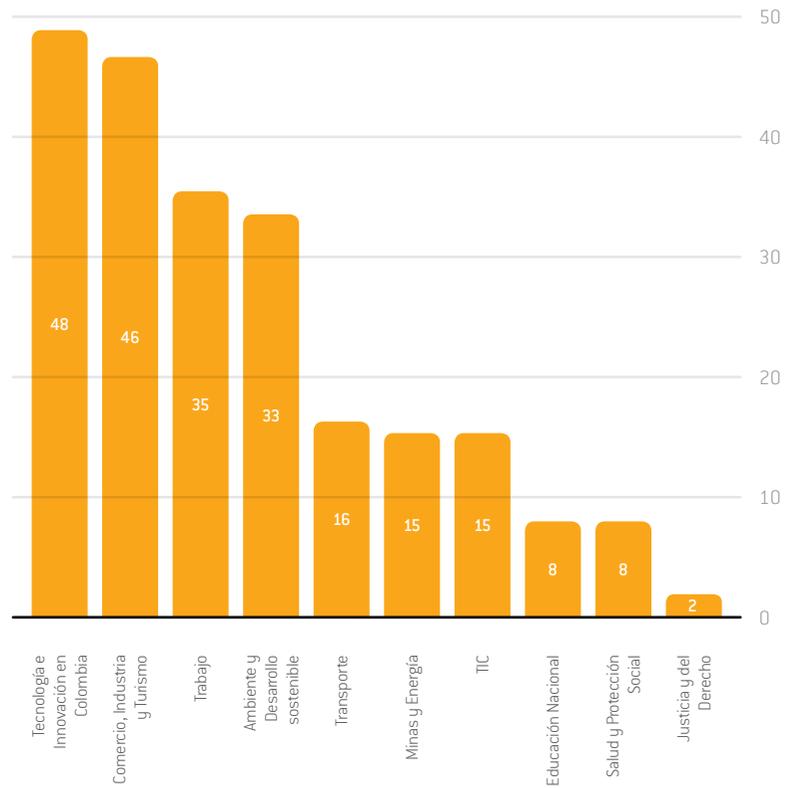


Fuente: Índice de Gobierno Abierto 2013-2014. Procuraduría General de la Nación.



EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA ANTICORRUPCIÓN EN EL ÁREA DE JUSTICIA ES DEL 2%. EN LAS ÁREAS DE SALUD Y EDUCACIÓN ES MENOR AL 10%

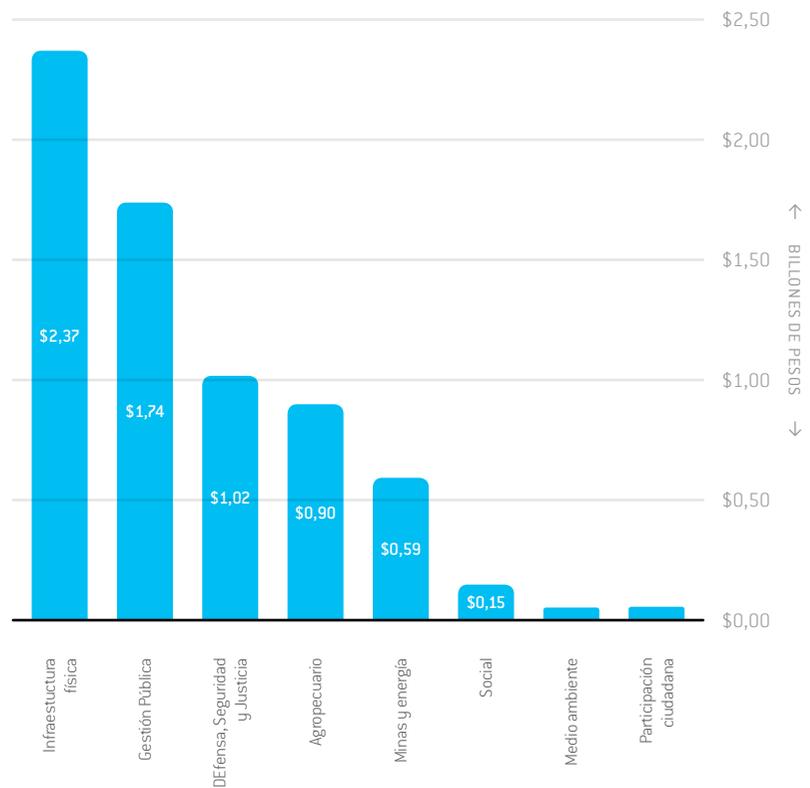
Gráfico 8. Índice de Gobierno Abierto 2012-2013 por áreas (de 0 a 100).



Fuente: INTEGRA (2013). Procuraduría General de la Nación.

PARA EL AÑO 2012, SE IDENTIFICARON MÁS DE \$2 BILLONES DE RECURSOS PÚBLICOS EN RIESGO

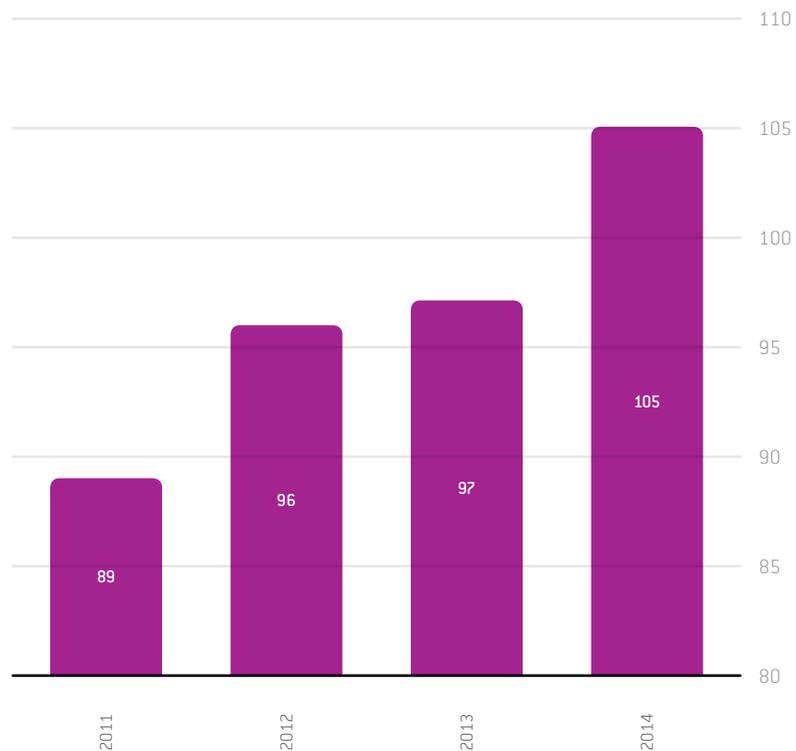
Gráfico 9. Recursos en riesgo por sector, 2012 (billones de pesos).



Fuente: Informe de Gestión 2012-2013. Contraloría General de la Nación.

EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS HA AUMENTADO CONSIDERABLEMENTE LA PERCEPCIÓN DE EXISTENCIA DE PAGOS IRREGULARES Y SOBORNOS

**Gráfico 10.** Puesto de Colombia en la variable de pagos irregulares y sobornos, 2011-2014.



Fuente: WEF (2011) a WEF (2014).

ta ejecución de los proyectos, situación que provoca muchas veces el deterioro del patrimonio público, la pérdida de inversiones importantes, y fomenta un espacio favorable para la apropiación indebida de recursos.

### **CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO**

El fenómeno de la corrupción en Colombia no es exclusivo del sector público, sino que también involucra al sector privado, el cual muchas veces es cómplice –si no artífice– de prácticas corruptas que se presentan en el país. Aunque muchas veces es imposible de detectar, la corrupción tiene un costo muy alto para la competitividad

y la productividad del sector empresarial. Según la encuesta de fraude en Colombia realizada por la firma KPMG en 2013 al sector empresarial colombiano, la corrupción supuso un costo económico cercano a US\$ 800 millones para las compañías, y 31% de los crímenes económicos estuvo relacionado con este fenómeno.

Por su parte, de acuerdo con la tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno, publicada en 2013 por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado, cerca de 94% de los empresarios encuestados cree que se ofrecen sobornos en el entorno de negocios, mientras que 62% considera que si no se pagan sobornos, se pierden negocios. Dichos resultados son consistentes con los del Índice

Global de Competitividad del WEF, donde Colombia se ubicó en 2014 en el puesto 105 entre 144 países en la variable correspondiente a pagos irregulares y sobornos, bajando 16 puestos en los últimos cuatro años (Gráfico 10).

La práctica frecuente de pagos de sobornos encuentra un caldo de cultivo en el exceso de trámites y procedimientos engorrosos exigidos por el sector público, situación que incentiva a los empresarios a recurrir a pagos ilegales para acelerar procesos o evitar ciertos trámites. Lo anterior es un síntoma de que, a pesar de que existen ciertos avances en este tema como el Decreto 19 de 2012<sup>11</sup>, el país cuenta con normativas y regulaciones ineficientes y engorrosas que deberían ser revisadas

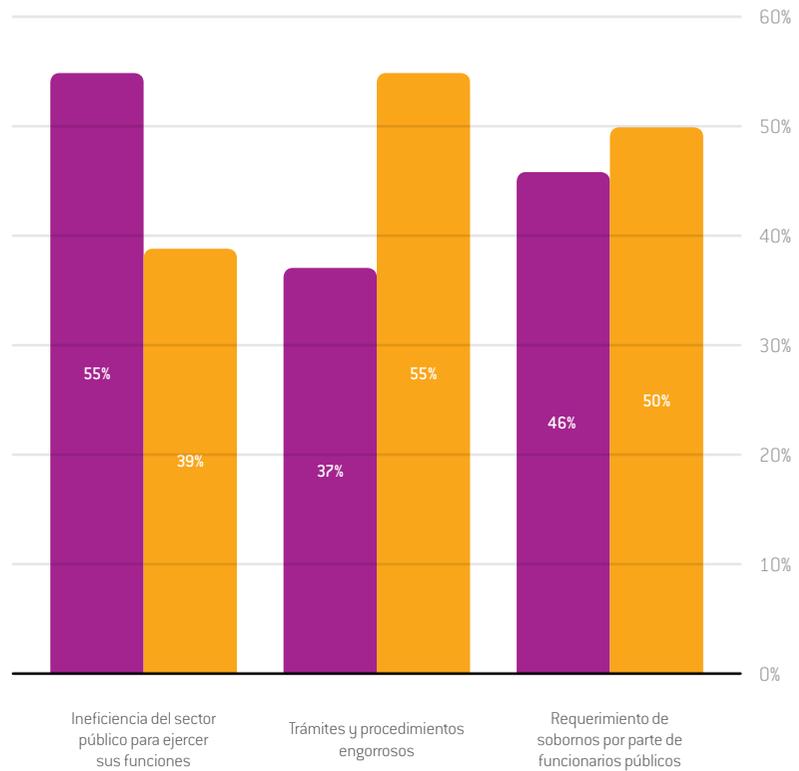
11. Conocido como “Ley Antitrámites”.





LA CORRUPCIÓN PROVIENE MUCHAS VECES DEL EXCESO DE TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS ENGORROSOS, QUE PRESIONA A LOS EMPRESARIOS AL OFRECIMIENTO DE SOBORNOS

**Gráfico 11.** Motivos de presión para ofrecer sobornos.



**Fuente:** Transparencia por Colombia y Universidad Externado (2013).

(ver capítulo Eficiencia del Estado), pues implican que muchas veces el costo de cumplir la regulación es tan alto, que los empresarios prefieren pagar el soborno y asumir el riesgo de ser descubiertos (Gráfico 11). Esta situación se exagera con los requerimientos de soborno por parte de funcionarios públicos, lo que pone en evidencia cómo la corrupción en el sector privado muchas veces es cómplice de actitudes corruptas del sector público<sup>12</sup>.

Uno de los escenarios más propensos en materia de corrupción del sector privado corresponde al de la adjudicación de contratos. Los resultados demuestran que una alta proporción de empresarios considera que su competencia paga so-

bornos para la adjudicación de contratos. En particular, cerca de 44% de los empresarios considera que su competencia paga más de 10% del valor total del contrato para asegurar su adjudicación, cifra que resulta muy alta y que revela como la corrupción resulta en una asignación ineficiente de recursos (Gráfico 12).

## RECOMENDACIONES

El Consejo Privado de Competitividad (CPC) destaca la expedición del CONPES 167 publicado en diciembre de 2013, el cual contiene la estrategia nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) y constituye la hoja de ruta del

país en los próximos años en materia de lucha contra la corrupción. Por lo tanto, se recomienda al Gobierno nacional dar prioridad y acelerar la implementación de dicho CONPES, de modo que la Presidencia de la República adopte —a través de su Secretaría de Transparencia— un papel activo de liderazgo y coordinación institucional en el desarrollo de esta política. La implementación de esta política constituye condición necesaria para poder tener resultados visibles en reducción de la corrupción, tanto a nivel privado como a nivel público.

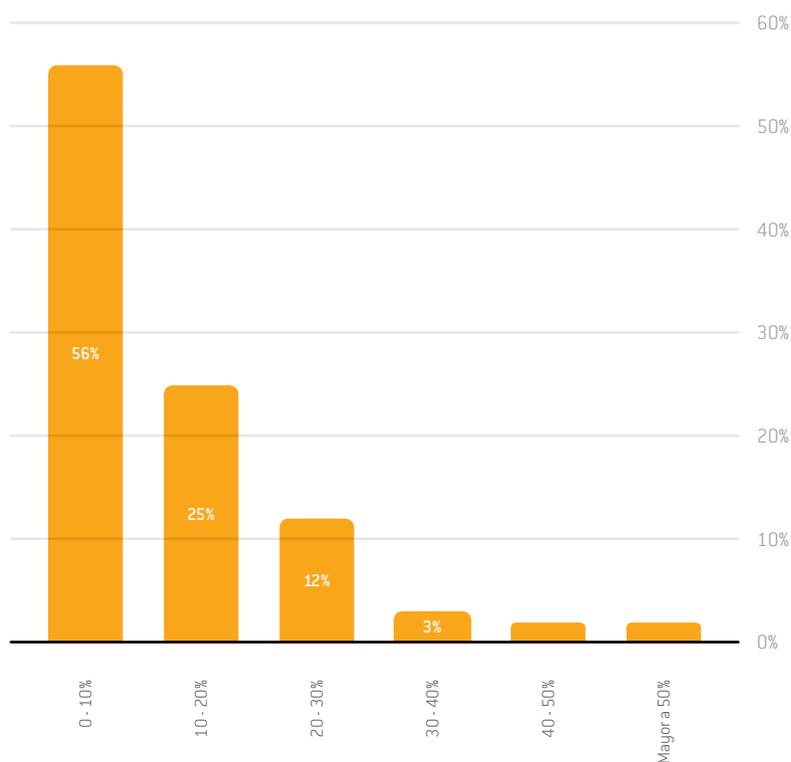
A continuación se propone una serie de recomendaciones que pretenden complementar los lineamientos dados en dicha política, que apuntan a mejorar los resul-

**12.** También se puede dar el caso en que el soborno no sea requerido por el funcionario público, sino que sea iniciativa del empresario.



LOS EMPRESARIOS CONSIDERAN QUE HAY QUE PAGAR UN PORCENTAJE DEL CONTRATO PARA ASEGURAR LA ADJUDICACIÓN DEL MISMO. ESTO GENERA INEFICIENCIAS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

**Gráfico 12.** Percepción de los porcentajes pagados en forma secreta por la competencia para asegurar la adjudicación de un contrato, 2012.



**Fuente:** Transparencia por Colombia y Universidad Externado (2013).

tados del país en indicadores nacionales e internacionales en materia de corrupción.

## CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

En primer lugar, el CPC insiste en la necesidad de implementar programas de prevención y de mejores prácticas anticorrupción en los niveles de departamentos y municipios. Esto resulta fundamental no sólo por el hecho de que la competitividad es local y se gesta desde lo local, sino porque también, como se ha identificado en la literatura, la corrupción tiene un componente local muy fuerte (Rose-Ackerman, 1999), en especial en un régimen descentraliza-

do donde los gobiernos locales tienen un poder de decisión importante sobre los recursos públicos (Ferraz, 2010), como es el caso de Colombia.

En este sentido, a pesar de que existen avances importantes –como el proyecto de fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales liderado por el DNP, y el avance de las Gobernaciones y Alcaldías en la elaboración de los Planes Anticorrupción dispuestos en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011<sup>13</sup>–, todavía falta mucho por recorrer. En particular, se insiste en que dichos Planes Anticorrupción tengan mayor visibilidad al público, de manera que se pueda hacer un seguimiento constante a lo allí consigna-

do. Además, estos planes deberían estar acompañados de programas de prevención y detección de la corrupción en el nivel territorial.

Más aún, las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) deberían tener un papel más activo en la lucha anticorrupción. A pesar del esfuerzo de la Secretaría de Transparencia en la construcción de cartillas para otorgar lineamientos claros sobre la función de dichas comisiones y de la iniciativa de utilizar al Observatorio de Transparencia y Anticorrupción como herramienta para hacer visible el trabajo de estas instancias regionales, a la fecha los resultados de la labor de las CRM son poco conocidos por el público y su papel

**13.** De acuerdo con la Secretaría de Transparencia, para el año 2013 81% de las alcaldías y gobernaciones ya contaba con un Plan Anticorrupción.



en la lucha anticorrupción aún no tiene el protagonismo que debería tener (Consejo Privado de Competitividad, 2013).

Por otro lado, es clave mejorar el acceso y la calidad de la información pública, como estrategia fundamental para la prevención de la corrupción en el nivel territorial. En este sentido se destaca la aprobación de la Ley 1712 de 2014 de acceso a la información pública, cuya implementación comenzó en septiembre de 2014 en el orden nacional, y comenzará en marzo de 2015 en el nivel territorial<sup>14</sup> (CNCLCC, 2014). Se espera que dicha Ley dé las pautas para contar con Gobernaciones y Alcaldías más transparentes, reduciendo así su riesgo de corrupción. Por lo anterior, es clave que se haga un seguimiento cercano a la implementación de esta ley. Además, se recomienda que las entidades territoriales aumenten el diálogo con sus ciudadanos a través de una rendición de cuentas más eficaz que dé cuenta de una gestión fiscal eficiente, aspecto en el cual ya se cuenta con herramientas muy importantes como el manual único de rendición de cuentas y el módulo de rendición de cuentas del IGA, que pueden facilitar dicho diálogo. En particular, se recomienda aprovechar y visibilizar a la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC), instancia creada para “contribuir desde la sociedad civil colombiana a hacer seguimiento a las políticas, los programas y las acciones formuladas e implementadas por el Estado y el Gobierno nacional para la prevención, el control y la sanción de la corrupción” (CNCLCC, 2014).

Así mismo, para garantizar la transparencia y la visibilidad de las entidades territoriales, se debe dar prioridad alta a la creación de portales de transparencia económica a nivel territorial, iniciativa consignada en el Informe Nacional de Competitividad 2013-2014 y en la PPIA, y que a la fecha de la elaboración de este Informe no mostraban gran avance en su creación.

En segundo lugar, se recomienda implementar programas y estrategias anticorrupción que permitan detectar de manera oportuna los riesgos de corrupción a nivel de áreas. Esto resulta vital, en especial en temas clave para la competitividad del país. En este sentido, se recomienda continuar con la medición del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para todos los ministerios del país. La medición del IGA permite visibilizar los avances y rezagos en materia de normas estratégicas anticorrupción y resulta una herramienta clave no sólo para tomar las medidas necesarias para avanzar en tener gobiernos más abiertos, sino también como un mecanismo de control ciudadano.

Además, en línea con lo consignado en la estrategia para el fortalecimiento de la gestión pública para la prevención de la corrupción del CONPES 167 de 2013, es importante dar prioridad al desarrollo de planes de acción diferenciados por temáticas, que permitan identificar los principales riesgos de corrupción de cada una de estas áreas, así como las principales estrategias y metodologías para evitar dichos riesgos.

En tercer lugar, el CPC recomienda fortalecer el Observatorio Anticorrupción, iniciativa liderada por la Secretaria

de Transparencia<sup>15</sup>. En particular, se espera que el Observatorio fortalezca la medición de la corrupción en Colombia a través de la construcción y la recopilación de indicadores que den cuenta de este fenómeno y que puedan estar disponibles para el público. Así mismo, se hace un llamado a contar con indicadores de seguimiento de la PPIA, trabajo que a la fecha de elaboración de este Informe se estaba adelantando y se espera tener listo para finales de 2014. Adicionalmente, se vuelve a proponer que desde el Observatorio se diseñe e implemente un *software* de análisis predictivo, el cual ha tenido éxito para identificar conductas corruptas en el sector público en diferentes países<sup>16</sup>. Dicho *software* permite hacer una minería de datos a partir de la cual se detectan patrones y conductas corruptas, desde las que se pueden construir diferentes escenarios para determinar las rutas de acción a seguir. A la fecha de la elaboración de este informe no se había adelantado ninguna iniciativa para contar con un *software* de este tipo.

En cuarto lugar, se insiste en la creación de un grupo multidisciplinario que realice investigaciones relevantes que permitan establecer el tipo de estructuras institucionales, sistemas de incentivos, y aspectos culturales que promueven conductas corruptas. Dicho grupo podría utilizar herramientas de la economía experimental, de la sociología y de la psicología social que han tenido resultados exitosos en diversos países para reducir fenómenos de corrupción<sup>17</sup>. Aunque dicha recomendación está con-

14. Esta fue un logro principalmente de la sociedad civil, la cual a través de la Alianza “Más información, más derechos” impulsó la aprobación de esta Ley.

15. [www.anticorruccion.gov.co](http://www.anticorruccion.gov.co)

16. Ver Informe Nacional de Competitividad 2013-2014.

17. *Ibid.*

signada en el Informe Nacional de Competitividad 2013-2014, así como en el CONPES 167 de 2013, a la fecha de la elaboración de este Informe no se había creado dicho grupo.

En quinto lugar, el CPC hace especial énfasis en fortalecer las herramientas para evitar la impunidad en delitos relacionados con corrupción y, particularmente, en facilitar la denuncia de este fenómeno. En este sentido, se destaca la creación de la aplicación “Elefantes Blancos”, desarrollada por la Secretaría de Transparencia y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (MinTIC), la cual promueve la denuncia por parte de la ciudadanía de obras públicas que se encuentren inconclusas o subutilizadas. Sin embargo, esta iniciativa se debe complementar con la creación de la ventanilla virtual unificada para denuncias de corrupción, la cual ha sido planteada en diversos escenarios, pero a la fecha de la elaboración de este Informe, aún no había sido creada.

Por último, se hace un llamado para acoger las recomendaciones de la OCDE en materia de gobernabilidad en el país. En especial, el CPC –en línea con las recomendaciones de la CNLCC al respecto– considera que es de vital importancia avanzar lo más pronto posible en tres temas fundamentales: el fortalecimiento de órganos de control como la Procuraduría General de la Nación y de la Fiscalía General de la Nación<sup>18</sup> para que puedan hacer más eficientes sus labores de prevención y sanción de corrupción; el fortalecimien-

to de los mecanismos de divulgación y de rendición de cuentas de la gestión de todas las entidades del Gobierno nacional, y el fortalecimiento de la agencia de compras del Estado “Colombia Compra Eficiente”, buscando articular sus iniciativas con otras entidades de los órdenes nacional y local para mejorar la transparencia en los procesos de contratación pública (OCDE, 2013; CNLCC, 2014). En particular, el CPC recomienda que “Colombia Compra Eficiente” expanda sus Acuerdos Marco de Precios para la contratación de otros bienes y servicios<sup>19</sup> y se apunte a que dichos Acuerdos Marco sean de uso obligatorio para las ramas legislativa y judicial así como para las entidades territoriales. Lo anterior posiblemente requiera de reformas legales, pues hasta ahora su uso es obligatorio únicamente para la rama ejecutiva<sup>20</sup>. Así mismo, es altamente recomendable que la agencia “Colombia Compra Eficiente” avance en la implementación de la segunda versión del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOPI II), que permite realizar todo el proceso de contratación en línea, lo cual reduce los costos y tiempos de transacción, además de visibilizar todas las fases del proceso de contratación a los ciudadanos.

Vale la pena destacar que para todas las recomendaciones hechas hasta ahora, resulta vital la implementación de las TIC para la prevención y la detección de la corrupción. En este sentido, el CPC hace un llamado importante para avanzar en la implementación de TIC en la lucha contra

la corrupción, como otra estrategia transversal para reducir este fenómeno en el sector público.

## **CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO**

La lucha contra la corrupción se debe dar también desde el sector privado. Por lo tanto, en primer lugar, se insiste en la creación de programas de prevención y cumplimiento de obligaciones y normativa anticorrupción de la empresa privada. Dichos programas se deben caracterizar por la declaración de altos estándares de comportamiento, por un compromiso explícito por parte de las directivas de la compañía y por capacitación a los empleados. Adicionalmente, debe incluir un reporte y un seguimiento de información relevante de la empresa y un sistema de denuncia de posibles actos de corrupción. Para estos programas, el CPC, junto con otros actores, viene insistiendo en la creación de los registros proética, iniciativa en la que las empresas privadas voluntariamente registran la existencia de herramientas fundamentales para adoptar mejores prácticas en términos de transparencia (Consejo Privado de Competitividad, 2013). Si bien desde la Secretaría de Transparencia ya se está avanzando en la plataforma de dichos registros, se recomienda que el piloto de la plataforma esté en funcionamiento a finales de 2014.

En segundo lugar, se recomienda la promoción de iniciativas de transparen-

18. Para comienzos de 2014, se firmaron siete decretos para reformar la Fiscalía General de la Nación.

19. Hasta ahora estos acuerdos se han hecho para combustibles en estaciones de servicio en Bogotá, SOAT, Vehículos, Papelería y Útiles de Oficina, Conectividad y Centro de Datos / Nube Privada y Nube Pública. Además, existen otros cinco acuerdos en proceso que aún no han sido adjudicados.

20. A pesar de que estos acuerdos marco son opcionales en los casos mencionados, 58% de las compras ha sido realizado por entidades territoriales y entidades de otras ramas diferentes a la ejecutiva los están utilizando.



**Cuadro 2.** Resumen: Principales recomendaciones en materia de Corrupción.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Avanzar en la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción.	Corto		Se publicó el CONPES 167 que contiene la estrategia de la PPIA.	Tener un avance satisfactorio en las acciones de corto plazo de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA).	Secretaría de Transparencia.
2	Implementar programas de prevención y mejores prácticas anticorrupción en las entidades territoriales.	Mediano		Se aprobó la Ley 1712 de 2014 de acceso a la información pública.	Desarrollar un piloto del programa de prevención de la corrupción a nivel territorial. Crear el portal de transparencia económica.	Secretaría de Transparencia y MinTIC.
3	Implementar programas de prevención y mejores prácticas anticorrupción en temáticas estratégicas.	Mediano		Se aprobó la Ley 1712 de 2014 de acceso a la información pública.	Contar con una medición nueva del IGA a nivel sectorial. Crear un programa de detección de riesgos anticorrupción en diferentes sectores.	Secretaría de transparencia y Ministerios.
4	Fortalecer el observatorio anticorrupción e implementar estrategias de minería de datos y análisis predictivo.	Corto		El observatorio anticorrupción volvió a estar en funcionamiento.	Crear una batería de indicadores completos y accesibles al público. Desarrollar las estrategias y contratar los sistemas que tengan la capacidad de hacer estos análisis.	Secretaría de Transparencia y MinTIC.
5	Crear un grupo multidisciplinario con el fin de identificar las fuentes de corrupción.	Corto		x	Crear el grupo.	Secretaría de Transparencia.
6	Fortalecer las herramientas de denuncia que reduzcan la impunidad.	Corto		Se creó la aplicación "Elefantes Blancos".	Crear la ventanilla única de denuncias de corrupción.	Secretaría de Transparencia y MinTIC.
7	Acoger las recomendaciones de la OCDE en materia de corrupción.	Mediano		Se está trabajando en el proyecto de ley de responsabilidad de personas jurídicas en sobornos transnacionales.	Hacer obligatorio la utilización de los Acuerdos Marco de Precio para las entidades territoriales y las ramas Legislativa y Judicial. Tener en funcionamiento el SECOP II.	Secretaría de Transparencia.
8	Adoptar programas de prevención y cumplimiento de mejores prácticas anticorrupción.	Corto		Se avanza en la creación del Plan de Trabajo para hacer parte de EITI.	Haber presentado la propuesta a EITI.	Sector privado y Minminas y otros Ministerios.



Avance satisfactorio



Avance con retrasos



Sin avances o retrasos significativos



No aplica

cia en industrias específicas, apoyadas también desde el sector público. En este sentido, se destaca la disposición del Gobierno nacional y del sector privado de hacer parte de la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI, por su sigla en inglés), que es un programa para aumentar la transparencia en las empresas privadas del sector extractivo. Para hacer parte del EITI, representantes del Ministerio de Minas y Energía (Minminas), junto con representantes del sector privado y de la sociedad civil, han trabajado en la construcción de una propuesta de plan de trabajo para la implementación de este estándar internacional en Colombia, que será puesto a consideración del Consejo Internacional del EITI a finales de 2014. En este sentido, se recomienda no sólo presentar el plan de trabajo para hacer parte del EITI lo más pronto posible, sino también replicar este tipo de iniciativas a nivel nacional, así como incentivar mecanismos de autorregulación en diferentes industrias, que den cuenta de mejores prácticas en el sector privado en materia de transparencia.

Por último, el CPC hace un llamado a avanzar en la implementación de la Convención Contra el Cohecho de Servidores Públicos de la OCDE, la cual se encuentra aprobada a través de la Ley 1573 de 2012 y apunta a prevenir y evitar el soborno de parte de particulares a servidores públicos extranjeros. En este sentido, es prioritario avanzar en las recomendaciones de la fase uno de evaluación hecha por la OCDE a esta convención en el país, en particular en lo relacionado con la responsabilidad de personas jurídicas en actos de corrupción. Si bien la Superintendencia de Sociedades y la Secretaría de Transparencia están trabajando en la redacción de un proyecto de ley que recoja este punto, se recomienda que se

avance en la retroalimentación de este proyecto con representantes de los sectores público y privado y la ciudadanía, de manera que la ley otorgue los incentivos necesarios para prevenir y sancionar a las personas jurídicas que otorguen sobornos a funcionarios públicos extranjeros. Así mismo, se espera que se pueda aprobar dicho proyecto de Ley en 2015.



## REFERENCIAS

- 1 Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A review of issues. *Journal of Economic Literature*, 1320-1346.
- 2 CNCLCC. (2014). *Tercer informe de la Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción*. Bogotá, D.C.: Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción.
- 3 Consejo Privado de Competitividad. (2013). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 4 Contraloría General de la República. (2013). *Informe sobre el cumplimiento de sus funciones y de gestión al congreso y al Presidente de la República 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.
- 5 Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado. (2013). *Tercera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el soborno en empresas colombianas: Resultados*. Colección Cuadernos de Transparencia.
- 6 Ferraz, C. & Finan, F. (2010). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, 1274-1311.
- 7 Graf Lambsdorff, J. (2005). Consequences and causes of corruption: What do we know from a cross-section of countries? *Passauer Diskussionspapiere*.
- 8 Presidencia de la República. (2013). *Documento Técnico de Audiencia Pública de Rendición de cuentas*. Bogotá, D.C.: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- 9 Procuraduría General de la Nación. (2013). *Integra: Herramienta de Fortalecimiento para la Gestión Preventiva*. Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.
- 10 Procuraduría General de la Nación. (2013). *Índice de Gobierno Abierto 2012-2013*. Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.
- 11 Procuraduría General de la Nación. (2014). *Índice de Gobierno Abierto 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Procuraduría General de la Nación.
- 12 Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, consequences and reform*. New York: Cambridge University Press.
- 13 Secretaría de Transparencia. (2014). *Plan Anticorrupción y de atención al ciudadano: Seguimiento 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República.
- 14 Transparency International. (2013). *Corruption Perception Index 2013*.
- 15 WEF. (2013). *Global competitiveness report 2013-2014*. Geneva: World Economic Forum.
- 16 WEF. (2014). *Global competitiveness report 2014-2015*. Geneva: World Economic Forum.





# ENERGÍA



**Calidad del suministro eléctrico.** Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mejor suministro eléctrico).

Fuente: WEF (2014).



El sector eléctrico colombiano tiene fundamentos robustos. Tanto la cobertura eléctrica como su confiabilidad son relativamente altas en comparación con países latinoamericanos. No obstante, es clave mejorar su funcionamiento para que contribuya decididamente a la competitividad del país.

## DIAGNÓSTICO

De acuerdo con el Índice de Desempeño de la Arquitectura de Energía Global de 2014 del Foro Económico Mundial, el 97% de los hogares colombianos tuvo acceso a energía eléctrica en 2010. De esta manera, la cobertura del país se encuentra por encima del promedio latinoamericano (92%) y solo es superada por países que tienen cobertura total (Chile y Venezuela) o casi total (99%) como Brasil, Costa Rica, México y Uruguay (Gráfico 1). De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Minas y Energía (Minminas) de Colombia, se necesitan \$4 billones para alcanzar una cobertura del 100% y \$1 billón anual para mantener la infraestructura eléctrica en buen estado. Los altos costos se deben, principalmente, a que las zonas no interconectadas tienen condiciones geográficas o de orden público adversas.

Para determinar el grado de confiabilidad del sistema eléctrico colombiano y

hacer comparaciones con países latinoamericanos, este capítulo utiliza la diversidad de las fuentes primarias de energía y la cobertura de líneas de transmisión de energía eléctrica<sup>1</sup>. En cuanto a la diversidad de las fuentes primarias de energía, Colombia tiene la oferta más diversificada entre 17 países de América Latina, de acuerdo con el Índice de Herfindahl calculado por el Foro Económico Mundial<sup>2</sup>. Como se puede observar en el Gráfico 2A, esta medida de concentración es 0,16 para Colombia, 50% inferior al promedio de Latinoamérica (0,32). Por su parte, Colombia cuenta con 12,3 kilómetros de líneas de transmisión por cada 1.000 kilómetros cuadrados (Gráfico 2B). Aunque esta cobertura es similar a la de Chile y superior a la de Ecuador, Perú y Panamá, lo cierto es que es 52% inferior a la de México (25,6 kilómetros por 1.000 kilómetros cuadrados).

Si bien estas características reflejan que el sector eléctrico colombiano cumple su papel de proveer un servicio público a la

inmensa mayoría de la población colombiana de manera confiable, para el Consejo Privado de Competitividad (CPC) es necesario fortalecer el desempeño de este sector para que, adicional a la confiabilidad en el suministro eléctrico, pueda apalancar decididamente la aparición y el desarrollo de actividades productivas intensivas en energía.

Lo anterior es fundamental debido a que el desarrollo de actividades industriales con alta intensidad energética juega un rol crucial en el crecimiento económico y en la generación de empleo. De acuerdo con McKinsey Global Institute (2012), las actividades manufactureras que tienen una intensidad energética alta o media-alta, representan el 53% del valor agregado manufacturero y el 43% del empleo manufacturero en los países en desarrollo<sup>3</sup>.

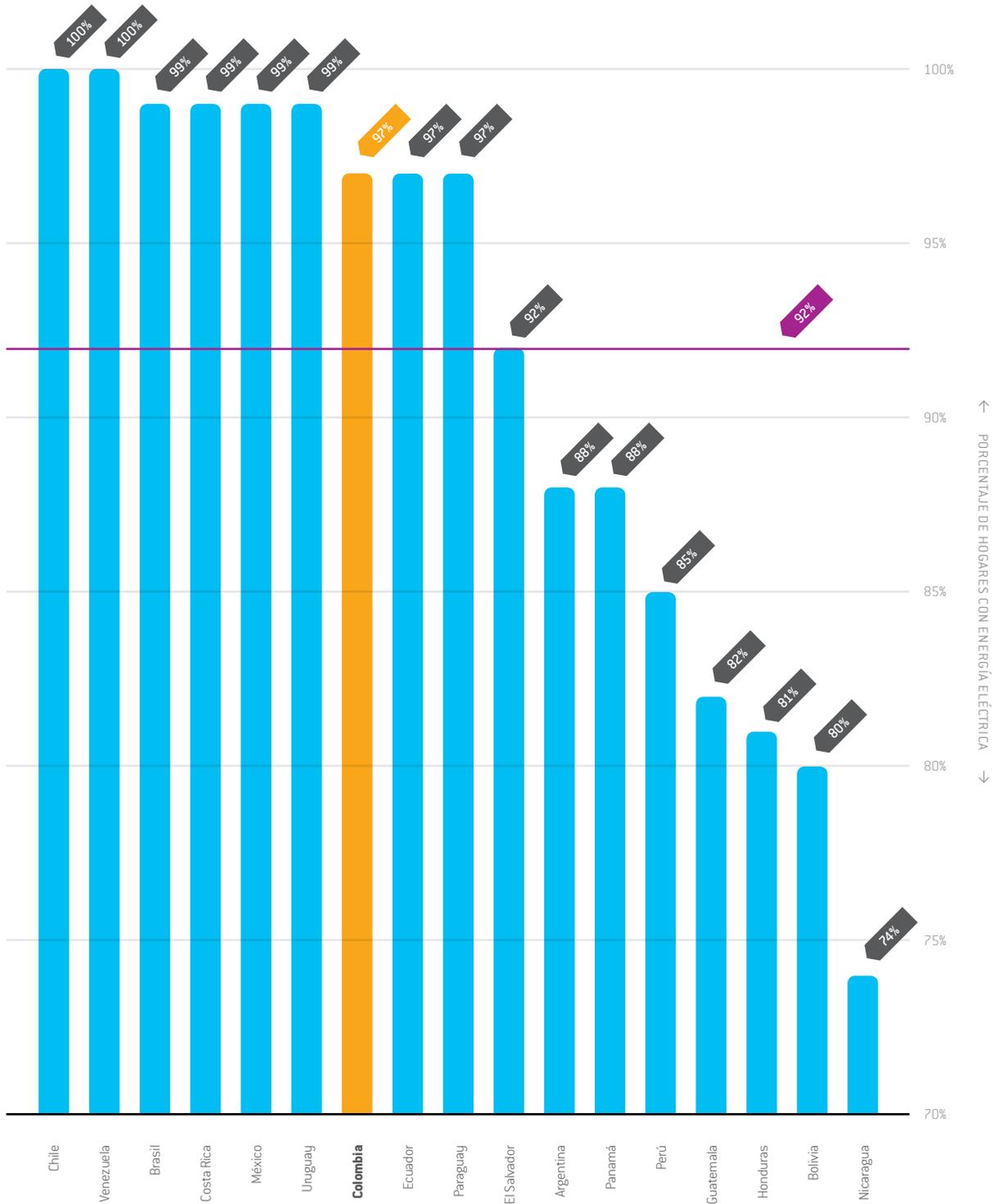
El bajo consumo de energía eléctrica del país ilustra que el desarrollo de actividades industriales intensivas en este recurso es incipiente. Según la Agencia Internacional de Energía, el consumo per

1. Se considera que un sistema eléctrico es más confiable en la medida en que sus fuentes primarias de energía sean más diversificadas e independientes y en que sus líneas de transmisión eléctricas tengan mayor cobertura geográfica.
2. El Índice de Herfindahl reportado por el Foro Económico Mundial (2013) está normalizado entre 0 y 1, donde 0 implica un número significativo de fuentes individuales y 1 es consistente con una única fuente energética.
3. De acuerdo con McKinsey Global Institute (2012), una industria es altamente intensiva en energía cuando los costos energéticos representan al menos el 7% del valor agregado y una industria tiene una intensidad energética media-alta cuando sus costos energéticos representan entre el 4% y el 6% de su valor agregado.



EL 97% DE LOS HOGARES COLOMBIANOS TIENE ACCESO A ENERGÍA ELÉCTRICA, COBERTURA SUPERIOR AL PROMEDIO DE LATINOAMÉRICA (92%)

Gráfico 1. Porcentaje de hogares con energía eléctrica, 2010.



Fuente: Banco Mundial.



Colombia



Países de referencia



Promedio Latinoamérica



COLOMBIA TIENE LA OFERTA DE ENERGÍA MÁS DIVERSIFICADA DE LATINOAMÉRICA, PERO PRESENTA REZAGOS EN COBERTURA DE LAS LÍNEAS DE TRANSMISIÓN EN RELACIÓN CON MÉXICO

Gráfico 2A. Grado de concentración de las fuentes primarias de energía.

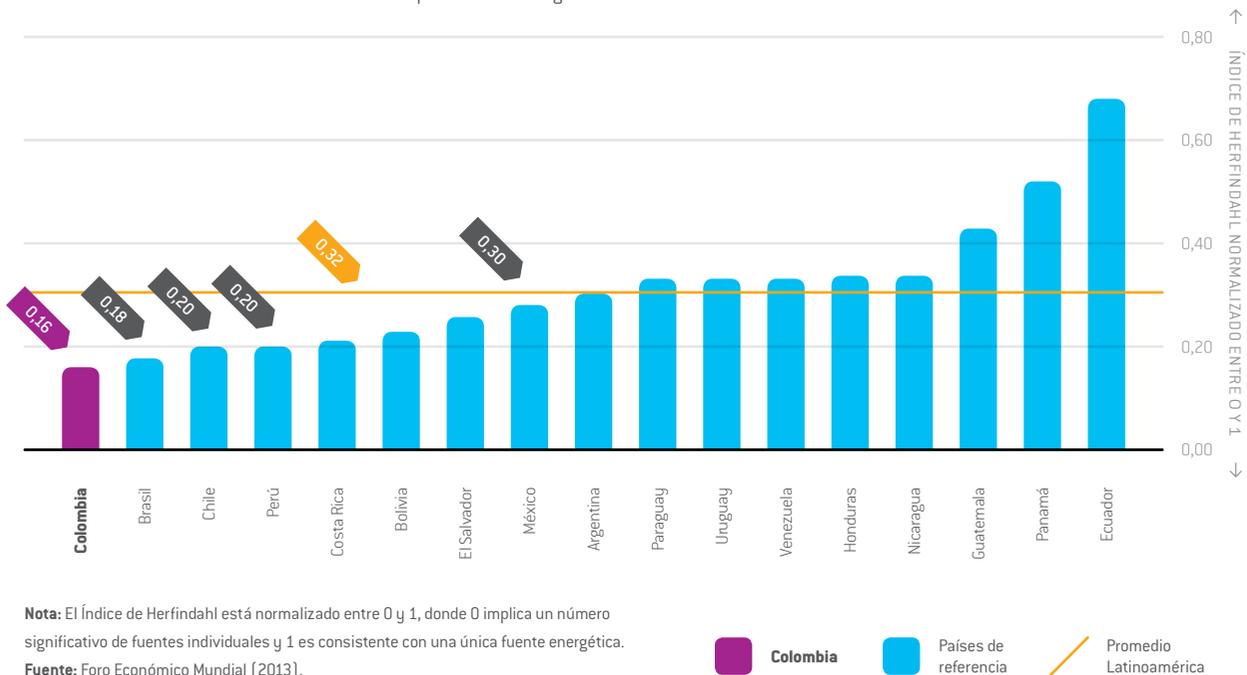
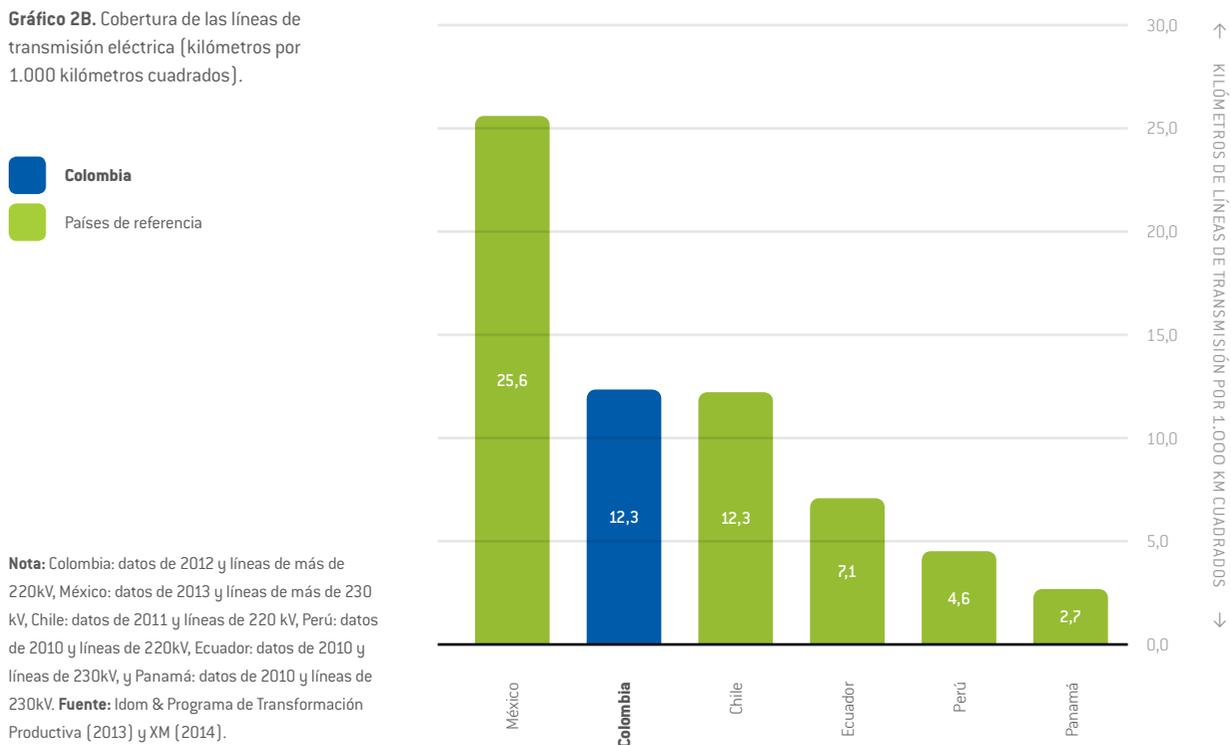


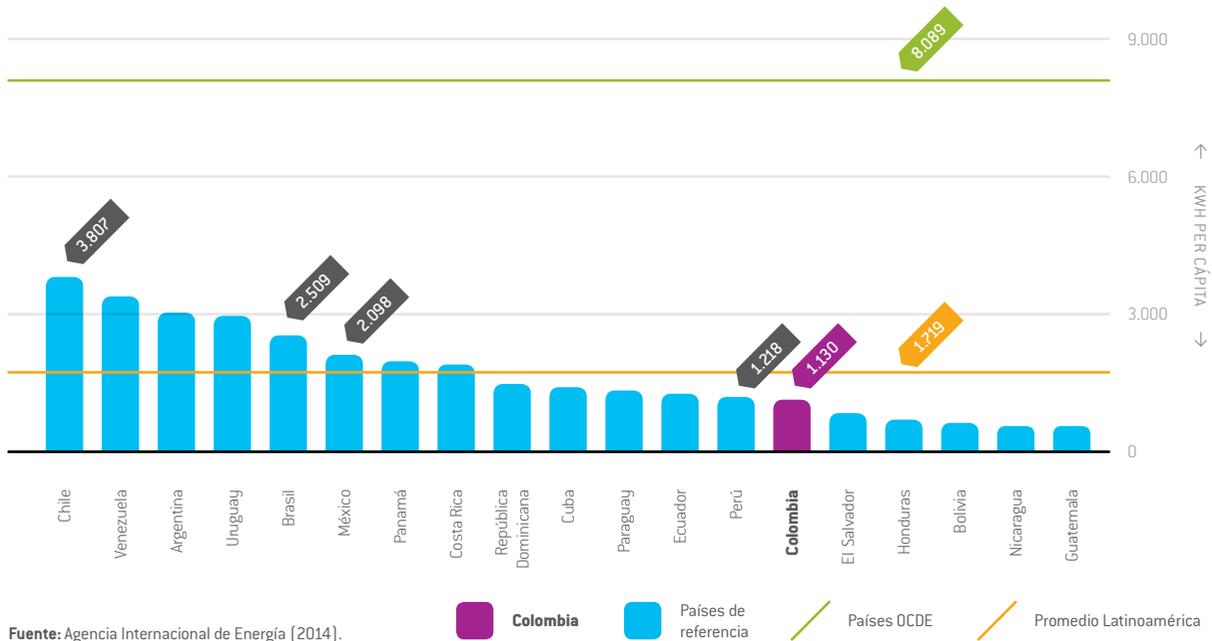
Gráfico 2B. Cobertura de las líneas de transmisión eléctrica (kilómetros por 1.000 kilómetros cuadrados).



## EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA PER CÁPITA DE COLOMBIA ES DE LOS MÁS BAJOS DE AMÉRICA LATINA



Gráfico 3. Consumo de energía eléctrica per cápita (kWh), 2012.



Fuente: Agencia Internacional de Energía (2014).

cápita de energía eléctrica del país en 2012 fue 1.130 kWh, cifra que es solo superior a la alcanzada por cinco países latinoamericanos (El Salvador, Honduras, Bolivia, Nicaragua y Guatemala), de una muestra de 19 países. Como se observa en el Gráfico 3, el rezago del país en materia de consumo energético per cápita es significativo, pues el consumo promedio de Latinoamérica es 52% superior mientras que los de Chile, Brasil y México son 3,4, 2,2 y 1,9 veces más grandes, respectivamente. Es preocupante que el crecimiento reciente del consumo de energía per cápita (2,6% promedio anual entre 2009 y 2012) es insuficiente para cerrar estas brechas en el mediano pla-

zo, ya que fue inferior al promedio de la región (3,1%) y estuvo muy por debajo del de Chile (5,0%) y del de Brasil (4,5%).

Si bien el bajo desarrollo de actividades productivas intensivas en energía eléctrica en el país puede ser consecuencia de múltiples factores tales como condiciones de infraestructura y logística adversas, carencia de capital humano pertinente, baja disponibilidad de financiamiento a precios competitivos, entre otros, es probable que el precio de la energía eléctrica sea un factor relevante que explique, parcialmente, el bajo consumo de energía del país<sup>4</sup>. Como se observa en el Gráfico 4, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de la ener-

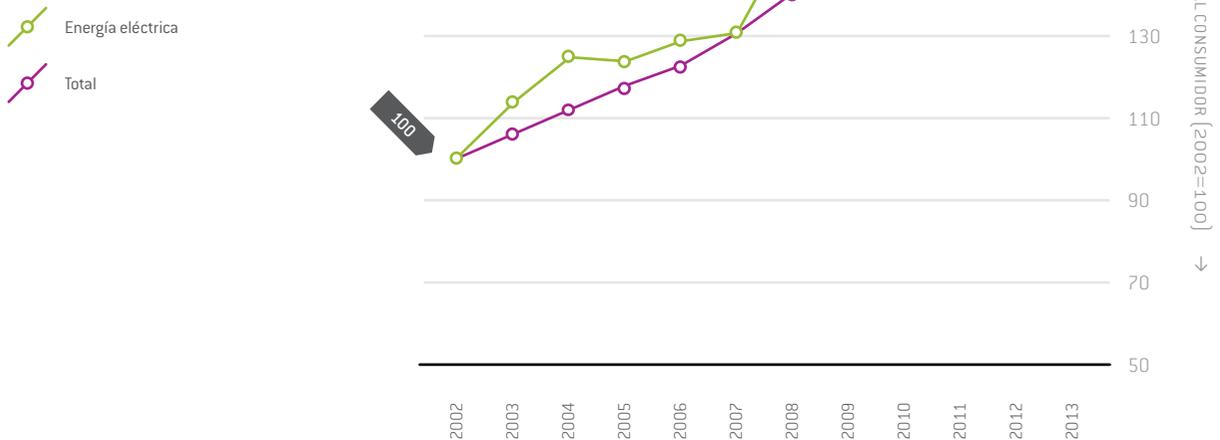
gía eléctrica ha crecido a una tasa promedio anual del 6,4% entre 2003 y 2013, mientras el IPC total ha hecho lo propio en el 4,3%. De esta manera, la tasa de crecimiento del IPC de la energía eléctrica ha sido 46% superior a la tasa de crecimiento de la inflación del país. Es importante señalar que esta diferencia se explica, principalmente, por los fuertes incrementos del IPC de energía eléctrica entre 2008 y 2011, período en el que precio de este insumo aumentó el 10,3% promedio anual.

Al hacer comparaciones internacionales del precio de la energía eléctrica para la industria, se concluye que a pesar de que el precio en Colombia no es de

4. Para una mayor discusión sobre las limitantes que inhiben el desarrollo productivo, ver Consejo Privado de Competitividad (2014).

ENTRE 2003 Y 2013, EL CRECIMIENTO DEL IPC DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA HA SIDO 46% SUPERIOR AL AUMENTO DEL IPC GENERAL DEL PAÍS

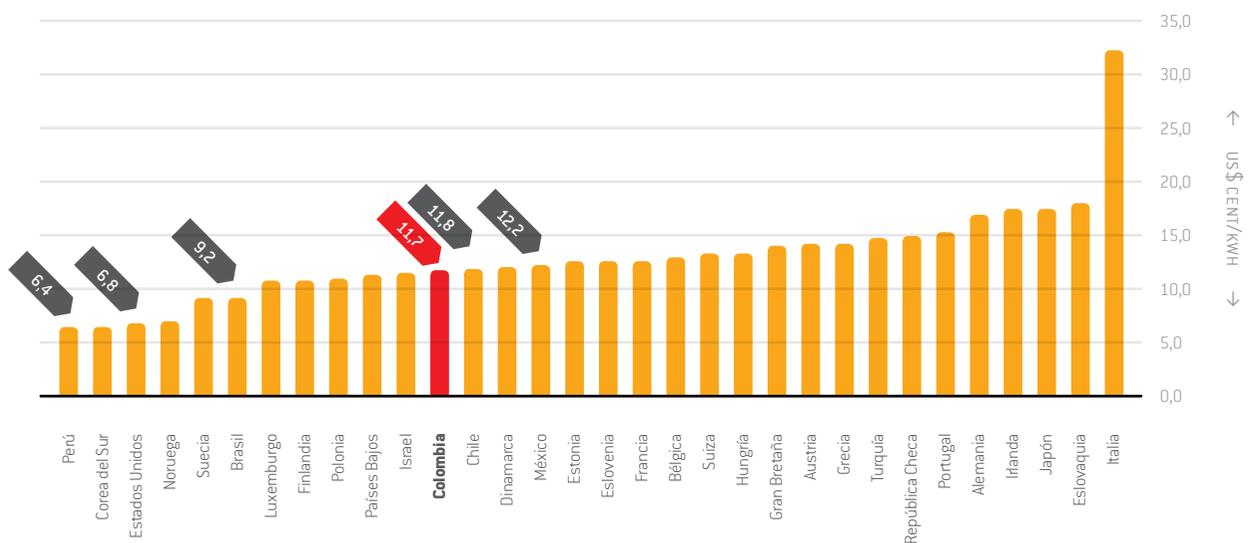
Gráfico 4. IPC total e IPC de la energía eléctrica, 2002-2013.



Fuente: DANE.

EXISTE ESPACIO PARA LA ADOPCIÓN DE ACCIONES QUE, DE MANERA SOSTENIBLE, HAGAN MÁS COMPETITIVO EL PRECIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA FRENTE A PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 5. Precio de la energía eléctrica para la industria, 2013 (US\$Cent/kWh).



Fuente: Agencia Internacional de Energía (2014). Para Colombia: Cálculos Consejo Privado de Competitividad con información de ECSIM (2013), XM (2014) y DANE. Los datos de Perú, Corea del Sur y Brasil son del año 2012 y su fuente es ECSIM (2013).

Colombia Países de referencia



los más altos dentro de una muestra representativa de países, es posible realizar esfuerzos adicionales para que este costo sea más competitivo, sin afectar la sostenibilidad de la oferta eléctrica ni los incentivos a la inversión (Gráfico 5)<sup>5</sup>.

Tal como lo explica Consejo Privado de Competitividad (2013), la formación del precio de la energía eléctrica del país depende de múltiples factores, entre ellos: i) condiciones generales del país; ii) eficiencia de la industria energética; iii) política y regulación energética; y iv) uso eficiente de la energía. En este contexto, lograr una adecuada formación del precio implica la adopción de acciones en varios frentes, de acuerdo con los diagnósticos disponibles. A continuación se presentan las acciones que se realizaron durante el último año en cada uno de estas áreas.

En primer lugar, en relación con las condiciones generales del país, se aprobó el documento Conpes 3762 de 2013, “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos- PINES”, que tiene como objetivo “establecer los criterios para considerar un proyecto de interés nacional y estratégico, y generar mecanismos y recursos que faciliten la ejecución eficiente y oportuna de tales proyectos en concordancia con las políticas definidas por el Gobierno Nacional”<sup>6</sup>. En particular, a través de este Conpes, se establecieron los mecanismos necesarios para que las entidades públicas trabajen coordinadamente y puedan agilizar trámites relacionados con adquisición de predios, consulta previa a comunidades, permisos y trámites ambientales, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones, y las dificultades internas de las entidades públicas en la solución de problemas jurídicos. Es importante señalar que esta política se centra en proyectos de infraestructura, hidrocarburos, minería y energía de alto impacto. En la actualidad, existen seis proyectos de generación de energía eléctrica y cuatro proyectos de transmisión de energía eléctrica clasificados como PINES<sup>7</sup>. Para el CPC, la adecuada implementación de esta política de PINES agilizará el desarrollo de proyectos necesarios para expandir la capacidad de generación y transmisión de energía eléctrica del país, sin que los usuarios incurran en sobrecostos derivados de demoras administrativas.

En segundo lugar, las acciones del último año en materia de eficiencia de la

industria energética se enfocaron en incrementar la oferta de combustibles para la generación térmica de energía eléctrica, en desarrollar un plan de expansión de la generación y de la transmisión de energía eléctrica para el período 2013-2027 y en fortalecer el funcionamiento del mercado de energía eléctrica.

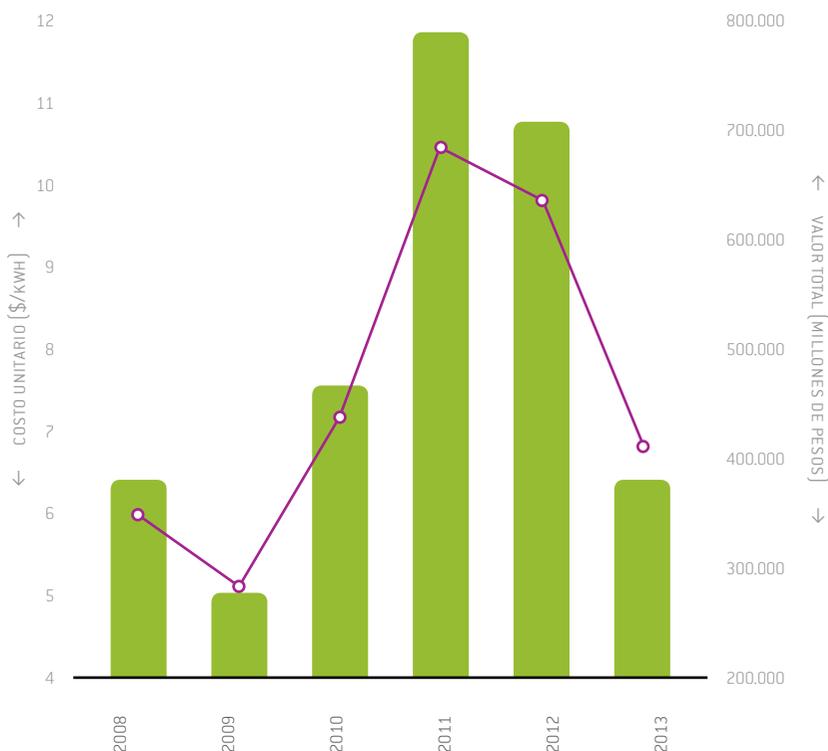
En cuanto a la oferta de combustibles para la generación térmica, tecnología clave para el adecuado funcionamiento del sistema eléctrico nacional, se expidió la Resolución 89 de 2013 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) que reglamentó los aspectos comerciales del mercado mayorista de gas natural<sup>8</sup>. Así las cosas, esta resolución permite contar con reglas de juego claras para la comercialización de gas, no sólo para los usuarios finales de este combustible, sino para las plantas de generación térmicas. De otro lado, a través de la Resolución 90456 de 2014 del Minminas se suspendió la exportación de gas con el objetivo de atender la demanda interna de este combustible. Esta medida de corto plazo pretende incrementar la disponibilidad de gas en el país para atender la demanda de los actores, entre ellos las plantas de genera-

- 
5. Se destaca que según ECSIM (2013), para el año 2012 el precio de la energía eléctrica en Colombia para industriales en el nivel de tensión 2 es del más alto entre países y regiones de Estados Unidos de referencia. Este hecho confirma la necesidad de emprender acciones contundentes para mejorar la contribución del sector eléctrico a la competitividad del país.
  6. Conpes 3762 de 2013. Los objetivos específicos de este Conpes son: i) establecer una estrategia de gestión pública para la planeación integral de los proyectos de interés nacional y estratégicos-PINES, que involucre aspectos ambientales, sociales, prediales y jurídicos y del territorio, a través de la coordinación interinstitucional; ii) definir mecanismos y establecer medidas que contribuyan a racionalizar y optimizar los procedimientos y trámites que se adelanten en la estructuración y ejecución de los PINES, incluyendo mecanismos de fortalecimiento institucional; y iii) establecer acciones, mecanismos, o escenarios que permitan la gestión y coordinación interinstitucional para el seguimiento de los PINES de cada sector con el fin de optimizar los procesos jurídicos, ambientales y sociales, que permitan adoptar medidas o soluciones de manera oportuna, en aquellos casos que presenten dificultades en los mencionados procesos.
  7. Los proyectos de generación son: i) Proyecto Hidroeléctrico Ituango-EPM (Antioquia); ii) El Quimbo-Emgesa (Huila); iii) Porvenir II-Celsia; iv) Proyecto Térmico Gecelca 3.2-Gecelca (Córdoba); v) Proyecto Térmico Termostajero II-Termostajero (Norte de Santander); y vi) Cucuana-Epsa (Tolima). Los proyectos de transmisión son: i) Subestación Nueva Esperanza 500/230 kV y líneas asociadas; ii) Armenia 230 kV; iii) Quimbo (Tesalia) 230 kV; y iv) Chivor-Chivor II (San Luis)-Norte-Bacatá 230kV.
  8. Para mayor información sobre la incidencia del gas natural en los costos de generación termoeléctrica y en la formación de precios de bolsa en el Mercado de Energía Mayorista, ver informe 88 de 2014 del Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista- CSMEM (2014).

ES IMPORTANTE FORTALECER EL PLAN DE EXPANSIÓN DE TRANSMISIÓN PARA QUE EL COSTO DE LAS RESTRICCIONES BAJE AÚN MÁS

**Gráfico 6.** Valor total y costo unitario de las restricciones, 2008-2013.

■ Costo unitario - \$/kWh (eje izquierdo)  
 ○ Valor total - millones (eje derecho)



Fuente: XM.

ción térmicas en un escenario de baja hidrología (por la posible ocurrencia del Fenómeno del Niño), de atentados a la infraestructura, y a la salida de operación de la planta de gas de Gibraltar.

A pesar de lo anterior, es importante señalar que la oferta flexible de gas natural es insuficiente para que el parque de generación pueda cubrir la demanda total de contratos a precios competitivos. En efecto, de acuerdo con Acolgen, la oferta de energía vía contratos asciende a 49.500 GWh/año, equivalente al 90% de la demanda de energía a través de contratos de largo plazo (55.000 GWh/año). Para el CPC, la carencia de una oferta suficiente de gas natural flexible que permita

respaldar generación térmica a menores costos es uno de los principales retos de política energética que enfrenta el país. La suficiencia de gas natural flexible es necesaria para tener confiabilidad energética a un costo más competitivo.

El Minminas, a través de la Resolución 91159 de 2013, adoptó el Plan de Expansión de Referencia Generación-Transmisión 2013-2027<sup>9</sup>. En materia de generación eléctrica, los resultados de este Plan indican que hasta 2021 el país no requeriría un incremento adicional de la capacidad instalada de generación a la que actualmente se encuentra vigente en la regulación y en el mecanismo del Cargo por Confiabilidad. Entre 2021 y 2027, se

requeriría expandir en 3.100 MW la capacidad instalada, es decir, un incremento de alrededor del 20% frente a la capacidad instalada actual. Por su parte, el Plan de Expansión de Transmisión aprobado incluye la realización de 14 proyectos que fortalecen la confiabilidad del sistema eléctrico nacional. Entre junio de 2013 y mayo de 2014, se iniciaron los procesos de selección de ejecutores para siete de estos proyectos de transmisión<sup>10</sup>.

La adecuada implementación del Plan de Expansión de Transmisión es un elemento importante para que el precio de la energía eléctrica del país sea más competitivo. En efecto, una infraestructura de transmisión robusta disminuiría los

9. Es importante anotar que en la actualidad la UPME se encuentra presentando el Plan de Expansión de Referencia 2014-2028.

10. Para mayor información ver UPME (2013) y UPME (2014).



cargos por restricciones que debe pagar la demanda y que han representado alrededor del 5% del precio final de la energía que pagan los industriales<sup>11</sup>. Como se observa en el Gráfico 6, en 2013 el valor total de las restricciones fue \$393.700 millones y su costo unitario alcanzó \$6,4/kWh. Este comportamiento implicó una reducción en este costo comparado con los años 2011 y 2012, cuando el costo total por restricciones fue \$692.000 millones y \$642.200 millones, respectivamente. De esta manera, es clave que este costo siga disminuyendo a través de la construcción de una red de transmisión más robusta.

En cuanto al fortalecimiento del mercado de energía eléctrica, se destaca el avance en la creación del Mercado Organizado de Contratos (MOR), cuya resolución definitiva por parte de la CREG debería estar aprobada a finales de este año. De acuerdo con la resolución CREG 117 de 2013, se destaca que dentro de los principios generales del MOR se encuentren la eficiencia económica, la suficiencia financiera, la estabilidad y la transparencia, que son elementos importantes para que la formación de precios en el Mercado de Energía Mayorista sea la adecuada en términos de competitividad.

De otro lado, la CREG está adelantando acciones para publicar información de calidad sobre precios de energía eléctrica ofrecidos a cada tipo de usuarios. A la fecha se han realizado talleres con la in-

dustria. Se espera que se publique una resolución para consulta a finales de 2014 y que se apruebe la versión definitiva de dicha resolución a comienzos de 2015.

También se busca fortalecer el control y la vigilancia del Mercado de Energía Mayorista con el fin promover y proteger la competencia en dicho mercado. Los esfuerzos se han concentrado en robustecer el Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista, para que sus análisis incrementen la efectividad de la Superintendencia Industria y Comercio (SIC) en torno a la promoción y protección de la competencia en este mercado.

En tercer lugar, la acción más relevante relacionada con la política y la regulación energética fue la aprobación de la Ley 1715 de 2014, que regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. Se destaca la promoción de la autogeneración a pequeña y a gran escala y la generación distribuida<sup>12</sup>, así como la promoción de la gestión eficiente de energía<sup>13</sup>. En cuanto a la autogeneración y a la generación distribuida, esta promoción está fundamentada en la autorización legal para entregar excedentes o para vender energía a la red de transporte o de distribución. Para que esto se haga realidad es necesaria la expedición de un decreto reglamentario por parte del Minminas y de una Resolución de la CREG. Se espera que el decreto esté expedido

en octubre de 2014 y la resolución de la CREG se apruebe en noviembre de 2014.

Con respecto a la gestión eficiente de la energía, la Ley incluyó disposiciones para que se cuente con un plan de acción indicativo del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y Fuentes No Convencionales (PROURE), con reglamentaciones técnicas, sistemas de etiquetado e información al consumidor sobre la eficiencia energética de procesos, instalaciones y productos, así como con campañas de divulgación y concientización. Más importante aún, la Ley delega en la CREG el establecimiento de “mecanismos regulatorios para incentivar la respuesta de la demanda con el objeto de desplazar los consumos en períodos punta y procurar el aplanamiento de la curva de demanda”. Por ahora y en esta misma dirección, se ha sometido a consulta la Resolución CREG 098 de 2014, mediante la cual se plantea un esquema de respuesta de la demanda en condiciones de escasez como mecanismo que defina las reglas de operación y liquidación bajo las cuales se incentiva la participación de la demanda. Se espera que este proceso regulatorio quede en firme en junio de 2015.

En cuanto a la regulación energética, la CREG se encuentra en el proceso de terminar su agenda regulatoria para la remuneración de las actividades de transmisión y distribución. A la fecha de publicación de este Informe, las resoluciones pertinentes estaban en etapa de recepción de comen-

- 
11. De acuerdo con la Resolución 035 de 1999 de la CREG, las restricciones son limitaciones que se presentan en la operación del Sistema Interconectado Nacional (SIN), que tienen su origen en la capacidad de la infraestructura eléctrica asociada, o en la aplicación de criterios de seguridad y de confiabilidad en el suministro de electricidad.
  12. De acuerdo con esta Ley, la autogeneración se define como aquella actividad realizada por personas naturales o jurídicas que producen energía eléctrica principalmente, para atender sus propias necesidades. Por su parte, la generación distribuida se define como la producción de energía eléctrica, cerca de centros de consumo, conectada a un Sistema de Distribución Local (SDL).
  13. Buena parte de esta Ley contiene disposiciones para la promoción de la generación de energía con fuentes no convencionales. A pesar de que esta política tiene consecuencias importantes en la oferta de energía eléctrica del país, este tema no se aborda en este capítulo debido a que se encuentra por fuera del alcance del mismo.

tarios y se espera que las resoluciones definitivas sean publicadas en enero de 2015. Es importante señalar que la CREG ha adelantado acciones puntuales para actualizar el costo promedio del capital (WACC), elemento que hace parte de la remuneración de la actividad de distribución. En particular, es clave que se revisen los parámetros de cálculo del WACC "para ponerlos en concordancia con los empleados en países como Brasil, Chile y Perú" (ECSIM, 2013).

De la misma manera, el Minminas está llevando a cabo un estudio sobre el impacto y la conveniencia de eliminar las Áreas de Distribución (ADD), política que unifica tarifas de distribución en áreas geográficas con diferentes costos de distribución y que, de acuerdo con ECSIM (2013), es inconveniente, pues "la unificación tarifaria aleja las tarifas de los costos reales de prestar el servicio, con lo que se generan subsidios cruzados entre regiones, sectores de consumo y categorías de usuarios. Adicionalmente, la unificación tarifaria disminuye las demandas de menor costo y eleva las más costosas llevando a un uso ineficiente de las redes; incentiva la autogeneración ineficiente; distorsiona las decisiones sobre el uso de sustitutos; fomenta la inversión en líneas dedicadas; propicia cambios ineficientes de nivel de tensión; distorsiona las decisiones de localización industrial e induce ineficiencia operativa en distribución y comercialización". Para el CPC, este estudio permitirá evaluar los costos y los beneficios de contar con un instrumento como las ADD, que busca solucionar problemas de equidad regional (a costa de eficiencia económica). Con base en esta evaluación costo-bene-

ficio, se tendrá información para diseñar mecanismos que permitan alcanzar dicha equidad regional al menor costo en términos de eficiencia económica.

Finalmente, en cuanto al uso eficiente de energía, el Minminas, la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) y la ANDI estructuraron un memorando de entendimiento para "el diseño, desarrollo y puesta en marcha de mecanismos e instrumentos para la implementación rápida y efectiva de la política de eficiencia energética y de las prioridades establecidas por el Minminas"<sup>14</sup>. En el marco de esta alianza público-privada se han presentado 52 proyectos de eficiencia energética por un valor de \$82.000 millones.

Como se puede observar, ha habido avances en áreas claves que afectan el funcionamiento del mercado de energía eléctrica y la formación de su precio. A pesar de lo anterior, el CPC considera que se deben profundizar los esfuerzos para que, a partir de las fortalezas actuales del sistema, el sector de energía contribuya más decididamente al desarrollo de actividades productivas intensivas en este insumo y a que el país alcance una mayor competitividad. En este contexto, la siguiente sección presenta las recomendaciones más importantes que, a juicio del CPC, contribuyen a este propósito.

## RECOMENDACIONES

En esta sección del capítulo se presentan las principales recomendaciones del CPC y se analizan los avances que se presentaron sobre las recomendaciones realizadas en el Informe Nacional de Competitividad 2013-

2014<sup>15</sup>. Las recomendaciones están organizadas de acuerdo con los factores que inciden sobre el funcionamiento del mercado energético y la formación de precio de la energía eléctrica: i) condiciones generales del país; ii) eficiencia de la industria energética; iii) política y regulación energética; y iv) uso eficiente de la energía.

El resumen de las recomendaciones y de la evaluación del avance se encuentra en el Cuadro 1.

### CONDICIONES GENERALES DEL PAÍS

El Informe Nacional de Competitividad 2013-2014 señala la falta de coordinación institucional como uno de los principales cuellos de botella en el desarrollo de proyectos energéticos, lo que causa demoras y sobrecostos para los usuarios. En este contexto, se recomendó que a agosto de 2014 se contara con instancias de coordinación institucional en marcha para agilizar el desarrollo de proyectos de generación y de transmisión de energía eléctrica principalmente.

El trabajo de la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE), después de que el Conpes 3762 de 2013 amplió sus funciones y fortaleció sus capacidades de gestión, ha dado resultados. La desviación promedio de los tiempos de las entidades para resolver trámites frente a las fechas comprometidas es de sólo 12,7 días para proyectos de infraestructura<sup>16</sup>. De esta forma, se considera que la implementación de esta recomendación está terminada y se espera que la política de PINES continúe y se fortalezca en el futuro inmediato. En particu-

14. UPME (2014). Adicionalmente, se constituyó una mesa de trabajo interdisciplinaria con la participación de las entidades firmantes, el Ministerio de Ambiente, el Programa de Transformación Productiva y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

15. Consejo Privado de Competitividad (2013).

16. Este dato proviene de la Alta Consejería Presidencial para el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.



lar, y a partir de esta mayor coordinación institucional, es clave que se establezca una política integral para el desarrollo de la infraestructura energética del país, que involucre desarrollos normativos específicos relacionados con los aspectos ambientales, sociales y de adquisición de predios, entre otros.

## EFICIENCIA DE LA INDUSTRIA ENERGÉTICA

Las recomendaciones relacionadas con la eficiencia de la industria energética se dividen en tres temas: i) disponibilidad de gas natural; ii) plan de expansión de la transmisión de energía eléctrica; y iii) fortalecimiento del mercado.

En cuanto a la disponibilidad de gas, insumo clave para la generación de energía eléctrica a través de las plantas térmicas, se recomendó la realización de un estudio para mejorar estructuralmente el funcionamiento del mercado de gas natural en el país. A juicio del CPC, este tipo de iniciativas es clave para identificar los cuellos de botella más relevantes para este mercado, tal como se logró en el caso de energía eléctrica con el estudio realizado por ECSIM. Dado que no se evidenciaron avances significativos al respecto durante el último año, el CPC reitera la necesidad de contar con un estudio que identifique y proponga soluciones a los problemas estructurales que limitan la oferta de gas natural en Colombia, y que tienen un efecto negativo sobre la formación del precio de la energía eléctrica en el país.

Una de las prioridades del funcionamiento del mercado de gas natural es la

promoción de una oferta de gas natural flexible, que garantice seguridad en el abastecimiento. Tal como lo afirmó el Consejo Privado de Competitividad (2013), esta promoción debe incluir aspectos de largo plazo como “una mayor integración del mercado local a los mercados internacionales de gas natural, una política robusta de fomento a la exploración y explotación de hidrocarburos, una red de tubos enmallados, una capacidad de almacenamiento adecuada, y una interconexión con otros sistemas, entre otros”<sup>17</sup>. Por lo tanto, esta recomendación todavía no se ha abordado con la profundidad que se requiere, pues las medidas que se han venido implementando, como la suspensión de las exportaciones de gas y la importación de gas natural licuado, no son suficientes para incrementar la oferta de gas natural al nivel y con la flexibilidad que se requiere. Adicionalmente, es necesario coordinar las señales de política y regulación del suministro y del transporte de gas, con el fin de asegurar que las inversiones en estas dos actividades se hagan coherentemente y así se maximice la disponibilidad de gas.

De la misma manera, se identificó que la demanda de gas utilizada por la CREG para determinar el cargo de distribución está desactualizada. Lo anterior y la existencia de subsidios cruzados entre usuarios de alto consumo y usuarios de bajo consumo, generan sobrecostos para usuarios de alto consumo de gas natural. Para solucionar este inconveniente, el CPC ha recomendado actualizar la demanda utilizada en la metodología de remuneración de distribución e incrementar la tarifa te-

cho aplicable para los usuarios de bajo consumo. Estas dos acciones permitirían reducir el costo de distribución para los grandes consumidores sin generar costos adicionales a los consumidores de bajo consumo. A la fecha de publicación de este Informe no se evidencian avances concretos sobre esta recomendación.

Se recomienda fortalecer el Plan de Expansión de la Transmisión de Energía Eléctrica aprobado para el período 2013-2027, con el fin de realizar las inversiones en redes que requiere el país. Esto cobra mayor importancia cuando se tiene en cuenta que solo el 39% de los proyectos recomendados por XM (2014) para reducir las restricciones del sistema ha sido adjudicado o cuenta con concepto aprobatorio de la UPME. De esta manera, es clave que la regulación cuente con metodologías de valoración de activos robustas, estables y creíbles, y así generar la certidumbre necesaria para que la inversión requerida en redes se realice oportunamente y se reflejen costos eficientes<sup>18</sup>.

Por su parte, el CPC ha identificado varias acciones que contribuyen a fortalecer el funcionamiento del mercado de energía eléctrica. En primer lugar, se considera fundamental promover, de manera más decidida, la competencia en los eslabones de la cadena no regulados. En este contexto, el CPC reitera la importancia de que se fomente decididamente la entrada de nuevos jugadores en la actividad de generación de energía eléctrica. De la misma manera, se recomienda continuar fortaleciendo el Comité de Seguimiento al Mercado de Energía Mayorista (CSMEM) y adscribirlo a la SIC. Esta

17. Este análisis se basa en Frontier Economics (2013).

18. Ver Consejo Privado de Competitividad (2013) para mayor información sobre inconsistencias que se han presentado en la aplicación de la metodología de valoración de activos.



acción permitirá robustecer las actuaciones de la SIC en materia de protección a la competencia en el mercado de energía eléctrica del país.

Finalmente, el CPC se une a las recomendaciones de CSMEM (2013) relacionadas con el diseño del MOR, que tienen el objetivo de fortalecer la eficiencia del mercado de contratos. En particular, se hace énfasis en la necesidad de que los generadores oferten de manera obligatoria un porcentaje de su Energía Firme para el Cargo de Confiabilidad (ENFICC) en el MOR y en la extensión del horizonte de contratación de las subastas a por lo menos cinco años. La primera medida evitaría una disminución estratégica de la oferta en las subastas, mientras la segunda fomentaría la oferta de energía de nuevos agentes no establecidos en el mercado. Adicionalmente, se recomienda que se fomente de manera decidida la participación de la demanda en el mercado de contratos de largo plazo y se cuente con contratos estandarizados con el fin de contar con una curva *forward* de contratos.

### **POLÍTICA Y REGULACIÓN ENERGÉTICA**

Para el CPC es crucial que la política y la regulación energética promuevan decididamente la eficiencia del sistema de energía eléctrica del país. Si bien es responsabilidad de las autoridades equilibrar el alcance de objetivos que pueden ser contrapuestos (como precio y confiabilidad), lo cierto es que la sostenibilidad del sistema en el largo plazo depende estrechamente de su eficiencia y de una

formación de precios adecuada, tanto para las actividades de libre competencia como para aquellas que son reguladas.

Una lectura alternativa al gran interés del sector productivo para contar con opciones diferentes de abastecimiento como la autogeneración es precisamente que el sistema no tiene los niveles de eficiencia adecuados. Claramente, la solución no es restringir dichas opciones, sino fortalecer las acciones para que el sistema sea lo suficientemente eficiente para desincentivar la utilización de otros mecanismos de abastecimiento. En otras palabras, el reto consiste en que el sistema energético sea la opción preferida por los usuarios, incluso por aquellos que cuentan con capacidades para implementar acciones alternativas. En relación con las condiciones que tendrán los autogeneradores para vender sus excedentes, el CPC recomienda que los reguladores estén muy atentos a no generar arbitrajes regulatorios que le otorguen una ventaja competitiva a un tipo de agente a costa de otros. Por lo tanto, es fundamental que las reglas de juego sean justas y así potenciar la competencia y la rivalidad empresarial en este mercado.

Para el CPC continúa siendo una prioridad que se optimice el Cargo por Confiabilidad, pues su diseño actual no solo genera sobrecostos innecesarios debido a la sobreestimación de la demanda de energía objetivo sino que no promueve decididamente la participación de nuevos agentes en las subastas<sup>19</sup>. Las preocupaciones sobre la efectividad del Cargo por Confiabilidad son cada vez mayores, pues la introducción del Estatuto para Situaciones de Riesgo de Desabastecimiento, por

parte de la CREG, como un mecanismo complementario al Cargo por Confiabilidad hace pensar que dicho cargo no es suficientemente robusto para afrontar situaciones complejas de abastecimiento. Lo anterior es preocupante pues implica que la demanda está asumiendo costos adicionales por una confiabilidad de energía a base de líquidos, que en la práctica no se encuentra disponible. Llama la atención que la revisión de este cargo es una de las tres recomendaciones priorizadas por ECSIM (2013), de un total de 15, que todavía no ha iniciado su implementación.

En cuanto al proceso regulatorio de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica que se está llevando a cabo en la actualidad, se recomienda que dicho proceso sienta bases sólidas para que la remuneración de estas actividades refleje costos eficientes de operación. En particular, se ha identificado que la existencia de subsidios cruzados como las Áreas de Distribución y de debilidades en la metodología de valoración de los activos de transmisión generan distorsiones en la formación de precios. Por lo tanto, es fundamental que esta regulación, que se aprobará a comienzos de 2015, se constituya en una base sólida para que el sector eléctrico funcione de mejor manera y contribuya decididamente a la competitividad del país.

### **USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA**

La expedición de la Ley 1715 de 2014 contiene disposiciones importantes para que el país cuente con una política de eficiencia energética robusta y de largo plazo. El paso a seguir deber ser la

19. Para mayor información, ver Consejo Privado de Competitividad (2012) y Consejo Privado de Competitividad (2013).



**Cuadro 1.** Resumen: Principales recomendaciones en materia de Energía.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Observaciones avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Coordinación institucional.	Corto		Se comenzó la implementación del Conpes 3762 de 2013. Se fortalecieron las funciones de la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE). En la actualidad, 10 proyectos de energía son clasificados como PINES.	Política integral de desarrollo de proyectos de infraestructura energética que involucre normatividad sobre aspectos ambientales, sociales y de adquisición de predios, entre otros temas.	Entidades pertenecientes a la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE).
2	Estudio para mejorar el funcionamiento del mercado de gas natural.	Corto		No se evidenciaron avances.	Estudio finalizado con diagnóstico y recomendaciones que permitan mejorar diferentes aspectos del mercado.	Minminas, MinCIT y sector privado interesado.
3	Promoción de la oferta flexible de gas.	Largo		Se expidió resolución que limita las exportaciones de gas.	Documento diagnóstico, objetivos y líneas de acción en materia de política pública que incrementen la oferta flexible de gas en el país.	Minminas y UPME.
4	Actualización del cargo por distribución de gas.	Corto		No se evidenciaron avances.	Actualización de la demanda proyectada para calcular el cargo y aumento del techo tarifario aplicable a usuarios de bajo consumo.	Minminas y CREG.
5	Fortalecer el Plan de Expansión de Transmisión de Energía Eléctrica 2013-2027.	Corto	x	x	Concepto aprobatorio para la totalidad de los proyectos recomendados por XM para reducir las restricciones.	Minminas y UPME.
6	Fortalecimiento del Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista (CSMEM) y adscribirlo a la SIC.	Corto		Dado que no es viable adscribir el CSMEM a la SIC, se ha mejorado la coordinación entre esta entidad y la Superintendencia de Servicios Públicos. Los reportes del CSMEM se modificaron para incluir información relevante para que la SIC pueda fortalecer control y vigilancia.	x	Minminas, Superintendencia de Servicios Públicos y SIC.
7	Mercado Organizado de Contratos (MOR).	Corto	x	x	Adopción de recomendaciones de CSMEM (2014): i) obligación a generadores para que oferten un porcentaje de su ENFICC en el MOR; y ii) extensión del horizonte de las subastas a por lo menos cinco años.	CREG.
8	Optimización del Cargo por Confianza.	Mediano		No se evidenciaron avances.	Actualización de la demanda objetivo para afinar cargo por confiabilidad de subastas futuras. Documento técnico con bases para lograr que subastas sólo remuneren a las plantas que ganan cada subasta y no a todo el parque de generación. Ver Consejo Privado de Competitividad (2013) para mayor información.	Minminas, UPME y CREG.
9	Regulación actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica.	Corto	x	En la actualidad, la CREG se encuentra en proceso de expedir las resoluciones pertinentes.	Resoluciones expedidas y que contengan disposiciones que reflejen costos eficientes. Se espera un mejoramiento en la metodología de valoración de los activos para que sea más consistente y para que se asegure que el resultado de la metodología se aplique efectivamente de manera gradual, si es necesario. Ver Consejo Privado de Competitividad (2013) para mayor información.	CREG.
10	Reglamentación de la Ley 1715 de 2014 en lo referente a uso eficiente de energía.	Corto	x	x	Decretos reglamentarios expedidos que incluyan el plan de acción indicativo del PROURE. Resoluciones CREG expedidas en lo relacionado con la respuesta a la demanda.	Minminas y CREG.

Fuente: Análisis Consejo Privado de Competitividad.

Avance satisfactorio

Sin avances o retrasos significativos

Acción terminada

No aplica

reglamentación de la mencionada Ley en el menor tiempo posible, en particular, en lo relacionado con la definición de un plan indicativo del PROURE, el cual debe abarcar las principales líneas de acción relacionadas con este tema. Para el CPC, esta política debe ser complementada con la implementación de una estructura tarifaria horaria y de dos partes (energía y potencia), con el objetivo de aplanar la curva de demanda; y así evitar congestiones de la red y sobrecostos.



## REFERENCIAS

- 1 Agencia Internacional de Energía. (2014). *Key World Energy Statistics 2014*. Paris: Agencia Internacional de Energía.
- 2 Congreso de la República. Ley 1715 de 2014. *Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional*.
- 3 Consejo Privado de Competitividad. (2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 4 Consejo Privado de Competitividad. (2013). *Informe Nacional de Competitividad 2013-2014*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 5 Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Propuesta de Desarrollo Productivo*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 6 CSMEM. (2014). *Incidencia del gas natural en los costos de generación termoeléctrica y en la formación de precios de bolsa en el M&M*. Informe 88-Marzo de 2014. Bogotá, D.C.: Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista.
- 7 DNP. (2013). *Conpes 3762: Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos-PINES*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 8 ECSIM. (2013). *Estudio para analizar el impacto de la regulación y de las estructuras productivas e industrial del sector de la energía eléctrica, en todas las fases de la cadena productiva, sobre el nivel final de las tarifas y precios del servicio de la energía eléctrica y la competitividad internacional de la economía colombiana*. Bogotá, D.C.: Centro de Estudios en Economía Sistémica.
- 9 Frontier Economics. (2013). *Recuperación de la generación térmica eficiente exigido por un mercado liberalizado. Objetivos de política energética para asegurar la sostenibilidad del mercado de electricidad en Colombia*. Londres: Frontier Economics.
- 10 Idom & Programa de Transformación Productiva. (2013). *Diagnóstico de la competitividad de las empresas colombianas en el subsector de servicios conexos a la energía eléctrica*. Bogotá, D.C.: Idom Consulting & Programa de Transformación Productiva.
- 11 McKinsey Global Institute. (2012). *Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation*.
- 12 Resolución CREG 035 de 1999. *Por la cual se someten a consideración de los agentes y terceros interesados, las bases metodológicas para la identificación y clasificación de las restricciones y de las generaciones de seguridad en el Sistema Interconectado Nacional y los criterios generales y procedimientos para la evaluación y definición de las mismas*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 13 Resolución CREG 089 de 2013. *Por la cual se reglamentan aspectos comerciales del mercado mayorista de gas natural, que hacen parte del reglamento de operación de gas natural*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 14 Resolución CREG 117 de 2013. *Por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general, que pretende adoptar la CREG "por la cual se adopta el Mercado Organizado, MOR, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional"*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 15 Resolución 91159 del Ministerio de Minas y Energía de 2013. *Por la cual se modifica la Resolución 180423 de 2012 y se subroga la Resolución 90772 de 2013 mediante las cuales se adoptaron los Planes de Expansión de Referencia para Transmisión 2012-2025 y 2013-2027*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 16 Resolución 90456 del Ministerio de Minas y Energía de 2014. *Por la cual se declara el inicio de un racionamiento programado de gas natural*. Diario Oficial de la República de Colombia.
- 17 UPME. (2013). *Plan de Expansión de Referencia generación-Transmisión 2013-2027*.
- 18 UPME. (2014). *Resumen de la gestión de la UPME 2013-2014*.
- 19 WEF. (2013). *The Global Energy Architecture Performance Index Report 2014*. Geneva: World Economic Forum.
- 20 XM. (2014). *Informe de Operación del SIN y Administración del Mercado*.







# EFICIENCIA DEL ESTADO PARA LA COMPETITIVIDAD



**Efectividad del Gobierno.** Rango entre -2,5 [débil] a 2,5 [fuerte] de desempeño del gobierno.

Fuente: Banco Mundial [2012].



Desde la creación del Sistema Nacional de Competitividad en el año 2006, Colombia ha diseñado múltiples agendas para promover la competitividad del país. Sin embargo, a la fecha, no se ha logrado implementar buena parte de estas de manera que se traduzcan en un avance sólido del país en los indicadores internacionales de referencia en materia de competitividad, tales como el del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés) y del Institute for Management Development (IMD). Para la muestra están la reciente Agenda Nacional de Competitividad lanzada en 2012 por el presidente Santos –la cual ha tenido bajos niveles de ejecución– o los indicadores de cumplimiento de metas en otros capítulos de este Informe.

Bajo este contexto, de poco sirve tener diagnósticos atinados y agendas contundentes para abordar los distintos cuellos de botella que limitan la competitividad del país, si problemas en la eficiencia del Gobierno están llevando a que se enrede su implementación. En este sentido, la falta de mayor eficiencia del Estado podría estar convirtiéndose en una restricción vinculante (“*binding constraint*”) que habría que abordar si se quiere empezar a lograr resultados tangibles en materia de competitividad del país.

Lo anterior no debería sorprender, en la medida en que, como se ilustra en el Gráfico 1, el ranking del Índice Global de Com-

petitividad del Foro Económico Mundial se encuentra estrechamente relacionado con la calificación que un país obtenga en el indicador de eficiencia del Estado del Banco Mundial. Es más, tan fuerte es la relación de estas dos variables, que algunos estudios han afirmado que incluso existe una relación de causalidad entre la calidad del Gobierno y el desarrollo de un país (Kaufmann D. et al, 1999)<sup>1</sup>.

Ahora bien, la eficiencia del Estado es un tema extenso y con un sinnúmero de aristas, como para pretender abordarlo en un solo capítulo de este Informe. Podría ir desde el análisis de los flujos de proceso que enmarcan el proceso legis-

lativo colombiano –en el cual hay cabida para grandes dosis de reingeniería– hasta la eficiencia del gasto público en cada una de las entidades del Estado –antes de pensar en una reforma tributaria. Podría incluir la utilización –o no– de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en diferentes agendas públicas (e.g. Justicia, Salud, Educación, etc.), hasta evaluar los procesos de contratación pública.

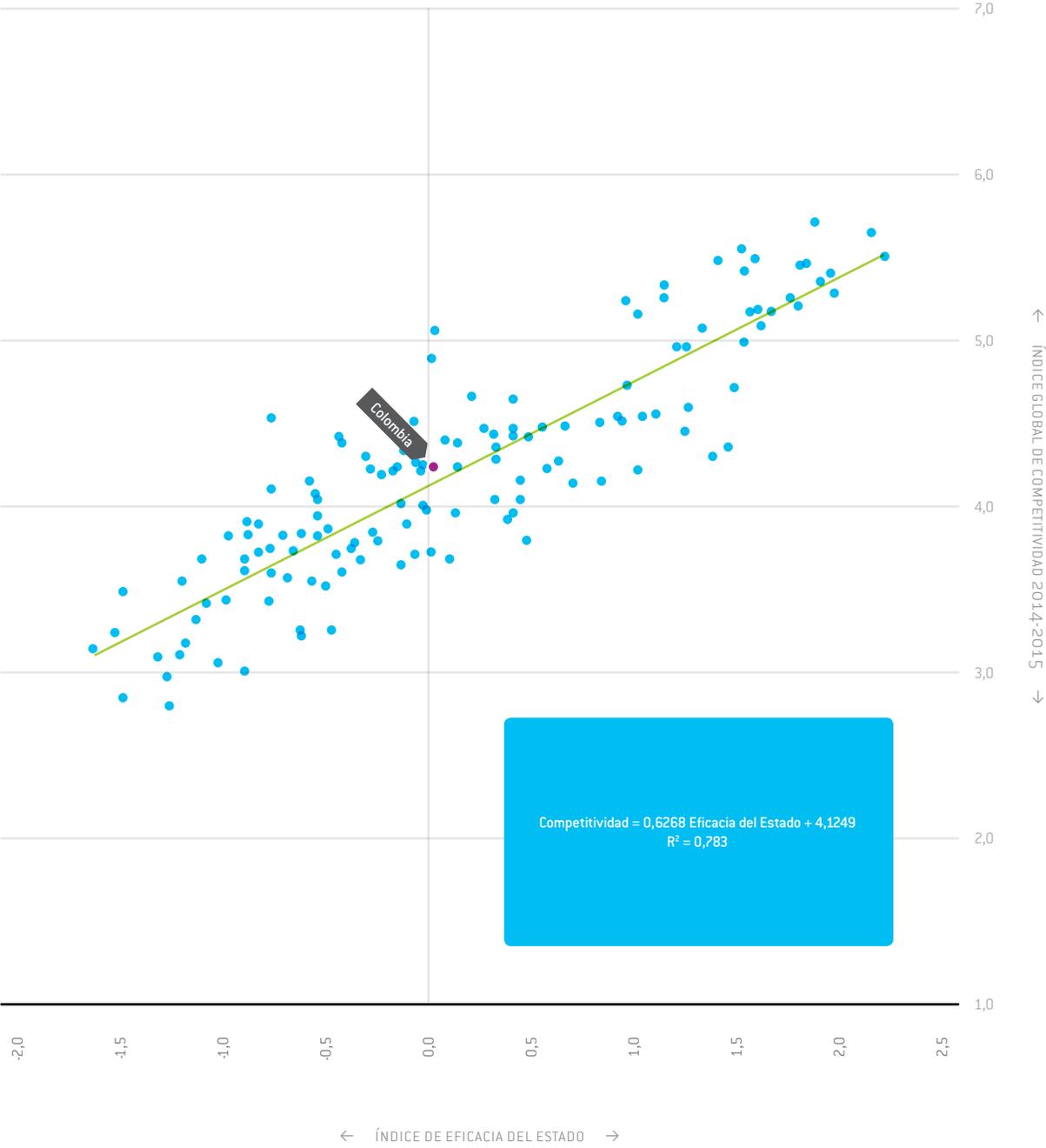
Dado lo anterior, y con el fin de abrir esta conversación sobre la cual el país deberá detenerse a reflexionar con mayor profundidad, este capítulo tan sólo pretende abordar el tema de eficiencia del

1. Más aún, algunos comentaristas a este capítulo incluso afirman que no se trata de ninguna correlación sino de dos formas de medir un mismo fenómeno.

ALTOS NIVELES DE EFICACIA DEL ESTADO ESTÁN ASOCIADOS CON ALTOS NIVELES DE COMPETITIVIDAD.



Gráfico 1. Índice Global de Competitividad 2014-2015 vs. Índice de Eficacia del Estado 2012.

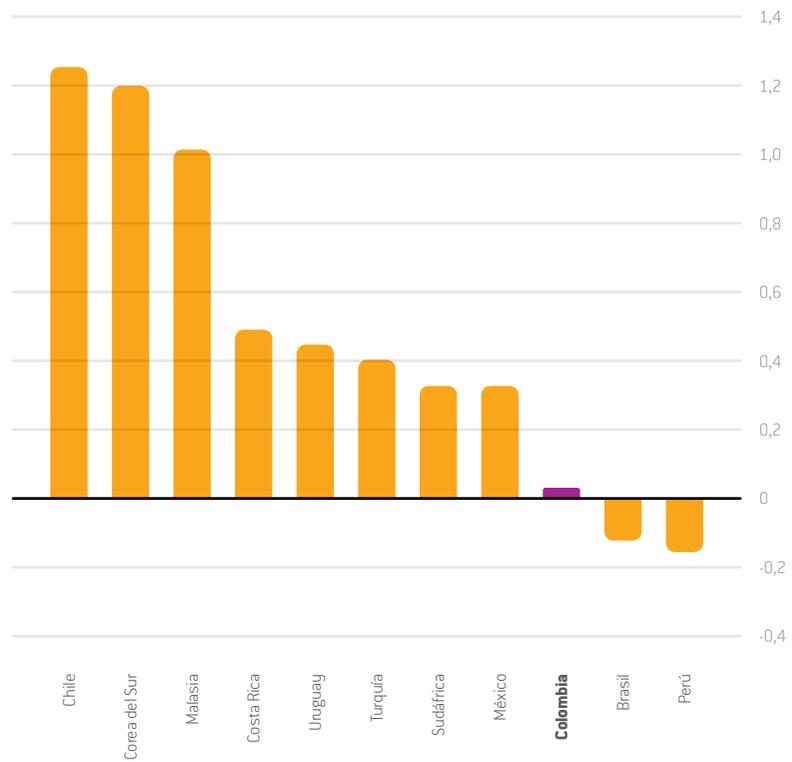


Fuente: WEF (2014) y Banco Mundial (2012). Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

LOS RESULTADOS DE COLOMBIA EN EFICIENCIA DEL ESTADO SON SIGNIFICATIVAMENTE MENORES A LOS DE LA MAYORÍA DE PAÍSES DE REFERENCIA

**Gráfico 2.** Eficiencia del Estado, 2012 (de -2,5 a 2,5, siendo 2,5 el mejor puntaje).

■ Colombia  
■ Países de referencia



Fuente: Banco Mundial (2012).

Estado desde la perspectiva de su impacto sobre la implementación de la agenda de competitividad del país. Más aún, se centrará en tres elementos específicos asociados a esta relación, a saber: i) la coordinación para la ejecución de políticas asociadas al tema de competitividad; ii) el capital humano del sector público; y iii) la interacción entre el empresariado y el sector público<sup>2</sup>. Luego del diagnóstico, se presentarán algunas recomendaciones que apuntan a resolver algunos de los cuellos de botella identificados.

## DIAGNÓSTICO

Tal como ha establecido la OCDE, “la habilidad del Gobierno de generar una administración pública eficiente y efectiva, capaz de entregar políticas y servicios robustos a los ciudadanos y empresas en pro de la seguridad, el crecimiento y la prosperidad del país, es la clave para asegurar que Colombia avance en su agenda de desarrollo, cohesión, competitividad y prosperidad a largo plazo” (OCDE, 2013)<sup>3</sup>. En este sentido, vale la pena destacar que a pesar de que

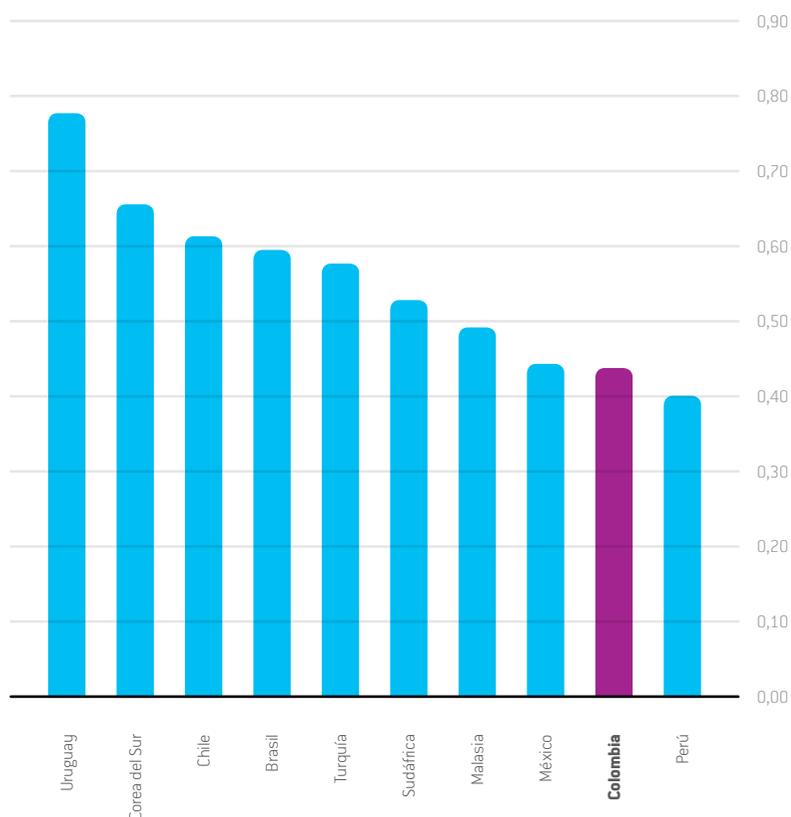
Colombia ha expresado su compromiso en mejorar la administración pública, el país aún tiene mucho espacio de mejora en términos de la eficiencia del Estado. Lo anterior se evidencia en el indicador de eficiencia del Estado del Banco Mundial<sup>4</sup>, donde Colombia es superada por varios países de América latina y por todos los países de referencia, excepto Brasil y Perú (Gráfico 2).

Más aún, el hecho de que Colombia muestra rezagos en esta materia se refleja en el indicador de Aplicación Efectiva de las Regulaciones Gubernamentales del

2. Vale la pena resaltar que, si bien este capítulo se circunscribe a estos elementos en materia de eficiencia del Estado, varios elementos adicionales se abordan en otros capítulos del presente Informe (e.g. Justicia; Educación; Salud; Corrupción; Infraestructura, Transporte y Logística; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; entre otros).
3. Traducción propia.
4. Este indicador captura la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación de políticas y su implementación, y la credibilidad del compromiso del Gobierno con dichas políticas.

## EN COLOMBIA EXISTE UNA APLICACIÓN DE LAS REGULACIONES GUBERNAMENTALES RELATIVAMENTE BAJA

**Gráfico 3.** Aplicación Efectiva de las Regulaciones Gubernamentales, 2014 (de 0 a 1, donde 1 es el mejor puntaje).



**Fuente:** World Justice Project. WJP Rule of Law Index, 2014.

World Justice Project, en el que Colombia es superada por todos los países de referencia, salvo por Perú (Gráfico 3). Esto implica que varios de los múltiples esfuerzos que está haciendo el país en materia regulatoria (muchos de los cuales se encuentran dirigidos al mejoramiento de la competitividad del país) no se están implementando efectivamente o no están teniendo el impacto esperado.

La baja eficiencia del Estado colombiano para la implementación de esfuerzos en materia de competitividad no sólo se refleja a nivel del gobierno central, sino que se exagera a nivel de los gobiernos locales. Esto resulta aún más preocupan-

te en la medida en que —al final del día— la competitividad es un fenómeno local que se gesta principalmente desde lo local. Esto se debe a que únicamente las administraciones locales pueden identificar las ventajas de su región, los bienes públicos requeridos para maximizar dichas ventajas y los pasos a seguir para lograr un impacto real en la competitividad territorial (OCDE, 2014c). Sin embargo, muchas de las administraciones locales no cuentan con la capacidad institucional suficiente para asumir los retos de su administración, el capital humano capacitado para las funciones que le competen, las plataformas tecnológicas que agilicen y facili-

ten la prestación de sus servicios, ni con acompañamiento integral por parte del Gobierno central, entre otros<sup>5</sup>.

### COORDINACIÓN

La OCDE ha identificado la falta de coordinación institucional como una de las principales áreas a mejorar del Estado colombiano, al establecer que “el gobierno colombiano enfrenta problemas estructurales que afectan su capacidad de coordinar el diseño, la implementación y el monitoreo del Plan Nacional de Desarrollo y, por ende, de lograr de manera exitosa los resultados de su política de desarrollo” (OCDE, 2013)<sup>6</sup>. La

5. Para mayor información al respecto, remitirse al Índice Departamental de Competitividad 2014, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario.

6. Traducción Propia.

debilidad en la coordinación es particularmente sentida en una agenda que —como la de competitividad— implica la interacción de múltiples actores de diferente índole —públicos, privados, sector laboral, academia, entre otros— y esfuerzos a diferentes niveles —nacionales y locales—.

Precisamente, con el ánimo de coordinar esta agenda se creó en 2006 el Sistema Nacional de Competitividad —posteriormente llamado Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI)—, con el objetivo de poner en marcha políticas concertadas en materia de competitividad, productividad e innovación, a través de órganos colegiados conformados por diversas instituciones públicas y privadas de los órdenes nacional y regional, tales como la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCEI), el Comité Ejecutivo, los Comités Técnicos Mixtos y las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC)<sup>7</sup>.

Sin embargo, a pesar de que este sistema está siendo mostrado como ejemplo para muchos países<sup>8</sup>, realmente no se le está sacando todo el provecho y está lejos de funcionar como la arquitectura institucional idónea para la coordinación de los múltiples actores y esfuerzos que implica la agenda de competitividad del país. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCEI), autoridad

máxima y cabeza de dicho sistema, no se ha utilizado para ser la instancia en la que se alineen a todos los actores —tanto públicos como privados— bajo una misma partitura respecto a la visión de largo plazo de la competitividad del país<sup>9</sup>, de manera que los roles individuales de los diferentes Ministerios y agencias públicas —al igual que de los privados— apunten todos hacia la consecución de dicha visión colectiva. Esta instancia tampoco ha logrado incentivar el cumplimiento oportuno de las acciones asignadas a sus miembros. Lo anterior debido, en parte, a que la CNCEI no tiene una periodicidad frecuente de reuniones<sup>10</sup> y a que no se ha constituido como instancia para la rendición de cuentas de los diferentes responsables de acciones bajo la agenda de competitividad.

Asimismo, el Comité Ejecutivo del SNCEI no ha logrado llevar a cabo de forma efectiva su función de coordinación y dirección del sistema —entre otras razones— por no contar con el empoderamiento presidencial frente al resto de Ministerios y agencias públicas para exigir el cumplimiento de compromisos bajo la agenda de competitividad y para coordinar la resolución de interpretaciones contrapuestas relativas a esta agenda<sup>11</sup>. Tales restricciones han llevado a que ejercicios de definición y monitoreo de agendas de competitividad no se hayan reflejado en un cumplimiento

de compromisos por parte de los distintos Ministerios y agencias públicas.

Por su parte, la mayoría de las CRC, brazos a nivel departamental del SNCEI, siguen siendo muy débiles institucionalmente y aún no se han convertido en el espacio de articulación de los diferentes actores a nivel local para definir e implementar las agendas de competitividad de los departamentos. Parte de esta debilidad se debe a que —a pesar de esfuerzos recientes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) en materia de cofinanciación de esfuerzos para el fortalecimiento institucional de las CRC y sus agendas— existen problemas estructurales de diseño institucional y falta de incentivos que han llevado a la pérdida de legitimidad y relevancia de muchas de las CRC en el país. En primer lugar, la coordinación de las CRC ha dependido del MinCIT y no de la Presidencia de la República. Lo anterior conlleva dos problemas de arquitectura institucional. Por un lado, al MinCIT no le queda fácil servirle a las CRC como puerta de entrada a las diferentes agencias del nivel nacional, lo cual es problemático en la medida en que muchas veces los cuellos de botella que se presentan a nivel local escapan de la competencia del MinCIT. Por otro lado, el “garrote” que representa la supervisión del MinCIT, a diferencia de Presidencia, no es suficiente para alinear

- 
7. Para más detalle, ver Decreto 1500 de 2012, “por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación”.
  8. Hoy en día existe un caso de estudio en la clase del profesor Michael Porter en la Universidad de Harvard sobre la institucionalidad colombiana para la competitividad.
  9. Bajo el SNCEI y en el marco del Conpes 3527 de 2008 se definió la visión de que al año 2032 Colombia sería “uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado 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”.
  10. La última reunión fue el 13 de agosto de 2014, más de dos años después de la anterior (julio de 2012).
  11. Por ejemplo, en algunos casos, decisiones en el ámbito de política comercial podrían tener efectos sobre la competitividad —o no— de ciertos sectores. El Comité Ejecutivo debería tener la capacidad y el empoderamiento para coordinar la resolución de estos asuntos.



a los actores locales que las conforman, ni para exigir resultados de desempeño por parte de estas CRC.

En segundo lugar, no existen suficientes incentivos desde el nivel nacional para que los actores locales, tanto del sector público como del sector privado, tengan que recurrir a las CRC como vehículos para la definición de proyectos de inversión relacionados con las agendas de competitividad departamentales. Si bien algo se intentó con la Ley reglamentaria del Acto Legislativo que estableció el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) —al incluir a las CRC como potenciales Comités Consultivos de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)—, no fue lo suficientemente vinculante. Ahora bien, vale la pena aclarar que el problema de las CRC no se debe a cómo quedó reglamentado el SGR, ya que, en el momento de su creación, las CRC tenían —y tienen— sentido en un contexto en el que la mayoría de departamentos no contaban con recursos de regalías.

Más allá de los problemas de incentivos institucionales, ha habido falencias en la coordinación desde el nivel nacional de las CRC, bajo el falso dilema de autonomía regional. Es decir, utilizando este

principio como argumento, el nivel nacional se ha inhibido de dar lineamientos más claros, concretos y precisos sobre qué espera de las CRC y cómo pretende que estas logren lo esperado. Lo anterior es aún más crítico si se tiene en cuenta la debilidad institucional de muchos departamentos en la materia y —contrario al discurso anticentralista— su avidez en muchos casos por recibir línea del nivel nacional sobre el tema<sup>12</sup>. Por ejemplo, es increíble que sólo después de muchos años las CRC están volcando su trabajo en torno a sus apuestas productivas a través de, por ejemplo, iniciativas *cluster*, cuando era evidente desde un inicio que —dada su naturaleza local— esta debía ser una parte sustancial de sus agendas<sup>13</sup>. Más aún, si el trabajo de las CRC se hubiera enfocado sobre las apuestas productivas de los departamentos, se habría garantizado —como mínimo— la participación del sector privado representante de la apuesta subyacente, logrando así victorias tempranas y la construcción de legitimidad para las comisiones. Esta debilidad en la coordinación también se ha evidenciado en la falta de una interlocución más sólida y permanente entre el nivel nacional del SNCEl con el nivel local.

Por otro lado, la coordinación por parte de las CRC de los diferentes espacios o foros locales relacionados con las agendas de competitividad de los departamentos sigue siendo un gran desafío. A pesar de que el artículo 33 de la Ley 1450 de 2011 les daba a las CRC el rol de coordinadoras y articuladoras de otras instancias regionales relevantes para la competitividad local<sup>14</sup>, lo cierto es que las CRC han tenido dificultades en desarrollar dicha articulación de manera efectiva. De acuerdo con Confecámaras, son relativamente pocas las CRC que han logrado dialogar y compaginar en algún grado sus agendas con iniciativas de otras instancias del nivel local<sup>15</sup>.

Estos problemas en los arreglos institucionales para la coordinación han llevado a que muchas acciones dentro de la agenda de competitividad, particularmente aquellas que son intensivas en materia de coordinación, se hayan visto afectadas en su implementación. Un ejemplo de esto es la agenda de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel). La existencia de varios sistemas para abordar el tema —el SNCEl aunado al Sistema Nacional de CTel—, sumada a la falta de una Política de Desarrollo Productivo<sup>16</sup> que integre una agenda de CTel para el país (ver documento de

12. Si bien el MinCIT —con el acompañamiento de Confecámaras— ha ejercido la coordinación de las CRC, desde el punto de vista del CPC los lineamientos que se han dado a las comisiones han sido generales, han correspondido a “listas de mercado” sobre el alcance de su trabajo y no han tenido en cuenta las diferencias en las capacidades institucionales de los departamentos.
13. Más aún, si bien el Programa Rutas Competitivas de Innpulsa ha redundado en el desarrollo de múltiples iniciativas de *cluster* en varios departamentos del país, muchas de estas iniciativas no se están realizando en el marco de las agendas de las CRC.
14. El artículo 33 de la Ley 1450 de 2011 establece que: “Las Comisiones Regionales de Competitividad coordinarán y articularán al interior de cada departamento la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad; de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.
15. Ver <http://www.slideshare.net/fullscreen/webmasterconfecamaras/encuentro-nacional-de-comisiones-regionales-de-competitividad/24>.
16. Entendida como una política industrial moderna que apunte a incrementar la sofisticación y la diversificación del aparato productivo del país. Entre los esfuerzos que está haciendo el país en esta materia —a pesar de la ausencia de una política articuladora— se destacan el Programa de Transformación Productiva (PTP) y el Programa Rutas Competitivas, ambos liderados por Bancóldex, y los programas de fortalecimiento de *clusters* adelantados por diferentes Cámaras de Comercio.

Política de Desarrollo Productivo)<sup>17</sup> y al hecho de que la oferta institucional en materia de CTel se encuentra desperdiciada entre varios Ministerios y agencias públicas (ver capítulo de CTel), ha llevado a que las diferentes entidades aún definen sus prioridades de inversión por separado, cuenten con bases de datos de beneficiarios independientes y sean evaluadas de forma separada de acuerdo con la magnitud de los recursos ejecutados y el conteo de sus beneficiarios, y no por el impacto de estos esfuerzos. Dicha falta de articulación no sólo ha generado duplicidad de esfuerzos, sino que ha llevado a la dispersión de recursos e iniciativas existentes, lo que disminuye su posible impacto en la competitividad del país.

Un segundo ejemplo es el de la agenda de infraestructura. Hasta hace poco las entidades encargadas de los grandes proyectos de infraestructura no se encontraban articuladas con las instituciones a cargo de licencias ambientales, consultas previas, expropiaciones o servicios públicos, lo cual se traducía en una más lenta y difícil implementación de la agenda de infraestructura del país. Como resultado de la falta de articulación, el Gobierno tuvo que crear la Comisión Intersectorial de Infraestructura (Decreto 2306 de 2012), cuyo propósito principal es coordinar a todas las entidades relacionadas con el sector de infraestructura, de manera que pudiera facilitar la ejecución eficiente de estos proyectos.

Un tercer ejemplo es el de la Política de Gestión del Recurso Humano (Con-

pes 3670 de 2010), acción que estaba incluida en la Agenda Nacional de Competitividad de 2012, bajo la cual se pretende establecer un Sistema y un Marco Nacional de Cualificaciones, apuntando a mejorar la pertinencia en la formación de capital humano en el país. En esta política han trabajado los Ministerios de Trabajo (Mintrabajo); Educación (Mineducación), y Comercio, Industria y Turismo (MinCIT); el Sena; el Departamento Administrativo de la Función Pública, y el sector privado (representado por el Consejo Privado de Competitividad [CPC]) (ver capítulo de Educación). De nuevo, a pesar de que por la multiplicidad de actores esta acción encajaría perfectamente en lo que debería ser tarea de un Comité Técnico Mixto en el marco del SNCel, la capacidad de coordinación del SNCel ha brillado por su ausencia, lo que ha redundado en avances insatisfactorios en la implementación de esta política (Hennessey, Fernando, 2013).

Todos estos ejemplos y muchos más, a su vez, repercuten en el día a día del sector empresarial colombiano, para el cual la falta de coordinación del Gobierno al momento de implementar acciones en materia de competitividad es totalmente evidente. Por ejemplo, en una encuesta realizada por el CPC a través de diferentes gremios y asociaciones empresariales, 40% de los empresarios encuestados identificó la falta de coordinación dentro del Gobierno como uno de los factores que más obstaculizan la realización de trámites frente al Estado en Colombia.

## CAPITAL HUMANO EN EL SERVICIO PÚBLICO

Parte de los problemas de eficiencia del Estado se debe a la debilidad en el capital humano que entra a la “función de producción” del sector público en Colombia. Precisamente, la OCDE ha identificado que las mejoras del recurso humano para el servicio público constituyen un elemento esencial de las reformas públicas dirigidas al mejoramiento del buen gobierno y, por ende, son un elemento fundamental para que el sector público pueda desempeñar su papel en el desarrollo económico y social de un país. A pesar de que dicha organización ha reconocido que Colombia ha tenido avances importantes en esta materia –tales como la creación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP)<sup>18</sup> y la Ley 909 de 2004, que estableció principios robustos para la regulación del empleo público en Colombia–, también ha sugerido que la puesta en práctica de dicha ley ha resultado difícil y no ha logrado los resultados esperados. Esto se pone de presente en una encuesta hecha por la OCDE a altos funcionarios públicos colombianos, en la que la mayoría de entrevistados identificó como uno de sus mayores retos la contratación oportuna de funcionarios con competencias necesarias para un cargo determinado (OCDE, 2013).

Las oportunidades de mejora del país en esta materia también se evidencian en el Indicador del Cumplimiento Normativo del Proceso de Talento Humano<sup>19</sup>, el cual

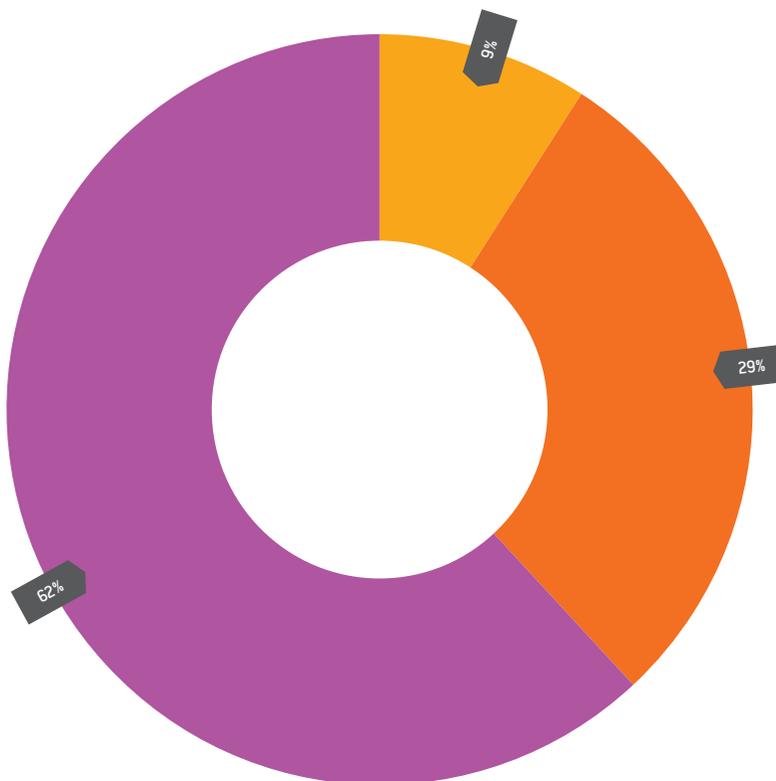
17. Consejo Privado de Competitividad [2014].

18. El SIGEP es el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público y su función fundamental es suministrar la información necesaria para la formulación de políticas de organización institucional y recursos humanos.

19. Este indicador es elaborado por la Procuraduría General de la Nación a través de la herramienta de fortalecimiento para la Acción Preventiva (INTEGRA). Se encuentra relacionado con el conocimiento que tiene una entidad de sus empleos, funciones, competencias, formación y capacitación, necesidades de bienestar y estímulos, evaluación del desempeño y administración del personal a su servicio. En otras palabras, permite identificar si la entidad conoce las características y necesidades del empleo público que requiere para el cumplimiento de su misión y sus objetivos.

ÚNICAMENTE 9% DE LAS ENTIDADES CUMPLE EN SU TOTALIDAD LA NORMATIVA DEL PROCESO DE TALENTO HUMANO

**Gráfico 4.** Entidades públicas que cumplen la normativa del proceso de talento humano.



**Fuente:** Integra (2013), Procuraduría General de la Nación.

señala que únicamente 9,1% de las entidades públicas evaluadas cumple con dicha normativa y que la mayoría ni siquiera gestiona o reporta dicha información (Gráfico 4)<sup>20</sup>. Esta situación se agrava en áreas clave para la competitividad del país, tales como las de Justicia y Educación, donde el no reporte de información es aún más elevado (Gráfico 5). A nivel subnacional resulta preocupante observar que ciertos departamentos del país (Sucre, La Guajira, Guainía, Córdoba, Vaupés, Putumayo, Vichada, Amazonas y Chocó) cuentan con

una muy baja probabilidad de cumplir la normatividad del talento humano (entre 5% y 8%) y que incluso departamentos más desarrollados (Cundinamarca, Caldas, Quindío, Valle del Cauca, Risaralda, Boyacá, Santander y Huila) únicamente cuentan con una probabilidad entre 14% y 18% de cumplir tal normatividad (Integra, 2013)<sup>21</sup>.

Ahora bien, no es suficiente mejorar la implementación de la regulación del empleo público, sino que es necesario robustecer la calidad de los servidores públicos, enfocándose en su formación, recluta-

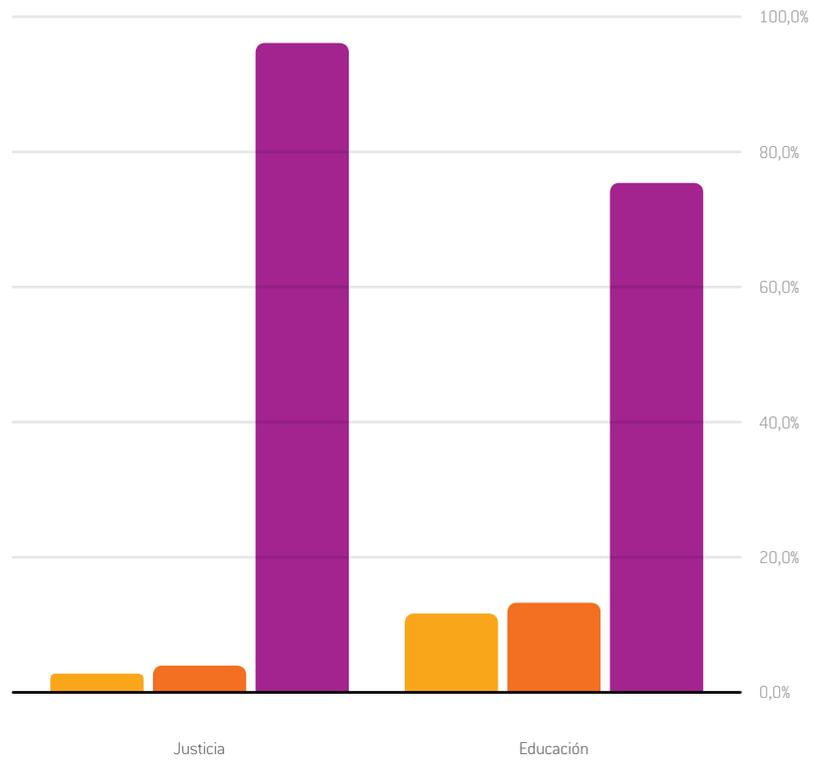
miento y evaluación. Respecto a la formación de los servidores públicos, diferentes estudios han sugerido que existe una importante correlación entre una fuerza de trabajo más educada en la administración pública y una mayor eficiencia del Estado<sup>22</sup> (Arezki et.al, 2012). En el caso de Colombia, el nivel educativo de los funcionarios medios y altos es relativamente bajo, en la medida en que para todas las ramas del poder, menos del 5% de los funcionarios públicos cuenta con estudios completos de maestría o doctorado (Gráfico 6)<sup>23</sup>.

20. Sin embargo, vale la pena mencionar que las entidades tienen un cumplimiento alto en el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), pero su bajo desempeño en la normativa de talento humano se debe, entre otras cosas, a dificultades en la implementación de Gobierno en Línea.
21. Es importante destacar que algunas de las entidades que incumplen esta normatividad se encuentran en proceso de cumplirla.
22. Estos estudios han encontrado una correlación estadística positiva y robusta entre los logros educativos de los servidores públicos y los ingresos fiscales sobre PIB, la gestión de las finanzas públicas y la calidad de la burocracia, así como una correlación estadística negativa y robusta entre los logros educativos de los servidores públicos y corrupción.
23. Si bien el bajo número de funcionarios con maestría o doctorado está en línea con los requisitos que se exigen para desempeñarse en el sector público, sería conveniente considerar elevar estos estándares.



MÁS DE 96% DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR JUSTICIA NO REPORTA EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DEL PROCESO DEL TALENTO HUMANO. PARA EL CASO DE EDUCACIÓN EL 75% NO REPORTA

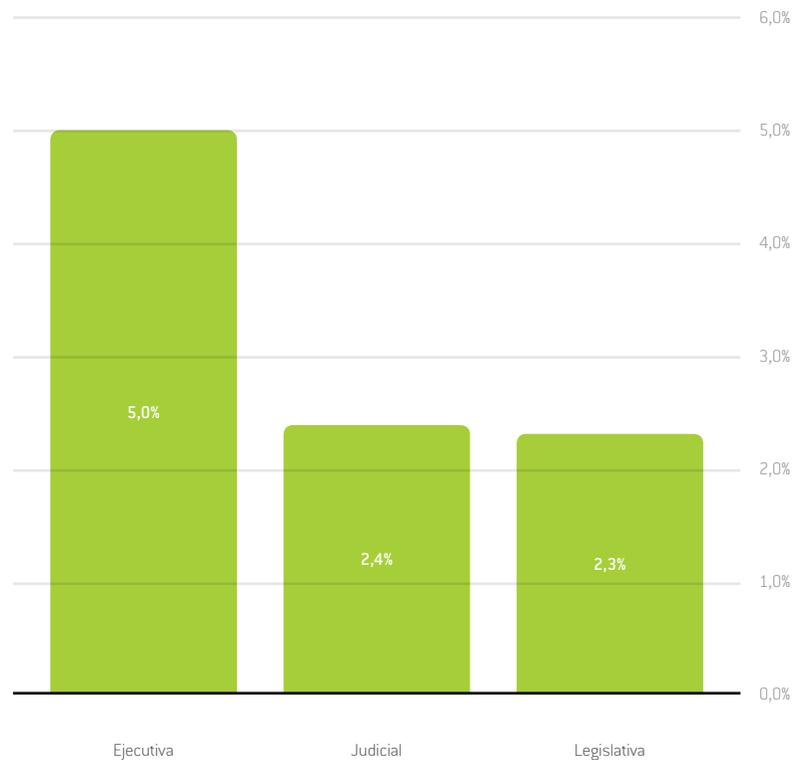
**Gráfico 5.** Cumplimiento normativo del proceso de talento humano en el sector justicia y educación.



Fuente: Integra (2013), Procuraduría General de la Nación.

PARA TODAS LAS RAMAS DEL PODER, MENOS DE 5% DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS CUENTA CON ESTUDIOS COMPLETOS DE MAESTRÍA O DOCTORADO

**Gráfico 6.** Funcionarios públicos con maestría o doctorado.



Fuente: SIGEP (2014).



Los retos en formación se evidencian también en los bajos niveles relativos de bilingüismo de los servidores públicos. Del total de empleados de la rama ejecutiva, 36% reporta hablar un segundo idioma, siendo el inglés dicho segundo idioma, con 31,1%. Estos números que en apariencia podrían parecer bajos para un país que está profundizando su nivel de internacionalización, sobreestiman la capacidad de interlocución en un segundo idioma de los funcionarios públicos ya que no provienen de una verdadera evaluación de competencias<sup>24</sup>. Estos bajos niveles de bilingüismo se constituyen en un impedimento para la evaluación y la adopción de buenas prácticas internacionales, para la negociación de cooperaciones con otros países y para la interacción con pares internacionales (SIGEP, 2014).

En relación con el reclutamiento de servidores públicos, la OCDE ha identificado la importancia de contar con un sistema que se base en las competencias de los candidatos, sea justo, transparente y flexible, ya que esto permite una mayor coincidencia entre los requerimientos de un cargo y las habilidades de quien lo ocupa (OCDE, 2014a). A pesar de que Colombia dirige sus esfuerzos hacia tal objetivo —por ejemplo, a través del CONPES 3674 de 2010, el cual da los lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano a través de un Sistema Nacional de Cualificaciones, y la promoción de igualdad de oportunidades de las mujeres en el servicio público—,

los avances siguen siendo lentos y tímidos<sup>25</sup>. Más aún, el país sigue utilizando múltiples mecanismos de empleo, tales como los empleos provisionales, temporales, supernumerarios y de contratistas<sup>26</sup>, que dificultan una vinculación meritocrática y capaz de generar *accountability* por parte de los servidores públicos. Tal situación se debe a que, por ejemplo, las contrataciones provisionales son llevadas a cabo por medio de convocatorias pequeñas y privadas que imposibilitan la participación de candidatos que podrían ser más apropiados para los cargos. Así mismo, se debe a que la inseguridad laboral propia de los empleos provisionales desincentiva el buen desempeño de los trabajadores, por cuanto reduce la posibilidad de que un trabajo de calidad y eficiente dé lugar a un ascenso o promoción.

Cerca del 40% del total de funcionarios registrados en el SIGEP corresponde a contratistas<sup>27</sup>. Incluso existen Ministerios donde más del 50% de las posiciones son ocupadas de esta manera (OCDE, 2013). Dicha situación también se refleja en el nivel local, donde —por ejemplo— 33% de las posiciones públicas en el distrito de Bogotá son ocupadas ya sea por empleados provisionales o por contratistas (OCDE, 2013). Tal es la magnitud del empleo provisional en el servicio público colombiano, que la Comisión del Servicio Civil reportó que, a pesar de que para el primer trimestre de 2014 se estaban adelantando 13 convocatorias públicas para proveer más de 30.000 va-

cantes, sólo en ese trimestre se autorizaron 5.865 solicitudes para la provisión transitoria de empleos, frente a 3.114 del año anterior para el mismo período (Comisión Nacional del Servicio Civil, 2014).

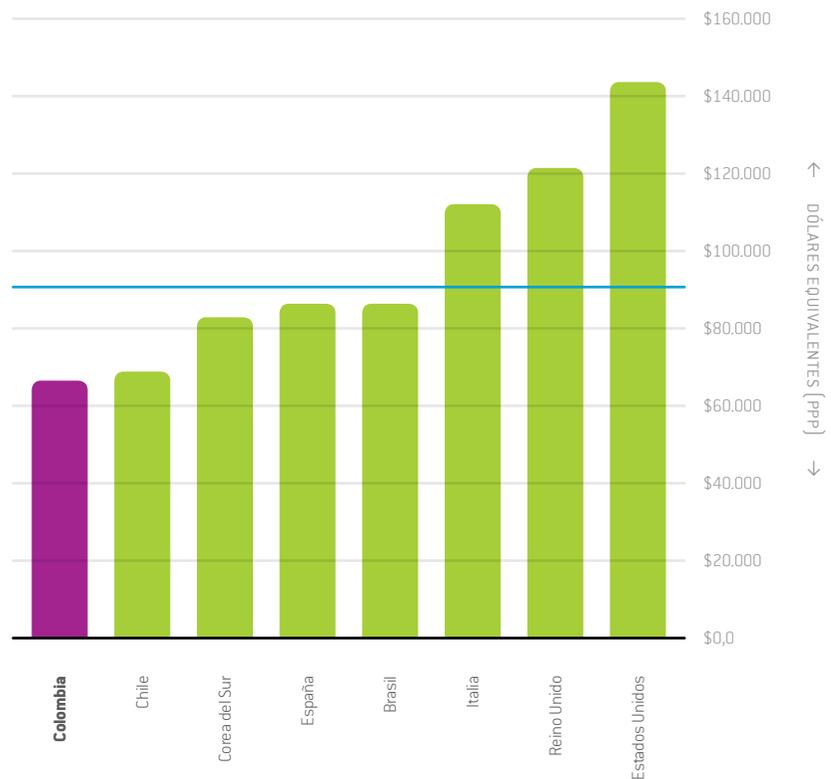
A estas debilidades en materia de reclutamiento se suman los bajos salarios que ganan los servidores públicos en el país, lo cual disminuye los incentivos para que el mejor recurso humano de Colombia decida trabajar con el Estado. En particular, el salario promedio anual de un funcionario público de nivel directivo en Colombia es menor que en otros países de referencia como Chile y Corea del Sur. Más aún, el salario público colombiano es menos de la mitad del salario promedio anual que reciben los directivos en el sector público en Estados Unidos (Gráfico 7).

En cuanto a la evaluación de los servidores públicos, la OCDE ha establecido que Colombia aún debe trabajar en adoptar la cultura de la gestión del desempeño y ha sugerido que podría existir una sobrevaloración en las evaluaciones de desempeño en el país. En relación con el bajo nivel de evaluación, el Índice de Transparencia Nacional 2008-2009 (ITN 2008-2009), calculado por Transparencia por Colombia, indica que 49 de las 158 entidades revisadas por dicho índice no evalúan a sus funcionarios de libre nombramiento y remoción, que 56% de las entidades que evalúan lo hace pero no al ciento por ciento de sus funcionarios y que 21% evalúa a menos del 90% de los empleados de carrera administrativa. En relación con la

- 
24. En particular, teniendo en cuenta que únicamente el 7% de los bachilleres en Colombia presenta una prueba satisfactoria de inglés en la prueba Saber 11.
25. Por ejemplo, en el caso del Conpes 3674, luego de cuatro años de expedición, su implementación ha sido marginal (para más detalles, ver capítulo de Educación).
26. Es importante aclarar que los nombramientos en provisionalidad corresponden a una figura que permite la ley mientras se surten los contratos de mérito. En este sentido, los empleados provisionales tienen una relación laboral directa con el Estado. Por su parte, los contratistas actúan de manera independiente y no tienen un vínculo laboral directo con el Estado.
27. Dado que el SIGEP se encuentra en período de construcción, aún no cuenta con información para todas las entidades nacionales y territoriales.

## EL SALARIO PROMEDIO DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO DE NIVEL DIRECTIVO EN COLOMBIA ES MENOR QUE EN OTROS PAÍSES DE REFERENCIA

**Gráfico 7.** Salario promedio anual de los directivos en el sector público, 2011\*.



**Nota:** \* Los datos de Colombia corresponden al promedio de la remuneración total de funcionarios de planta reportados en el SIGEP. Dichos datos se ajustaron utilizando PPP 2011. **Fuente:** OCDE y SIGEP. Cálculos Consejo Privado de Competitividad.

sobrevaloración, directores de entidades públicas entrevistados por la OCDE manifestaron que las altas calificaciones de los servidores públicos no corresponden con su desempeño real y que el sector público hace uso limitado de su facultad para despedir servidores públicos por bajo rendimiento (OCDE, 2013).

Además de los problemas de capital humano planteados anteriormente, los servidores públicos en Colombia se vienen enfrentando a una serie de situaciones que no sólo ahuyentan al mejor capital humano del servicio público, sino que inhiben su efectiva actuación. En particular, la proliferación de investigaciones disciplinarias y penales contra servidores públicos se ha convertido en un desincentivo tanto para vincularse al sector público como para asumir una posición proactiva y propositiva en

el ejercicio de las funciones públicas. Por ejemplo, en Colombia se inician investigaciones disciplinarias a servidores públicos por retrasos mínimos en la contestación de derechos de petición que no se encuentran relacionados con derechos fundamentales (los cuales podrían ser capturados vía evaluación de desempeño). Incluso se han impuesto condenas equivalentes a las de homicidio culposo o preterintencional (sin agravaciones) en casos meramente técnicos, en los que no se ha demostrado apropiación de recursos públicos y donde el funcionario sancionado no ha tenido injerencia directa en la decisión que dio lugar a la sanción. En efecto, se observa que el número de destituciones y suspensiones de funcionarios públicos ha aumentado en los últimos cuatro años, a pesar de que existe otro tipo de sanciones disciplinarias me-

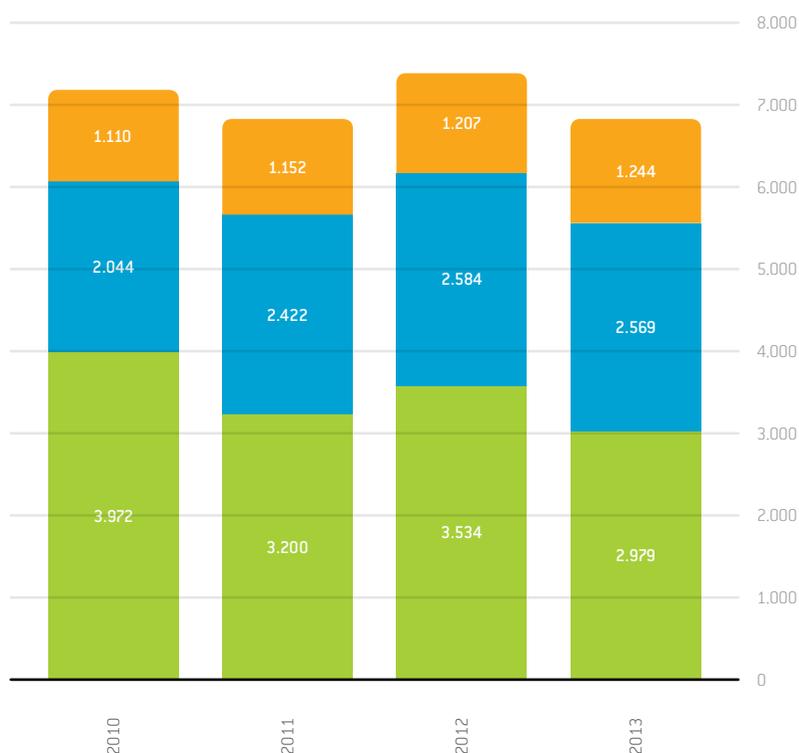
nos severas, que podrían ser puestas en práctica para casos específicos, sin dejar de castigar al funcionario en casos de irregularidades en su servicio (Gráfico 8).

Un último desincentivo para atraer al mejor capital humano hacia la función pública en Colombia se desprende del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), el cual prohíbe a quienes dejan su labor como funcionarios públicos ejercer la misma actividad en el sector privado durante los dos años posteriores a su experiencia en el sector público. Si bien se entiende el objetivo de la medida, no parecería ser el mecanismo más eficiente para evitar conflictos de interés. Resulta siendo más bien un desincentivo importante para buenos profesionales del sector privado que podrían considerar prestar su servicio en el sector público y luego regresar a sus actividades privadas.



## EL NÚMERO DE DESTITUCIONES Y SUSPENSIONES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS HA AUMENTADO EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS

**Gráfico 8.** Sanciones disciplinarias por tipo, 2013.



Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2013.

## INTERACCIÓN ENTRE EL EMPRESARIADO Y EL SECTOR PÚBLICO

Finalmente, la simplificación y la aceleración de trámites frente al Estado reducen los costos de transacción del sector productivo nacional y, por ende, contribuyen a la competitividad del país. Tal como afirma Sunstein (2013), “los gobiernos pueden ser mucho mejores, y hacer más bien, si hacen la vida de los ciudadanos fácil y se deshacen de complejidades innecesarias”. A pesar de los grandes esfuerzos realizados por el Estado colombiano para mejorar la agilidad y la simplicidad con la que presta sus servicios al ciudadano, dentro de los que se incluye el Decreto 019 de 2012 (Ley Anti-trámites) y el Programa de Gobierno en Línea, la “Burocracia Gubernamental Ineficiente” es percibida –de acuerdo con la en-

cuesta a empresarios del Foro Económico Mundial– como el tercer factor más problemático para hacer negocios en el país. Esta posición la ha ocupado de manera consistente en los últimos años, superando incluso temas como las tarifas tributarias, la regulación laboral, la falta de pertinencia en la educación para el trabajo, la capacidad para innovar, entre otros (Gráfico 9). Tal percepción se manifiesta también en el Indicador de “Realización de Procedimientos Administrativos sin Retrasos Injustificados” del *World Justice Project*, en el que Colombia es superado por el promedio de Latinoamérica y por todos los países de referencia, salvo por Brasil (Gráfico 10).

Estas percepciones se manifiestan no sólo en los indicadores globales, sino en las opiniones diarias del sector empresarial. Por ejemplo, empresas encuestadas por el CPC identificaron como principales obstáculos

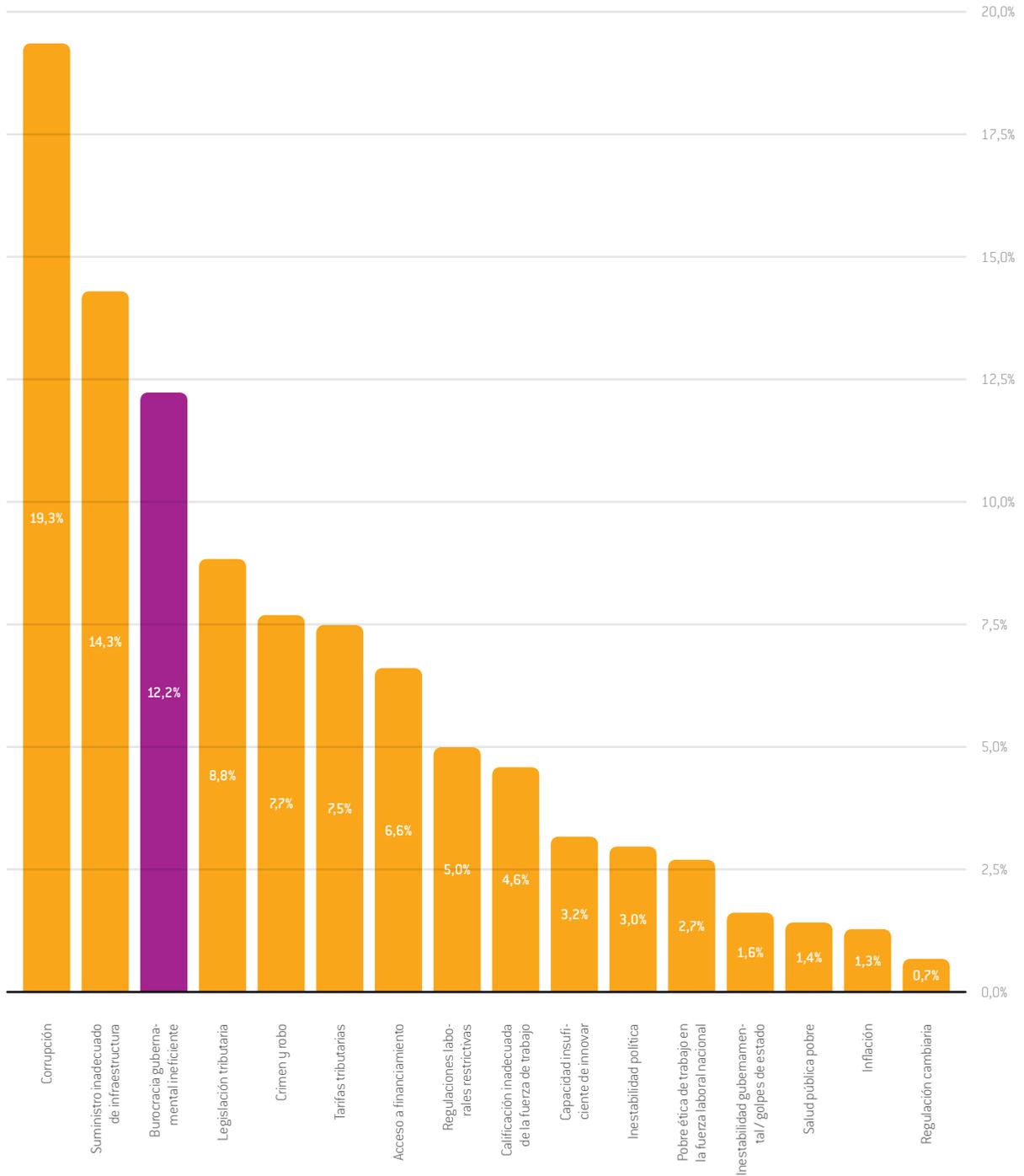
para la realización de trámites frente al Estado: demoras injustificadas, complejidad, falta de claridad y exceso de requisitos, así como la falta de coordinación y unidad de criterio por parte del sector público nacional. Es más, 57% de las respuestas coincidió en que estas situaciones afectan significativamente su productividad y sólo 13,3% de los encuestados manifestó que las reformas efectuadas hasta el momento por el Estado colombiano han mejorado significativamente la prestación de los servicios del Estado a la población general.

Detrás de estas percepciones está el hecho de que, a pesar de los avances en la implementación de diferentes mecanismos de mejora normativa, el país aún no cuenta con una política de gobierno que soporte la calidad regulatoria (OCDE, 2014). En particular, Colombia no cuenta con una herramienta de evaluación de



## DE ACUERDO CON EL FORO ECONÓMICO MUNDIAL, LA BUROCRACIA GUBERNAMENTAL INEFICIENTE ES EL TERCER FACTOR MÁS PROBLEMÁTICO PARA HACER NEGOCIOS EN COLOMBIA

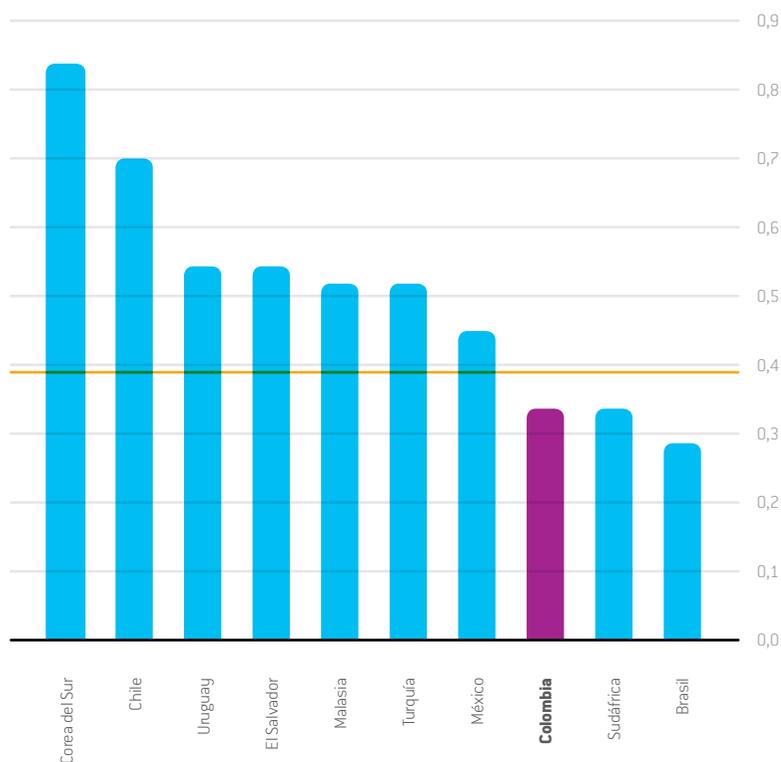
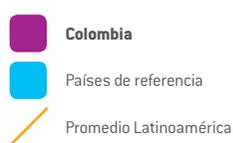
Gráfico 9. Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia, 2014.



Fuente: WEF (2014).

COLOMBIA ES SUPERADA  
POR VARIOS PAÍSES DE  
REFERENCIA Y POR EL PROMEDIO  
LATINOAMERICANO EN LA  
REALIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS SIN  
RETRASOS INJUSTIFICADOS

**Gráfico 10.** Realización de procedimientos administrativos sin retrasos injustificados, 2014 [de 0 a 1, donde 1 es el mejor puntaje].



**Fuente:** World Justice Project. WJP Rule of Law Index, 2014.

impacto de regulación *ex ante* que permita realizar un análisis costo-beneficio de nuevas regulaciones, la cual ha tenido resultados muy favorables para la creación de política regulatoria costo-eficiente en varios países. Dicha herramienta resulta vital para la interacción entre el sector productivo y el sector público, pues a partir de ella se puede determinar el costo para el sector productivo de una nueva regulación y, por lo tanto, evitar la creación de nuevas regulaciones redundantes e innecesarias (OCDE, 2014).

Un ejemplo puntual de regulación que dificulta el actuar del sector privado y termina teniendo consecuencias negativas para la competitividad del país es

la relacionada con el proceso de consultas previas. Si bien el objetivo de esta regulación es loable —al buscar proteger los derechos de los grupos étnicos y comunidades ancestrales ante diferentes proyectos de explotación minera o de infraestructura—, la falta de mejor diseño y los costos que conlleva la han convertido en un trámite engorroso que genera retrasos injustificados en proyectos fundamentales para la productividad del país<sup>28</sup>.

## RECOMENDACIONES

Para lograr que los múltiples esfuerzos que viene realizando Colombia para mejorar su competitividad tengan un mayor

impacto en la realidad nacional, se hace necesario abordar la restricción vinculante en que se están convirtiendo los problemas de eficiencia del Estado. A continuación se presentan algunas recomendaciones para lograr dicho objetivo, las cuales se concentran en el mejoramiento de la capacidad de coordinación del Estado para desarrollar la agenda de competitividad del país, el fortalecimiento de la calidad del capital humano en el sector público colombiano y la simplificación de la interacción entre el sector privado y el sector público.

Como se dejó claro en la introducción, es evidente que el tema de eficiencia va mucho más allá de los anteriores

**28.** El capítulo de Infraestructura, Transporte y Logística del presente Informe aborda el tema en mayor detalle y plantea una serie de recomendaciones sobre el tema.

elementos, por lo que el mejoramiento de la eficiencia del Estado colombiano para la competitividad dependerá en gran medida del establecimiento de una política integral capaz de alinear el compromiso, el poder de decisión y los incentivos hacia dicho objetivo [Millennium Project, 2005]. Sin embargo, los elementos planteados a continuación son un buen comienzo para abrir la discusión y para abordar temas neurálgicos que podrían llegar a tener efectos importantes en el avance de Colombia en los indicadores internacionales de competitividad.

## COORDINACIÓN

La definición de estrategias para el mejoramiento de la coordinación institucional es una tarea altamente compleja, en especial porque depende de múltiples factores, tales como los esquemas de coordinación vigentes, los diferentes tipos de entidad y jerarquías dentro de las mismas, la articulación vertical y horizontal interna y externa, entre otros [Lægreid et.al, 2013]. Sin embargo, la literatura en la materia ha encontrado una correlación entre el nivel de las reformas adoptadas en pro de la coordinación y la calidad efectiva de la misma, por lo que es importante que el Estado colombiano diseñe un engranaje de instrumentos de coordinación capaces de dar cuenta de dichas complejidades, en particular para lo que respecta a la coordinación de su agenda de competitividad.

Respecto a la coordinación del SNCEL, es de fundamental importancia robustecer la institucionalidad y la capacidad de

gestión del sistema, fortaleciendo sus mecanismos de liderazgo y su trabajo intersectorial. En cuanto al fortalecimiento del nivel nacional del SNCEL, el CPC propone, en primer lugar, incrementar la periodicidad de las reuniones de la CNCel a una reunión semestral, con el fin de aumentar el liderazgo del presidente de la República sobre el tema, teniendo en cuenta que en los países en que este tipo de arquitecturas institucionales han funcionado es porque el presidente (o su equivalente) ha estado al frente del tema. Además de esto, se sugiere que con cierta periodicidad se lleve al consejo de ministros el seguimiento a la Agenda de Competitividad, lo que genera un mayor *accountability* de los diferentes Ministerios y agencias públicas con responsabilidades específicas en dicha agenda. En segundo lugar, se recomienda que la CNCel se utilice como el espacio para alinear a todos los actores –tanto públicos como privados– frente a la visión de largo plazo del país en materia de competitividad, de manera que cada uno de ellos tenga claro su papel frente al cumplimiento de dicho objetivo. Con este alineamiento se debe eliminar la posibilidad de que Ministerios u otras agencias públicas planteen agendas que puedan ir en contra de los objetivos de competitividad del país. En tercer lugar, es fundamental que el espacio de la CNCel se utilice, en parte, para hacerle seguimiento permanente a las acciones bajo la agenda de competitividad a cargo de los diferentes Ministerios y agencias públicas y que complementen este seguimiento con indicadores basados en datos duros que permitan evaluar

si las acciones de esta agenda están teniendo alguna incidencia sobre dichos indicadores; en lugar de limitarse a criterios como dinero invertido, labores de contacto y coordinación realizadas, consultorías contratadas o cargos o instituciones creados.

Por otro lado, se propone que el presidente de la República empodere al Comité Ejecutivo frente al resto de Ministerios y agencias públicas, al dar obligatoriedad a sus decisiones frente a las demás entidades y capacidad de exigirles el cumplimiento de sus compromisos bajo la agenda de competitividad del país. En esta misma línea, se le debe dar al Comité Ejecutivo capacidad para coordinar la resolución de situaciones en las cuales surjan disyuntivas entre diferentes Ministerios y agencias públicas relativas a dicha agenda. Valdría la pena evaluar la posibilidad de formalizar las funciones de quien coordine desde la Presidencia el SNCEL, de manera que se fortalezca su figura y su equipo para que no dependan de los cambios de Gobierno<sup>29</sup>. Finalmente, se recomienda que el Comité Ejecutivo le haga seguimiento a los aspectos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que estén relacionados con la Agenda Nacional de Competitividad, de manera que pueda monitorear y evaluar la ejecución de las estrategias planteadas en dicho plan que tengan incidencia directa en la competitividad. Complementario a esto, el Comité Ejecutivo podría utilizar el Informe Nacional de Competitividad del CPC como insumo importante para nutrir esta agenda de nuevos elementos.

29. Hasta ahora esta figura se ha desarrollado a través de diferentes Altas Consejerías, como han sido la Alta Consejería para la Competitividad, la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, la Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada y la Alta Consejería para la Competitividad y Proyectos Especiales.



En cuanto al fortalecimiento del nivel subnacional del SNCel, se sugiere transferir la interlocución directa con las CRC del MinCIT a la Presidencia de la República —a través de la oficina del alto consejero para la Competitividad—, haciendo los ajustes respectivos para que esta última pueda exigir rendición de cuentas a las CRC y a los actores que las conforman. Una vez realizado esto, desde la Presidencia se debe emitir una directriz clara a todos los Ministerios y agencias públicas del nivel nacional sobre la obligatoriedad de utilizar las CRC en el momento de aterrizar a nivel local sus diferentes programas e iniciativas. Adicionalmente, se recomienda establecer papeles, procedimientos y canales de comunicación formales entre el nivel nacional y el local del SNCel, los cuales pueden incluir —entre otros— el nombramiento de un representante de dichas CRC ante el Comité Ejecutivo del SNCel. Además, se debe fortalecer el esquema de incentivos para que los actores locales se vean conminados a recurrir a las CRC como vehículos para la definición de los proyectos de inversión relacionados a las agendas de competitividad departamentales. En este sentido, se sugiere implementar un esquema de contrapartidas del nivel nacional —tal como el que se plantea en el capítulo de CTel de este Informe— sólo si los proyectos han sido presentados por las CRC.

Para fortalecer las capacidades institucionales de las CRC en el diseño y la implementación de agendas de competitividad, se recomienda que el DNP diseñe e implemente un programa para tal

fin, que tenga en cuenta la heterogeneidad en las capacidades institucionales de los departamentos. Este fortalecimiento debe ir acompañado por la creación, por parte de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública de DNP, de un sistema de estadísticas territoriales completas y comparables<sup>30</sup> que permita monitorear el desempeño de los departamentos y sus CRC en materia de competitividad (OCDE, 2014c). En particular, este seguimiento debería ser no sólo a la gestión de las CRC, sino también a su capacidad de incidir en la formulación de políticas públicas y de participar en los planes de inversión pública aprobados por los municipios y departamentos.

Como ha venido insistiendo el CPC durante más de cuatro años, dada su naturaleza local, las CRC deberían enfocar buena parte de sus esfuerzos sobre las apuestas productivas de los departamentos y organizar su trabajo en torno a ellas. Para ello, se debe orientar a las CRC para que construyan un inventario de ventajas competitivas y activos económicos de sus departamentos que permita dar prioridad a los bienes públicos, políticas y acciones requeridos para potencializar sus ventajas particulares<sup>31</sup>. Es decir, se debe guiar a las CRC para que las agendas de competitividad departamentales respondan verdaderamente a una “estrategia de especialización inteligente” (ver capítulo de CTel y documento de Política de Desarrollo Productivo), bajo un enfoque *bottom-up* que debería servir para la construcción, la implementación y el seguimiento del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (OCDE, 2014c).

Por otro lado, es necesario mejorar la coordinación para la implementación de varias políticas y programas de la agenda de competitividad, en particular aquellas que son más intensivas en materia de articulación. Para ello, el Gobierno debe aprovechar en mayor medida la posibilidad que le ofrece el SNCel de crear Comités Técnicos Mixtos (CTM) para abordar temáticas puntuales que requieren de la articulación de múltiples actores —tanto públicos como privados. Por ejemplo, las Políticas de Desarrollo Productivo (incluyendo el tema de CTel) y de Gestión del Recurso Humano, mencionadas en el diagnóstico, perfectamente podrían ser susceptibles de ser coordinadas vía CTM, con la participación de las cabezas de las entidades relevantes. En general, este tipo de políticas involucran la participación de varios Ministerios y agencias públicas del mismo nivel, lo cual difumina su *accountability*. Por lo tanto, es clave definir en el marco de estos CTM la responsabilidad del liderazgo de estas políticas o programas. En muchas ocasiones, dada la naturaleza de estas políticas, esta responsabilidad deberá recaer en cabeza del alto consejero para la Competitividad.

Finalmente, es clave que el sector privado también haga esfuerzos por su lado para fortalecer la capacidad de coordinación del SNCel. En este sentido, es fundamental que todos los gremios del país y representantes del sector privado se fijen el firme propósito de utilizar las instancias de los niveles nacional y local del SNCel —e.g. CTM y CRC— como los espacios naturales para la articulación de los diferentes actores públicos y privados en torno a

30. Para estos efectos se podría utilizar como punto de partida el Índice Departamental de Competitividad elaborado por el CPC y la Universidad del Rosario, construyendo y adicionando variables aún faltantes y fundamentales para la competitividad.

31. Para más información, ver el caso de LEADER en la UE (OCDE, 2014c).

la agenda de competitividad. Para ello, por ejemplo, es importante garantizar la participación en las CRC de empresarios del más alto nivel y sus representantes. En particular, el CPC hace un llamado especial a todos los actores públicos y privados para trabajar en una única agenda de competitividad —no puede haber más— donde se articulen y se consoliden los esfuerzos de los distintos actores.

### CAPITAL HUMANO

Con el fin de atraer capital humano de mayor calidad al sector público, se recomienda que la Presidencia de la República, con el apoyo del DAFP, diseñe e implemente un programa para atraer profesionales sobresalientes a cargos medios-altos en el sector público, tal como lo han hecho países como Canadá, Inglaterra y Singapur<sup>32</sup>. Dicho programa se debe trazar como objetivos principales i) mejorar la planeación laboral del sector público en Colombia, al exigirles a las entidades públicas un análisis juicioso y previo de sus vacantes futuras para cargos medios-altos; ii) centralizar la información de las convocatorias abiertas para cargos medios-altos de las diferentes entidades públicas, para corregir las fallas de información que dificultan que profesionales sobresalientes conozcan y apliquen a dichas convocatorias; y iii) aumentar el estatus, el mérito y la transparencia de las personas que ocupen cargos medios-altos en el sector público, al exigir altas cualificaciones a los aplicantes y al hacerles un seguimiento permanente a sus seleccionados.

Adicionalmente, es necesario que dicho programa incorpore un sistema de incentivos atractivo, dentro del cual se podrían encontrar remuneraciones y beneficios competitivos frente al sector privado, tutores reconocidos en el sector público para guiar la carrera profesional de los seleccionados, la posibilidad de rotar por varios cargos del Estado para que el aplicante pueda identificar el que le sea más afín, apoyar la realización de programas de posgrado en el exterior y crear una comunidad de profesionales sobresalientes. Este tipo de incentivos ha surtido efectos significativos en programas internacionales semejantes, hasta el punto de que, por ejemplo, en Canadá 50% de los aplicantes manifestó que no habrían aplicado de no ser por la existencia del programa particular. Para el diseño del detalle de este programa se recomienda la creación de una comisión de alto nivel que aborde los desafíos de la creación de dicho programa.

Adicionalmente al tema de reclutamiento, es fundamental que el DAFP diseñe e implemente un sistema de evaluación y promoción capaz tanto de incentivar un desempeño de calidad y con *accountability* por parte de los servidores públicos, como de producir información que permita detectar y corregir fallas ágilmente. Para lograr estos efectos se recomienda, en primer lugar, diseñar un método de evaluación único para todo el sector público nacional, que se aplique de manera diferenciada a ciertos subgrupos de entidades de acuerdo con su función, con el fin de facilitar la comparación inter e intrainstitucional de sus resultados. En

segundo lugar, se propone que dicho sistema sea aplicable tanto a los funcionarios de carrera administrativa como a los contratistas, con el fin de asegurarse de que los incentivos generados por el mismo surtan efectos en todos los trabajadores del Estado. En tercer lugar, se sugiere que este sistema les otorgue mayor peso a la consecución de resultados tangibles en la realidad del país y a la proposición de iniciativas nuevas de calidad, frente a otros temas como la gestión y cumplimiento del cargo. En cuarto lugar, se recomienda identificar y aplicar instrumentos capaces de medir la productividad diaria por trabajador, de acuerdo con la naturaleza del subgrupo al que pertenezca cada entidad —por ejemplo, a través del registro de actividades y tiempos—, de manera que se pueda cuantificar de manera mucho más precisa la eficiencia de los funcionarios públicos y se puedan identificar los principales cuellos de botella en la productividad laboral<sup>33</sup>. En quinto lugar, se propone trasladar a los empleados la responsabilidad de buscar capacitaciones, evaluando sus esfuerzos por capacitarse y el impacto que tengan dichas capacitaciones en el trabajo puntual. Por último, se sugiere robustecer el SIGEP a través de la inclusión de indicadores completos, de fácil acceso y técnicamente robustos de los resultados de las evaluaciones del servicio público, con el objetivo de facilitar el seguimiento permanente a la calidad del recurso humano y de tomar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.

Ahora bien, contar con un capital humano de calidad y debidamente in-

32. Para más información, ver los casos del *Fast Stream Programme* de Inglaterra, del *Recruitment of Policy Leaders* de Canadá y del *Public Service Leadership Programme* (PSL) de Singapur.

33. Para más información, ver caso de Finlandia en Deloitte [2013].



centivado en el sector público no es suficiente si los servidores públicos deciden no actuar con tal de no enfrentarse a proliferadas investigaciones que pueden ser meramente formales o injustificadas. Con el fin de mitigar dicho problema, se sugiere que la rama judicial, los entes de control y la academia conformen un grupo de trabajo con los más destacados juristas del país, cuyo objetivo sea el de diseñar un test de razonabilidad que deba ser aplicado en los casos donde se decidan sanciones disciplinarias o penales a servidores públicos. En primer lugar, como en el caso de los gerentes, miembros de juntas directivas y demás posiciones de liderazgo en el sector privado, dicha prueba deberá contemplar la sanción a servidores públicos por conductas en las que se demuestre una violación a sus deberes (incluidos deberes de lealtad, cuidado etc.), pero no por decisiones que hayan dado lugar a resultados adversos a pesar de haberse tomado todas las medidas requeridas y haberse realizado un análisis diligente de la situación. En segundo lugar, dicho test deberá hacer tránsito de un sistema principalmente formalista a un sistema que haga una cuidadosa evaluación de conducta, causalidad, participación y resultados. En este orden de ideas, y con el fin de impulsar la aplicación de dicha prueba, se recomienda realizar capacitaciones en todo el país transmitiendo la importancia de su aplicación, tanto para la calidad del servicio público como para sus actuaciones. Es claro que tales medidas requerirán un arduo trabajo en materia de formación e independencia

judicial, con el fin de evitar condenas poco técnicas o influenciadas por presiones políticas, populares o resultantes de la corrupción.

Así mismo, se sugiere crear un grupo de trabajo conformado por la Presidencia de la República, un representante de la rama legislativa, un representante de la rama judicial y los órganos de control, con el fin de estudiar la posibilidad de que las fallas menores sean capturadas y sancionadas a través de la evaluación de desempeño, en lugar de por medio de procesos disciplinarios. Lo anterior debido a que en el caso de fallas menores podría llegar a ser un desincentivo mayor para el servidor público no recibir aumentos salariales, poner en riesgo su seguridad laboral o afectar la consecución de un nuevo trabajo, que acumular una sanción disciplinaria cuyos efectos no se reflejan en la vida diaria del funcionario. Claro está, esta propuesta debe ir acompañada de un importante fortalecimiento de los mecanismos de evaluación de desempeño, como el que se mencionó anteriormente.

A pesar de que la creación y el mejoramiento del Sistema Integral de Prevención (SIP) de la Procuraduría General de la Nación es un avance significativo en el tema, se sugiere construir un sistema de prevención de conductas sancionables por parte de los servidores públicos que sea integral y vinculante. Por integral se entiende que en dicho sistema deberán participar todos los órganos de control del país, de tal manera que un servidor público pueda recibir asesoría desde el punto de vista de la Procuraduría,

la Contraloría y demás órganos de control en una misma consulta. Por vinculante se entiende que las posiciones emitidas por los órganos de control sean obligatorias para los servidores públicos y, por consiguiente, que estos puedan actuar con base en dicha posición sin temor a ser sancionados posteriormente por dichos órganos.

Varias de las recomendaciones presentadas se podrían incorporar dentro de la Reforma al Estado que el Gobierno nacional presentó en septiembre de 2014, con el fin de reducir los potenciales desincentivos para que el mejor capital humano del país haga parte del sector público sin que esto implique permisividad e impunidad ante actitudes irregulares de los servidores públicos.

### **INTERACCIÓN ENTRE EL EMPRESARIADO Y EL SECTOR PÚBLICO**

En la medida en que la complejidad, el exceso de requisitos y la falta de coordinación, tanto de las normas como de los procesos para la realización de trámites frente al Estado, están impactando negativamente la productividad de las empresas del país, se sugiere crear una oficina de asuntos regulatorios equivalente al "*Office of Information and Regulatory Affairs*" (OIRA) de Estados Unidos. Vale la pena destacar que el Departamento Nacional de Planeación viene apoyando la iniciativa de la creación de un comité para la mejora normativa, el cual podría asumir los roles de la oficina de asuntos regulatorios<sup>34</sup>. En primer lugar,

34. El DNP propone en el CONPES 3816 de mejora normativa, publicado el 2 de octubre de 2014, que dicho comité se incorpore al SNCEl y que esté conformado, por lo menos, por el DAPRE, el DAFP, el MinTIC, el MinCIT y el DNP.



Cuadro 1. Resumen: principales recomendaciones en materia de Eficiencia del Estado para la Competitividad.

No.	Recomendación	Plazo	Avance 2014	Lo mínimo a realizar en 2015	Principales responsables
1	Robustecer los mecanismos de liderazgo y trabajo intersectorial del SNCel.	Corto	x	Convocar la reunión de la CNCel cada semestre. Llevar al consejo de ministros el seguimiento a la Agenda de Competitividad. Utilizar la CNCel como espacio para alinear a todos los actores en pro de la competitividad. Transferir la interlocución con las CRC a Presidencia y establecer los mecanismos y procedimientos de comunicación. Implementar un esquema de contrapartidas a nivel nacional si los proyectos de inversión han sido presentados por las CRC.	Presidencia de la República.
2	Diseñar e implementar un programa por la acción regional.	Largo	x	Crear un sistema de estadísticas territoriales completas y comparables (1), que incluya información como concentración empresarial, disponibilidad de recursos naturales, accesibilidad a núcleos urbanos, competencias de la población, entre muchas otras (2). Garantizar la presencia de representantes del sector privado en las CRC.	DNP.
3	Aprovechar los Comités Técnicos Mixtos (CTM) para coordinar la implementación de acciones de la agenda de competitividad.	Corto	x	Consensuar la meta, las prioridades y las responsabilidades de cada agenda.	Presidencia de la República y entidad líder correspondiente.
4	Crear programa de reclutamiento para servidores públicos de cargos medios-altos.	Mediano	x	Estudiar las buenas prácticas de Inglaterra, Canadá y Singapur. Diseñar una primera estructura del programa.	DAFP y Presidencia de la República.
5	Diseñar un sistema de evaluación y promoción.	Largo	x	Agrupar las entidades públicas en subgrupos de acuerdo con su función. Diseñar criterios y métodos de evaluación, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la propuesta. Identificar y aplicar instrumentos de medición de la productividad laboral. Trasladar a los trabajadores la responsabilidad de capacitación. Robustecer el SIGEP a través de la inclusión de indicadores completos.	DAFP y Presidencia de la República.
6	Diseñar y difundir un test de razonabilidad aplicable a las decisiones relativas a sanciones disciplinarias o penales de servidores públicos.	Corto	x	Constituir el Grupo de Trabajo. Diseñar la prueba correspondiente. Avanzar en el establecimiento de los estándares que serán incluidos en la prueba.	Rama Judicial, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Academia.
7	Crear grupo de trabajo para evaluar la posibilidad de excluir ciertas faltas menores de sanciones disciplinarias, y capturarlas a través de la evaluación de desempeño.	Mediano	x	Identificar el grupo de fallas menores. Estudiar la posibilidad de modificar el Código Disciplinario Único. Avanzar en el mecanismo de evaluación de desempeño.	Presidencia de la República, un representante de la rama legislativa, un representante de la rama judicial y los órganos de control.
8	Diseñar e implementar un sistema de prevención integral y vinculante.	Largo	x	Crear un grupo de trabajo con todos los órganos de control del país. Identificar elementos del SIP que puedan ser utilizados.	Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República.
9	Crear y poner en funcionamiento la oficina de asuntos regulatorios.	Mediano	x	Crear la oficina de asuntos regulatorios. Avanzar en el diseño de un análisis de impacto normativo (AIN) Establecer el mecanismo de funcionamiento del programa de desregulación nacional.	Presidencia de la República y DNP.

**Notas:** 1. Para estos efectos se podría utilizar como punto de partida el Índice Departamental de Competitividad elaborado por el CPC y la Universidad del Rosario, construyendo y adicionando variables aún faltantes y fundamentales para la competitividad; 2. Dicha información debe ser de fácil acceso para garantizar el diálogo y el empoderamiento de esta información por parte de la academia, el sector privado y la ciudadanía en general, lo que permite ejercer control a la gestión pública y detectar alertas tempranas. **Fuente:** Análisis Consejo Privado de Competitividad.

	Avance satisfactorio		Avance con retrasos
	Sin avances o retrasos significativos		No aplica

dicha oficina debería revisar las normas sugeridas por diversas entidades públicas con el fin de asegurarse que sean soportadas por un análisis de impacto normativo (AIN). De esta manera, se aseguraría que dichas normas se encuentren debidamente articuladas con las demás normas del ordenamiento jurídico nacional, coincidan con las prioridades del Gobierno y con la visión estratégica del país, y contemplen mecanismos de implementación fáciles y viables. En segundo lugar, la oficina de asuntos regulatorios debería coordinar los comentarios a los proyectos de regulación tanto de las entidades competentes como del público general, a través de procedimientos obligatorios y estandarizados. En tercer lugar, la oficina mencionada debería construir y materializar un programa de desregulación por medio del cual se revisen las normas vigentes con el fin de eliminar provisiones y requerimientos innecesarios, actualizar procedimientos y requisitos engorrosos, conciliar normas o requisitos contrapuestos y simplificar las relaciones con el Estado, entre otros.

Por otro lado, se sugiere avanzar en las demás recomendaciones que hizo la OCDE a Colombia en materia de mejora regulatoria, entre las que se destacan, además del uso del AIN, el desarrollo de una política normativa formal y la creación de un programa de simplificación de largo plazo para la normatividad de alto impacto (OCDE, 2014).

Finalmente, se recomienda que los sistemas de evaluación de impacto normativo incluyan como criterios de evaluación, entre otros, los métodos de divulgación de los requisitos y procedimientos para la realización de los trámites frente a las entidades, el número de remisiones o reprocesos que deba efectuar el ciudadano para la solución del

trámite, los tiempos de respuesta y utilidad de las respuestas dadas en dichos tiempos, y la participación ciudadana en el mejoramiento de trámites y procesos.



## REFERENCIAS

- 1 Banco Mundial. (2012). *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 2 Comisión Nacional de Servicio Civil. (2014). *Informe de Gestión Primer Trimestre de 2014*.
- 3 DANE. (2014, julio). *Cuentas Nacionales Anuales*. Bogotá, D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 4 Deloitte y Emiratos Arabes Unidos. (2013). *Government Efficiency, Innovate. Scale. Measure. Incent*. The Government Summit Thought Leadership Series.
- 5 Grafe, F. (2013). Identificación de las instancias de articulación de política pública del país relacionadas con la EGERH: análisis de las instancias de interrelación entre la EGERH y las políticas nacionales de competitividad e innovación, propuesta de fortalecimiento de los mecanismos de articulación entre entidades y políticas. Bogotá, D.C.: Producto B.
- 6 Hennessey Jr., J.T. (1998). Reinventing Government: Does Leadership Make the Difference?. *Public Administration Review*, Vol 58 Issue 6, 522-532.
- 7 Integra. (2013). *Herramienta de Fortalecimiento para la Gestión Preventiva*.
- 8 Kaufmann, D, Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999). Governance Matters. *World Bank Policy Research Working Paper 2196*.
- 9 Millennium Project. (2005). *Governance to achieve the Millennium Development Goals. Investing in Development, a practical plan to achieve the millennium development goals*.
- 10 OCDE. (2013). Colombia: Implementing Good Governance. *OCDE Public Governance Reviews*. Paris: OCDE Publishing.
- 11 OCDE. (2014a). *Public employment and management, Acquiring Capacity*. Paris: OCDE Publishing.
- 12 OCDE. (2014b). *Human Resources Management: Country Profiles*. Paris: OCDE Publishing.
- 13 OCDE. (2014c). *OCDE Territorial Reviews: Colombia*. Paris: OCDE Publishing.
- 14 OCDE. (2014d). *Estudio de la OCDE sobre política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Paris: OCDE Publishing.
- 15 SIGEP. (2014, julio). *Base de datos de Caracterización Empleo Público*. Bogotá, D.C.: Sistema de Información y Gestión del Empleo Público.
- 16 Transparencia por Colombia. (2010). Índice de Transparencia Nacional 2008-2009.
- 17 World Justice Project (2014). *WJP Rule of Law Index*.
- 18 WEF (2013). *Global Competitiveness Report 2013-2014*. Geneva: World Economic Forum.





## AGRADECIMIENTOS

Las siguientes personas colaboraron con el Consejo Privado de Competitividad, bien sea en discusiones académicas o profesionales relacionadas con los temas abordados en el Informe Nacional de Competitividad 2014-2015, o en calidad de pares revisores de los diferentes capítulos incluidos en el informe.

La colaboración de las personas a continuación no implica de ninguna forma su aceptación o adhesión a los análisis y recomendaciones incluidos en el Informe, o la de las organizaciones a las que pertenecen.

- **Ángela Montoya**, *Acolgen*
- **Bayron Triana**, *Acolgen*
- **Daniel Mitchell**, *Acoplásticos*
- **Nicolás Penagos**, *Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente"*
- **Alejandro Castañeda**, *Andeg*
- **Andrés Pesca**, *Andeg*
- **Edwin Maldonado**, *ANDI*
- **Édgar Higuera**, *ANDI*
- **Sergio Clavijo**, *ANIF*
- **Alejandro Vera**, *ANIF*
- **David Malagón**, *ANIF*
- **Jonathan Malagón**, *Asobancaria*
- **Liz Marcela Bejarano**, *Asobancaria*
- **José Camilo Manzur**, *Asocodis*
- **Sebastián Ramírez**, *Asofondos*
- **Santiago Montenegro**, *Asofondos*
- **Gloria Alonso**, *Banco de la República*
- **Esteban Gómez**, *Banco de la República*
- **Marie Christine Ternent**, *Banco Interamericano de Desarrollo*
- **Rubén Darío Cadavid**, *Cámara de Comercio de Medellín*
- **Víctor Muñoz**, *Carvajal*
- **Rafael Pérez**, *Celsia*
- **Isabella Muñoz**, *Colcapital*
- **Andrés León**, *Colciencias*
- **Pedro Alfonso Blanco**, *Compañía de Galletas Noel S.A.S.*
- **Diana Gaviria**, *Connect Bogotá*
- **Francisco Manrique**, *Connect Bogotá*
- **Marcela Rueda**, *Connect Bogotá*
- **Hernando José Gómez**, *Consultor independiente*
- **Camilo Montes**, *Consultor independiente*
- **Mauricio Yepes**, *Corona*
- **Carolina Santamaría**, *Corona*
- **Mauricio Rodríguez**, *Cosenit*
- **Liliana Caballero**, *Departamento Administrativo de la Función Pública*
- **María José Martínez**, *Departamento Administrativo de la Función Pública*
- **Lina María Castaño**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Rodrigo Moreira**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **César Merchán**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Santiago Ángel**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Rafael Puyana**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Nasly Frías**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Juan Carlos Mojica**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Johnny Alexander López**, *Departamento Nacional de Planeación*

- **Sara Patricia Rivera**, *Departamento Nacional de Planeación*
- **Ricardo Duarte**, *DG&A Abogados*
- **Natasha Avendaño**, *DIAN*
- **María Fernanda Tenjo**, *Columbia University*
- **Mario Aranguren**, *ex Director de la DIAN*
- **Augusto Ibáñez**, *ex Magistrado, Corte Suprema de Justicia*
- **Guillermo Eduardo Perry**, *ex Ministro de Hacienda y Crédito Público*
- **Alberto Carrasquilla**, *ex Ministro de Hacienda y Crédito Público*
- **Roberto Esguerra**, *ex Director Fundación Santa Fe de Bogotá*
- **Jorge Humberto Botero**, *Fasecolda*
- **Christian Mora**, *Fasecolda*
- **Dairo Estrada**, *Finagro*
- **Paula Zuleta**, *Finagro*
- **Iván Darío González**, *Fundación Santa Fe de Bogotá*
- **Juan Pablo Uribe**, *Fundación Santa Fe de Bogotá*
- **Juan Manuel Alvarado**, *Fundesarrollo*
- **Lilian Urueta**, *Fundesarrollo*
- **Carmen Áidee Aspiazú**, *Grupo Argos*
- **David Bojanini**, *Grupo Sura*
- **Sergio Sarmiento**, *Innpulsa*
- **Carlos Rebellón**, *Intel*
- **Ángela Jeaneth Ospina**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Óscar González**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Carmen Rosa Ávila**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Daniel Arango**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Diego Chitiva**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Daniel Gómez**, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- **Natalia Ariza**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Diana Margarita Pérez**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Víctor Alejandro Venegas**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Natalia Jaramillo**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Ana Beatriz Cárdenas**, *Ministerio de Educación Nacional*
- **Omar Herrera**, *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- **David Salamanca**, *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- **Felipe Lega**, *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- **Marcela Brun Vergara**, *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- **José Édgar Palacios**, *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- **Guillermo Cruz**, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
- **Néstor Eduardo Fajardo**, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
- **Ana María Zambrano**, *Ministerio de Transporte*
- **Giovanni Cortés**, *Ministerio de Transporte*
- **Jorge Carrillo**, *Ministerio de Transporte*
- **Andrés Mauricio Ramírez**, *Ministerio del Trabajo*
- **Nelson Fabián Villarreal**, *Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología*
- **Henry Mora**, *Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología*
- **Jorge Hernán Cárdenas**, *Oportunidad Estratégica*
- **Rolf Alter**, *Organización de Cooperación y Desarrollo Económico*
- **Jaime Bueno**, *Presidencia de la República*
- **Juan Pablo Remolina**, *Procuraduría General de la Nación*
- **Oliverio Huertas**, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*
- **Mauricio Acevedo**, *Programa de Transformación Productiva*
- **Antonio Celia**, *Promigas*
- **Rafael Merchán**, *Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República*
- **Camilo Cetina**, *Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República*
- **Alice Berggrun**, *Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República*
- **Claudia López**, *Senado de la República*
- **Daniela Reina**, *Senado de la República*
- **Felipe Serrano**, *Superintendencia de Industria y Comercio*
- **Gerardo Hernández**, *Superintendencia Financiera de Colombia*
- **Jorge Castaño**, *Superintendencia Financiera de Colombia*
- **Mauricio Arias**, *Superintendencia Financiera de Colombia*
- **Elisabeth Ungar**, *Transparencia por Colombia*
- **Alejandro Ome**, *Universidad de Chicago*





El Informe Nacional de Competitividad (INC) es una publicación anual que proporciona información actualizada y pertinente sobre el estado de algunas de las áreas que se consideran críticas para la competitividad del país. Este documento de consulta revisa los avances en materia de política para cada una de esas áreas y contribuye, desde la óptica del sector privado, a la formulación de nuevas propuestas que permitan superar los obstáculos que limitan el potencial de crecimiento y desarrollo de nuestra economía.

El INC 2014-2015 hace seguimiento a 14 áreas fundamentales para la competitividad del país: i) Educación; ii) Salud; iii) Pensiones; iv) Mercado Laboral y Formalización; v) Ciencia, Tecnología e Innovación; vi) Desempeño logístico: Infraestructura, Transporte y Logística; vii) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; viii) Sistema Financiero; ix) Sistema Tributario; x) Promoción y Protección de la Competencia; xi) Justicia; xii) Corrupción; xiii) Energía; y xiv) Eficiencia del Estado. Cada uno de los capítulos del INC 2014-2015 incluye recomendaciones específicas para mejorar la competitividad del país, dirigidas al Gobierno nacional y, en ocasiones, al sector privado.

El INC 2014-2015, además de abordar la agenda de competitividad del nivel nacional, analiza las responsabilidades de actores públicos y privados del nivel local cuando es pertinente, y se enfoca en el análisis de medidas estructurales que redunden en una mayor productividad e inclusión social.

---



INFORME NACIONAL  
DE COMPETITIVIDAD

2014-2015



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

