



INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD **2018-2019**

Consejo Privado
de Competitividad



INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2018-2019

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 2018-2019 hace seguimiento a 15 áreas fundamentales para la competitividad del país: i) Eficiencia del Estado, ii) Justicia, iii) Corrupción, iv) Logística: infraestructura, transporte y facilitación del comercio, v) Energía, vi) Educación, vii) Salud, viii) Mercado Laboral, ix) Pensiones, x) Comercio exterior, xi) Sistema tributario, xii) Financiación empresarial, xiii) Ciencia, tecnología e innovación, xiv) Economía digital y xv) Crecimiento verde. Cada capítulo realiza un diagnóstico sobre el estado del país en cada una de estas dimensiones e incluye recomendaciones específicas que apuntan a que el país avance de manera más acelerada en los diversos temas.

El INC 2018-2019, 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 2018-2019

Consejo Privado
de Competitividad



MIEMBROS DE NÚMERO



MIEMBROS ASOCIADOS



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Rosario Córdoba, *Presidente*

Helena García, *Vicepresidente General*

Santiago Matallana, *Vicepresidente Técnico*

EQUIPO TÉCNICO

Lorena Lizarazo, *Investigadora Asociada*

Clara Patricia Martín, *Investigadora Asociada*

Juan Sebastián Martínez, *Investigador Asociado*

Daniel Payares, *Investigador Asociado*

Indira Porto, *Investigadora Asociada*

Johanna Ramos, *Investigadora Asociada*

EQUIPO ADMINISTRATIVO

Carolina Cortés, *Coordinadora Administrativa y Financiera*

Francy Benítez, *Secretaria Presidencia*

CONSEJO DIRECTIVO

César Caicedo, *Presidente*

Josefina Agudelo, *Vicepresidente*

David Bojanini

Ernesto Fajardo

Jorge Mario Velásquez

José Alejandro Cortés

MIEMBROS DE NÚMERO

Ernesto Fajardo, *Alpina*

Carlos Enrique Cavelier, *Alquería*

Juan Carlos Mora, *Bancolombia*

Fortino Reyes, *Bimbo de Colombia*

Guillermo Fonseca, *Cerrejón*

César Caicedo, *Colombina*

Manuel Santiago Mejía, *Corbeta*

Jaime Murra, *Diana Corporación S. A. S.*

María Aparicio, *Federación Nacional de Cafeteros*

Jorge Mario Velásquez, *Grupo Argos*

José Alejandro Cortés, *Grupo Bolívar S. A.*

Carlos Ignacio Gallego, *Grupo Nutresa*

Andrés Bernal, *Grupo Orbis*

David Bojanini, *Grupo Sura*

Harold Éder, *Inversiones Manuelita*

Carlos Andrés Uribe, *Ladrillera Santa Fe*

Santiago Álvarez, *LATAM*

Julio Manuel Ayerbe (e), *Corona*

Miguel Escobar, *Postobón*

Eric Fleisch, *Promigas*

Ana María Duque, *Shell Colombia*

Daniel Fernández, *Siemens*

Álvaro José Henao, *Smurfit Kappa Cartón de Colombia*

Josefina Agudelo, *TCC Inversiones*

Luis Alberto Botero, *Team Foods Colombia S. A.*

Francisco José Barberi, *Tecnoquímicas*

Roberto Mercade, *The Coca-Cola Company*

Carlos Arturo Londoño, *Valorem*

MIEMBROS ASOCIADOS

Bruce Mac Master, *ANDI*

Gustavo Mutis, *Centro de Liderazgo y Gestión*

Julián Domínguez, *Confecámaras*

Andrés Gómez, *FTI Consulting*

Andrés Cadena, *McKinsey & Company*

Jorge Humberto Peláez, *Pontificia Universidad Javeriana*

Carlos Antonio Espinosa, *Racafé*

Jorge Enrique Bedoya, *SAC*

Henry Bradford, *Universidad CESA*

Pablo Navas, *Universidad de los Andes*

Alejandro Cheyne, *Universidad del Rosario*

Juan Luis Mejía, *Universidad EAFIT*

Francisco Piedrahita, *Universidad ICESI*

Ramón de la Torre

.PUNTOAPARTE BOOKVERTISING

Andrés Barragán, *Director Editorial*

Juan Mikán, *Corrección de estilo*

Mateo L. Zúñiga, *Director de Arte*

Lina Martín, *Directora de Arte*

Cristine Villamil, *Diseñadora*

Diego Pinilla, *Diseñador*

Angélica Villate, *Diseñadora*

.Puntoaparte
bookvertising

www.puntoaparte.com.co

ISSN 2216-1430 Copyright © 2018

Duodécima edición, impreso en Bogotá D.C.
el 24 de octubre de 2018 por Zetta Comunicadores.

Íconos cortesía de The Noun Project.

Consejo Privado
de Competitividad



www.compitem.com.co

twitter.com/ColombiaCompitem

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

Teléfono: (571) 7427413



CONTENIDOS

CONDICIONES BÁSICAS PÁG. 24



EFICIENCIA
DEL ESTADO
Pág. 26



JUSTICIA
Pág. 48



CORRUPCIÓN
Pág. 76



LOGÍSTICA:
INFRAESTRUCTURA,
TRANSPORTE Y
FACILITACIÓN DEL
COMERCIO
Pág. 102



ENERGÍA
Pág. 142

CAPITAL HUMANO PÁG. 168



EDUCACIÓN
Pág. 170



SALUD
Pág. 202

EFICIENCIA DE MERCADOS PÁG. 220



MERCADO
LABORAL
Pág. 222



PENSIONES
Pág. 242



COMERCIO
EXTERIOR
Pág. 258



SISTEMA
TRIBUTARIO
Pág. 284



FINANCIACIÓN
EMPRESARIAL
Pág. 314

SOFISTICACIÓN E INNOVACIÓN PÁG. 338



CIENCIA,
TECNOLOGÍA E
INNOVACIÓN
Pág. 340



ECONOMÍA
DIGITAL
Pág. 372



CRECIMIENTO
VERDE
Pág. 398

PRESENTACIÓN

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

El Consejo Privado de Competitividad (CPC) presenta este año su duodécimo Informe Nacional de Competitividad. El informe es el resultado de un esfuerzo de investigación y análisis para consolidar una agenda que le permita al país enfrentar su reto estructural más importante: aumentar la productividad. Solo avanzando en esa línea alcanzaremos un crecimiento mayor y sostenido que se traduzca en bienestar para todos los colombianos.

Esta entrega del informe anual del CPC es la primera que se presenta en el Gobierno del presidente Iván Duque. En esa medida, es una oportunidad para hacer un balance de los avances de Colombia en materia de competitividad y para establecer los múltiples retos pendientes. En la línea del Pacto por Colombia promovido por este Gobierno para *“proyectar juntos el país que queremos construir en los próximos años”*, el diagnóstico y las recomendaciones propuestas en este informe son el principal aporte del CPC para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y para la priorización de las acciones de política pública de las entidades del Gobierno nacional.

El progreso reciente de Colombia es innegable. La evidencia da cuenta de avances en múltiples frentes: inversión en infraestructura, cobertura en salud y educación, atracción de inversión, solidez macroeconómica, reforma a las regalías por extracción de recursos no renovables, reducción del desempleo y de la informalidad laboral, reducción de la pobreza y de la desigualdad, fin del conflicto con las FARC e ingreso a la OCDE, son solo algunos de los logros recientes del país.

Pero por cada logro hay una tarea aplazada. Colombia debe acelerar el paso para lograr cambios estructurales y, así, mayor competitividad. Hoy el reto es consolidar los pasos que se han dado en la dirección correcta, y actuar con decisión para avanzar en los que están pendientes.

El desempeño reciente de Colombia en los indicadores internacionales de competitividad confirma que la tarea con-

tinúa: en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, Colombia pasó del puesto 61 entre 140 países en 2015 al puesto 66 entre 137 en 2017 y, con la nueva metodología, del puesto 57 entre 135 al 60 entre 140. Así mismo, en el Anuario de Competitividad Mundial del *Institute for Management Development* (que compara a Colombia con las 61 economías de mayor nivel de desarrollo), el país descendió del puesto 51 en 2015 al 58 en 2018 y, en el escalafón *Doing Business* del Banco Mundial, de la posición 51 a la 59 en el mismo periodo.

Colombia debe avanzar prioritariamente en tres frentes y asumir un compromiso transversal:

En primer lugar, es necesario mejorar las condiciones habilitantes que permitan aumentar la productividad. Tenemos el costo de transporte más alto de América Latina, escasez de talento técnico calificado acorde con las necesidades del sector productivo, instituciones precarias y bajas capacidades estatales para solucionar problemas como la corrupción y para garantizar la presencia del Estado y la provisión de bienes públicos en zonas rurales.

En segundo término, es fundamental optimizar el funcionamiento de los mercados. La economía colombiana es aún cerrada por cuenta de barreras no arancelarias y engorrosas operaciones y trámites de comercio exterior. Así mismo, la inflexibilidad del mercado laboral y la captura de rentas por parte de algunos grupos de interés han generado distorsiones que impiden que los factores de producción se muevan a los sectores más productivos. Hay también un exceso de regulación costosa y un sistema tributario ineficiente; los impuestos siguen concentrados en pocas empresas y el recaudo es bajo.

En tercer lugar, Colombia debe apostarle con decisión a la innovación empresarial. Hay desarticulación y problemas de gobernanza que impiden que la escasa inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI) aporte a la productividad del país. Nada indica que la meta de que Colombia invierta

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

uno por ciento del PIB en actividades de CTI se hará realidad en el mediano plazo. El Gobierno ha fallado en tener una estrategia clara en esta materia y el CONPES de CTI nunca vio la luz. Por parte del sector privado, aunque aumentó la inversión frente al rubro público, las empresas tienen aún una gran responsabilidad en adopción de tecnología e innovación, pues sus niveles actuales están lejos de los estándares internacionales.

Finalmente, para sumar a estas prioridades, es fundamental que de manera transversal nos comprometamos –en esta época de pactos– con unos principios que rijan nuestras políticas públicas para la productividad, de acuerdo con las mejores prácticas. En esa línea es fundamental: (1) limitar intervenciones a resolver fallas de mercado o de gobierno; (2) renunciar a dirigir recursos públicos a sectores específicos vía subsidios; (3) priorizar la provisión de bienes públicos, en pro de la equidad; (4) privilegiar instrumentos con efectividad y eficiencia demostrada, con un análisis de sus consecuencias no intencionadas, e iterar con base en aprendizajes de bajo costo; y (5) garantizar articulación al interior del Gobierno, entre nación y regiones, y del sector público con empresas, trabajadores y academia.

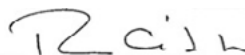
Priorizar acciones en los tres frentes descritos, con decisión y liderazgo, así como asumir un compromiso con la política pública rigurosa y basada en evidencia, son condiciones necesarias para que el país avance y se mejore la calidad de vida de los colombianos.

Este Informe Nacional de Competitividad es posible gracias a un grupo de compañías líderes y comprometidas con el desarrollo de Colombia, que como miembros del CPC han apoyado su labor de manera generosa y decidida. Un agradecimiento especial por su apoyo a la agenda de productividad que venimos promoviendo y por apostarle a consolidar un equipo técnico de primer nivel capaz de aportar en la agenda de trabajo público-privado del país. Al Con-

sejo Directivo del CPC y en particular al saliente presidente, Antonio Celia, toda nuestra gratitud y reconocimiento.

Por su esfuerzo y dedicación en la elaboración de este informe, agradezco al equipo del Consejo Privado de Competitividad: a los vicepresidentes Rafael Puyana (ahora Subdirector General del Departamento Nacional de Planeación), Helena García y Santiago Matallana; a los investigadores Clara Martín, Lorena Lizarazo, Daniel Payares, Indira Porto, Sebastián Martínez y Johanna Ramos; y al personal administrativo, Francly Benítez, Carolina Cortés y Wilmar Martínez.

Por último, quiero reconocer el interés que desde tiempo atrás el señor presidente de la República ha mostrado por el trabajo del Consejo Privado de Competitividad, así como las señales de compromiso con la agenda de productividad de quienes conforman el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación: a Clara Parra, Alta Consejera para el Sector Privado y la Competitividad; a José Manuel Restrepo, Ministro de Comercio, Industria y Turismo; a Diego Fernando Hernández, Director de Colciencias; a Gloria Amparo Alonso, Directora del Departamento Nacional de Planeación y a Julián Domínguez, Presidente de Confecámaras.



ROSARIO CÓRDOBA GARCÉS

Presidente

Consejo Privado de Competitividad



Este *Informe Nacional de Competitividad (INC) 2018-2019* es especial por dos razones. En primer lugar, es la primera versión que se elabora en el gobierno del presidente Iván Duque, y en esa medida es una oportunidad para hacer un balance de los avances y de los retos actuales de Colombia en materia de competitividad internacional. El informe presenta las estrategias que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) recomienda priorizar en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y que deberían materializarse en acciones de política pública de las entidades del Gobierno nacional. En segundo lugar, el informe se publica pocos días después de que el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) lanzara su nuevo Índice Global de Competitividad (IGC). Con la nueva metodología, el Foro modificó estructuralmente el indicador de competitividad internacional por excelencia, después de más de diez años de calcular versiones similares del indicador desarrollado en 2007.

En línea con la agenda de trabajo público-privado promovida por el CPC, el nuevo índice se concentra en evaluar los determinantes de la productividad como elemento central del crecimiento económico de largo plazo.

El IGC ahora se divide en cuatro principales *factores*: (i) condiciones habilitantes, (ii) capital humano, (iii) mercados y (iv) ecosistema de innovación. Este cambio obedece a la idea de que estos cuatro son los principales factores para

construir las condiciones que les permiten a las naciones aumentar su productividad agregada y acelerar su desarrollo. Así mismo, el IGC ahora asigna el mismo peso a sus doce *pilares*, un cambio significativo frente a la metodología anterior, la cual daba un mayor peso a las condiciones habilitantes para países de bajos ingresos y un mayor peso a la innovación y sofisticación para países avanzados, con lo que se pretendía indicar que los países debían tener énfasis distintos en su estrategia de competitividad de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Al hacer del puntaje general del IGC el promedio simple de las puntuaciones de los doce *pilares*, se reconoce que todos son importantes para la competitividad de los países y que no existe un camino lineal al desarrollo que implique una determinada priorización de políticas públicas según los niveles de avance de las economías. Los cuatro *factores* que agrupan los doce pilares no entran en el cálculo del índice general, de manera que su aporte es meramente taxonómico, pero no por eso menos importante.

En esa línea, el CPC adopta este año la nueva estructura del IGC para su *Informe Nacional de Competitividad* (Figura 1). Esta refleja de forma más clara que un país como Colombia debe realizar un trabajo continuo e igual de enfático en cada uno de los cuatro componentes de la competitividad agregada.

INTRODUCCIÓN

Figura 1. Estructura del INC 2018-2019.



Es importante decir que, aunque se agrupan los capítulos del INC 2018-2019 según la nueva taxonomía del WEF, estos no corresponden uno a uno a los doce pilares del nuevo IGC. Esto se debe a que el énfasis temático del CPC responde a la manera como opera el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), así como a las prioridades de política pública en Colombia. El ambiente macroeconómico, por ejemplo, aunque es esencial para la competitividad de los países y en esa medida es uno de los

pilares del IGC del WEF, no hace parte de los temas priorizados en el SNCCTI y se coordina en otras instancias del Gobierno nacional. En esa línea, el CPC no dedica un capítulo a ese tema. De otra parte, el tema pensional no es en sí mismo un pilar del IGC, pero sí le merece en esta versión del INC un capítulo exclusivo dada la urgencia de avanzar en una reforma estructural en la materia.

Los cuatro factores que agrupan los capítulos del presente informe se describen brevemente a continuación:

• CONDICIONES BÁSICAS

Este factor agrupa los determinantes básicos de la competitividad: instituciones e infraestructura. El desarrollo adecuado de estos pilares es necesario para obtener los beneficios de avances en capital humano, eficiencia o innovación y sofisticación.

Una institucionalidad sólida se caracteriza por tener transparencia, eficiencia y pesos y contrapesos. Se refiere tanto a instituciones públicas que son capaces de proveer un nivel básico de seguridad y de proteger los derechos de propiedad, como a la fortaleza de estándares de gobierno corporativo y ética empresarial.

El pilar de infraestructura abarca la infraestructura de transporte y logística, así como energía. La infraestructura reduce los costos de transporte y de transacción, y facilita el movimiento de bienes, personas e información. Por su parte, la energía es un factor fundamental para la actividad económica moderna y es determinante para incrementar la productividad de las empresas.

• CAPITAL HUMANO

El capital humano es esencial para generar prosperidad en el largo plazo y debe entenderse como un elemento necesario para el bienestar de las personas. Esto se refleja en los pilares de salud y educación que componen este factor: las personas saludables tienen mayores capacidades físicas y cognitivas, y son más productivas y creativas, mientras que la cantidad y la calidad de la educación determinan las habilidades de la fuerza laboral. De cara a los retos de la cuarta revolución industrial, la educación de calidad debe incluir alfabetismo digital, habilidades interpersonales, así como pensamiento crítico y creativo.

• EFICIENCIA DE MERCADOS

Este factor captura el funcionamiento de los mercados de factores de producción y de bienes y servicios. Una economía competitiva debe ser ágil, lo cual significa que las empresas más productivas e innovadoras puedan entrar al mercado y crecer, y que los bienes y servicios que se producen puedan comerciarse al interior y por fuera de los países. Esto requiere un nivel de competencia que premie a las empresas más

productivas y la eliminación de barreras que dificultan estos procesos. En cuanto al mercado laboral, la eficiencia significa usar de la mejor manera las habilidades y el talento existentes. Esto implica que la asignación de talento entre empresas y sectores responda a la productividad y no se vea impedida por regulaciones o barreras innecesarias.

• SOFISTICACIÓN E INNOVACIÓN

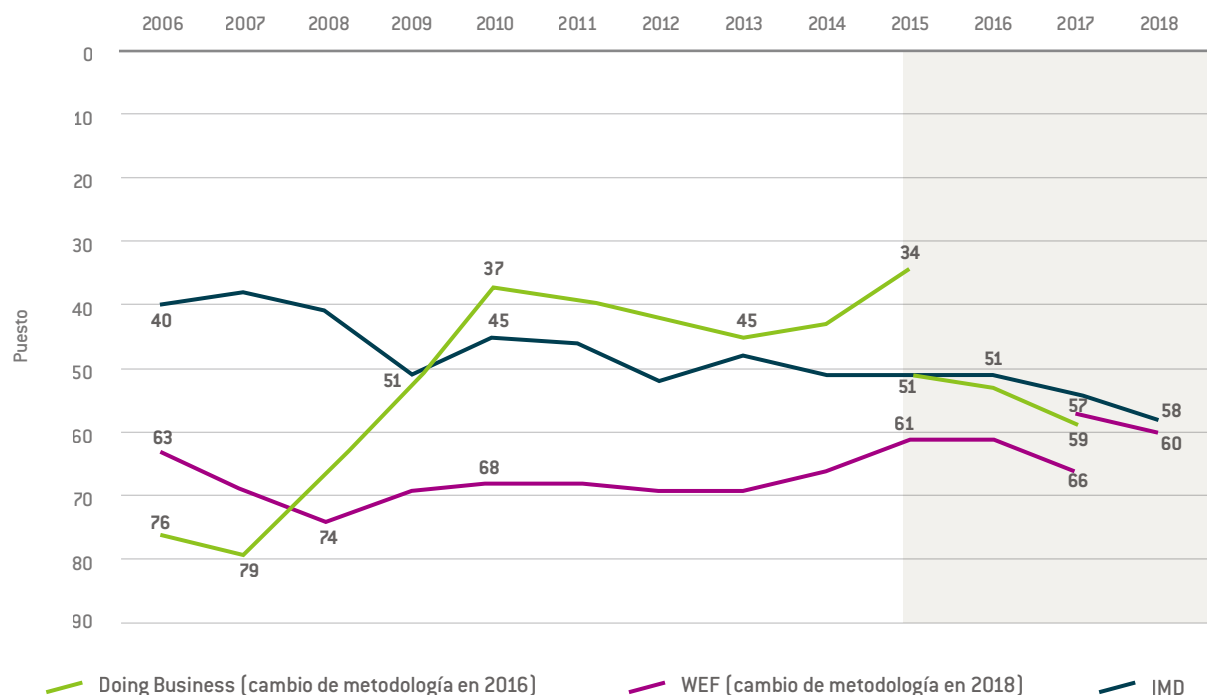
La innovación es un determinante crítico de la productividad y de la creación de valor en una economía. Es necesaria para hacer un mejor uso del capital natural y así asegurar el crecimiento de largo plazo de la economía. La capacidad de innovación de un país depende del ecosistema existente y requiere condiciones estables e incentivos a la colaboración. Es un proceso mediante el cual las ideas se convierten en productos exitosos, nuevos bienes y servicios, y nuevos modelos de negocio y organizacionales. La difusión y adopción productiva de tecnologías de la información y comunicaciones es central a este proceso, ya que reduce los costos de transacción y acelera el intercambio de información y de ideas, lo que aumenta la eficiencia y permite la innovación.

BALANCE DE COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA

Un punto de partida útil son los indicadores internacionales de competitividad que miden el desempeño relativo del país. Es innegable que Colombia tuvo avances en algunos periodos, particularmente en el *ranking* del Doing Business del Banco Mundial, en el que escaló del puesto 76 en 2006 al 34 en 2015¹. Sin embargo, desde el año 2015, incluso dejando de lado los cambios metodológicos que tuvieron las mediciones del WEF y del Banco Mundial se observa un retroceso generalizado de los indicadores de comparación (Gráfica 1). En el IGC del WEF, Colombia pasó del puesto 61 entre 140 países en 2015 al puesto 66 entre 137 en 2017 y, con el reciente cambio metodológico, del puesto 57 entre 135 al 60 entre 140. Así mismo, en el *Anuario de Competitividad Mundial* del Institute for Management Development (IMD) —que compara a Colombia con las 61 economías de mayor nivel de desarrollo—, el país descendió del puesto 51 en 2015 al 58 en 2018.

INTRODUCCIÓN

Gráfica 1. Posición en los principales *rankings* internacionales de competitividad. Colombia, 2006-2018.



Fuente: WEF, Banco Mundial e IMD. Cálculos: CPC.

Las posiciones en los *rankings* globales implican que el país no ha progresado en la posición relativa en América Latina, en parte porque, al mismo tiempo que Colombia retrocede, los otros países continúan su avance. En el caso particular del IGC

del WEF, Colombia solo ha logrado aumentar una posición en los últimos diez años, ocupando el quinto puesto en la región, mientras que países como Uruguay y Perú lograron avances más acelerados desde que se tienen mediciones (Tabla 1).

Tabla 1. Evolución de Colombia y otros países de América Latina en el IGC del WEF, 2007 a 2019.

2007-2008		2018-2019	
1	Chile	1	Chile
2	México	2	México
3	Panamá	3	Uruguay
4	Costa Rica	4	Costa Rica
5	El Salvador	5	Colombia
6	Colombia	6	Perú
7	Brasil	7	Panamá
8	Uruguay	8	Brasil
9	Argentina	9	Argentina
10	Perú	10	República Dominicana

Fuente: WEF. Cálculos: CPC.



INTRODUCCIÓN

Es importante mencionar que estos resultados son influenciados por la percepción empresarial, como por variables de datos duros². Aunque este problema afecta de igual forma a todos los países que hacen parte de la medición, cabe recalcar que en la pasada medición del

IGC del WEF las variables de percepción (que pesaban cerca del 70 % del indicador) mostraron en su conjunto un retroceso de 2,0 puntos, mientras que las variables de datos duros reflejaron en conjunto una mejoría de 0,8 puntos (Tabla 2).

Tabla 2. Cambio en las variables de percepción empresarial y de datos duros en el IGC del WEF, 2016 a 2017.

Tipo de variable	Total de variables	Promedio posición 2017	Promedio variación entre 2016 y 2017
Datos duros	32	66	0,8
Percepción	80	84	-2,0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Precisamente, uno de los principales cambios del IGC del WEF, con la nueva metodología, es la asignación de un mayor peso relativo a los datos duros frente a los de percepción. La proporción es ahora la contraria: los datos duros pesan 70 % vs. 30 % los de percepción.

A pesar de los mensajes desalentadores que arrojan los indicadores globales, los avances en datos duros indican que el país avanza en la dirección correcta en áreas específicas.

La apuesta nacional por la competitividad debe acelerarse y profundizarse, con un esfuerzo más contundente del Gobierno y las empresas en pro del objetivo nacional de ser uno de los tres países más competitivos de América Latina, “con un 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 una mayor calidad de vida e igualdad”³.

Para esto serán fundamentales una adecuada coordinación y una priorización de acciones que logren el ciclo virtuoso de crecimiento económico, generación de empleo, aumento del bienestar y consolidación de los logros sociales que se han alcanzado durante los últimos quince años en Colom-

bia. En esa línea, a continuación se presenta un análisis de las áreas que requieren mayor énfasis en los próximos años para lograr la meta de ser uno de los tres países más competitivos de América Latina a 2030, así como los temas necesarios para acelerar el crecimiento de la productividad.

RETOS ACTUALES DE COMPETITIVIDAD PARA COLOMBIA

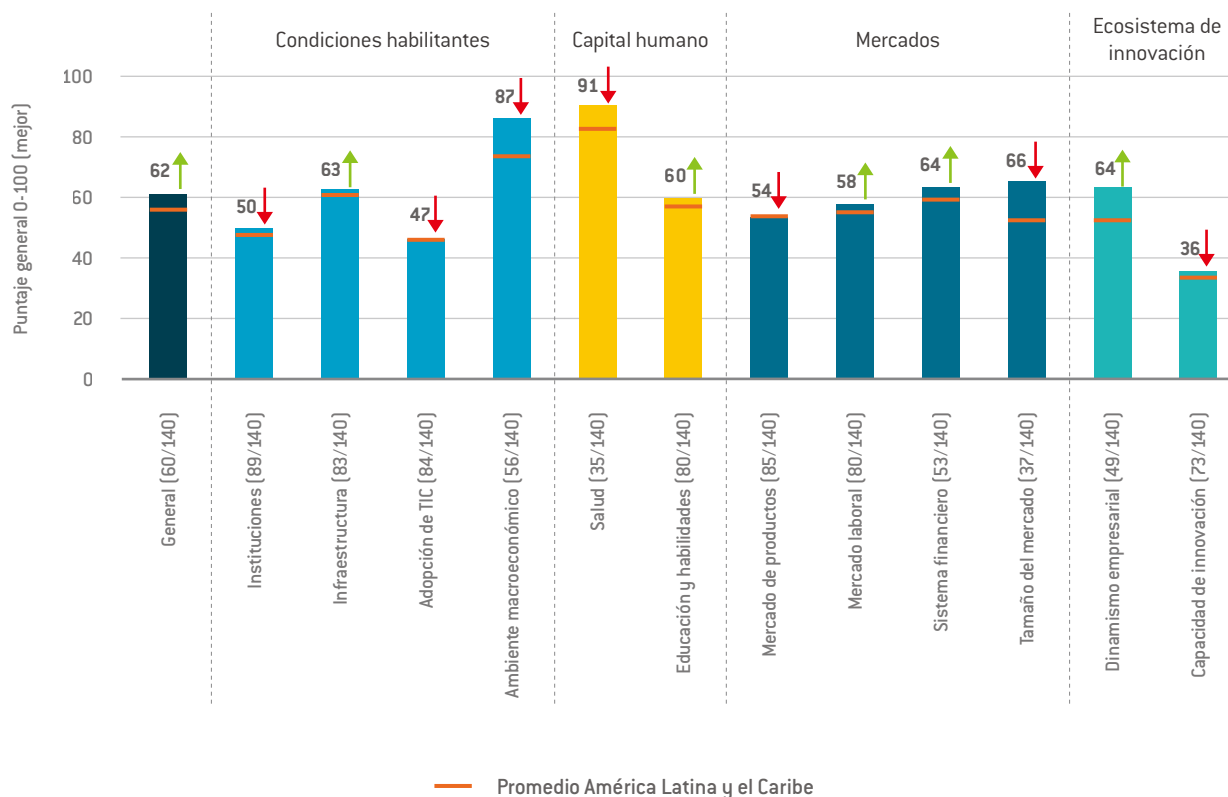
Entre 2002 y 2014, Colombia atravesó un periodo de bonanza por los precios de los *commodities*, en el que el crecimiento económico fue acelerado y se lograron avances significativos en materia social y económica, como lo fueron el aumento de la clase media y la reducción significativa de la pobreza, así como el incremento de la inversión nacional y extranjera. Así mismo, algunas reformas estructurales, como la disminución de costos laborales no salariales de 2012, implicaron una mejoría en variables como la informalidad laboral, en la que el país llevaba décadas con retrasos notables frente a la región.

A pesar de estos logros, Colombia aún enfrenta el reto de retomar el crecimiento económico que se desaceleró des-

de 2014, de manera que se puedan consolidar los avances sociales y la creación de empleo. Para esto, es fundamental que la agenda pública se concentre en una estrategia de competitividad que se base en aprovechar las fortalezas y resolver los rezagos más importantes para el desarrollo empresarial y el emprendimiento.

Es útil analizar las fortalezas y debilidades que resultan tanto de los puntajes del país en los doce pilares del IGC del WEF para 2018 (Gráfica 2) como de sus posiciones en el escalafón. Del análisis de los puntajes se advierte, en primera medida, que las áreas de salud y ambiente macroeconómico son las de mejor desempeño para Colombia, con valores de 87 y 91 sobre 100, respectivamente, donde 100 indica la puntuación ideal. En contraste, los pilares que presentan la mayor distancia a la frontera son: instituciones, adopción de TIC, y capacidad de innovación.

Gráfica 2. Puntaje y posición de Colombia entre 140 países, en los pilares del IGC-WEF 2018-2019.



INTRODUCCIÓN

El análisis de las posiciones por pilar entre los 140 países de la muestra indica que, adicionalmente, los pilares de infraestructura, educación y habilidades, mercado de productos y mercado laboral presentan rezagos notables.

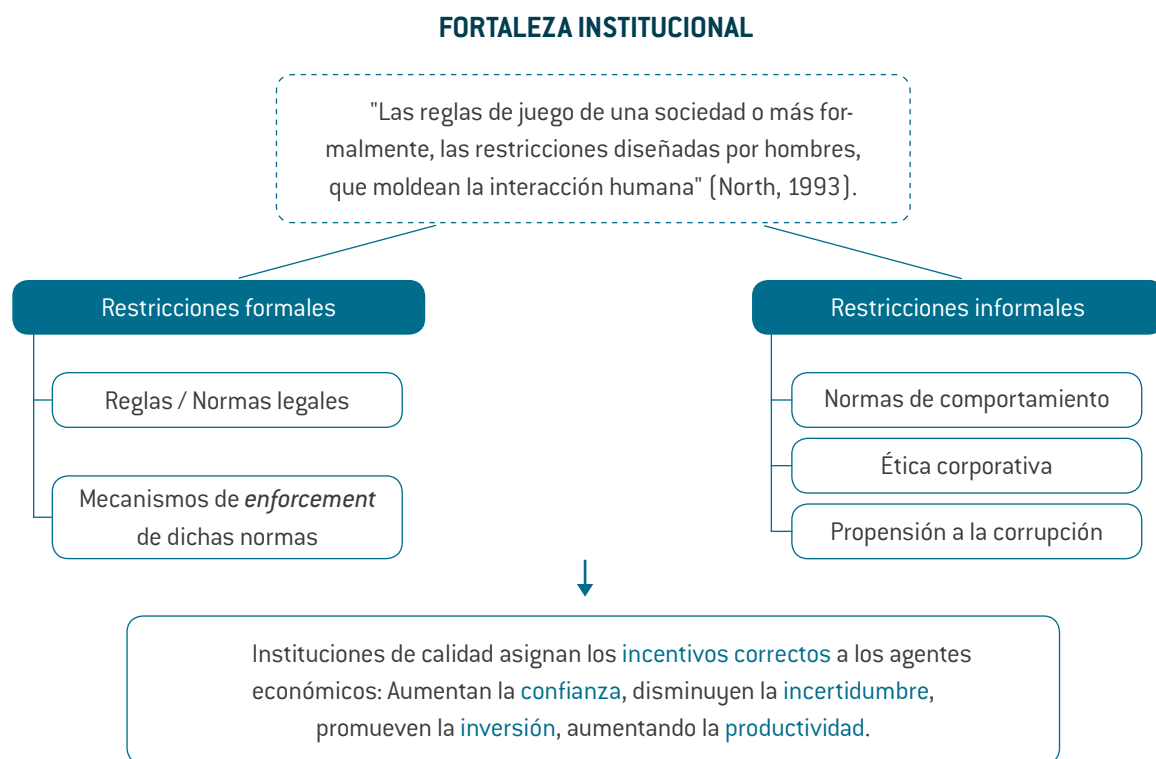
Primero, en el pilar de instituciones, Colombia mantiene su mayor brecha y ocupa la posición 89 entre 140 países. Este indicador, que mide la calidad de reglas del juego y de las entidades en las distintas ramas del poder público, muestra resultados preocupantes en las siguientes variables: *eficiencia del marco legal para resolver litigios* (posición 121), *carga de la regulación del gobierno* (123), *incidencia del terrorismo* (127), *tasa de homicidio* (131) y *costo empresarial del crimen organizado* (135).

Como lo ha recomendado el CPC en ocasiones anteriores, para abordar la incapacidad de las instituciones en Colombia, es conveniente adoptar el enfoque del premio Nobel de Economía Douglas North, en el cual las instituciones son las reglas de juego diseñadas por el hombre para incentivar sus acciones, y pueden ser formales o informales. Las formales

son aquellas plasmadas en normas reconocidas legalmente, y cuentan con mecanismos para hacerlas cumplir. Las informales, por su parte, responden a normas de comportamiento implícitas en una sociedad, son producto de la costumbre y explican parcialmente la propensión a actuar de una u otra manera (Figura 2).

Es por eso que una estrategia para acelerar el avance en competitividad debe pasar por fortalecer las instituciones, robusteciendo las normas formales –con una agenda que logre una mejor calidad de la regulación, que promueva los principios de competencia de la economía de mercado y que garantice el acceso a una justicia efectiva– y modificando las normas informales, las cuales establecen las reglas de comportamiento de los agentes de una sociedad. Por ejemplo, en los casos en que existan normas formales estrictas pero baja capacidad de supervisión de su cumplimiento, las normas informales son las que terminan determinando las actuaciones de personas y empresas.

Figura 2. Determinantes de la fortaleza institucional.



Fuente: North (1993).

En segundo lugar, en el pilar de infraestructura Colombia ocupa la posición 83. Esto ocurre a pesar de que el Gobierno nacional logró avances fundamentales en infraestructura de transporte tras varias décadas de retrasos, con un incremento notable de la inversión pública en el sector —que llegó al 2,7 % del PIB en 2016—, el programa de concesiones viales de 4G y una institucionalidad robusta, compuesta por la Agencia Nacional de Infraestructura, la Financiera de Desarrollo Nacional y la arquitectura normativa de la Ley de Asociaciones Público-Privadas. Sin embargo, esas inversiones aún no resultan en niveles adecuados de servicio, hecho que deberá comenzar a cambiar en la medida en que los proyectos concesionados comiencen a ser entregados. Por eso, puede esperarse que la percepción sobre la calidad de la infraestructura mejore en el mediano plazo. Más allá de la percepción negativa que aún persiste y que se refleja en la variable *calidad de la infraestructura vial* (posición 102), también en variables de “datos duros” como *densidad de la red ferroviaria* (92) y *calidad de la red vial* (97) el país ocupó bajas posiciones.

En tercer lugar, existe un retraso importante en el pilar de adopción de TIC, en el que Colombia ocupa la posición 84. Aunque el país ha logrado avances importantes en infraestructura de TIC y se pasó de 2,2 a 30,3 millones de conexiones a internet de banda ancha entre 2010 y 2017 (Sinergia), es fundamental acelerar la masificación del acceso a internet y aumentar la velocidad de descarga promedio del país, que se encuentra por debajo de los pares regionales.

En cuarto lugar, en el pilar de educación y habilidades el país se ubicó en el puesto 80. Más allá de incrementar el presupuesto del sector y establecer planes, es necesario un mayor compromiso con la ejecución de las acciones que la educación necesita para que Colombia pueda ser efectivamente el país más educado a 2025. Si bien ha habido señales alentadoras y mejoras incrementales en los últimos años, aún persisten retos que exigen una agenda contundente para avanzar en materia de cobertura, calidad, permanencia y pertinencia en todos los niveles. Las variables con peor desempeño en este pilar fueron *alcance de la capacitación del personal* (posición 90) y *media de años de escolarización* (91).

En quinto lugar, Colombia tiene retrasos en la eficiencia de sus mercados, en particular en la eficiencia del mercado de productos (bienes y servicios) y en la eficiencia del mercado laboral. Las inflexibilidades del mercado laboral si-

guen siendo uno de los principales cuellos de botella que impiden el aumento de la productividad (Consejo Privado de Competitividad & Universidad de los Andes, 2017), y la poca apertura al comercio internacional hace ineficiente el mercado de bienes.

Finalmente, existe un retraso notable en el pilar de innovación, en el que Colombia ocupa la posición 73 y la mayor distancia a la frontera (36 a 100). El Gobierno aprobó recientemente una reforma constitucional a los recursos asignados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, que busca mayor competencia en la presentación de proyectos de investigación, pero su ejecución aún no inicia y existen dudas sobre el procedimiento práctico de implementación. El reporte del WEF confirma que la baja inversión en CTI persiste como el principal obstáculo para avanzar en este pilar.

Además de estos elementos de competitividad agregada, **el CPC ha enfatizado la importancia de entender los determinantes del factor central del crecimiento económico: la productividad.** Mientras que la competitividad hace referencia a la capacidad de las empresas de competir en los mercados doméstico y exterior, la productividad se refiere a la capacidad de una economía, de un sector y de una empresa de generar valor agregado por la vía de mayor eficiencia en producción. Por supuesto, ambos están íntimamente ligados, pero mientras la competitividad incluye temas tan fundamentales como el llamado costo país para la inversión, la productividad depende específicamente de la eficiencia con la que se producen bienes y servicios valiosos, o con que se desarrollen nuevos sectores que generen riqueza. En ese orden de ideas, una nación puede tener condiciones de competitividad favorables, pero si sus empresas no trabajan acercándose a la frontera de la tecnología, si no son productivas, difícilmente lograrán ganar mercados y crecer.

Dada la importancia del énfasis en la productividad, el CPC ha propuesto que en el plan de gobierno para el periodo 2018-2022 se focalicen algunas acciones que apunten a los determinantes de esa productividad, los cuales son en algunos casos externos a las empresas y en otros internos a ellas. La descripción de ese Pacto por la Productividad se presenta en el Recuadro 1 de esta introducción.

En resumen, el *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019* realiza un balance de los principales retos en competitividad que enfrenta Colombia para cumplir con la Vi-

sión 2030, y propone áreas de trabajo para lograr resultados claros en productividad en el plan de gobierno del presidente Iván Duque. Estas propuestas se basan en el convenci-

miento de que hacer empresa es el motor del desarrollo, una visión basada en principios que comparten empresarios, emprendedores y trabajadores.

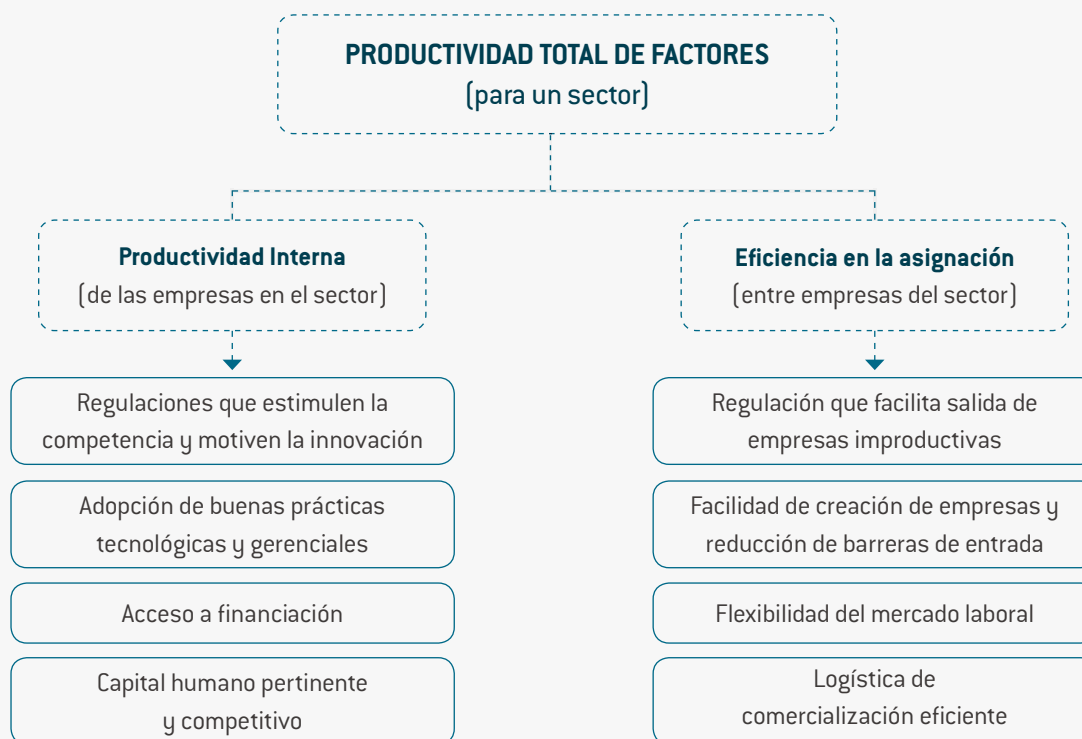
Un Pacto por la Productividad

Como se mencionó, es fundamental que el trabajo de competitividad de una nación se complemente de forma focalizada con acciones para el aumento de la productividad de la economía. En ese frente, el CPC ha propuesto que se suscriba un Pacto por la Productividad, con compromisos públicos y privados, para focalizar acciones en los principales determinantes del crecimiento de la productividad.

Estos determinantes surgen de distintos estudios sobre la dinámica de la productividad en Colombia, que se sintetizan principalmente en el reporte elaborado en conjunto por la Universidad de los Andes y el CPC [Consejo Privado de Competitividad & Universidad de los Andes, 2017]. En este reporte, se expone que una estrategia de produc-

tividad debe contar con acciones al exterior de la empresa y al interior de esta. Afuera de las empresas, es necesario que los mercados funcionen correctamente, que el trabajo y el capital puedan direccionarse a donde son más productivos, que los emprendimientos sean formales, y que las condiciones del país permitan la comercialización internacional de productos de manera eficiente. Al interior de las empresas, se requiere que estas tengan capacidades para adoptar prácticas gerenciales y tecnologías probadas en el mercado, que puedan estar a la frontera de la innovación y la tecnología, y que accedan a financiación y al talento que les permitan ser más productivas. Estos determinantes se resumen en la siguiente figura.

Figura. Determinantes de la productividad.



En esa línea, el Pacto por la Productividad propone que se prioricen los siguientes cinco frentes de trabajo.

1. FORMALIDAD

En el marco de la calidad de las instituciones y de las reglas de juego para la economía de mercado, la informalidad genera grandes costos en términos de productividad. Implica competencia desleal para las empresas formales, pérdida de recaudo, baja cobertura en seguridad social y costos para la salud y el medio ambiente. Las firmas informales producen 2,5 veces menos que sus pares formales, y se calcula que la evasión en seguridad social, IVA y renta es de COP 40 billones anuales (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

En el documento *Informalidad: una nueva visión para Colombia*, el Consejo Privado de Competitividad expone que entre las causas que producen este fenómeno se cuentan la debilidad estatal, estándares mal diseñados, baja percepción del beneficio de ser formal y un control ineficiente (Consejo Privado de Competitividad, 2018). Esta nueva perspectiva también establece que la formalidad va más allá de un proceso binario y que tiene diferentes manifestaciones: laboral, empresarial y espacial. Por lo tanto, las estrategias deben estar diseñadas con este enfoque multidimensional y atacar las causas del fenómeno.

En este sentido, aumentar los niveles de productividad requiere una estrategia integral de formalización que incluya la simplificación de los procedimientos y estándares para la formalidad empresarial, la reducción de los costos tributarios empresariales, y la implementación del plan de modernización tecnológica y mejora de talento para la DIAN (ver capítulo Sistema Tributario).

Lo anterior exige que, por ejemplo, se planteen iniciativas que aumenten el beneficio neto de ser formal en lo laboral, como corregir los incentivos a permanecer en el régimen subsidiado de salud, puesto que los informales no deben pagar por acceder a estos servicios (ver capítulo Salud y capítulo Mercado Laboral). Otra recomendación implicaría flexibilizar los estándares en el plano empresa-

rial, como revisar la estructura tarifaria actual del registro mercantil. Mientras que, para mejorar el control en el tema espacial, es necesario promover el uso de un catastro multipropósito que permita dar claridad jurídica a la propiedad de la tierra y el pago de impuestos prediales.

2. CIERRE DE BRECHAS DE CAPITAL HUMANO

En materia de educación hay enormes retos relacionados con su pertinencia y calidad, que impiden que los trabajadores tengan mayores niveles de productividad. De acuerdo con diferentes encuestas, el sector empresarial manifiesta tener dificultades para contar con el capital humano idóneo para poder desarrollar adecuadamente sus actividades productivas, bien sea porque este no está disponible en la cantidad necesaria, porque no posee las habilidades esperadas o experiencia suficiente, o por la ausencia de certificaciones que validen su conocimiento. Para revertir esto, se requiere mejorar la articulación entre los sectores productivo y educativo, especialmente con el SENA, y seguir impulsando la construcción y apropiación del Marco Nacional de Cualificaciones, que mapea las competencias que requiere el sector empresarial para su transformación productiva. El Marco, además, permitirá que las personas conozcan cuáles son las habilidades que requiere el sector productivo, así como identificar si los trabajadores tienen los conocimientos que requieren los empresarios. Esto implica que las empresas incorporen modelos de gestión del talento por competencias que les permitan aprovechar esta herramienta (ver capítulo Educación).

Paralelamente, y con un alcance de largo plazo, se debe avanzar hacia el establecimiento de un pilar técnico de la educación superior con un esquema de aseguramiento de la calidad que responda a sus particularidades. Esto permitiría atender la demanda empresarial por técnicos y tecnólogos, así como incrementar la calidad y pertinencia de estos programas. Este pilar, además, debe poder articularse con el de educación superior y permitir el tránsito de las personas entre uno

y otro. Las empresas, por su parte, deben participar decididamente en la formación del talento generando espacios a su interior para el entrenamiento de los estudiantes (ver capítulo Mercado Laboral).

3. LOGÍSTICA

Uno de los principales factores que afectan la competitividad en términos de infraestructura y logística es la baja productividad en el sector de transporte de carga por carretera. A esto se le suma la elevada edad del parque automotor que, después de Nicaragua, es la mayor de América Latina y está lejos de la edad promedio de los países europeos. Tener una flota antigua genera externalidades negativas, incrementa los costos de transporte y disminuye la calidad del servicio prestado. Esta situación ha conllevado a que transportar mercancías al interior de Colombia resulte más costoso que llevarlas a mercados internacionales, impactando negativamente la productividad de las empresas. Por ello es necesario incentivar mayor competencia en el transporte de carga por carretera, liberando los precios de los fletes, modernizando los requisitos para habilitar empresas de transporte y renovando de forma controlada el parque automotor (ver capítulo Desempeño Logístico).

Los elevados costos de transporte también son consecuencia en parte de la baja calidad de la infraestructura que, a pesar del incremento en la inversión durante los últimos años, aún no es competitiva frente a los estándares internacionales. Por ello, es necesario, además de asegurar la financiación de las 4G, diseñar e implementar una política de transporte intermodal que incluya la rehabilitación, construcción y puesta en operación de los corredores ferroviarios estratégicos que requiere el país y mejore la navegabilidad del río Magdalena.

Igualmente, es prioritario optimizar la eficiencia en aduanas y puertos, los cuales concentran el 75 % de los tiempos de la cadena logística. Por lo tanto, es clave implementar el Decreto 349 de 2018, desarrollar un sis-

tema único de gestión integral de riesgos y actualizar la reglamentación del Operador Económico Autorizado.

4. MERCADOS EFICIENTES

Un mercado eficiente es aquel en el que el intercambio de bienes y servicios se realiza de forma competitiva gracias a buenas prácticas regulatorias, un mercado laboral flexible y una estructura tributaria que incentive la inversión. Esto permite que los recursos se muevan a las empresas y sectores donde son más productivos.

Colombia es uno de los países donde la regulación es más costosa, lo cual afecta la productividad de las empresas y se convierte en un factor problemático para hacer negocios. Es indispensable eliminar normas innecesarias y garantizar que cada vez que se expida una nueva norma se suprima, al menos, una existente. Este proceso debe realizarse en conjunto con el sector privado, puesto que su retroalimentación ha sido un factor determinante del éxito de los programas de desregulación a nivel internacional. Así mismo, se requiere establecer un procedimiento estandarizado para producir una norma, ya que frecuentemente las regulaciones se diseñan sin un análisis previo del problema por resolver, sin considerar los objetivos precisos o sin evaluar alternativas eficientes de respuesta. Para supervisar y coordinar estas acciones se debe contar con una autoridad regulatoria, al estilo de la Oficina de Asuntos Regulatorios de EE. UU. (ver capítulo Eficiencia del Estado).

Como complemento a lo anterior, es necesario implementar rondas periódicas de revisión y simplificación de trámites, siguiendo la experiencia exitosa de los años 2005 y 2012, así como establecer un mecanismo de revisión obligatoria *ex post* que fije criterios para que cada sector administrativo evalúe la validez o eficacia de las normas que produce luego de que estas hayan estado vigentes por un determinado tiempo.

Es además fundamental mejorar la interacción entre el Estado y los regulados facilitando la consulta públi-

ca de los proyectos de norma. En particular, se requiere ampliar el plazo mínimo de consulta pública de las normas de 15 a 30 días, de manera que cumpla con las recomendaciones de la OCDE y las prácticas internacionales. El periodo de 30 días constituye la cota inferior de las prácticas internacionales y había sido incluido en el capítulo sobre Competitividad e Infraestructura Estratégica de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Así mismo, es fundamental promover y monitorear el uso del recién creado Sistema Único de Consulta Pública, que centraliza la publicación de los proyectos de norma, así como los comentarios de los interesados en estas.

Adicionalmente, para tener mercados más eficientes es primordial mejorar la flexibilidad del mercado laboral reduciendo los costos laborales asociados a la contratación formal, incluidos parafiscales (ver capítulo Mercado Laboral).

Por otra parte, contrario a la tendencia mundial, los impuestos directos en el país están en cabeza de las sociedades. Mientras que en 2016 el 74,2 % del recaudo de impuestos directos de los países de la OCDE provino de personas, en Colombia fue inferior al 20 %. Concentrar los impuestos en las sociedades incrementa las tasas efectivas de tributación, lo que termina afectando la inversión y el crecimiento de la economía. De hecho, estas tasas en Colombia son de las más altas del mundo. Por ello, es fundamental no solo reducir el nivel de la tasa nominal de renta, sino permitir el descuento en este tributo de otros impuestos a cargo de las empresas como el gravamen a los movimientos financieros y el impuesto de industria y comercio (ver capítulo Sistema Tributario).

Así mismo, es necesario eliminar por completo el sesgo antiinversión que existe en el país. Colombia es uno de los pocos países en la región que no admite el descuento total del IVA sobre los bienes de capital, lo que pone en desventaja a las empresas y restringe el proceso de sofisticación y diversificación del aparato productivo. Por lo tanto, es fundamental permitir el descuento total del IVA sobre los bienes de capital.

5. CAPACIDADES EMPRESARIALES PARA LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN

Aumentar la productividad en las empresas requiere la adopción de tecnologías y procesos de innovación para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos productivos. Sin embargo, solamente 22,2 % de las empresas en el país innovan, y hay alta obsolescencia tecnológica. Esto se debe en parte a falta de fuentes de financiamiento para adopción tecnológica y desconocimiento de las que existen. De las empresas que realizan actividades de innovación, 76 % lo hicieron con recursos propios y solo el 13 % utilizó recursos de la banca privada. Igualmente, existe desconocimiento sobre cuáles tecnologías adoptar. Estos obstáculos están relacionados con bajas capacidades gerenciales, es decir, la habilidad de hacer el mejor uso de los recursos de la empresa, establecer metas e indicadores claros para identificar áreas de oportunidad y actuar sobre ellas.

De esta manera, mejorar la productividad de las empresas requiere un programa de adopción tecnológica en línea con la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016), que incluya asistencia técnica en prácticas gerenciales, así como extensión tecnológica y financiación blanda. Por su parte, la labor de las empresas en esta área tiene que ser la de invertir en el aumento de capacidades.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha anunciado que implementará en varias regiones del país un programa de “fábricas de productividad”. Para que la iniciativa sea exitosa requiere tres condiciones. La primera, que esté bien focalizada, esto es, que se ciña a los principios establecidos en la Política de Desarrollo Productivo: al ser un apoyo directo a las compañías, no debe limitarse a algunos sectores, sino estar disponible para empresas de cualquier sector que sean susceptibles de usar los servicios ofrecidos. La segunda, que se evalúe de manera rigurosa. Colombia tiene una historia corta en formulación e implementación de políti-

cas públicas basadas en evidencia. Es fundamental que la ejecución del programa se haga sobre la base de los aprendizajes de los pilotos adelantados en programas de extensionismo tecnológico con apoyo del Banco Mundial y que, de ninguna manera, contamine la evaluación del programa Colombia Productiva, aún en marcha. La tercera y última condición es que se le dé el tiempo necesario para dar frutos.

En cuanto a la oferta de tecnología y soluciones para las empresas, es necesaria la cofinanciación de la puesta en marcha y operación de centros de desarrollo e innovación. Estos centros son clave para la transferencia de conocimiento y tecnología ya que pueden lograr la efectiva cooperación entre los sectores productivo, público y privado para el descubri-

miento, adaptación e incorporación del conocimiento y la tecnología existentes.

Así mismo, se requiere establecer una política de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) con una visión de largo plazo que focalice los esfuerzos en resolver problemas del país y que dé continuidad a la financiación de las actividades de CTI. Actualmente se destina un bajo porcentaje de recursos a actividades de CTI (menos del 1 % del PIB), pero además no hay un foco claro para utilizar estos recursos y no se mide su impacto. Esto se debe en parte a la falta de una política en la que se definan prioridades y responsables en CTI, así como mecanismos efectivos de articulación entre la política de CTI y la política productiva y comercial del país.



NOTAS

- 1 En el año 2016 se modificó la metodología del indicador del Doing Business, lo que hizo que estas posiciones no sean estrictamente comparables. En 2015, Colombia obtuvo la posición 34 con la anterior metodología y la 52 con la nueva. Algo similar ocurrió con el reciente cambio metodológico del IGC del WEF.
- 2 “Variables de datos duros” hace referencia a variables que toman información proveniente de fuentes oficiales, con una metodología estadística definida y que no dependen de una encuesta de percepción.
- 3 Visión 2030 del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.



BIBLIOGRAFÍA

- 1 Consejo Privado de Competitividad y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la Clave del Crecimiento para Colombia*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 2 Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Política de Desarrollo Productivo*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 3 Douglas, N. (1993). Institutions, Transaction Costs and Productivity in the Long Run. *Economic History*.
- 4 Rodrik, D. (2013). *The Past, Present and Future of Economic Growth*. Global Citizen Foundation.
- 5 *Sinergia - Departamento Nacional de Planeación*. (2018). Obtenido de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>

CONDICIONES BÁSICAS

Este factor agrupa los determinantes básicos de la competitividad: instituciones e infraestructura. El desarrollo adecuado de estos pilares es necesario para obtener los beneficios de avances en capital humano, eficiencia o innovación y sofisticación.

Una institucionalidad sólida se caracteriza por tener transparencia, eficiencia y pesos y contrapesos. Se refiere tanto a instituciones públicas que son capaces de proveer un nivel básico de seguridad y de proteger los derechos de propiedad, como a la fortaleza de estándares de gobierno corporativo y ética empresarial.

El pilar de infraestructura abarca la infraestructura de transporte y logística, así como energía. La infraestructura reduce los costos de transporte y de transacción, y facilita el movimiento de bienes, personas e información. Por su parte, la energía es un factor fundamental para la actividad económica moderna y es determinante para incrementar la productividad de las empresas.

CONDICIONES BÁSICAS



Eficiencia
del Estado



Justicia



Corrupción

INSTITUCIONES



DESEMPEÑO LOGÍSTICO



ENERGÍA



EFICIENCIA DEL ESTADO



Efectividad del Estado. Puesto entre 186 países (1 indica el país con el Estado más efectivo).

Fuente: Worldwide Governance Indicators [2018].

PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE EFICIENCIA DEL ESTADO

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Gasto público	Índice de Efectividad del Gobierno (de -2,5 a 2,5, donde 2,5 representa un mejor desempeño)	0,02	7 de 18 ¹	Chile (1,02)	World Governance Indicators
	Implementación de presupuesto por resultados (de 0 a 5, donde 5 representa un mejor desempeño) ¹	1,8	10 de 16	Chile (4,7)	BID
	Índice de Presupuesto Abierto (de 0 a 100, donde 100 representa un mejor desempeño) ²	49,5	10 de 17	México (79)	International Budget Partnership
Servicio civil	Mérito del servicio civil (de 0 a 100, donde 100 representa un mejor desempeño) ²	66,7	4 de 15	Brasil (93,3)	BID
Política regulatoria	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5, donde 2,5 representa un mejor desempeño)	0,40	5 de 18 ¹	Chile (1,37)	World Governance Indicators
	Costo de la regulación (de 0 a 7, donde 7 representa un mejor desempeño)	2,6	10 de 18	Paraguay (3,42)	WEF
	Eficiencia en el cumplimiento de la regulación (de 0 a 1, donde 1 representa un mejor desempeño) ²	0,5	7 de 18 ¹	Chile (0,68)	Rule of Law Index- World Justice Project

Nota: 1/ Dato más reciente disponible entre 2012 y 2015. 2/ Datos correspondientes al año 2017.



La literatura económica ha demostrado la existencia de una relación positiva entre el ingreso per cápita de un país y la calidad de su Gobierno, su regulación y la efectividad en el control de la corrupción (Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton, 1999). Por esta razón, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), al construir su Índice de Competitividad Global, identifica el ambiente institucional de los países como una de las condiciones básicas para la competitividad.

La OCDE también ha enfatizado la importancia de un Estado eficiente para el avance de la competitividad en Colombia al señalar que un Gobierno 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 de largo plazo” (OCDE, 2013).

Colombia ha avanzado considerablemente en la construcción de herramientas para contar con mayor eficiencia en el Estado. En materia de gasto público, por ejemplo, la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) ha significado contar con información más precisa y centralizada sobre las compras

públicas de entidades públicas, además de haber permitido ahorros considerables al Gobierno nacional y a los Gobiernos territoriales. En lo referente a política regulatoria, el CONPES 3816 de 2014 definió los lineamientos para adoptar mejores prácticas regulatorias, lo que ha permitido avanzar en materia de consulta pública para contar con retroalimentación de ciudadanos y empresas en la emisión de normas.

Sin embargo, existen retos considerables en áreas de alta importancia como la asignación de subsidios sociales y el servicio civil. Además, a pesar de los avances en materia regulatoria, Colombia presenta rezagos considerables en la implementación de prácticas como el Análisis de Impacto Normativo, por lo cual el país ocupa el lugar 123 entre 140 países en el indicador de regulación costosa del WEF (World Economic Forum, 2018).

En ese contexto, este capítulo analiza la eficiencia del Estado colombiano en la rama ejecutiva del orden nacional alrededor de tres secciones: 1) gasto público, 2) servicio civil y 3) política regulatoria. Al final de cada sección se presentan recomendaciones puntuales para conseguir un Estado más eficiente, entre las cuales se incluyen acciones públicas, regulatorias o de coordinación público-privada.

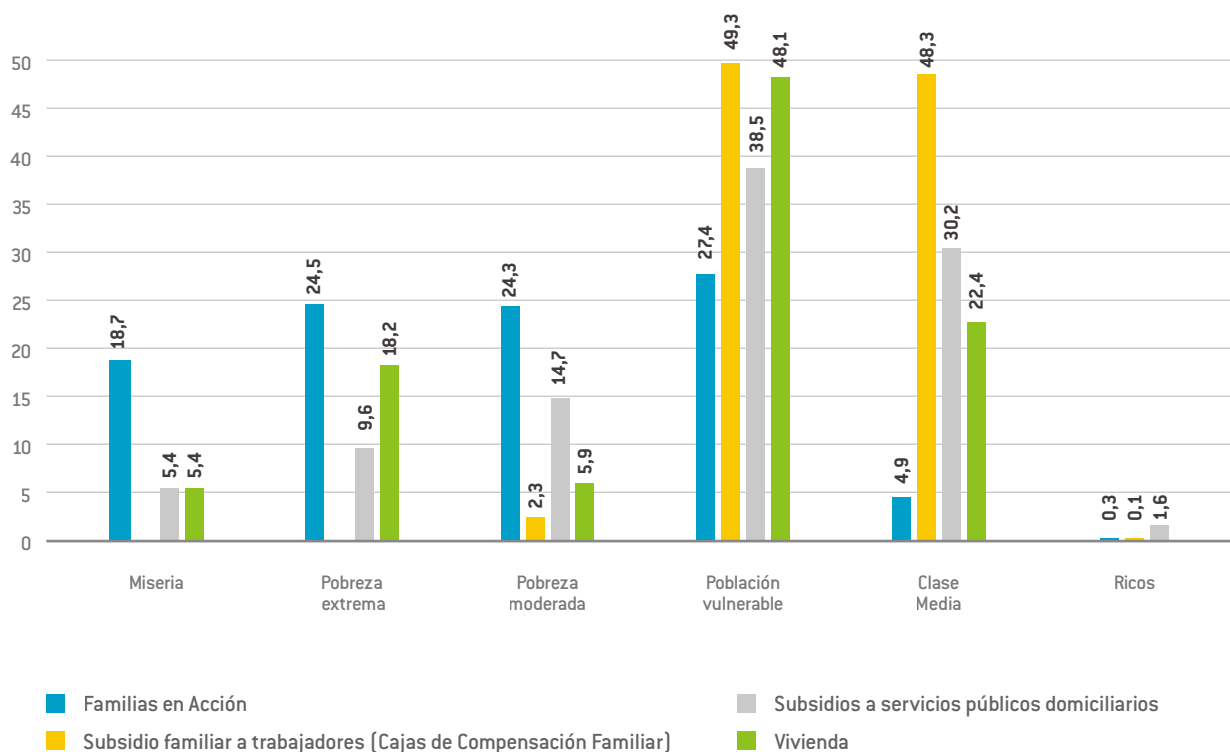
GASTO PÚBLICO

Colombia se enfrenta a retos considerables para lograr un gasto público eficiente y efectivo. Una de las áreas que requiere atención prioritaria es la focalización de los subsidios sociales ya que, frecuentemente, los recursos se destinan a segmentos de población que no tienen las mayores necesidades de inversión. Por ejemplo, como lo muestra la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, casi la mitad del subsidio familiar a trabajadores (cajas de compensación familiar) y una tercera parte de los

subsidios a los servicios públicos domiciliarios son recibidos por población de clase media, muy por encima de lo que reciben los segmentos de población bajo pobreza y miseria (Gráfica 1).

Factores como la falta de un registro único de subsidios, la ausencia de evaluaciones de impacto o de criterios de salida bien definidos y la fragmentación del gasto entre diversas entidades explican la ineficiencia del gasto en subsidios (Bernal *et al.*, 2018).

Gráfica 1. Subsidios sociales destinados a cada grupo de ingresos (% del gasto en cada subsidio). Colombia, 2014.



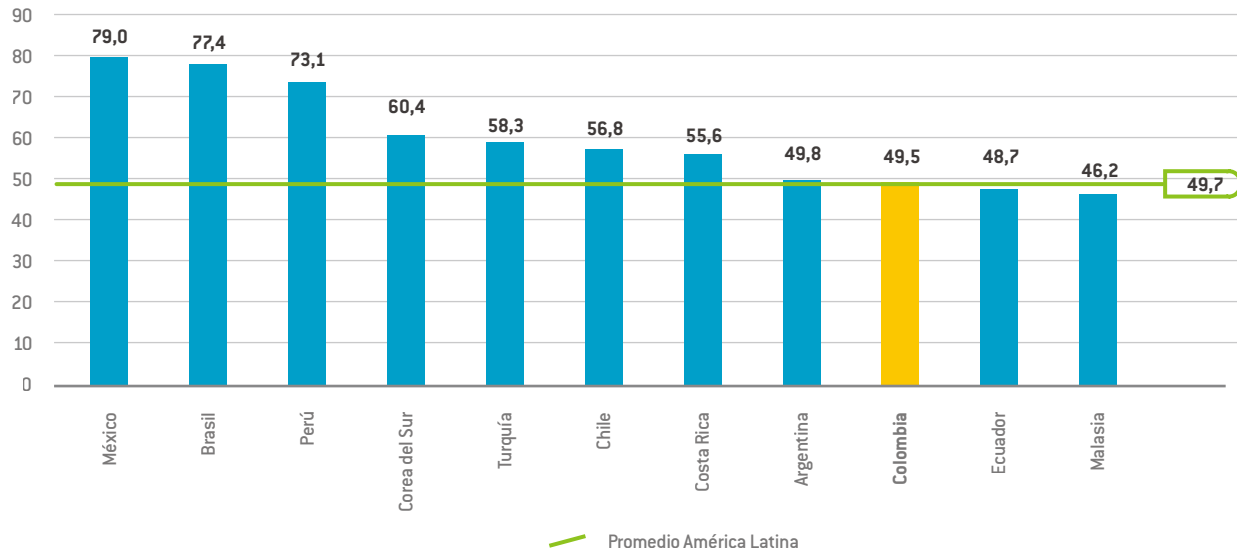
Fuente: Bernal *et al.* (2018), con base en Harker, Lustig, Martínez & Meléndez (2016).

El presupuesto es el elemento central para ordenar y optimizar las decisiones de gasto público. En ese sentido, contar con un proceso presupuestario completo y organizado puede ser determinante para conseguir mayor eficacia en el gasto público. El Índice de Presupuesto Abierto examina ocho documentos presupuestarios clave, basándose en criterios internacionalmente aceptados, y evalúa si estos presentan información exhaustiva y útil¹. De acuerdo con el índice, el desempeño de Colombia

es poco satisfactorio —con un puntaje de 49,5 sobre 100—, y es superado por países referentes en la región como México, Brasil, Perú, Chile y Argentina (Gráfica 2). Lo anterior subraya la necesidad de adoptar buenas prácticas en esta materia, en particular, asegurando la disponibilidad y profundizando la información contenida en los documentos presupuestarios, de manera que se incluyan las prioridades de política del Gobierno y se amplíe la información sobre los riesgos fiscales del país.

GASTO PÚBLICO

Gráfica 2. Índice de Presupuesto Abierto (de 0 a 100, donde 100 representa mejor desempeño), 2017.

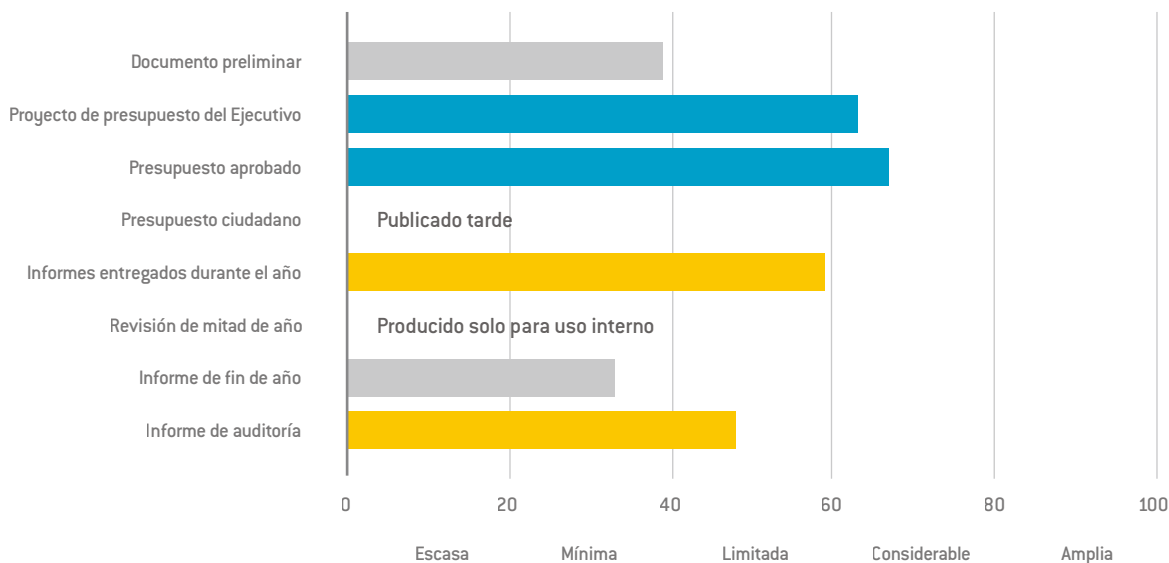


Fuente: International Budget Partnership (2017).

Si se examinan cada uno de los documentos evaluados en el cálculo del índice, se observa que, en Colombia, el proyecto de presupuesto del Ejecutivo y el presupuesto aprobado ofrecen información considerable en términos de calidad y oportunidad, pero existen deficiencias importantes en documentos clave de la ejecución del pre-

supuesto como el informe presupuestal de fin de año. Más aún, no se publica a tiempo una versión más simple y menos técnica del presupuesto para los ciudadanos —documento recomendado por las prácticas internacionales—, y la revisión presupuestal de mitad de año se produce solo para uso interno (Gráfica 3).

Gráfica 3. Calidad y oportunidad de la información presentada en los documentos presupuestarios (de 0 a 100, donde 100 representa un mejor desempeño). Colombia, 2017.



Fuente: International Budget Partnership (2017).

GASTO PÚBLICO

RECOMENDACIONES

Acción pública. Ordenar la provisión de subsidios sociales.

Ante la urgente necesidad de revisar los programas de subsidios y definir criterios para su priorización, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) considera de la mayor importancia ordenar la política de subsidios sociales avanzando en las siguientes acciones:

- *Creación de un sistema integral de información sobre personas receptoras de subsidios y montos asignados.* Este es un paso crucial en el ordenamiento de los subsidios sociales, pues en la actualidad, no se cuenta con un registro de estos gastos, y en algunos casos las cifras no coinciden entre diversas entidades.

La Comisión del Gasto y la Inversión Pública señala numerosos casos de diferencias en el registro de subsidios sociales. Por ejemplo, en materia de subsidios a los servicios públicos domiciliarios de energía, los datos del Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad a la que reportan las empresas del sector, no coinciden con los datos del Ministerio de Minas y Energía, ni con los que la Superintendencia reporta al Departamento Nacional de Planeación (DNP). Lo mismo sucede en varios programas de mitigación de pobreza, en los que la información del Departamento de Prosperidad Social no coincide con la del Ministerio de Hacienda (Bernal *et al.*, 2018).

- *Inclusión de lineamientos básicos para la creación de un subsidio [finalidad, beneficiarios, condiciones de terminación].* Es fundamental asegurar que todo subsidio tenga una justificación económica y que la alternativa elegida sea costo-efectiva.
- *Obligación de realizar evaluaciones periódicas de los subsidios considerando su efectividad y eficiencia.* Además de garantizar que la creación de subsidios esté regida por criterios previamente establecidos, es primordial evaluar los programas una vez entren en vigor con el fin de ajustar o eliminar según sea apropiado².

Acción pública. Adoptar un sistema de clasificadores de gasto moderno que permita transitar hacia un presupuesto por resultados.

La implementación de un presupuesto por resultados que incorpore indicadores de desempeño e impacto para la asignación de los recursos del Gobierno es determinante para conseguir mayor eficacia en el gasto público. Si bien en Colombia se han desarrollado indicadores para monitorear el avance de los programas públicos, estos no han sido utilizados como criterios para revisar o priorizar políticas públicas. Para que el país pueda transitar efectivamente hacia un sistema de presupuesto por resultados, se requiere adoptar un sistema de clasificadores del gasto que siga estándares internacionales (Bernal *et al.*, 2018) y que permita agrupar el gasto por programas. La presupuestación por programas es la forma más extendida de presupuestación por resultados y se caracteriza por la asignación de recursos a programas según su desempeño con el objetivo primario de mejorar la priorización del gasto, asegurando que los recursos del Gobierno se destinan a los programas que entregan los mayores beneficios (Robinson, 2013).

Acción pública. Mejorar las prácticas de producción del presupuesto público.

Además de ordenar el gasto y clasificarlo apropiadamente por programas, es fundamental asegurar que se siga un proceso estandarizado a través de todas sus etapas (formulación, aprobación, ejecución y vigilancia), en el que se promueva la transparencia y la calidad de la información presupuestaria. Colombia se ubica en la categoría de países con transparencia limitada según el Índice de Transparencia del Presupuesto, lo cual señala la necesidad de mejorar el proceso de producción del presupuesto, garantizando la calidad y la oportunidad de la información contenida en los documentos presupuestales. En particular, se recomienda publicar a tiempo una versión del presupuesto simple para los ciudadanos, así como poner a disposición del público la revisión presupuestal de mitad de año que actualmente se produce pero no se publica. Adicionalmente, se requiere incorporar información más integral y exhaustiva en el documento preliminar del presupuesto de manera que se vincule con los objetivos de política y en el informe de final de

año, para que sea posible la evaluación del progreso hacia estos objetivos (International Budget Partnership, 2017). De la misma manera, es necesario que estas acciones se apliquen a los presupuestos de las entidades territoriales y a los de las entidades con autonomía presupuestal.

Acción regulatoria. Acelerar la implementación total y obligatoria del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) II.

El despliegue del SECOP II es uno de los pasos más importantes para mejorar la calidad del registro de las compras públicas del Estado. Mientras el SECOP I constituía un sistema de publicación de los procesos de compra, el SECOP II es un sistema transaccional que permite registrar todos los pasos de la contratación en línea, haciendo el

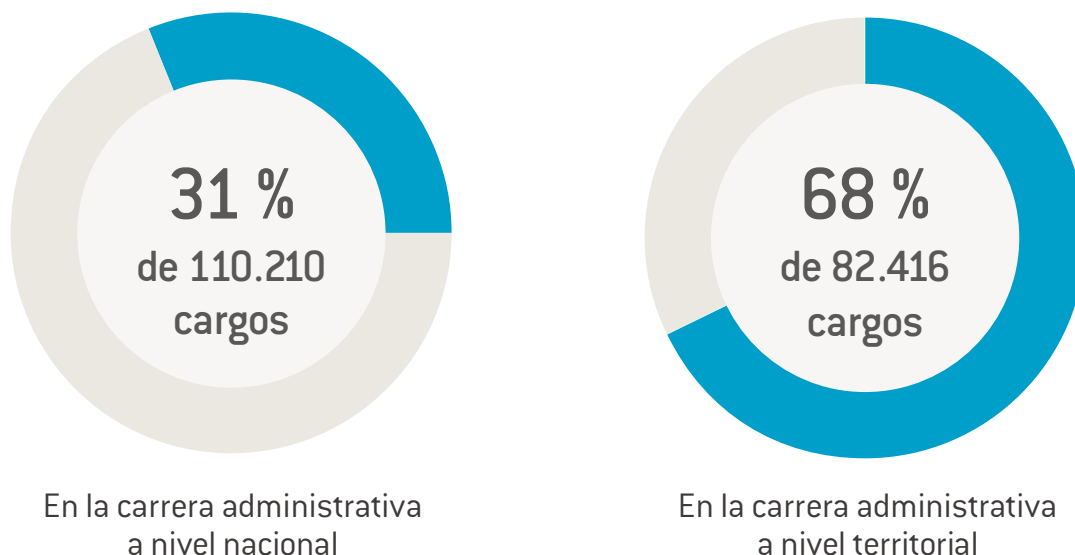
proceso más estricto y transparente. Según Colombia Compra Eficiente, a la fecha están registradas en SECOP II 2.808 entidades estatales, cifra considerablemente superior a la del año anterior, cuando el número de entidades estatales registradas solo ascendía a 1.024. Sin embargo, la meta planteada por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 señala que se debe contar con 4.074 entidades registradas en la plataforma. Por esta razón, el CPC reitera la conveniencia de acelerar el despliegue del SECOP II, así como facilitar el proceso de migración de los procesos de compra registrados en el SECOP I, sobre todo en las entidades territoriales, las cuales presentan el mayor rezago. Garantizar un proceso de registro adecuado permite contar con información detallada sobre el gasto público y se convierte en un instrumento de control fiscal (ver capítulo Corrupción).

SERVICIO CIVIL

El artículo 126 de la Constitución Política establece que la elección de servidores públicos deberá “estar precedida de una convocatoria pública” según los principios de “publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección”. En la práctica, sin embargo, los concursos para proveer cargos públicos no operan con la agilidad requerida y, aunque su costo se ha reducido considerablemente³, aún resultan muy costosos para las entidades que requieren suplir una vacante (puesto que son estas las que deben asumir el costo del concurso). Esto, sumado

a medidas en el control del gasto, ha llevado a la proliferación de la contratación directa de personal para suplir vacantes. En el nivel nacional, el 31 % de los cargos de la carrera administrativa se encuentran sin proveer, en encargo o en condición de provisionalidad, y este porcentaje asciende al 68 % en el nivel territorial (Gráfica 4). La dificultad para suplir cargos de manera permanente constituye además un obstáculo para la consolidación de un sistema de carrera administrativa que promueva el mérito y permita al Estado contar con servidores con los incentivos adecuados.

Gráfica 4. Cargos de la carrera administrativa que se encuentran vacantes.



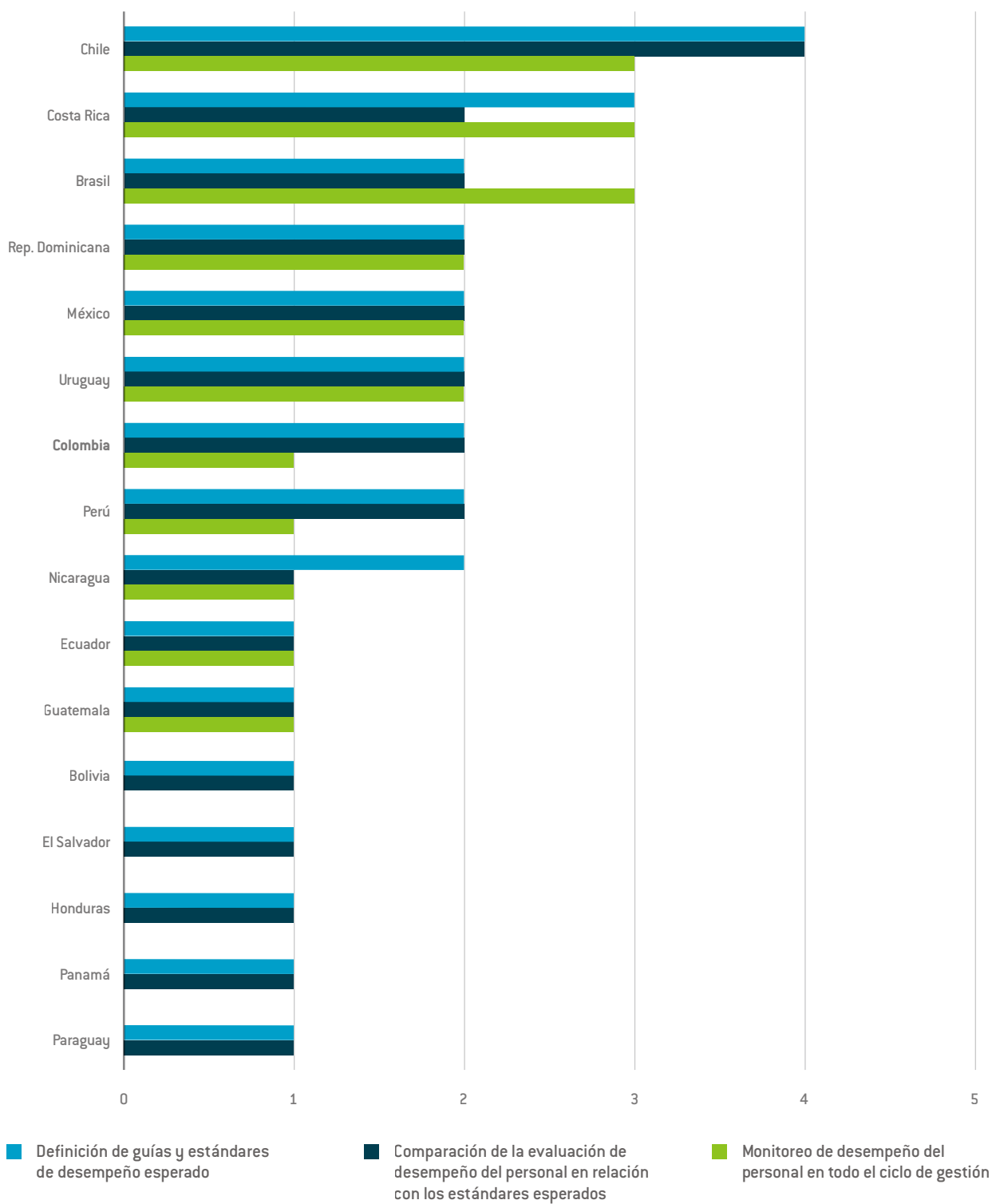
Se encuentran **vacantes**; es decir, **sin proveer, en encargo o en condición de provisionalidad**.

Fuente: Plan Anual de Vacantes 2018.

Para consolidar un sistema integral de carrera administrativa, es indispensable además contar con un proceso de evaluación del desempeño que incluya indicadores que permitan la promoción del talento. En ese sentido, un adecuado proceso de evaluación debe contar con las siguientes buenas prácticas: 1) definición de estándares esperados, 2) monitoreo del desempeño a través de todo el ciclo de gestión, y 3) comparación de la evaluación del desempeño en

relación con los estándares definidos (OCDE, 2016). Como se observa en la Gráfica 5, Colombia presenta un rezago considerable frente a varios países de referencia, ocupando el séptimo lugar en América Latina. El área que registra el desempeño más bajo es la relacionada con el monitoreo del desempeño del servicio civil durante todo el ciclo de gestión, categoría en la cual Colombia obtiene un puntaje similar a países como Guatemala, Ecuador y Nicaragua.

Gráfica 5. Prácticas de evaluación de desempeño (de 0 a 5, donde 5 representa mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2012-2015*.



*Dato más reciente disponible entre 2012-2015.
Fuente: OCDE (2016).

SERVICIO CIVIL

RECOMENDACIONES

Acción pública. Implementar un verdadero sistema de carrera para los funcionarios públicos.

Colombia requiere diseñar y poner en marcha un sistema integral de carrera administrativa que ofrezca incentivos apropiados para promover el talento y el desarrollo de política públicas de largo plazo. Un sistema de este tipo debe necesariamente contar con esquemas de ingreso basados en el mérito y esquemas de ascenso y movilidad basados en el desempeño de los funcionarios públicos.

En materia de ingreso, la Constitución Política establece la obligatoriedad de realizar una convocatoria pública para ocupar una vacante para la elección de servidores públicos. Sin embargo, el proceso para realizar concursos de méritos de ingreso a la carrera administrativa es altamente costoso y no responde rápidamente a las necesidades de contratación. El concurso es financiado por la entidad que requiere suplir una vacante, por lo cual frecuentemente las entidades optan por suplir las vacantes a través de la contratación directa de servicios, lo que genera problemas para construir conocimiento de largo plazo y no permite una correcta planeación del empleo público. Adicionalmente, en la actualidad, el proceso consta de numerosos pasos que requieren soportes con documentos físicos, y la información está escasamente digitalizada. En ese sentido, se recomienda simplificar el proceso para adelantar concursos de méritos, así como reducir sus costos. Una alternativa por considerar es la utilización de herramientas digitales (por ejemplo, a través del uso de *big data*) para agilizar el proceso de selección de candidatos con las competencias adecuadas de la base de datos que actualmente tiene la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Por otra parte, es necesario garantizar que los ascensos y la movilidad de funcionarios estén fundamentados en evaluaciones de desempeño y criterios técnicos (ver siguiente recomendación). En ese sentido, hay que notar que el Proyecto de Ley 06 de 2017 (que al cierre de este informe estaba surtiendo trámite en la Cámara de Representantes) avanza en esta dirección al buscar la inclusión de los concursos públicos de ascenso en el sistema de empleo público

y el ajuste de las condiciones para otorgar los encargos a los empleados públicos de carrera administrativa.

Así mismo, es fundamental permitir una mayor flexibilidad para la salida del servicio público, basándose siempre en criterios de desempeño que eviten la discrecionalidad y los despidos motivados por motivos políticos.

Acción regulatoria. Continuar reformando el método de evaluación de desempeño de los funcionarios públicos.

Dada la importancia de la evaluación del desempeño en la construcción de un verdadero sistema integral de carrera, se recomienda incluir indicadores de gestión puntuales e instrumentos de medición de productividad para cuantificar la eficiencia de los funcionarios. En ese sentido, en 2016, la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través del Acuerdo 565, reformó los criterios de evaluación de desempeño para funcionarios de carrera incluyendo tanto los compromisos laborales del funcionario como la gestión del área a la cual pertenece⁴. No obstante, el porcentaje correspondiente a la gestión por áreas es todavía extremadamente bajo (10 %), por lo cual se considera importante continuar avanzando en este sentido para introducir incentivos a la eficiencia de los funcionarios públicos y permitir decisiones objetivas sobre ascensos, movilidad o salida.

Acción pública. Implementar un programa para atraer profesionales sobresalientes al sector público.

Además de mejorar el diseño de los concursos de méritos, se debe avanzar en la atracción de profesionales sobresalientes al sector público. Al respecto, se recomienda establecer un programa similar a los que se han puesto en marcha en Canadá, Inglaterra o Singapur⁵. Los objetivos de este programa deberían ser: a) mejorar la planeación laboral del sector público en Colombia incorporando un análisis juicioso y previo de las vacantes para cargos medios y altos; b) centralizar y mantener actualizada la información sobre vacantes; y c) aumentar el mérito y la transparencia de las personas que ocupen cargos medios y altos en el sector público mediante la exigencia de altas cualificaciones a los candidatos y el seguimiento permanente a los seleccionados.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Ministerio del Trabajo implementaron en 2017 el Programa Estado Joven, con el objetivo de crear oportunidades laborales para jóvenes interesados en el sector público, para lo cual se abrió una convocatoria de prácticas laborales en entidades del Estado. Así mismo, se estableció que al menos un 10 % de los nuevos empleos creados en las plantas de personal no deben exigir experiencia con el fin de favorecer el primer empleo en el servicio público. El programa constituye un avance para ofrecer oportunidades de aprendizaje en el sector público, pero es necesario asegurar rutas de vinculación por méritos para jóvenes destacados. Además, se requiere diseñar escalas salariales similares a las del sector privado y ofrecer beneficios adicionales como, por ejemplo, apoyo para adelantar programas de posgrado,

de manera que los profesionales sobresalientes encuentren incentivos para ingresar a la carrera administrativa.

Adicionalmente, es urgente llevar a cabo una actualización de los manuales de funciones de los cargos públicos, con el objetivo de incluir competencias acordes con las necesidades del sector público actual. Al respecto, es importante notar que, por primera vez en 13 años, el Decreto 815 de 2018 actualizó las competencias comunes de los empleados públicos y las competencias comportamentales de los diversos niveles jerárquicos de los empleos (directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial). El mismo decreto ordenó adoptar el catálogo de normas de competencias funcionales para las áreas o procesos transversales, lo cual implica que las entidades deben actualizar sus manuales de funciones de acuerdo con las nuevas competencias.

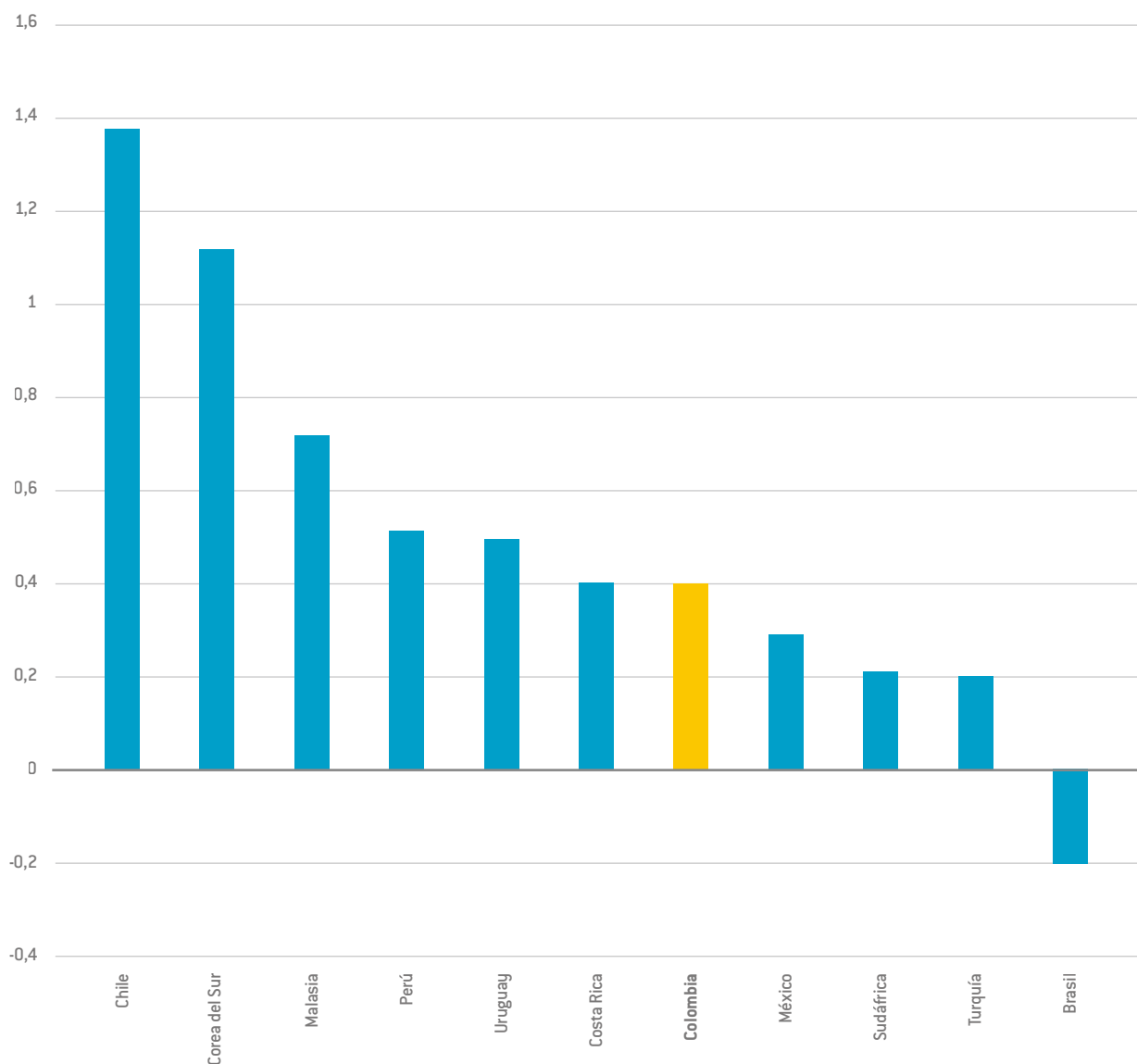


POLÍTICA REGULATORIA

La política regulatoria, junto con la política fiscal y la política monetaria, constituye una de las herramientas del Gobierno para corregir fallas de mercado. Para lograr esto de manera efectiva, es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia. Al respecto, si bien Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, aún necesita mejorar su posición relativa en la región y acercarse a países como Chile, Perú y Uruguay (Gráfica 6). Cabe notar, sin embargo,

que existe una amplia brecha frente a países líderes mundiales como Singapur, Holanda y Australia, que obtienen valores muy superiores en la medición del Banco Mundial (2,2, 2 y 1,9 respectivamente). Mejorar la calidad de la regulación requiere continuar y acelerar el proceso de adopción de buenas prácticas regulatorias que empezó Colombia con el CONPES 3816 de 2014 y que ha llevado a incorporar mejoras en la consulta pública de proyectos regulatorios.

Gráfica 6. Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5, donde 2,5 refleja un mejor puntaje). Colombia y países de referencia, 2016.



Fuente: Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial.

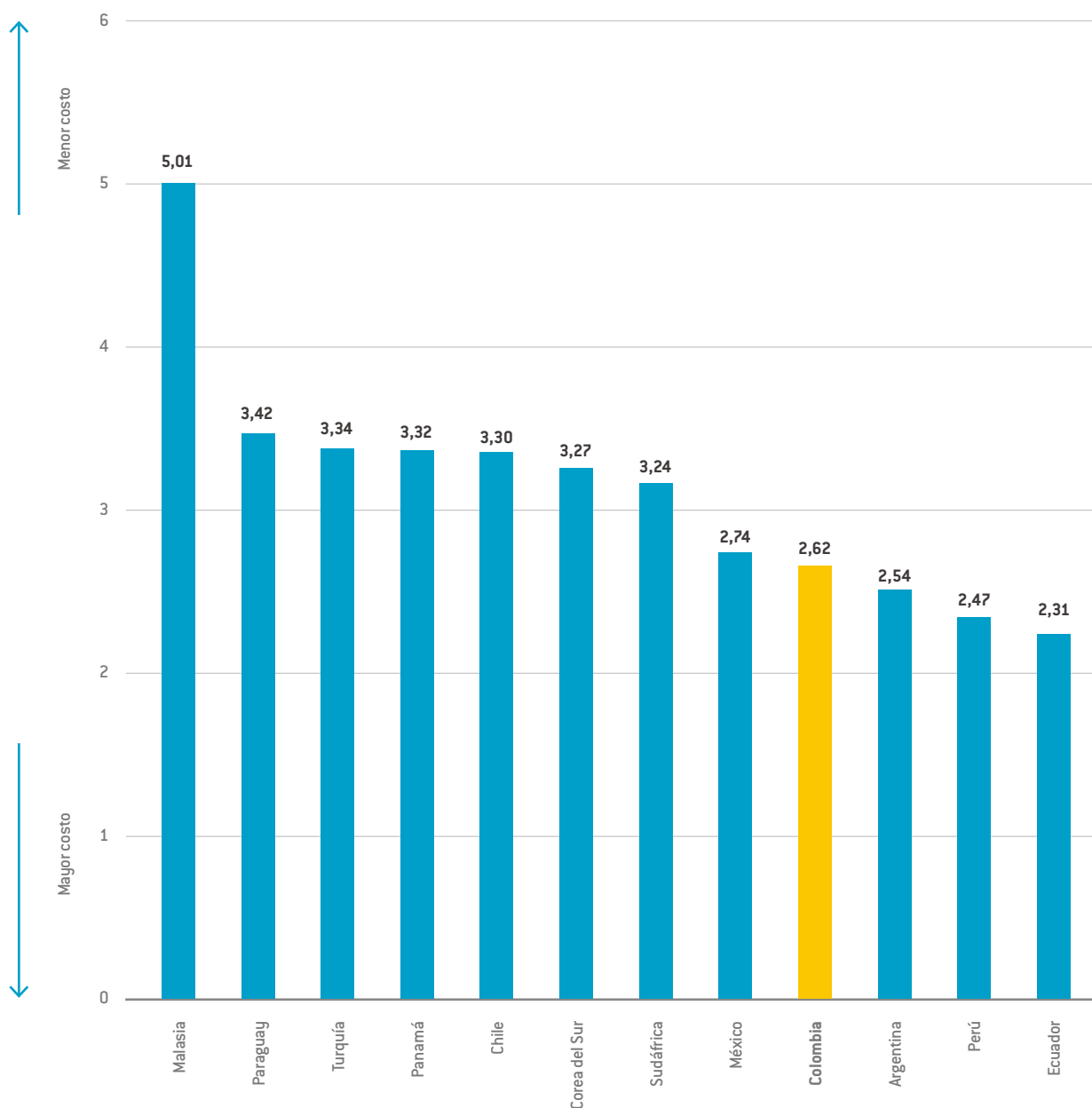
POLÍTICA REGULATORIA



Si bien todas las regulaciones representan un costo para los ciudadanos y las empresas, es fundamental asegurar que el beneficio generado supere el costo derivado de su cumplimiento, de tal manera que no se convierta en un factor problemático para los negocios. En Colombia, los empresarios consideran que la regulación del Gobierno es muy costosa, como lo muestran los

datos del World Economic Forum (WEF) al respecto presentados en la Gráfica 7. Se observa cómo el país ocupa una de las últimas posiciones entre los países de referencia, lo cual pone de manifiesto la necesidad de mejorar la calidad de los proyectos de regulación que se emitan en el futuro, así como la urgencia de simplificar el acervo de normas ya existentes.

Gráfica 7. Costo de la regulación del Gobierno (de 1 a 7, donde 7 representa un menor costo). Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: WEF (2018).

El Gobierno nacional ha adelantado diversas acciones en favor de la calidad regulatoria a través de estrategias como la mejora de los estándares de consulta pública y transparencia, la racionalización del inventario normativo y la generación de capacidades en los funcionarios públicos para facilitar la implementación de mejores prácticas. Estas acciones resultan fundamentales para lograr una regulación eficiente y una mejor relación entre los regulados y el Estado. No obstante, se requiere acelerar el avance en algunos aspectos básicos del

proceso regulatorio, en particular en lo referente a la realización de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) para la emisión de regulaciones, que permita contar con normas costo-eficientes. El AIN es una práctica ampliamente generalizada en la OCDE (91 % de los países lo ejecuta), y en América Latina lo ejecuta más de la mitad de los países (Tabla 1). En Colombia, a partir de enero de 2018 el AIN es un requisito para las entidades que deseen emitir un reglamento técnico, pero aún debe extenderse a otros tipos de regulación.

Tabla 1. Adopción de buenas prácticas regulatorias.

		Porcentaje de países en los que la práctica está implementada	
	Colombia	América Latina ⁶	OCDE
Requerimiento de realizar AIN	No	43 %	94 %
Ejecución del AIN en la práctica	No	57 %	91 %
Chequeo de calidad del AIN por parte de un organismo gubernamental diferente al que produjo la regulación	No	29 %	73 %
Existencia de una guía escrita sobre cómo preparar el AIN	Sí	86 %	97 %

Fuente: Indicadores de Gobernanza y Política Regulatoria para América Latina, OCDE (2016).

RECOMENDACIONES

Acción pública. Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria.

La experiencia internacional ha mostrado que un factor decisivo para la adopción exitosa de buenas prácticas en la

emisión de regulación es la existencia de una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria.

En Colombia, las competencias relacionadas con el proceso regulatorio están fragmentadas en varias entidades, tal como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2. Entidades con competencias en el proceso regulatorio en Colombia.

Entidad	Competencia
Departamento Administrativo de la Función Pública	Racionalización de trámites y concepto previo vinculante respecto a la adopción de nuevos trámites
Departamento Nacional de Planeación	Seguimiento de la implementación del CONPES 3816 de 2014
Superintendencia de Industria y Comercio	Abogacía de la competencia
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Reglamentos técnicos
Ministerio de Justicia y del Derecho	Lineamientos para la calidad jurídica de la producción normativa
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Revisión de la calidad legal

Fuente: DNP.

Esta fragmentación de competencias dificulta la coordinación entre las entidades involucradas y el seguimiento al proceso regulatorio. Por lo tanto, siguiendo las recomendaciones de la OCDE (OCDE, 2002), se considera apropiado establecer una autoridad que tenga las siguientes funciones:

1. Coordinar y supervisar el proceso de producción normativa. En el caso colombiano, esto incluye asegurar una transición hacia la implementación definitiva del AIN en la producción de normas.
2. Brindar apoyo técnico y capacitación a las entidades que producen regulación.
3. Hacer escrutinio a la calidad de las propuestas regulatorias.
4. Promover regulación de calidad y racionalizar el inventario normativo.

En línea con las experiencias exitosas de países con sistemas presidenciales, se recomienda que esta autoridad dependa directamente de la Presidencia de la República. En Estados Unidos, México y Corea del Sur, el organismo de supervisión regulatoria cuenta con una posición muy cercana al Ejecutivo y depende directamente del presidente (OCDE, 2002), lo que le permite ejercer autoridad sobre los ministerios y demás entidades que producen regulación.

Dado que el DNP es la entidad que ha venido ejerciendo las funciones de seguimiento a la implementación del CONPES de mejora normativa, el CPC recomienda que asuma las competencias de supervisión regulatoria en el corto plazo, al tiempo que se van construyendo las capacidades institucionales necesarias para ejercer un rol efectivo de coordinación y supervisión. Lo anterior requiere dotar al DNP de mayores capacidades técnicas en materia regulatoria y crear una dirección técnica encargada de supervisar la materia.

POLÍTICA REGULATORIA

Coordinación público-privada. Implementar un programa nacional de desregulación inteligente basado en análisis de eficiencia.

De acuerdo con el DNP, entre 2000 y 2016 se emitieron 4,4 decretos, 17,6 resoluciones y 0,6 circulares en cada día hábil, y solo en 2016 fueron expedidas 9.222 normas. Estas cifras evidencian el enorme acervo regulatorio de Colombia en la actualidad y subrayan la necesidad de emprender acciones que sirvan para depurarlo. El CPC considera de la mayor importancia implementar un programa permanente de racionalización regulatoria que permita identificar aquellas normas que han perdido vigencia, son innecesarias o contradictorias con otra regulación.

Es fundamental la vinculación del sector privado a este proceso, como lo han mostrado las experiencias internacionales exitosas al respecto. Por esta razón, se recomienda establecer un sistema de mesas de diálogo permanente con empresas de diversos sectores para conocer las regulaciones de mayor impacto en el desarrollo de los negocios, como se hace en Reino Unido.

Acción pública. Implementar rondas periódicas de revisión y simplificación de trámites.

Colombia ha llevado a cabo procesos exitosos de revisión y simplificación de trámites en años recientes. En 2005 y 2012, se adelantaron rondas de revisión de trámites en cabeza del DAFP y, más recientemente, por iniciativa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de la campaña “Menos trámites, más simples”, que ha permitido simplificar o automatizar más de 130 trámites. Así mismo, a partir de 2016 el DAFP viene brindando asistencia técnica a las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial en la implementación de estrategias de simplificación de trámites y, adicionalmente, emite un concepto vinculante previo a la adopción de trámites. Estas iniciativas han permitido mejorar el ritmo de simplificación, pues mientras entre 2010 y 2014 se simplificaron 453 trámites, entre 2014 y mayo de 2018 la cifra ascendió a 1.122 trámites⁷. Es necesario dar continuidad a este tipo de esfuerzos y otorgarles una periodicidad fija, de manera que permanentemente se estén evaluando trámites sujetos de eliminación o simplificación. Además, para conseguir un mayor impacto de las

acciones del DAFP, debería considerarse la posibilidad de otorgarle facultades para eliminar trámites identificados en las estrategias anuales de racionalización de las entidades.

Acción pública. Establecer revisiones *ex post* de normas por sector administrativo con carácter obligatorio.

Los países de la OCDE han implementado diversas medidas para hacer obligatoria la revisión de normas una vez entran en vigor. Una de ellas son las llamadas *sunset clauses*, a través de las cuales las regulaciones expiran automáticamente luego de haber estado vigentes por un determinado tiempo, a menos que se demuestre su vigencia y efectividad. Otra alternativa por considerar es exigir a las entidades emisoras de regulación que se comprometan con una fecha de revisión que, por lo general, se lleva a cabo en los tres años posteriores a la implementación de la norma (OCDE, 2010a; 2010b). Se recomienda establecer un mecanismo de revisión de este tipo con carácter obligatorio, a través del cual cada sector administrativo evalúe la validez o eficacia de las normas vigentes. Un avance en esa dirección es la obligación que tendrán las entidades emisoras de reglamentos técnicos de revisarlos al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición. Esta obligación empieza a regir en enero de 2019 (ver artículo 2.2.1.7.6.7 del Decreto 1595 de 2015). Otro ejemplo de este tipo de revisiones es el estudio de impacto del marco regulatorio que deben hacer las comisiones de regulación cada tres años (ver artículo 13 del Decreto 2696 de 2004).

Coordinación público-privada. Verificar el cumplimiento de la implementación del Análisis de Impacto Normativo.

El CONPES 3816 de 2014 determinó que en 2018 debía definirse un criterio de obligatoriedad para la realización del AIN, dado que adoptarlo para todas las normas expedidas representaría un proceso altamente complejo y costoso. Para facilitar la implementación del AIN, se recomienda que este análisis sea realizado, en una primera etapa, solo en aquellas regulaciones que superen un umbral de impacto monetario esperado, tal y como se ha hecho en Estados Unidos y Corea del Sur. En el caso de EE.UU., se considera que una norma es “económicamente importante” si sus costos anuales esperados superan los USD 100 millones, mientras

que en Corea del Sur se definió un corte monetario de USD 9 millones de costo anual, adicional a otros criterios como el número de personas reguladas o el hecho de que la norma en cuestión sea socialmente importante (OCDE, 2014a). Es fundamental verificar que, cualquiera sea el criterio adoptado, las entidades obligadas a incorporar el AIN lo hagan puntual y apropiadamente. Para esto se propone la colaboración entre el Grupo de Mejora Normativa del DNP y el sector privado para construir y hacer seguimiento a indicadores de cumplimiento en torno a este tema.

Acción regulatoria. Extender los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de normas.

El Decreto 270 de 2017 dio un paso crucial al hacer obligatorio un periodo de publicación de al menos 15 días para las regulaciones expedidas con la firma del presidente de la República. No obstante, se sugiere ampliar el plazo mínimo de consulta pública de los proyectos de regulación a 30 días, de manera que cumpla con las recomendaciones de la OCDE y las prácticas internacionales. El periodo de 30 días constituye la cota inferior de las prácticas internacionales y había sido incluido en el capítulo Competitividad e Infraestructura Estratégica de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo

2014-2018. Adicionalmente, se recomienda extender estas buenas prácticas en materia de consulta pública a normas distintas a las que firme el presidente de la República.

Coordinación público-privada. Promover el uso del Sistema Único de Consulta Pública para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados.

En mayo de 2018 se lanzó la primera versión del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), plataforma que centraliza y facilita la participación de ciudadanos y empresas en el proceso de producción normativa (www.sucop.gov.co). Esta herramienta estará en una fase de divulgación y mejoramiento por un periodo de un año y, posteriormente, será obligatorio para las entidades reguladoras, incluidas las comisiones de regulación, publicar los proyectos de norma y sus agendas regulatorias.

Esta herramienta se considera fundamental para mejorar la retroalimentación del sector privado, la coordinación en la función regulatoria de las entidades públicas y la transparencia en el proceso regulatorio. Por lo tanto, se recomienda promover su uso en todas las entidades emisoras de regulación y en el sector privado, de modo que los comentarios a proyectos de norma se canalicen transparente y organizadamente.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Ordenar la provisión de subsidios sociales	Mediano		Minhacienda, DNP y Congreso de la República	Acción pública
Adoptar un sistema de clasificadores de gasto moderno que permita transitar hacia un presupuesto por resultados	Mediano		Dirección de Inversión y Finanzas Públicas de DNP y Dirección de Presupuesto de Minhacienda	Acción pública
Mejorar las prácticas de producción del presupuesto público	Corto		Dirección de Presupuesto de Minhacienda	Acción pública
Acelerar la implementación total y obligatoria del SECOP II	Corto		Colombia Compra Eficiente	Acción regulatoria
Implementar un verdadero sistema de carrera para los funcionarios públicos	Mediano		Departamento Administrativo de la Función Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil	Acción pública
Continuar reformando el método de evaluación de desempeño de los funcionarios y contratistas públicos	Corto		Departamento Administrativo de la Función Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil	Acción regulatoria
Implementar un programa para atraer profesionales sobresalientes al sector público	Mediano		Departamento Administrativo de la Función Pública y Secretaría General de la Presidencia de la República	Acción pública
Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria	Mediano		Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Dirección de Desarrollo Empresarial de DNP	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Implementar un programa nacional de desregulación basado en análisis de eficiencia	Mediano		Subdirección General Sectorial del Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Mejora Normativa de DNP y sector privado	Coordinación público-privada
Implementar rondas periódicas de revisión y simplificación de trámites	Corto		Departamento Administrativo de la Función Pública	Acción pública
Establecer revisiones <i>ex post</i> de normas por sector administrativo con carácter obligatorio	Mediano		Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP	Acción pública
Verificar el cumplimiento de la implementación del Análisis de Impacto Normativo	Mediano		Grupo de Mejora Normativa de DNP, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y sector privado	Coordinación público-privada
Extender los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de normas	Corto		Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Grupo de Mejora Normativa de DNP	Acción regulatoria
Promover el uso del Sistema Único de Consulta Pública para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados	Corto		Grupo de Mejora Normativa de DNP y sector privado	Coordinación público-privada

Plazo + - Avance x o ✓



NOTAS

- 1 Los documentos considerados son: documento presupuestal preliminar, proyecto de presupuesto del Ejecutivo, presupuesto aprobado, presupuesto para los ciudadanos, informes entregados durante el año, revisión de mitad de año, informe de fin de año e informe de auditoría. Fuente: International Budget Partnership.
- 2 El Gobierno saliente presentó un proyecto de ley en este sentido, que fue archivado por tránsito de legislatura. Sin embargo, el proyecto disponía que todo subsidio debía ser creado, autorizado o previsto a través de una ley, lo que implicaba otorgar poder de focalización al Congreso. Además, podía introducir inflexibilidades adicionales al proceso de presupuestación ya que se reduciría la capacidad del Gobierno para priorizar los gastos (Fedesarrollo, 2017).
- 3 En 2016 el costo promedio de un concurso para una entidad se redujo de \$7.800.000 a \$3.500.000.
- 4 El Acuerdo 565 de 2016 establece que la calificación en la evaluación de desempeño debe incluir los siguientes componentes: a) compromisos laborales: 80 %, b) competencias comportamentales: 10 %, y c) evaluación de gestión por áreas o dependencias: 10 %.
- 5 Los programas mencionados son: Fast Stream Programme en Inglaterra, Recruitment of Policy Leaders en Canadá y el Public Service Leadership Programme (PSL) en Singapur.
- 6 Información para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú.
- 7 Cifras oficiales provistas por el DAFP.
- 8 Bernal, R.; González, J. I.; Henao, J. C.; Junguito, R.; Meléndez, M.; Montenegro, A.; Ramírez, J. C.; Uribe, J. D. & Villar, L. (2018). *Informe final: Comisión del gasto y la inversión pública*. Bogotá D. C.: Fedesarrollo.
- 9 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Informe Nacional de Competitividad 2016-2017*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 10 Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 11 Decreto 270. (2017). *Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación*.
- 12 DNP. (2017). *Reporte: Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 13 Fedesarrollo. (2017). Cuatro consideraciones sobre el proyecto de ley que regula la creación y administración de los subsidios. *Tendencia Económica*, 180: 6-12.
- 14 Institute for Management Development. (2016). *IMD World Competitiveness Yearbook*. Lausana, Suiza: IMD World Competitiveness Center.
- 15 International Budget Partnership. (2017). *Encuesta de Presupuesto Abierto*.
- 16 Kaufmann, D.; Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance Matters. World Bank Policy Research, Working Paper 2196*.
- 17 Ley 1819. (2016). *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*.
- 18 Lustig, N. (2016). The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Peru and Uruguay. *CGD Working Paper 427*.
- 19 OCDE. (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. París: OECD Publishing.
- 20 OCDE. (2010a). *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. París: OECD Publishing.
- 21 OCDE. (2010b). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia*. París: OECD Publishing.



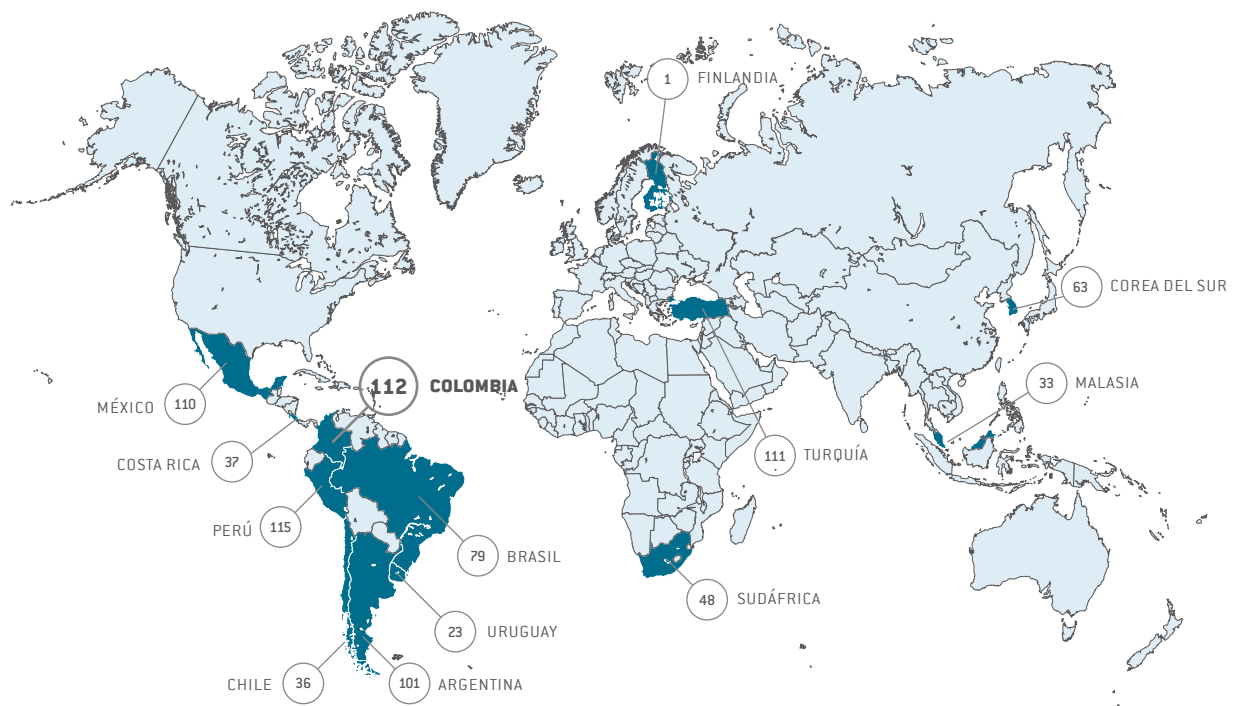
BIBLIOGRAFÍA

- 1 Acuerdo No. 565. (2016). *Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Periodo de Prueba*.
- 2 Alemanno, J. W. (2010). *Comparing regulatory oversight bodies across the Atlantic: the Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU*. Comparative Administrative Law. Susan Rose-Ackerman & Peter Lindseth (eds.).

- 17 OCDE. (2013). *Implementing Good Governance*. París: OECD Publishing.
 - 18 OCDE. (2014a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. París: OECD Publishing.
 - 19 OCDE. (2014b). *Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*. OECD Publishing.
 - 20 OCDE. (2015). *Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development*. París: OECD Publishing.
 - 21 OCDE. (2016). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*. París: OECD Publishing.
 - 22 Querbach, T. & Arndt, C. (2017). Regulatory policy in Latin America. An analysis of the state of play. *OECD Regulatory Policy Working Papers*, 7.
 - 23 Robinson, M. (2013). *Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence*. Washington, D. C.: IEG Evaluation Capacity Development Series. World Bank.
 - 24 Sanabria, P. P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
 - 25 World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
-



JUSTICIA



Grado de independencia judicial. Puesto entre 140 países (1 indica el país con mayor independencia judicial).

Nota: De acuerdo con el Foro Económico Mundial, la independencia judicial se define como el grado de imparcialidad de los jueces.

Fuente: WEF (2018).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE JUSTICIA

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Credibilidad	Índice de Imperio de la Ley (entre 0 y 1, donde 1 representa el mejor desempeño)	0,51	8 de 17	Uruguay (0,71)	World Justice Project
	Percepción de la corrupción en la rama judicial ¹	37 %	7 de 18	Uruguay (14 %)	Barómetro Global de la Corrupción
	Índice Global de Impunidad (entre 0 y 100, donde 100 representa el mejor desempeño ²)	75,58	8 de 9	Costa Rica (48,72)	Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia
Eficiencia	Número de días para hacer cumplir un contrato	1.288	17 de 18	México (341)	Doing Business - Banco Mundial
	Costos asociados al cumplimiento de un contrato (porcentaje del valor de la demanda asumido por el demandante)	45,80	18 de 18	El Salvador (19,2)	Doing Business - Banco Mundial
	Eficiencia del marco legal para resolver disputas (entre 1 y 7, donde 7 representa el mejor desempeño)	2,73	10 de 18	Chile (4,02)	WEF
Calidad	Independencia judicial (entre 1 y 7, donde 7 representa el mejor desempeño)	2,81	10 de 18	Uruguay (5,45)	WEF

Nota: 1/ Porcentaje de encuestados que considera que todos los miembros de la rama judicial son corruptos. 2/ Datos correspondientes al año 2015.



Un sistema judicial eficiente, independiente y que brinde confianza a sus ciudadanos es fundamental para contar con un crecimiento sostenido y de largo plazo. Por ejemplo, un acertado cumplimiento de los contratos y el respeto por los derechos de propiedad explican en cierta medida las brechas en desarrollo económico (North, 1990). De hecho, uno de los principales canales para que las cualidades del sistema judicial afecten el crecimiento de los países es la atracción de inversionistas, ya que, a la hora de tomar las decisiones de inversión, se evalúa qué tan rápido se resuelven las disputas comerciales, qué tan imparcial es el aparato judicial y qué tan oportuno es acceder a los mecanismos formales de justicia.

En los últimos ocho años, el país ha concretado acciones importantes para mejorar el sistema judicial. Por ejemplo, en 2015, la reforma de equilibrio de poderes fortaleció las instancias disciplinarias que juzgan a los altos funcionarios y prohibió la facultad que tenían los servidores públicos de nominar a sus allegados. Además, teniendo en cuenta el alto número de procesos acumulados en el inventario judicial, entre 2010 y 2015 el país invirtió más de COP 2,3 billones en su plan de descongestión. De igual forma, la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del

Código General del Proceso promovió la simplicidad y eficiencia en los procesos.

Sin embargo, una reforma a la justicia para mejorar la credibilidad, la eficiencia y la calidad de la rama es uno de los mayores pendientes que deja el Gobierno saliente¹. En primer lugar, el actual sistema judicial enfrenta un reto enorme en términos de su credibilidad, considerando los últimos escándalos de corrupción que afectan a los altos funcionarios de la rama. De igual forma, la administración del sistema también requiere de reformas estructurales que verdaderamente alivien la acumulación de procesos en los despachos y pongan en marcha el expediente digital. Finalmente, la calidad de los funcionarios de la rama es puesta en duda con los altos porcentajes de cargos por fuera del sistema de carrera y los grandes desafíos en términos de formación profesional en derecho.

Este capítulo presenta un análisis de la justicia colombiana desde una perspectiva de desarrollo económico, y se enfoca en presentar un diagnóstico en tres frentes relacionados con la competitividad del país: la credibilidad, la eficiencia y la calidad. A su vez, para cada uno de estos temas se presenta un conjunto de recomendaciones dirigidas a mejorar el panorama económico del país a través de mayor credibilidad, eficiencia y calidad de la justicia.



CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

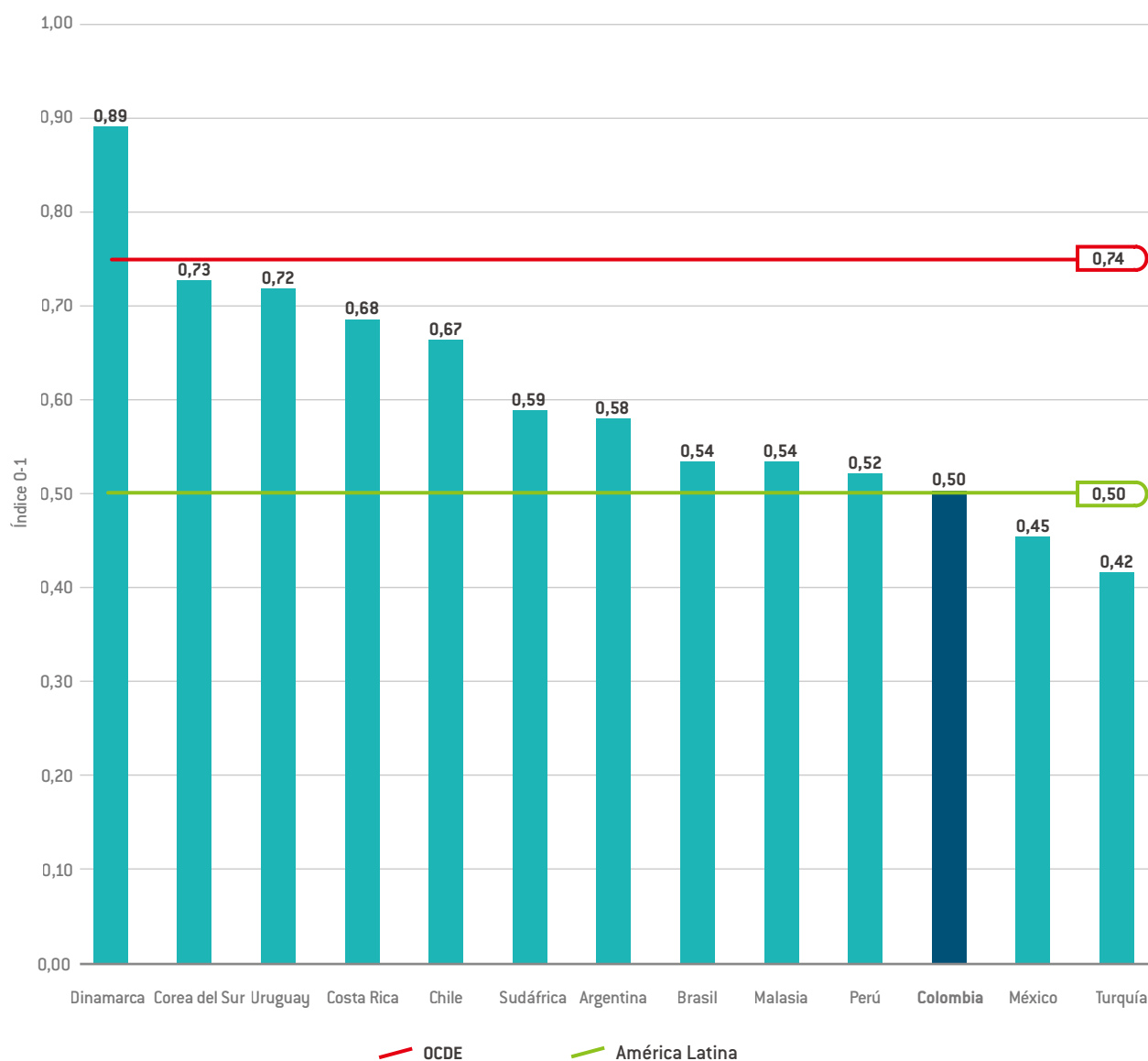
DIAGNÓSTICO

PERCEPCIÓN

El Índice de Imperio de la Ley captura la confianza en el cumplimiento de las leyes a través de 113 países. De acuerdo con la percepción de los encuestados, Colombia ocupa el puesto 72 con un puntaje de 0,50 sobre 1. Además, la

Gráfica 1 muestra que la credibilidad de la justicia colombiana aún tiene un amplio margen de mejora ya que, entre los países de referencia, Colombia solo supera a México y a Turquía. Además, el país presenta grandes brechas con respecto a Uruguay, Costa Rica y Chile, y su puntaje está muy alejado del promedio de la OCDE. La mayor debilidad en este índice se presenta en los temas de orden y seguridad (puesto 104) y justicia criminal (puesto 92).

Gráfica 1. Índice de Imperio de la Ley (0-1, donde 1 representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: World Justice Project (2018).

CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA



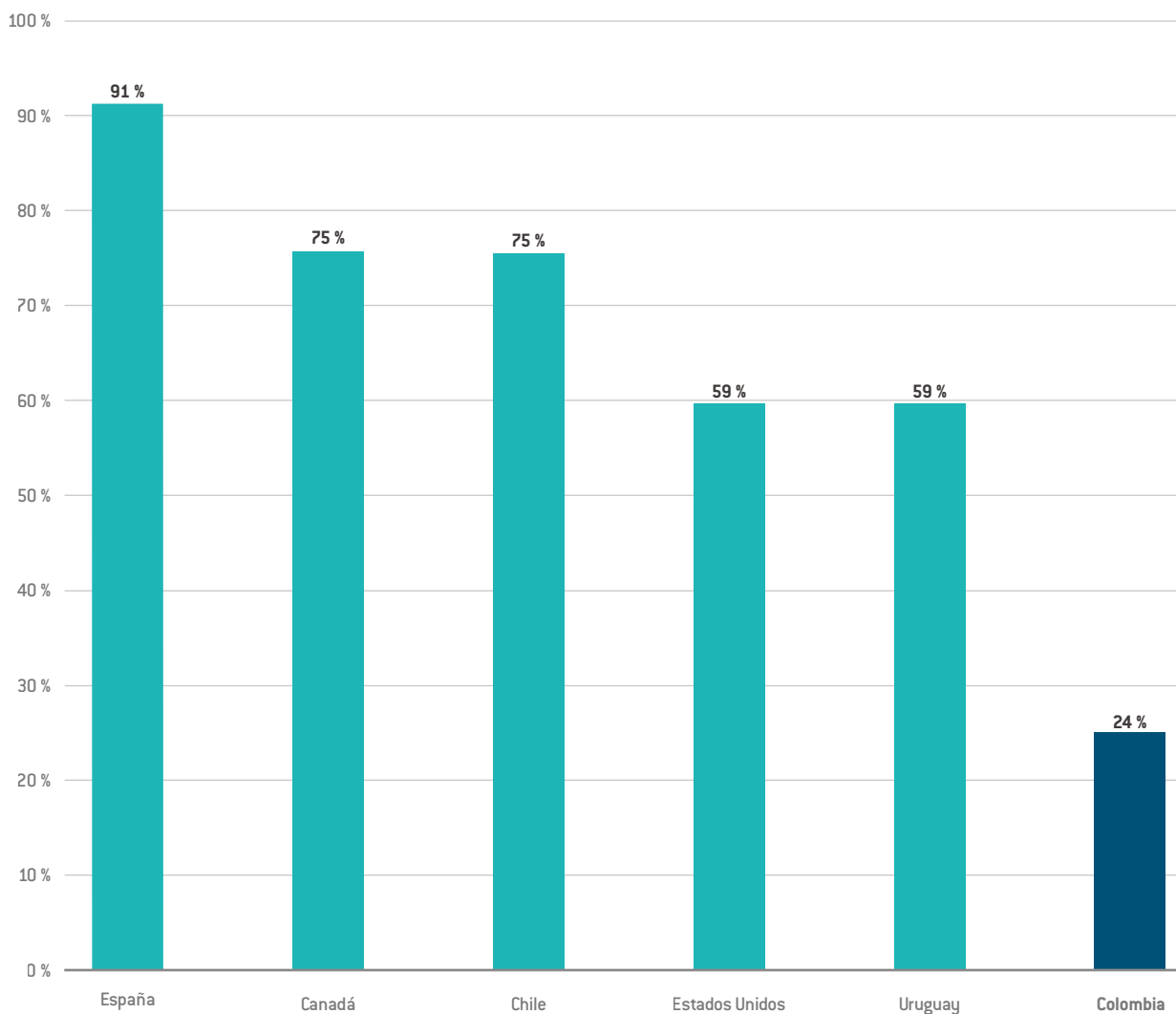
JUSTICIA

IMPUNIDAD

Colombia se ubica entre los cinco países con los índices más altos de impunidad, según el Índice Global de Impunidad elaborado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (2017). En lo que respecta al homicidio, a pesar de que es un delito priorizado por la Fiscalía General de la Nación, la impunidad en este crimen aún es elevada. Por ejemplo, la tasa de esclarecimiento de homicidios, que se

halla a partir de la proporción de casos para los que se imputa un crimen, arroja resultados desalentadores. Según el *Estudio mundial sobre el homicidio* (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013), la tasa global promedio de homicidios esclarecidos está por encima del 60 %, pero en Colombia este porcentaje es apenas del 24 % para el año 2017, muy lejos de lo reportado por países como España (91 %), Chile (75 %) y Uruguay (59 %) en América Latina (Gráfica 2).

Gráfica 2. Tasa de esclarecimiento. Colombia y países de referencia, 2014-2017*.



*Dato más reciente disponible entre 2014 y 2017.

Fuente: CPC con base en Statistics Canada (2014), Secretaría de Prevención del Delito de Chile (2016), Federal Bureau of Investigation (2017), Presidencia de Uruguay (2015) y Fiscalía General de la Nación (2017).

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



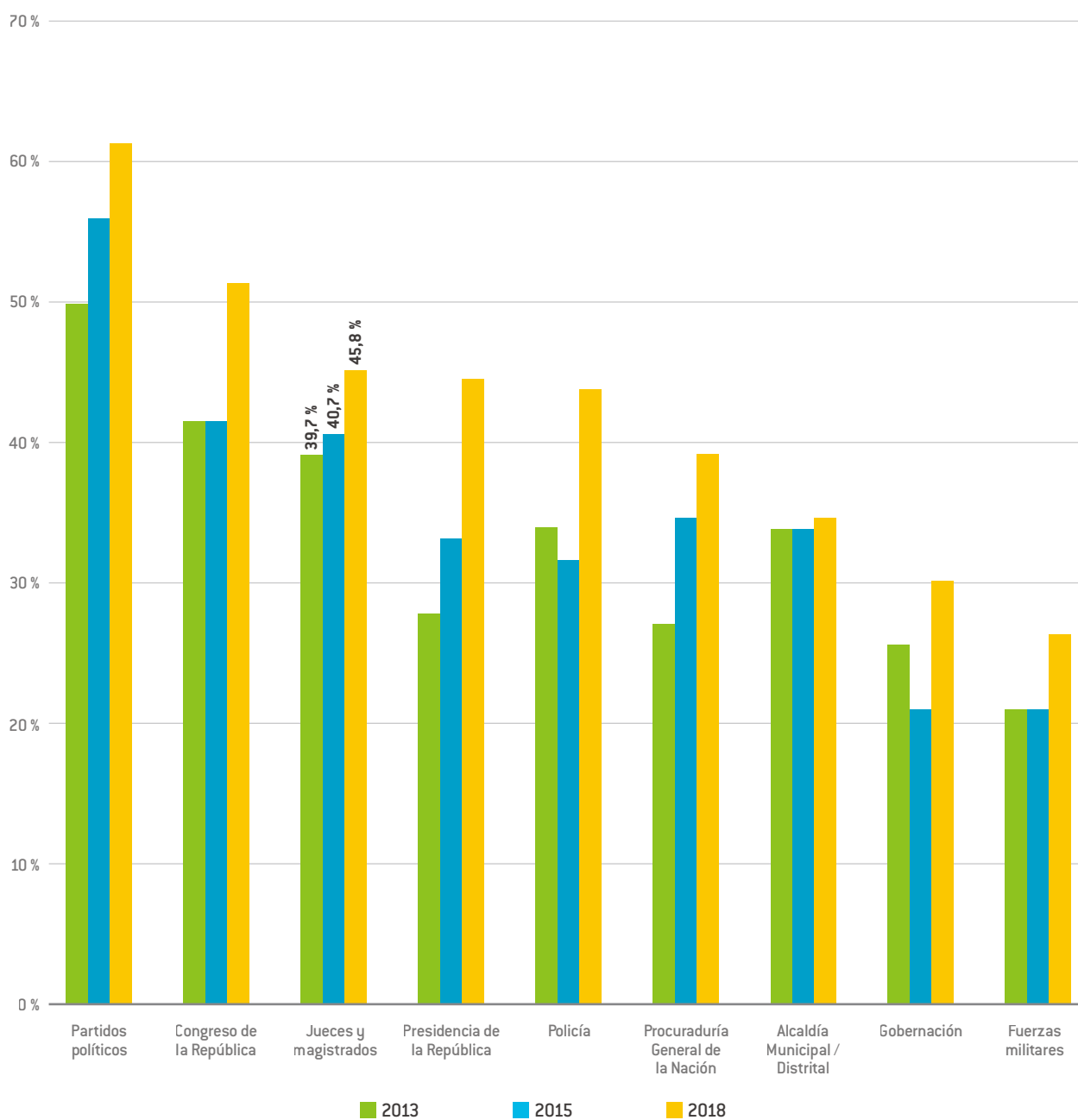
CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

CONFIANZA

Teniendo en cuenta la baja calificación obtenida en el Índice de Imperio de la Ley y los resultados en impunidad, no resulta sorprendente que el 45,8 % de los colombianos no confíen en

los jueces y magistrados, percepción negativa que ha aumentado en seis puntos porcentuales desde el año 2013 (Gráfica 3). Además, es preocupante que la desconfianza en jueces y magistrados sea la tercera más alta de la medición, solo por debajo de los partidos políticos y el Congreso de la República.

Gráfica 3. Porcentaje de personas mayores de 18 años que no confían en instituciones del Gobierno. Colombia, 2013, 2015 y 2018.



Fuente: DANE (2018).



Recuadro 1. Corrupción en la justicia

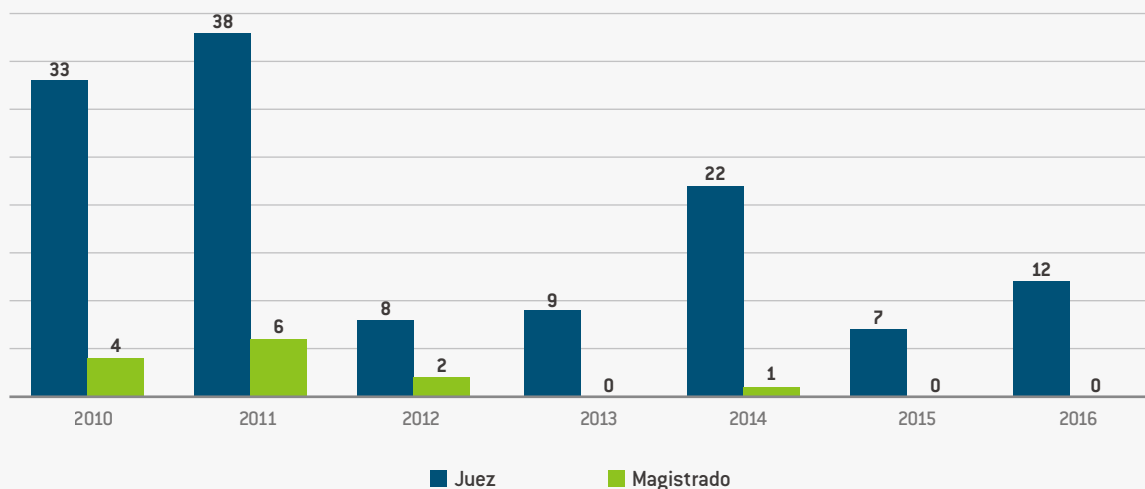
A mediados de 2017 se presentaron una serie de revelaciones que involucraron a miembros de la Corte Suprema de Justicia y que incluían millonarios cobros a integrantes de la política colombiana. Con la participación de la justicia norteamericana, el exfiscal anticorrupción fue detenido por exigir sobornos a funcionarios públicos. Además, en medio de su acusación, se conoció que sus requerimientos se realizaban en el marco del llamado “cartel de la toga”. En esta estrategia participaban magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales solicitaban cuantiosos pagos a congresistas con investigaciones en curso, con el propósito de desviar y retrasar los procesos en su contra. El balance de este escándalo ha sido lamentable para la justicia colombiana: tres expresidentes de la Corte Suprema de Justicia son acusados de pertenecer a esta red de sobornos.

En Colombia, los integrantes de las altas cortes son juzgados por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, órgano compuesto por 15 congresistas, que está encargado de realizar los proyectos de acusación contra altos funcionarios

públicos que, en el caso de que procedan, son enviados al Senado de la República. Este último órgano puede destituir al funcionario y, cuando el delito tiene repercusiones penales, es la Corte Suprema de Justicia la encargada de seguir con el proceso.

Sin embargo, este sistema ha recibido críticas en torno a los incentivos que pueden tener los políticos y los magistrados a la hora de tomar decisiones que favorezcan a sus contrapartes juzgadas. Por otro lado, los resultados de este sistema no son los más alentadores: a pesar de que esta Comisión ha recibido más de 2.000 denuncias desde 1991, solamente ha generado una acusación contra un exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia. La siguiente gráfica muestra las sanciones disciplinarias impartidas a jueces y magistrados en el periodo 2008 y 2016. Esta información también incluye los fallos generados por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que es la otra instancia encargada de juzgar a los jueces, fiscales y algunos magistrados. Según esta información, en dicho periodo comprendido han sido sancionados 142 funcionarios, desagregados entre 129 jueces y 13 magistrados.

Sanciones disciplinarias a jueces y magistrados, 2008-2016



Fuente: Sistema para el Registro de Inhabilidades e Incompatibilidades (SIRI)-Procuraduría General de la Nación.



CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Modificar la Ley 5 de 1992 para crear una instancia que reemplace a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes.

Los recientes escándalos de corrupción ponen de manifiesto que es necesario fortalecer el proceso con el que se juzga a los integrantes de las altas cortes. La Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) ha demostrado sus reparos al modelo actual, liderado por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, e incluso ha destacado su poca efectividad (Corporación Excelencia en la Justicia, 2017).

Por lo tanto, y siguiendo la propuesta del investigador de Dejusticia Rodrigo Uprimny, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) recomienda modificar la Ley 5 de 1992 para crear por vía legal ordinaria una comisión de aforados². Este órgano reemplazaría a la Comisión de Acusaciones, estaría conformado por comisionados elegidos por universidades³ y analizaría las denuncias contra altos funcionarios. Los proyectos de acusación serían presentados ante la plenaria de la Cámara de Representantes, y esta última instancia debería decidir sobre las investigaciones. La modificación de este procedimiento por una ley ordinaria es viable jurídicamente⁴, además de ser eficiente, pues podría ser aprobada rápidamente. De igual forma, si los proyectos de acusación son presentados ante la plenaria de la cámara, los procesos podrán contar con más exposición, seguimiento y monitoreo.

Acción regulatoria. Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial.

La sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) fue instituida en 1991 como la instancia encargada de los procesos disciplinarios contra los funcionarios de la rama judicial. Sin embargo, este órgano ha sido cuestionado por sus influencias políticas y los perfiles de quienes la componen, ya que muchos de sus miembros carecen de experiencia en temas legales. Además, en 2011 saltó a la luz pública el escándalo de corrupción que comprometía a esta sala: mediante ascensos a magistrados auxiliares, cerca de 90 personas de la rama se podrían jubilar con pensiones multimillonarias. Así mismo, en este mismo periodo se en-

cendieron las alarmas acerca del favorecimiento a congresistas investigados a través de retrasos en sus procesos.

Por lo anterior, el proyecto de equilibrio de poderes, Acto Legislativo No. 02 de 2015, eliminó la sala disciplinaria y creó la Comisión de Disciplina Judicial en su reemplazo. No obstante, casi tres años después de haberse aprobado esta ley, este órgano aún no ha sido conformado debido a que la convocatoria para elegir a sus miembros fue declarada inconstitucional por el Consejo de Estado. Mientras tanto, la sala disciplinaria funciona con magistrados en cargos de provisionalidad y, en algunos casos, con su periodo constitucional vencido.

Según la reforma, esta nueva instancia, al igual que el modelo actual, se conformará por siete personas y contará con seccionales territoriales. Además, la Comisión de Disciplina Judicial evaluará no solo los procesos de jueces, magistrados y fiscales, sino que también investigará las fallas de todos los empleados judiciales que conforman la rama. Por lo tanto, el CPC recomienda acelerar la implementación de este nuevo órgano, por lo que, en primer lugar, el Congreso de la República debe expedir una nueva legislación para la elección de las personas que lo conformarán. En ese sentido, es importante que el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia y del Derecho elaboren un proyecto de ley con este propósito y que, además, sea aprobado de manera prioritaria en el Congreso⁵. A la fecha de publicación de este informe, la propuesta a la Reforma a la Justicia del Gobierno Nacional ratifica la creación de esta comisión.

Acción pública. Mejorar los perfiles de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.

La administración de la rama judicial es una labor fundamental para garantizar decisiones de calidad, eficientes y confiables. En consecuencia, los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, órgano administrador, no solo deben contar con las cualidades y la experiencia requeridas para afrontar desafíos en materia judicial, sino que también deben poseer herramientas en lo que respecta a la gestión administrativa de los despachos, procesos y su gestión financiera y documental. Por ello, el CPC recomienda que el Consejo Superior de la Judicatura cuente con al menos un magistrado con conocimiento y experiencia



previa en materia de gestión, gerencia y administración financiera, con el objetivo de contar con una estrategia de manejo de recursos mucho más eficiente.

Acción pública. Fortalecer la rendición de cuentas en la rama judicial.

El III Plan de Acción 2017-2019 de la Alianza Gobierno Abierto articula los acuerdos de todos los niveles del sector público en torno a estrategias puntuales que permitan avanzar hacia un Estado más abierto. Dicho plan establece como compromiso para la rama judicial que el Consejo de Estado fortalezca su estrategia de rendición de cuentas, reconociendo que esta es la organización pública que mayores avances muestra en el país en términos de transparencia y prevención de la corrupción (Alianza Gobierno Abierto, 2017). Entre los compromisos adoptados se destaca el uso de espacios virtuales para el seguimiento a la elección de sus magistrados, así como protocolos para la estandarización del registro de visitantes.

El anterior puede ser un modelo aplicable para toda la rama judicial, el cual debe ser complementado con otras medidas que favorezcan la transparencia y la idea de justicia abierta en todas las cortes. Estas medidas complementarias son:

- Incentivar el acceso público a hojas de vida detalladas de magistrados, sus declaraciones de renta, su participación en sociedades y conflictos de interés.
- Contar con registros de visitantes a los despachos de jueces y magistrados. Deben quedar prohibidas, mediante circulares, las reuniones extraoficiales de los funcionarios con las partes investigadas.
- Divulgar los procedimientos para elegir a los funcionarios en cargos de provisionalidad, así como las hojas de vida y relaciones con la rama judicial de los aspirantes a estos cargos.
- Aumentar la visibilidad y difusión de las decisiones judiciales adoptadas por los jueces, así como de las distintas decisiones administrativas tomadas por la rama judicial.

- Involucrar a los ciudadanos en la evaluación del desempeño de la rama judicial, lo que coincide con las recomendaciones de la OCDE, las cuales proponen incorporar un componente de atención al ciudadano (OCDE, 2016).

- Estandarización de conceptos para el cálculo de las estadísticas y la disponibilidad informática para garantizar la interoperabilidad entre los sistemas.

Acción regulatoria. Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, a través de una modificación de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

Esta modificación implicaría dos reformas en cuanto a la generación de estadísticas en justicia:

1. Para solucionar las críticas que diferentes actores realizan a las estadísticas que reporta el Consejo Superior de la Judicatura, se recomienda encargar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la coordinación del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales. Dicha reforma garantizaría que los datos de justicia en Colombia cumplan con estándares internacionales, aprovechen los registros administrativos y se enmarquen en los lineamientos de política estadística de acuerdo con lo expuesto en el Plan Estadístico Nacional y con las normas técnicas de calidad que fije el Sistema Estadístico Nacional. Esta reforma también debe asegurar que los órganos judiciales cuenten con información estadística de primera mano para el ejercicio de sus funciones. Esta modificación permitiría contar con estadísticas de calidad, lo que es un elemento central para mejorar la percepción y la credibilidad en el sistema.
2. De igual forma, se recomienda hacer obligatorio el reporte de información por parte de las entidades de la rama ejecutiva que prestan servicios de justicia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, como las superintendencias. Esto es necesario para contar con un sistema de estadística en justicia unificado, que permita la comparación de indicadores de gestión,



CREDIBILIDAD DE LA JUSTICIA

eficiencia y resultado de todas las entidades que imparten justicia.

Acción pública. Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la rama judicial.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) reconoce que los sistemas de información del sector justicia son dispersos e incompatibles, lo cual dificulta la construcción de indicadores estadísticos en la rama (DNP, 2008). De hecho, entre el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal se cuentan más de 13 sistemas de información⁶. De igual manera, muchas de las plataformas se han desarrollado sobre arquitecturas tecnológicas obsoletas. Por ejemplo, el sistema Justicia XXI funciona con intranet, lo que entorpece la interoperabilidad, pues cada despacho

debe trabajar con una versión distinta del programa (Pájaro, 2013).

En ese sentido, organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo enfocan su investigación en gestión financiera pública y calidad de las estadísticas, mejorando en un primer lugar la interoperabilidad de los sistemas de información (BID, 2011 y 2015). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público viene liderando un proceso de armonización de estadísticas de finanzas públicas que incluye la unificación de los distintos sistemas de información. Por lo tanto, el CPC recomienda la articulación de los sistemas que producen las estadísticas judiciales en Colombia, siguiendo el modelo de armonización empleado por este ministerio. Esto implicaría la estandarización de conceptos para el cálculo de las estadísticas y la disponibilidad informática para garantizar la interoperabilidad entre los sistemas.



EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

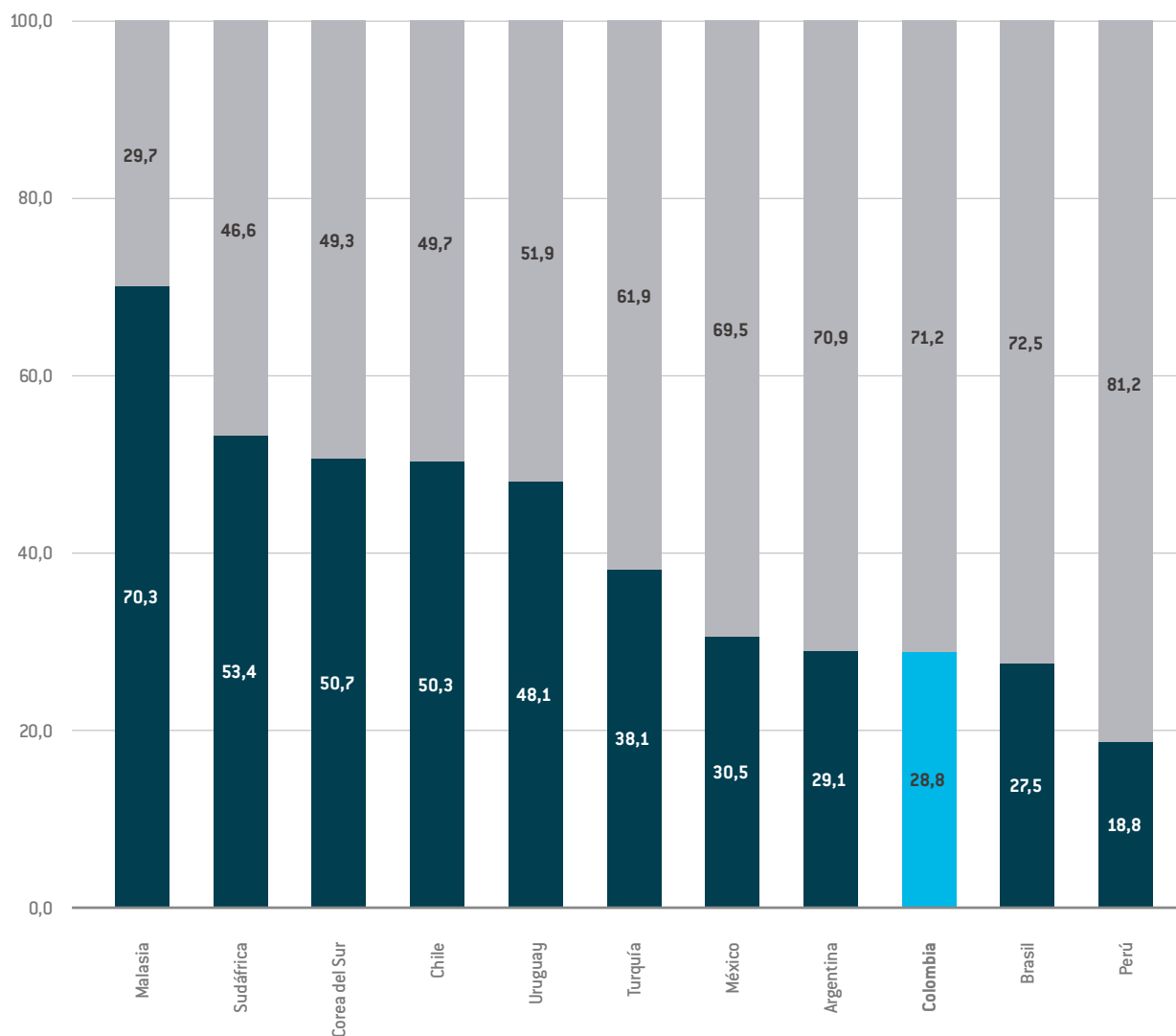
DIAGNÓSTICO

EFICIENCIA PARA RESOLVER DISPUTAS

En 2018, el indicador de eficiencia del marco legal para resolver disputas del World Economic Forum (WEF) muestra que, entre los países de referencia, Colombia se ubicó únicamente por encima de Brasil y Perú, obteniendo un puntaje de 28,8 sobre 100 [Gráfica 4]. Además, el país ocupó el puesto 121 entre 140 países en el ranking ge-

neral, disminuyendo 1 posición respecto al año anterior. Estos resultados son consistentes con el estudio de costos y tiempos procesales del Consejo Superior de la Judicatura, que concluye que para resolver un proceso en primera instancia el sistema se tarda entre 385 y 956 días, dependiendo de si es abreviado u ordinario de pertinencia [Consejo Superior de la Judicatura, 2016]. De hecho, este estudio muestra que solo el 51 % de los procesos ejecutivos, el 32 % de los penales y el 42 % de los laborales se resuelven en los tiempos legales.

Gráfica 4. Eficiencia del marco legal para resolver disputas (de 0 a 100, donde 100 representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2018.



Fuente: WEF (2018).



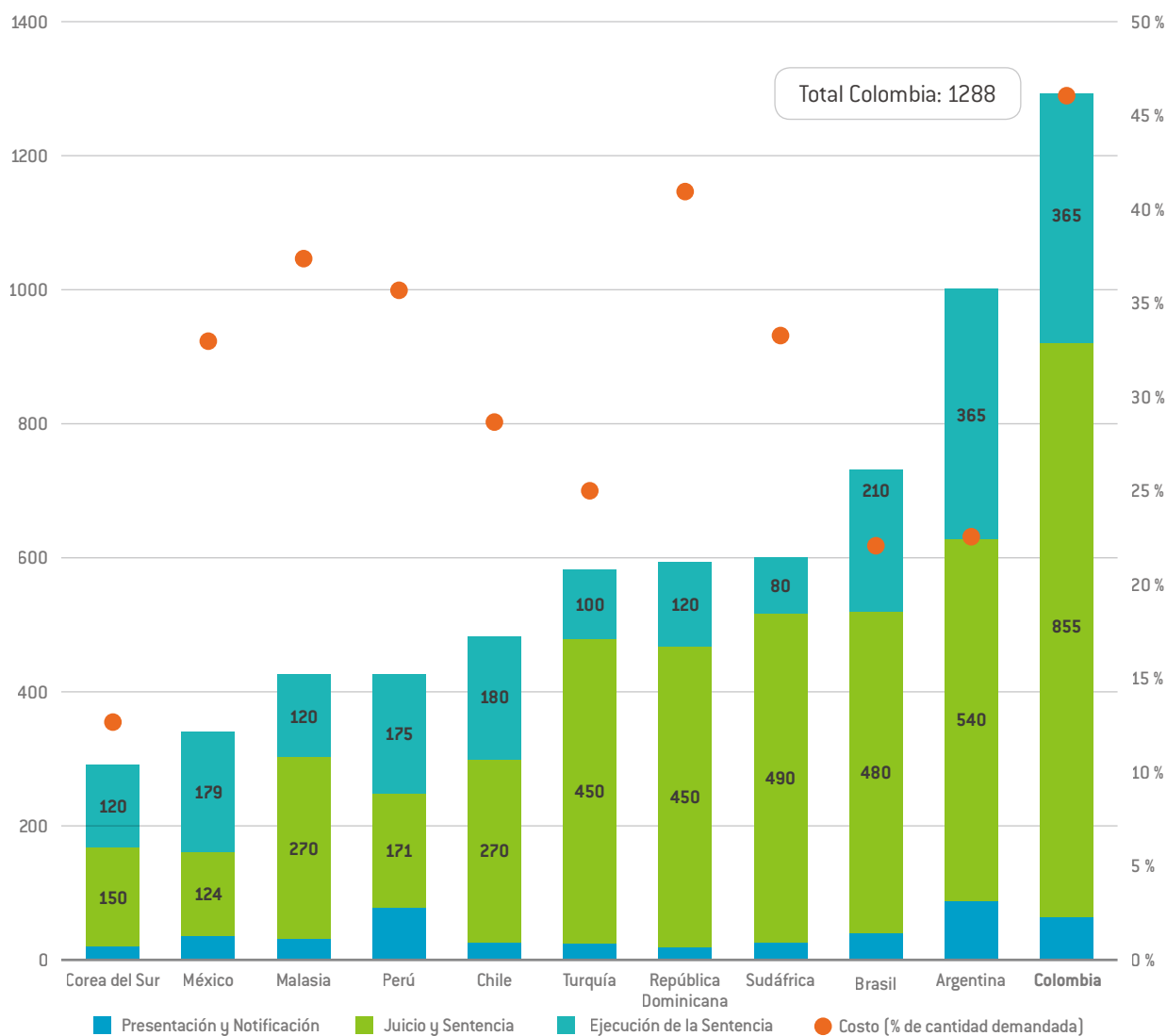
EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

EFICIENCIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS

El indicador de cumplimiento de contratos de Doing Business mide el tiempo para resolver una disputa comercial en primera instancia, a través de las tres etapas en las que se resuelve la disputa: presentación y notificación de la demanda, juicio y ejecución de la sentencia. Por su parte, el costo se representa como un porcentaje del valor de la demanda, y este incluye todos los gastos y honorarios en los que incurre un demandante⁷. La Gráfica 5 muestra

los tiempos y los costos para hacer cumplir los contratos para Colombia y otros países de referencia. En lo referente al indicador de tiempo, Colombia registra un total de 1.288 días, lo equivalente a más de tres años y medio, y es muy superior al resto de países de la medición. En lo que respecta a costos del proceso, el país reporta un 46 % del valor demandado, obteniendo el mayor costo de América Latina. Se destaca que los mayores retrasos en tiempos se presentan en la etapa de juicio y sentencia, y los costos más significativos están relacionados con honorarios pagados.

Gráfica 5. Costo y número de días para hacer cumplir un contrato. Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: Banco Mundial [2018].

EFICIENCIA DE LA JUSTICIA



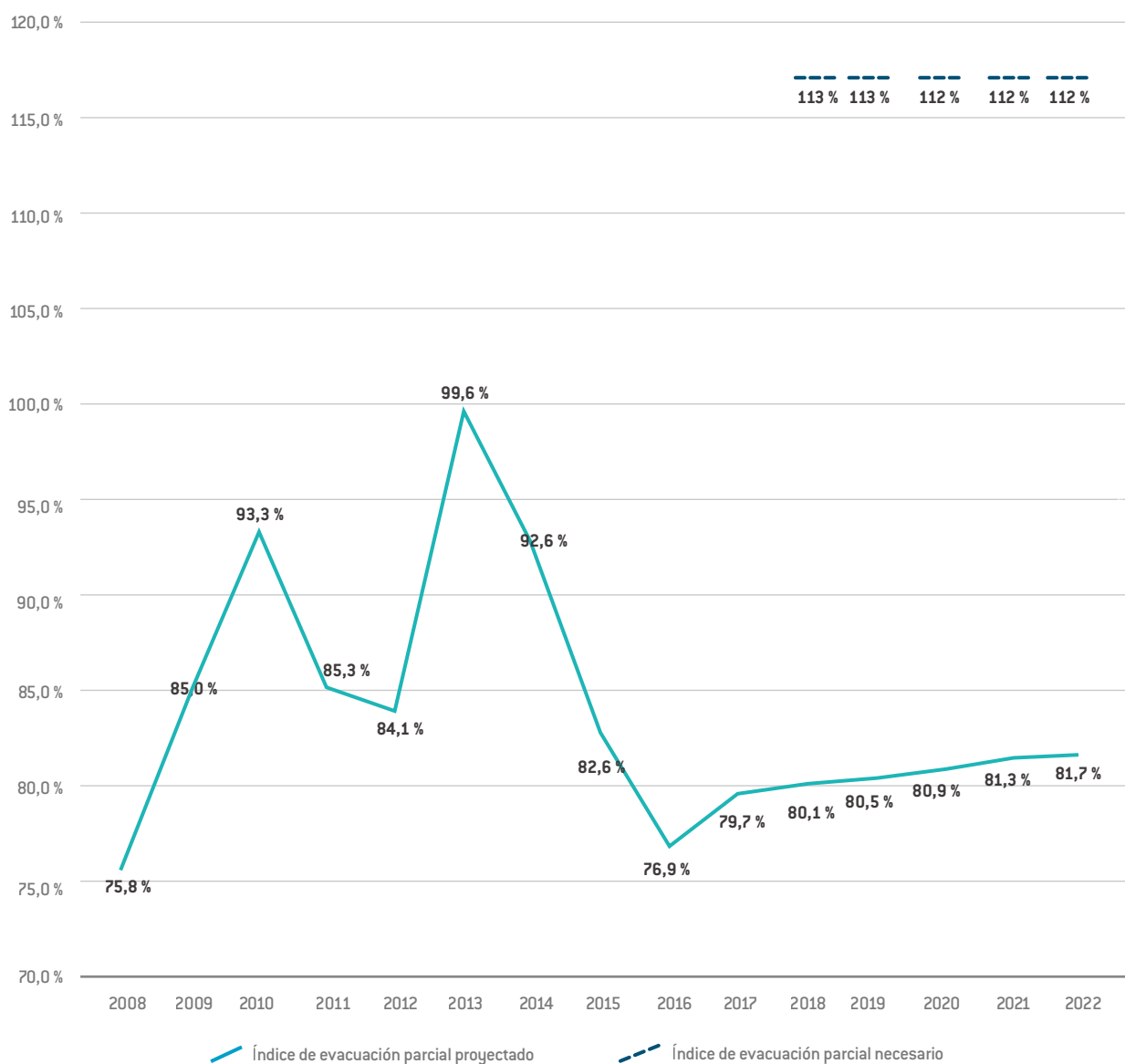
JUSTICIA

ÍNDICE DE EVACUACIÓN PARCIAL EFECTIVO

Teniendo en cuenta los altos costos y tiempos para resolver procesos judiciales en Colombia, no sorprende que en 2017 el inventario final judicial ascienda a 1.824.070 casos. De hecho, el Índice de Evacuación Parcial Efectivo (IEPE)⁸, en su medición más reciente, registró un valor de 79,7 %, lo que significa que por cada 100 casos que

entraron a la rama judicial en 2017 se evacuaron 80, una de las mediciones más bajas desde el 2008. Además, la Gráfica 6 revela que, si se mantiene la tendencia, para al final del nuevo mandato presidencial el IEPE no sería el suficiente para evacuar todos los procesos en el inventario. De hecho, el nuevo Gobierno necesitaría un IEPE entre el 113 % y el 112 % para poder contar con una justicia al día en 2022.

Gráfica 6. IEPE necesario para contar con una justicia al día vs. IEPE proyectado. Colombia, 2008-2022.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura [2017]. Cálculos: CPC.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

EFICIENCIA DE LOS MÉTODOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS (MRC)

La Ley 23 de 1991 impuso la figura de la conciliación como un mecanismo alternativo para resolver los conflictos, la cual busca que las partes involucradas puedan gestionar por sí mismas la solución de sus diferencias, con el soporte de un conciliador. Este mecanismo se ha convertido en una herramienta fundamental a la hora de promover la eficiencia en la rama judicial. Por ejemplo, el costo promedio de una conciliación de hasta 30 millones es solo del 3 % de este va-

lor, y 3 de cada 10 conflictos se resuelven en menos de una semana. En consecuencia, el ahorro derivado a través de las conciliaciones entre 2002 y 2014 superó los COP 1,6 billones (Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia & Departamento Nacional de Planeación, 2015). No obstante, la Gráfica 7 muestra que el uso de las conciliaciones entre 2008 y 2017 ha sido incipiente, ya que en la actualidad las actas de conciliación⁹ solo representan el 2,4 % de los egresos efectivos. Por su parte, otras acciones judiciales tradicionales como las sentencias aún representan más del 47 % de los casos evacuados.

Gráfica 7. Participación de las actas de conciliación en los egresos totales. Colombia, 2008-2017.



Fuente: Informe de la rama judicial al Congreso de la República, Sistema de Estadísticas en Justicia, Ministerio de Justicia y del Derecho. Cálculos: CPC.



RECOMENDACIONES

Acción pública. Implementar modelos diferenciados de gestión judicial para los despachos, las oficinas de reparto judicial y las oficinas de apoyo administrativo.

En la actualidad, en los despachos judiciales los jueces cumplen labores administrativas y de impartición de justicia. Al realizar esta doble función, es posible que sus funciones jurisprudenciales se vean entorpecidas por los procesos gerenciales que deban ejercer. Por lo tanto, una mayor eficiencia podría ser lograda con modelos de gestión diferenciados, en los cuales los jueces se concentran únicamente en la administración de justicia, mientras que la gestión administrativa es realizada por personal entrenado en ese campo. De hecho, modelos de gestión diferenciados han sido implementados en Costa Rica, Perú, Paraguay y Chile, países en los que la atención al público, la gestión documental y las notificaciones son tareas realizadas por personal administrativo (Vargas, 2006). En Perú, por ejemplo, existen oficinas de apoyo que organizan las funciones administrativas, como la recepción de casos, notificaciones, gestión de audiencias, entre otras.

En línea con lo anterior, el CPC recomienda incluir en cada despacho judicial un modelo gerencial que les permita a los jueces cumplir con sus funciones jurisprudenciales, mientras otro profesional encargado maneje los aspectos administrativos. Para cumplir este propósito se aconseja que las oficinas de apoyo administrativo adopten una posición más gerencial, al tiempo que las de reparto tengan la labor de mejorar el flujo de casos en los despachos, a través de una priorización y categorización de los casos, de acuerdo con su complejidad y tiempo de retraso. Luego, las oficinas más adelantadas en adoptar estos nuevos modelos podrían crear manuales especializados con criterios claros para administrar los despachos, que puedan ser replicados en todo el territorio colombiano. Finalmente, teniendo en cuenta que estos modelos establecen funciones diferenciadas para jueces y el personal de apoyo, es importante establecer nuevos estándares de carga razonable que tengan en cuenta las nuevas modificaciones.

Vale la pena mencionar que, en 2017, el Gobierno nacional, con apoyo del Banco Mundial, entregó el diseño de un modelo de gestión diferenciado para la rama judicial, que

recibe el nombre de Modelo Integrado Único de Negocio. Sin embargo, los problemas de incompatibilidad entre los sistemas de información no han permitido su implementación. Por lo tanto, el CPC sugiere que este modelo incluya las recomendaciones presentadas en este apartado y que se empiecen a ejecutar las acciones pertinentes de manera prioritaria.

Acción pública. Promover el uso de los métodos de resolución de conflictos (MRC) y su implementación virtual.

Entre los métodos de resolución de conflictos se cuentan la conciliación, la mediación, el arbitraje y la amigable composición. Sin embargo, como se mencionó, su uso aún es incipiente. Por lo tanto, promover la conciliación es un paso fundamental para aumentar las ganancias de eficiencia generadas mediante este mecanismo.

Una forma de promover el mecanismo es expandiendo su ámbito de aplicación a otros conflictos; por ejemplo, a delitos leves como las lesiones personales. Por otro lado, si bien la conciliación es un requisito de procedibilidad para acceder al sistema formal de justicia¹⁰, la conciliación también debe estar acompañada con estrategias de divulgación y pedagogía, que también impulsen la aplicación voluntaria de los mecanismos. De hecho, se ha señalado que la procedibilidad estaría funcionando como una imposición para los usuarios, pero no ha sido efectiva para que finalicen el proceso por esta vía, lo que podría estar explicando el bajo porcentaje de actas de conciliación como porcentaje de los egresos totales (Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia & Departamento Nacional de Planeación, 2015). En consecuencia, es fundamental promover la idea de que el mecanismo es una forma de solucionar las insolvencias desde una instancia temprana, en lugar de entenderlo como una formalidad para acceder a un proceso largo, oneroso y costoso. Esto podría realizarse mediante campañas de difusión o incluso durante el mismo proceso, comunicándole al usuario las ventajas, beneficios y ahorros, en tiempo y en dinero, que generan las conciliaciones.

De igual forma, se recomienda poner en marcha un portal de conciliaciones en línea, similar al sitio *Online Dispute Resolution* de la Unión Europea. Esta plataforma únicamente atendería casos específicos y de menor complejidad, como disputas comerciales. De igual forma, de la misma manera



EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

que su homólogo europeo, el sitio enviaría los casos que no se solucionaran en un plazo determinado al sistema formal de justicia.

Acción pública. Crear un servicio de triage para clasificar los conflictos que ingresen a la rama judicial.

Al considerar el alto número de procesos en el inventario y teniendo en cuenta que, de no acelerar los resultados la acumulación será desbordante, se requiere una estrategia que permita solucionar los conflictos de manera rápida y eficiente. Por lo tanto, el CPC recomienda establecer un *triage* para atender los casos vía conciliaciones o mecanismos formales de impartición de justicia como lo ha recomendado la CEJ [Corporación Excelencia en la Justicia, 2017]. Los casos serán clasificados en menor complejidad, complejidad mediana y procesos complejos, los cuales serán resueltos de la siguiente forma:

1. Menor complejidad: Si el proceso es de menor complejidad o tiene altas posibilidades de lograr un acuerdo, debe ser resuelto mediante conciliación.

2. Complejidad mediana: Cuando es un proceso contencioso de mediana complejidad y en el cual las partes se niegan a conciliar, el juez debe agendar audiencias. Sin embargo, al ser un proceso de dificultad intermedia, debe ser resuelto como máximo en la segunda audiencia.

3. Procesos complejos: Si el proceso exige discusiones en derecho de alta complejidad y no existe jurisprudencia que regule la decisión, el juez deberá acordar con las partes las audiencias que considere necesarias para resolver la insolvencia.

Acción pública. Mejorar el modelo de casas de justicia para la provisión formal de servicios judiciales en los territorios.

Las casas de justicia son espacios en los que participan distintas entidades que prestan servicios de justicia estatal y comunitaria como la comisión de familia, los centros de conciliación, la inspección de policía o las fiscalías locales.

Desde 2005, la rama judicial ha implementado modelos diferenciados de estas instancias, de acuerdo con las necesidades de municipios o zonas específicas. De hecho, muchas de las casas de justicia se localizaron en territorios con presencia de grupos armados.

Sin embargo, su uso no se ha consolidado. En 2016, según el módulo de necesidades jurídicas de la Encuesta de Calidad de Vida, apenas un 3,2 % de las personas acudieron a estos espacios y un 39 % no resolvió su caso a través de este mecanismo [DANE, 2016]. Por eso, entidades como Dejusticia señalan una mala administración de las casas de justicia, ya que existe una baja capacidad para afiliar a los centros de conciliación, su gestión está desarticulada con las políticas estatales, y su atención no es integral [Dejusticia, 2015].

Teniendo en cuenta que el porcentaje de colombianos que afirma tener necesidades jurídicas insatisfechas es mayor al 60 % en zonas como la Amazonía y el Pacífico, es importante destacar que el modelo de casas de justicia puede convertirse en una herramienta a la hora de impartir justicia en las regiones. Por todo esto, el CPC sugiere realizar un aterrizaje del sistema judicial en los territorios con el propósito de desarrollar modelos específicos de casas de justicia dependiendo de las características propias de cada municipio. Esto facilitará la toma de decisiones y la eficiencia en el uso de los recursos ya que, por ejemplo, un municipio donde históricamente predominan los casos civiles no necesitaría de un fiscal, el cual puede ser dirigido a una casa con mayoría de casos penales. Para esto, se pueden realizar encuestas de necesidades jurídicas, las cuales se destacan como herramientas útiles para mejorar el acceso, la eficiencia y la calidad de los sistemas de justicia en los territorios [OCDE, 2016].

Acción pública. Implementar el expediente digital como parte de una estrategia integral de justicia digital.

Según el informe de la rama judicial de 2017 al Congreso de la República, la unidad informática del Consejo Superior de la Judicatura inició internamente el desarrollo del denominado Software Justicia XXI Web, con el propósito de dar inicio a la adopción gradual del expediente electrónico por parte de los despachos judiciales de las pequeñas ciudades que aún no contaban con este programa. Estas mejoras también ayu-

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

darán a efectuar las notificaciones y citaciones de manera electrónica. Sin embargo, esto únicamente resultará en la adopción de la arquitectura tecnológica necesaria para desarrollar el expediente.

Por lo anterior, el CPC reitera la recomendación de acelerar la puesta en marcha del expediente de justicia digital, recomendación que va en línea con el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial del año 2012, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018 y el Plan Decenal de Justicia 2017-2027. Esta herramienta podrá acelerar y aumentar la eficiencia en los procesos ya que permitirá la

consulta en línea y el seguimiento a los casos, además de significar ahorros en tiempos de archivo y gestión documental. Vale la pena destacar el piloto de tutela digital en Sincelejo implementado a finales de 2017, proyecto que busca que todas las tutelas radicadas en los despachos judiciales sean enviadas por internet a la Corte Constitucional, organismo que realizará la revisión y verificación de los casos más relevantes. Este tipo de iniciativas, además de entrenar a los funcionarios judiciales en el uso de herramientas tecnológicas, también representa un paso fundamental a la hora de generar ahorros de eficiencia en los procesos.



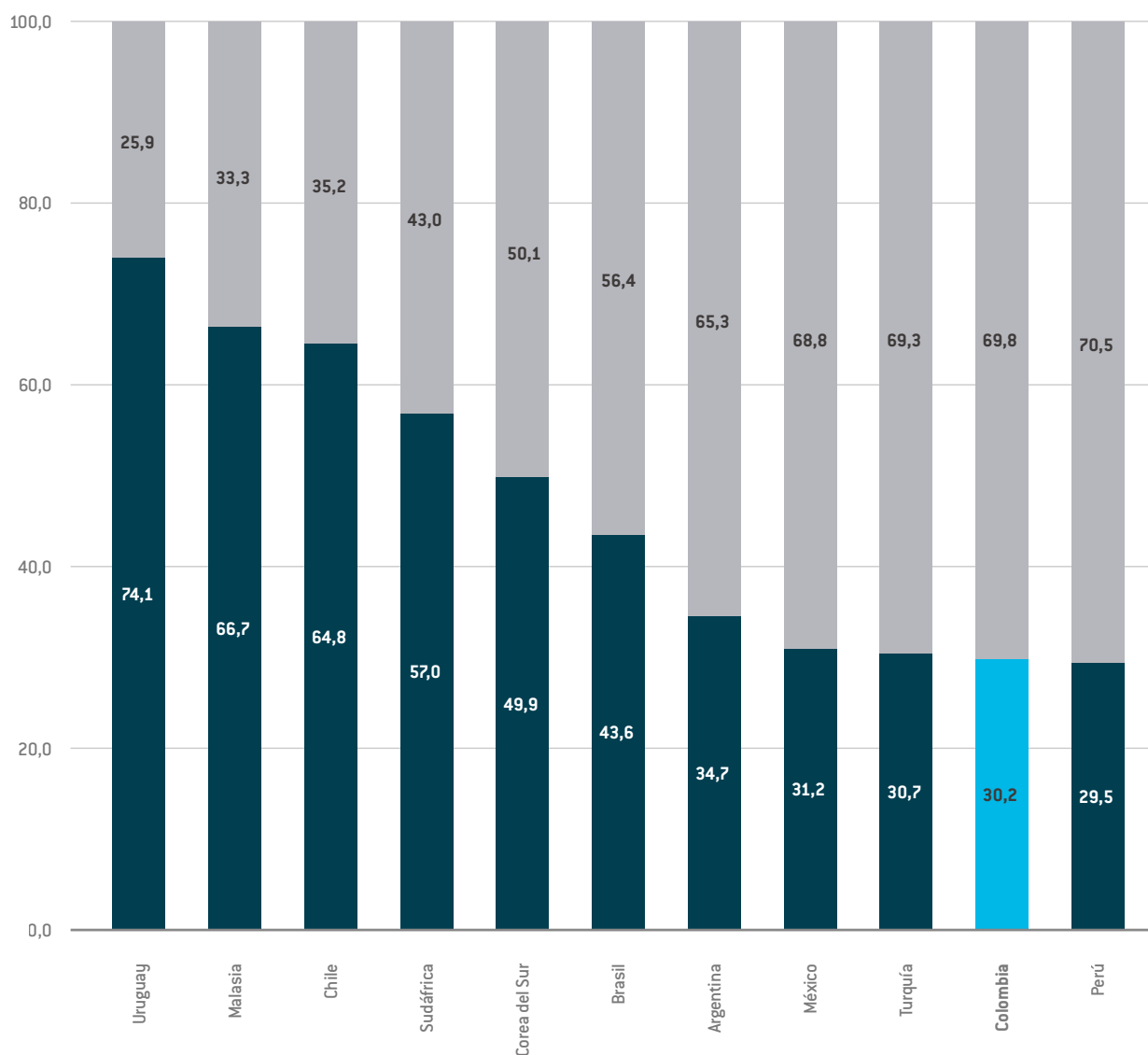
CALIDAD DE LA JUSTICIA

INDEPENDENCIA DE LA JUSTICIA

La independencia de la justicia es una condición necesaria para aplicar el derecho de manera imparcial, la cual inhibe la influencia ejercida por grupos de poder. De hecho, la independencia judicial ha sido identificada como un factor determinante para el crecimiento del PIB y la estabilidad política, en la medida en que garantiza que se cumplan los contratos

y se respeten los derechos de propiedad (Feld & Voigt, 2003; Tommasi, Iaryczower, & Spiller, 2002). El indicador de independencia judicial del WEF evalúa qué tan independiente es la justicia de la influencia de miembros del Gobierno, ciudadanos y firmas. En 2018, Colombia con un puntaje de 30,2 sobre 100 registró el puesto 112 entre 140 países, superando únicamente a Perú entre los países de referencia. Además, registra una brecha de 69,8 con respecto a la frontera (Gráfica 8).

Gráfica 8. Independencia judicial (Puntaje de 0 a 100, donde 100 representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2018.



Fuente: WEF (2018).

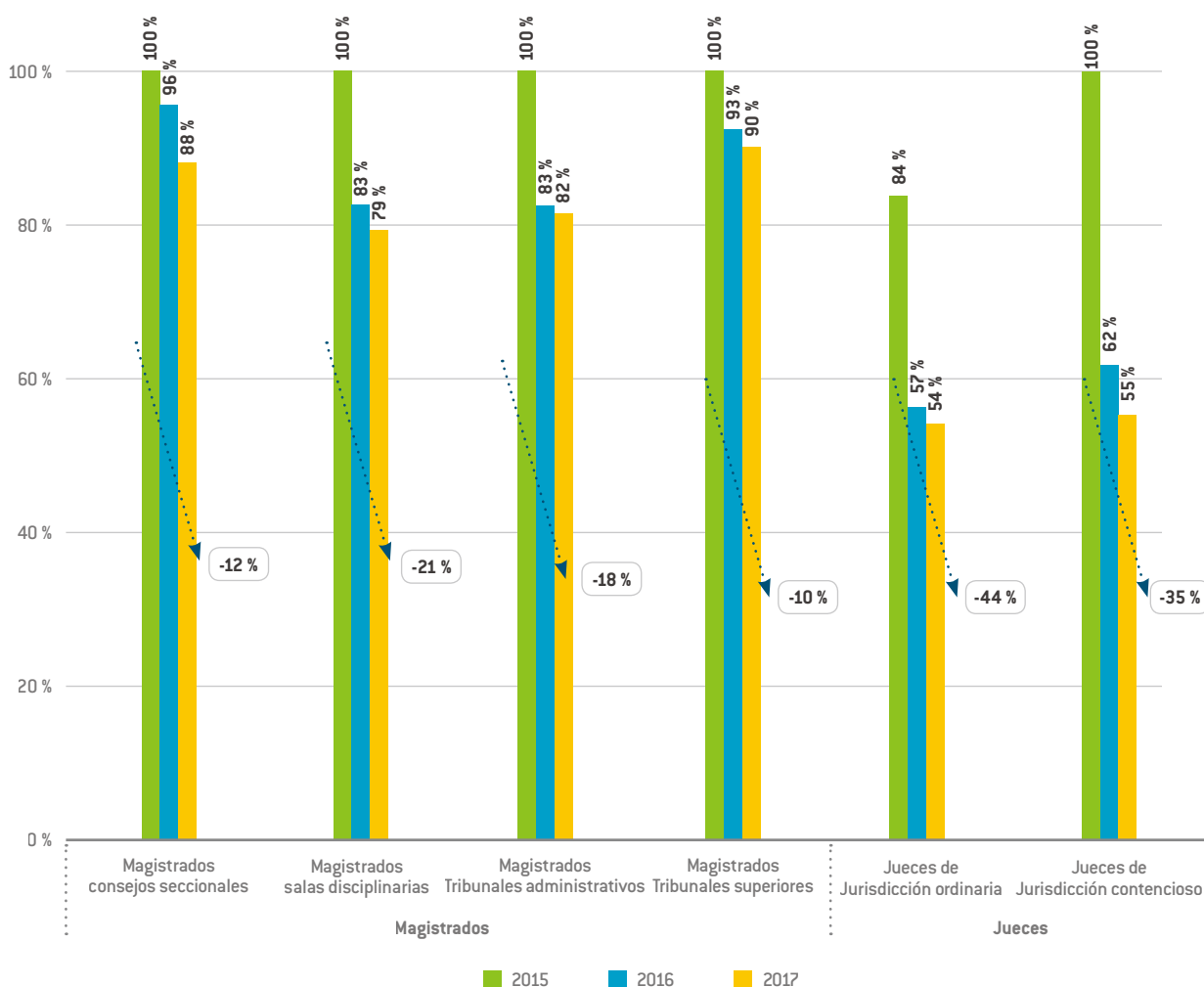


REQUISITOS Y RÉGIMEN DE CARRERA JUDICIAL

La Constitución de 1991 elevó el régimen de carrera judicial a rango constitucional para garantizar la calidad de los funcionarios y empleados de la rama. De acuerdo con la Ley 270 de 1996, el propósito del régimen de carrera es perseguir características propias de la independencia judicial, ya que los profesionales son vinculados mediante procesos meritocráticos. Antes de la entrada en vigor de esta legislación, todos los cargos se proveían de manera discrecional,

lo que favorece las relaciones clientelistas pues los grupos de poder pueden asignar puestos de trabajo en la rama a cambio de influenciar las decisiones de los funcionarios. Si bien desde 1991 se han realizado 116 convocatorias para la selección del talento humano, la Gráfica 9 muestra que el porcentaje de inscritos en el sistema de carrera ha disminuido para todos los cargos y dependencias. Llama la atención los magistrados de las salas disciplinarias y los jueces de jurisdicción ordinaria y administrativa, donde dicha reducción ha sido del 21 %, 35 % y 44 %. Además, en lo que respecta a los jueces, en 2017 apenas un poco más de la mitad de los cargos se eligieron por concursos.

Gráfica 9. Requisitos de la rama judicial y cobertura del régimen de carrera. Colombia, 2015-2017.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2017). Cálculos: CPC.



CALIDAD DE LA JUSTICIA

CALIDAD DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

La calidad y el buen funcionamiento de la justicia también se ven determinados por la formación de los profesionales que conforman la rama judicial. Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el año 2016 había 183 programas de pregrado en Derecho que contaban con un total de 137.948 estudiantes. Sin embargo, según la Gráfica 10, en 2016 tan solo el 28 % de los matriculados en Derecho estudiaba en programas con acreditación de alta calidad.

Además, de los 183 programas de pregrado en Derecho, únicamente 32 programas (17 %) cuentan con acreditación vigente. De acuerdo con García Villegas (2010), a pesar de que el derecho es una profesión de alto impacto social, no existen filtros suficientes que garanticen su calidad, como el modelo de colegiatura de abogados similar al *barreau* en Francia. Los requisitos para ser juez en Colombia también son muy bajos: por ejemplo, un abogado con dos años de experiencia en cualquier actividad jurídica puede ser juez municipal.

Gráfica 10. Acreditación de alta calidad en programas de Derecho. Colombia, 2016.



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2016) y Consejo Nacional de Acreditación (2016). Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Elevar los perfiles de los jueces y reforzar el régimen de carrera judicial.

Para aumentar la calidad del sistema de justicia, es necesario mejorar el perfil de los encargados de tomar las decisiones en administración y ejercicio de esta. En 2016, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Reforma de Equilibrio de Poderes, la cual proponía requisitos de experiencia más exigentes para ser magistrado. Dos años después de esta discusión, aún no existen las condiciones necesarias para establecer mayores requisitos.

Por lo tanto, una estrategia apuntaría a fortalecer la función de administración de la carrera judicial, en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de un aumento de requisitos de experiencia para jueces, como los citados a continuación:

- **Tiempo:** El tiempo de experiencia requerido para ser juez en Colombia debe ser mayor. Por ejemplo, en el caso de los jueces municipales se propone pasar de dos años de experiencia profesional a cinco años de experiencia.
- **Profundización:** Se debe exigir a los aspirantes un nivel de profundización/especialización en el área en



que se van a desempeñar, para de esta manera asegurar que cuenten con los conocimientos necesarios. En ese sentido, un aspirante a juez del área civil necesitaría tener, por lo menos, especialización y experiencia en derecho civil¹¹.

Ahora bien, teniendo en cuenta el bajo porcentaje de funcionarios de la rama adscritos mediante el sistema de carrera judicial, el CPC recomienda realizar reformas en los siguientes aspectos:

- Para disminuir la discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios por fuera del sistema de carrera, el CPC sugiere hacer obligatorio el uso de listas de elegibles vigentes y con suficientes cargos por proveer, en línea con la Sentencia C-713 de 2008 de la Corte Constitucional.
- El CPC recomienda fortalecer las evaluaciones de desempeño de los funcionarios de carrera. Las evaluaciones deben incluir factores por evaluar como la facilidad para tomar decisiones, el conocimiento en jurisprudencia y la efectividad en las decisiones. De igual forma, es importante que los resultados de las evaluaciones sean considerados para ajustar la permanencia de los funcionarios¹².

Finalmente, es importante mencionar que en la actualidad no se cuenta con información detallada y oportuna sobre el nivel académico y habilidades profesionales de los integrantes de la rama. Por lo tanto, es fundamental contar con información actualizada de los perfiles de los jueces, magistrados y demás funcionarios judiciales, que permita realizar capacitaciones dirigidas a mejorar las debilidades o requerimientos de estos.

Acción regulatoria. Promover el uso de sentencias de unificación.

La Ley 1437 de 2011 consagra el deber de las autoridades de extender los efectos de las sentencias de unificación¹³, lo cual es clave para aumentar la seguridad jurídica y la coherencia en las decisiones. Para promover su uso se sugiere que las altas cortes, junto con el sector privado,

identifiquen aquellas sentencias contradictorias en temas que afectan el desarrollo productivo y emitan sentencias de unificación al respecto. Este ejercicio no debería generar impactos negativos en las finanzas públicas o en el buen funcionamiento del mercado, y debe procurar no afectar la competitividad empresarial.

De igual manera, un mecanismo para mejorar las prácticas en la generación y administración de sentencias es la creación de un observatorio de jurisprudencia, como lo ha propuesto la CEJ. Este observatorio puede ser creado en unión con el sector privado y la academia, y puede ayudar a identificar situaciones que generen incertidumbre jurídica. De igual forma, este organismo podría implementar mecanismos de socialización, promoviendo el acceso de los jueces y la ciudadanía a esta jurisprudencia.

Acción regulatoria. Establecer las sentencias de unificación como fuente principal de derecho.

Esta recomendación implica que las decisiones de los jueces sigan obligatoriamente los lineamientos de las sentencias de unificación. Esta recomendación es prioritaria, pues los jueces tienen la posibilidad de alejarse de los precedentes judiciales siempre que su acción esté bien justificada; sin embargo, en la práctica no es posible asegurar la excepcionalidad de estas decisiones. Lo anterior conlleva riesgos de inseguridad jurídica, incoherencia en las decisiones, baja calidad en las sentencias y poca efectividad de la jurisprudencia. Por lo tanto, el CPC sugiere que sean las sentencias de unificación la única fuente principal de derecho, ya que se presume que estas requieren de un análisis exhaustivo de las altas cortes para unificar una decisión.

Acción regulatoria. Desmontar la acción de tutela contra sentencias judiciales y compilar las normas que regulan su ejercicio.

El CPC reitera su recomendación de eliminar la acción de tutela contra sentencias judiciales. Cuando se emplea este mecanismo contra una sentencia judicial, se genera inseguridad jurídica debido a que se alargan los procesos y puede contradecir las decisiones tomadas en instancias regulares. Esto hace que en la práctica no exista la “cosa juzgada”, definida como el carácter de inmutable, vinculante y definitiva



CALIDAD DE LA JUSTICIA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

que es otorgado a las decisiones plasmadas en una sentencia¹⁴. Por lo tanto, al existir la posibilidad de cambiar una sentencia cuando una tutela es interpuesta, esta institución jurídica desaparece.

Para llevar a cabo el desmonte de este mecanismo contra sentencias, es necesario un proyecto de acto legislativo que modifique la Constitución Política en lo que respecta a la administración de justicia, que tome como ejemplo el proyecto de acto legislativo 7 de 2011 del Senado, que eliminaba la acción de tutela para las sentencias de la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. De igual forma, en el corto plazo se considera indispensable formalizar las reglas que rigen la acción de tutela con el objeto de fortalecer y aclarar el ejercicio contra sentencias. La regulación actual está dispersa en diferentes normas y decretos, lo que afecta la seguridad jurídica¹⁵ y dificulta el acceso a los ciudadanos y jueces a las reglas del mecanismo.

Acción pública. Poner en marcha la propuesta para aumentar la calidad en los programas de Derecho.

En 2016, el Ministerio de Justicia y del Derecho empezó a trabajar en unión con el Ministerio de Educación Nacional para fortalecer los requisitos que se consideran a la hora de otorgar el Registro Calificado de los programas de Derecho y, de esta manera, elevar los estándares educativos de los programas de Derecho sin acreditación de alta calidad. El resultado de esta cooperación es una propuesta que incluye programas universitarios que cumplan con estándares de mayor calidad, enfoque de desarrollo por competencias y formación jurídica flexible. No obstante, esta propuesta no ha sido reglamentada ni divulgada, por lo que se requiere poner en marcha su implementación y dedicar esfuerzos de manera prioritaria a su pronta configuración.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



JUSTICIA

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Modificar la Ley 5 de 1992 para crear una instancia que reemplace a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes	Mediano		Congreso de la República y Consejo Superior de la Judicatura	Acción regulatoria
Acelerar la implementación de la Comisión de Disciplina Judicial	Corto		Congreso de la República, Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia y del Derecho	Acción regulatoria
Mejorar los perfiles de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura	Corto		Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Fortalecer la rendición de cuentas de la rama judicial	Corto		Altas cortes y Ministerio de Justicia y del Derecho	Acción pública
Modernizar, consolidar y dar independencia al Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, a través de una modificación de la Ley Estatutaria de la Administración en Justicia (Ley 270 de 1996)	Mediano		Ministerio de Justicia y del Derecho	Acción regulatoria

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Plazo + - Avance x y ✓



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la rama judicial	Mediano		Ministerio de Justicia y del Derecho	Acción pública
Implementar modelos diferenciados de gestión judicial para los despachos, las oficinas de reparto judicial y las oficinas de apoyo administrativo	Mediano		Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública
Promover el uso de los métodos de resolución de conflictos y su implementación virtual	Mediano		Ministerio de Justicia y de Derecho y cámaras de comercio	Acción pública
Crear un servicio de triage para clasificar los conflictos que ingresen a la rama judicial	Corto		Consejo Superior de la Judicatura y Ministerio de Justicia y del Derecho	Acción pública
Mejorar el modelo de casas de justicia para la provisión formal de servicios judiciales en los territorios	Mediano		Ministerio de Justicia y del Derecho	Acción pública
Implementar el expediente digital	Corto		Consejo Superior de la Judicatura	Acción pública

Plazo + - Avance x o ✓

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



JUSTICIA

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Elevar los perfiles para ser juez y fortalecer la carrera judicial	Mediano		Consejo Superior de la Judicatura	Acción regulatoria
Promover el uso de sentencias de unificación	Corto		Altas cortes	Acción regulatoria
Establecer las sentencias de unificación como fuente principal de derecho	Largo		Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejo Superior de la Judicatura	Acción regulatoria
Desmontar las tutelas contra sentencias judiciales y compilar las normas que regulan su ejercicio	Mediano		Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejo Superior de la Judicatura	Acción regulatoria
Poner en marcha la propuesta para aumentar la calidad en los programas de Derecho	Mediano		Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Educación	Acción pública

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Plazo + - Avance x o ✓



NOTAS

- 1 A la fecha de esta publicación el gobierno presentó una propuesta de Reforma a la Justicia.
- 2 Para más información sobre la propuesta de Rodrigo Uprimny puede consultar la columna del 24 de septiembre de 2017 publicada en el siguiente enlace: <https://www.elespectador.com/opinion/comision-de-aforados-columna-714623>.
- 3 El CPC recomienda que sean universidades acreditadas las que realicen estos procesos.
- 4 El proceso legal ordinario es viable jurídicamente ya que la comisión de acusaciones no tiene carácter constitucional.
- 5 Vale la pena mencionar que la Ley 1904 de 2018, que regula el proceso de elección del contralor, incluyó un artículo transitorio que permitiría hacer la convocatoria para la comisión de disciplina, ya que considera que las reglas establecidas en este articulado deben ser aplicadas a cualquier elección que realice el Congreso de la República. Sin embargo, lo ideal sería tener una ley especial y definitiva para esto.
- 6 Por ejemplo, el CSJ tiene el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial, Justicia Siglo XXI, el Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental y el Sistema Acusatorio Penal, entre otros; la Fiscalía General de la Nación tiene el Sistema Penal Oral Acusatorio, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses cuenta con el Sistema de Información para el Registro de Cadáveres y Desaparecidos, la Localización de Información Forense Estadística, el Sistema de Administración de la Información de los Laboratorios Forenses, los Sistemas de Información Clínica y Odontología Forense y el Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.
- 7 El indicador de *Doing Business* tiene en cuenta una serie de supuestos para determinar un tipo de proceso que permita ser evaluado de país a país. Para ver más detalles consulte: <http://espanol.doingbusiness.org/Methodology/Enforcing-Contracts>.
- 8 El Índice de Evacuación Parcial Efectivo es la relación de egresos efectivos como proporción de los ingresos efectivos.
- 9 La conciliación cuenta con garantía de cumplimiento, ya que las actas de conciliación poseen efectos legales. A través del uso de la conciliación, se espera llegar a acuerdos en los cuales se estipulan obligaciones claras, expresas y exigibles en relación con los temas del conflicto.
- 10 La conciliación es requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para reparación directa, acciones de nulidad y restablecimiento de derechos; a la jurisdicción civil, cuando se trate de procesos declarativos; y a la jurisdicción familia, con base en lo establecido en el artículo 40 de la Ley 640 de 2001.
- 11 Dicha recomendación no desconoce que los jueces deban tener conocimientos y fortalezas en campos fundamentales del derecho como el área constitucional.
- 12 Para un mayor análisis y recomendaciones para un sistema de carrera administrativa que promueva el mérito, consulte el capítulo de Eficiencia del Estado.
- 13 Según el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las sentencias de unificación son aquellas sentencias promulgadas por el Consejo de Estado en temas de alta importancia jurídica, las proferidas al decidir los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia, y las relativas al mecanismo de revisión eventual en las acciones populares.
- 14 Definición tomada de la Sentencia C-774/01 de la Corte Constitucional.
- 15 La regulación en el tema se encuentra en las disposiciones de los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 404 de 2000, el acuerdo 02 de 2015 y el artículo 86 de la Constitución.



BIBLIOGRAFÍA

- 1 Alianza Gobierno Abierto. [2017]. *Colombia hacia un Estado Abierto*. Bogotá.
- 2 Banco Mundial. [2018]. *Doing Business 2018*.
- 3 BID. [2011]. *Diseño e implementación de sistemas de información territorial*. Washington.
- 4 BID. [2015]. *Gestión financiera pública en América Latina*. Washington.
- 5 Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia & Departamento Nacional de Planeación. [2015]. *Aná-*



- lisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: construyendo diálogo y paz para el futuro. Bogotá: Imprenta Nacional.
- 6 Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. (2017). *Índice Global de Impunidad 2015*. Puebla.
- 7 Consejo Nacional de Acreditación. (2016). *Boletín de estadísticas e indicadores 2016*.
- 8 Consejo Superior de la Judicatura. (2016). *Resultado del estudio de tiempos procesales*. Bogotá.
- 9 Consejo Superior de la Judicatura. (2017). *Informe al Congreso de la República 2017*.
- 10 Corporación Excelencia en la Justicia. (2017). *Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*.
- 11 DANE. (2016). *Encuesta de Calidad de Vida*. Bogotá.
- 12 DANE. (2018). *Encuesta de Cultura Política*.
- 13 Dejusticia. (2015). *Casas de justicia: Una buena idea mal administrada*. Bogotá.
- 14 DNP. (2008). *Visión Colombia II centenario 2019. Garantizar una justicia eficiente*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- 15 Feld, L. & Voigt, S. (2003). Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*: 497-527.
- 16 Federal Bureau of Investigation. (2017). *Uniform Crime Reporting*.
- 17 Fiscalía General de la Nación. (2017). *Rendición de cuentas 2016-2017*. Bogotá.
- 18 García Villegas, M. (1 de mayo de 2010). *Colombia tierra de abogados*. Recuperado de www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso201004-colombiatierra-de-abogados.
- 19 Ministerio de Justicia y del Derecho. (Julio de 2017). *Sistema de Estadísticas en Justicia*. Recuperado de <http://sej.minjusticia.gov.co/RamaJudicial/Paginas/default.aspx>.
- 20 Ministerio de Justicia y del Derecho. (Abril de 2016). *En Colombia, tres de cada 10 abogados se forman en programas académicos con acreditación de alta calidad*. Recuperado de <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMid/1271/ArticleID/2296/En-Colombia-tres-de-cada-10-abogados-se-forman-en-programas-acad233micos-con-acreditaci243n-de-alta-calidad.aspx>
- 21 OCDE (2016). *Leveraging the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All*.
- 22 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio*. Viena: ONU.
- 23 North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge Press.
- 24 Pájaro, N. (2013). *Las TIC al servicio del proceso*.
- 25 Presidencia de Uruguay. (28 de octubre de 2016). *Nivel de esclarecimiento de homicidios de la policía uruguaya está 5 % por debajo de datos del FBI de Estados Unidos*. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/bonomi-esclarecimiento-homicidios-uruguay-eeuu>
- 26 Procuraduría General de la Nación. (2017). *Sistema para el Registro de Inhabilidades e Incompatibilidades (SIRI)*.
- 27 Secretaría de Prevención del Delito de Chile. (2016). *Estadísticas sobre el delito*.
- 28 Statistics Canada. (2014). *Juristat*.
- 29 Tommasi, M.; Iaryczower, M. & Spiller, P. (2002). Judicial Decision Making in Unstable Environments, Argentina 1935-. *American Journal of Political Science*: 699-716.
- 30 Vargas, J. (2006). Herramientas para el diseño de despachos judiciales. *Revista Sistemas Judiciales*.
- 31 WEF. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018-2019*.
- 32 World Justice Project. (2018). *The Rule of Law Index*.



CORRUPCIÓN



Índice de Percepción de la Corrupción. Puesto entre 180 países [1 indica el país con menor percepción de la corrupción].

Fuente: Transparency International [2017].



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Corrupción en el sector público	Índice de Percepción de la Corrupción (entre 0 y 100, donde 100 representa el mejor desempeño)	37	6 de 18	Uruguay (70)	Transparency International
	Control de la corrupción (entre -2,5 y 2,5, donde 2,5 representa el mejor desempeño)	-0,37	5 de 18	Uruguay (1,29)	Banco Mundial
	Índice de Transparencia del Presupuesto Nacional (entre 1 y 100, donde 100 representa el mejor desempeño) ²	50	10 de 16	México (79)	International Budget Partnership
Corrupción en el sector privado	Sobornos y corrupción (entre 0 y 10, donde 10 representa el mejor desempeño)	0,95	5 de 7	Chile (4,13)	IMD
	Fortaleza de las normas de auditoría y contabilidad (entre 1 y 7, donde 7 representa el mejor desempeño)	4,78	9 de 18	Chile (5,65)	WEF
	Regulación de conflictos de intereses (entre 0 y 10 donde 10 representa el mejor desempeño)	8	1 de 18	Colombia (8)	WEF
	Gobernanza de los accionistas (entre 0 y 10, donde 10 representa el mejor desempeño)	6,7	3 de 18	Argentina (7,7)	WEF
Cultura y corrupción	Capital social (entre 0 y 100, donde 100 es el más alto)	51,60	9 de 18	Uruguay (55,85)	WEF

Notas: 1/ El favoritismo hace referencia a las preferencias o favorecimientos concedidos por funcionarios públicos a determinados individuos o firmas. 2/ Dato correspondiente al año 2017.



La corrupción, en su forma más básica, se define como el conjunto de acciones que favorecen a individuos o grupos particulares a cambio de dinero y otros retornos (Friedrich, 1989). Este comportamiento agota la capacidad del Estado de proveer bienes públicos y debilita la confianza de la ciudadanía en las instituciones. En Colombia, en los últimos 8 años se realizaron esfuerzos normativos e institucionales para aumentar la transparencia, la severidad de las penas y las formas de detección de estos fenómenos. Entre las acciones que cabe destacar se encuentran la expedición del Estatuto Anticorrupción, la creación de una Estrategia Integral de Política Pública Anticorrupción contenida en el documento CONPES 167 de 2013, la reforma al Sistema General de Regalías, la creación del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción y la puesta en marcha del Portal de Transparencia Económica. De igual manera, se resalta la implementación del SECOP II como sistema transaccional en línea para aumentar la transparencia de la contratación pública, así como la Ley 1778 de 2016, que hace administrativamente responsables a las personas jurídicas que realicen sobornos transnacionales.

No obstante, las denuncias en torno al Programa de Alimentación Escolar (PAE), la corrupción en las altas cortes del sistema judicial y la red internacional de sobornos en el caso Odebrecht han generado mayor exposición pública de este fenómeno. En parte por esto, según el Foro Económico Mundial, en 5 de los últimos 10 años los líderes empresariales del país han identificado que la corrupción es el factor más crítico a la hora de hacer negocios.

Por lo tanto, y a pesar de los esfuerzos, el país aún tiene un bajo desempeño en las diferentes mediciones internacionales que evalúan la corrupción. En consecuencia, las estrategias actuales deben complementarse con acciones que modifiquen los comportamientos y decisiones en servidores públicos, empresarios y ciudadanos. De hecho, Gary Becker (1993) sostiene que toda elección racional cuenta con un análisis costo-beneficio, que en el caso de las acciones corruptas se realiza evaluando las ganancias y los costos de cometer actos delictivos ponderados por la probabilidad de recibir un castigo. En ese sentido, la corrupción no es un tema exclusivo del sector público o privado, sino que es un fenómeno que trasciende a toda la sociedad. Por todo lo anterior, un análisis integral de la corrupción debe incluir consideraciones para el sector público, el sector privado y los comportamientos de la sociedad civil.

En ese orden de ideas, este capítulo presenta tres secciones. En la primera, realiza un diagnóstico de corrupción en el sector público en Colombia y plantea una serie de recomendaciones. En la segunda, aborda el fenómeno de la corrupción en el sector privado. Finalmente, la tercera estudia la corrupción desde la cultura y las normas informales de la sociedad colombiana, al tiempo que plantea estrategias para solucionar este problema desde el sistema educativo y las ciencias del comportamiento. En consecuencia, todas las secciones presentadas en este capítulo se dirigen a presentar una respuesta efectiva ante la corrupción, que implica la conjunción de esfuerzos educativos, culturales, morales, sancionatorios y judiciales.

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

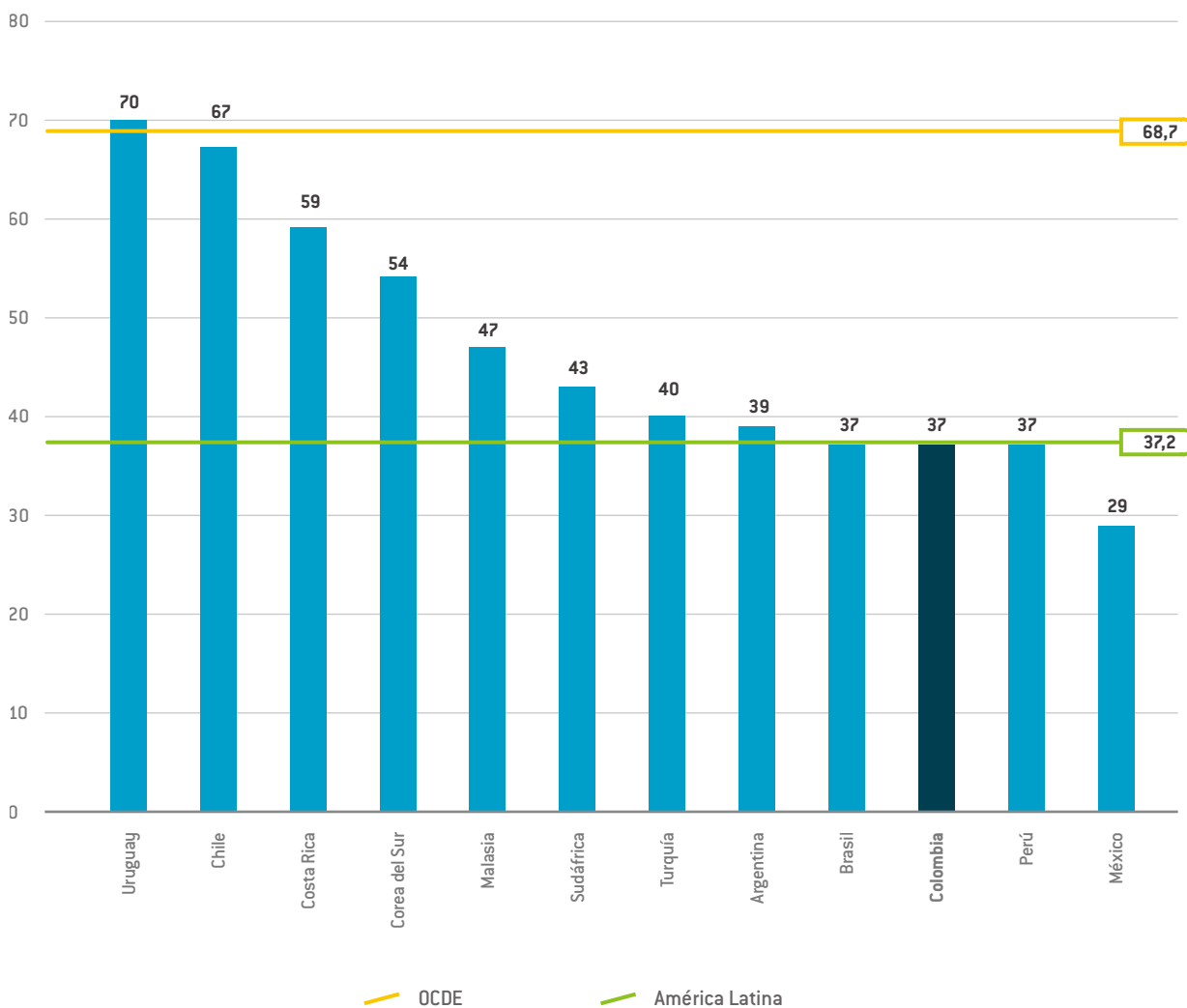
DIAGNÓSTICO

PERCEPCIÓN

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional es un indicador que refleja, según la opinión de empresarios y académicos, qué tan propenso es el sector público a ser corrupto. En 2017, Colombia ocupó el puesto 96 entre 180 países, perdiendo seis posiciones respecto a la medición anterior, y desde hace cuatro años el país

mantiene una calificación de 37 sobre 100. Entre los países de referencia, el puntaje obtenido por Colombia es inferior al promedio regional (37,2) y solo supera la calificación de México (Gráfica 1). Además, los resultados regionales están bastante alejados del promedio reportado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Al respecto, Transparencia por Colombia sostiene que, a pesar de los avances institucionales y normativos en materia anti-corrupción, es claro que los resultados de percepción seguirán estancados mientras no se realicen cambios de fondo.

Gráfica 1. Índice de Percepción de la Corrupción (de 0 a 100, donde 100 representa un país con percepción de la corrupción nula). Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: Transparency International (2018).

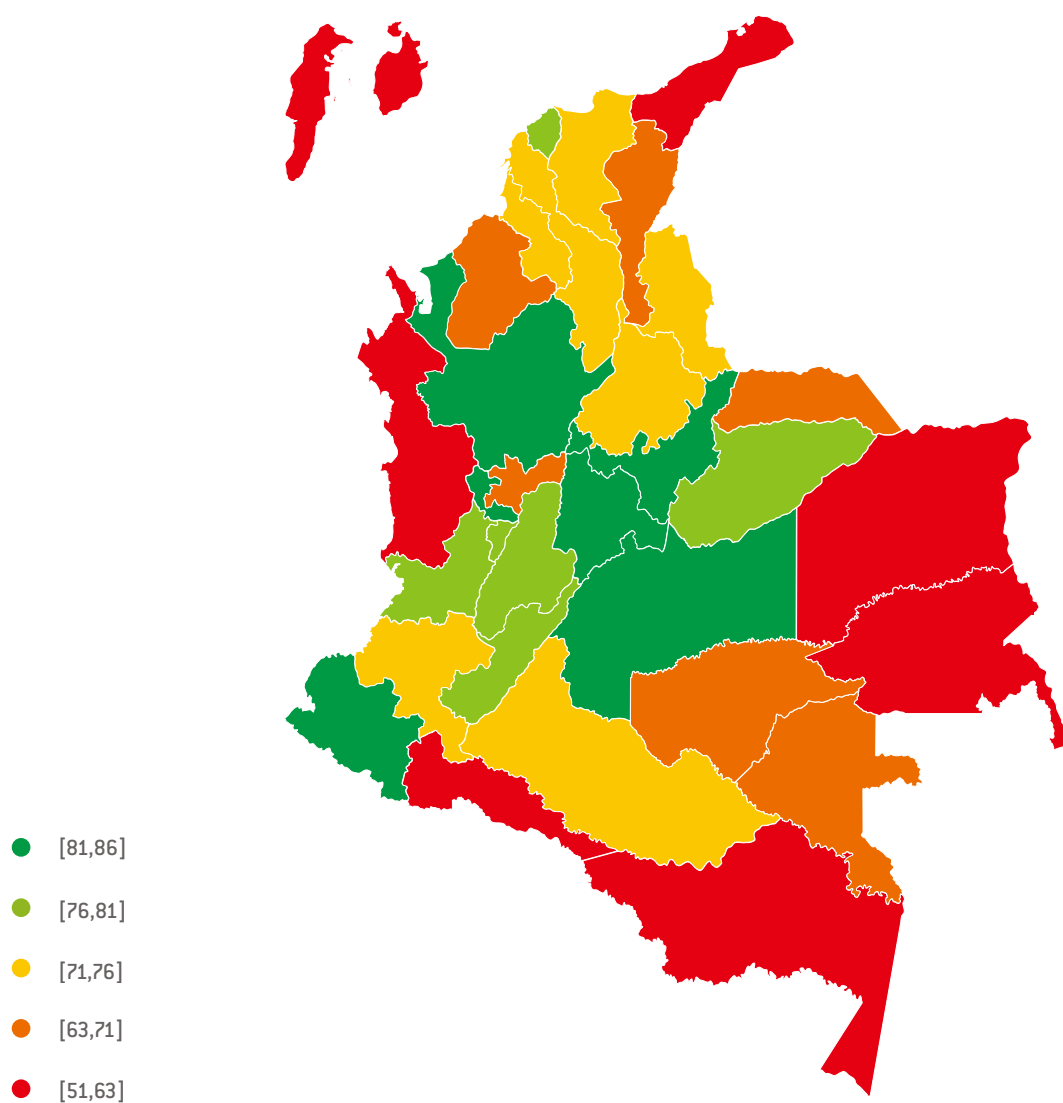
CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

TRANSPARENCIA

El Índice de Gobierno Abierto (IGA) evalúa el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción en todas las alcaldías y gobernaciones. El resultado tiene en cuenta 24 indicadores agrupados en 8 categorías que, por ejemplo, evalúan la calidad en la publicación de la contratación y el tratamiento adecuado en la información del Sisbén. Las Gráficas 2 y 3 demuestran que el país

cuenta con enormes retos a la hora de mejorar sus niveles de transparencia en el ámbito regional. Mientras que los departamentos y alcaldías de la zona centro arrojan los mejores resultados de la medición, son los territorios ubicados en la frontera o periferia los que registran un bajo desempeño. Precisamente, la transparencia y una alta probabilidad para descubrir los delitos son condiciones necesarias para disminuir la corrupción (Berlot, Jaeger & Grimes, 2010) (ver Recuadro 1).

Gráfica 2. Índice de Gobierno Abierto para gobernaciones (de 0 a 100, donde 100 corresponde a un gobierno totalmente abierto), 2016-2017.

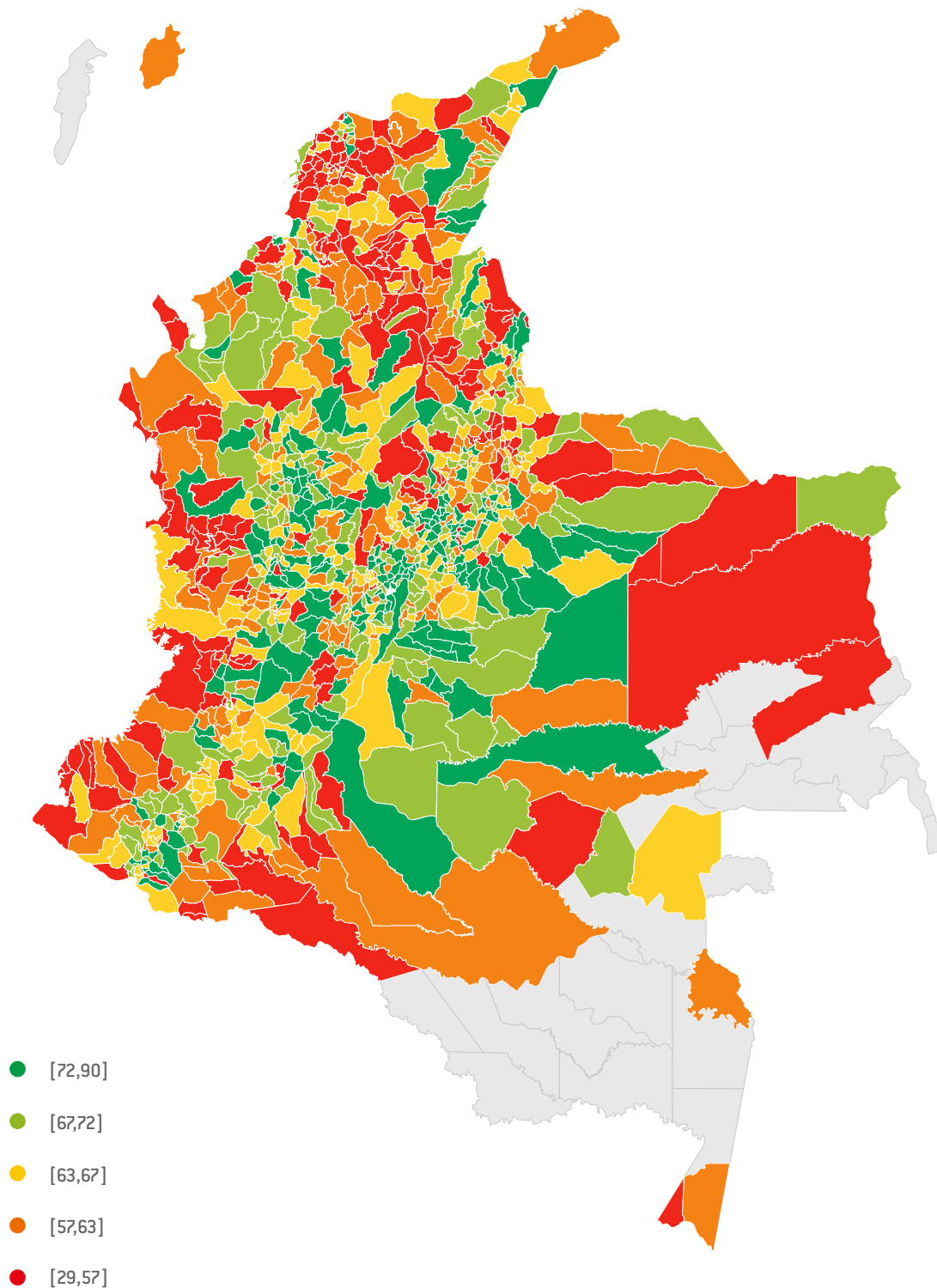


Fuente: CPC con base en Procuraduría General de la Nación (2017).



CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Gráfica 3. Índice de Gobierno Abierto para alcaldías (de 0 a 100, donde 100 corresponde a un gobierno totalmente abierto), 2016-2017.

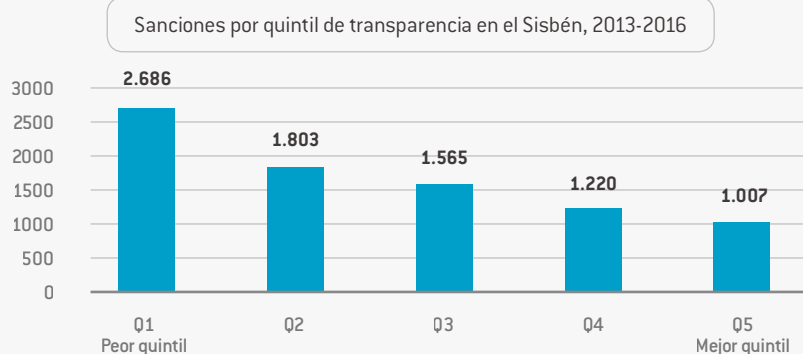


Fuente: CPC con base en Procuraduría General de la Nación (2017).

Recuadro 1. Relación entre transparencia en el Sisbén y corrupción

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) es la herramienta utilizada para focalizar subsidios en Colombia, en la que las personas obtienen un puntaje entre 0 y 100, el cual los clasifica como beneficiarios. Recientemente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) reveló que existen indicios de corrupción en este sistema; por ejemplo, había 135.756 personas de ingresos altos accediendo a programas sociales en 2016 (DNP, 2016). Por lo tanto, no sorprendería que los municipios con menor transparencia en el uso del

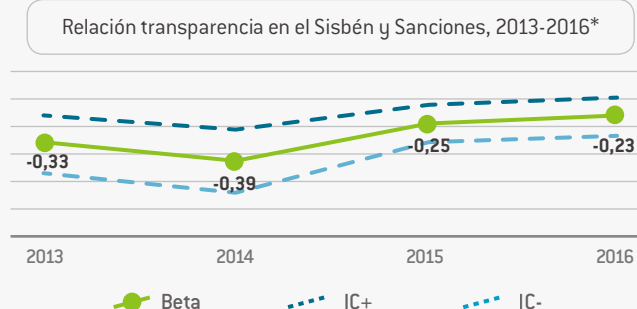
Sisbén tengan mayores niveles de corrupción. De hecho, los siguientes gráficos intentan capturar esa relación utilizando el componente de Sisbén calculado en el IGA (que evalúa si las alcaldías han gestionado adecuadamente la información del Sisbén), y comparándolo con el número de sanciones a funcionarios públicos en cada municipio, como medida de corrupción. En primer lugar, se observa que los municipios que tienen peores resultados de transparencia en el Sisbén registran casi tres veces el total de sanciones (2.686) que los del mejor quintil (1.007).



Fuente: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas del inhabilidad (SIRI), Índice de Gobierno Abierto, Procuraduría General de la Nación (2013-2016).

Por su parte, el siguiente gráfico revela que, entre 2013 y 2016, esta relación es significativa y un municipio con mayor transparencia en el Sisbén reduce sus sanciones

hasta en 0,39 unidades en el periodo estudiado, utilizando como controles la gravedad de la sanción, si la sanción afectó al patrimonio y la culpabilidad en la falta cometida.



*La línea verde corresponde a los coeficientes obtenidos en la regresión para cada uno de los años, mientras que las líneas punteadas representan los intervalos de confianza. Todos los coeficientes fueron significativos al 1 % y se utilizaron efectos fijos por municipio. El efecto puede estar cayendo debido a las recientes depuraciones realizadas a las bases de datos del Sisbén.

Fuente: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas del inhabilidad (SIRI), Índice de Gobierno Abierto, Procuraduría General de la Nación (2013-2016). Cálculos: CPC.

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA

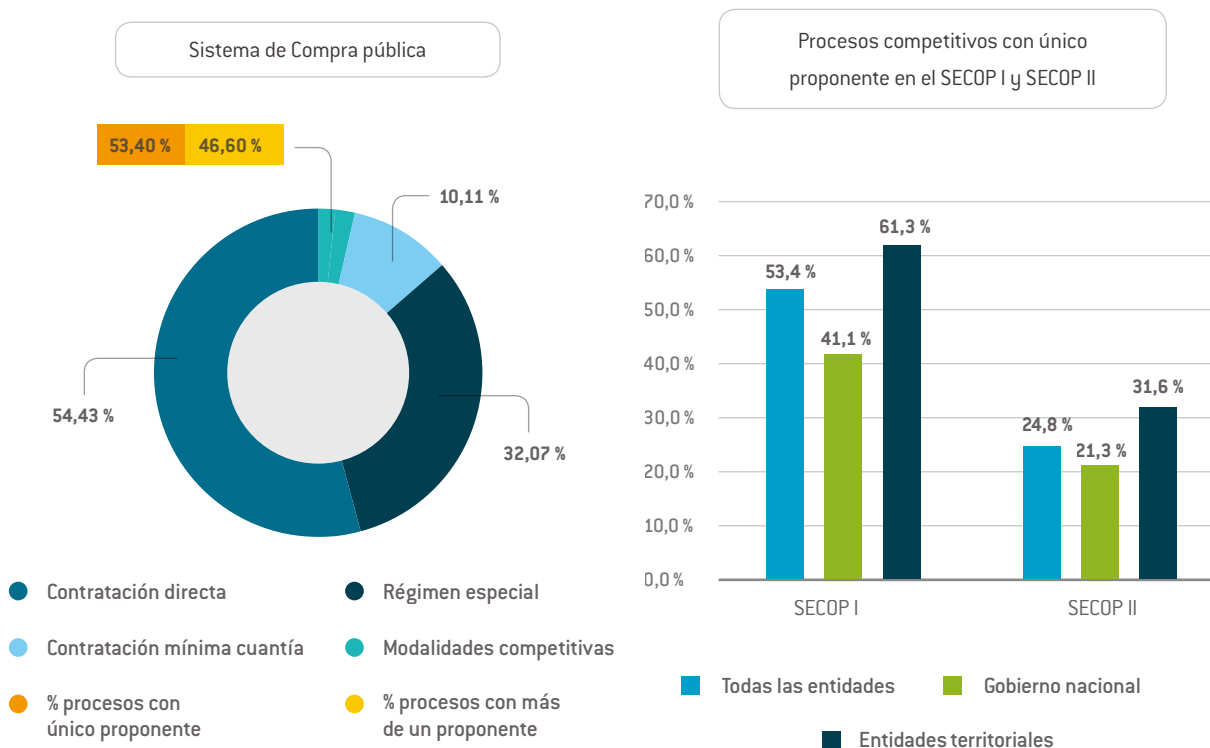
Según Transparencia Internacional, en el mundo se pierden cerca de 400 billones de dólares anuales en corrupción en contratación pública (Transparencia Internacional, 2006). Precisamente, una señal de corrupción en estos sistemas es la falta de competencia en la contratación, que se presenta cuando se realiza una selección a favor de ciertos competidores a cambio de dinero (Burguet & Che, 2004; Laffont & Tirole, 1993). En Colombia, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Bernal *et al.*, 2018) señala que uno de los problemas más relevantes de este sistema son los limitantes a la competencia.

La Gráfica 4 muestra por un lado la composición del sistema de compra pública, donde se destaca que el 54 % de los procesos se realizan por contratación directa. Además, revela que, en el caso de los procesos competitivos, un 53 % cuenta con un único proponente, lo que demuestra que en el país abunda la contratación directa, incluso cuando los

procesos son competitivos. Por otra parte, también realiza una comparación de los procesos competitivos adjudicados a un solo proponente entre el SECOP I y el SECOP II, donde el SECOP II es la versión totalmente transaccional y automatizada, a diferencia del SECOP I, que es un sistema de divulgación. En el SECOP I se observa que, a nivel nacional, más del 53 % de las licitaciones queda en manos de un único proponente, situación que se agrava en la contratación de entidades territoriales (más del 60 %). Por su parte, el SECOP II cuenta con porcentajes inferiores en todos los niveles, hecho que podría dar una señal sobre el impacto positivo que estaría teniendo esta herramienta sobre la competencia en la contratación pública¹.

Cabe mencionar que es importante hacerle seguimiento a la contratación pública realizada con los recursos del posconflicto, considerando que la Fiscalía General de la Nación ha llamado la atención sobre la existencia de una red de corrupción que se estaría formando para apoderarse de los contratos que surjan en el marco de la implementación de los acuerdos.

Gráfica 4. Composición del sistema de compra pública y porcentaje de procesos competitivos con un único proponente: total, nacional y territorial, 2017².



Fuente: SECOP I y SECOP II (2017). Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES

Acción pública. Poner en marcha la ventanilla única de denuncias de casos de corrupción.

El Consejo Privado de Competitividad (CPC), a través de su *Informe Nacional de Competitividad*, ha reiterado en diversas oportunidades que habilitar una ventanilla única de casos de corrupción es fundamental para incentivar la cultura de sanción social entre los ciudadanos y aumentar la probabilidad de detección de estos fenómenos. Es importante que el Gobierno nacional concluya el desarrollo de la ventanilla única, la cual aún no cuenta con un administrador.

Así mismo, el CPC sugiere que, una vez desarrollada dicha ventanilla, su funcionamiento se delegue en la Dirección de la Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción, para que las denuncias sean investigadas una vez sean recibidas. De igual forma, este portal podría integrar otros canales ya existentes y relacionados con la denuncia de corrupción, como la aplicación de “elefantes blancos” y los otros portales creados por las diferentes entidades públicas. Finalmente, el mecanismo debe contar con un sistema de seguimiento a los casos, para que así el denunciante cuente con información sobre el estado del trámite de su requerimiento.

Acción pública. Establecer una estrategia de rendición de cuentas, seguimiento y transparencia a los recursos del posconflicto.

El posconflicto es una nueva realidad económica y política para el país, que trae consigo desafíos que superan la misma implementación de los acuerdos, como es asegurar la ejecución transparente de los recursos que sostendrán los proyectos estratégicos del proceso de paz. Por lo anterior, el CPC recomienda crear una estrategia integral de transparencia para los recursos del posconflicto que incluya:

- Un componente de rendición de cuentas y visibilidad de la información que contenga informes de gestión por parte de las entidades que manejan estos recursos, así como el uso de actas y auditorías realizadas por organismos independientes.

- Estándares y procedimientos anticorrupción similares a los adoptados en el sector privado, como códigos de conducta y prácticas estandarizadas para gastos, donaciones y viajes.

- Contar con mecanismos de divulgación y seguimiento ciudadano, así como la implementación de un portal especializado que permita obtener toda la información de la ejecución presupuestal de los proyectos. Por ejemplo, el Portal de Transparencia Económica podría disponer de una pestaña dirigida exclusivamente al monitoreo de los recursos del posconflicto, lo que exige la creación de un sistema de información que permita extraer reportes de ejecución financiera.

Se destaca que la agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda incluyeron una casilla que identifica a los procesos que cuentan con recursos del conflicto y que se encuentran inscritos en el SECOP I, el SECOP II y la Tienda Virtual.

Acción regulatoria. Extender el uso de pliegos tipo a procesos de contratación diferentes a obras públicas.

Con la Ley 1882 de 2018 el Gobierno nacional adoptó documentos tipo para pliegos de condiciones en procesos de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios, diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras. Esta normatividad dispuso que estos serán utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Así mismo, estableció un plazo de seis meses para que las autoridades pertinentes formulen estos pliegos teniendo en cuenta las características regionales y demás criterios técnicos. Lo anterior significó un avance fundamental a la hora de disminuir la discrecionalidad en la contratación pública, ya que disminuye la probabilidad de ocurrencia de sucesos como los famosos “pliegos a la medida”.

Sin embargo, investigaciones de la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación han demostrado que el uso de pliegos a la medida es una actividad común en los casos de corrupción hallados en áreas

de la contratación diferentes a la infraestructura, como en el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Como ejemplo, el CPC, en su anterior *Informe Nacional de Competitividad*, realizó una recopilación de algunas condiciones habilitantes inusuales en la contratación del PAE que daban cuenta de que se estaba favoreciendo a ciertos contratistas con requisitos relacionados con experiencia demasiado específica o requerimientos tecnológicos. Por lo tanto, es primordial extender el uso de pliegos tipo a todos los procesos de contratación y no solo a los relacionados con infraestructura, ya que la discrecionalidad y la falta de competencia es un asunto de todo el sistema de compra pública.

En línea con lo anterior, el CPC también considera pertinente seguir las recomendaciones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública en materia de contratación pública, específicamente aquellas que le apuntan a privilegiar el ejercicio de la competencia, incluso en procesos que estén exentos de licitación pública [Bernal *et al.*, 2018]. De igual manera, y teniendo en cuenta que, según el análisis realizado en este capítulo, más del 80 % de la contratación pública en Colombia se realiza mediante contratación directa y régimen especial, el CPC se une a la recomendación de contar con un sistema de precios de referencia en los mercados donde se permiten estas modalidades de contratación.

Acción regulatoria. Acelerar la implementación total y obligatoria del SECOP II.

El SECOP II es el nuevo sistema transaccional de la contratación pública en Colombia. Dicho sistema surge como una estrategia para reducir la discrecionalidad y mejorar la competencia; en la medida en que todo el proceso de contratación es realizado de forma automatizada y en línea, la red evita que se omitan criterios habilitantes y blinda con transparencia el proceso al realizarse de forma virtual. El diagnóstico presentado en este capítulo arroja que la mayor parte de los procesos competitivos registrados en el SECOP I cuentan con único proponente, hecho que difiere en el caso del SECOP II, donde estos porcentajes caen drásticamente.

Los avances en la implementación de esta nueva plataforma son alentadores. Colombia Compra Eficiente informa que hasta el 17 de mayo de 2018 hay 2.808 entidades estatales y 156.290 proveedores registrados en la plataforma SECOP II. Sin embargo, según el portal Sinergia, a diciembre

de 2017, el porcentaje de cumplimiento del indicador de instituciones estatales registradas en la plataforma es apenas del 41 %. Además, las instituciones territoriales son las más rezagadas en este tema, por lo que se recomienda aumentar la capacidad de Colombia Compra Eficiente para que esta acelere y aumente el despliegue de este instrumento mediante campañas de divulgación y capacitación tanto en el plano nacional como en el territorial.

Por lo tanto, el CPC reitera que la implementación de este nuevo sistema es primordial para reducir una de las principales fuentes de corrupción en el sector público. En esa línea, se sugiere seguir las recomendaciones realizadas durante la quinta ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) frente a este tema, las cuales incluyen el acompañamiento a las entidades estatales que usan el SECOP II, la divulgación de la plataforma y la puesta en marcha de una mesa de servicio.

Acción regulatoria. Fortalecer el proceso de asignación y discusión del presupuesto de inversión regionalizado.

En el presupuesto de inversión regionalizado del Presupuesto General de la Nación, las partidas se incluyen y se aprueban de forma global, por lo que es imposible deducir cuáles son las inversiones en las que se ejecutan dichas partidas. En consecuencia, este procedimiento abre una puerta a la corrupción en manifestaciones como los famosos “cupos indicativos” o “auxilios parlamentarios”, los cuales son usados por los políticos para establecer relaciones clientelistas en los territorios. De hecho, según investigaciones de la CGR, en los últimos 14 años se han entregado \$57 billones a congresistas mediante este mecanismo.

El proyecto de Ley 076 de 2016 Cámara, “Por medio del cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación”, buscaba incluir la participación de distintos actores de la sociedad civil mediante audiencias públicas regionales que realizaría el DNP, del mismo modo en que se elabora y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. Con lo anterior, los ciudadanos podrían priorizar los proyectos, desglosar las partidas globales e incluso sugerir la redistribución de los recursos. Sin embargo, el proyecto fue retirado por los autores en 2017. El CPC considera que el proyecto estaba dirigido a dismi-

nuir la discrecionalidad en el proceso de aprobación del presupuesto, por lo que recomienda rescatar esta iniciativa mediante una nueva presentación del articulado con algunas modificaciones.

Una nueva propuesta debería obligar a cada departamento a realizar su propio plan de inversión con acompañamiento y revisión del DNP. De igual forma, esta reforma debería incluir que los recursos destinados a los planes de inversiones se depositen en una fiducia vigilada por la Superintendencia Financiera, de manera que estos solo se desembolsen cuando los proyectos de inversión estén en fases dos y tres. Así mismo, sería conveniente asegurar que dichos proyectos cuenten con interventores certificados por el Ministerio de la rama correspondiente, que los contratistas sean seleccionados a partir de bancos de elegibles y, en los casos en que sean obras estandarizadas, obligar a usar pliegos tipo como guías para los procesos de contratación. Además, la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, en su informe final, sugiere que una evaluación técnica, como la recomendada por el CPC, deba realizarse antes de la inclusión del proyecto de inversión en el presupuesto (Bernal *et al.*, 2018).

Coordinación público-privada. Fortalecer el sistema de financiación de las campañas electorales.

Entidades como Transparencia por Colombia (2014) han denunciado que la financiación de campañas políticas es uno de los principales determinantes de la corrupción, ya que aumenta los riesgos de recibir recursos de origen ilegal, se

generan desequilibrios en la competencia a favor de candidatos con mayor capital y se incrementa la incidencia en la adjudicación de contratos con el Estado. Por lo anterior, instancias como la Misión Electoral para la Paz han recomendado que las campañas electorales deban ser financiadas preponderantemente con recursos estatales. No obstante, en países como México, donde la financiación estatal cubre el 90 % de los gastos electorales, esta medida no ha mejorado sus niveles de corrupción y en cambio ha incrementado de manera significativa los costos de las elecciones (Instituto Nacional Electoral de México, 2016). Por el contrario, los países con mejores índices de corrupción como Chile, Costa Rica y Uruguay tienen porcentajes de financiamiento estatal entre el 30 % y el 70 %. Por esta razón, el CPC recomienda seguir estos modelos de financiamiento mixto.

De igual manera, es importante que el Consejo Nacional Electoral (CNE) establezca sanciones específicas y ejemplares para aquellos candidatos que no hagan públicas sus cuentas electorales. Por ejemplo, el 11 de abril de 2018 se cumplió el plazo para que las campañas legislativas divulgaran sus ingresos en el aplicativo Cuentas Claras, pero según Transparencia por Colombia más de 50 candidatos no siguieron esta medida a pesar de que la Resolución 3097 de 2013 del CNE obliga a las campañas a llevar este registro en tiempo real. Por lo tanto, el CPC considera fundamental que se establezcan sanciones públicas que apliquen a los candidatos y organizaciones políticas que pasen por alto esta obligación. Además, es importante que las campañas políticas puedan contar con revisorías fiscales independientes y aprobadas por instancias reconocidas.

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

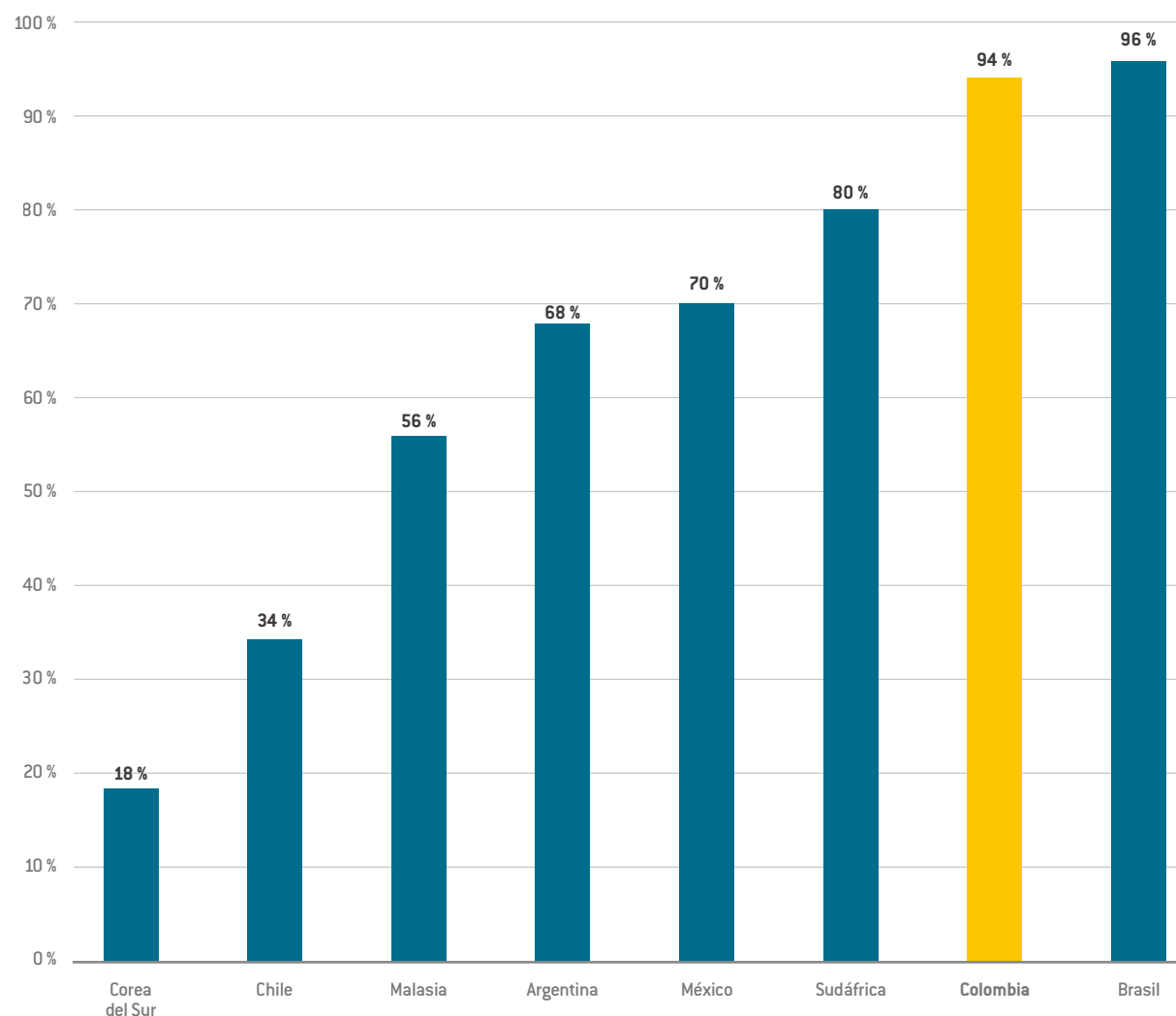
DIAGNÓSTICO

SOBORNO

La corrupción desde el sector privado es una práctica que debilita la democracia y afecta el desarrollo productivo de un país. Por ejemplo, la creencia en la existencia de sobornos en el sector privado afecta la legitimidad del sistema político y disminuye las tasas de crecimiento de las firmas en niveles mayores que un aumento en la tributación (Seligson, 2006; Fisman & Svensson, 2007). A

pesar de los esfuerzos realizados en esta materia, como la adhesión de Colombia a la convención de lucha contra el cohecho transnacional de la OCDE, el soborno aún es visto como una de las prácticas más comunes de corrupción en el entorno empresarial colombiano. De hecho, la última encuesta global de fraude de Ernst & Young, realizada a 2.550 ejecutivos de 55 países, muestra que en Colombia el 94 % de los encuestados considera que los sobornos son recurrentes en el ambiente de negocios; en este sentido, el país es únicamente superado a nivel mundial por Brasil (Gráfica 5).

Gráfica 5. Porcentaje de encuestados que consideran que los sobornos son recurrentes en los negocios, 2017.



Fuente: Ernst & Young (2018).

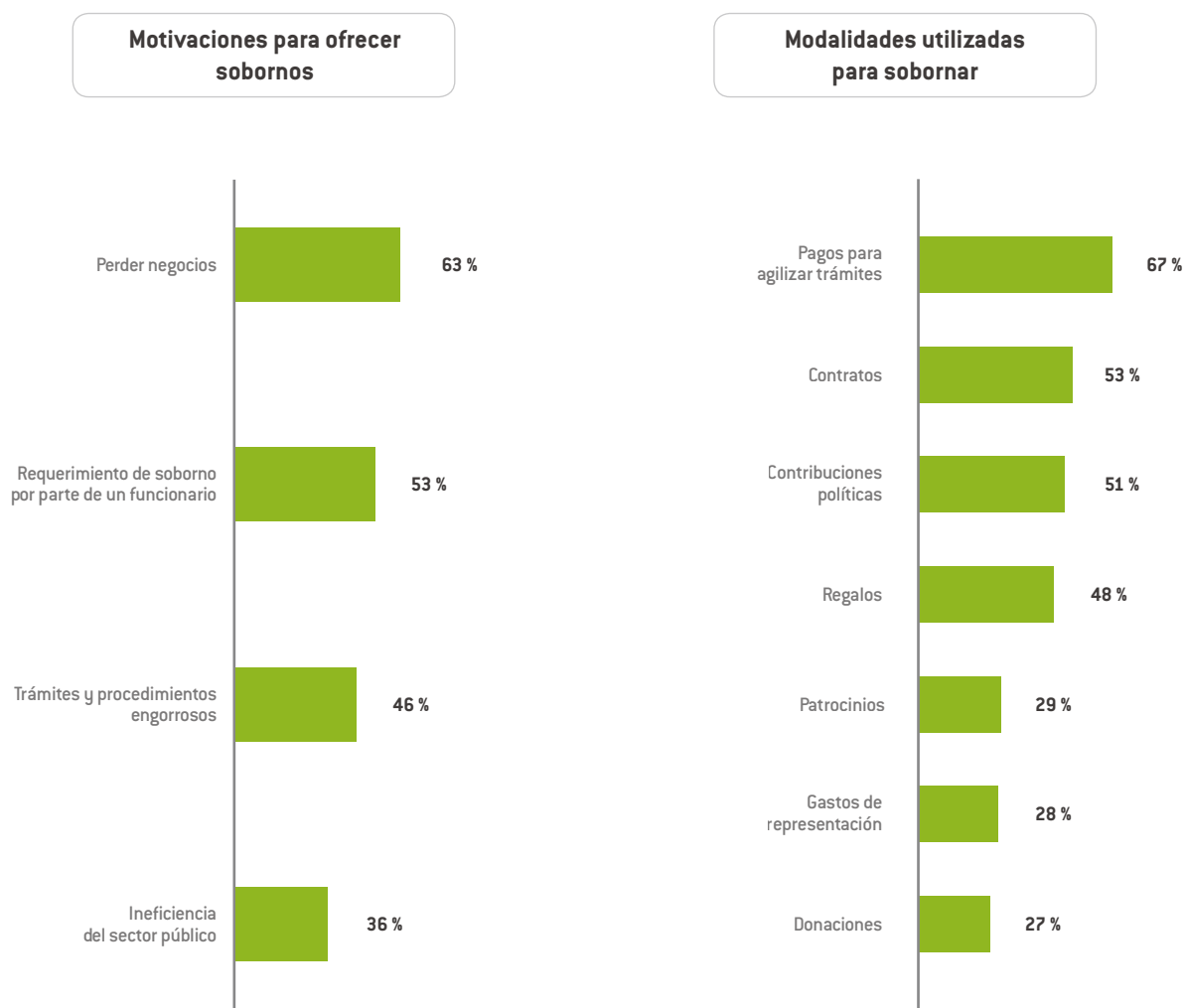
CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

MODALIDADES Y MOTIVACIONES PARA OFRECER SOBORNOS

Los resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas, adelantada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado, arrojan evidencia adicional en cuanto al uso de sobornos en el sector privado. El 63 % de los encuestados considera que la principal motivación para ofrecer sobornos es que, sin estos, la empresa pierde negocios, y un 53 % reconoce que los pagos fueron un requerimiento

por parte del funcionario involucrado (Gráfica 6). Así mismo, en el 2016 las modalidades de soborno más populares fueron pagos para agilizar trámites con un 67 %, uso de contratos con un 53 %, y contribuciones políticas con un 51 %. Sin embargo, solo un 8 % de los encuestados afirma que cuenta con un registro contable de las contribuciones políticas, por lo que estos resultados confirman los riesgos de corrupción en las contiendas electorales. Además, la entrega de sobornos como contribución política es una práctica común utilizada por el sector privado para capturar al Estado (ver Recuadro 2).

Gráfica 6. Motivaciones y modalidades utilizadas para ofrecer sobornos, 2016.



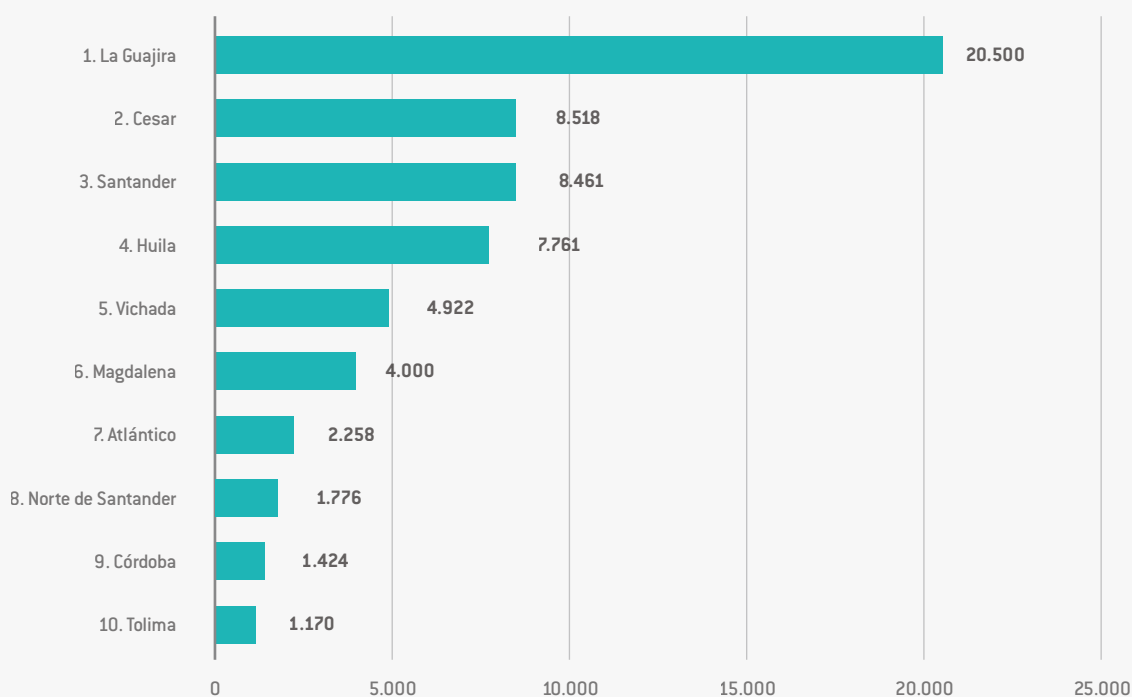
Recuadro 2. Un caso de captura estatal: el Programa de Alimentación Escolar

El escándalo de corrupción en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) es un claro indicio de un caso de captura estatal. Una manifestación de este fenómeno es la relación clientelista entre el Estado y ciertos grupos de poder, donde los privados financian las campañas políticas con sobornos y los elegidos pagan estos favores con contratos. En consecuencia, los financiadores adquieren cierta influencia en la gestión pública que la utilizan para su propio beneficio, generando ganancias personales con un alto costo socioeconómico (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000).

En lo que respecta al PAE, investigaciones recientes de la Fiscalía General de la Nación y la CGR han hallado que algunos de los contratistas que operan el programa son financiadores o cercanos a las autoridades locales. Estos contratistas son además investigados por la pésima ejecución de sus servicios. A comienzos de 2018,

un total de 538.000 estudiantes, distribuidos en cuatro departamentos y doce municipios, se encontraban sin cobertura por problemas relacionados con corrupción. De hecho, durante 2016, más de 32 millones de raciones se dejaron de entregar por demoras en la contratación y en la ejecución de los recursos. En Cartagena, por ejemplo, se encontraron irregularidades en la operación del PAE que incluyen la compra de alimentos a precios exorbitantes, alimentos que nunca llegaron a las escuelas y el hallazgo de alimentos en descomposición. A continuación, se muestra el *ranking* de los 10 departamentos con montos más cuantiosos de hallazgos fiscales por presunto daño patrimonial en lo referente al PAE, investigaciones que comprometen más de 60 mil millones de pesos, dinero suficiente para adquirir cerca de 140.000 complementos nutricionales.

Top 10 de los departamentos con mayores montos por daño patrimonial por PAE*, 2016



Fuente: CPC con base en actuaciones especiales y rendiciones de cuentas de la Contraloría General de la República, 2017 y 2018. *Valores en millones de pesos.

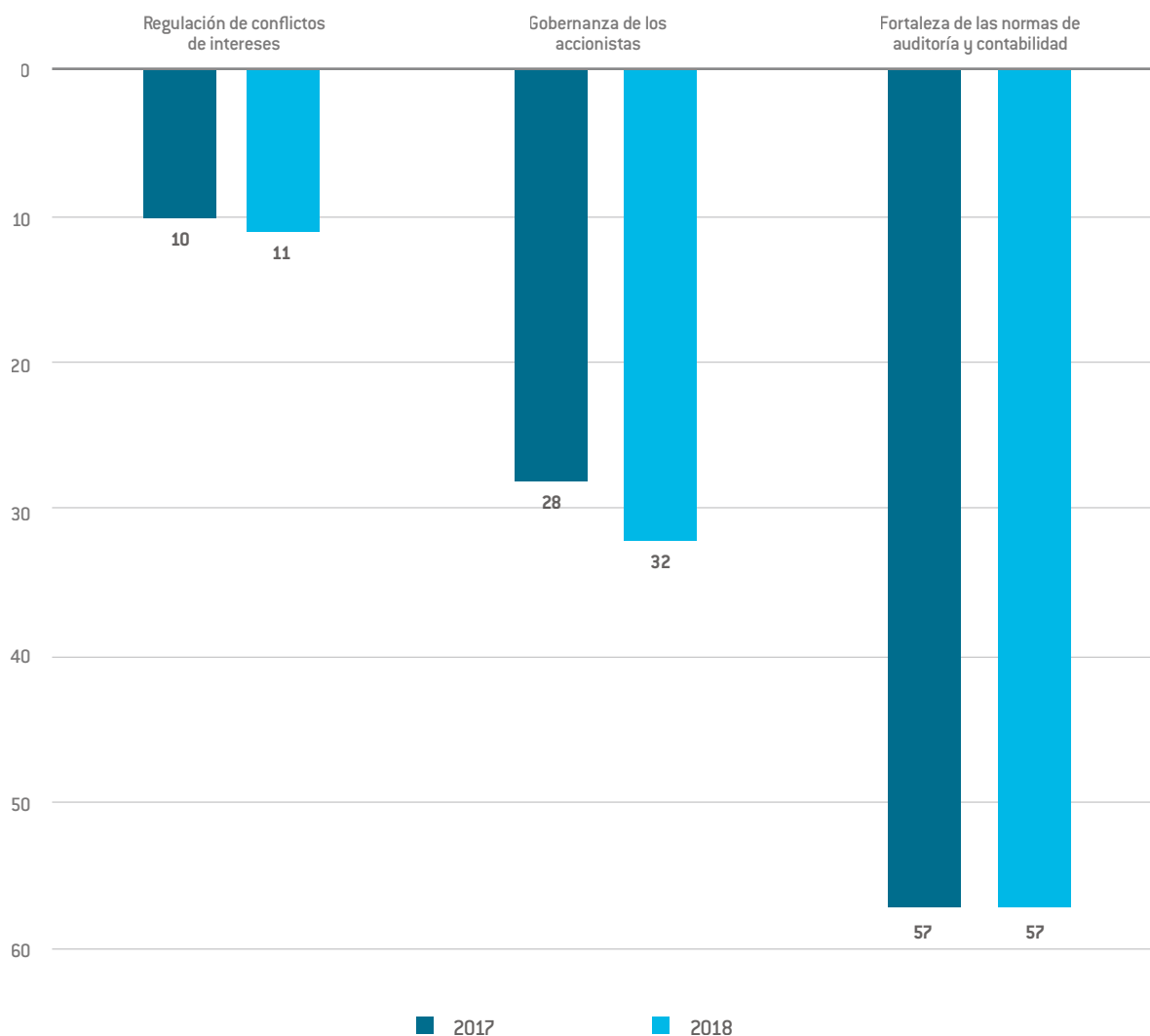
CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

GOBIERNO CORPORATIVO

El subpilar de gobierno corporativo del pilar de Instituciones del WEF está conformado por tres variables: *Regulación de conflictos de intereses*, *Gobernanza de los accionistas* y *Fortaleza de las normas de auditoría y contabilidad*, donde los dos primeros indicadores corresponden a índices del Banco Mundial. En el caso de *regulación de conflictos de intereses* este índice refleja la efectividad de la empresa a la hora de aislar intereses, por ejemplo, evalúa si se ejecutan auditorías externas para realizar transacciones monetarias.

Por otro lado, *Gobernanza de los accionistas* considera las garantías que protegen a los accionistas de actos indebidos de la junta directiva, entre otros aspectos. Finalmente, el indicador *Fortaleza de las normas de auditoría y contabilidad* es una variable de percepción del WEF. Ahora bien, la Gráfica 7 muestra que el país obtiene excelentes resultados en los dos primeros indicadores, obteniendo los puestos 11 y 32 entre 140 países, respectivamente. Así mismo, en la variable de percepción Colombia registra el puesto 57. A pesar de los excelentes resultados, al comparar con el año anterior, el país parece estar cediendo terreno.

Gráfica 7. Ranking en el subpilar de gobierno corporativo (Posición entre 140 países). Colombia 2017 y 2018.



Fuente: WEF (2018).

CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

RECOMENDACIONES

Acción privada. Fortalecer las políticas anticorrupción en las empresas.

Según la Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno, en 2016 el 92 % de los encuestados afirma que no lleva un registro contable exacto de las contribuciones políticas y un 77 % no lo tiene para regalos y gastos de representación. Además, es aún más sorprendente que el 90 % de las empresas no evalúa la existencia de posibles conflictos de interés en lo que respecta a contribuciones políticas. Por esto, y siguiendo algunas propuestas de Miller y Cavallier (2016), el CPC recomienda la adopción de sistemas de integridad corporativa y políticas anticorrupción en las compañías que cumplan con algunos estándares básicos:

- Las políticas anticorrupción deben ser dinámicas ante los cambios en el ambiente de negocios y a nuevos riesgos de corrupción. Estas deben ser actualizadas periódicamente.
- Las compañías deben manifestar un alto compromiso con estos programas. Una forma de demostrarlo es invitar a los altos ejecutivos a participar en charlas y capacitaciones.
- Deben ser aplicados de manera consistente, sin que la autonomía o el libre albedrío de los oficiales de cumplimiento pueda afectar su ejecución.
- Un programa de cumplimiento anticorrupción debe ser específico para la compañía y sus necesidades, riesgos y desafíos.
- Los procedimientos y lineamientos deben ser aprobados por la junta directiva, aplicados a directores, gerentes y empleados y traducidos en los idiomas relevantes para la institución.
- Se deben incluir directrices sobre la entrega de regalos, gastos de representación, viajes, donaciones en campañas políticas, conflictos de interés, pagos de facilitación y *lobby*.

- Es fundamental que las empresas fortalezcan la figura de “canal de denuncia”, evitando represalias y manteniendo en absoluto secreto la identidad de los denunciantes. Según la Universidad Externado y Transparencia por Colombia, el 54 % de las empresas asegura que no cuenta con un canal de denuncia confidencial.

De igual forma, es fundamental que estas buenas prácticas sean implementadas durante toda la cadena de valor de un producto. Ya que las pequeñas y medianas empresas no cuentan con la estructura organizacional necesaria para desarrollar estos procesos, se recomienda que las grandes empresas promuevan estos mecanismos en los tratos y negocios que sostienen con sus proveedores.

Acción regulatoria. Implementar un régimen de protección de delatores sin beneficios económicos por denunciar.

Según la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional de noviembre de 2016, el 17 % de los servidores públicos en el orden nacional y el 19 % en los departamentos no denunciaría un caso de corrupción porque temen ser objeto de represalias laborales, mientras que un 8 % en el orden nacional y el 10 % en los departamentos temen ser víctimas de represalias contra su integridad o vida. A nivel internacional se ha avanzado en mejorar los canales de denuncia de actos corruptos mediante la creación de normas que protejan a los denunciantes tanto públicos como privados. Por ejemplo, en 2011 se suscribió un compromiso entre los países del G20 de expedir e implementar normas relacionadas con la protección de denunciantes de actos de corrupción. De igual manera, la mayoría de los países miembros de la OCDE incluyeron en su ordenamiento jurídico interno disposiciones efectivas relacionadas con este tema (OCDE, 2016).

En Colombia, el proyecto de Ley 108 de 2017 de la Cámara de Representantes, “Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciantes”, tiene como objeto generar un conjunto de medidas de protección y reparación para aquellas personas que, al denunciar conductas de corrupción, sufran de amenazas y/o acoso laboral que impliquen daños y perjuicios a su integridad o patrimonio. Estas

disposiciones incluyen medidas de protección física, definidas en la normatividad vigente por el Ministerio del Interior, así como medidas de protección laboral como el teletrabajo y la garantía de no degradación o disminución de cargo [Congreso de la República, 2017].

Sin embargo, se recomienda que se elimine la creación de incentivos económicos a la denuncia, contemplados en el capítulo IV del articulado³, en la medida en que esto contradice los objetivos de la cultura de legalidad promovidos por el Consejo Superior de Política Criminal. Según este órgano, establecer recompensas económicas a cambio de un deber ciudadano debilita la construcción honesta y sostenida de la ciudadanía, así como atenta contra los valores democráticos, ya que la denuncia deja de ser vista como una conducta que busca el bien común y la protección de lo público [Consejo Superior de Política Criminal, 2017].

Acción regulatoria. Contar con un régimen jurídico con beneficios delimitados en casos de delación a los corruptos.

La Ley 906 de 2004 establece que el principio de oportunidad es la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación suspender, interrumpir o renunciar a una investigación en hasta 17 causales, entre las que se cuentan delitos relacionados con corrupción. Dicha ley es la entrada para que los involucrados en actos corruptos obten-

gan beneficios por delación, teniendo en cuenta la calidad de la información y el orden cronológico en que la realicen. La Operación Lava Jato en Brasil se basó en la delación premiada para destapar la red internacional de sobornos Odebrecht y así convertirse en uno de los ejercicios más grandes y exitosos en la lucha contra la corrupción. Este tipo de herramientas permitiría acelerar los procesos en Colombia; por lo tanto, el CPC recomienda utilizar este tipo de estrategias, pero con un estudio juicioso de los procesos y beneficios delimitados a los delatores.

En ese sentido, el CPC sugiere que las delaciones sean examinadas con sumo cuidado para evitar la aparición de falsos positivos, por lo que se requieren controles y verificaciones rigurosas en estos procesos, con protocolos definidos y reserva mediática. Así mismo, este régimen debería incluir límites a los beneficios; por ejemplo, los responsables que accedan a esta jurisdicción en ningún momento deberían acceder al privilegio de casa por cárcel. Por lo tanto, es importante crear un marco jurídico concreto y aplicable a los casos de delación en situaciones de corrupción en Colombia, que contemple beneficios delimitados en estas circunstancias. Un ejemplo es el Decreto 1523 del 16 de julio de 2016, “Por medio del cual se reglamentó la norma sobre protección de la competencia”, el cual establece que el favorecimiento debe hacerse a quienes desean colaborar o brindar información antes de que cualquier otro participe lo haga.

CULTURA Y CORRUPCIÓN

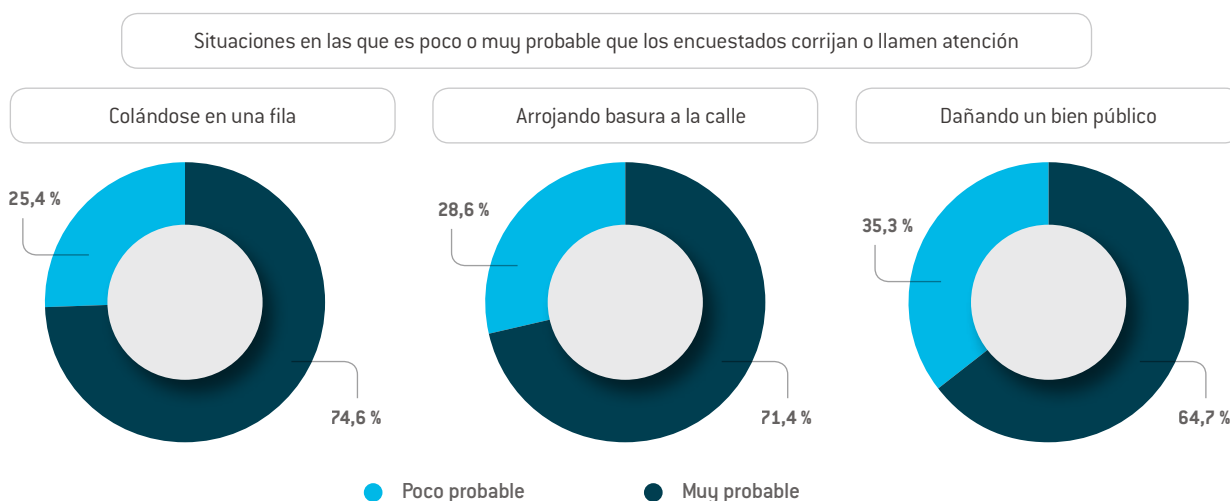
DIAGNÓSTICO

CULTURA

Los modelos tradicionales de análisis de incentivos establecen que los individuos cometen actos corruptos con el objetivo de maximizar su beneficio personal, y son las reglas formales las únicas que afectan sus decisiones (Cressey, 1950). Sin embargo, estos dejan por fuera que las reglas informales, tales como la sanción social y la vergüenza, también juegan un rol importante en el ejercicio de la corrupción. Por ejemplo, las personas son más propensas a caer

en acciones corruptas cuando estas son recurrentes en su entorno (Alatas *et al.*, 2009). En efecto, diversas investigaciones demuestran que el nivel de corrupción individual está correlacionado con los resultados de corrupción del país (Fisman & Svensson, 2007; Barr & Serra, 2010). En Colombia, los datos de la Encuesta de Cultura Política del DANE apuntarían a que la corrupción no solo se presenta en el sector público y privado, sino que también se encuentra en muchas acciones de la sociedad civil. Por ejemplo, advierte que el 9 % de los encuestados considera que es poco o nada grave pagar dádivas para agilizar trámites y un 13 % considera normal fingir enfermedad para no ir a trabajar o estudiar (Gráfica 8).

Gráfica 8. Hábitos de los colombianos relacionados con corrupción, 2017.



Acciones consideradas poco graves o nada graves	
	4 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave llevarse <i>sin pagar mercancía del supermercado</i>
	9 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>aceptar o pagar dádivas o regalos para agilizar trámites</i>
	10 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>no pedir factura para evitar el pago de impuestos</i>
	13 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>fingir enfermedad para no ir a trabajar o estudiar</i>
	23 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>usar influencias de políticos para conseguir un trabajo</i>
	33 % de los encuestados considera que es poco grave o nada grave <i>comprar películas, música, juegos o software piratas</i>

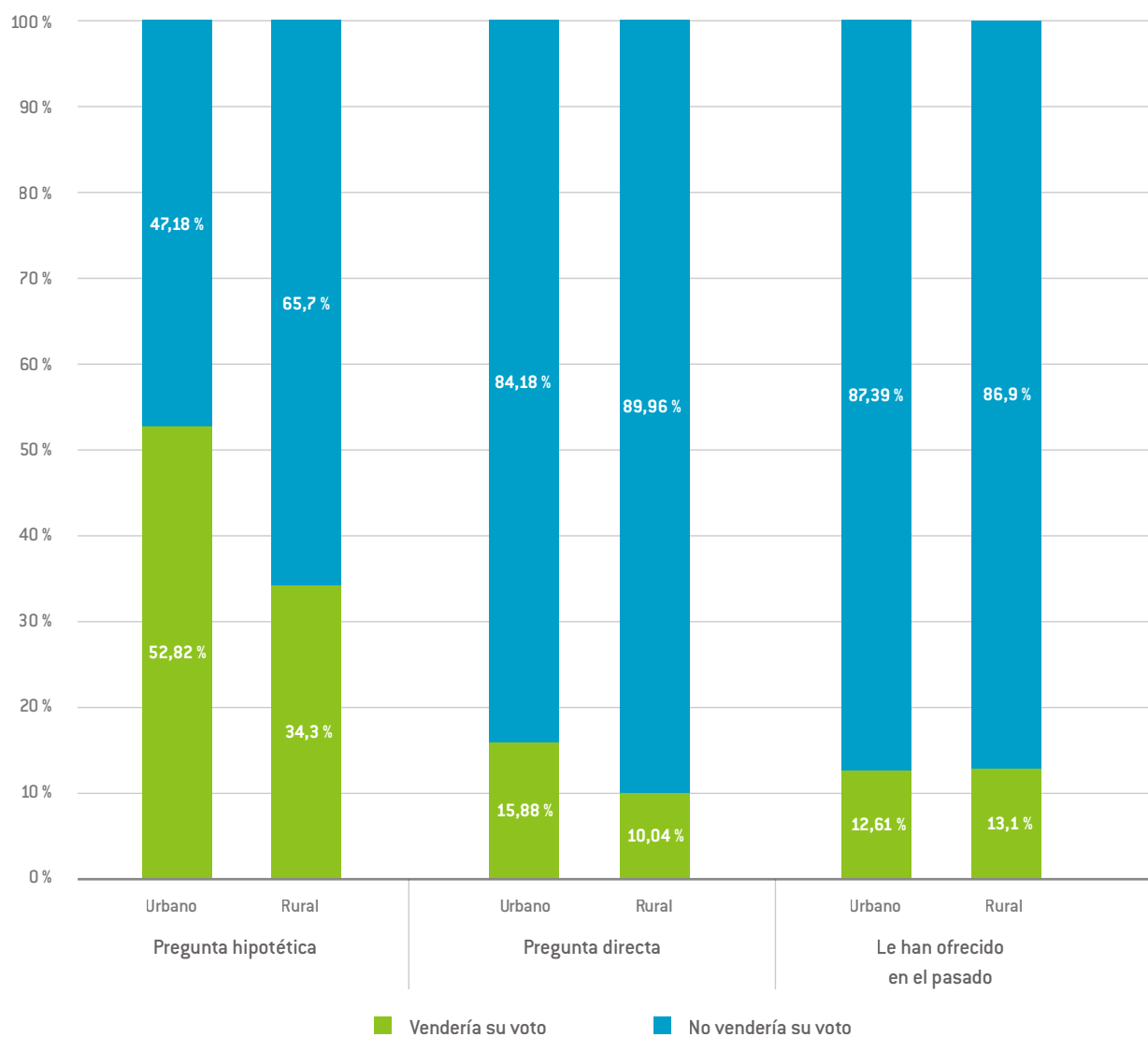
Fuente: Encuesta de Cultura Política (2017).

CLIENTELISMO

El clientelismo es definido como una transacción entre políticos y ciudadanos donde favores y dádivas son ofrecidos a cambio de apoyo político en las elecciones [Cain, Ferejohn & Fiorina, 1987]. A partir de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) se pueden obtener diferentes aproximaciones de las dimensiones de este fenómeno en Colombia, en las que existen preguntas directas, hipotéticas y en relación con si la persona ha ex-

perimentado esta situación en el pasado para evitar que los individuos entreguen respuestas sesgadas. En la Gráfica 9 se aprecia que, para el año 2016, la presencia de clientelismo en casos hipotéticos (53 % en zonas urbanas y 34 % en rurales) se aleja considerablemente de cuando la pregunta es realizada de forma directa (16 % urbano y 10 % rural) o cuando son cuestionados acerca de ofrecimientos previos (13 % en ambas áreas). Lo anterior, además, evidencia que existe una inclinación a negar de manera abierta la participación en actividades clientelistas, motivada por la sanción social.

Gráfica 9. Aproximaciones de clientelismo: pregunta directa, hipotética y en el pasado, 2016.



Fuente: Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) (2017).

RECOMENDACIONES

Acción privada. Implementar y aplicar códigos de conducta en las escuelas.

Según Prabowo (2014), existe evidencia de que el mayor impacto para disminuir los incentivos a actuar de forma corrupta proviene de lecciones de moral y ética en las escuelas, superando incluso a lo que se consigue mediante la creación de agencias anticorrupción e incrementando las sanciones y penas a corruptos.

Por consiguiente, sobre las instituciones educativas recae una responsabilidad importante en la lucha contra la corrupción, y una aproximación efectiva para atacar las conductas corruptas desde el sistema educativo debe incluir el uso de códigos de conducta o manuales de convivencia. Por ejemplo, ciertos estudios encuentran que la existencia de códigos de conducta o manuales de convivencia en las escuelas y empresas se asocia con mayores niveles de comportamiento ético (Ferrel & Skinner, 1988; Sirgy, Siegel & Johar, 2005). De igual forma, según Transparencia Internacional (2013), cuando los maestros y profesores entienden y aplican estos códigos, estos suelen resolver problemas de manera más justa ya que se ciñen a criterios imparciales, transmitiéndoles valores de ética y justicia a sus estudiantes.

Por lo tanto, el CPC recomienda adoptar códigos de fácil aplicación, que además contengan ejemplos y aplicaciones a la vida diaria, especialmente a la hora de disolver conflictos en el contexto escolar. Por ejemplo, las elecciones de personeros y consejeros municipales son espacios de formación temprana para promover valores como la democracia y la participación ciudadana, en los cuales es primordial la aplicación de códigos de conducta con normas que regulen este ejercicio.

Coordinación público-privada. Entrenar a docentes en derechos humanos y de los niños.

El programa “Educando profesores, respetando derechos” de la Universidad Metropolitana de Londres y la Universidad de Winchester entrena a todos sus profesores en la importancia de promover la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Cuando los futuros profesores

entienden que, además de ser maestros, son ciudadanos velando por los derechos de poblaciones vulnerables como son los niños, estos logran transmitir eficazmente valores como la responsabilidad, la integridad y el respeto. De hecho, una evaluación de los resultados de este programa infiere que los maestros que adoptan este énfasis les enseñan a sus estudiantes vínculos como la responsabilidad ciudadana y derechos (Howe & Covell, 2005).

Además, este tipo de enseñanza también ha ayudado a profesores a realizar control ciudadano en casos de corrupción en las escuelas. Por ejemplo, en la India un programa de subsidios enviaba dinero a colegios con mayores tasas de deserción escolar y algunos profesores corruptos promovían la inasistencia de los estudiantes para recibir este beneficio. Sin embargo, maestros que hicieron parte del programa “Educando profesores, respetando derechos” trajeron de vuelta a 13 niños y niñas y denunciaron estos actos en la comunidad (Bajaj, 2012). Lo anterior podría funcionar en Colombia, especialmente en casos como el PAE.

Coordinación público-privada. Incluir lecciones anticorrupción en los currículos de las escuelas.

Los primeros años son determinantes para formar la cultura, el comportamiento y las decisiones que se toman en la vida adulta (Feldman, 2011; Durrant, 2011). Por eso, la labor de las instituciones encargadas de la formación y enseñanza en los años tempranos es fundamental, en la medida en que representan el primer encuentro formal de los niños y adolescentes con la democracia y las instituciones públicas. Por ende, países como Chile han adoptado una política anticorrupción dirigida a fortalecer los valores ciudadanos desde la niñez. En 2012, este país incluyó por primera vez contenido anticorrupción en la enseñanza de niños de 8 a 12 años (Transparency International, 2013). En unión con Transparencia Internacional, el Gobierno chileno produjo material audiovisual con contenido ético basado en investigaciones relacionadas con los gustos y pasatiempos de los niños. Las lecciones son suministradas mediante juegos, vídeos e historietas y transmiten valores como la honestidad, el bien común y la transparencia y son instruidas en más de 1.500 colegios.

El CPC recomienda que se genere una política educativa con contenido anticorrupción en los currículos escola-

res, con el propósito de fortalecer la integridad, los valores democráticos y la transparencia desde edades tempranas. Esta estrategia debe ser realizada en unión con entidades como Transparencia por Colombia, que brinden el sustento técnico para adaptar el contenido de las lecciones al caso colombiano y a las diferentes necesidades de los territorios.

Acción pública. Promover la veeduría ciudadana a los recursos públicos mediante concursos.

En 2018, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia realizó dos eventos que buscaban incentivar el ejercicio de monitoreo y seguimiento ciudadano a los recursos públicos. Por un lado, *Rally Colombia* fue un concurso que premiaba a los ciudadanos por reportar el avance y ejecución de obras de infraestructura deportiva, infraestructura para la paz y vías terciarias para la paz. Los ganadores de esta iniciativa visitaron 53 obras públicas en Colombia y realizaron más de 100 entrevistas y notas periodísticas. Por su parte, *Hackathon AlimenData* les pedía a sus participantes generar prototipos digitales para que la sociedad se acercara al cuidado de los recursos del PAE. Los ganadores plantearon la creación de un servicio de correo electrónico semanal, basado en *Blockchain*, con el que los padres de familia se enteraban del menú que recibirían sus hijos.

Ambos eventos promueven la veeduría ciudadana, así como soluciones innovadoras para hacerles seguimiento a los recursos. Además, el hecho de transmitir valores específicos a otros ciudadanos para que conozcan la iniciativa, como los padres de familia en el caso del PAE, también aumentará el interés de toda la sociedad sobre el manejo en que se ejecutan los recursos. Por lo tanto, el CPC destaca estas iniciativas y recomienda que se siga extendiendo su uso a todo el territorio nacional. En consecuencia, este debe ser un modelo para que alcaldías y gobernaciones generen espacios de concertación con la ciudadanía.

Coordinación público-privada. Usar las ciencias del comportamiento para disminuir las acciones corruptas.

Las ciencias del comportamiento exploran los factores que explican la toma de decisiones, tales como el subconsciente, las emociones y el entorno. Cuando los agentes evalúan los beneficios de ser corruptos sobre los costos de ser detectados, están tomando decisiones racionales y, por lo tanto, las ciencias del comportamiento podrían ayudar a cambiar la decisión del individuo modificando este análisis costo-beneficio. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promueve una serie de prácticas a nivel internacional que, usando las ciencias del comportamiento, han ayudado a disminuir algunos comportamientos corruptos entre la ciudadanía.

Por ejemplo, en una municipalidad en Argentina se realizó una lotería de 400 aceras individuales entre los contribuyentes que pagaban de manera oportuna sus impuestos. Realizar este sorteo aumentó por un lado la probabilidad de cumplimiento futuro de los que participaron en la lotería y, por otro lado, generó una externalidad positiva, reduciendo la evasión entre los vecinos de quienes recibieron la acera [Carrillo, Castro & Scartascini, 2017].

En Colombia se llevó a cabo un experimento en el que las visitas de agentes tributarios tuvieron más éxito que un correo electrónico en lograr que los deudores tributarios pagaran sus deudas [Ortega y Scartascini, 2015]. De igual forma, el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional y el Behavioural Insight Team realizaron a finales de 2017 una intervención para fomentar un mayor involucramiento de padres de familia en el PAE haciendo uso de canales de comunicación como los mensajes de texto. El CPC recomienda expandir la utilización de este tipo de acciones innovadoras para cambiar el análisis costo-beneficio que se realiza cuando se llevan a cabo acciones corruptas.



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Poner en marcha la ventanilla única de denuncias y extender su uso a los recursos del posconflicto	Corto		Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	Acción pública
Establecer una estrategia de rendición de cuentas, seguimiento y transparencia a los recursos del posconflicto	Corto		Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y Alta Consejería para el Posconflicto	Acción pública
Extender el uso de pliegos-tipo a procesos de contratación diferentes a obras públicas y privilegiar la competencia en todas las modalidades de contratación	Mediano		Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente	Acción regulatoria
Acelerar la implementación total y obligatoria del SECOP II	Mediano		Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente	Acción regulatoria
Fortalecer el proceso de asignación y discusión del presupuesto de inversión regionalizado	Mediano		Congreso de la República y Minhacienda	Acción regulatoria
Fortalecer el sistema de financiación de las campañas electorales	Largo		Congreso de la República, Consejo Nacional Electoral y sector privado	Coordinación público-privada
Fortalecer las políticas anticorrupción en las empresas	Mediano		Sector privado	Acción pública

Plazo



Avance



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Implementar un régimen de protección de delatores sin beneficios pecuniarios por denunciar	Largo		Consejo Superior de Política Criminal	Acción regulatoria
Contar con un régimen jurídico con beneficios delimitados en casos de delación a los corruptos	Largo		Consejo Superior de Política Criminal	Acción regulatoria
Implementar y aplicar códigos de conducta en las escuelas	Mediano		Mineducación y sector privado	Coordinación público-privada
Entrenar a docentes en derechos humanos y de los niños	Mediano		Mineducación y sector privado	Coordinación público-privada
Incluir lecciones anticorrupción en los currículos de las escuelas	Mediano		Mineducación, sector privado	Coordinación público-privada
Promover la veeduría ciudadana a los recursos públicos mediante concursos	Corto		Secretaría de Transparencia y gobiernos locales	Acción pública
Usar las ciencias del comportamiento para disminuir las acciones corruptas	Mediano		Gobierno nacional y sector privado	Coordinación público-privada



CORUPCIÓN

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Plazo + - Avance x y ✓



NOTAS

- 1 Sin embargo, el SECOP II apenas registró el 13 % del monto total de la contratación pública en Colombia.
- 2 Para este análisis se incluyeron 45.410 procesos competitivos del SECOP I, así como 2.943 en el SECOP II en las modalidades de: licitación pública, concurso de méritos abierto, selección abreviada de menor cuantía, y subasta. Los resultados fueron obtenidos mediante un proceso de minería de datos que contó el número de proponentes habilitados a través de la variable "calificación definitiva".
- 3 Este apartado fue incluido en la Cámara de Representantes cuando se unificaron los proyectos de ley 108 y 109 de 2017, pero vale la pena aclarar que el articulado original presentado por el Gobierno nacional no lo incluía.



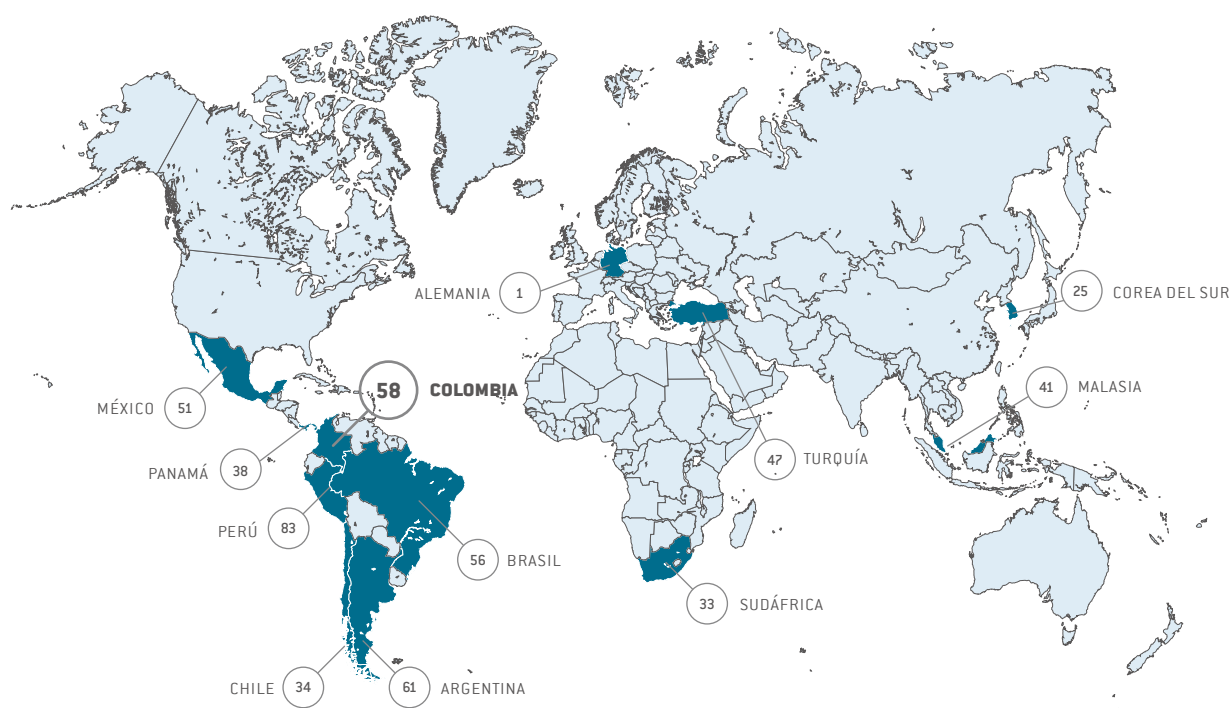
BIBLIOGRAFÍA

- 1 Alatas, V.; Cameron, L.; Chaudhuri, A.; Erkal, N. & Gangadharan, L. (2009). Gender, culture, and corruption: Insights from an experimental analysis. *Southern Economic Journal*: 663-680.
- 2 Bajaj, N. (2012). *Removal of electrocardiographic corruption from electromyographic signals using a localized wavelet based approach*. University of Louisville.
- 3 Barr, A. & Serra, D. (2010). Corruption and culture: An experimental analysis. *Journal of Public Economics*, 94(11-12): 862-869.
- 4 Becker, G. S. (1993). Nobel lecture: The economic way of looking at behavior. *Journal of political economy*, 101(3): 385-409.
- 5 Berlot, J.; Jaeger, P. & Grimes, J. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*: 264-271.
- 6 Bernal, R.; González, J. I.; Henao, J. C.; Junguito, R.; Meléndez, M.; Montenegro, A.; Ramírez, J. C.; Uribe, J. D. & Villar, L. (2018). *Informe final: Comisión del gasto y la inversión pública*. Bogotá D. C.: Fedesarrollo.
- 7 Burguet, R. & Che, Y. K. (2004). Competitive Procurement with Corruption. *RAND Journal of Economics*.
- 8 Cain, B.; Ferejohn, J. & Fiorina, M. (1987). *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Harvard University Press. Pp. 336-339.
- 9 Carrillo, P.; Castro, E. & Scartascini, C. (2017). *Do Rewards Work?: Evidence from the Randomization of Public Works*. Inter-American Development Bank.
- 10 Cressey, D. R. (1950). The criminal violation of financial trust. *American Sociological Review*, 15(6): 738-743.
- 11 Colombia Compra Eficiente. (2017). *SECOP I*.
- 12 Colombia Compra Eficiente. (2017). *SECOP II*.
- 13 Congreso de la República. (2017). *Gaceta del Congreso 721 de 2017*. Bogotá.
- 14 Consejo Superior de Política Criminal. (2017). *Estudio de los proyectos 108 y 109 de 2017*. Bogotá D. C.: Cámara de Representantes del Congreso de la República.
- 15 DANE (2017). *Encuesta de cultura política 2017*.
- 16 DNP. (2016, octubre 13). *DNP alerta por nuevos 'colados' en el Sisbén que ganan más de \$3,8 millones al mes*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-alerta-por-nuevos-%E2%80%98colados%E2%80%99-en-el-Sisb%C3%A9n.aspx>.
- 17 Durrant, J. E. (2011). *Positive Discipline in Every Day Parenting. Save the Children Sweden and Global Initiative to End all Corporal Punishment of Children*. 3.ª ed.
- 18 Ernst & Young. (2018). *Global Fraud Survey 2018*.
- 19 Feldman, R. S. (2011). *Child Development*. 6.ª ed. Pearson Education, Inc.
- 20 Ferrell, O. C. & Skinner, S. J. (1988). Ethical behavior and bureaucratic structure in marketing research organizations. *Journal of Marketing Research*: 103-109.
- 21 Friedrich, C. J. (1989). *Corruption concepts in historical perspectives, political corruption: A handbook*. New Jersey: New Brunswick.
- 22 Fisman, R. & Svensson, J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*: 63-75.
- 23 Hellman, J.; Jones, G. & Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies*.
- 24 Howe, R. B. & Covell, K. (2005). *Empowering children: Children's rights education as a pathway to citizenship*. University of Toronto Press.
- 25 Instituto Nacional Electoral de México (2016). *Rendición de cuentas y resultados de fiscalización*. Recuperado de <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/ingresos-y-gastos-de-procesos-electorales>.

- 26 Laffont, J. J. & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. The MIT Press.
- 27 Miller & Cavallier. (2016). *Latin American Corruption Survey 2016*.
- 28 OCDE (2016). *Leniency programs in Latin America and the Caribbean: Recent experiences and lessons learned*.
- 29 Ortega, D. & Scartascini, C. (2015). *No culpar al mensajero: un experimento de campo sobre los métodos de entrega para aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias*. Documento de trabajo No. 627. Inter-American Development Bank.
- 30 Prabowo, H. Y. (2014). To be corrupt or not to be corrupt: Understanding the behavioral side of corruption in Indonesia. *Journal of Money Laundering Control*, 17(3): 306-326.
- 31 Procuraduría General de la Nación (2017). Índice de Gobierno Abierto.
- 32 Seligson, M. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development*: 381-404.
- 33 Sirgy, M. J.; Siegel, P. H. & Johar, J. S. (2005). Toward a code of ethics for accounting educators. *Journal of Business Ethics*, 61(3): 215-234.
- 34 Transparencia por Colombia. (2014). *Análisis de la financiación de las campañas legislativas en Colombia, Bogotá*.
- 35 Transparencia por Colombia y Universidad Externado. (2018). *Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas*.
- 36 Transparency International. (2006). *Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement*.
- 37 Transparency International. (2013). *Global Corruption Report: Education - Transparency International*. Berlín: Transparency International.
- 38 Transparency International. (2018). *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*. Berlín : Transparency International.
- 39 WEF (2018). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*.



LOGÍSTICA: INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO



Índice de Desempeño Logístico. Puesto entre 160 países (1 indica el país con el mejor desempeño logístico).

Fuente: BID (2018).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA LOGÍSTICA

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Desempeño logístico	Índice de Desempeño Logístico (entre 1 y 5) ¹	2,94	5 de 18	Chile (3,32)	Banco Mundial
Infraestructura	Índice de conectividad de carreteras (entre 0 y 100) ²	47,93	13 de 18	México (93,49)	WEF
	Calidad de las carreteras (entre 1 y 7) ²	3,27	12 de 18	Chile (5,22)	WEF
	Densidad de la red ferroviaria (km férreos por km cuadrado)	1,46	8 de 10	Uruguay (16,98)	WEF
	Eficiencia del servicio de trenes (entre 1 y 7) ²	1,75	12 de 18	Panamá (4,40)	WEF
	Índice de conectividad de transporte marítimo (entre 0 a 157,1) ²	43,69	2 de 16	Panamá (51,95)	WEF
	Conectividad aeroportuaria ³	144.423	3 de 18	México (497.154)	WEF
	Calidad del transporte aéreo (entre 1 y 7) ²	5,81	2 de 7	Chile (7,85)	IMD
Transporte de carga	Edad promedio parque automotor ⁴	21	14 de 15	Chile (10)	BID
Facilitación del comercio	Costo para exportar: cumplimiento fronterizo (USD) ⁵	545	12 de 18	Bolivia (65)	Doing Business
	Costo para importar: cumplimiento fronterizo (USD) ⁵	545	13 de 18	El Salvador (128)	Doing Business
	Tiempo para exportar: cumplimiento fronterizo (horas) ⁵	112	15 de 18	República Dominicana (16)	Doing Business
	Tiempo para importar: cumplimiento fronterizo (horas) ⁵	112	16 de 18	Uruguay (6)	Doing Business
	Costo para exportar: cumplimiento documental (USD) ⁶	90	12 de 18	República Dominicana (15)	Doing Business
	Costo para importar: cumplimiento documental (USD) ⁶	50	3 de 18	Bolivia (30)	Doing Business
	Tiempo para exportar: cumplimiento documental (horas) ⁶	60	16 de 18	Panamá (6)	Doing Business
	Tiempo para importar: cumplimiento documental (horas) ⁶	64	11 de 18	Panamá (6)	Doing Business

Nota: 1/ El mayor valor indica una mejor posición. 2/ El mayor valor indica una mejor posición. 3/ Para cada aeropuerto, el número de asientos disponibles a cada destino es ponderado por el tamaño del aeropuerto de destino (en términos de volumen de pasajeros). Los totales ponderados son entonces sumados para todos los destinos y luego para todos los aeropuertos en el país. 4/ Datos correspondientes al año 2012. 5/ Los costos y tiempos relacionados con el cumplimiento fronterizo hacen referencia al cumplimiento de la regulación aduanera, la regulación relativa a las otras inspecciones y los costos y tiempos en puerto o frontera. 6/ Los tiempos y costos asociados con el cumplimiento documental hacen referencia al tiempo y costo de cumplir con la documentación exigida por todas las agencias de gobierno de la economía de origen, la de destino y cualquier economía de tránsito.



En la última medición del Índice de Desempeño Logístico, el país avanzó 36 posiciones pasando del puesto 94 al 58 entre 2016 y 2018. Adicionalmente, es quinto en América Latina, siete puestos por encima frente a 2016. A pesar de este avance, aún persisten retos para mejorar y aprovechar las oportunidades de crecimiento de cara a la internacionalización de la economía.

Los resultados en el Índice de Desempeño Logístico evidencian en parte el impulso dado a la infraestructura en los últimos ocho años. Por ejemplo, el avance institucional fue significativo con la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) y el establecimiento de la Comisión Intersectorial de Infraestructura. Así mismo, fueron expedidas diferentes normas para facilitar la implementación de proyectos de infraestructura como la Ley 1508 de 2012, que estableció un régimen jurídico para las asociaciones público-privadas (APP), y la Ley 1682 de 2013, que hizo aclaraciones sobre expropiación de predios y temas ambientales, entre otros. También se aprobó la Ley 1882 de 2018 para fortalecer la transparencia y competencia en los proyectos de infraestructura.

Lo anterior facilitó la estructuración y puesta en marcha del programa 4G y, como resultado de este y vigencias futuras comprometidas en proyectos anteriores, la inversión ha superado el 2 % del PIB desde 2010¹. Es importante también destacar que a la fecha 13 de los 30 proyectos 4G cuentan con cierres financieros definitivos².

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, Colombia obtuvo una calificación de 47,8 sobre 100 en el índice de conectividad de carreteras calculado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), ocupando el lugar 97 entre 140 países y el 13 entre 18 países en América Latina.

La baja productividad del sector de transporte tampoco ha permitido un mayor avance del país en materia logística.

Por ejemplo, en 2016 se necesitaron más de siete trabajadores para producir lo de un trabajador en este mismo sector en Estados Unidos. En particular en el caso del transporte de carga por carretera, esta baja productividad es consecuencia de la poca planeación de la política pública, la cual se ha basado en regulaciones expedidas como resultado de seis paros de transporte en ocho años. Un caso de ello es la continua intervención pública en el precio de los fletes: luego de la eliminación de la tabla de fletes, inició un esquema de libertad vigilada en el cual las relaciones económicas entre los actores de la cadena eran pactadas teniendo en cuenta las condiciones del mercado. Sin embargo, posteriormente, se han expedido un sinnúmero de normas que generan ambigüedades y hasta intervenciones en los fletes de ciertos corredores. A esto se le suma la poca efectividad en la política de modernización del parque automotor.

Adicionalmente, las ineficiencias en los trámites de comercio exterior y en los puertos, son otra de las limitaciones que han frenado el mayor avance en términos logísticos. Mientras que el tiempo de exportar una mercancía en Colombia es de 112 horas, el promedio en América Latina es de 70. Una situación parecida se presenta en los costos de exportación, los cuales también están por encima del promedio de América Latina. Aunque existe un amplio espacio por mejorar en los procedimientos de comercio exterior, se reconocen los esfuerzos realizados durante los últimos ocho años.

Como se observa, son múltiples las oportunidades que tiene el país para avanzar en competitividad logística, razón por la cual este capítulo analiza la calidad de la infraestructura y el desarrollo del transporte intermodal, la competitividad del sector de transporte de carga por carretera y la facilitación del comercio. Para cada uno de estos aspectos se proponen recomendaciones.

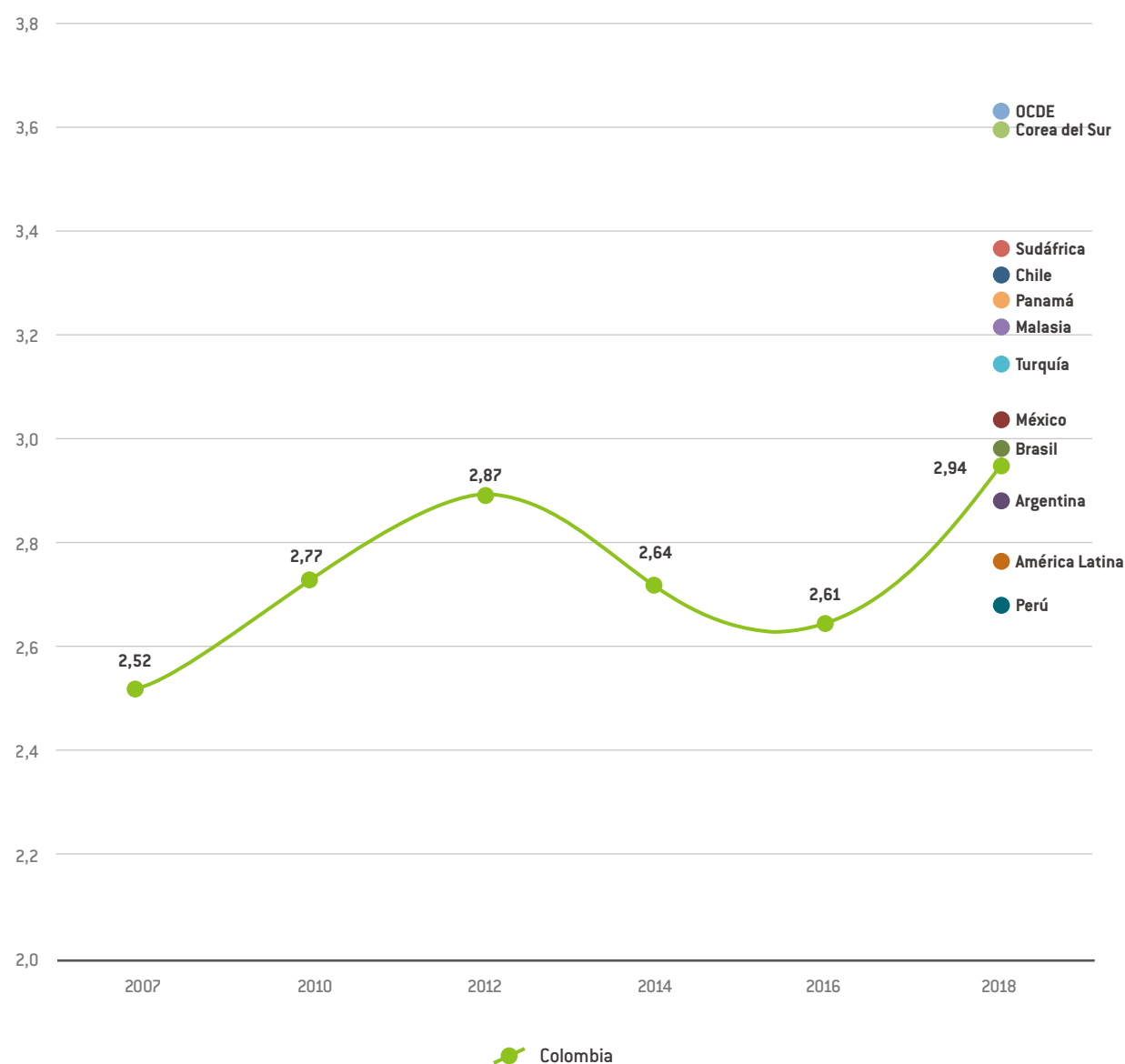


DESEMPEÑO LOGÍSTICO

En los años que lleva la medición del Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, Colombia obtuvo la máxima calificación en 2018, con un puntaje de 2,94 sobre 5. En términos de puestos, el país avanzó de forma significativa el último año: mientras que el 54,7 % de los países estaba en una mejor posición en 2007 y Colombia ocupaba el puesto 82 entre 150, solo el 36,3 % obtuvo un mejor lugar en 2018,

y el país logró el puesto 58 entre 160. Sin embargo, en términos de puntaje aún existe un gran reto si se compara a Colombia frente a países de referencia: aunque supera a Argentina, Perú y el promedio de América Latina, se encuentra por debajo del resto de países y del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Gráfica 1).

Gráfica 1. Índice de Desempeño Logístico. Colombia, 2007-2018, y países de referencia, 2018*.



*Índice entre 1 y 5, donde el mayor valor significa un mejor desempeño logístico. Calculado entre 150 países para 2007, entre 155 países para 2010 y 2012 y entre 160 países para 2014, 2016 y 2018.

Fuente: Banco Mundial (2018).

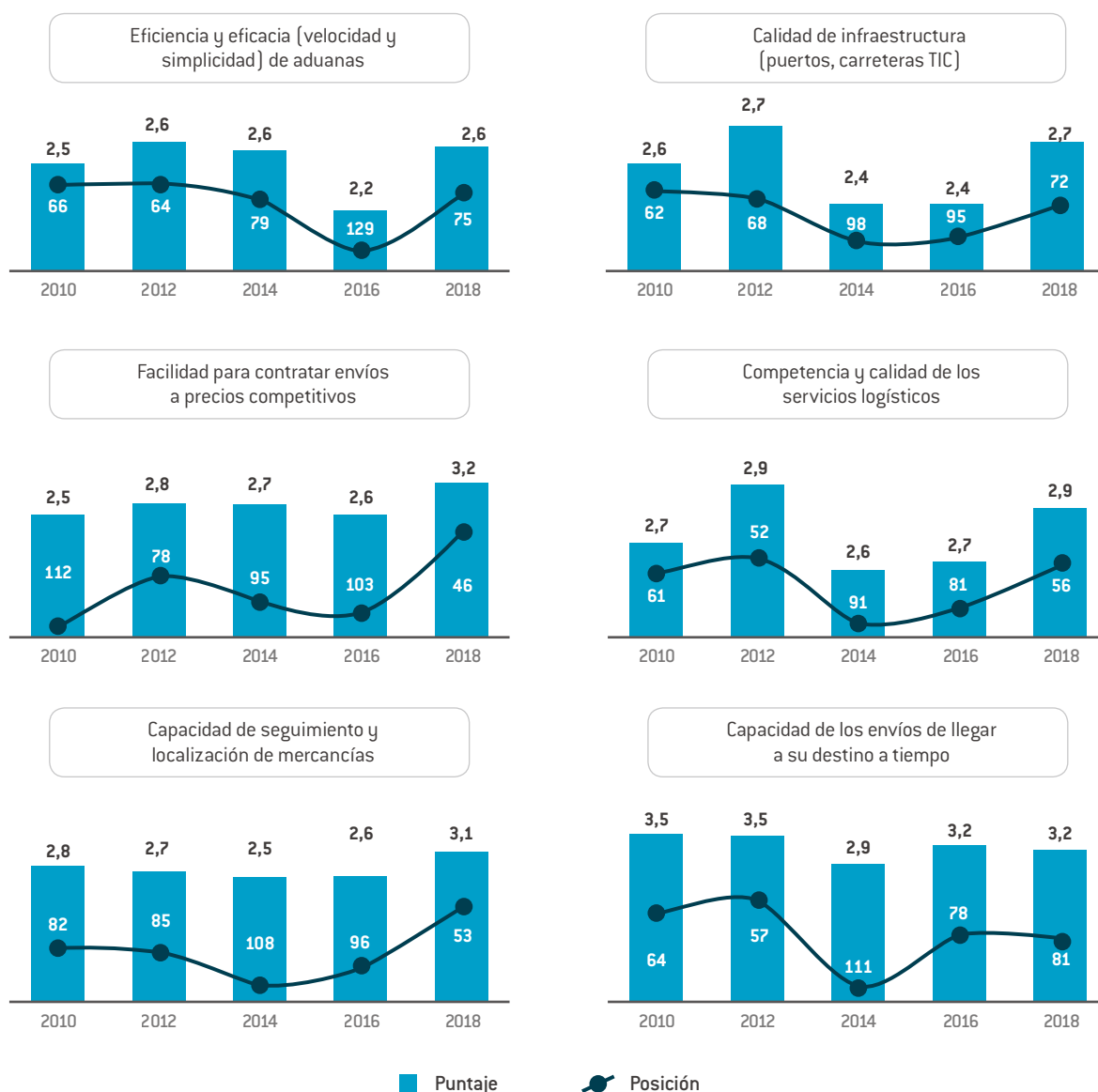
DESEMPEÑO LOGÍSTICO



Durante 2018 Colombia mejoró en todas las variables que componen el Índice de Desempeño Logístico tanto en puntaje como en posición, con excepción de la variable capacidad de los envíos de llegar a su destino a tiempo, en la que ocupa el puesto 81 (tres puestos menos que en 2016) a pesar de alcanzar uno de los puntajes más altos (3,2). Las mayores

dificultades para el país, en las que obtiene los menores puntajes, son: eficiencia y eficacia de las aduanas, calidad de la infraestructura, y competencia y calidad de los servicios logísticos. Cabe destacar que, en la variable facilidad para contratar envíos a precios competitivos, Colombia avanzó significativamente en puntaje y posición (Gráfica 2).

Gráfica 2. Índice de Desempeño Logístico y sus componentes. Evolución Colombia, 2010- 2018*.



*Índice entre 1 y 5, donde el mayor valor significa un mejor desempeño logístico. Calculado entre 150 países para 2007, entre 155 países para 2010 y 2012 y entre 160 países para 2014, 2016 y 2018.

Fuente: Banco Mundial (2018).



INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL TRANSPORTE INTERMODAL

2018-2019

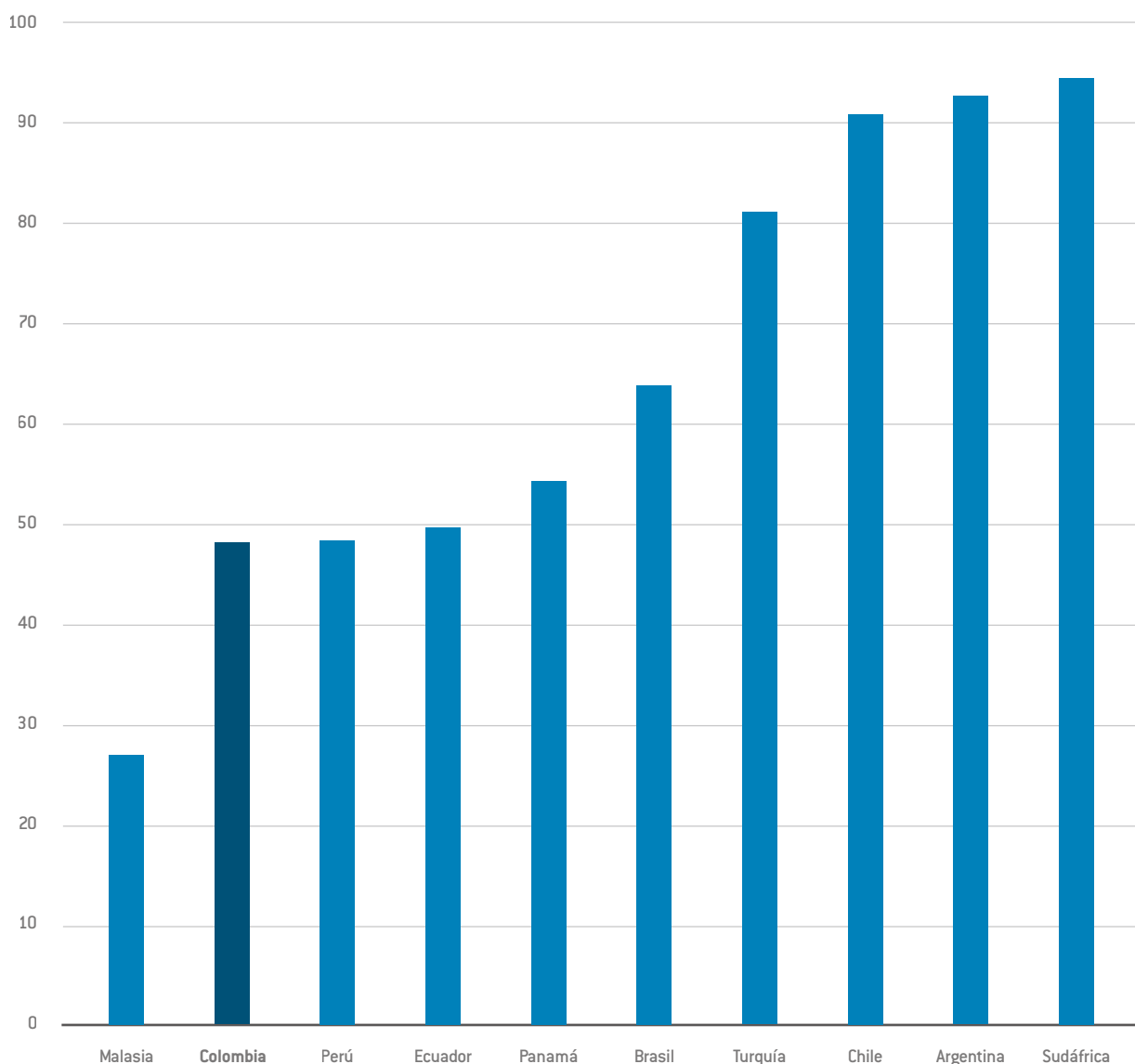
INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

A pesar del incremento en la inversión en infraestructura, el avance del país es leve en calidad de la infraestructura del modo carretero. Según el último Índice Global de Competitividad del WEF, Colombia obtuvo una calificación de 47,8 sobre 100 en el índice de conectividad de carreteras, y frente a países de referencia solo supera a Malasia (Gráfica 3). El bajo comportamiento de este indicador se explica en parte

porque la inversión va rezagada frente a la prestación del servicio. En efecto, las mismas obras crean afectaciones en la calidad del servicio debido a la necesidad de uso de desvíos, cierres parciales y totales, y transporte de maquinaria y equipo. Situación que se prolongará al menos cinco años más a raíz, principalmente, de la ejecución del programa 4G y de otros proyectos de gran envergadura³.

Gráfica 3. Índice de conectividad de carreteras*. Colombia y países de referencia, 2018.



*Valor entre 0 y 100, donde una puntuación más alta representa un mejor desempeño.
Fuente: WEF (2018).

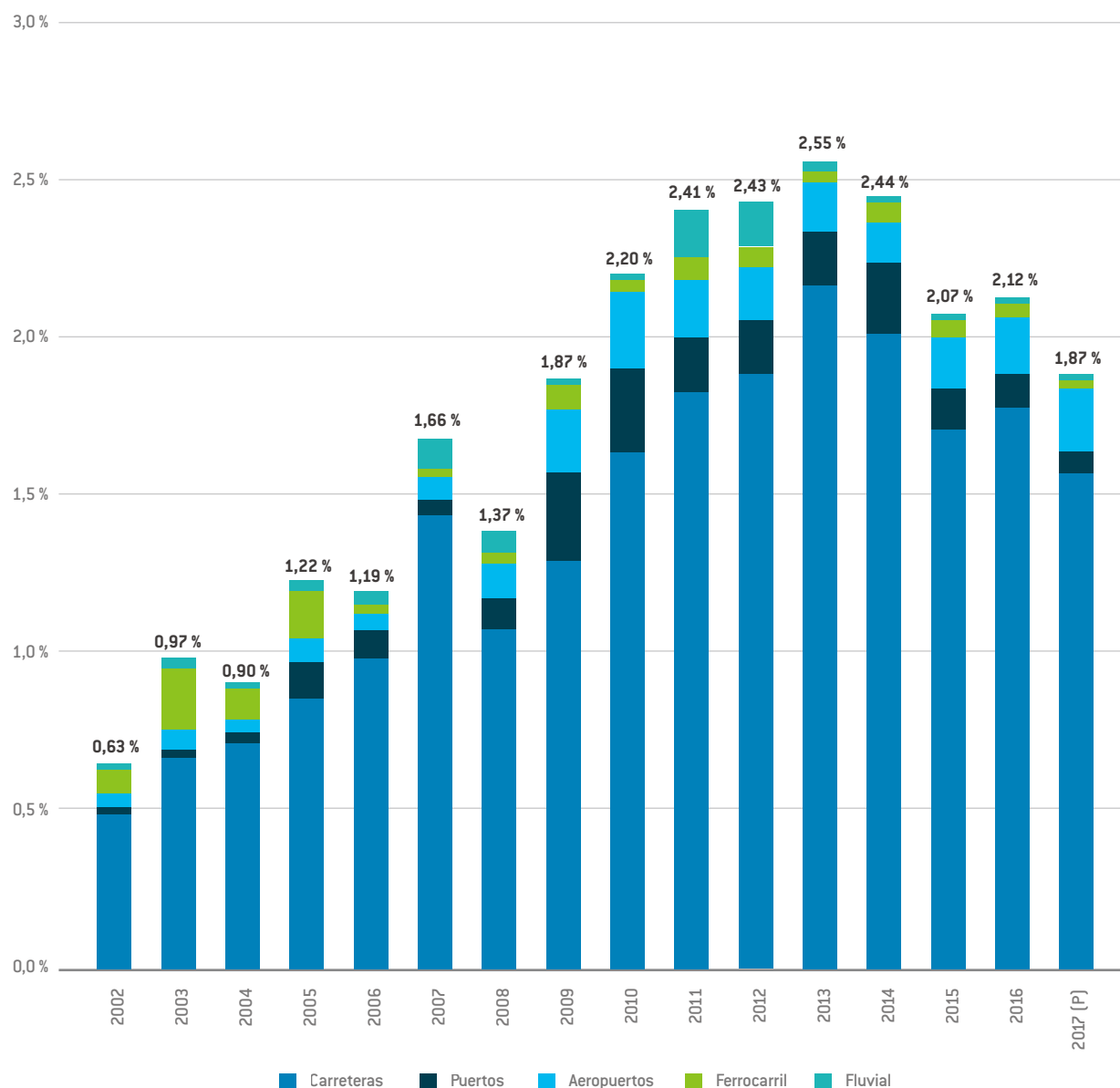
INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL TRANSPORTE INTERMODAL



La dependencia del modo carretero en el país, que es vulnerable, ineficiente y costoso, es uno de los factores que explica la baja calidad en la infraestructura y los problemas de conectividad. En Colombia más del 73 % de la carga es transportada por carretera, solo el 25,5 % se hace por vía férrea –dentro del cual más del 99 % corresponde a carbón–, y el 1 % es fluvial [Ministerio de Transporte, 2017]⁴. Esta situación se explica

en parte por la prioridad que se le ha dado al desarrollo del modo carretero, el cual es necesario pero no suficiente frente a los requerimientos del país en materia de conectividad. Mientras que la inversión en carreteras llegó en promedio a niveles superiores al 1 % del PIB entre 2002 y 2017, la inversión en modos como el férreo y el fluvial fue del 0,07 % y 0,03 %, respectivamente, para el mismo periodo [Gráfica 4].

Gráfica 4. Inversión en infraestructura de transporte (% del PIB), 2002-2017*.



*La información para 2017 es provisional.

Fuente: DNP.



INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL TRANSPORTE INTERMODAL

RECOMENDACIONES

DESARROLLAR EL TRANSPORTE INTERMODAL

Acción pública. Diseñar una política de transporte intermodal estableciendo un cronograma para su ejecución y la forma como deben ser priorizados y financiados los proyectos de infraestructura para las próximas décadas.

El Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) es la gran sombrilla con la que cuenta el país para impulsar el desarrollo del transporte de carga. Entre los objetivos de dicho plan están: integrar el territorio, impulsar el comercio exterior reduciendo los costos de transporte y promover el desarrollo de las regiones mejorando la calidad de sus redes.

Del PMTI se derivan planes como el Plan Maestro Fluvial, que se encuentra en su fase de implementación, para lo cual se requiere de nuevas fuentes de financiamiento. También está el Plan Nacional de Dragado, que busca desarrollar una estrategia eficiente para el mantenimiento de los canales portuarios y de las zonas acuáticas de antepuerto, lo que permitirá contar con mejor acceso y seguridad en los puertos y reducir los costos para ingresar a estos.

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Transporte y la ANI trabajan en un Plan Maestro Ferroviario desde 2016, que incluye aspectos relacionados con la operación, la articulación logística, temas institucionales y regulatorios, estimaciones de demanda y la priorización de proyectos y financiación de estos.

Así mismo, al finalizar este informe, se estaba construyendo el Plan de Vías para la Integración Regional, el cual establece los lineamientos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte que permitirá el desarrollo e integración regional, priorizando los municipios más afectados por el conflicto armado.

Aunque el PMTI le dio prioridad a los proyectos y, a su vez, los planes modales priorizaron y establecieron una metodología para priorizar proyectos adicionales, es indispensable que a través de una política nacional rectora se establezca una única metodología de priorización de proyectos, el cronograma para la ejecución de los proyectos ya identificados y la forma como deben ser financiados, buscando siempre el

transporte más eficiente de la carga. Igualmente, es importante que dicha política identifique los cuellos de botella que limitan el transporte intermodal y dé recomendaciones sobre la normatividad adecuada para su implementación.

Es clave que esta política rectora establezca lineamientos para incentivar la integración —o al menos la articulación— de las empresas de transporte de carga de los diferentes modos e imparta directrices concretas para la regulación de contratos de transporte intermodal. Aunque el Código de Comercio reglamenta este tipo de transporte en su artículo 987, deja por fuera la elaboración del contrato, los documentos de transporte y las responsabilidades de las partes.

Esta política rectora debe incorporar las recomendaciones de la Misión de Logística y Comercio Exterior (en adelante Misión de Logística)⁵, la cual se propuso como meta la reducción de los tiempos y costos logísticos a través de distintos mecanismos, incluido el transporte intermodal⁶. La Misión propone recomendaciones dirigidas a la generación de condiciones para el desarrollo de un sistema de transporte intermodal costo-eficiente que incluya la construcción y rehabilitación de la infraestructura necesaria; la definición de requisitos para la operación de estos modos; el reajuste de la normatividad con base en criterios técnicos y la precisión de funciones y responsabilidades en materia institucional, entre otros. La Misión recomienda también el desarrollo de instrumentos que impulsen la implementación de infraestructuras logísticas especializadas (ILE) y el fortalecimiento de las empresas prestadoras de servicios logísticos especializadas (DNP, 2018)⁷.

Cabe destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) resalta en un reciente informe la importancia de reactivar el transporte férreo y fluvial en términos de provisión de infraestructura para Colombia. Para esto recomienda que los recursos de apoyo del BID a la Política Nacional Logística de los próximos años deben ser focalizados en la promoción de los modos férreo y fluvial para el transporte de carga. No obstante, es claro que el transporte por carretera puede llegar a ser más económico para distancias cortas o para el mismo transporte interurbano, por lo que dicho informe precisa que estos dos modos, como complemento del carretero, traerían beneficios como reducción de costos, menor impacto ambiental y más progreso regional (BID, 2016b).

Algunas estimaciones revelan que el desarrollo de otros modos de transporte reduciría los costos sustancialmente.



Por ejemplo, en el caso del corredor Bogotá-Barranquilla, el intercambio del modo carretero al fluvial representaría ahorros hasta del 70 % en el costo del transporte de carga. En el caso del corredor Santa Marta-Bogotá, los ahorros serían hasta del 54 % realizando el intercambio modal con el modo férreo (DNP, 2018).

Acción pública. Definir las fronteras institucionales y la división de responsabilidades para el desarrollo del transporte intermodal.

Existen una ausencia de fronteras institucionales y una división de responsabilidades y funciones en las entidades a cargo del sector transporte generadas por vacíos y/o duplicidades normativas, lo que limita el avance eficiente del transporte intermodal. Esta situación conlleva procesos de planeación y definición de política aislados en los temas de infraestructura intermodal, lo cual se evidencia en la ausencia de una política integral de largo plazo que incluya a todos los modos en la visión de una red complementaria de transporte.

Por ello, es fundamental definir y ajustar las fronteras para cada entidad y dividir sus responsabilidades de manera eficiente. En línea con la Misión de Logística, se recomienda realizar un estudio de competencias para clarificar los roles y responsabilidades de las entidades, los cuales deberán ser incluidos en la política rectora. Así mismo, a partir de este lineamiento de política, que deberá tomar como referencia principal el diagnóstico institucional y las propuestas contenidas en el PMTI, es necesario que el Ministerio de Transporte ponga en marcha las reformas institucionales a que haya lugar. Para esto es clave analizar las cargas laborales y los requerimientos de capital humano con base en su conveniencia técnica y financiera. Como lo señala el informe de la Misión, estas reformas se deben realizar de forma gradual para asegurar resultados efectivos y medibles.

Acción pública. Fortalecer la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (Invías) para que se especialicen en la ejecución de proyectos relacionados con todos los modos de transporte.

Como lo recomienda el PMTI, es prioritario que la ANI se especialice en la estructuración y ejecución de proyectos

de naturaleza privada en todos los modos de transporte, y el Invías, en la ejecución de proyectos públicos. Esto requiere de un fortalecimiento de los equipos de trabajo y de la definición de las competencias institucionales de ambas entidades.

De acuerdo con el PMTI, se recomienda que el Invías sea la entidad con mayor presencia territorial para ejecutar o apoyar la ejecución y supervisión de proyectos en otros modos de transporte además del carretero, los cuales requieren ser desarrollados conjuntamente por la nación y los territorios.

Acción pública. Poner en marcha la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte.

Aunque mediante el Decreto 946 de 2014 se creó la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte, hasta el momento no se ha puesto en marcha. Esto ha hecho que la planeación siga estando en manos de siete entidades del orden nacional y que la articulación con los territorios y los demás sectores sea débil⁸.

Es fundamental poner en marcha dicha Unidad, la cual debe ser uno de los principales actores en el diseño y aplicación de la política rectora en materia de transporte intermodal, política que, como se señaló, debe priorizar los proyectos identificados en el PMTI y los planes derivados de este. Su función de planeación debe centrarse en la búsqueda de la red más óptima para el movimiento de las mercancías, que debe estar compuesta por nodos —como zonas de centros de distribución y de acopio, puertos, aeropuertos, entre otros— y por modos de transporte. Para ello es necesario crear un modelo que garantice la eficiencia del gasto y permita evaluar el costo-beneficio de cada una de las obras, de manera que se propicie la asignación de recursos en la forma más eficiente posible.

Es necesario que la Unidad de Planeación lleve cada proyecto priorizado en la política nacional de transporte intermodal hasta la fase de prefactibilidad y emita concepto sobre su esquema de financiación —si debe ser por obra pública o por APP—. Esto permitirá que los proyectos puedan ser asignados a la ANI o al Invías, según corresponda.

También es clave que la Unidad revise los proyectos de iniciativa privada y verifique su pertinencia de acuerdo con



INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL TRANSPORTE INTERMODAL

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

la política nacional de transporte intermodal, para lo cual, en los casos en que sea necesario, debe generar un proceso de inclusión a través de protocolos estandarizados. Así mismo, se requiere de un trabajo articulado de esta Unidad con las entidades territoriales, para que los proyectos priorizados en las regiones sean un complemento de los proyectos nacionales.

Es importante que esta Unidad promueva espacios de planeación participativa y continua para identificar nuevos proyectos y corredores estratégicos. Por ello, se recomienda que el consejo directivo de esta entidad esté compuesto por expertos con perfiles bien definidos y periodos estables en el cargo que superen el periodo presidencial. Dicho consejo también debería estar integrado por personas externas, algunas de las cuales podrían ser las que asesoraron la estructuración del PMTI.

Acción pública. Destinar recursos públicos suficientes para adelantar la rehabilitación, construcción y puesta en operación de los corredores ferroviarios estratégicos que requiere el país.

Una de las principales razones que explica la baja calidad de la infraestructura del país es el atraso en el desarrollo del modo ferroviario según el IGC del WEF. Aunque mediante el PMTI y el CONPES 3882 de 2017 se identificaron algunos proyectos ferroviarios estratégicos, estos están proyectados para terminar en el año 2035, plazo demasiado amplio para avanzar en términos de competitividad en materia de infraestructura.

Por ello, es prioritario que en el corto plazo se agilice la rehabilitación, construcción y puesta en operación de los principales corredores ferroviarios del país. Esto implica destinar recursos públicos suficientes que permitan el desarrollo de este modo, el cual se ha centrado en la inversión privada, contrario a lo sucedido en el modo carretero⁹.

De acuerdo con la ANI, la financiación pública en el modo férreo proviene exclusivamente del recaudo que genera la vía férrea concesionada de Fenoco, por concepto de tarifa por uso de infraestructura, la cual también es destinada al funcionamiento de la ANI. De los COP 188 mil millones recibidos en el año 2017, el 64 % se dedicó a gastos de funcionamiento, asesorías y otros gastos propios de esta entidad y solo el 36 % fue invertido exclusivamente para

el desarrollo del modo férreo. Dicha situación evidencia la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento para la operación y funcionamiento de la ANI, de manera que no dependa exclusivamente de los recursos generados por el sistema ferroviario, permitiendo así que un mayor porcentaje de dichos recursos se puedan invertir en el desarrollo de este modo.

Como lo ha propuesto la misma ANI, las fuentes para su funcionamiento y operación deben ser también compartidas con el recaudo proveniente de la contraprestación que generan los puertos y aeropuertos, entendiendo que esta entidad también tiene gastos de funcionamiento por la administración de las concesiones de estos modos.

Dado que los gastos para el funcionamiento, asesorías y otros gastos de esta entidad ascendieron a COP 120 mil millones en 2017, los cuales fueron financiados con los ingresos ferroviarios, se propone que parte de los recursos generados por los puertos y aeropuertos, los cuales fueron aproximadamente en ese mismo año de COP 178 mil millones y COP 612 mil millones, respectivamente, sean distribuidos a esta entidad. En este sentido, se recomienda designar el 12 % del recaudo generado por los puertos (cerca de COP 21 mil millones) y el 12 % del proveniente de los aeropuertos (COP 76 mil millones) para el funcionamiento de la ANI. Esto permitiría destinar solo el 12 % del recaudo producido por las vías férreas (COP 23 mil millones), y el restante se podría invertir en el desarrollo de este modo (COP 165 mil millones) anualmente.

Adicionalmente, es necesario identificar y priorizar los nuevos corredores de mediano y largo plazo que requiere el país, y para esto es importante culminar el Plan Maestro Ferroviario. Este plan busca establecer los ajustes institucionales, normativos y logísticos requeridos para reactivar y potenciar el transporte férreo en el país. Es importante que este incluya lineamientos para facilitar la articulación de los planes de ordenamiento territorial (POT) y los requerimientos en materia de infraestructura y logística.

En línea con la Misión de Logística, se recomienda separar los modelos de negocios para el desarrollo del sistema ferroviario. En este sentido, se propone aislar la operación de la identificación y puesta en marcha de la infraestructura, tal como sucede en el ámbito internacional. Para esto es necesario definir condiciones de acceso

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



equitativas en las concesiones ferroviarias, establecer un plan de intervenciones en infraestructura e integración modal que permitan explotar las ventajas competitivas de este modo de transporte, y fomentar la integración del ferrocarril en las cadenas logísticas e intermodales. Así mismo, en materia regulatoria se recomienda diseñar el marco normativo que defina los criterios de seguridad para la circulación férrea a nivel nacional y el régimen de circulación (DNP, 2018)¹⁰. Al respecto, el DNP, el Ministerio de Transporte y la ANI, en paralelo al Plan Maestro Ferroviario, vienen trabajando en la formulación de un proyecto de ley con el apoyo del BID, cuyo objetivo es establecer una regulación adecuada que permita el desarrollo de este modo.

Acción pública. Agilizar las obras para recuperar la navegabilidad del río Magdalena y generar las condiciones adecuadas que permitan la implementación del Plan Maestro de Transporte Fluvial.

La falta de encauzamiento, dragado y/o alternativas de dragado en el río Magdalena no permite la navegabilidad sostenible durante todo el año. Por ello, es prioritario agilizar la estructuración de la nueva APP para recuperar el río y abrir la licitación.

También se requiere la adecuada implementación del Plan Maestro de Transporte Fluvial, el cual se debe acompañar de inversiones que ayuden a la generación de infraestructura portuaria y logística —modernización de puertos, rehabilitación y mantenimiento de muelles y embarcaderos, conexiones entre cuencas, entre otros—. Así mismo, con el fin de promover el intercambio modal, es clave la rehabilitación y/o construcción de vías de acceso hacia los puertos y contar con la infraestructura logística apropiada.

Igualmente, es clave la modernización de la flota, la cual en algunos casos supera los 50 años de antigüedad, lo que incrementa los costos de mantenimiento y operación. Como lo propuso la Misión de Logística, se recomienda diseñar un programa para la modernización de la flota que incluya la definición de estándares técnicos de operación y renovación con base en los patrones internacionales. En materia normativa, también se apoya la propuesta de la Misión relacionada con reglamentar la Ley 1242 de 2008, “Código Nacional de Navegación y Ac-

tividades Portuarias Fluviales”, e implementar la normatividad técnica internacional.

Es importante también implementar mecanismos que faciliten la promoción del modo fluvial. Para ello, en línea con la Misión de Logística, se recomienda al Ministerio de Transporte, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Cormagdalena y el DNP, elaborar un plan de diversificación de los productos transportados, mediante el cual se identifiquen cargas de retorno que permitan disminuir los costos operacionales.

Así mismo, al igual que el modo férreo, el desarrollo del modo fluvial requiere de una mayor inversión pública y de la generación de incentivos suficientes que faciliten la entrada de operadores logísticos especializados. Como lo propone la Misión de Logística, para incrementar la inversión pública en este modo, se podrían considerar los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina recaudados por el consumo de combustible de las embarcaciones.

Coordinación público-privada. Identificar las necesidades logísticas de las diferentes cadenas productivas que puedan ser posibles usuarios del modo férreo y fluvial.

Es clave que la ANI, en conjunto con el sector privado, identifique las necesidades logísticas de las diferentes cadenas productivas que puedan ser usuarios potenciales del modo férreo y fluvial. Para ello, es importante realizar pilotos de transporte intermodal que incentiven a los diferentes generadores de carga en el uso de estos modos alternativos de transporte. Lo anterior le permitirá al Gobierno nacional realizar un inventario de las necesidades y tener mejores criterios para la priorización de las inversiones en estos dos modos.

Acción regulatoria. Establecer un procedimiento claro, expedito y equilibrado en materia de consultas previas.

Se recomienda diseñar una herramienta que suministre información sobre la ubicación de las comunidades para mitigar el riesgo de retraso en las obras de infraestructura. Esta debería ser la única fuente para determinar cuáles son los sujetos cuya participación es legítima. A partir de esto, se deberá reglamentar el procedimiento de consultas



INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL TRANSPORTE INTERMODAL

previas, que tendrá que incluir la definición transparente de compensaciones a comunidades, así como plazos máximos para las consultas. Al respecto, al cierre de este informe, existía un proyecto de ley en trámite en el Congreso, cuyo objetivo es instituir el procedimiento administrativo especial de consulta previa y crear la Unidad de Consulta Previa responsable de adelantar este procedimiento. Por lo tanto, se recomienda su pronta aprobación y ejecución.

CONTINUAR CON EL DESARROLLO DEL MODO CARRETERO

Coordinación público-privada. Asegurar la financiación del programa de cuarta generación de concesiones, 4G.

El programa 4G incluye 30 proyectos de infraestructura, de los cuales, al cierre de este informe, 17 cuentan con contratos de crédito. Cabe destacar que los bancos nacionales asumieron aproximadamente el 41 % del financiamiento de estos 17 proyectos, seguidos por los bancos internacionales con 15 %, el mercado de capitales con 14 %, los fondos institucionales (11 %), los fondos de capital privado (10 %) y la FDN (9 %).

Si bien el respaldo de la banca nacional ha sido fundamental para el cierre de estos 17 proyectos, es clave que se diversifique más la financiación del programa 4G ya que puede conllevar varios riesgos para los bancos locales. Según estimaciones de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), de llegarse a incrementar más los recursos de la banca nacional, la exposición crediticia del sector de infraestructura (cartera 4G/cartera comercial total) se elevaría sustancialmente —pasando del 6,6 % al 16 %-18 % de la modalidad comercial—, lo que superaría el techo tolerable, que está entre el 10 % y el 15 % de acuerdo con las mejores prácticas internacionales¹¹.

Para disminuir ese riesgo, ANIF estimó que se deben lograr avances en otras fuentes de financiamiento, de forma que el respaldo de los bancos nacionales se ubique en el rango de 30 % o 40 % de la necesidad de financiación (ANIF, 2017). Al respecto, se han consolidado una serie de innovaciones en el sector financiero que permiten fondear más estos grandes proyectos de infraestructura. Al culminar este informe se contaba con tres fondos de deuda equivalentes a

COP 3,5 billones, que incluyen participantes con amplia experiencia como la CAF, Ashmore, Blackrock, Sura, Credicorp y Sumatoria. Igualmente, se han colocado COP 2,6 billones en bonos para financiar tres proyectos de infraestructura¹². A esto se le suma una serie de cambios regulatorios que han permitido dinamizar el mercado como, por ejemplo, la autorización del Banco de la República para que los bancos internacionales se puedan fondear y prestar en pesos, evitando así el riesgo cambiario y generando incentivos para participar más.

La ANI confía en que esta nueva composición en la financiación de los proyectos de infraestructura cambie el porcentaje financiado por la banca nacional, el cual se espera reducir del 49 % que tenía en 2016 a 31 % al finalizar 2018. En cuanto a los inversionistas institucionales, se estima que la financiación crezca del 21 % de 2016 al 31 % en 2018.

Para las nuevas inversiones también se debería considerar la posibilidad de incrementar la participación pública de recursos o realizar proyectos según el esquema de la obra pública¹³. Ello implicaría inversiones públicas adicionales de 0,3 % del PIB por año (ANIF, 2014a). Por ende, es fundamental adoptar medidas fiscales para incrementar el recaudo, una de las cuales debe ser el fortalecimiento de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en la lucha contra la evasión y elusión (ver capítulo Sistema Tributario). Además, es necesario que se mejore la eficiencia del gasto público, dando prioridad a la inversión en infraestructura en lugar de inversiones con bajo impacto productivo.

CONTINUAR CON LA MODERNIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS Y PUERTOS

Coordinación público-privada. Culminar la modernización de los aeropuertos, priorizar las nuevas inversiones del Plan de Navegación Aérea y cumplir con la implementación del Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado.

Para el cuatrienio el Gobierno nacional se trazó la meta de modernizar 17 aeropuertos, de los cuales al cierre de este informe se había avanzado un 70,6 %¹⁴. Por ello, es necesario que el nuevo Gobierno continúe con la culminación de dicha meta e identifique y priorice las nuevas



inversiones públicas y privadas del Plan de Navegación Aérea, con el fin de mejorar los tiempos y costos logísticos del transporte aéreo.

Con respecto al aeropuerto El Dorado, es prioritario continuar con la implementación del Plan Maestro. Para esto es clave incorporar tecnología de aeronavegación y de radioayudas que permita extender los horarios de operación y ofrecer mayor cobertura. También es necesario solucionar los problemas de capacidad que podría tener el aeropuerto en el mediano plazo¹⁵.

Coordinación público-privada. Continuar con el dragado en los principales puertos del país y actualizar la política tarifaria.

Se requiere continuar con la ejecución de proyectos de profundización y ampliación de canales de acceso en los principales puertos colombianos —en particular, en los de Buenaventura, Cartagena y Barranquilla—, de modo que favorezca el arribo de buques *post* y *new panamax*. Para esto, en línea con la Misión de Logística, se recomienda al Ministerio de Transporte, Invías, ANI y Cormagdalena estructurar un programa de mantenimiento sostenible de los accesos marítimos de acuerdo con las recomendaciones establecidas en el plan de dragados, y elaborar un plan de optimización de los accesos terrestres y fluviales a las distintas zonas portuarias, identificando intervenciones en infraestructura, sistemas inteligentes de transporte y otras que permitan reducir los costos logísticos.

Así mismo, en concordancia con la Misión de Logística, se recomienda actualizar la política tarifaria del sistema portuario, de modo que las sociedades portuarias que operan en los puertos de servicio público puedan fijar sus tarifas libremente y ampliar el número de servicios portuarios que se consideran en el modelo de concesión¹⁶. Como lo propone la Misión, esta nueva política tarifaria deberá incluir todas las tarifas de los servicios portuarios básicos, así como una estructura de precios que contenga una distribución adecuada de los costos y gastos típicos de una concesión portuaria. Para dar transparencia, dichas tarifas deberán ser publicadas y reportadas a la Superintendencia de Puertos y Transporte, con el fin de que esta pueda supervisar la existencia de prácticas anticompetitivas.

GENERAR MAYOR TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Acción regulatoria. Implementar la Ley 1882 de 2018 para generar mayor transparencia y competencia en los proyectos de infraestructura.

El suceso infortunado de la Ruta del Sol evidenció el vacío que existe en la norma frente a los eventos de nulidad en una APP. Al respecto, recientemente se aprobó la Ley 1882 de 2018 que adiciona, modifica y dicta disposiciones para fortalecer la contratación pública en Colombia y la ley de infraestructura. Dicha ley incluyó nueva regulación que permite dar seguridad jurídica ante eventuales ilícitos en algún proyecto e incluye disposiciones para la implementación del uso de pliegos tipo como guías estandarizadas. Por lo tanto, se recomienda su adecuada y pronta implementación, de modo que permita dar mayor seguridad jurídica a los proyectos de infraestructura.

IMPLEMENTAR MECANISMOS PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL TRÁFICO EN LOS CORREDORES DEL PAÍS

Acción pública. Revisar y ampliar la estructura de las gerencias de corredores logísticos y acompañarlas de alianzas logísticas regionales para generar soluciones oportunas en los corredores.

Las gerencias de corredores logísticos facilitan la identificación de cuellos de botella y permiten dar soluciones tempranas para la optimización del transporte, tanto de pasajeros como de carga. Por ello, es fundamental revisar su estructura, identificar cuáles se encuentran en funcionamiento y ampliarlas a corredores más largos o a nuevos corredores de acuerdo con las necesidades en materia logística. Esta clase de figuras facilita la identificación de cuellos de botella y permite dar soluciones tempranas para la optimización del transporte, tanto de pasajeros como de carga.

Adicionalmente, en los casos en que se requiera, es importante crear y fortalecer las alianzas logísticas regionales que ya existen. A través de estas se deben buscar espacios de articulación regional para la promoción de iniciativas de



INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL TRANSPORTE INTERMODAL

facilitación logística, que mejoren el funcionamiento de las vías en la región y el ágil acceso a las ciudades.

Como lo propone la Misión de Logística, se recomienda al Ministerio de Transporte fortalecer las gerencias de corredores logísticos existentes, tomando como referencia el estudio de PMTI II sobre corredores logísticos. En particular, las gerencias deberán diseñar y ejecutar planes de acción logística, generar información e indicadores para el análisis del desempeño de los corredores y la toma de decisiones operacionales, y atraer inversión privada para la implementación de soluciones logísticas en los corredores asignados.

Adicionalmente, para facilitar el transporte de la carga y en línea con la Misión de Logística, se recomienda reducir las restricciones de tránsito en los corredores logísticos que operan en doble calzada, buscando un balance entre el turismo, las restricciones en los tramos que no tienen doble calzada y la optimización que requieren los accesos y/o pasos por ciudades o municipios¹⁷.

Acción pública. Articular los flujos de tránsito para el acceso a las grandes zonas urbanas y a los puertos y aeropuertos.

A partir del estudio de accesos urbanos y financiación del PMTI II y en línea con la Misión de Logística, se recomienda al Ministerio de Transporte, en conjunto con el DNP y las autoridades de planeación local, revisar la normatividad y regulación para la formulación de esquemas de cofinanciación urbano-nación que permitan la construcción o mejoramiento de accesos viales a las aglomeraciones urbanas y a los puertos y aeropuertos.

Una alternativa a esta propuesta podría ser delegar en la nación competencias que ayuden a resolver los accesos de la red nacional en las áreas urbanas. Para eso habría que modificar la Ley 105 de 1993.

En cualquiera de los casos se recomienda fijar un esquema de contrapartida con recursos del Presupuesto General de la Nación y recursos departamentales y municipales del Sistema General de Regalías.

Cualquiera de estas alternativas permitirá que el crecimiento urbano sea más ordenado, mejorará el uso del suelo y optimizará la articulación logística entre la red de carreteras, los otros modos y las instalaciones de almacenamiento y distribución de la carga.

Coordinación público-privada. Implementar el piloto de los planes logísticos regionales, extenderlo a las otras regiones del país y aumentar el análisis a más cadenas productivas.

A partir de las apuestas productivas seleccionadas en el marco de la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016), al culminar este informe se estaban desarrollando pilotos para la formulación de planes logísticos en tres regiones del país: Caribe, Eje Cafetero y Pacífico. Este piloto consta de tres fases: en la primera se realiza una caracterización de la región y sus departamentos y se identifican las apuestas seleccionadas. Posteriormente, se establece un portafolio de bienes públicos para cada apuesta productiva con base en los ejes estratégicos que aborda la actualización de la Política Nacional Logística y que fueron plasmados por la Misión de Logística: intermodalidad, facilitación del comercio y temas transversales como institucionalidad, información logística y capital humano. En la tercera etapa se determina una hoja de ruta para la región y sus apuestas productivas, con el objetivo de mejorar la competitividad regional y atender los requerimientos en logística.

Este tipo de iniciativas son claves para mejorar el desempeño logístico, porque permiten identificar las necesidades de las regiones en materia logística a partir de sus apuestas productivas. Por ello, es fundamental que el próximo Gobierno dé continuidad a este tipo de iniciativas, las cuales deben ser trabajadas en conjunto con el sector privado, con el propósito de identificar los bienes públicos que requiere cada región para superar los cuellos de botella logísticos. Igualmente, es clave la participación de los Gobiernos departamentales y municipales o, cuando existan, de las alianzas logísticas regionales en el diseño e implementación de dichos planes.

Así mismo, se recomienda que esta metodología sea ampliada a las otras regiones y a más cadenas productivas con potencialidades de exportación, para lo cual también es necesario contar con esta hoja de ruta que les permita avanzar en competitividad logística.

Acción regulatoria. Racionalizar normas que obstaculizan la inversión privada en plataformas logísticas y continuar con la estructuración de estas.

Se recomienda realizar una revisión para eliminar los costos innecesarios que limitan la inversión privada en plataformas

INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL TRANSPORTE INTERMODAL



logísticas (infraestructuras logísticas especializadas, ILE). Dicho análisis debe comprender la identificación de regulación del uso del suelo en municipios y una redefinición de los estándares centrados en el desarrollo, promoción y operación de plataformas logísticas. Adicionalmente, como lo propone la Misión de Logística, el DNP, con el apoyo del Ministerio de Transporte, deberá diseñar un plan estratégico para la promoción y desarrollo de ILE, con un instrumento de priorización de zonas estratégicas, la identificación de mecanismos de gestión del suelo, la promoción de la inversión privada, los modelos de financiación y los esquemas institucionales de desarrollo.

Además, se requiere que este tipo de ILE sea considerada entre los instrumentos de planeación urbana como los

POT y planes de movilidad, al igual que se debe reglamentar la adquisición de predios para su desarrollo. Para esto, el Ministerio de Transporte, con el apoyo del DNP y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, debe dar un lineamiento dirigido a los entes territoriales, con el fin de que incluyan el componente logístico y de accesos urbanos en dichos planes.

Es importante destacar que la ANI inició los procesos de estructuración de las ILE de Buenaventura y del Eje Cafetero. Por ello es clave que dicha entidad continúe con la estructuración de este tipo de infraestructuras, ya sea con recursos de la nación o apoyando técnicamente a las regiones para su desarrollo. Esto garantizará la implementación de un sistema de plataformas logísticas.

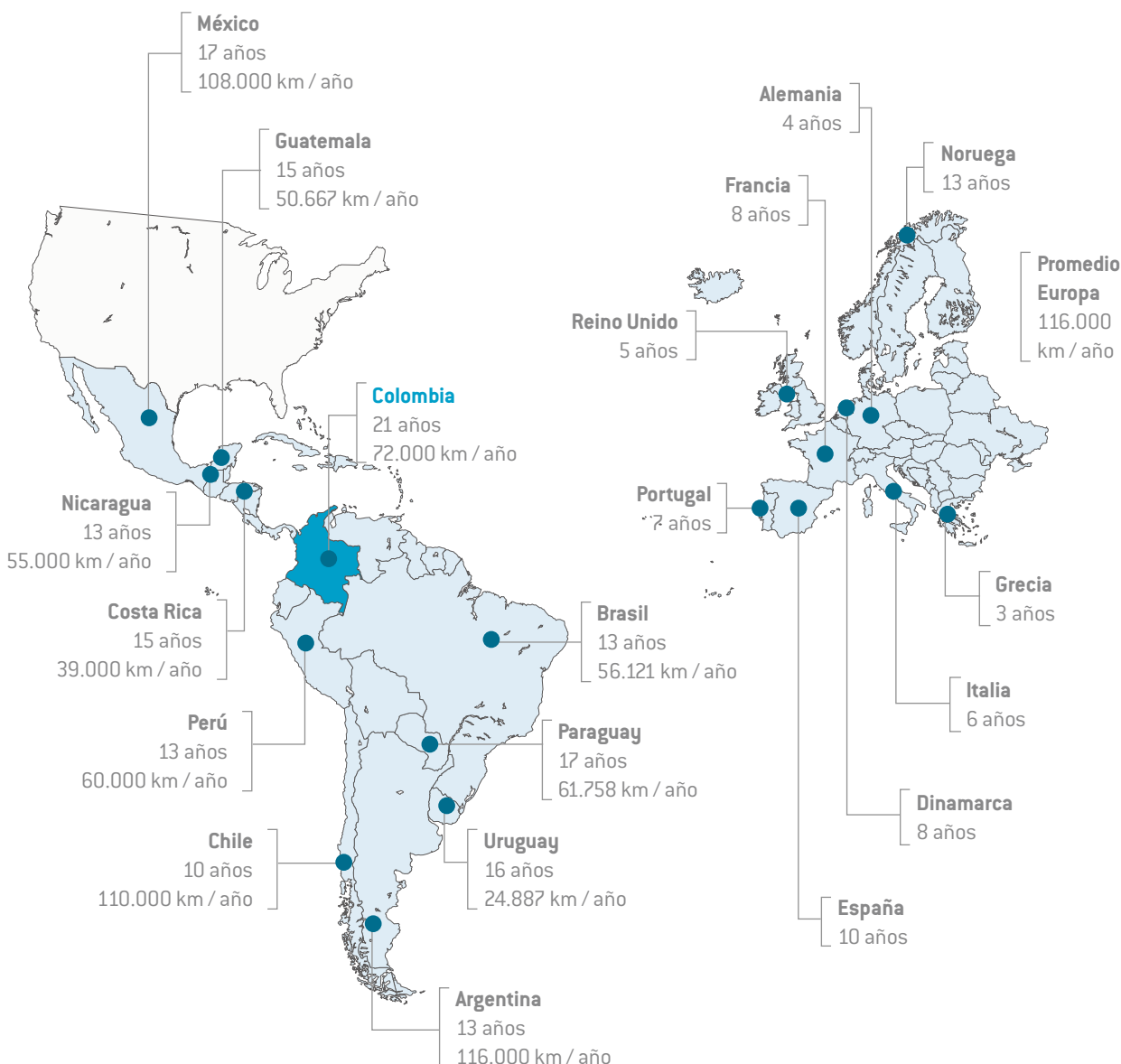


COMPETITIVIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA

La baja de productividad del sector transporte es uno de los principales factores que explican los rezagos en materia logística. Esta es en parte consecuencia de la alta informalidad del transporte de carga por carretera: de las 2.400 empresas registradas, alrededor de 2.000 son informales y solo el 25 % de los conductores se encuentra formalizado (BID, 2016a). Sin embargo, a pesar de ser

este un sector altamente improductivo e informal, Colombia es el cuarto país entre 15 de la región con el mayor número de kilómetros promedio recorridos en el año por un camión. No obstante, después de Nicaragua, la edad promedio del parque automotor es la más elevada de América Latina y está lejos de la edad de los países europeos (Gráfica 5)¹⁸.

Gráfica 5. Recorrido medio por camión (kilómetros por año) y edad promedio del parque automotor. Colombia y países de referencia.



Fuente: BID (2012) y EEA (2014).

RECOMENDACIONES

Para mejorar la productividad del sector de transporte de carga es fundamental diseñar y poner en marcha una agenda integral con acciones puntuales. Esto permitirá incrementar la competitividad de todos los sectores de la economía, en la medida en que este es un sector transversal. Esta agenda debe incluir no solo ajustes normativos y regulatorios, sino también acciones que permitan un trabajo articulado de los sectores público y privado¹⁹. Por lo tanto, a continuación se proponen las principales acciones que debería incluir esta agenda integral.

GENERAR CONDICIONES DE COMPETENCIA Y DE LIBERTAD DE MERCADO

Acción regulatoria. Culminar el esquema de libertad vigilada y permitir que los fletes se generen en condiciones de competencia con estrictos controles a prácticas desleales.

Aunque el Estado y su capacidad de intervención tienen un papel importante para evitar prácticas desleales, la mediación permanente de este en el sector de transporte de carga por carretera se ha caracterizado por ser reactiva frente a los paros de transporte. En particular, la política pública durante los últimos años ha estado centrada en la definición de los fletes y/o el establecimiento de precios piso de referencia para vigilar el mercado del transporte de carga. Un claro ejemplo de ello es la tabla de fletes y, posteriormente, el establecimiento del Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga (Sice-TAC) como un sistema de costos de referencia, el cual se ha tomado para determinar el precio en determinadas rutas.

Si bien es útil contar con costos de referencia como los que arroja el Sice-TAC, el esquema de libertad vigilada que en la actualidad opera en el país es complejo y genera incertidumbre y diversas interpretaciones. Dicha reglamentación contempla la posibilidad de intervención y determina sanciones por parte de los entes de control si el flete está por debajo de los costos eficientes de operación, sin dar a las empresas la oportunidad de demostrar y justificar las eficiencias incorporadas en sus relaciones económicas particulares, lo que va en contra de la competitividad del sector. A esto se le suma la implementación de mecanismos de intervención ante la evidencia de prácticas desleales en las relaciones contractuales²⁰.

La continua intervención en los costos de transporte ha impulsado en parte a las empresas generadoras a crear su propia flota de transporte. Esto lo corrobora la última Encuesta Nacional de Logística, la cual, contrario a la tendencia mundial, evidencia que solo el 79,6 % de las firmas en Colombia tercerizan el transporte de carga y la distribución de mercancías (DNP, 2015a)²¹. De hecho, según la Misión de Logística, las compañías privadas con flota propia estiman que las eficiencias han conllevado a que sus fletes estén 38 % por debajo de los de Sice-TAC (DNP, 2017b)²². Esta situación termina desviando los recursos del sector productivo hacia inversiones que no son su actividad principal, lo que reduce su competitividad.

A partir de un modelo de interacción entre oferta y demanda de transporte de carga por carretera, un reciente estudio de Defencarga evidenció que la regulación de los precios de transporte incrementa de manera exponencial la cantidad de vehículos en el mercado. Los elevados precios de los fletes hacen que gran parte de la carga se movilice por otros medios —como flotas propias de agentes generadores, que es lo que en la actualidad sucede— y, como consecuencia, la demanda del mercado SPOT de transporte caería a mínimos históricos en el mediano plazo. Según el modelo, esto traería pérdidas importantes para el sector al punto de destruir casi por completo la demanda y dejándolo en quiebra por casi 20 años (Defencarga, 2018).

Este estudio corrobora lo argumentado por el Consejo Privado de Competitividad (CPC) desde hace varios años: es necesario eliminar la intervención del Estado en el establecimiento de los fletes, pues estos deben ser el resultado de las relaciones comerciales directas entre los actores, de manera que se puedan aprovechar las eficiencias posibles de las operaciones, considerando la totalidad de los costos. Por lo tanto, se recomienda derogar el esquema de libertad vigilada, lo que implica la derogación del Decreto 2092 de 2011 y sus modificaciones posteriores, así como el levantamiento de la intervención de todas las rutas. Únicamente en caso de presentarse fallas estructurales en el mercado, cosa que hoy no se ha evidenciado, sería necesaria la actuación del Estado.

Acción regulatoria. Poner en funcionamiento la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte.

Mantener en cabeza del Ministerio de Transporte la regulación económica genera conflictos que pueden desviarse de las de-



COMPETITIVIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

cisiones óptimas, en la medida en que también es la entidad responsable de la política sectorial. Frente a esto, el Decreto 947 de 2014 creó la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte, cuyo objetivo es diseñar y definir el marco de regulación económica cuando se presenten fallas de mercado para fomentar la eficiencia, promover la competencia y controlar los monopolios. Sin embargo, al cierre de este informe aún no se había puesto en marcha esta comisión. Por ello, es fundamental su creación y que, en el mediano plazo, sea esta la entidad que asuma la regulación técnica. Para esto, dicha entidad debe contar con fortaleza técnica e independencia, que permita instaurar una agenda clara que contribuya a resolver las restricciones que enfrenta el sector a partir de un análisis costo-beneficio de las regulaciones existentes o que se quieran expedir.

MODERNIZAR EL PARQUE AUTOMOTOR

Acción regulatoria. Establecer la regulación necesaria que permita contar con una oferta adecuada y competitiva del parque automotor.

Durante los últimos años la política se ha centrado en controlar el crecimiento del parque automotor, primero con la política "uno a uno" a partir del Decreto 2085 de 2008 y modificaciones posteriores y, luego, con la Resolución 332 de 2017, que dispuso la entrada en circulación de un nuevo vehículo por cada tres camiones que cancelaran su matrícula con una póliza expedida por la entidad desintegradora.

Sin embargo, el estudio de Defencarga evidencia que la política de desintegración de vehículos de carga pesada no ha logrado su objetivo, y al parecer se ha generado una sobreoferta para cierto tipo de vehículos sin avanzar en la modernización de la flota²³. Esto se corrobora con la existencia de un parque antiguo, en el que el 61 % de los vehículos supera los 10 años, porcentaje que en países de similar desarrollo como Chile no alcanza el 30 % (DNP, 2017b). Igualmente, como ya se mencionó, el parque automotor del país, después del de Nicaragua, es el más antiguo de América Latina y está lejos de la edad promedio del de los países europeos.

Aunque la tendencia ha sido regular el control del parque automotor, la expedición del Decreto 1517 de 2016 dispuso que la reposición y renovación del parque automotor se realizara uno a uno hasta cumplir una de las siguientes condiciones: i) ejecutar la totalidad de los recursos del Programa de Promoción

para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga (CONPES 3759 de 2013), o ii) lograr el equilibrio de las condiciones de oferta y demanda del mercado de vehículos de carga. Este decreto estableció que, una vez se cumpliera alguna de estas condiciones, se daría apertura definitiva al mercado de vehículos de carga. De cumplirse lo establecido en este decreto, la apertura definitiva al mercado de vehículos de carga se daría a más tardar en 2018, año en el que se ha previsto ejecutar la totalidad de los recursos del Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga. No obstante, la ejecución de dicho programa ha sido lenta y depende del espacio fiscal que se establezca para el sector.

De cualquier forma, es necesario evaluar con cautela dicha medida e implementarla gradualmente. El estudio de Defencarga a partir del modelo de interacción entre oferta y demanda de transporte de carga por carretera, corrobora la existencia de una sobreoferta de vehículos. Sin embargo, el mismo estudio señala que existen indicios fuertes de que esta se da para cierto tipo de vehículos y no aplica para todos los sectores.

Por ello, de ser posible, es importante realizar un análisis, el cual debería estar en cabeza del Ministerio de Transporte, que conlleve a conclusiones más certeras a nivel sectorial. En caso de comprobarse un exceso de demanda de vehículos en algún sector, se recomienda liberar el congelamiento al parque automotor, pero de una forma controlada para no tener sobreoferta vehicular en el futuro.

En los demás sectores donde exista dicho exceso de oferta, en línea con el estudio de Defencarga, se recomienda prolongar por un tiempo la política "tres a uno" (por cada tres vehículos que salen del mercado permitir la entrada de uno nuevo) que hoy está vigente y, posteriormente, descongelar el parque automotor de una forma controlada, de modo que permita mantener el balance entre la oferta y demanda de vehículos de carga²⁴. Sin embargo, en caso de no poderse identificar a nivel sectorial lo que está sucediendo, es necesario implementar esta última propuesta.

Puesto que este tipo de medidas pueden generar resultados adversos para los operadores más ineficientes y sacarlos del mercado, se recomienda apoyarlos a través de un programa de protección social que mitigue los efectos negativos de su salida del mercado. Se podría, por ejemplo, ofrecer un seguro de desempleo por dos años, tasas preferenciales para acceso a créditos de vivienda y/o educativos, seguridad social por un tiempo, formación profesional en otras actividades económicas

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

COMPETITIVIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA



a las que puedan migrar, entre otros. Al respecto, es clave destacar que el Ministerio de Transporte suscribió convenios con Bancóldex y con el Fondo Nacional del Ahorro para este propósito en el año 2013, por lo que es importante darles continuidad.

Acción regulatoria. Establecer un mayor control sobre las emisiones de gases efecto invernadero a través de ajustes normativos.

El país ha adquirido compromisos internacionales en el marco de la Conferencia de las Partes (COP21) sobre Cambio Climático para reducir el 20 % de sus emisiones al año 2030. Dado que casi el 60 % del parque automotor de Colombia tiene más de diez años y que la emisión de dióxido de carbono (CO₂) de estos vehículos (incluyendo camiones y tractocamiones) es 1,4 veces más alta que la de los vehículos con menor edad, es clave implementar un control de las emisiones de gases efecto invernadero mediante ajustes normativos y generación de condiciones para el cambio tecnológico (DNP, 2017b). Por lo tanto, como lo propone la Política de Crecimiento Verde (CONPES 3934 de 2018), se recomienda al Ministerio de Transporte, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), formular el Programa de Movilidad Eléctrica en Colombia. Con base en este programa, se requiere que dicho Ministerio desarrolle una propuesta de ajuste y creación de incentivos a la penetración de vehículos que cuenten con tecnologías de cero y bajas emisiones en el transporte de carga. Esto, además de tener un impacto positivo sobre el medio ambiente, ayudaría en cierta medida a modernizar el parque automotor.

Así mismo, se propone restringir el flujo de vehículos de cierta edad por los principales corredores del país, lo que contribuirá a reducir la accidentabilidad y las emisiones de CO₂. También se requiere incentivar la adopción de nuevas tecnologías que faciliten el control de emisiones, como filtros de partículas, entre otras.

Acción regulatoria. Revisar las normas técnico-mecánicas para vehículos de carga y la supervisión de su cumplimiento, y dar mayor transparencia y homogeneidad a los procedimientos.

De acuerdo con un estudio del DNP, el 50 % de los vehículos motorizados no cuenta con revisión técnico-mecánica o tie-

ne certificados adulterados. Este mismo estudio encontró que de los 367 centros de diagnóstico automotor (CDA) que existen, solo el 87,7 % está activo, de los cuales el 46 % se ubica en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca (DNP, 2015b).

Lo anterior evidencia que es indispensable garantizar el cumplimiento de las normas de revisión técnico-mecánica y ampliar la cobertura de los CDA a lo largo del país. Esto implica la necesidad de adecuar los procedimientos de revisión y estudiar y modificar el modelo de negocio con el cual operan, para otorgar mayor transparencia y homogeneidad al sistema y asegurar la existencia de CDA en todo el territorio. Para ello, en línea con la Misión de Logística, se recomienda al Ministerio de Transporte, con apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Superintendencia de Puertos y Transporte, diseñar un programa para el fortalecimiento de la cobertura y la capacidad técnica y operativa de los CDA, con el propósito de mitigar las externalidades asociadas con la contaminación y con el siniestro de tránsito.

También es primordial fortalecer la fiscalización del funcionamiento de los CDA, para lo cual es clave garantizar la acreditación de estos y el cumplimiento de los estándares de calidad del servicio. Así mismo, se recomienda a la Policía Nacional realizar de manera continua operativos de verificación de cumplimiento de las condiciones técnico-mecánicas y demás requisitos legales que permitan prestar el servicio de transporte público de carga eficientemente²⁵.

Acción regulatoria. Hacer seguimiento al piloto de vehículos de carga de alto rendimiento, de modo que se permita su entrada permanente al mercado.

De acuerdo con la Misión de Logística, el uso de vehículos combinados de carga de alto rendimiento reduce la congestión vial en 46 % y las emisiones de gases en 27 %, y mejora la seguridad en las carreteras en 87 % (DNP, 2017b). Este tipo de vehículos cuenta con una mayor capacidad de transporte y, desde hace muchos años, son utilizados en varios países. Por ende, se recomienda hacer seguimiento al piloto autorizado a través de la Resolución 2546 de 2018 y, a partir de ello, definir el marco normativo para normalizar el uso de estos vehículos en los corredores nacionales en los cuales sea viable.

Es importante que se deje de hablar de peso bruto y se considere la distribución de la carga según el número de ejes del vehículo²⁶. Para esto se recomienda realizar estu-



COMPETITIVIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

122

dios sobre capacidad en las vías y puentes, de modo que se pueda habilitar para ciertos corredores, siempre y cuando no se comprometan el buen estado de la malla vial y la seguridad en las carreteras.

CREAR UN PLAN DE FORMALIZACIÓN

Acción regulatoria. Modernizar los requisitos para la habilitación de empresas de transporte de carga.

Los requisitos para la habilitación de empresas de transporte de carga por carretera no han sido modificados desde 2001, lo que puede estar incidiendo en el incremento de empresas de transporte dada su flexibilidad. Sin embargo, a pesar de esto, son pocas las empresas habilitadas y activas que registran el transporte terrestre de carga como actividad principal. Esto pone al descubierto el desbalance entre las empresas habilitadas por el Ministerio de Transporte y el número de empresas vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, lo que refleja el alto grado de informalidad, el cual supera el 80 % según el BID (Defencarga, 2018).

Para modernizar los requisitos para la habilitación de empresas de transporte de carga, el CONPES 3759 de 2013 fijó lineamientos de política y propuso el desarrollo de una norma técnica de administración de la flota como condición para formalizar a las empresas. Según este documento, existe un alto riesgo en la responsabilidad que el transportador debe asumir, lo que restringe su acceso al mercado de seguros y dificulta la transformación de los propietarios de vehículos en compañías de transporte. Para hacerle frente a esta situación, este documento de política propuso modificar la regulación del seguro de transporte en dos sentidos: por un lado, que el seguro de transporte sobre las mercancías fuera pagado por el generador de la carga y no por la empresa de transporte; por otro lado, que se exigiera a la empresa de transporte, como requisito para su habilitación, un seguro de responsabilidad civil que amparara hasta el valor del límite indemnizatorio a la responsabilidad del transportador basado en el peso y/o volumen de la carga y no en su valor —es decir, que cubriera el daño, pérdida o retraso en la entrega de las mercancías, conforme al contrato de transporte—.

Este cambio en la habilitación de empresas de transporte de carga permitiría a los actuales propietarios de ve-

hículos transformarse en empresas y contratar servicios de transporte de manera directa. Sin embargo, dicho CONPES nunca fue reglamentado a pesar de contar, desde hace algunos años, con un proyecto de decreto que regula varios de estos aspectos²⁷.

Es prioritario actualizar y reglamentar las normas de acceso y habilitación de compañías de transporte terrestre de carga y adoptar medidas que incentiven la formalización del sector. Por lo tanto, se recomienda al Ministerio de Transporte implementar los lineamientos de política establecidos por el CONPES 3759 de 2013, para lo cual se podría tomar como base el proyecto de decreto que ya existe. Estos requisitos se deberán focalizar en garantizar la seguridad, el acceso a pequeños transportadores y la disponibilidad del servicio del transporte.

Acción regulatoria. Incluir en los requisitos de habilitación de empresas de transporte de carga el reporte permanente de los estados financieros.

Como se mencionó, existe un desbalance entre las empresas habilitadas por el Ministerio de Transporte y el número de empresas vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte. Esto evidencia las debilidades que existen para supervisar, vigilar y controlar el movimiento de la carga en el sector. Dicha situación incrementa las probabilidades de que actividades ilegales como lavado de activos puedan ser detectadas y/o prevenidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, en la medida en que las empresas que no tienen como actividad principal el transporte de carga no están obligadas a reportar sus estados financieros.

Esto refuerza una vez más la necesidad de actualizar los requisitos para la habilitación de las empresas de transporte de carga, entre los cuales es fundamental incluir como obligación el reporte a la Superintendencia de Puertos y Transporte de los estados financieros de todas las empresas que prestan servicios de transporte público de carga por carretera, así no tengan en su función principal esta actividad.

Igualmente, en línea con el estudio de Defencarga, se recomienda que las empresas habilitadas, así como los agentes de carga, los comisionistas de transporte y los operadores logísticos, envíen periódicamente al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transporte las estadísticas relacionadas con las operaciones y despachos de carga que

COMPETITIVIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA



realicen en la prestación de sus servicios, debiendo mantener permanentemente actualizados los libros y documentos que respalden esta información y estadísticas.

Coordinación público-privada. Ejecutar un programa de formación continua especializada para conductores.

La formación de los conductores a partir de la certificación de competencias laborales es fundamental para mejorar la eficiencia y calidad del servicio prestado. Para esto es necesario un trabajo conjunto entre el sector público y privado, por medio del cual se definan los perfiles de los conductores y se diseñen programas de formación.

Frente a esto, en el Marco Nacional de Cualificaciones, el Ministerio de Educación Nacional viene trabajando en el levantamiento de cualificaciones para el sector de logística, las cuales ha programado tener a finales de 2018. A partir de estas cualificaciones se espera que las instituciones educativas generen programas de educación formal y no formal.

Cabe destacar que la identificación de dichas cualificaciones se está realizando en conjunto con el sector privado, con el propósito de contar con información perfecta de los requerimientos laborales. Por lo tanto, una vez se definan los perfiles de los conductores demandados, se recomienda al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) incluir un programa de formación continua especializada para su certificación. Para acreditar las competencias del conductor, es importante que este programa cuente con un centro técnico de formación con simulación.

Para incentivar a los conductores a formarse, se recomienda en el corto plazo discriminar las primas de seguros de acuerdo con el nivel de formación de estos. Sin embargo, es necesario que se exija la certificación a los conductores para poder ejercer su actividad en el mediano plazo.

SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA POR PARTE DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

Acción pública. Fortalecer las labores de supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Es prioritario fortalecer la Superintendencia de Puertos y Transporte, de modo que ejerza cabalmente sus funciones

de vigilancia, inspección y control en la prestación del servicio de transporte, su infraestructura y los servicios afines en la cadena logística.

Esto permitirá dar un eficaz cumplimiento a las políticas públicas y a la normatividad. Por lo tanto, se recomienda poner en marcha mecanismos que permitan capacitar de forma permanente a los funcionarios, implementar políticas para la atracción de talento calificado y generar incentivos para reducir la rotación.

También es importante contar con un código de transporte, el cual debe ser construido a partir de un manual de buenas prácticas entre todos los actores que participan en la cadena logística.

IMPLEMENTAR BUENAS PRÁCTICAS EN LAS EMPRESAS QUE LES AYUDEN A CONTAR CON UN SELLO DE LA CALIDAD

Coordinación público-privada. Implementar prácticas gerenciales en empresas que conlleven un compromiso con la contratación formal.

Las empresas deben implementar buenas prácticas gerenciales, con el fin de reducir la alta informalidad laboral que registra el sector de transporte público de carga por carretera²⁸.

Para esto se podría tomar como referencia el proyecto de decreto que contiene varias de las recomendaciones del CONPES 3759 de 2013, el cual cuenta con un procedimiento para vincular formalmente a los conductores. Por ejemplo, cuando la contratación sea realizada por el propietario del automotor, su vinculación laboral puede ser delegada a la empresa de transporte a la que pertenezca el vehículo. El propósito es que en cualquier caso los conductores estén afiliados al sistema de seguridad social y al de riesgos laborales y profesionales.

Así mismo, las empresas de transporte deberían contar con certificaciones de calidad para mejorar la prestación de los servicios. Esto les ayudaría a incrementar sus clientes, disminuir el daño de la carga y agilizar el despacho aduanero, entre otros.

Los generadores de carga, por su parte, se deben comprometer a contratar empresas de transporte formales y



COMPETITIVIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

con certificaciones de calidad, que demuestren los estándares de los servicios que prestan.

Coordinación público-privada. Adquirir tecnología unificada de rastreo de carga y realizar una prueba piloto de rastreo en tiempo real.

Se recomienda a las empresas de transporte adoptar soluciones tecnológicas para el rastreo efectivo de la carga. Esto podría contribuir al fortalecimiento del Observatorio Nacional de Logística, para lo cual se requiere que las empresas estén dispuestas a compartir la información con el DNP según los estándares definidos por dicha entidad para su recolección y procesamiento. Esto permitirá desarrollar mayores capacidades para la toma de decisiones en tiempo real.

Estas soluciones tecnológicas deben articularse con la regulación aduanera [Decretos 390 de 2016 y 349 de 2018], la cual establece que para garantizar el control de las mercancías en las operaciones de tránsito se requiere el uso de dispositivos electrónicos de seguridad.

Se propone también adelantar un piloto de rastreo de carga en tiempo real en un corredor estratégico donde se logre contar con información que facilite generar alertas tempranas y enviarlas a los operadores de puerto. Esto debería articularse con información de seguridad de la policía y los concesionarios portuarios.

Coordinación público-privada. Contar con planes estratégicos de seguridad vial.

Es importante que las empresas de transporte cuenten con planes estratégicos de seguridad vial que busquen reducir la siniestralidad y optimizar los procesos logísticos. Estos deben incluir aspectos como límites de velocidad, revisión permanente del estado técnico-mecánico de los vehículos, instalación de sistemas de seguimiento satelital y elaboración de estudios de rutas con el propósito de identificar zonas críticas y diseñar planes de contingencia.

Lo anterior se puede complementar con el monitoreo y acompañamiento a sus conductores durante las 24 horas de los siete días de la semana. Es clave también que las empresas de transporte se integren activamente con la Agencia de Seguridad Vial para reducir la accidentalidad²⁹.

Coordinación público-privada. Implementar mecanismos que permitan adecuar la infraestructura privada en los sitios de cargue y descargue.

Se recomienda a las empresas generadoras adecuar sus sitios de cargue y descargue y a la vez exigir a las empresas compradoras requisitos mínimos que favorezcan la agilización de este proceso. Las empresas generadoras podrían contribuir mediante esquemas de colaboración e incentivos para que sus compradoras se modernicen, para lo cual es clave que sigan buenas prácticas ejecutadas por algunas empresas del CPC en los sitios de carga y descarga³⁰.

Adicionalmente, el sector público podría diseñar programas especiales que incentiven al sector privado a utilizar infraestructura especializada en los sitios de cargue y descargue. Sin embargo, se recomienda reglamentar el uso de este tipo de infraestructura para los distintos sectores en el mediano plazo, de forma tal que mediante una certificación se expida un sello de calidad en cargue y descargue, y se penalice a las empresas que no lo tengan por impactar negativamente la productividad.

Acción privada. Implementar mecanismos de colaboración en la misma empresa y entre los eslabones de la cadena de suministro.

El trabajo colaborativo es valioso para mejorar la prestación de los servicios y la eficiencia operacional de las empresas. Por ello, se recomienda implementar una estrategia que permita la colaboración interna entre las diferentes áreas de las empresas para mejorar los niveles de servicio y productividad. A la vez, se requiere de una colaboración externa con todos los eslabones de la cadena de suministro, la cual genera economías de escala y agrega mayor valor.

DESARROLLAR ESQUEMAS COLABORATIVOS PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA CARGA

Acción regulatoria. Regular la implementación de un esquema compartido de carga.

Se propone establecer una regulación que favorezca la implementación de un esquema compartido de transporte de carga,

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



en el que generadores y transportadores se encuentren para ganar eficiencia en la contratación de transporte³¹. Esto permitirá la optimización de los tiempos, la planificación de las operaciones y, por consiguiente, la reducción de los costos logísticos.

Para el correcto funcionamiento de este tipo de esquemas se requiere libertad de mercado, de forma que el precio óptimo del flete sea un acuerdo entre privados (generador de la carga y transportador). También se podrían crear aglomeraciones de carga entre sectores –por afinidad de mercancías– para lograr una mayor confianza, y elaborar perfiles de usuarios con el propósito de evitar problemas de seguridad al compartir un medio.

AGILIZAR Y HACER MÁS EFICIENTE LA CIRCULACIÓN EN VÍAS NACIONALES Y EN CIUDADES

Acción pública. Implementar la Resolución 546 de 2018, por la cual se adecua la reglamentación del sistema de interoperabilidad de peajes electrónicos.

El Ministerio de Transporte, mediante la Resolución 546 de 2018, adecuó la reglamentación para la interoperabilidad de los peajes electrónicos, estableció los lineamientos para la protección de los usuarios y fijó los requisitos para la prestación de este servicio, entre otros aspectos. De acuerdo con esta reglamentación, se espera que en marzo de 2019 se habilite por lo menos un carril en todas las concesiones o carreteras a cargo del Invías para que los usuarios puedan transitar por todos los peajes con un único dispositivo (llamado TAG), pagando una única factura. Por lo tanto, se recomienda cumplir con los plazos estipulados en esta resolución para la implementación de este mecanismo, el cual reducirá el tiempo en el proceso de pago y las congestiones vehiculares³² y permitirá ahorros en el combustible y una menor contaminación ambiental.

Coordinación público-privada. Escalar los pilotos de transporte nocturno y realizar los ajustes normativos que permitan las operaciones de cargue y descargue de mercancías, garantizando seguridad de la carga.

Durante los últimos años se han realizado varios pilotos de transporte nocturno de mercancías en algunas ciudades, y

los resultados son favorables. Por ejemplo, la velocidad aumentó en un 100 % en Bogotá, y los vehículos también mejoraron sus tiempos de recorrido en promedio en un 50 %. Estos resultados fueron también favorables en Cali, Barranquilla y Buenaventura, en los cuales la velocidad mejoró en un 51,2 %, 37,8 % y 45,3 %, y el ahorro en los tiempos de recorrido fue de 28,4 %, 18,6 % y 53,5 %, respectivamente (Ministerio de Transporte, SEPRO & Universidad Nacional, 2018).

Por lo tanto, se recomienda diseñar los incentivos para escalar estos pilotos de transporte nocturno en las principales ciudades del país y conseguir así que las operaciones de cargue y descargue de mercancías sean permanentes. Para esto es necesario que el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, trabaje de manera articulada con los Gobiernos locales y realicen los ajustes normativos necesarios³³. El éxito de esto depende de las garantías ofrecidas en la seguridad de la carga, lo cual requiere de una adecuada coordinación público-privada.

También se recomienda aplicar mecanismos que incentiven el transporte nocturno en los corredores de más alto tráfico en el país, y contar también con esquemas que garanticen la seguridad de la carga. Uno de estos mecanismos puede ser la reducción del precio de los peajes en estos corredores durante un horario específico en la noche.

RACIONALIZAR LAS NORMAS POCO EFECTIVAS QUE GENERAN COSTOS INNECESARIOS PARA EL SECTOR

Acción regulatoria. Realizar un análisis costo-beneficio de las regulaciones que crean costos innecesarios para transportadores y generadores.

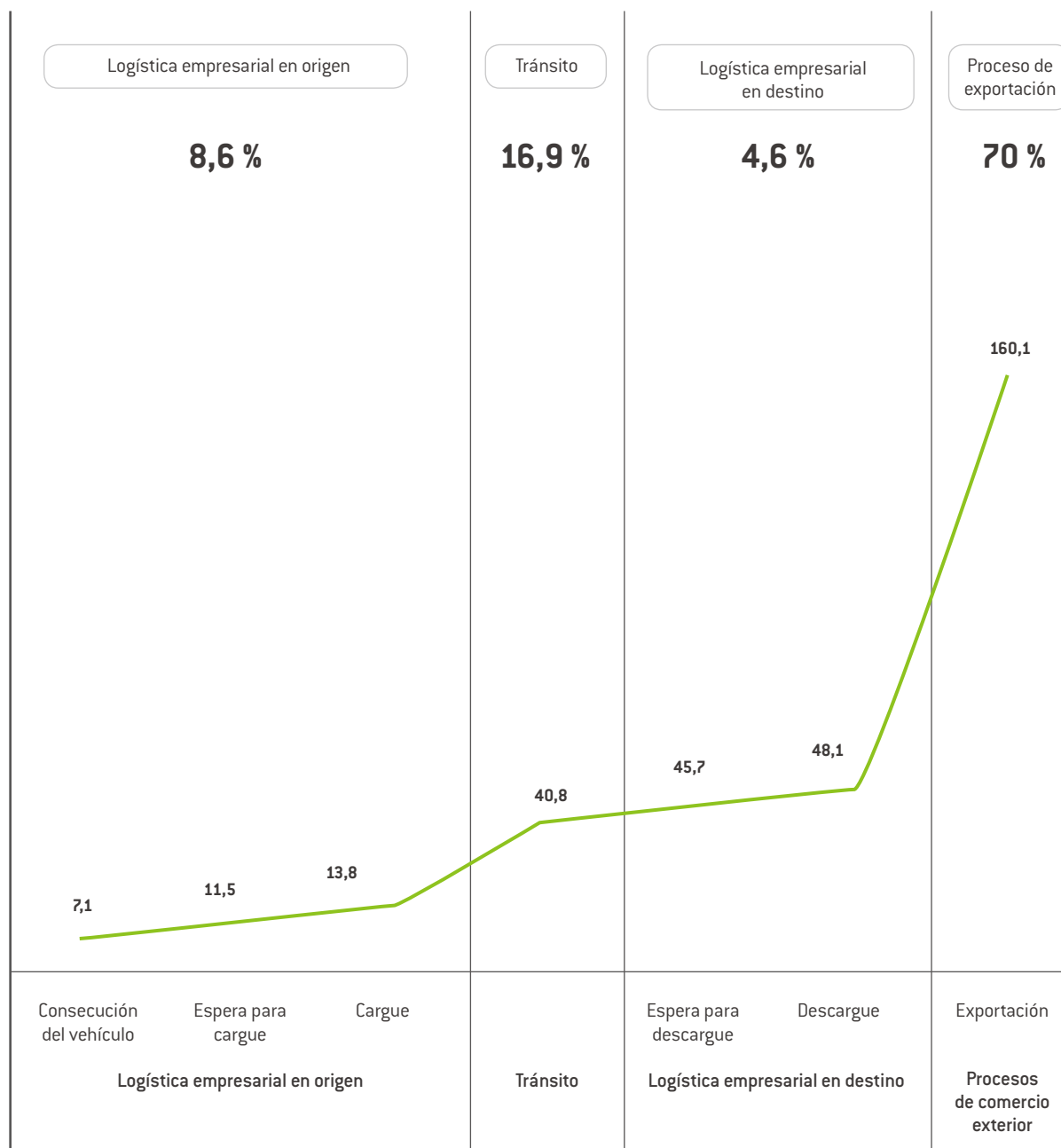
Se recomienda analizar la regulación del sector de transporte de carga por carretera y evaluar su costo-beneficio. Al respecto, el DNP en conjunto con el BID trabajan desde el año pasado en una metodología para estimar el costo de la regulación en el sector de transporte de carga. Sin embargo, al culminar este informe no se conocen aún los resultados. Por lo tanto, es importante terminar dicho análisis e implementar sus recomendaciones. Este facilitará la eliminación y/o racionalización de normas, generará mayor eficiencia, aumentará la inversión privada y reducirá diferencias entre el sector de transporte y la industria.



FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Aunque la implementación del programa 4G permitirá ahorros significativos en los tiempos de viaje —en promedio de 30 %—, los procesos de comercio exterior representan el mayor porcentaje de los tiempos en toda la cadena logística (70 %) (Gráfica 6).

Gráfica 6. Tiempos de la cadena logística: recorrido Bogotá-Cartagena (horas acumuladas).



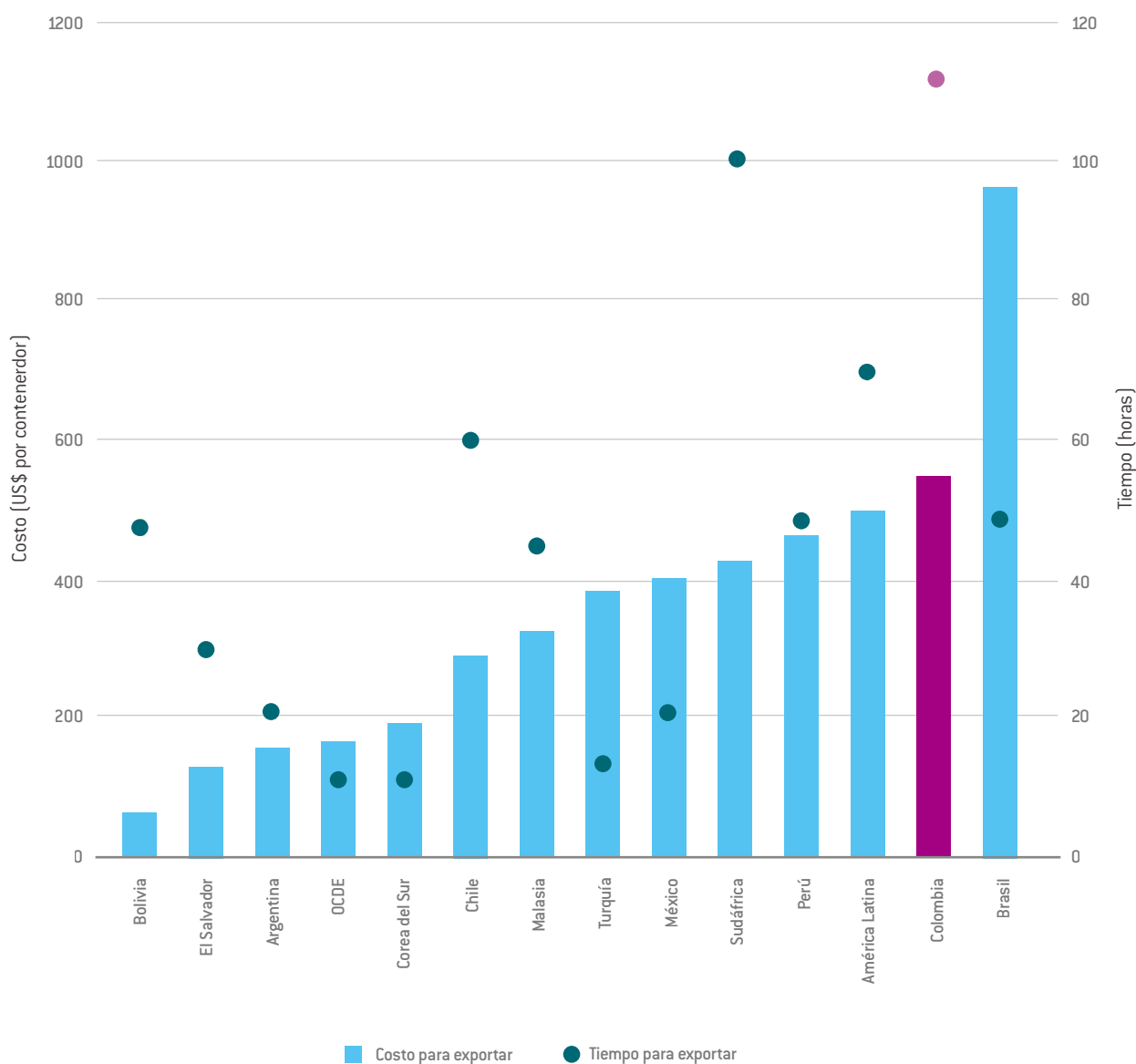
Fuente: Misión de Logística y Comercio Exterior, con base en la Encuesta Nacional de Logística (DNP, 2015a) y en el Doing Business (2018).

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Esto incrementa los costos de exportación e importación. Por ejemplo, según el Doing Business, en el caso de las exportaciones, Colombia registra el mayor tiempo y uno de los costos más altos con respecto a países de referencia, por encima del promedio de América Latina y lejos del promedio de los países de la OCDE (Gráfica 7). En cuanto a los costos de importar,

cabe destacar que los costos no arancelarios representan el mayor porcentaje, los cuales según la encuesta de comercio exterior del Banco de la República ascienden al 47 % y según las declaraciones de aduanas se estiman en 52 %. De estos, las operaciones en los puertos representan el 21,6 % (García *et al.*, 2017) (ver capítulo Comercio Exterior).

Gráfica 7. Costos y tiempo para exportar una mercancía. Colombia y países de referencia, 2017*.



*El costo se refiere al costo por cumplimiento fronterizo, que incluye los gastos del cumplimiento de la regulación aduanera y de la regulación relativa a otras inspecciones, así como el costo del manejo en puerto o frontera.

Fuente: Doing Business (2018).



RECOMENDACIONES

Acción pública. Puesta en marcha de la nueva regulación aduanera.

Con el propósito de mejorar los trámites de comercio exterior, recientemente, mediante el Decreto 349 de 2018, fue expedida una modificación al nuevo Estatuto Aduanero que había sido aprobada a través del Decreto 390 de 2016. Esta nueva norma castiga de forma drástica a quienes cometen infracciones asociadas a delitos y fraude aduanero, al tiempo que posibilita que los errores formales sean subsanables y no impliquen necesariamente una sanción —esto último no era posible con la anterior normatividad³⁴—.

Con esta nueva regulación se espera simplificar los procedimientos y agilizar los trámites aduaneros a través de la sistematización de las operaciones por medio de los servicios informáticos de la DIAN, que entrarán en funcionamiento de manera gradual durante los próximos meses. Por lo tanto, es necesario la pronta implementación de esta sistematización, la cual debe ser ágil, robusta y confiable, de modo que responda a las necesidades de la operación aduanera.

Contar con un sistema informático robusto facilitará, entre otras cosas, la elaboración de perfiles de riesgo adecuados, eje principal del nuevo Estatuto. Esto dará mayor confianza en los operadores económicos autorizados (OEA) y en los operadores de comercio exterior —como transportadores, depósitos, puertos, agentes de aduana y agentes de carga internacional—, lo que reducirá el costo y el tiempo de las operaciones.

En particular con respecto a los OEA, es importante destacar que dicha herramienta no ha funcionado de la manera esperada. La normatividad que regula esta figura fue expedida desde 2011 y, a pesar de que podría generar reducciones hasta de un 40 % en tiempos del proceso de comercio exterior (DNP, 2016), al cierre de este informe solo 51 empresas han sido certificadas (DIAN, 2018b)³⁵. La nueva regulación aduanera incorpora importantes beneficios de este instrumento y, dado que no se ha implementado en su totalidad, es una de las razones por las cuales su uso ha sido escaso.

Adicionalmente, según indagaciones realizadas por el CPC, los requisitos para certificarse con OEA son muy exigentes, y los beneficios no son tan grandes en la medida en que aún existen el usuario aduanero permanente (UAP) y el usuario al-

tamente exportador (Altex), los cuales son similares y desaparecerán cuando se implemente por completo el nuevo estatuto.

El OEA se limita al importador, al exportador y a las Agencias de Aduana sin estar reglamentado para otros actores de la cadena y, a pesar de que se han dado los primeros pasos, aún le falta mayor reconocimiento internacional. Por ello, es clave revisar los requisitos, dado que algunos de ellos tienen oportunidad de mejora en términos de practicidad y competitividad. En particular, se necesita ampliar la certificación como OEA a otros actores como puertos, transportadores y distintos integrantes de la cadena logística. También se requiere de un acompañamiento de las autoridades a las empresas que se quieran certificar, de modo que tengan claridad en los requerimientos y pasos para conseguirlo —las ventajas y desventajas—. Así mismo, es importante que todas las entidades que participan en el proceso aduanero avalen esta figura. A la vez, es necesario continuar avanzando en la gestión del reconocimiento mutuo del OEA con los demás países que cuentan con este programa de certificación³⁶.

Acción pública. Implementar buenas prácticas en materia de facilitación del comercio.

El Convenio de Kioto es un acuerdo internacional sobre la simplificación y la armonización de procedimientos aduaneros que es importante ratificar para implementar sus recomendaciones³⁷. Cabe destacar que, aunque el país no ha ratificado dicho Convenio, las normas aduaneras se vienen cimentando en sus principios (Decreto 390 de 2016).

Acción pública. Integrar los sistemas de información de los actores que realizan el control a las operaciones de comercio exterior y establecer una hoja de ruta para lograr un sistema de gestión de riesgos integral.

La baja efectividad en los procesos de inspección incrementa los tiempos y los costos de exportación e importación. Esto se debe a distintas causas, entre las cuales están: los trámites que aún se realizan de forma manual por la ausencia de tecnologías de información y la falta de integración en los sistemas de información de las entidades de control, que no cuentan con suficientes niveles de interoperabilidad.

A esto se le suma la forma individual como se diseñan e implementan los sistemas de gestión de riesgos de las en-

tidades a cargo del control aduanero —Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), DIAN y Policía Antinarcóticos—, los cuales son fundamentales para mejorar la eficiencia en los procesos de inspección. Así mismo, el intercambio de información entre estos mismos actores es escaso³⁸.

Por ende, en línea con la Misión de Logística, se recomienda avanzar en la automatización de los servicios informáticos electrónicos, que permitan y faciliten el intercambio de información de gestión de riesgos, con el objetivo de enriquecer los perfiles de riesgo y la selectividad aduanera de cada entidad. Esto reducirá los riesgos de tipo ambiental, sanitario, falsedad marcaria y defensa a la salud. Como lo propone la Misión, se requiere que estas entidades acuerden el tipo de mercancías objeto de control conjunto, con el propósito de garantizar la articulación de los diferentes procesos de control aduanero.

Acción pública. Diseñar y desarrollar un plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea.

Con la expedición de la Resolución 3202 de 2015 se definió la implementación de un sistema de gestión de riesgos para la evaluación de las solicitudes tramitadas a través de la VUCE, sistema que se debe integrar con todas las entidades que expiden vistos buenos³⁹. Por ello, es fundamental consolidar la VUCE como uno de los canales principales para el intercambio de información sobre comercio exterior con los usuarios.

Como lo propone la Misión de Logística, es necesario desarrollar nuevas funcionalidades para los módulos de esta plataforma en lo que respecta a: inspección simultánea, Sistema de Administración de Riesgos, conectividad con ventanillas únicas de otros países⁴⁰ e integración con futuros desarrollos de los sistemas de comunidad portuaria y aeroportuaria.

También se requiere continuar consolidando el Sistema de Inspección Simultánea, tanto para exportaciones como para importaciones, y extenderlo a todos los tipos de carga. Al respecto se resalta la implementación de un nuevo desarrollo informático que favorece la inspección simultánea para carga suelta —único tipo de carga pendiente para exportaciones—, la cual ya es obligatoria en los principales puertos del país: Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura. Con esto se eliminan trámites como la presentación física de la carta de responsabilidad.

Como un gran avance en los procesos de inspección se destaca la puesta en funcionamiento de 37 escáneres en las sociedades portuarias de: Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Contecar, Palermo, San Andrés Port, TCBUE y Aguadulce. Esto ha posibilitado pasar de una inspección física de tres horas a una inspección no intrusiva de 15 minutos.

La implementación de un centro de control y monitoreo de aduanas contribuirá también a unificar los procesos de inspección y mejorar los niveles de efectividad. Esto también ayudará a la reducción de los tiempos de comercio exterior.

Acción pública. Capacitar a los funcionarios en el tipo de mercancías que se comercializan y disponer de personal suficiente.

De otra parte, el desconocimiento de algunos funcionarios sobre el tipo de mercancías que se importan o exportan es otra de las razones que explican los retrasos aduaneros. Por ello, se recomienda capacitarlos y disponer de personal suficiente para agilizar los procesos de inspección. Como complemento a esta medida, se sugiere eliminar las inspecciones intrusivas en las carreteras, pues generan mayores costos al sector productivo y restan competitividad a las mercancías.



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Diseñar una política de transporte intermodal estableciendo un cronograma para su ejecución y la forma como deben ser priorizados y financiados los proyectos de infraestructura para las próximas décadas	Largo		DNP, Mintransporte, Minhacienda, ANI, Invías y FDN	Acción pública
Definir las fronteras institucionales y la división de responsabilidades para el desarrollo del transporte intermodal	Mediano		DNP, Mintransporte, ANI, Superpuertos, Agencia Nacional de Seguridad Vial, Minhacienda, Policía Nacional y FDN	Acción pública
Fortalecer la ANI y el Invías para que se especialicen en la ejecución de proyectos relacionados con todos los modos de transporte	Mediano		Dirección General de Minhacienda	Acción pública
Poner en marcha la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte	Mediano		Dirección General de Minhacienda, DNP y Viceministerio de Infraestructura de Mintransporte	Acción pública
Destinar recursos públicos suficientes para adelantar la rehabilitación, construcción y puesta en operación de los corredores ferroviarios estratégicos que requiere el país	Mediano		Dirección General de Minhacienda, Dirección General de la ANI, Dirección General de la FDN, Viceministerio de Infraestructura de Mintransporte e Invías	Acción pública

Plazo



Avance



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Agilizar las obras para recuperar la navegabilidad del río Magdalena y generar las condiciones adecuadas que permitan la implementación del Plan Maestro de Transporte Fluvial	Mediano		ANI, Minhacienda, Viceministerio de Infraestructura, MinCIT, Minagricultura, Cormagdalena y el DNP	Acción pública
Establecer un procedimiento claro, expedito y equilibrado en materia de consultas previas	Corto		Dirección de Consulta Previa de Mininterior y Viceministerio de Infraestructura de Mintransporte	Acción regulatoria
Identificar las necesidades logísticas de las diferentes cadenas productivas que puedan ser posibles usuarios del modo férreo y fluvial	Corto		ANI y sector privado	Coordinación público-privada
Asegurar la financiación del programa de cuarta generación de concesiones [4G]	Mediano		Minhacienda, FDN, Congreso de la República y entidades financieras	Coordinación público-privada
Culminar la modernización de los aeropuertos, priorizar las nuevas inversiones del Plan de Navegación Aérea y cumplir con la implementación del Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado	Mediano		Dirección general de la Aerocivil y Dirección de Infraestructura de Mintransporte	Coordinación público-privada



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Continuar con el dragado en los principales puertos del país y actualizar la política tarifaria	Mediano		Puertos, Viceministerio de Infraestructura de Mintransporte, Inviás, ANI y Cormagdalena	Coordinación público-privada
Implementar la Ley 1882 de 2018 para generar mayor transparencia y competencia en los proyectos de infraestructura	Corto		Colombia Compra Eficiente y Congreso de la República	Acción regulatoria
Revisar y ampliar la estructura de las gerencias de corredores logísticos y acompañarlas de alianzas logísticas regionales para generar soluciones oportunas en los corredores	Corto		Viceministerio de Transporte de Mintransporte y representantes de los municipios y distritos con jurisdicción sobre cada corredor	Acción pública
Articular los flujos de tránsito para el acceso a las grandes zonas urbanas y a los puertos y aeropuertos	Mediano		Viceministerio de Infraestructura de Mintransporte, DNP y autoridades de planeación local	Acción pública
Implementar el piloto de los planes logísticos regionales, extenderlo a las otras regiones del país y aumentar el análisis a más cadenas productivas	Mediano		DNP, Mintransporte y sector privado	Coordinación público-privada

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Racionalizar normas que obstaculizan la inversión privada en plataformas logísticas y continuar con la estructuración de estas	Mediano		Viceministerio de Infraestructura de Mintransporte, DNP, Minvivienda, entidades territoriales y sector privado	Acción regulatoria
Culminar el esquema de libertad vigilada y permitir que los fletes se generen en condiciones de competencia con estrictos controles a prácticas desleales	Mediano		Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Acción regulatoria
Poner en funcionamiento la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte	Corto		Mintransporte y Minhacienda	Acción regulatoria
Establecer la regulación necesaria que permita contar con una oferta adecuada y competitiva del parque automotor	Mediano		Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Acción regulatoria
Establecer un mayor control sobre las emisiones de gases efecto invernadero a través de ajustes normativos	Mediano		Viceministerio de Transporte de Mintransporte, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DNP y UPME	Acción regulatoria



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Revisar las normas técnico-mecánicas para vehículos de carga y la supervisión de su cumplimiento, y dar mayor transparencia y homogeneidad a los procedimientos	Corto		Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Acción regulatoria
Hacer seguimiento al piloto de vehículos de carga de alto rendimiento, de modo que se permita su entrada permanente al mercado	Corto		Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Acción regulatoria
Modernizar los requisitos para la habilitación de empresas de transporte de carga	Mediano		Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Acción regulatoria
Incluir en los requisitos de habilitación de empresas de transporte de carga el reporte permanente de los estados financieros	Mediano		Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Acción regulatoria
Ejecutar un programa de formación continua especializada para conductores	Corto		Viceministerio de Transporte de Mintransporte, Dirección de Formación para el Trabajo del SENA y sector privado	Coordinación público-privada

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Fortalecer las labores de supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte	Corto		Superpuertos y Minhacienda	Acción pública
Implementar prácticas gerenciales en empresas que conlleven un compromiso con la contratación formal	Corto		Viceministerio de Transporte de Mintransporte y sector privado	Coordinación público-privada
Adquirir tecnología unificada de rastreo de carga y realizar una prueba piloto de rastreo en tiempo real	Corto		Sector privado, Viceministerio de Transporte de Mintransporte, Policía Nacional y puertos	Coordinación público-privada
Contar con planes estratégicos de seguridad vial	Corto		Sector privado, Dirección General de la Agencia de Seguridad Vial y Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Coordinación público-privada
Implementar mecanismos que permitan adecuar la infraestructura privada en los sitios de cargue y descargue	Mediano		Sector privado y Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Coordinación público-privada



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Implementar mecanismos de colaboración en la misma empresa y entre los eslabones de la cadena de suministro	Mediano		Sector privado y Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Acción privada
Regular la implementación de un esquema compartido de carga	Corto		Viceministerio de Transporte de Mintransporte	Acción regulatoria
Implementar la Resolución 546 de 2018, por la cual se adecua la reglamentación del Sistema de Interoperabilidad de peajes electrónicos	Mediano		Viceministerio de Transporte de Mintransporte y Dirección General de la ANI	Acción pública
Escalar los pilotos de transporte nocturno y realizar los ajustes normativos que permitan las operaciones de cargue y descargue de mercancías, garantizando seguridad de la carga	Corto		Viceministerio de Transporte de Mintransporte, entidades territoriales y sector privado	Coordinación público-privada
Realizar un análisis costo-beneficio de las regulaciones que crean costos innecesarios para transportadores y generadores	Mediano		Dirección General del Minhacienda, Dirección General del DNP, Viceministerio de Transporte de Mintransporte y sector privado	Acción regulatoria

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Puesta en marcha de la nueva regulación aduanera	Mediano		Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, POLFA, Invima, ICA y sector privado	Acción pública
Implementar buenas prácticas en materia de facilitación del comercio	Corto		Minhacienda, MinCIT y DIAN	Acción pública
Integrar los sistemas de información de los actores que realizan el control a las operaciones de comercio exterior y establecer una hoja de ruta para lograr un sistema de gestión de riesgos integral	Mediano		MinCIT, DIAN, ICA, Invima, Migración Colombia y Policía Antinarcóticos	Acción pública
Diseñar y desarrollar un plan de modernización de la VUCE y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea	Mediano		Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior del MinCIT, POLFA, Invima e ICA	Acción pública
Capacitar a los funcionarios en el tipo de mercancías que se comercializan y disponer de personal suficiente	Mediano		MinCIT, DIAN, ICA e Invima	Acción pública

NOTAS

- 1 En particular, los proyectos de concesiones anteriores y de obra pública han permitido que se haya pasado de 841 a cerca de 2.181 kilómetros de dobles calzadas entre 2010 y 2017.
- 2 Es decir, incluyen contratos de crédito e inversión que garantizan la financiación de la totalidad del proyecto. El cierre financiero se da cuando hay compromisos en firme. Esto es, contratos firmados que fondeen la totalidad de los gastos del proyecto. Los desembolsos se realizan una vez se haya dado el cierre financiero.
- 3 Tales como los proyectos del Puente Pumarejo, el Túnel de la Línea y Ruta del Sol.
- 4 En el país solo el 1,5 % de la carga transportada se moviliza de manera intermodal, en tanto que en Estados Unidos esta asciende al 7,7 % (DNP, 2017c).
- 5 La Misión de Logística, liderada por el DNP, tuvo como objetivo dar lineamientos de política pública hasta el año 2030 para robustecer todos los elementos de la cadena logística nacional, con el fin de promover una mayor competitividad y eficiencia de la economía. Esta Misión estuvo compuesta por una junta directiva que incluyó actores del sector público y privado relacionados con logística, la cual brindó orientaciones estratégicas para su desarrollo. La Misión también incluyó un comité técnico, una gerencia, unas mesas temáticas y dos firmas, una consultora y otra validadora.
- 6 La reducción de los costos logísticos también comprende la ampliación de la oferta de servicios logísticos especializados, el fortalecimiento del capital humano que trabaja en logística, y la mayor eficiencia en los procesos de comercio exterior y aduanas, de los cuales se hablará más adelante en este capítulo.
- 7 Es importante resaltar que, a partir de las recomendaciones de la Misión, el DNP publicó el documento *Nueva visión de la Política Nacional Logística*, estructurado en dos ejes centrales (intermodalidad y eficiencia de los modos de transporte y facilitación de comercio) y tres ejes transversales (información logística, capital humano e institucionalidad), el cual servirá como base para la actualización de la nueva política.
- 8 Las entidades que comparten esta función son: Ministerio de Transporte, DNP, Invías, ANI, Aeronáutica Civil, Dirección General Marítima, Cormagdalena y Superintendencia de Transporte (DNP, 2018).
- 9 Mientras que en el modo carretero la inversión pública ascendió al 62,8 % entre 2010 y 2016, en el modo ferroviario solo llegó al 0,7 %.
- 10 En la actualidad la normatividad no favorece el acceso a terceros. Tampoco existe un régimen tarifario unificado de operación ni una metodología que establezca las tarifas. Adicionalmente, los operadores y concesionarios definen el régimen de circulación (condiciones de uso y gestión de la capacidad férrea), los criterios técnicos y de seguridad (DNP, 2018).
- 11 Se resalta que varias entidades financieras han manifestado su preferencia por situarse más cerca del piso del rango establecido de acuerdo con las mejores prácticas internacionales (10 %), lo que implica un menor espacio de financiamiento prospectivo para la infraestructura (ANIF, 2017).
- 12 A través de esta modalidad se han financiado: Pacífico 3, Cartagena-Barranquilla y Antioquia-Bolívar.
- 13 ANIF construyó el índice de obra pública, que identifica los proyectos de 4G que pueden no alcanzar el cierre financiero, lo que conllevaría a ser financiados por la vía pública (ANIF, 2014b).
- 14 Fuente: Sinergia seguimiento (DNP): <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1253/4739>. Consulta realizada el 19 de septiembre de 2018.
- 15 Se estima que en el mediano plazo la capacidad de este aeropuerto será insuficiente, pues se prevé un crecimiento anual del flujo de pasajeros entre 3 % y 4 % en promedio por año hasta 2041. Algo similar sucede con el tráfico de carga y el número de operaciones, que se espera crezcan al año más de 4 % y 5 %, respectivamente, hasta 2041.
- 16 No obstante, se debe tener en cuenta que el número de sociedades portuarias y la oferta de servicios de infraestructura portuaria son suficientemente amplios en la actualidad (DNP, 2018).
- 17 De acuerdo con la ANDI, las restricciones en el país llegan a un total de 89 días (24 % de los días del año), lo cual va en contra de la productividad de los vehículos y las inversiones en dobles calzadas en los principales corredores logísticos.
- 18 Alrededor del 60 % del parque automotor en Colombia tiene más de diez años, frente al 30 % en Chile (DNP, 2017b).
- 19 Si bien el CONPES 3759 de 2013 define condiciones y establece estándares para la prestación del servicio de transporte, también dicta algunos lineamientos de política para la renovación del parque automotor, con una serie de regulaciones que podrían atentar contra la competitividad del sector. Una agenda como la que propone el Consejo Privado de Competitividad (CPC) va mucho más allá de estos lineamientos de política.



- 20** Según el Ministerio de Transporte, es imprescindible implementar este esquema porque existen prácticas desleales que afectan al eslabón más débil de la cadena: el camionero. Sin embargo, el CPC considera que no existen circunstancias microeconómicas excepcionales en el mercado de transporte de carga que justifiquen este esquema. De acuerdo con concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio a Ministerio de Transporte (radicado 2013-321-028200-2), “la regulación de tarifas mínimas para el transporte de carga es una medida que, por esencia, es anticompetitiva y contraria al espíritu de las normas de la libre competencia [...] no existe ninguna razón para establecer una regulación de tarifas para el transporte de carga”.
- 21** Este indicador ascendía al 91 % según la encuesta de logística realizada en 2008.
- 22** Este hecho hace concluir que, a pesar de tener costos unitarios más altos como los de la flota propia, eliminar las improductividades de todos los actores disminuye los costos totales, lo que significa que los beneficios podrían ser mayores sin necesidad de contar con flotas propias.
- 23** Uno de los principales hallazgos encontrados en este documento es la aparente sobreoferta si se tienen en cuenta la cantidad de viajes vacíos que se realizan en el país, los cuales representan el 34,5 % del total de viajes. Dicha sobreoferta también se refleja en la baja utilización del parque automotor, que asciende al 41 % [65 % sin incluir los viajes vacíos] en promedio de la capacidad de carga (Defencarga, 2018). En particular, frente a los viajes vacíos, es importante destacar que estos en su mayoría se originan por la necesidad de reubicar flotas en los puertos debido al desbalance entre importaciones y exportaciones, como también entre regiones y ciudades productoras y consumidoras de bienes y servicios. Esto hace que el precio de traer un contenedor del puerto, por ejemplo, deba incluir también el de ubicar el camión vacío en la fecha y hora asignada para el levante. Dicha situación genera un costo adicional favoreciendo los precios de especulación en el mercado *spot*.
- 24** El modelo de Defencarga indica que, una vez es controlada la sobreoferta de vehículos con la política tres a uno, la política a establecer de manera perpetua debería ser 7:10, es decir, permitir la entrada de 10 vehículos nuevos al mercado por cada 7 vehículos que salgan de este (Defencarga, 2018).
- 25** Para mayor detalle sobre estas propuestas, véase *Iniciativas para el desempeño logístico: plan de trabajo* (Consejo Privado de Competitividad, 2016).
- 26** Está comprobado que, al incorporar más ejes a un vehículo, el peso se distribuye y ocasiona menos daño al pavimento.
- 27** Tales como las condiciones para la habilitación de empresas, la adopción de medidas para la formalización de propietarios individuales de vehículos de transporte, la regulación de las actividades y la responsabilidad de los agentes de carga y de los operadores logísticos en el transporte de mercancías. Este proyecto de decreto también determina la regulación de los seguros asociados a la actividad de transporte terrestre automotor de carga.
- 28** El BID estima que la informalidad laboral puede llegar al 75 % (BID, 2016a).
- 29** Es importante resaltar que a partir de las concesiones viales se ha avanzado en los indicadores de servicio, pues estos deben cumplir con estándares en materia de seguridad vial y mortalidad.
- 30** La publicación *Iniciativas para el desempeño logístico: plan de trabajo* (Consejo Privado de Competitividad, 2016) evidencia cómo algunas empresas han realizado inversiones privadas que les han ayudado a agilizar los procesos de carga y descarga.
- 31** Esta clase de iniciativas colaborativas debe cumplir con los requerimientos exigidos por la legislación, en cuanto a la existencia de un contrato entre generador y transportador.
- 32** Se estima que estos ahorros podrían superar el 90 %.
- 33** Estos comprenden medidas como regulación sobre zonas y tiempos de cargue y descargue. El sector privado, por su parte, deberá optimizar sus operaciones mediante la incorporación de dispositivos tecnológicos e infraestructura apropiada para agilizar la entrega de mercancías.
- 34** Anteriormente, por ejemplo, cualquier error en la cantidad declarada, por pequeño que fuera, tenía como resultado que la mercancía fuera aprehendida, y el usuario se exponía a sanciones hasta del 20 % del valor de esta. Con el nuevo decreto, se hace un análisis integral, el cual permite adelantar correcciones sin lugar a sanciones (DIAN, 2018a). No obstante, según indagaciones del CPC, en la práctica se siguen sancionando errores formales como sustanciales.
- 35** Cabe destacar que mientras que Colombia tiene 0,05 OEA por cada cien mil habitantes, México cuenta con 0,33, la Unión Europea con 2,64 y Estados Unidos con 3,2 (DNP, 2018).



- 36 Al respecto, se resalta el reciente compromiso firmado por los países miembros de la Alianza del Pacífico para el reconocimiento mutuo de los programas del OEA.
- 37 En particular, las que hacen referencia a las multas impuestas por la autoridad aduanera cuando los errores son involuntarios, es decir, sin intención fraudulenta o grave negligencia.
- 38 Como avance sobre perfiles de riesgo para los procesos de inspección del ICA se destaca la Resolución 8071 de 2017, por medio de la cual se establece el sistema de perfilamiento de riesgos para las inspecciones de productos importados y se crea un comité de perfilamiento de riesgos fitosanitarios y zoonosanitarios. Sin embargo, es un sistema de riesgos que no está integrado a los otros.
- 39 Es importante destacar que dicha plataforma trabaja actualmente con las tres entidades que representan el 80 % de los vistos buenos en importación: ICA, INVIMA y SIC.
- 40 Al respecto, se destaca el progreso con la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, Perú y México), en el que se están transfiriendo los documentos electrónicos fitosanitarios y se ha implementado la firma digital, desde julio de 2016 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2017).
- 7 Barbero, J. (2010). *Freight Logistics in Latin America and the Caribbean: An Agenda to Improve Performance*. Washington: Inter-American Development Bank.
- 8 BID. (2016a). *Desafíos del transporte ferroviario de carga en Colombia*. Bogotá.
- 9 BID. (2016b). *La evolución de la Política Nacional Logística en Colombia y el apoyo del BID*. Bogotá.
- 10 BID. (2017). *El transporte automotor de carga en América Latina*. Washington.
- 11 CEPEC. (2016). *Colombia: perspectivas empresariales*. Serie del Centro de Comercio Internacional sobre Medidas No Arancelarias. Proyecto financiado con recursos de la Agencia de Cooperación del Reino Unido y con el acompañamiento técnico de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Ginebra, Suiza.
- 12 Comisión de Infraestructura. (2012). *Informe de la Comisión de Infraestructura*. Bogotá.
- 13 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Informe Nacional de Competitividad 2016-2017*. Bogotá.
- 14 Defencarga. (2018). *Estudio sobre el balance de oferta y demanda para el transporte de carga, sus implicaciones y oportunidades*. Medellín.
- 15 DIAN. (2018a). *Facilitar el comercio y brindar seguridad jurídica: los dos grandes ejes de la nueva política aduanera del país*. Boletín número 023. Bogotá.
- 16 DIAN. (2018b). *Usuarios autorizados OEA*. Bogotá. Recuperado de <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>.
- 17 DNP. (2015a). *Encuesta Nacional de Logística: Colombia es logística*. Bogotá.
- 18 DNP. (2015b). *Estrategia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura: "Estudio sectorial de transporte de carga"*. Bogotá.
- 19 DNP. (2016). *Insumos para la elaboración del Plan Maestro Logístico*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 20 DNP. (2017a). *Misión Logística para Colombia*. Bogotá.
- 21 DNP. (2017b). *Misión de Logística y Comercio Exterior*. Bogotá.
- 22 DNP. (2018). *Misión de Logística y Comercio Exterior: Nueva Visión de la Política Nacional Logística*. Bogotá.
- 23 DNP, BID & Ministerio de Transporte. (2010). *Plan Maestro de Transporte (2010-2032)*. Bogotá.
- 24 DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público & Ministerio de Transporte. (2017). *CONPES 3882: Apoyo del gobierno nacional a la política de movilidad de la región capital Bogotá-Cundinamarca*



BIBLIOGRAFÍA

- 1 ANIF. (2014a). *Concesiones de infraestructura de cuarta generación (4G): Requerimientos de inversión y financiamiento público-privado*. Bogotá: Cámara Colombiana de Infraestructura.
- 2 ANIF. (2014b). *Costos de transporte, multimodalismo y la competitividad de Colombia*. Bogotá.
- 3 ANIF. (2017). *Crédito bancario e infraestructura vial en Colombia: exigencias de Basilea III y concesiones 4G*. Bogotá.
- 4 Apanisile, O. T. & Akinlo, T. (2013). Rail Transport and Economic Growth in Nigeria (1970 – 2011). *Australian Journal of Business and Management Research*: 18-24.
- 5 Archila, A. (2015). *Memorando sobre logística en Colombia*. Logyca investigación – Consultoría académica.
- 6 Banco Mundial. (2017). *Doing Business 2017*. Washington: Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.



- y declaratoria de importancia estratégica del proyecto sistema integrado de transporte masivo – Soacha fases II y III. Bogotá.
- 25** Efron, A. (2012). Los vehículos combinados de carga de alto rendimiento. *Concepto Logístico*: 6-21.
- 26** García, J.; Collazos, M. M.; López, D. C. & Enrique, M. (2017). *Los costos de comerciar en Colombia – Resultados de la Encuesta de Comercio del Banco de la República*. Bogotá.
- 27** García, J.; López, D. & Montes, E. (2016). Los costos de comerciar en Colombia: aproximación basada en una comparación de precios. *Borradores de Economía*.
- 28** Hausmann, R. et al. (2011). *The Atlas of Economic Complexity*. Puritan Press.
- 29** Hilling, D. (1996). *Transport and Developing Countries*. Londres, Nueva York: Routledge.
- 30** McKinsey & Company. (2010). *Building India: Transforming the nation's logistic infrastructure*.
- 31** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2017). *Informe al Congreso 2016-2017: Sector Comercio, Industria y Turismo*. Bogotá.
- 32** Ministerio de Transporte. (2017). *Transporte en cifras*. Bogotá.
- 33** Ministerio de Transporte, SEPRO & Universidad Nacional. (2018). *Piloto de cargue y descargue nocturno*. Bogotá.
- 34** Nwanze, E. (2002). *Conceptualization of the Nigerian Transport Problems and the Need for an Integrated National Transport System*. Paper presentado durante la Conferencia sobre la Revitalización del Transporte Ferroviario. Nigeria: Centre for Transport Studies Olabisi Onabanjo University, Agolwoye.
- 35** Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth; A Non-Communist Manifesto. The Five Stages of Growth - A Summary*. Cambridge University Press.
- 36** WEF. (2017). *Global Competitiveness Report*. Ginebra, Suiza: World Economic Forum.



ENERGÍA



Calidad de la electricidad. Puesto entre 140 países (1 indica el país con la mejor calidad del suministro eléctrico).

Fuente: WEF (2018).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE ENERGÍA

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Panorama general	Consumo de energía eléctrica (kWh per cápita) ¹	1.290	12 de 17	Chile (3.912)	Banco Mundial
	Ranking en el Energy Trilemma Index ²	BCA	3 de 18	Uruguay (CBA)	World Energy Council
Confiabilidad	Generación eléctrica de fuentes renovables, excluyendo hidroeléctrica (% del total) ³	3,8 %	13 de 18	Nicaragua (45,0 %)	Energy Information Agency
	Producción eléctrica con fuentes fósiles (% del total) ³	30,6 %	4 de 18	Paraguay (0,0 %)	Energy Information Agency
	Dependencia de la principal fuente de generación ³	66,0 %	12 de 18	Guatemala (38,3 %)	Energy Information Agency
Precio	Precios de la energía eléctrica para la industria ⁴	12,3 USD cent/kWh	8 de 14	Paraguay (5,1 USD cent/kWh)	Osinerghmin
Calidad	Número de días requeridos para obtener una conexión a energía permanente ⁵	106	16 de 17	Panamá (35)	Banco Mundial
	Población con acceso a energía eléctrica (%) ⁵	99,0 %	9 de 17	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay y República Dominicana	Banco Mundial
	Calidad del suministro eléctrico (puesto entre 140 países)	87	12 de 18	Chile (20)	WEF
	Índice de confiabilidad de la oferta de energía y de transparencia de las tarifas (de 0 a 8, donde 8 es el mejor desempeño) ⁵	6,0	5 de 18	Costa Rica y Panamá (8,0)	Banco Mundial

Nota: 1/ Datos correspondientes al año 2014. 2/ Datos correspondientes al año 2017. 3/ Datos correspondientes al año 2015.

4/ Cuarto trimestre de 2017. 5/ Datos correspondientes al año 2016.



La confiabilidad de la matriz de generación es uno de los grandes activos que posee la economía colombiana. Desde que se adoptó el esquema de cargo por confiabilidad (CC) en 2006, el país no solo ha logrado incrementar de manera importante su capacidad de generación, sino que ha superado exitosamente fenómenos climáticos adversos como el de El Niño de finales del año 2015 y comienzos de 2016. Esto ha permitido que no haya racionamientos y que la economía pueda operar sin los traumatismos que desencadenan esa clase de situaciones.

Sin embargo, entendiendo que la confiabilidad también pasa por diversificar la matriz de generación, que es predominantemente hídrica y térmica, el país ha avanzado en el establecimiento de incentivos para tal efecto como los previstos en las leyes 1715 de 2014 y 1819 de 2016, así como en el Decreto 0570 de 2018. Esto no solo pretende disminuir el impacto de eventuales situaciones climáticas adversas, sino que también aportaría a llevar electricidad a zonas que no pueden ser cubiertas por esquemas tradicionales de generación y a combatir el cambio climático. No obstante, medidas como la definición de una metodología para calcular el caudal ambiental, propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), podrían poner en riesgo la confiabilidad en los próximos años, por lo que deben estudiarse con especial cuidado.

Además de la confiabilidad, el precio de la energía también es un componente esencial para garantizar la compe-

titividad de una economía y el bienestar de sus ciudadanos. Aunque Colombia se ubica en los puestos intermedios en esta materia a nivel latinoamericano, es posible avanzar en medidas que reduzcan el precio, como la creación de una oferta de energía en firme eficiente y competitiva, la reducción de asimetrías de información entre los agentes del mercado mayorista, continuar impulsando la autogeneración y la respuesta de la demanda, desarrollar una estrategia de abastecimiento de gas natural a precios competitivos e impedir el aumento de las transferencias del sector eléctrico (TSE).

Finalmente, en lo que respecta a la calidad en la prestación del servicio, la heterogeneidad continúa siendo muy alta a nivel departamental, mientras que, a nivel latinoamericano, Colombia apenas supera la calificación promedio de la región. Sin embargo, el país ha hecho avances importantes por avanzar en mejores herramientas de medición, así como en tener mayores capacidades de monitoreo y control. Estos esfuerzos deben continuar consolidándose.

Este capítulo se divide en tres secciones. La primera hace referencia a la confiabilidad del sector eléctrico colombiano y a los incentivos que posibilitarían avanzar en la diversificación de la matriz de generación. En la segunda se aborda el precio de la energía y se exponen distintas medidas regulatorias que podrían ayudar a reducirlo. La tercera sección se dedica a la calidad del servicio eléctrico y menciona algunas alternativas para mejorarla.



CONFIABILIDAD

2018-2019

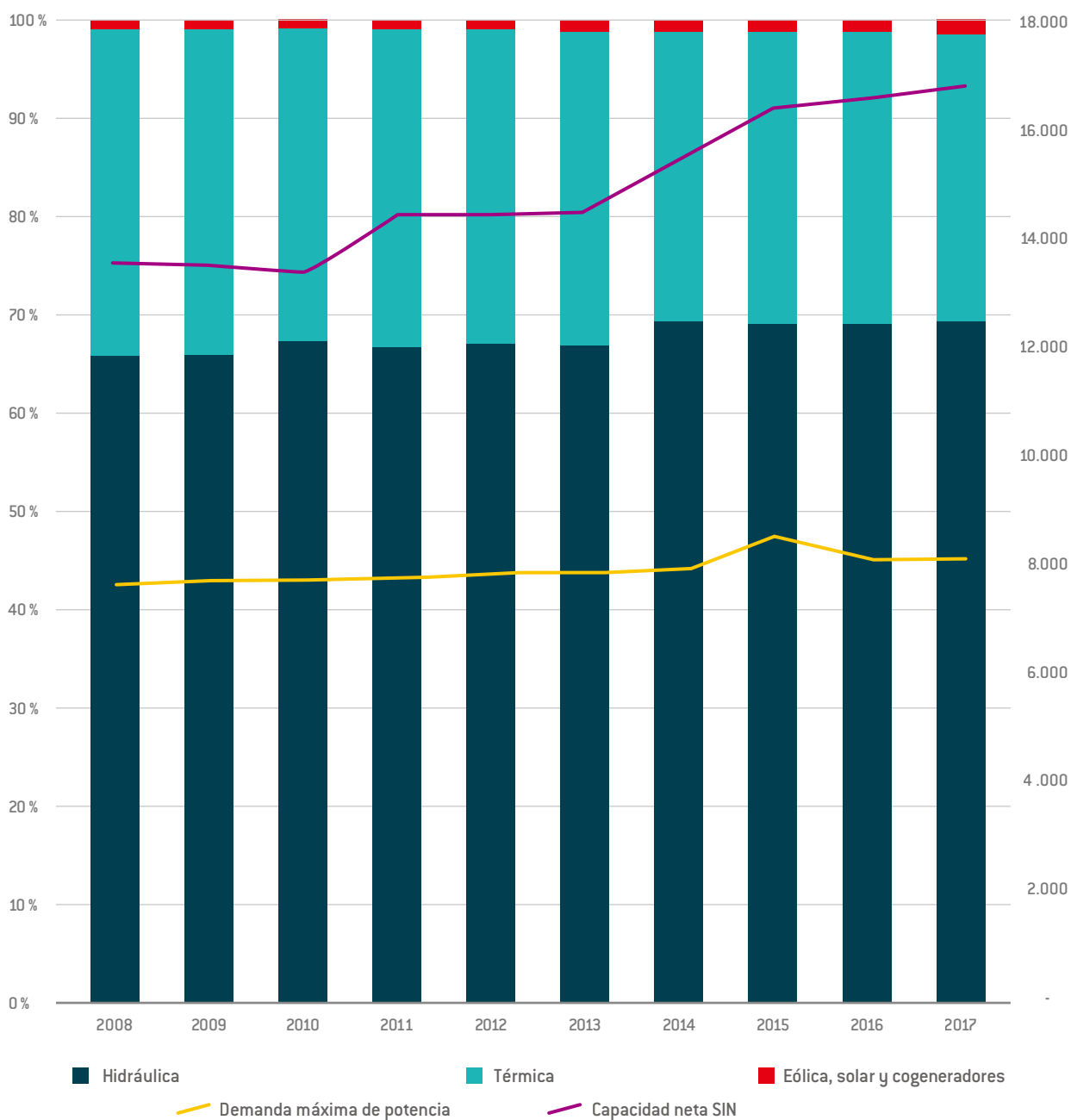
INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

La capacidad efectiva neta del Sistema Interconectado Nacional (SIN) se elevó a 31 de diciembre de 2017 en cerca de 1,2 %, alcanzando los 16.778 MW, valor 2,08 veces superior a la demanda máxima de potencia. La principal

fuerza de generación continúa siendo la hidráulica, con una participación del 69,9 % del total, seguida por la térmica, con 29,2 %; fuentes eólicas, solares y de cogeneradores aportan 0,9 % (Gráfica 1).

Gráfica 1. Capacidad efectiva neta del Sistema Interconectado Nacional y demanda máxima de potencia a 31 de diciembre de cada año. Colombia, 2008-2017.



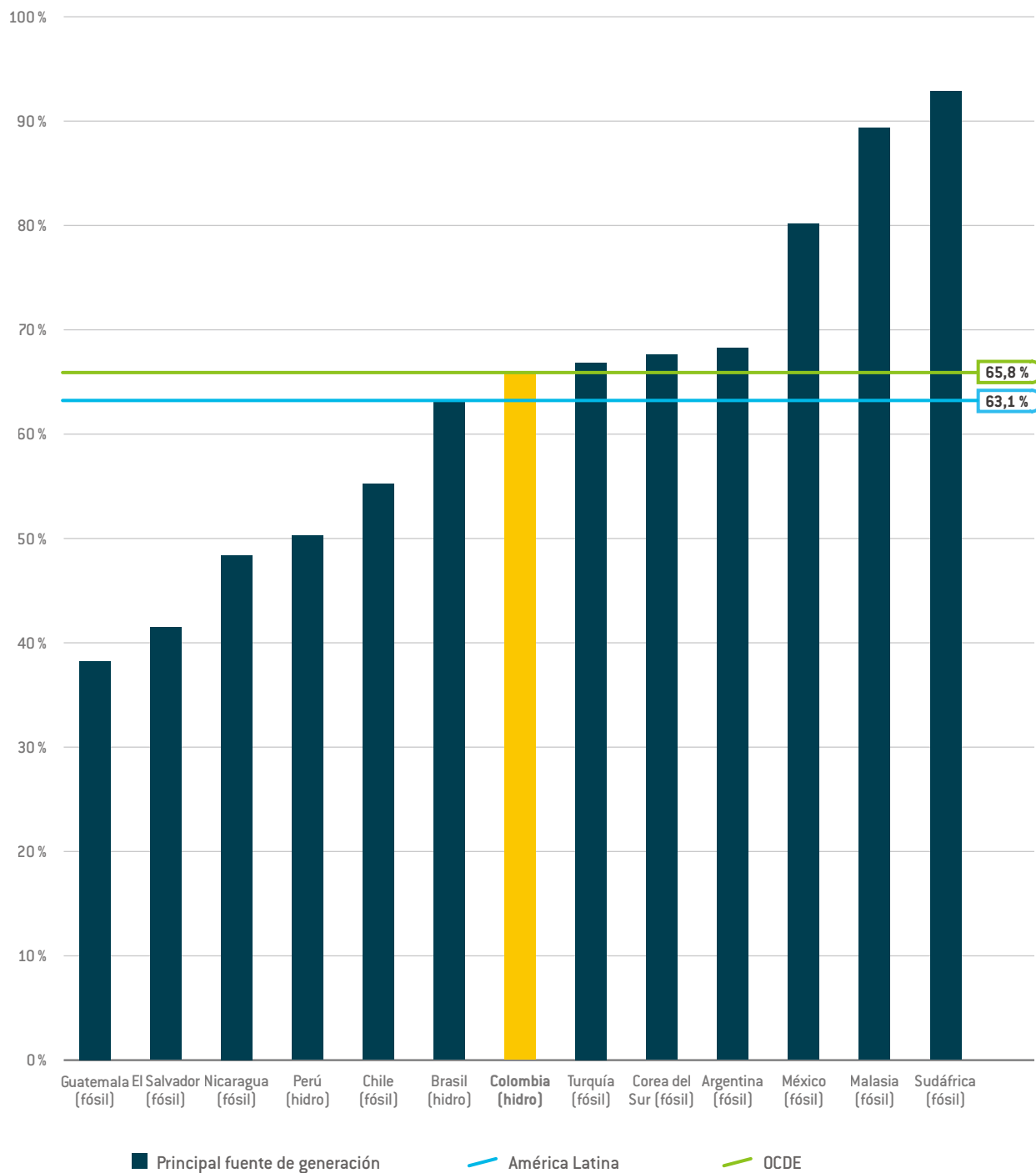
Fuente: cálculos del CPC con base en XM, 2018.



CONFIABILIDAD

En términos comparativos, Colombia presenta una participación de su principal fuente de generación superior al promedio de los países latinoamericanos y similar al de los países OCDE, con un 66,0 % vs. 63,1 % y 65,8 %, respectivamente (Gráfica 2).

Gráfica 2. Participación de la principal fuente de generación de energía. Colombia y países de referencia, 2015.



Fuente: Energy Information Agency, 2018.



CONFIABILIDAD

En el banco de proyectos de generación con registro vigente, los proyectos solares tienen la mayor participación en número y representan la segunda mayor capacidad de

generación con 24,4 %. La suma de la capacidad de los proyectos hidráulicos y térmicos registrados alcanza el 56,4 % (Tabla 1).

Tabla 1. Proyectos de generación con registro vigente en la UPME por tipo de tecnología. Junio, 2018.

Tipo de proyecto	Número de proyectos	% Proyectos	Capacidad (MW)	% Capacidad
Hidráulico	121	22,3 %	6.114,9	36,9 %
Térmico	12	2,2 %	3.237,9	19,5 %
Solar	371	68,3 %	4.051,0	24,4 %
Eólico	21	3,9 %	3.091,8	18,6 %
Biomasa	18	3,3 %	91,8	0,6 %
Total	543	100,0 %	16.587,5	100,0 %

Fuente: UPME, 2018.

RECOMENDACIONES

Acción pública. Aumentar la capacidad instalada de las fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER).

De acuerdo con la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), la proyección de demanda de energía eléctrica del país a 2032 podría ser un 58,5 % superior a la de hoy (UPME, 2018a). Según la misma UPME (2018b), en un escenario de corto plazo (2018-2023) no se requieren proyectos de generación adicionales a los que ya están definidos para satisfacer la demanda, considerando la infraestructura existente y los proyectos de CC. Sin embargo, entre 2023 y 2031 sí se hace necesario incorporar nuevos proyectos, pues la oferta sería insuficiente en 2026, aun incluyendo los requerimientos establecidos por el CC hasta esa fecha.

Dado esto, el Plan de Expansión de Referencia de Generación y Transmisión 2017-2031 plantea que el sistema en el largo plazo debe incluir alternativas de generación con

tecnologías no convencionales, como plantas eólicas, generación solar fotovoltaica de gran escala y distribuida, geotermia y generación a partir de la biomasa. De acuerdo con el análisis de escenarios del plan, la participación de FNCER pasaría de menos del 1 % en el que se encuentra hoy a estar entre 14 % y 18 % en 2031. Aunque el plan es indicativo, es deseable que el Gobierno apoye con reglas claras y estables ese escenario de expansión (ANDI, 2017a).

Extender la capacidad instalada de las FNCER permitiría satisfacer la demanda, expandir la cobertura de los servicios de energía y aportar un componente contracíclico en situaciones adversas, como durante El Niño u otros fenómenos climáticos que pongan en tensión al sistema, especialmente en los casos de generación eólica y solar.

La adjudicación de la convocatoria UPME 06 de 2017 al Grupo Energía Bogotá para la construcción de una subestación y una línea de 500 mil voltios en La Guajira, que permitirá conectar la energía que se genere en esa región a partir de 2021 a través de proyectos solares y eólicos,

apunta justamente en esta dirección. En dicho departamento se vienen desarrollando actualmente 21 proyectos de generación de FRNC que aportarían 3.142 MW de capacidad instalada al SIN.

Lo anterior tendría externalidades positivas en materia medioambiental, como se discute en el capítulo Crecimiento Verde, y permitiría continuar consolidando a Colombia como uno de los países con matrices energéticas más limpia del mundo¹, incluso en momentos de escasez del recurso hídrico, además de ayudarlo a avanzar más rápidamente con los compromisos de la COP21 para reducir las emisiones de CO₂.

No obstante, la eventual demora para entrar en operación de Hidroituango, por cuenta de la crisis sufrida entre mayo y junio de 2018, podría acelerar la entrada de proyectos de generación de todo tipo que garanticen la confiabilidad del sistema si esta se llega a ver amenazada en el mediano y largo plazo (ver primera recomendación de la sección de Precio de la energía). De acuerdo con el análisis de escenarios para la operación del SIN en el mediano y largo plazo, XM estima que en el próximo año no se prevén riesgos en la atención de la demanda; para entre dos y tres años, considerando escenarios de baja hidrología y la no entrada de Hidroituango en las fechas planeadas (la primera unidad en diciembre de 2018 y la cuarta y última en agosto de 2019), el país contaría con los recursos necesarios para la atención de la demanda y se podrían tener requerimientos de generación térmica constante en algunos periodos. Finalmente, a más de tres años, podrían presentarse momentos en los cuales no se cumplan los indicadores de confiabilidad establecidos por la reglamentación vigente, es decir, periodos con déficit entre la oferta y la demanda de energía eléctrica.

Acción regulatoria. Avanzar en la implementación de incentivos para el desarrollo de fuentes no convencionales de energía renovable adicionales a los de las leyes 1715 de 2014 y 1819 de 2016.

Algunos de los principales retos del país en materia energética están relacionados con la expansión de la cobertura de los servicios de energía, su diversificación a partir de fuentes no convencionales y aumentar el crecimiento en términos económicos sin que esto implique mayores

emisiones de CO₂ (World Energy Council, 2017). La expansión del parque generador a partir de las FNCER permitiría avanzar en estos frentes.

Para estimular la aparición de esta clase de proyectos, la Ley 1715 de 2014 estableció incentivos tributarios, arancelarios y contables para abaratar los costos fijos de estas tecnologías y propiciar su entrada al parque generador. Desde su expedición, 285 proyectos han sido evaluados favorablemente por la UPME (UPME, 2018c) y, de estos, 104 cuentan también con el aval de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), lo que les permite acceder a los beneficios consagrados en la Ley 1715. Sin embargo, como se ha repetido en anteriores informes, el acceso a estos beneficios presenta barreras importantes, y se debe trabajar en estrategias que permitan reducirlas (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Además, para proyectos nuevos que no generan ingresos en el transcurso de varios años, las deducciones y exenciones en mención no se materializan con rapidez, y es posible que no resulten lo suficientemente atractivas para algunos inversionistas.

De forma complementaria, la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016) creó estímulos a la generación con base en las FNCER al establecer como renta exenta la venta de energía eléctrica de estos proyectos por un término de quince años a partir de 2017. No obstante, según la UPME, aún es necesario avanzar en ajustes regulatorios o técnicos que mejoren las condiciones de mercado para aquellas fuentes intermitentes o de alta variabilidad, como las FNCER (UPME, 2018b). En ese sentido, el Gobierno nacional debería avanzar en la creación de otros incentivos transitorios que favorezcan su entrada, como impuestos o topes (cuotas) a las emisiones, remuneraciones superiores al precio de mercado (prima verde), certificados de energía renovable, acceso más rápido y eficiente a mecanismos de financiación o un mecanismo de remuneración diferenciado, como se discute a continuación.

Acción regulatoria. Establecer un mecanismo de remuneración diferenciado según el tipo de tecnología.

En ediciones anteriores del *Informe Nacional de Competitividad* se propuso el establecimiento de un mecanismo de remuneración diferenciado por tipo de tecnología



que promueva la diversificación de la matriz energética del país, permita la mayor participación de las FNCER y estimule la generación a partir de estas en los sitios que tengan mayor potencial de acuerdo con la UPME, zonas no interconectadas y aquellos lugares que tengan mayor facilidad para su interconexión con el SIN (Consejo Privado de Competitividad, 2015 y 2016).

El Decreto 570 de 2018, expedido por Minminas, apunta en cierta medida a lo anterior, dado que tiene como objeto “establecer los lineamientos de política pública para definir e implementar un mecanismo que promueva la contratación de largo plazo para los proyectos de generación de energía eléctrica y que sea complementario a los mecanismos existentes en el mercado de energía mayorista”.

Aunque no se establece explícitamente, el decreto promovería especialmente el aumento de la oferta de generación a partir de las FNCER al establecer como algunos de sus objetivos la diversificación del riesgo de la matriz energética, la mitigación de los efectos del cambio climático a partir de los recursos energéticos renovables disponibles y el fomento al desarrollo económico sostenible.

El esquema de traslado de costos a la demanda producto de este decreto, así como su reglamentación, están pendientes de llevarse a cabo por parte de la CREG, la UPME y Minminas, entre otras entidades. No obstante, es importante señalar que el arreglo al que se llegue debe garantizar un esquema competitivo de asignación en el que puedan participar empresas nacionales o extranjeras que ya estén operando proyectos de generación en el país, que tenga el visto bueno de la Superintendencia de Industria y Comercio, así como la participación voluntaria de la demanda y de los comercializadores para hacerse con la energía que sea producida por los proyectos que resulten seleccionados. Adicionalmente, debe establecerse que la entrada de los proyectos se dé en el momento en el que el país lo requiera, es decir, cuando el balance de la energía en firme sea deficitario.

Dado que lo anterior puede tener efecto en los costos de la energía, tal y como lo han evidenciado los precios de las subastas de FNCER en Latinoamérica estando por encima de los valores de mercado, en la medida en que estas tecnologías puedan competir eficientemente se debería suprimir cualquier incentivo destinado a favorecerlas.

Acción regulatoria. Garantizar que la metodología de estimación del caudal ambiental no afectará la confiabilidad del sistema.

De acuerdo con Minambiente, el caudal ambiental se define como el “volumen de agua por unidad de tiempo, en términos de régimen y calidad, requerido para mantener el funcionamiento y resiliencia de los ecosistemas acuáticos y su provisión de servicios ecosistémicos” (Decreto 050 de 2018). Desde 2008, este Ministerio ha venido trabajando en la definición y reglamentación de la estimación del caudal ambiental, lo que podría afectar a los proyectos de generación existentes y futuros, poniendo en riesgo la confiabilidad del sistema.

Según estimaciones de la UPME, XM y el Consejo Nacional de Operación (CNO), utilizando una guía metodológica publicada por el mismo Minambiente en 2017, el aprovechamiento máximo de caudal para 24 hidroeléctricas del sistema podría reducirse en promedio a niveles entre el 28 % y el 44 % de la media mensual multianual de la información operativa de estas, limitando así la energía eléctrica que pueden entregar al SIN. Esto generaría riesgos sobre la atención a la demanda, especialmente en periodos de baja hidrología, y reduciría la energía en firme para el cargo por confiabilidad en 43 % para el escenario de aplicación a proyectos con renovación por concesiones de agua durante los próximos 15 años y en 93 % si se cobija a todas las plantas hidroeléctricas incluidas en la estimación. Además, debido a la menor generación hídrica, se generarían externalidades ambientales producto del incremento de la generación térmica y las emisiones de efecto invernadero y material particulado. También el costo de la prestación del servicio de energía eléctrica podría oscilar entre el 42 % y el 4.000 % según las cifras de la UPME, XM y CNO.

En ese sentido, es primordial que la reglamentación de la estimación del caudal ambiental no aplique a aquellos proyectos existentes o que ya tengan una fecha definida para su entrada en operación. Si se considera que solo afectaría a proyectos futuros, deben definirse unos lineamientos generales que permitan armonizar y compatibilizar los diferentes usos del agua, asegurando de esta manera tanto la protección y sostenibilidad del recurso hídrico y sus servicios ecosistémicos como un

CONFIABILIDAD

aprovechamiento óptimo de este por parte de sus diferentes usuarios. Dichos lineamientos deberían dar pie a una metodología que tenga solidez técnica y que considere y evalúe la alteración del régimen hidrológico natural, la calidad del agua, los usos y usuarios actuales y prospectivos, y la funcionalidad y servicios provistos por los ecosistemas dulceacuícolas de la fuente que se va a intervenir y

conexos, atendiendo a sus características particulares. Asimismo, se debe hacer un análisis comparativo de las condiciones con y sin proyecto, con el fin de estimar la alteración de cada uno de los parámetros utilizados para la estimación del caudal ambiental y la modificación del régimen hidrológico, considerando los impactos acumulativos que hacen parte de la evaluación de impacto.

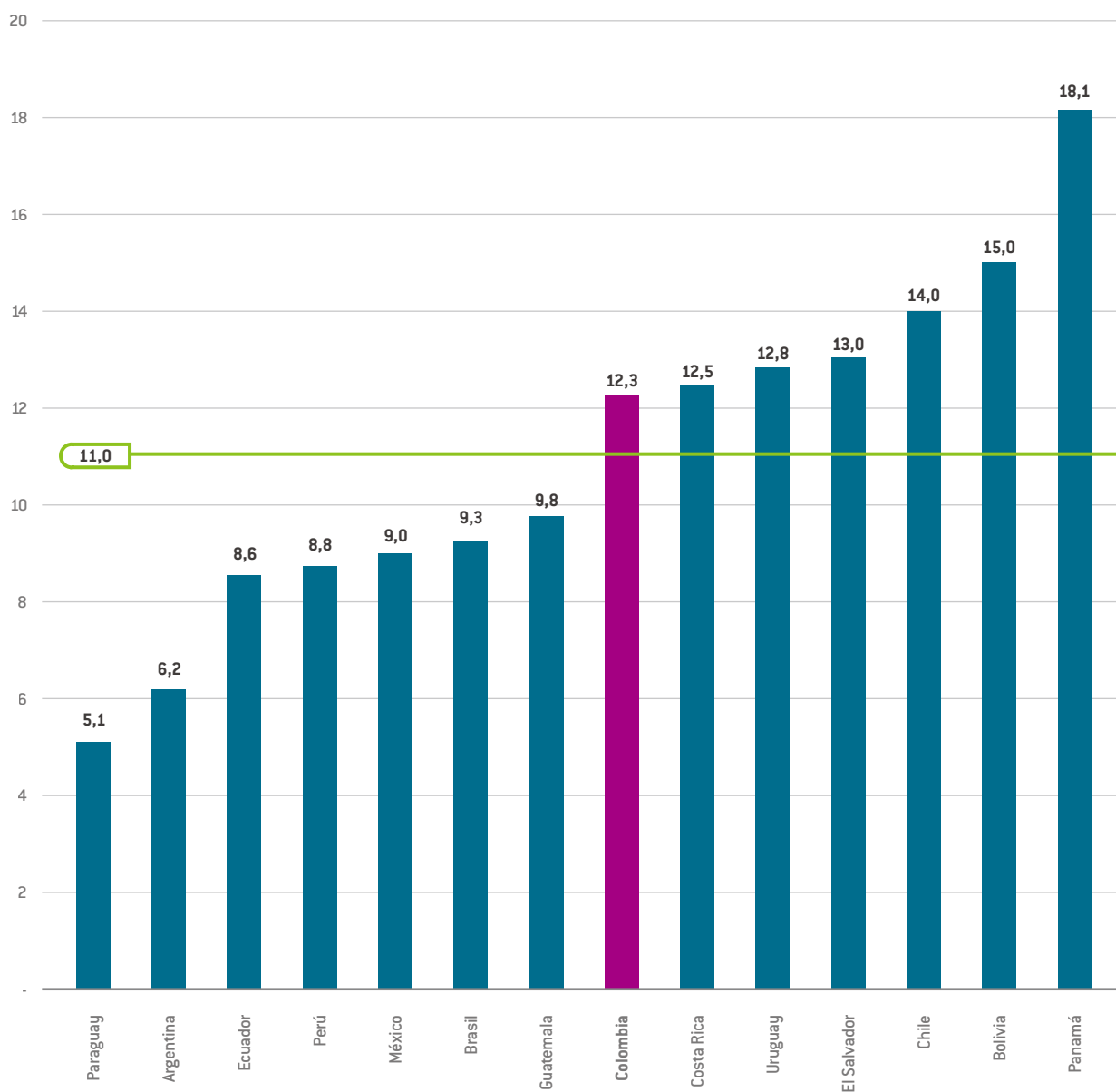


PRECIO DE LA ENERGÍA

Colombia continúa teniendo precios de la energía superiores a los del promedio regional. A corte de 2017, el país era el séptimo de mayores precios de energía industrial en la región, superando en 11,4 % la media latinoamericana (Gráfica 3). Si bien unos mayores precios de la energía afectan la competitividad y productividad

empresarial, especialmente de aquellas industrias en las que la energía es determinante en su estructura de costos y que compiten con empresas extranjeras en distintos mercados, estos, por sí solos, no permiten extraer una conclusión definitiva sobre la institucionalidad energética de Colombia.

Gráfica 3. Tarifas de electricidad para el sector industrial. Consumo de 500.000 kWh (USD cent/kWh). Colombia y países de referencia, cuarto trimestre de 2017.



*Sin Venezuela.

Fuente: Osinergmin, 2017. Cálculos: CPC.

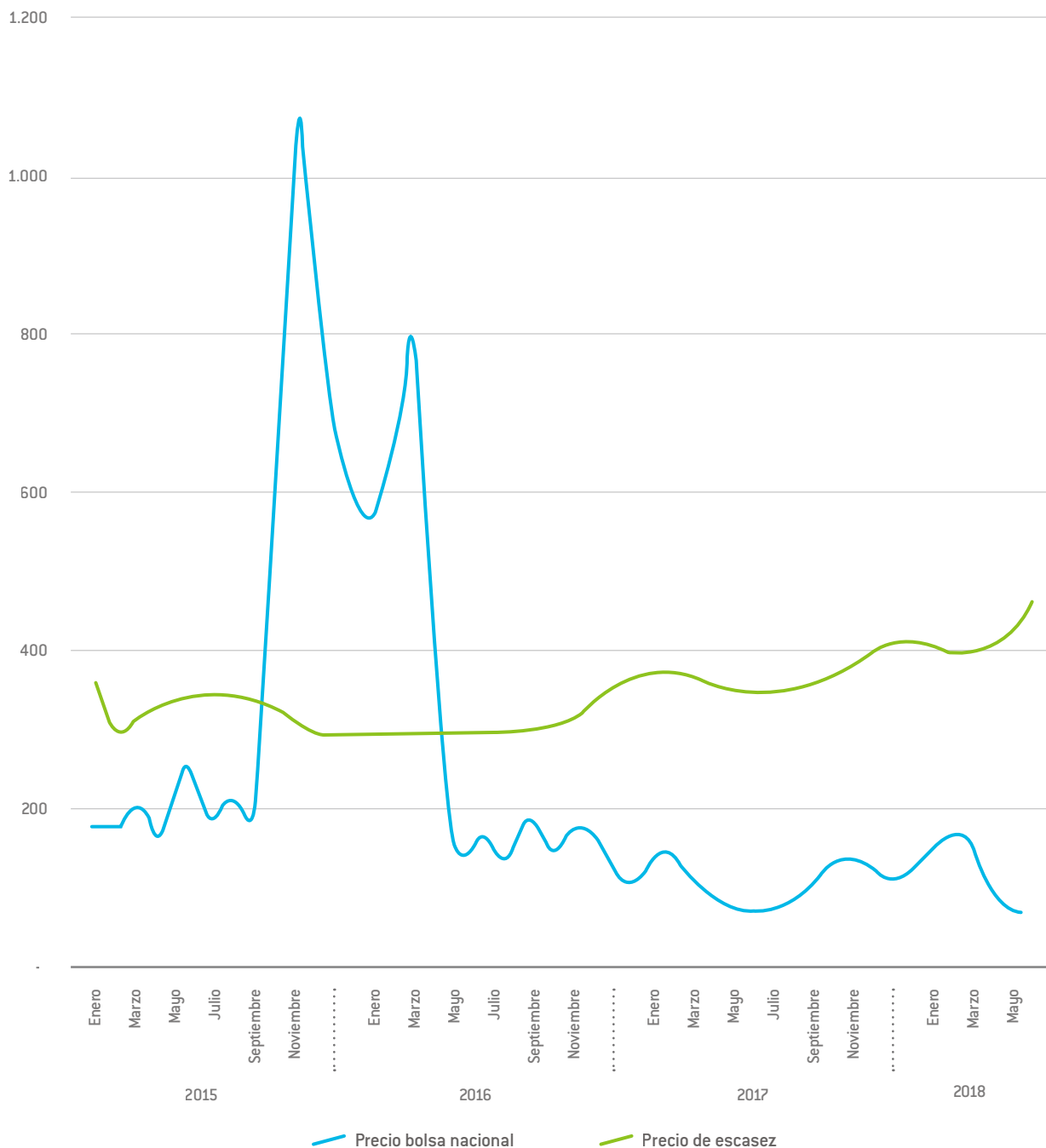


PRECIO DE LA ENERGÍA

Durante 2017 y lo que va corrido de 2018, el precio promedio diario de la energía en bolsa ha continuado por debajo del precio de escasez y con valores inferiores a COP 200/kWh (Gráfica 4). Por su parte, el precio de escasez, que se actua-

liza mensualmente con base en la variación de un índice de precios de combustibles (New York Harbor Residual Fuel Oil 1% Sulfur LP Spot Price), ha venido aumentando desde mediados de 2017 producto de los mayores precios mundiales del crudo.

Gráfica 4. Promedio del precio mensual de la energía en bolsa nacional y precio de escasez (pesos corrientes). Colombia, 2015-2018.



Fuente: XM, 2018. Cálculos: CPC.

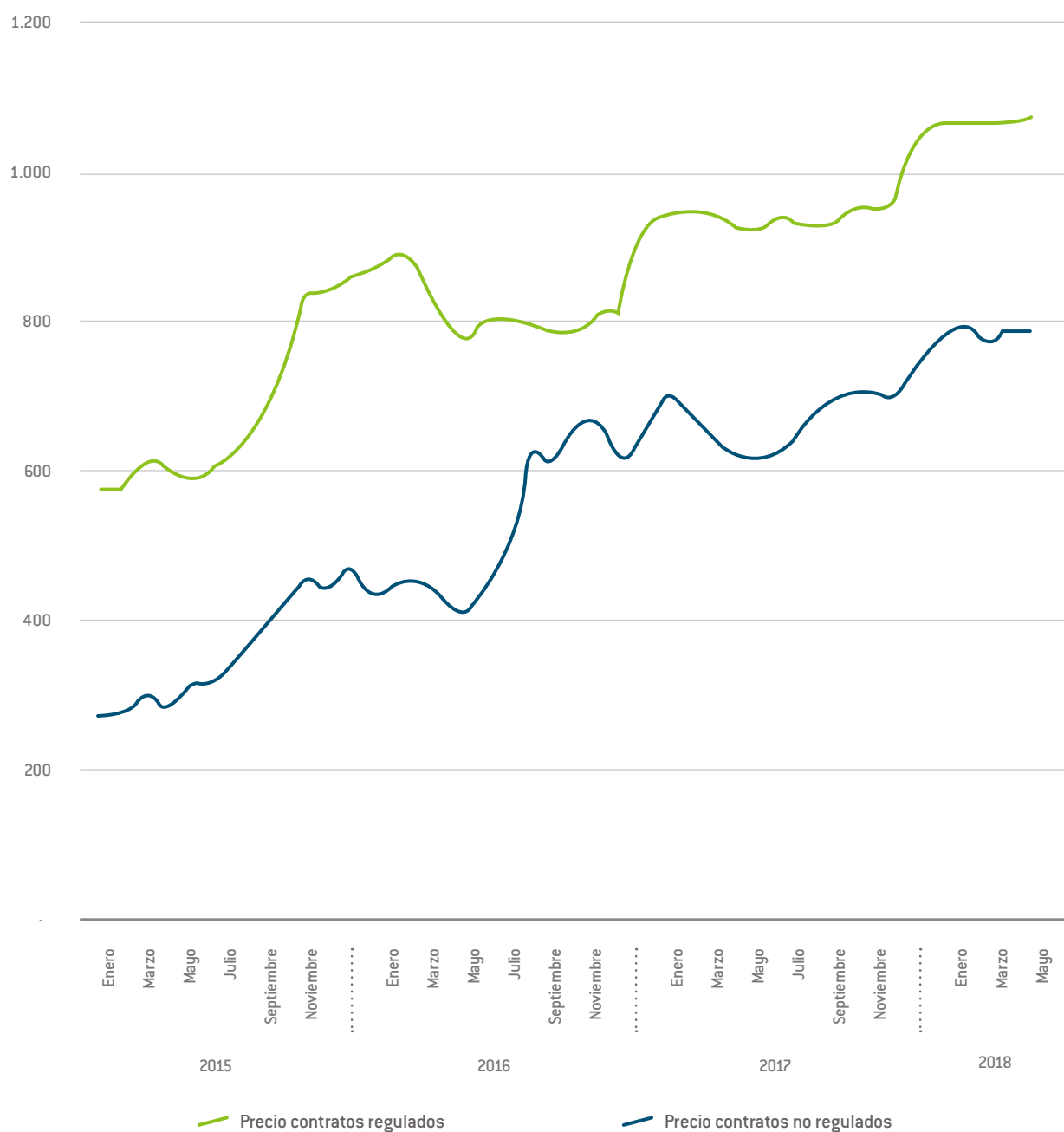


PRECIO DE LA ENERGÍA

Los precios de los contratos bilaterales entre comercializadores y usuarios regulados y no regulados continúan siendo significativamente inferiores a los del promedio de la bolsa nacional. Sin embargo, durante lo corrido de 2018, el valor de estos ha venido aumentando. Lo acontecido con el proyecto de Hidroituango y

su posible incapacidad para cumplir los acuerdos para entregar energía según lo previsto inicialmente podrían presionar mayores aumentos en el futuro, pues esta situación obligaría a los consumidores a buscar otros agentes para cubrir sus necesidades futuras de energía en un escenario de incertidumbre.

Gráfica 5. Promedio de precios mensuales de contratos regulados y no regulados (pesos corrientes). Colombia, 2015-2018.



Fuente: XM, 2018.

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente en el mediano y largo plazo.

Los proyectos de generación que estaban programados para entrar hasta 2023 vía cargo por confiabilidad cubrían la demanda incremental hasta ese año, garantizando estabilidad en los precios al usuario final (ANDI, 2018). Sin embargo, los sucesos acontecidos alrededor del proyecto de Hidroituango entre abril y junio de 2018 pueden afectar el correcto abastecimiento de energía en el país en un escenario de mediano y largo plazo, así como impactar su precio, tanto en la bolsa como en los contratos. La no entrada en operación de este proyecto podría llevar a una situación en la que haya que respaldar al sistema principalmente con fuentes térmicas, que son las que tienen la capacidad de entrar a sustituirlo de manera más expedita, pero que utilizan como insumo el gas y otros combustibles que las hacen más costosas.

Las resoluciones CREG 064, 065, 066 y 067 de 2018 ayudarían a evitar lo anterior a través de los siguientes mecanismos: (1) subasta de expansión del cargo por confiabilidad a plantas nuevas para el periodo 2022-2023; (2) propuesta de asignación administrada del cargo por confiabilidad para las plantas de generación existentes, para los periodos 2019-2020, 2020-2021 y 2021-2022; (3) subasta de reconfiguración de venta de obligaciones de energía firme para el periodo 2018-2019; y (4) nuevo mecanismo para promover la entrada de proyectos de generación de energía eléctrica que puedan aportar energía firme al sistema, pero que no participaren en la subasta de expansión.

Es importante señalar que las subastas de CC para la realización de nuevos proyectos deben promover, en la medida de lo posible, la entrada de agentes eficientes que puedan producir energía a precios competitivos por debajo del precio de escasez y que estén dispuestos a ofrecer contratos en el mercado bilateral.

Para la asignación de obligaciones de energía en firme a plantas existentes, es recomendable diseñar mecanismos competitivos que se puedan traducir en CC inferiores al precio de cierre de la última subasta que

haya tenido lugar, que es lo que establece la normatividad vigente (Resolución CREG 071 de 2006). En ese sentido, avanzar hacia un esquema competitivo en el que el valor asignado sea el precio de cierre de despeje de una nueva subasta sería lo ideal, tal y como lo propone el Proyecto de Resolución CREG 055 de 2017. Este nuevo mecanismo debe propiciar un equilibrio en el que se incentive la actualización tecnológica, los mantenimientos y la innovación de las plantas existentes, a la vez que evite la salida del mercado de algunas generadoras que no podrían operar debajo de determinados precios.

Así mismo, lo anterior debe complementarse con una mayor profundización, liquidez, transparencia, neutralidad y competencia del mercado mayorista de energía. Un mercado mayorista eficiente es fundamental para lograr una mejor cobertura de los consumidores mediante contratos anónimos y estandarizados que permitan eliminar el riesgo sistémico y contar con información abierta, oportuna y transparente que redunde en menores precios, lo que favorecería la competitividad empresarial. Tener información actualizada de los precios de cierre de los contratos que se están firmando en el mercado es especialmente relevante para la demanda, pues en algunos casos los contratos se registran meses o años después de haberse concretado (Resolución CREG 157 de 2011). Por otro lado, también hay que concretar herramientas financieras para mitigar el riesgo que asumen los generadores al suscribir estos contratos, pues se exponen a entregar energía en escenarios inciertos, y propiciar un cubrimiento efectivo de sus operaciones permitiría que estuvieran dispuestos a contratarse más fácilmente. Aunque la CREG ha abordado algunos de estos temas recientemente a través del Documento CREG 106 de 2017, donde se desarrolla una propuesta de iniciativa regulatoria en torno a la implementación de un mercado anónimo y estandarizado, es necesario avanzar de manera más expedita.

Si se incluyen las consideraciones anteriores, la concreción de los mecanismos propuestos en las resoluciones CREG 064, 065, 066 y 067 de 2018 favorecería la confiabilidad del sistema en el corto, mediano y largo plazo y evitaría que el país deba enfrentar mayores precios de generación gracias a una mayor eficiencia del parque generador y del mercado mayorista de energía.



PRECIO DE LA ENERGÍA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Acción regulatoria. Continuar desarrollando una estrategia de abastecimiento de gas natural a precios competitivos a través de la producción nacional y la importación.

Desde el final del fenómeno de El Niño de 2015, la utilización de gas natural como combustible para la generación presentó una disminución de 49,7 %. Sin embargo, la afectación en la generación hidroeléctrica producto de lo sucedido con Hidroituango, así como los eventuales periodos de baja hidrología en los próximos años, podrían hacer necesario que el país cuente con un acceso expedito a este combustible para las generadoras térmicas. Esto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que las últimas proyecciones de la demanda de gas natural en Colombia entre 2018 y 2032 estarán impulsadas por proyectos termoeléctricos, especialmente en la región Caribe (UPME, 2018c). A esto se suma que Colombia podría ser autosuficiente en gas tan solo hasta el año 2024 (UPME, 2016).

Lo anterior implica que el país incentive decididamente la exploración y explotación de yacimientos de gas en el territorio nacional, incluido el *shale* gas, y que exija el cumplimiento del convenio entre Ecopetrol y PDVSA Gas para el suministro de gas desde Venezuela. También se debe fortalecer una estrategia de importación de gas natural licuado (GNL), a través de plantas de regasificación para los momentos en que el precio internacional sea menor al nacional o la oferta local no pueda satisfacer a la demanda.

En ese sentido, es positivo que en el transcurso de este año la UPME deje sentadas las bases para que sea adjudicada la planta de regasificación de Buenaventura, la cual entraría a complementar a la de Cartagena, que lleva poco más de un año en operación. Esto contribuiría a diversificar el riesgo y satisfacer la demanda futura del interior del país en periodos en los que no se pueda hacer con la planta del Caribe (Consejo Privado de Competitividad, 2016).

Sin embargo, dado que esta inversión solo de la planta ascendería a cerca de USD 450 millones, la cual sería asumida por los usuarios del servicio de gas, la UPME debe estudiar detenidamente cuál es el mejor momento para su entrada en operación, aspecto sobre el que no hay nada claro todavía y que podría acarrear sobrecostos innecesarios para la economía.

De acuerdo con la propia UPME, solo hasta el año 2023 se presentará insuficiencia en el abastecimiento de gas natural en el país para satisfacer a la demanda (UPME, 2016). No

obstante, las proyecciones de demanda de gas por parte de la industria utilizadas para este estimativo no son consistentes con su comportamiento histórico y subestiman el efecto que pueda tener un mayor precio del gas en los próximos años, estimado por la misma UPME, sobre esta (elasticidad del precio de la demanda). Lo anterior generaría un escenario en donde solo hasta 2025 habría déficit de gas en el país (ANDI, 2017b). Aspectos como la respuesta de la demanda o la generación distribuida también podrían incidir sobre la demanda del gas en el país.

También es necesario considerar los efectos sobre la oferta de gas en el país producto de los adelantos en las negociaciones para la importación del combustible desde Venezuela y la evolución de los hallazgos *offshore* en el Caribe.

El desarrollo de plantas de regasificación en el país, además, debe ir acompañado de una infraestructura idónea que permita almacenar los excedentes de GNL resultantes de su importación (*peak shaving*), así como de gasoductos que hagan posible su transporte y comercialización a diferentes partes del país (UPME, 2015). Para la planta de regasificación del Pacífico se estima que el valor del gasoducto Buenaventura-Yumbo sería cercano a USD 160 millones, y la infraestructura de compresión rondaría los USD 140 millones. Financiar esto quizás requiera remunerar de forma transitoria la confiabilidad en el transporte y suministro de gas, lo que incrementaría el valor por financiar por parte de la demanda (Consejo Privado de Competitividad, 2015).

Por otro lado, se deben adelantar mayores esfuerzos para eliminar las inflexibilidades que establece la Resolución CREG 089 de 2013 al mercado mayorista de gas natural en materia de fecha de inicio, duración de los contratos, negociación bilateral, compromisos de entrega y pago y ventas de excedentes, pues estas limitan la posibilidad de cubrimientos de largo plazo en precio y cantidad, generando sobrecostos a la demanda y a los usuarios finales (Naturgas, 2017).

Finalmente, dado el nivel de concentración de la producción de gas en el país, es necesario comenzar a pensar si, como lo formulan diversos expertos, se debería transitar hacia un esquema que en el corto plazo establezca un tope al precio del gas, pues el valor monetario a boca de pozo podría ser superior al de un mercado competitivo y estaría afectando la competitividad de la demanda. En el mediano plazo, se podría evaluar el establecimiento de un sistema de libertad vigilada (Perry & Roda, 2016).

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Acción regulatoria. Avanzar hacia el cargo por confiabilidad que contribuya a la creación de una oferta de energía en firme eficiente y competitiva, que permita sustituir las plantas de altos costos variables.

El último fenómeno de El Niño evidenció las dificultades de algunas plantas térmicas para cumplir con las obligaciones de energía en firme exigidas como contraprestación al pago del CC, en un escenario de baja disponibilidad de gas. En esa ocasión, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) definió transitoriamente el acceso a una remuneración adicional al precio de escasez para los generadores térmicos con combustibles líquidos, originando sobre costos a la demanda por COP 476 mil millones (Contraloría General de la República, 2016).

Además de las dificultades de esas plantas para responder en momentos de crisis, su participación en la formación de precios de bolsa termina por afectar la competitividad empresarial por cuenta del establecimiento de mayores precios de la energía.

Dado que no hay consenso científico alrededor de la frecuencia e intensidad del fenómeno de El Niño en los próximos años (IDEAM, 2015), y que el precio de escasez por sí solo ha mostrado no ser estímulo suficiente para lograr que la totalidad de los generadores térmicos sean lo suficientemente eficientes (Contraloría General de la República, 2016), es necesario avanzar hacia una subasta de CC dirigida a la sustitución de aquellas plantas que presenten mayores costos variables para el suministro de energía, bien sea con infraestructura existente o con la entrada de nuevos proyectos que en el mediano plazo garanticen mayor eficiencia y menores costos (CREG, 2015), así como impedir su participación en la formación de precios de bolsa mientras sigan haciendo parte del sistema. No obstante, este mecanismo debe garantizar un arreglo compensatorio para las plantas que resulten reemplazadas.

Acción regulatoria. Evitar el incremento de las transferencias del sector eléctrico (TSE).

Las TSE son una contribución parafiscal con destinación específica que las empresas generadoras de energía deben entregar a los municipios y a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Para los proyectos hidroeléctricos, la transferencia es de 6 % de las ventas brutas de energía por

generación propia, mientras que para los térmicos es 4 % (Ley 99 de 1993 y Ley 1450 de 2011). Entre 1995 y 2018, los recursos acumulados girados a las CAR y municipios por concepto de TSE sumaron COP 5,3 billones (pesos de 2018).

En el caso de las CAR, las TSE deben utilizarse para compensar o restaurar las afectaciones causadas sobre los ecosistemas por las plantas generadoras de energía en sus áreas de influencia (Ley 99 de 1993). Sin embargo, de acuerdo con una auditoría de la Contraloría General de la República a seis CAR (Corpoguvio, Corantioquia, Corpogujira, Cornare, regional del Atlántico y de Cundinamarca), se evidenció que estas están desviando los recursos que reciben de las TSE, destinándolos a actividades diferentes a aquellas para las cuales fue creada la contribución y para cumplir con funciones administrativas.

Con la Resolución CREG 010 de 2018, que cambia la metodología para definir la tarifa de venta en bloque de energía eléctrica para efectos de la liquidación de las TSE, estas sufrirán un incremento de cerca del 30 % a partir de 2018. Este cambio, según la Asociación Colombiana de Generadores, se traducirá en un sobre costo de las tarifas de la energía entre 2019 y 2031 por cerca de COP 2,4 billones, de los cuales el sector industrial aportaría cerca de COP 384 mil millones adicionales, viendo afectada su competitividad. Las transferencias totales en ese lapso ascenderían a COP 4 billones, y la industria aportaría COP 600 mil millones.

Dado que las TSE terminan por afectar la competitividad empresarial y que, además, no están cumpliendo necesariamente con el objetivo para el que fueron creadas, según la auditoría de la Contraloría, al menos en lo que respecta a las CAR, es fundamental evitar su incremento de cara a los próximos años. Archivar las iniciativas legislativas que buscan su aumento sería un primer paso en esta dirección, así como replantear lo establecido en la Resolución CREG 010 de 2018.

Acción regulatoria. Actualizar los requisitos técnicos para conectar los sistemas de autogeneración y generación distribuida al SIN, poner en marcha una plataforma de información para entrega de excedentes e impulsar los sistemas de medición inteligente.

Con la expedición de la Resolución CREG 030 de 2018 sobre autogeneración a pequeña escala (hasta un megavatio),



PRECIO DE LA ENERGÍA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

generación distribuida y la venta de excedentes al sistema interconectado, se puede afirmar que el cuerpo general de la reglamentación e incentivos producto de la Ley 1715 de 2014, en lo referente a autogeneración, ha sido desarrollado.

No obstante, es necesario que el Minminas y otras entidades regulatorias del sector avancen en la determinación de los requisitos técnicos para instalar sistemas de autogeneración y generación distribuida con tecnología solar fotovoltaica en viviendas y demás edificaciones conectadas al SIN, lo que implica la actualización del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (Retie), vigente desde 2005 en el país (Minminas, 2017).

Además, como lo afirma la CREG, se debe avanzar en la puesta en marcha de la plataforma digital de información que permita a las autoridades regulatorias y a los usuarios interesados en la autogeneración realizar los trámites correspondientes para solicitar la conexión.

Finalmente, de acuerdo con el Decreto 40072 de 2018 de Minminas, es fundamental impulsar el uso de sistemas de medición inteligente que permitan a los usuarios, entre otras cosas, entregar sus excedentes de autogeneración y su liquidación económica.

Las medidas anteriores favorecerán la entrada de agentes que deseen entregar sus excedentes de energía en el mercado y permitirán que el sistema cuente con un mayor respaldo, así como con menores precios producto de la competencia.

Acción regulatoria. Definir un esquema que facilite la participación de la respuesta de la demanda en el mercado.

La Ley 1715 de 2014 definió que la CREG debe instituir los mecanismos regulatorios necesarios para incentivar la respuesta de la demanda en periodos punta y procurar el aplanamiento de la curva de demanda. En 2015, a través de la Resolución 011 de ese año, la entidad adoptó las normas para regular el programa de respuesta de

la demanda en el mercado diario en condición crítica (precio de bolsa superior en 8 % al precio de escasez). Sin embargo, es deseable que la CREG también avance en la definición de un esquema que permita la participación de la demanda en el mercado mayorista, como cualquier otro generador, a través de un agregador de demanda. Esto haría posible mayores niveles de competencia, pues desincentivaría el potencial ejercicio de poder de mercado de agentes particulares (EY, 2016), precios más bajos y menos volátiles, una mayor confiabilidad del sistema y un aplazamiento de la expansión del parque generador.

Lo anterior debe acompañarse de un esquema de incentivos económicos dirigido a los consumidores regulados y no regulados, de tal forma que reduzcan su consumo en los momentos críticos para la capacidad de las redes de transmisión y/o de la capacidad de generación del SIN (ANDI, 2018).

Acción regulatoria. Garantizar la independencia de la Comisión de Regulación de Energía y Gas ante el ejecutivo y la elaboración de análisis de impacto normativo para la regulación que expide.

Garantizar certidumbre jurídica, un marco regulatorio sólido y la confianza de los regulados es fundamental para el mercado de energía en el país. Es por eso que, como lo propone la OCDE en su estudio sobre la política regulatoria en Colombia, las entidades regulatorias deben blindarse del ciclo político y de las intromisiones a las que están expuestas por cuenta de los nombramientos de representantes del ejecutivo en sus juntas directivas (OCDE, 2014). En ese sentido, es deseable garantizar la autonomía o independencia de los ocho comisionados expertos de la CREG, nombrados por el presidente de la República, así como evitar la injerencia de los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público en sus decisiones.

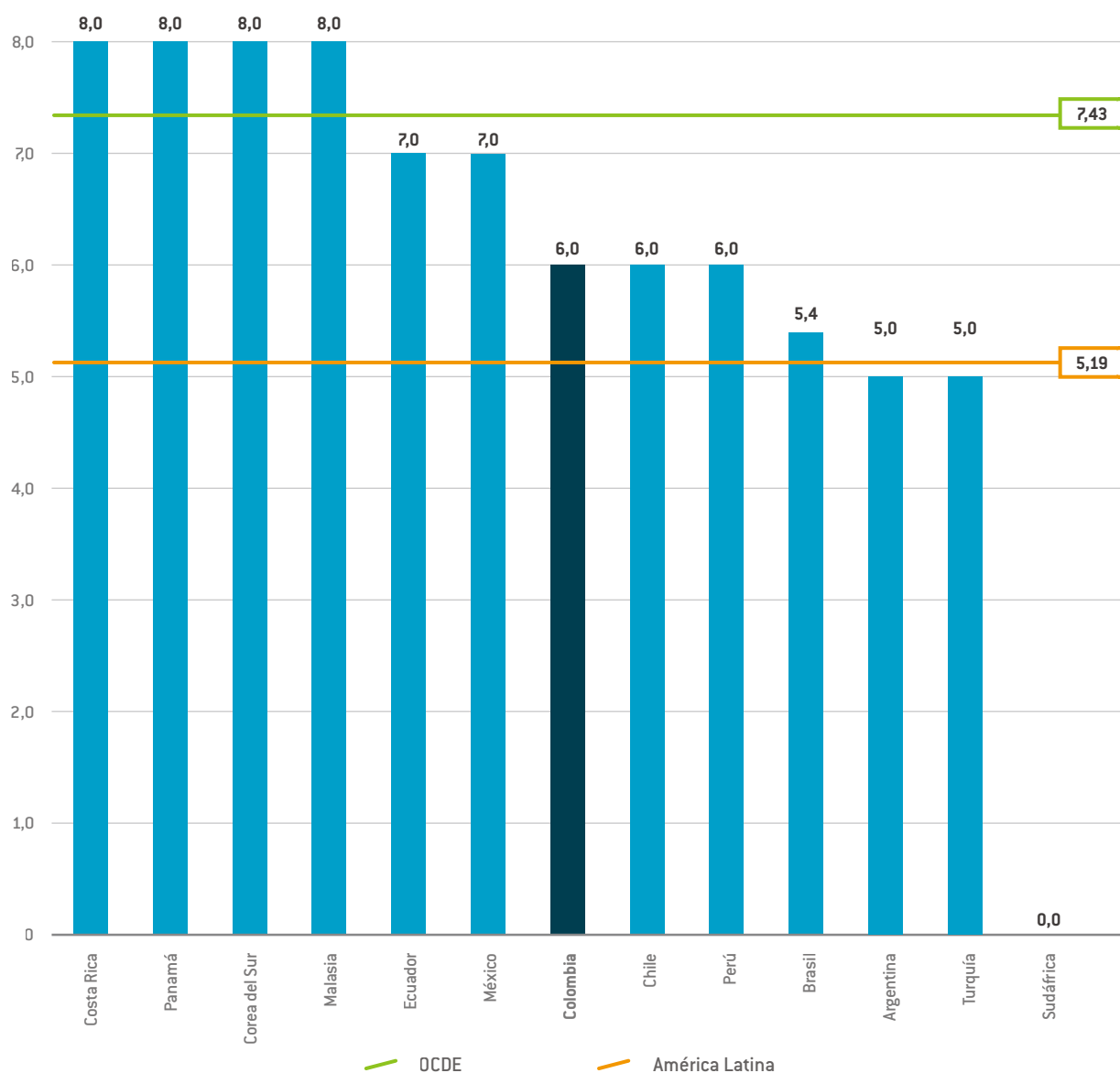
CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

CALIDAD DEL SERVICIO ELÉCTRICO

La ausencia de cortes de energía es un factor determinante para incrementar la productividad de las empresas, especialmente de las pequeñas y medianas y de las industrias intensivas en energía (Arlet, 2017). Los cortes generan pérdidas de materias primas y bienes finales, alteraciones en los ciclos de producción, descomposición de productos por interrupción de la cadena de frío, daños en la maquinaria e incertidumbre para concretar negocios. De acuerdo con el

Índice de Fiabilidad del Suministro y Transparencia de las Tarifas del Banco Mundial, que considera, entre otras cosas, la duración media de las interrupciones del sistema (System Average Interruption Duration Index —SaIDI—) y la frecuencia media de las interrupciones del sistema (System Average Interruption Frequency Index —SaIFI—), Colombia obtiene un puntaje mejor al promedio de Latinoamérica y equivalente al 80,7 % del promedio de los países OCDE (Gráfica 6).

Gráfica 6. Índice de Fiabilidad del Suministro y Transparencia de las Tarifas (entre 0 y 8, siendo 8 el mejor resultado). Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: Banco Mundial, 2017.

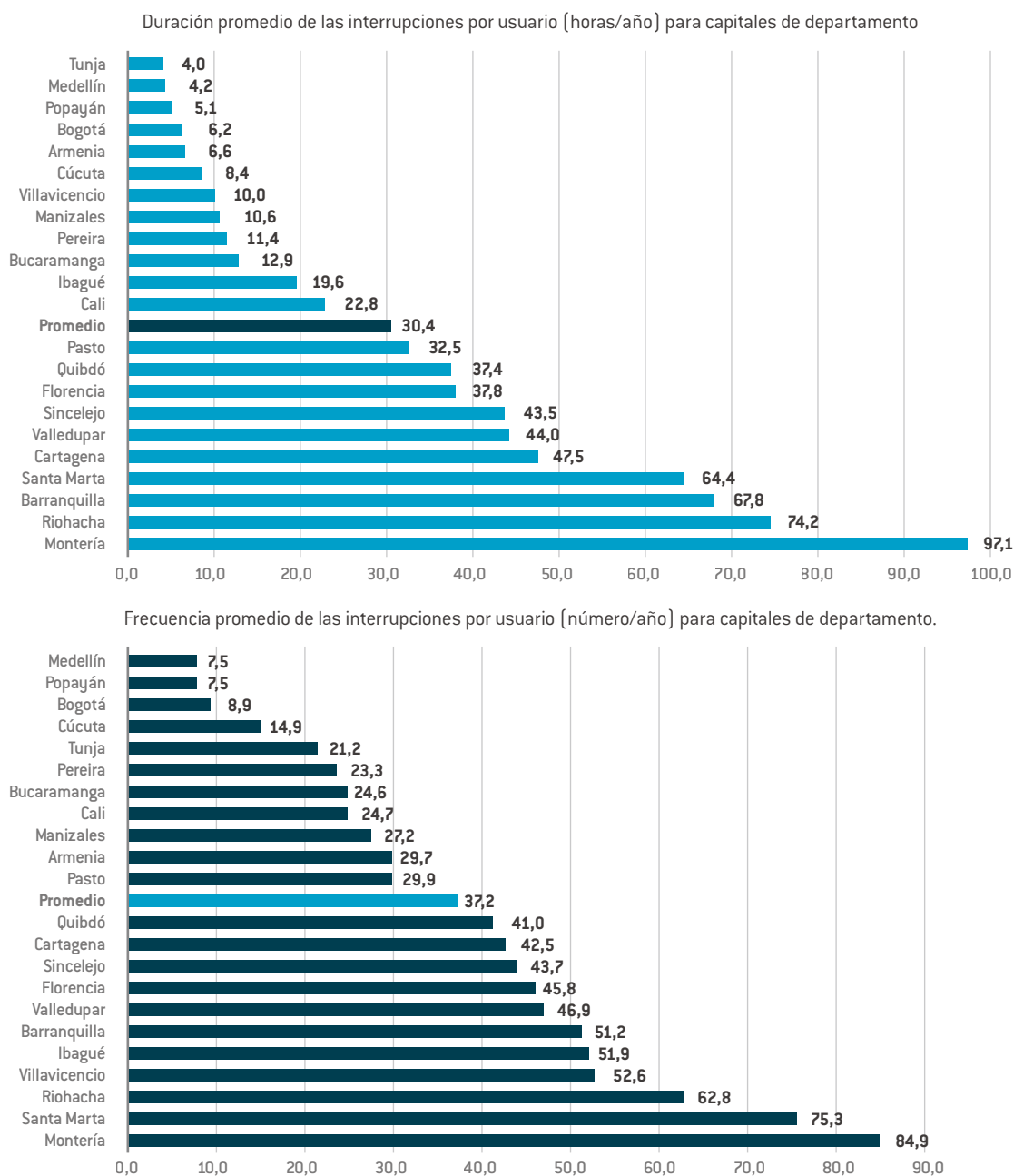


CALIDAD DEL SERVICIO ELÉCTRICO

En el contexto regional, de acuerdo con información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios), la heterogeneidad es enorme, pues mientras que en municipios como Montería los usuarios estuvieron sin energía 97,1 horas y registraron 84,9 interrupciones, en promedio, ciudades como Medellín, Bogotá o Popayán

tuvieron cortes menores a siete horas y menos de nueve interrupciones durante 2017 (Gráfica 7). Por nivel de tensión también se presentan diferencias considerables entre operadores de red, resultando afectados los usuarios industriales en mayor o menor medida dependiendo de quien les preste el servicio (Superservicios, 2018).

Gráfica 7. Duración y frecuencia promedio de interrupciones en el servicio de energía para capitales de departamento, 2017.



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2018.

CALIDAD DEL SERVICIO ELÉCTRICO

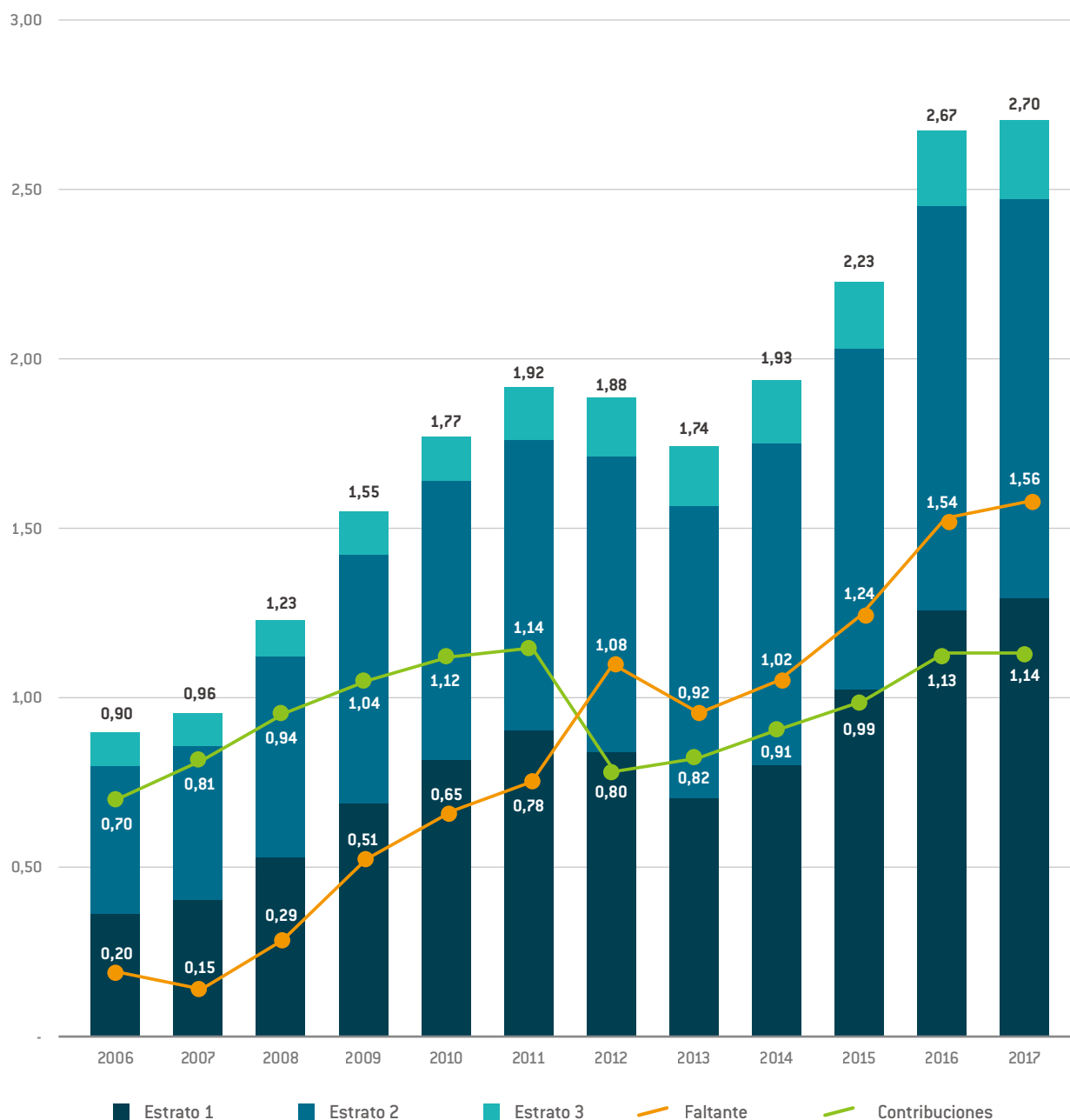


ENERGÍA

El valor de los subsidios de energía a los estratos 1, 2 y 3 alcanzó los COP 2,70 billones en 2017. Por su parte, las contribuciones de los usuarios industriales y comerciales y de los usuarios residenciales de los estratos 4 y 5

llegaron a COP 1,14 billones. La diferencia entre subsidios y contribuciones, que debe ser cubierta año a año por el Gobierno, fue de COP 1,57 billones (Gráfica 8).

Gráfica 8. Subsidios a la energía a los estratos 1, 2 y 3 y contribuciones en Colombia, 2006-2017 (COP billones).



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Cálculos: CPC.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



RECOMENDACIONES

Acción pública. Determinar los referentes de calidad para los operadores de red de acuerdo con la Resolución CREG 015 de 2018.

En la edición 2017-2018 del *Informe Nacional de Competitividad* se planteó la necesidad de definir los indicadores Saidi y Saifi como instrumentos para dar cuenta de la calidad en la prestación del servicio de energía, en reemplazo de los vigentes, establecidos en la Resolución CREG 097 de 2008. Según Superservicios, los indicadores actuales han resultado insuficientes para inducir una mayor calidad en el servicio de energía (Superservicios, 2017).

A través de la Resolución CREG 015 de 2018, que establece una metodología para la remuneración de la actividad de distribución de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional, se avanzó en este sentido al definir la medición de calidad a través de los indicadores propuestos, así como unos incentivos que se traducen en un aumento o disminución de los ingresos de los operadores de red de acuerdo con su desempeño y la compensación de los usuarios a quienes no les entregue una calidad mínima. La resolución, además, determina las condiciones para que los operadores de red destinen recursos a la modernización de la infraestructura utilizada en la distribución y disminuyan las pérdidas de energía.

Dado esto, es fundamental que la CREG determine antes de que finalice 2018 los referentes para cada uno de los operadores de red que permitan verificar el cumplimiento o incumplimiento de las metas de calidad para los años subsiguientes. Esto haría posible la entrada del nuevo sistema a partir de 2019.

Acción regulatoria. Incrementar el monitoreo y el control sobre la prestación del servicio de energía.

De acuerdo con Superservicios (2017), el modelo actual de reporte de información por parte de los distribuidores de energía y los operadores de red, donde envían periódicamente datos relativos a las interrupciones que sufre el servicio que prestan, ha inducido a que los prestadores reporten información falsa a las autoridades y a afectar las tarifas que pagan los consumidores. Por lo tanto, Superservicios emprendió un

piloto en 2017 que consiste en hacer un monitoreo en tiempo real del sistema de gestión de distribución de algunos operadores para obtener información de la ocurrencia de interrupciones del servicio y su gestión hasta su normalización. El seguimiento en tiempo real de la información posibilita identificar en qué momento se presentan diferencias entre la información reportada y la monitoreada por Superservicios, así como hacer seguimiento de las anomalías desde que se presentan hasta que se resuelven.

Avanzar hacia un modelo de monitoreo y control sobre la prestación del servicio que sea en tiempo real, a través de la instalación de terminales para el acceso remoto del regulador al sistema de administración de cada distribuidor, es fundamental para garantizar una mejor prestación del servicio de energía (Banco Mundial, 2016).

Acción regulatoria. Replantear los subsidios de energía a los estratos 1, 2 y 3.

La reforma tributaria de 2010 (Ley 430 de 2010) desmontó la contribución del 20 % de la facturación de energía que pagaban los usuarios industriales para subsidiar a los de los estratos 1, 2 y 3 a partir del año 2012. Esto significó una caída en las contribuciones entre 2011 y 2012 de COP 366 mil millones, cuando se pasó de COP 526 mil millones a COP 160 mil millones. En 2017, las contribuciones de los industriales ascendieron a COP 174 mil millones.

Aunque las reducciones en los costos a las empresas son deseables e incrementan su competitividad, el Gobierno debe apropiarse los recursos necesarios para cumplir con el pago de los subsidios adicionándolos a las contribuciones que continúan pagando algunos usuarios industriales, los usuarios comerciales y los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6. Esos aportes del Gobierno han tenido que cubrir déficits crecientes en los últimos años, llegando en 2017 a COP 1,56 billones.

Lo anterior impacta la prestación del servicio, pues las electrificadoras financian de manera transitoria el déficit mientras el Gobierno les reembolsa los valores correspondientes a los usuarios subsidiados, afectando su viabilidad financiera. Esto termina por impactar a la cadena de bienes y servicios conexos a la energía eléctrica por cuenta de condiciones menos favorables de negociación con las electrificadoras, lo que repercute en la prestación del servicio al usuario final.

Para remediar esta situación existen diferentes alternativas. En primer lugar, se podría desmontar el subsidio que reciben los hogares estrato 3, que en 2017 equivalió a COP 220 millones. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2015, el 73 % de estos pertenecían al 40 % más rico de la población, lo que hace regresivo el subsidio. Paralelamente, se debe avanzar en la actualización catastral de los municipios, de modo que la estratificación refleje de mejor manera la realidad de los hogares .

También se puede aprovechar lo planteado en la Resolución 40072 de 2018 del Minminas en materia de mecanismos para la implementación de infraestructura de medición avanzada en el servicio público de energía eléctrica, de modo que el Gobierno pueda pagar por adelantado la porción subsidiada de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 para que no se afecte la capacidad financiera de las empresas.

Finalmente, es factible avanzar en la actualización del consumo de subsistencia, que es la cantidad mínima de energía eléctrica utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer necesidades básicas sobre la que se aplica el subsidio, de modo que refleje la mayor eficiencia energética por cuenta de los avances tecnológicos y premie a

aquellos usuarios que usen de forma eficiente y racional la energía. El consumo de subsistencia ha permanecido igual desde 2007 (Resolución 355 de 2004 de Minminas).

Acción regulatoria. Avanzar en la implementación de una regulación de la calidad de potencia del Sistema Interconectado Nacional.

Al igual que la calidad del suministro, medida por la frecuencia y la duración de las interrupciones, la calidad del producto, entendida como las fluctuaciones de tensión y las discontinuidades por desviaciones de la forma de onda estándar, también tiene un impacto considerable sobre el aparato productivo, a través de sus equipos y sistemas. En ese sentido, se propone avanzar en la implementación de una regulación de la calidad de potencia del SIN, tal y como se propuso en el Documento CREG 032 de 2012, mediante cuatro instrumentos regulatorios: 1. Publicación de información del desempeño de la empresa respecto a la calidad del servicio; 2. Definición de estándares mínimos de calidad; 3. Definición de esquemas de incentivos basados en premios y penalizaciones; y 4. Utilización de contratos de calidad extra.



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Aumentar la capacidad instalada de las fuentes no convencionales de energía renovable	Mediano		Minminas, UPME y CREG	Acción pública
Avanzar en el desarrollo de incentivos para el desarrollo de FNCER adicionales a los de la Ley 1715 de 2014	Mediano		Minhacienda, Minminas, UPME y CREG	Acción regulatoria
Establecer un mecanismo de remuneración diferenciado según el tipo de tecnología	Mediano		CREG, UPME y Minminas	Acción regulatoria
Garantizar que la metodología de estimación del caudal ambiental no afectará la confiabilidad del sistema	Corto		Minminas	Acción regulatoria
Asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente en el mediano y largo plazo	Mediano		CREG y Minminas	Acción regulatoria
Continuar desarrollando una estrategia de abastecimiento de gas natural a precios competitivos a través de la producción nacional y la importación	Mediano		UPME	Acción regulatoria
Avanzar hacia el cargo por confiabilidad que contribuya a la creación de una oferta de energía en firme eficiente y competitiva, que permita sustituir las plantas de altos costos variables	Mediano		UPME, CREG y Minminas	Acción regulatoria
Evitar el incremento de las transferencias del sector eléctrico (TSE)	Corto		Congreso de la República y CREG	Acción regulatoria

Plazo



Avance



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Actualizar los requisitos técnicos para conectar los sistemas de autogeneración y generación distribuida al SIN, poner en marcha una plataforma de información para entrega de excedentes e impulsar los sistemas de medición inteligente	Mediano		CREG y UPME	Acción regulatoria
Definir un esquema que permita la participación de la respuesta de la demanda en el mercado	Corto		UPME y CREG	Acción regulatoria
Garantizar la independencia de la CREG ante el ejecutivo y la elaboración de análisis de impacto normativo para la regulación que expide	Corto		Minminas y Congreso de la República	Acción regulatoria
IDeterminar los referentes de calidad para los operadores de red de acuerdo con la Resolución CREG 015 de 2018	Corto		CREG	Acción regulatoria
Incrementar el monitoreo y el control sobre la prestación del servicio de energía	Corto		CREG y Superservicios	Acción pública
Replantear los subsidios de energía a los estratos 1,2 y 3	Mediano		Congreso de la República y Minminas	Acción regulatoria
Avanzar en la implementación de una regulación de la calidad de potencia del Sistema Interconectado Nacional	Mediano		CREG y Superservicios	Acción regulatoria

Plazo + - Avance x o

ENERGÍA

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



NOTAS

- 1 Según el World Energy Trilemma Index de 2017, el país ocupa la posición 16 entre 125 países en el pilar de sostenibilidad ambiental, el cual mide la eficiencia y desarrollo de la oferta de energía renovable y de bajas fuentes de carbón.



BIBLIOGRAFÍA

- 1 ANDI. (2016). *Energía para la competitividad. 7 acciones prioritarias*. Bogotá D.C.: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.
- 2 ANDI. (2017a). *Estrategia para una nueva industrialización II*. Bogotá: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.
- 3 ANDI. (2017b). *¿Requiere la industria la planta de Regasificación?* Bogotá: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.
- 4 ANDI. (2018). *Energía para la competitividad. 7 acciones prioritarias. Versión de trabajo*. Bogotá: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.
- 5 Arlet, J. (2017). *Electricity tariffs, power outages and firm performance: a comparative analysis*. Washington D.C.: The World Bank.
- 6 Banco Mundial. (2016). *Republic of Turkey: Towards improving the service quality of electricity distribution companies*. Washington: Banco Mundial.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Informe Nacional de Competitividad 2015 - 2016*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 8 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Informe Nacional de Competitividad 2016 - 2017*. Bogotá D.C.: Consejo Privado de Competitividad.
- 9 Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017 - 2018*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 10 Contraloría General de la República. (2016). *Manejo de recursos del Cargo por Confiabilidad*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- 11 CREG. (2015). *Propuesta para la entrada de nuevas plantas de generación y la asignación del Cargo de Confiabilidad para plantas existentes*. Bogotá D.C.: Comisión de Regulación de Energía y Gas.
- 12 CREG. (2016). *Alternativas para la integración de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER) al parque generador*. Bogotá D.C.: Comisión de Regulación de Energía y Gas.
- 13 DNP. (2015a). *Estado del Gasto Público en Subsidios en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 14 DNP. (2015b). *Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 15 EY. (2016). *Propuestas de modificación sobre el funcionamiento del mercado de energía mayorista colombiano y conclusiones*. EY.
- 16 García, J., Bohórquez, S., López, G., & Marín, F. (2013). *Poder de mercado en mercados spot de generación eléctrica: metodología para su análisis*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas y Financieras, Universidad EAFIT.
- 17 IDEAM. (2015). *Escenarios de Cambio Climático para Precipitación y Temperatura para Colombia 2011-2100 Herramientas Científicas para la Toma de Decisiones – Estudio Técnico Completo : Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
- 18 ISA - ENERNOC. (2016). *Respuesta de la demanda. Propuesta de implementación en el mercado colombiano*. Medellín: ISA - ENERNOC.
- 19 Minminas. (2017). *Plan de acción indicativo de eficiencia energética 2017 - 2022*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- 20 Naturgas. (2017). *Propuesta de NATURGAS para modificar la regulación del mercado mayorista de gas natural establecida en la resolución CREG 089 de 2013*. Bogotá: Naturgas.
- 21 OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación administrativa*. OECD Publishing.
- 22 Perry, G., & Roda, P. (2016). *Retos del sector gas en Colombia*. Congreso Naturgás.
- 23 Superservicios. (2017). *Diagnóstico de la calidad del servicio de energía eléctrica en Colombia*. Bogotá D.C.: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- 24 Superservicios. (2018). *Diagnóstico de la calidad del servicio de energía eléctrica en Colombia*. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- 25 UPME. (2015). *Plan Energético Nacional. Colombia: ideario energético 2050*. Bogotá: Unidad de Planeación Minero Energética.

- 26** UPME. (2016). *Plan transitorio de abastecimiento de gas natural. Versión noviembre 2016*. Bogotá: Unidad de Planeación Minero Energética.
- 27** UPME. (2017). *Proyección de gas natural en Colombia 2017 - 2031*. Bogotá: Unidad de Planeación Minero Energética.
- 28** UPME. (2018a). *Proyección de la demanda de energía eléctrica y potencia máxima en Colombia. Abril 2018*. Bogotá: Unidad de Planificación Minero Energética.
- 29** UPME. (2018b). *Plan de expansión de referencia. Generación - Transmisión. 2017 - 2031*. Bogotá: Unidad de Planificación Minero Energética.
- 30** UPME. (2018c). *Incentivos Tributarios -Ley 1715 de 2014 Informe No.3.* . Bogotá: Unidad de Planeación Minero Energética.
- 31** UPME. (2018d). *Proyección de gas natural en Colombia 2018 - 2032. Revisión Abril 2018*. Bogotá: Unidad de Planeación Minero Energética.
- 32** World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017 - 2018*. Ginebra: World Economic Forum.
- 33** World Energy Council. (2017). *World Energy Trilemma Index 2017*. World Energy Council.
-

CAPITAL HUMANO

El capital humano es esencial para generar prosperidad en el largo plazo y debe entenderse como un elemento necesario para el bienestar de las personas. Esto se refleja en los pilares de salud y educación que componen este factor. Las personas saludables tienen mayores capacidades físicas y cognitivas y son más productivas y creativas, mientras que la cantidad y calidad de la educación determinan las habilidades de la fuerza laboral. De cara a los retos de la cuarta revolución industrial, la educación de calidad debe incluir alfabetismo digital, habilidades interpersonales, así como pensamiento crítico y creativo.

CAPITAL HUMANO



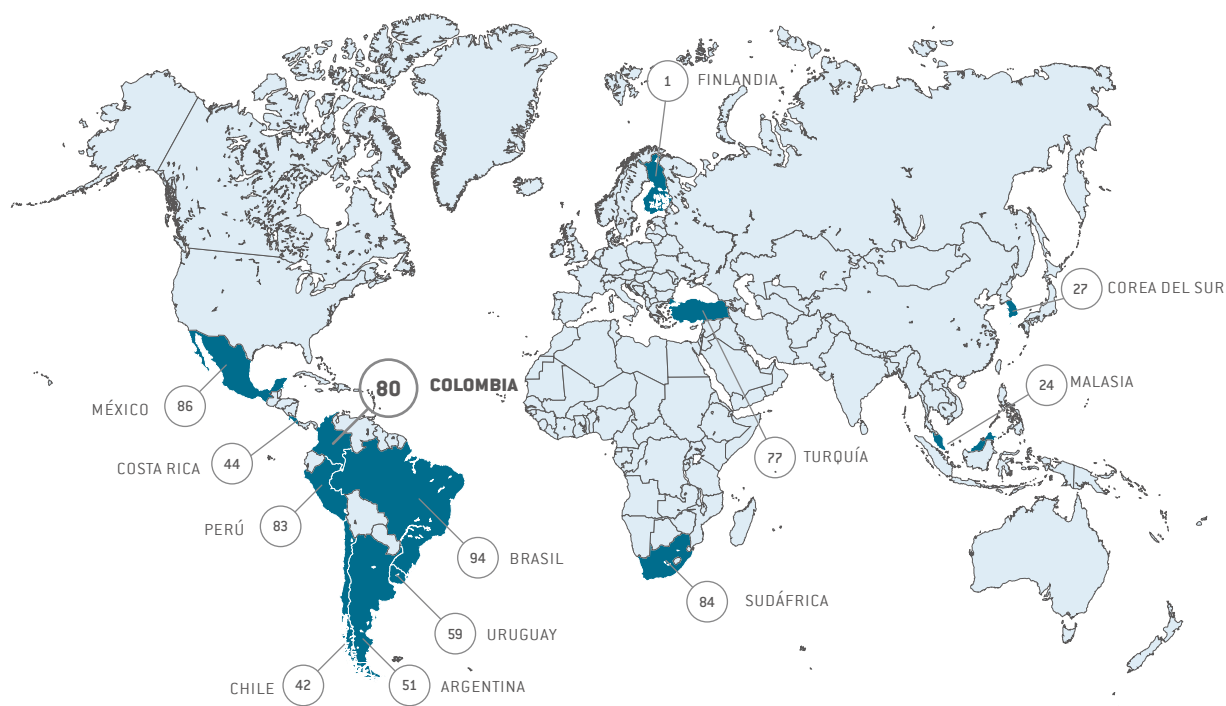
EDUCACIÓN



SALUD



EDUCACIÓN



Habilidades. Puesto entre 140 países [1 indica el país con el mejor desempeño en habilidades].

Fuente: WEF (2018).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Educación inicial y preescolar	Cobertura neta preescolar ¹	53,6 %	9 de 12	Perú (89,0 %)	Unesco y Mineducación
	Cobertura neta primaria ¹	82,7 %	11 de 12	Costa Rica (96,6 %)	Unesco y Mineducación
Educación primaria, secundaria y media	Cobertura neta secundaria ¹	71,7 %	6 de 12	México (84,8 %)	Unesco y Mineducación
	Cobertura neta media ¹	42,8 %	9 de 12	Chile (81,9 %)	Unesco y Mineducación
	Años promedio de educación escolar ¹	9,4	9 de 13	Argentina (11,6)	BID
	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en matemáticas por debajo del nivel 2) ²	63,6 %	6 de 9	Chile (49,4 %)	OCDE
	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en lectura por debajo del nivel 2) ²	49,0 %	6 de 9	Chile (34,8 %)	OCDE
	Pruebas PISA (% de alumnos con puntaje en ciencias por debajo del nivel 2) ²	42,8 %	7 de 8	Chile (28,4 %)	OCDE
	Cobertura bruta ¹	51,5 %	4 de 6	Chile (90,3 %)	UNESCO y Mineducación
Educación terciaria	Número de universidades entre las 500 primeras del mundo	3	3 de 5	Argentina y Brasil (5)	QS University Rankings
	% de empleadores que manifiestan tener dificultades para llenar sus vacantes	42 %	5 de 8	Brasil (34 %)	ManpowerGroup

Nota: 1/ Datos correspondientes al año 2016. 2/ Datos correspondientes al año 2015.



Colombia ha decidido priorizar la educación como uno de los temas más relevantes de su agenda de desarrollo. Esto se refleja, en parte, en la decisión de los últimos años de asignarle a este rubro la mayor participación en el Presupuesto General de la Nación, superando incluso al sector Defensa. Para 2018, la educación tuvo recursos por valor de 35,4 billones de pesos, lo que representó un aumento de 4,39 % respecto al presupuesto de 2017.

Tanto el Ministerio de Educación (Mineducación) como el Gobierno nacional han promovido una visión para que el país se convierta en el más educado de América Latina para el año 2025 y han establecido una serie de líneas estratégicas para lograrlo, que cubren desde política docente, calidad educativa y educación inicial, hasta la modernización de la educación media y el financiamiento de la educación superior (Mineducación, 2015).

Con esta meta coincide la hoja de ruta para la educación que ha hecho la sociedad civil a través del Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. En este plan se priorizan desafíos relacionados con la formación docente, el uso de nuevas tecnologías para apoyar la enseñanza, el cierre de brechas urbano-rurales y la construcción de lineamientos curriculares, entre otros, así como pautas que el Gobierno debe considerar para establecer su estrategia educativa en los próximos años.

No obstante, más allá de incrementar el monto de los recursos y establecer planes, es necesario que haya un mayor compromiso con la ejecución de las acciones regulatorias, públicas o público-privadas que la educación necesita para que Colombia pueda ser efectivamente la más educada a 2025. Si bien ha habido señales alentadoras y mejoras paulatinas en los últimos años, aún persisten retos que exigen una agenda contundente para avanzar en materia de cobertura, calidad, permanencia y pertinencia en todos los niveles. De lo contrario, poco o nada aportarán los esfuerzos económicos y estratégicos mencionados.

Lo anterior es especialmente relevante para el campo colombiano en el marco del posconflicto. Aunque en el presente capítulo no se hace un análisis de las brechas educativas urbano-rurales, es necesario que el país avance en el desarrollo y consolidación de estrategias que respondan a los retos de la educación rural de manera directa en los ejes mencionados. Esto aportaría a “la integración de las regiones colombianas, la inclusión social de quienes han vivido al margen de la participación y el fortalecimiento de la democracia en todo el territorio nacional como herramienta institucional para dirimir los conflictos sociales” (Mineducación, 2018a).

Cuando incrementa el aprendizaje de los estudiantes, la educación reporta muchos beneficios para las economías y para la sociedad en su conjunto, pues posibilita una mayor remuneración de los factores productivos, lo que se refleja en el bienestar de su población y en el crecimiento de la economía (BID, 2016). En el caso de las personas, fomenta el empleo, la disminución de la informalidad, la obtención de ingresos y la salud, mientras que, a nivel social, impulsa el crecimiento económico a largo plazo, reduce la pobreza, estimula la innovación, fortalece las instituciones y promueve la cohesión social (Banco Mundial, 2018). Una educación inadecuada, por otra parte, puede convertirse en un cuello de botella para el proceso de transformación productiva si el capital humano es escaso o no tiene la calidad y pertinencia suficiente (Hausmann & Rodrik, 2006; Rodrik, 2008).

El presente capítulo se divide en tres secciones: educación inicial y preescolar, educación primaria, secundaria y media, y educación terciaria. En ellas se establecen una serie de retos en materia de cobertura, permanencia, calidad y pertinencia y se formulan propuestas que requieren de acciones públicas, regulatorias o de la coordinación público-privada para poder darles solución.



EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR

COBERTURA

La cobertura en educación preescolar oficial (grado transición) viene cayendo en los últimos años para situarse en 55,3 % a corte de 2017, frente a 61,8 % en 2010.

En el contexto internacional, esto implica que Colombia se encuentra por debajo del promedio latinoamericano y de países como Perú y Brasil, que tienen tasas de 89 % y 82 %, respectivamente. Frente a la OCDE, hay un rezago de 31 puntos porcentuales (Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasas de cobertura neta en preescolar (grado transición). Colombia y países de referencia, 2016.



*2015 **Mineducación, 2017.
Fuente: Unesco, 2017.

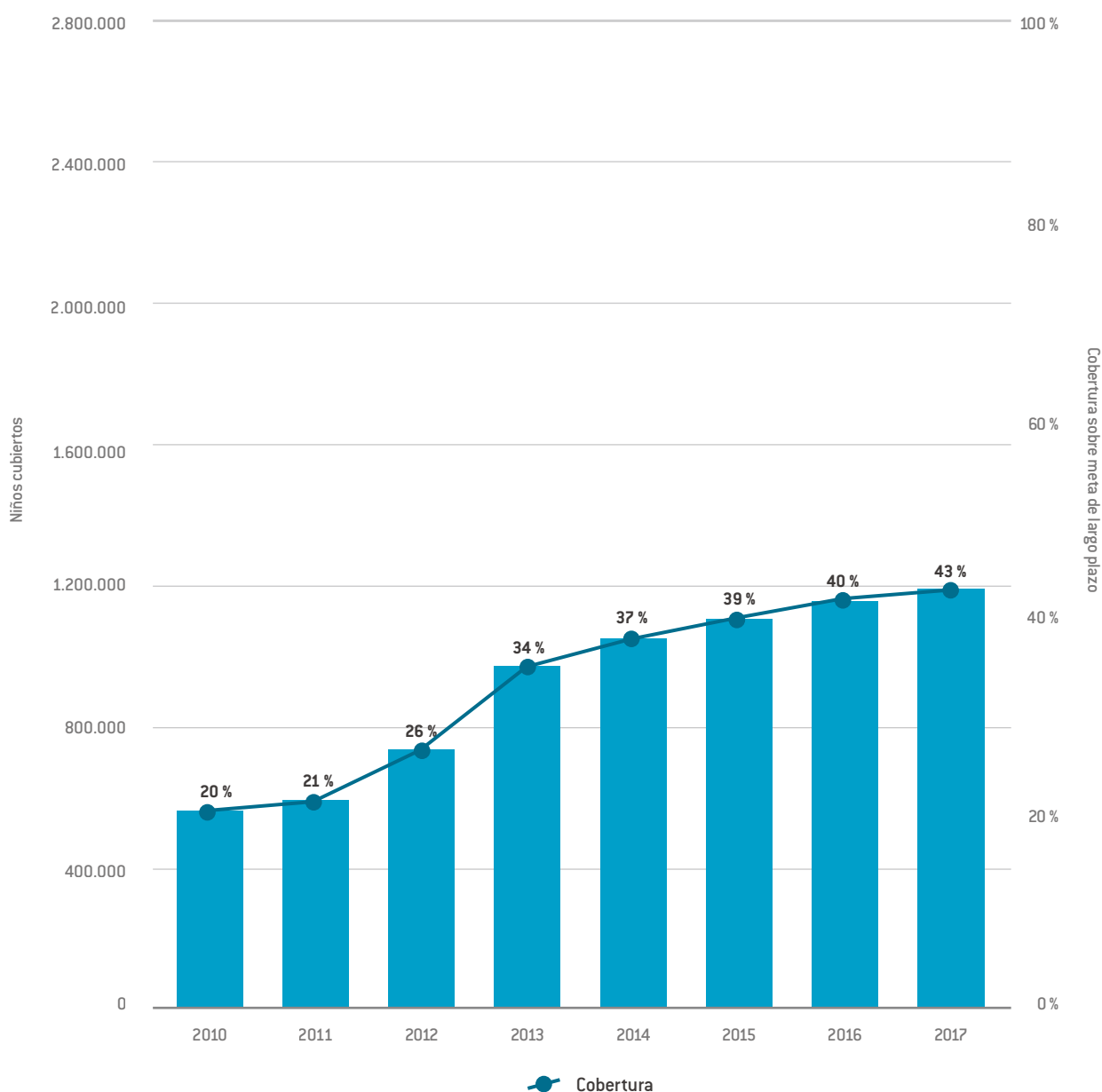
EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR



Esta disminución, no obstante, se explica por factores que no necesariamente son negativos, como la disminución en la tasa de natalidad frente a las cifras de proyección del censo con las que se calcula la tasa de cobertura, el incremento de la oferta privada de servicios de cuidado y la preferencia que tienen las familias por modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral (MEI). De hecho, mien-

tras la cobertura en preescolar ha disminuido, el número de niños matriculados en atención integral a la primera infancia aumenta. Al respecto, a corte de 2017, la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI) atendía a 1.197.000 niños entre cero y cinco años, lo que equivale a un 41,7 % de la meta de 2.875.000 niños del Sis-bén 1, 2 y 3 (Gráfica 2).

Gráfica 2. Número de niños cubiertos en atención integral a la primera infancia frente a la meta del Gobierno nacional de largo plazo, 2010-2017.



Fuente: Mineducación, 2018.



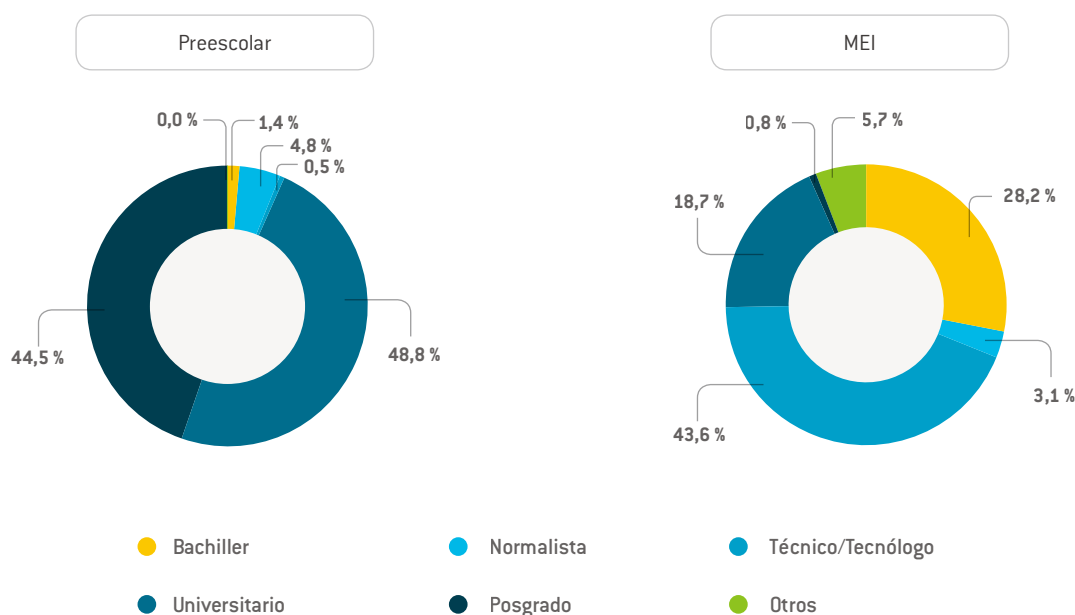
EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR

CALIDAD

Los datos disponibles permiten solamente hacer una aproximación a la calidad a través de los niveles de formación que presenta el personal que presta los servicios de preescolar

y de las MEI. En este caso, se puede apreciar que los maestros de preescolar con formación universitaria y posgrado representan el 48,8 % y el 44,5 % del total, respectivamente, mientras que en las MEI solo alcanzan esta formación el 18,7 % y el 0,8 % del total, respectivamente (Gráfica 3).

Gráfica 3. Nivel de formación de los docentes oficiales de preescolar y de las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral, 2017.



Fuente: Mineducación, 2018.

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Financiar las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral mediante el Sistema General de Participaciones (SGP).

Entre 2011 y 2018, el Estado ha aportado recursos que ascienden a casi 15 billones de pesos a la atención integral a través de las diferentes entidades gubernamentales que participan en su provisión. Sin embargo, este financiamiento, lejos de estar asegurado, depende naturalmente de la capacidad fiscal de cada vigencia.

Con la Ley 1804 de 2016, que convirtió la estrategia De Cero a Siempre en una política de Estado, se dieron pasos trascendentales para garantizar la financiación de la AIPI. Es importante mencionar que el Gobierno nacional emitió el Decreto 1336 de 2018, el cual reglamenta los esquemas

de financiación y cofinanciación entre la Nación y las entidades territoriales para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Este es un paso en la dirección correcta, pero aún es necesario continuar avanzando hacia la gestión y ejecución de fuentes complementarias y los mecanismos para garantizar que se haga un uso efectivo de los recursos, de manera que se logre avanzar hacia la universalización de la atención y el ejercicio pleno de los derechos de la primera infancia.

En ese sentido, se recomienda establecer transferencias recurrentes para el financiamiento de la educación inicial a través del SGP, de forma que se garantice que al menos los niños de niveles socioeconómicos más bajos tengan acceso a esta clase de servicios. En las zonas rurales dispersas, por ejemplo, tan solo el 17 % de los niños tiene acceso a las MEI (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2018).



Lo anterior se complementa, además, con el compromiso alcanzado en la Mesa Nacional de Negociación entre la Federación Colombiana de Educadores y Mineducación el año anterior, donde el Gobierno se comprometió a ampliar progresivamente la cobertura en el grado de transición hasta alcanzar 80 % en 2021 e iniciar la apertura de jardín en 2022 y prejardín en 2024 con recursos provenientes del SGP.

Acción pública. Incentivar y acompañar la implementación de los referentes de las expectativas de desarrollo y aprendizaje en las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral y en preescolar.

A finales del año anterior, Mineducación publicó el documento *Bases curriculares para la educación inicial y preescolar*, el cual pretende ser un referente para orientar la organización curricular y pedagógica en esas instancias y armonizar los servicios educativos que se dan en las MEI y en preescolar (Mineducación, 2017a), facilitando también la transición entre las MEI y el preescolar. Este documento reemplaza así a otras publicaciones que el mismo Mineducación había hecho anteriormente, como la guía de derechos básicos de aprendizaje para el grado transición y otras orientaciones pedagógicas y de calidad para la educación inicial.

Si bien dichos referentes no implican obligatoriedad en su adopción, a partir de estos es fundamental que Mineducación incentive y acompañe su implementación por parte de los establecimientos educativos y de los prestadores de servicios en las MEI. Actualmente se vienen adelantando esfuerzos en este sentido a través de un modelo de acompañamiento pedagógico situado, en el marco del Programa Todos a Aprender (ver sección Educación primaria, secundaria y media).

Acción regulatoria. Institucionalizar la medición de la calidad de la educación inicial y preescolar.

Mineducación trabajó en los últimos años en el desarrollo de un modelo de medición de la calidad de la educación inicial y preescolar en Colombia. Este modelo cuenta con dos componentes: valoración de las condiciones de calidad y valoración del desarrollo de los niños. Mientras que el pri-

mero se orienta a temas relacionados con la cantidad de recursos, el talento humano, las condiciones de seguridad, la participación de las familias y las experiencias, interacciones y actividades que se promueven desde los servicios, el segundo se enfoca en aspectos cognitivos, sociales, emocionales y motores del desarrollo de los niños.

A partir de lo anterior, Mineducación realizó un piloto para medir la calidad del modelo de atención institucional en 101 centros de Caldas, Risaralda y Quindío, lo que se constituye en un primer paso para conocer los resultados e impactos que está teniendo la educación inicial y de preescolar en el país y tomar decisiones relacionadas con el desarrollo de los niños basadas en la evidencia.

Dados estos avances, se recomienda institucionalizar la medición de la calidad de la educación inicial, en las diferentes modalidades, y de preescolar como herramienta para hacer seguimiento a la política educativa en estos niveles (Maldonado-Carreño *et al.*, 2018). Esto, además, podría acompañarse de esquemas pilotos de pago por resultados, como bonos de impacto social, que incentiven a los prestadores de servicios a incrementar la calidad de su servicio.

Acción regulatoria. Establecer el preescolar integral.

Durante 2017, Mineducación, junto al ICBF, entes territoriales y cajas de compensación familiar, continuaron avanzando en promover una transición exitosa de los niños de cinco años que provienen de las MEI a preescolar a través del servicio que se ha denominado preescolar integral, un esquema que incluye, además del componente educativo, atención en salud, nutrición y participación de las familias en la educación de los niños, entre otras atenciones. A través de este esquema se cubrió a un total de 57 mil niños, equivalente al 9,3 % de la matrícula oficial total de preescolar en el país.

Es deseable que Mineducación, en coordinación con otras entidades, continúe avanzando hacia la universalización de preescolar integral y la transición armónica entre las MEI y el preescolar. Esto implicaría una menor diferenciación entre ambos esquemas, así como una mayor coordinación entre diferentes niveles del Gobierno a través de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.



EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Acción pública. Mejorar competencias del personal de las modalidades de educación inicial.

Según OCDE (2016a), los agentes educativos de las diferentes modalidades de educación inicial tienen menor capacidad y conocimiento pedagógico que los docentes de preescolar de las instituciones educativas. En ese sentido, se debe hacer un mayor esfuerzo para incrementar la calidad en la prestación de los servicios de las MEI a través de un personal que tenga mayores niveles de competencias conceptuales, prácticas y metodológicas para acompañar a los niños.

Si bien en el cuatrienio 2014-2018 el Gobierno nacional financió la cualificación de 6.560 agentes educativos, esto representó un cumplimiento de 14,3 % respecto a la meta planteada de 46.000. Además, el número de capacitados equivale al 4,6 % del total de agentes educativos de las MEI en 2017.

La publicación del catálogo de cualificaciones del subsector de educación inicial por parte de Mineducación podría ayudar a mejorar las competencias de los agentes educativos en los próximos años, en la medida en que este sea apropiado por los programas de licenciatura del país, las escuelas normales y el SENA, y sirva como herramienta para la certificación del personal que preste estos servicios. No obstante, es importante que este catálogo tenga la suficiente flexibilidad para ser actualizado en la medida en que se requiera para responder de mejor manera a las necesidades de la educación inicial.

Acción regulatoria. Definir un sistema de evaluación para el personal de las modalidades de educación inicial.

En la medida en que se fortalezcan las competencias del capital humano de las MEI, también es necesario evaluar su desempeño. Si bien Mineducación, como se mencionó anteriormente, ha avanzado en la elaboración de un sistema de medición de la calidad para la educación inicial y preescolar que incluye el talento humano que presta los servicios, es deseable que se pueda llegar a una evaluación individualizada que sea la base para definir estrategias para mejorar las competencias de este personal.

Acción regulatoria. Licenciar y certificar a los prestadores de servicios de las modalidades de educación inicial.

Incrementar la calidad de la educación inicial también pasa por el fortalecimiento de la oferta y el desarrollo de un arreglo institucional que incentive mejores prácticas, a través de un adecuado control, inspección y vigilancia de los prestadores de servicios. En ese sentido, es primordial que se definan unos criterios mínimos que sean la base para otorgarles licencias de operación y acceso a recursos públicos para poder atender a los niños. Adicionalmente, se debe avanzar hacia un esquema similar al de la educación superior en el que aquellos prestadores que ya tengan licencia puedan acreditarse en materia de calidad.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



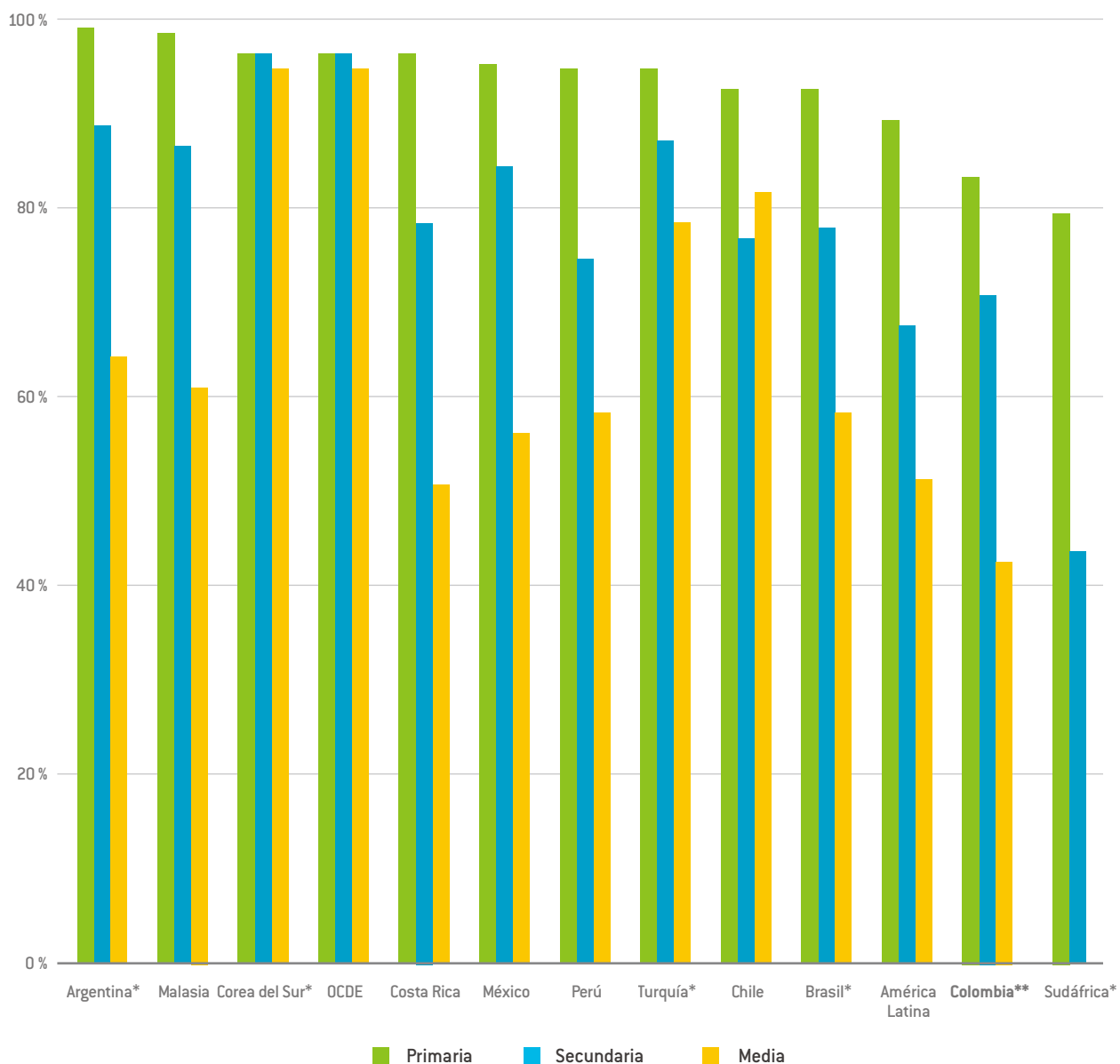
EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA

COBERTURA

A corte de 2017, las coberturas netas en educación primaria, secundaria y media se situaron en 82,7 %, 71,7 % y 42,8 %, respectivamente. Aunque ha habido progresos en los últimos años, especialmente en secundaria y media, las tasas de los tres niveles continúan rezagadas respecto a América

Latina y otros países de referencia (Gráfica 4). No obstante, las coberturas brutas para estos niveles educativos se ubican en 102,1 %, 100,6 % y 80,1 %, respectivamente, valores cercanos a los de la OCDE y otros países de referencia en América Latina. Esto significa que, por cuenta de la extraedad, asociada en parte a las tasas de repitencia y deserción, las coberturas netas muestran el rezago mencionado.

Gráfica 4. Tasas de cobertura neta en primaria, secundaria y media. Colombia y países de referencia, 2016.



*2015 **Mineducación, 2017.

Fuente: Unesco, 2017.



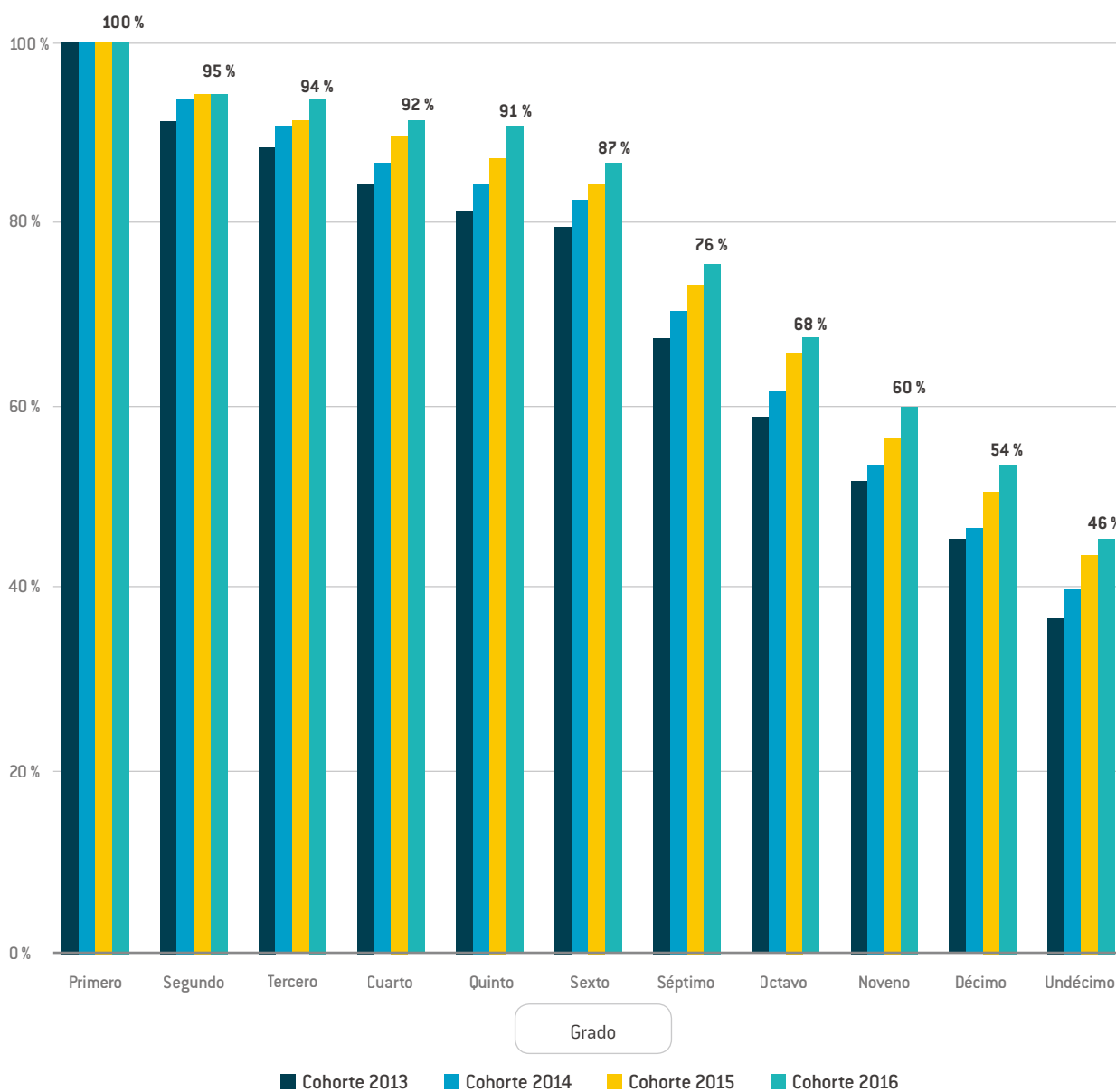
EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA

DESERCIÓN

La deserción interanual, es decir, la proporción de estudiantes que abandonan el sistema escolar antes de que finalice el año lectivo, alcanzó en 2017 el 2,4 %, el 3,6 % y el 2,3 % para los niveles de primaria, secundaria y media, respectivamente. Estas tasas son menores que el promedio

de las registradas entre 2012 y 2017. De otro lado, la tasa de supervivencia, aunque ha mejorado con el transcurrir de las cohortes, evidencia que tan solo 4,6 de cada 10 estudiantes que ingresan a primer grado alcanzan el grado undécimo, siendo la transición entre sexto y séptimo grado la que mayor disminución de estudiantes presenta en términos porcentuales (Gráfica 5).

Gráfica 5. Tasa de supervivencia. Colombia.



Fuente: Mineducación, 2018.

EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA



EDUCACIÓN

CALIDAD

Los resultados del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), el cual mide en una escala de 1 a 10 la calidad de los colegios públicos y privados del país teniendo en cuenta cuatro componentes (progreso, desempeño, eficiencia y ambiente escolar) para primaria, secundaria y media, evidencian la evolución positiva del país entre 2015 y 2018. Esto se explica, fundamental-

mente, por el incremento de los puntajes de las pruebas Saber en los últimos años, donde se alcanzaron niveles máximos históricos. No obstante, para el año 2018, el ISCE de educación media no pudo superar la meta de mejoramiento mínimo anual (MMA) propuesta por Mineducación, como sí lo hicieron primaria y secundaria (Gráfica 6). De cara a continuar evidenciando los avances en calidad educativa, es fundamental que este mecanismo de medición se mantenga en los próximos años.

Gráfica 6. Resultados promedio de pruebas Saber 3, 5, 9 y 11 e Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) y mejoramiento mínimo anual (MMA).



Fuente: Mineducación, 2018 e ICFES, 2018. Cálculos: CPC.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA

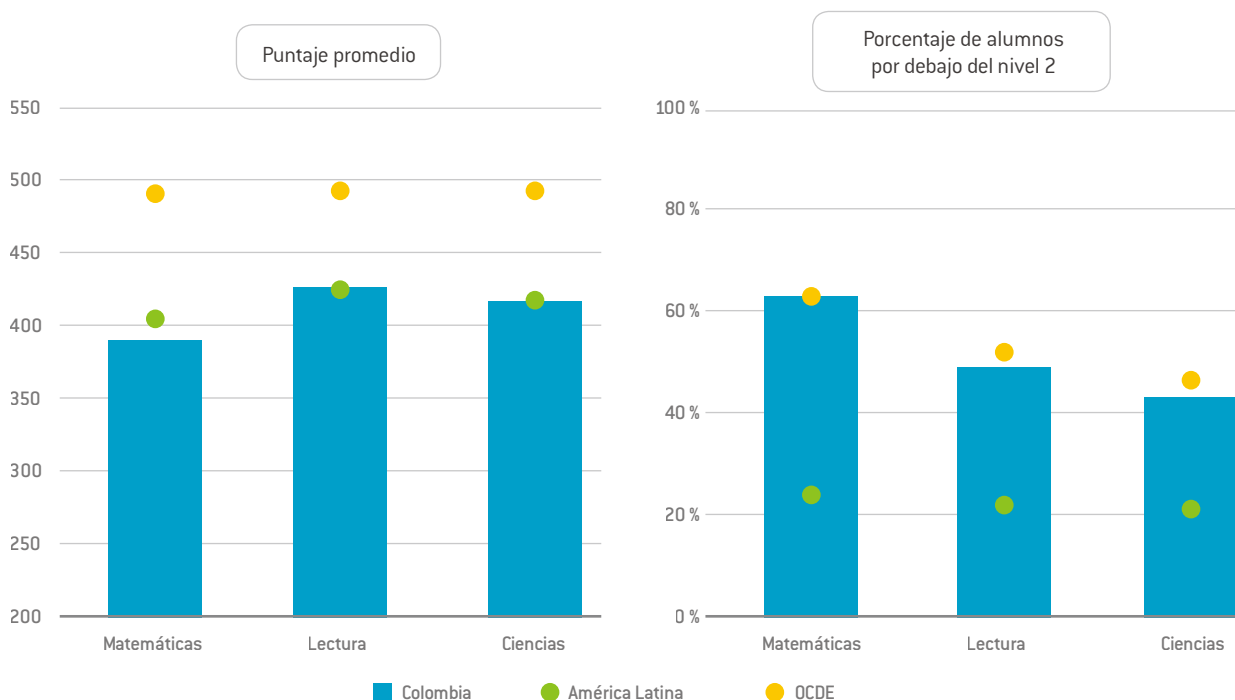
2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

En el escenario internacional, aunque el país ha mejorado constantemente desde 2006 en los puntajes de lenguaje, ciencias y matemáticas de las pruebas Pisa, aún no supera al promedio de los países de América Latina y la OCDE. La proporción de alumnos por debajo del nivel 2 (mínimo

OCDE) supera el 60 % para matemáticas y el 40 % para lenguaje y ciencias (Gráfica 7). Estos resultados implican que, comparados con un estudiante promedio de la OCDE, los estudiantes colombianos tienen tres años menos de escolaridad a los 15 años.

Gráfica 7. Pruebas Pisa, puntaje promedio por área de conocimiento y porcentaje de alumnos por debajo del nivel 2. Colombia, OCDE y América Latina, 2015.



Fuente: OCDE, 2016.

RECOMENDACIONES

Acción pública. Reducir costos directos e indirectos de la educación para disminuir la deserción.

Factores económicos pueden afectar la probabilidad de los jóvenes de completar su educación. Estudiantes de hogares de bajo estrato socioeconómico tienen un menor logro educativo que los demás (Sánchez *et al.*, 2016) y, en las zonas rurales, los jóvenes asumen mayores costos indirectos durante la educación secundaria o media, ya que necesitan más útiles escolares, herramientas, alimentación y transporte, medidos tanto en valor monetario como en tiempo, además del costo de oportunidad de no trabajar (Ramírez *et al.*, 2013).

En ese sentido, financiar a estos estudiantes en particular a través de subsidios focalizados y condicionados podría incrementar su acceso y permanencia en el sistema educativo (Acosta, García & Maldonado, 2016). En efecto, estrategias como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) apuntan justamente en esta dirección, pues la entrega de complementos nutricionales en los colegios ayuda a disminuir el costo de oportunidad de las familias de enviar a los niños a las aulas, aumenta la permanencia escolar y brinda seguridad alimentaria a las familias (Porto, 2016). Sin embargo, estas iniciativas deben estar acompañadas de esfuerzos cada vez más contundentes para evitar que sean entorpecidas por actos de corrupción, como ha sucedido en los últimos años (ver capítulo Corrupción).

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



El programa Más Familias en Acción, que otorga transferencias condicionadas a familias con niños y jóvenes en situación de pobreza, tiene el mismo objetivo y muestra tener efectos positivos en las tasas de asistencia de los niños y jóvenes a los colegios (DNP, 2008).

También la prestación del servicio de transporte escolar a través de las entidades territoriales certificadas (ETC), y bajo la orientación de Mineducación, permite eliminar la distancia entre las escuelas y los hogares, y durante 2017 benefició a cerca de 484 mil estudiantes. Sin embargo, aún no se ha establecido el impacto que tiene esta medida en la asistencia y permanencia escolar.

Es necesario que tanto Mineducación como las ETC continúen diseñando y fortaleciendo estrategias como las mencionadas, que estén basadas en la evidencia, para reducir los costos directos e indirectos de la educación, propiciando una mayor eficiencia y una mejor organización y coordinación de la oferta tanto pública como privada de estos servicios. También se deben incrementar los mecanismos de control para evitar la corrupción y el robo de los recursos invertidos en dichas iniciativas.

No obstante, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017) encuentra que, si bien estrategias como las transferencias monetarias condicionadas pueden ser muy útiles para atraer más jóvenes a la escuela, estas no necesariamente son suficientes para garantizar la culminación de sus estudios. Para tal fin pueden ser más efectivas las recompensas tangibles de la graduación, como becas o premios, focalizar los esfuerzos en aquellos alumnos que tienen mayor riesgo de desertar, brindar acompañamiento socioocupacional e incrementar la pertinencia de la educación, como se discute en las siguientes recomendaciones.

Acción pública. Fortalecer el acompañamiento socioocupacional en la secundaria y en la media.

Más allá de las dificultades económicas, la permanencia de los jóvenes en el colegio se ve amenazada por la falta de interés que les despierta su proceso formativo y la poca utilidad que le encuentran para su proyecto de vida (Mineducación, 2011). De acuerdo con García, Maldonado y Jaramillo (2016), apoyados en la Encuesta de Calidad de Vida de 2014, la principal razón por la cual los jóvenes entre 14 y 18 años deciden no asistir a un establecimiento

educativo es el desinterés. Otras encuestas de hogares en países de la región identifican esta misma razón como uno de los principales motivos por los que los alumnos abandonan la secundaria.

Según Sánchez *et al.* (2016), el retorno por hora trabajada de completar la educación media en Colombia es 18,1 % superior frente a su no culminación y 115,3 % más alto respecto a la básica secundaria completa. Es decir, no culminar la educación media representa costos económicos enormes para los jóvenes. En ese sentido, el acceso a información suficiente y de mayor calidad sobre los beneficios asociados a estudiar, como aquella relacionada con los retornos educativos, es indispensable para guiar la toma de decisiones de los jóvenes y sus familias respecto a la continuidad de sus estudios. También se deben hacer esfuerzos más decididos para dar a conocer a los jóvenes las oportunidades de formación terciaria a las que pueden acceder una vez culminen la media, según sus intereses y expectativas, haciendo hincapié en las apuestas productivas regionales que tienen mejores perspectivas desde el punto de vista económico, como aquellas priorizadas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) (CONPES 3866 de 2016). El sector empresarial puede ser un actor clave para ayudar a visibilizar oportunidades tanto educativas como laborales después de la educación media que incentiven a los jóvenes a culminar este nivel educativo (CPC, PNUD & CAF, 2015).

Dado lo anterior, es necesario que Mineducación, en articulación con las políticas de empleo del Ministerio del Trabajo y de desarrollo productivo territorial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lidere una estrategia integral de acompañamiento socioocupacional que tenga como sus principales pilares los componentes de autoconocimiento, conocimiento de la oferta educativa y conocimiento de la oferta laboral (Mineducación, 2013).

Esta estrategia implica, por un lado, aumentar la oferta de docentes orientadores en las instituciones educativas, pues 880 deben cubrir el 11,5 % de las 6.232 sedes educativas oficiales del país (Acosta, García & Maldonado, 2016). De acuerdo con OCDE (2016a), hay aproximadamente un orientador por cada 10 mil estudiantes en el país. Dado que esto puede tener dificultades en su implementación por motivos presupuestales, otra posibilidad es capacitar a los docentes que no se catalogan como orientadores en temas socioocupacionales básicos, de modo que sean un primer



EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

referente para guiar a los jóvenes y sus familias. En ambos casos, se debe garantizar que los docentes cuenten con la preparación idónea para ejercer sus labores y que tengan acceso a propuestas pedagógicas, materiales e información del mercado laboral y del sector productivo que les permitan orientar adecuadamente a los jóvenes.

Coordinación público-privada. Utilizar la jornada única y la educación media para evitar la deserción y promover la pertinencia.

La Ley 1753 de 2015 estableció que el servicio público educativo debe prestarse en jornada única en las instituciones educativas oficiales y que su implementación será gradual hasta el año 2025 en zonas urbanas y hasta el 2030 en zonas rurales. A corte de 2017, cerca de 10 % de la matrícula oficial (730 mil estudiantes), era atendido en esta modalidad (Mineducación, 2018b), un porcentaje inferior a la meta proyectada de 13 % para ese año. Para 2018, la meta es de 20 %.

Continuar los esfuerzos en esta materia es relevante, tanto para garantizar la permanencia como para mejorar el desempeño académico de los jóvenes. Respecto a la primera, Sánchez *et al.* (2016) afirman que la permanencia es mayor entre los estudiantes que asisten a jornada única, comparados con quienes lo hacen en las jornadas de la mañana o de la tarde. De otro lado, en materia de calidad, Hincapié (2016) encuentra que aumentar la jornada escolar puede ser una política efectiva para mejorar los resultados académicos de los estudiantes, especialmente los de aquellos de menores ingresos. Aunque la evidencia internacional sugiere que la jornada única es una de las políticas menos costo-efectivas para incrementar el aprendizaje (BID, 2016), esta tiene la capacidad de cerrar las brechas entre la educación pública y la privada, así como de reducir la exposición de los jóvenes a factores de riesgo sicosocial al permanecer más tiempo en los establecimientos educativos (Mineducación, 2018b).

La ampliación de la jornada única debe ir de la mano del fortalecimiento de las instituciones educativas a través de rutas pedagógicas y planes de implementación que ayuden a definir proyectos educativos que se constituyan en un factor de desarrollo de las potencialidades

y competencias básicas, ciudadanas y socioemocionales de los niños y jóvenes en las horas adicionales¹. También implica garantizar un recurso humano docente en la cantidad y con la calidad suficiente, así como redoblar esfuerzos para que el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, que a corte de 2017 se encontraba rezagado², permita expandir más rápidamente la oferta. Tanto Mineducación como los entes territoriales tienen un rol clave en estos tres temas.

De otro lado, la educación media, principalmente en su modalidad técnica, presenta también una oportunidad para motivar la permanencia y perfilar a los jóvenes de acuerdo con sus gustos e intereses y las potencialidades productivas de los territorios en el marco de la PDP, bien sea que decidan transitar al mundo laboral o seguir estudiando una vez se gradúen. De acuerdo con BID (2016, una educación pertinente disminuye la posibilidad de que los alumnos dejen de estudiar durante su paso por la escuela y, en Colombia, los estudiantes de instituciones educativas articuladas con la educación terciaria, como el SENA, tienen cerca de 5 % más de probabilidad de llegar a undécimo que los de las no articuladas (Ritterbusch *et al.*, 2016).

Durante 2017, de los 1.373.000 estudiantes que se encontraban matriculados en la educación media, cerca del 47 % tenían acceso a la modalidad de media técnica. Solo a través del SENA, las instituciones educativas articuladas a 393.000 jóvenes, equivalentes al 28,6 % de la matrícula total, a este tipo de formación.

Por esto resulta indispensable que Mineducación progrese, como mínimo, en el desarrollo de los estándares de competencias para la educación media técnica, definiendo e incorporando los elementos conceptuales y avances del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y replanteando los niveles de cualificación que otorgaría según las necesidades productivas del país, de forma que esta formación sea de mayor calidad y esté asociada a posibilidades reales de inserción laboral o de tránsito inmediato a niveles superiores de educación.

También debe garantizar que los jóvenes cuenten con información suficiente sobre las opciones que les puede brindar la media técnica en relación con el mercado laboral, niveles salariales, perfiles, competencias y la educación terciaria. Así mismo, es fundamental contar con un equipo

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



docente calificado en la naturaleza de la educación técnica que garantice un aprendizaje contextual y pertinente dentro de esta ruta formativa.

El sector empresarial, por su parte, puede aportar al fortalecimiento de la media técnica a través de oportunidades de pasantías, empleo, espacios de aprendizaje y diseño y validación de mallas curriculares, entre otras cosas, que apunten a garantizar que la educación que reciben los jóvenes sea de utilidad para el mercado laboral.

Acción pública. Elaborar un currículo nacional e incentivar su adopción por parte de los establecimientos educativos.

A lo largo de los años, Mineducación ha publicado diferentes documentos con lineamientos curriculares, orientaciones pedagógicas y estándares básicos de competencias, con el objetivo de establecer unos contenidos mínimos sobre los cuales se soporte el aprendizaje durante la educación primaria, secundaria y media en el país. En 2016, por ejemplo, elaboró los derechos básicos de aprendizaje (DBA), unos estándares mínimos que identifican los saberes básicos para las asignaturas de matemáticas, ciencias naturales y sociales, lenguaje y ciudadanía; y, en 2017, los complementó con las mallas de aprendizaje para niños de 1° a 5°, un recurso que busca ayudar a los docentes a implementar los DBA.

Sin embargo, tanto los DBA como las otras iniciativas que los han precedido, no representan obligatoriedad para los docentes o establecimientos educativos y tan solo pueden ser considerados como un referente en el marco de sus proyectos educativos institucionales (PEI). Esto ha significado que en el país no haya un acuerdo sobre los objetivos del proceso educativo en materia curricular.

En ese sentido, es deseable que el país avance hacia el establecimiento de un currículo nacional, que sea lo suficientemente flexible para adaptarse a los diferentes contextos del país y cuya adopción sea progresiva e incentivada a través de estímulos financieros y del acompañamiento de Mineducación para el fortalecimiento del proceso educativo en el marco de ese currículo. Como lo menciona OCDE (2016b), esta medida podría facilitar la transición de un grado a otro de los estudiantes, mejorar los contenidos enseñados por los maestros, reducir las diferencias del aprendizaje entre instituciones y elevar la calidad de la educación del país.

Este currículo debe poder adaptarse a los diferentes contextos sociales y económicos y a los PEI, a la vez que potencia en los estudiantes la capacidad para resolver problemas complejos, el pensamiento crítico, la creatividad, la colaboración, el aprendizaje a lo largo de la vida, la responsabilidad social y personal y la apropiación tecnológica, entre otras habilidades, haciendo énfasis en la formación en áreas como ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas, inglés y artes (STEM+EA, por sus siglas en inglés). Este enfoque es particularmente importante en el marco de la denominada Cuarta Revolución Industrial y los cambios económicos y productivos que plantea, pues esta exige que la educación desarrolle competencias suficientes para que las personas puedan adaptarse continuamente a los cambios y aprender nuevas tendencias y enfoques en diferentes contextos (Schwab, 2016).

La propuesta de un currículo nacional debe estar acompañada, entre otras cosas, de una política de textos que garantice que docentes y estudiantes cuenten con los materiales pedagógicos adecuados para su implementación. Para esto, Mineducación bien podría valerse de la experiencia adquirida durante el cuatrienio 2014-2018, cuando ha entregado textos en primaria, secundaria y media a cerca de tres millones de estudiantes, cubriendo al 50,2 % de los establecimientos educativos oficiales del país (Mineducación, 2018b). También debe disponerse de un modelo de evaluación que esté alineado con los lineamientos nacionales para la enseñanza, que incentive el conocimiento de los estudiantes y que permita hacer seguimiento de su aprendizaje (Proantioquia, 2017).

Acción pública. Incentivar el ingreso de mejor capital humano a la carrera docente.

Diferentes estudios han evidenciado que los estudiantes que ingresan a la carrera docente no son los que obtienen los mejores desempeños en las pruebas estandarizadas, tanto al ingreso como a la salida de las licenciaturas (Barón *et al.*, 2014; García, Maldonado & Rodríguez, 2014; Figueroa *et al.*, 2018). Esto es especialmente crítico para los municipios más alejados, donde los docentes allí ubicados tienden a tener menores niveles educativos que sus contrapartes en zonas urbanas (Figueroa *et al.*, 2018).

Estrategias de financiamiento a la demanda que incentiven a que bachilleres con desempeños sobresalientes en



EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

pruebas estandarizadas estudien programas de licenciatura con acreditación de alta calidad, pueden propiciar el ingreso en el futuro de mejores maestros a la carrera docente y un mayor aprendizaje de quienes sean sus alumnos. Aunque en el pasado Mineducación ha utilizado estrategias de este tipo, como Ser Pilo Profe, el número de beneficiarios es bajo para las necesidades del país.

En materia salarial, los docentes colombianos han reducido entre 2011 y 2017 la brecha salarial respecto a otras profesiones, aunque persisten las diferencias entre los salarios de enganche, que tienden a ser más bajos para los primeros [Saavedra & Forero, 2018]. En este sentido, avanzar en estrategias que posibiliten una mejor remuneración de los docentes, específicamente para los de los primeros niveles del Decreto 1278 de 2002, podría contribuir a hacer más atractivo el ingreso a la carrera docente en el mediano y largo plazo.

Adicionalmente, debe avanzarse de manera más contundente en el nombramiento de profesores de planta a través de concursos docentes y establecer procesos meritocráticos para los nombramientos provisionales, pues su contratación no está determinada por la aprobación de un examen de ingreso y tiene impactos negativos en el desempeño de los estudiantes [Brutti & Sánchez, 2017]. Entre 2008 y 2013, cerca del 30 % de los profesores que estaban regidos por el estatuto de 2002 [Decreto 1278 de 2002] se encontraba en provisionalidad. Actualmente, 15 % de las vacantes docentes están en esta situación [Figueroa *et al.*, 2018]. El Banco Nacional de la Excelencia, creado en 2016 [Resolución Mineducación 6312 de 2016] con el objetivo de centralizar información sobre las vacantes y garantizar un proceso meritocrático para los nombramientos provisionales, debería ayudar a normalizar esta situación.

Dado que los docentes son fundamentales para garantizar mayores niveles de aprendizaje, es esencial avanzar en medidas como las mencionadas anteriormente para incentivar el ingreso de mejor talento humano a esta carrera.

Acción pública. Evaluar efectivamente a los docentes.

En lo relativo a calidad, persiste la necesidad de contar con una evaluación que cubra a toda la planta docente del país, tanto a los que se rigen por el nuevo estatuto [Decreto 1278 de 2002] como a quienes pertenecen al antiguo [Decreto

2277 de 1979]. Si bien se han hecho adelantos significativos en los últimos años, especialmente en lo relacionado con la evaluación de competencias de los docentes del nuevo estatuto para poder ascender en el escalafón, que prioriza la observación de la práctica docente en el aula [Decreto 1075 de 2015], aún se debe garantizar su correcta implementación y que los docentes reciban retroalimentación y acompañamiento individual para mejorar sus habilidades pedagógicas y sus conocimientos disciplinares continuamente a partir de esta [formación en servicio], de forma que incrementen el nivel de aprendizaje de sus estudiantes. En lo que respecta al antiguo estatuto, sigue siendo necesario contar con una evaluación de ascenso exigente que sea requisito para poder subir en el escalafón. Igualmente, es deseable que la prueba de concurso de méritos para ingresar a la carrera docente esté alineada con la de ascenso, de forma que existan los mismos parámetros de medición a lo largo de la vida laboral de los maestros [Figueroa *et al.*, 2018].

Acción regulatoria. Mejorar la calidad de los programas de formación de docentes y de directivos docentes.

Para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo vigente [Ley 1753 de 2015], el cual ordenó el establecimiento de unos parámetros mínimos de calidad para los programas de licenciatura del país y su acreditación en alta calidad, Mineducación expidió la Resolución 2041 de 2016 y el Decreto 2450 de 2015, con los que buscaba reglamentar las condiciones de calidad para el otorgamiento, renovación o modificación del registro calificado de dichos programas, así como los plazos para su acreditación.

Sin embargo, el mismo Mineducación derogó en su totalidad la Resolución 2041 de 2016, reemplazándola por la Resolución 18583 de 2017. La nueva norma establece que, en el marco de la autonomía universitaria, cada institución podrá determinar libremente las competencias o conocimientos que deben desarrollar los aspirantes a docentes, que es lo mismo que históricamente han hecho y que explica, en parte, el bajo desempeño de los maestros.

En lo que respecta a las acreditaciones, aunque estaba definido que para junio de 2017 se resolverían mediante acto administrativo las solicitudes de acreditación de las licenciaturas, el Decreto 892 de 2017 extendió por 32 meses el plazo para las que fueran ofrecidas en los departamentos

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial de los Acuerdos de La Habana. Actualmente, de 318 programas de licenciatura, 187 tienen acreditación de alta calidad; el 41,2 % restante o tienen hasta 2020 para acreditarse si están cubiertos por el decreto mencionado o deberán cerrar una vez se gradúen los estudiantes matriculados.

Dado esto, es necesario establecer, con la participación de las mismas universidades, unos criterios de calidad más exigentes para poder ofertar programas de licenciatura en el país y las competencias mínimas que deben desarrollar los aspirantes a educadores. También es deseable que Mineducación avance en el acompañamiento técnico y financiero de las universidades para lograr que las licenciaturas puedan obtener la acreditación de alta calidad en el nuevo plazo. Si los docentes son el principal factor que afecta el aprendizaje en las escuelas (Banco Mundial, 2018), hacer esfuerzos en esta dirección es fundamental.

Por otro lado, el Gobierno creó en 2015 el programa de créditos condonables Becas para la Excelencia Docente para financiar la formación de más de siete mil maestros y directivos en programas de maestría en universidades acreditadas como de alta calidad. El programa se enfoca en la consolidación de las competencias básicas para la práctica docente en preescolar, matemáticas, ciencias naturales, lenguaje y ciencias sociales y en áreas administrativas. Sin embargo, aún está pendiente conocer su efecto en el mejoramiento de las prácticas pedagógicas en el aula

y en el aprendizaje de los estudiantes, si se prevé relanzar esta iniciativa en los próximos años.

De otra parte, el programa Todos a Aprender 2.0, cuyo propósito es mejorar los aprendizajes de los estudiantes de transición y primaria de establecimientos educativos de bajo desempeño en lenguaje y matemáticas, a través del fortalecimiento de las prácticas de aula por parte de los docentes, sí ha mostrado tener impactos positivos en el aprendizaje, especialmente en zonas rurales, según una evaluación llevada a cabo por la Universidad de los Andes (Mineducación, 2018b). En ese sentido, se recomienda ampliar y fortalecer el programa, el cual acompañó y formó a más de 92.000 docentes de 4.200 establecimientos educativos en 2017.

Además de la formación en competencias disciplinares y pedagógicas, también es necesario avanzar en el fortalecimiento de las socioemocionales, es decir, aquellas relacionadas con las habilidades requeridas para relacionarse de manera asertiva con los estudiantes y otros docentes para posibilitar una mayor apropiación del conocimiento (Proantioquia, 2017).

En lo relativo a los directivos docentes, es fundamental que el país avance hacia el establecimiento de una política para su formación inicial, avanzada y en servicio (Proantioquia, 2017), pues una gestión administrativa eficaz está relacionada con una mayor calidad de la enseñanza (Banco Mundial, 2018). Esta política puede apoyarse en las experiencias de iniciativas privadas, como Rectores Líderes Transformadores, o públicas, como Becas para la Excelencia Docente, entre otras.



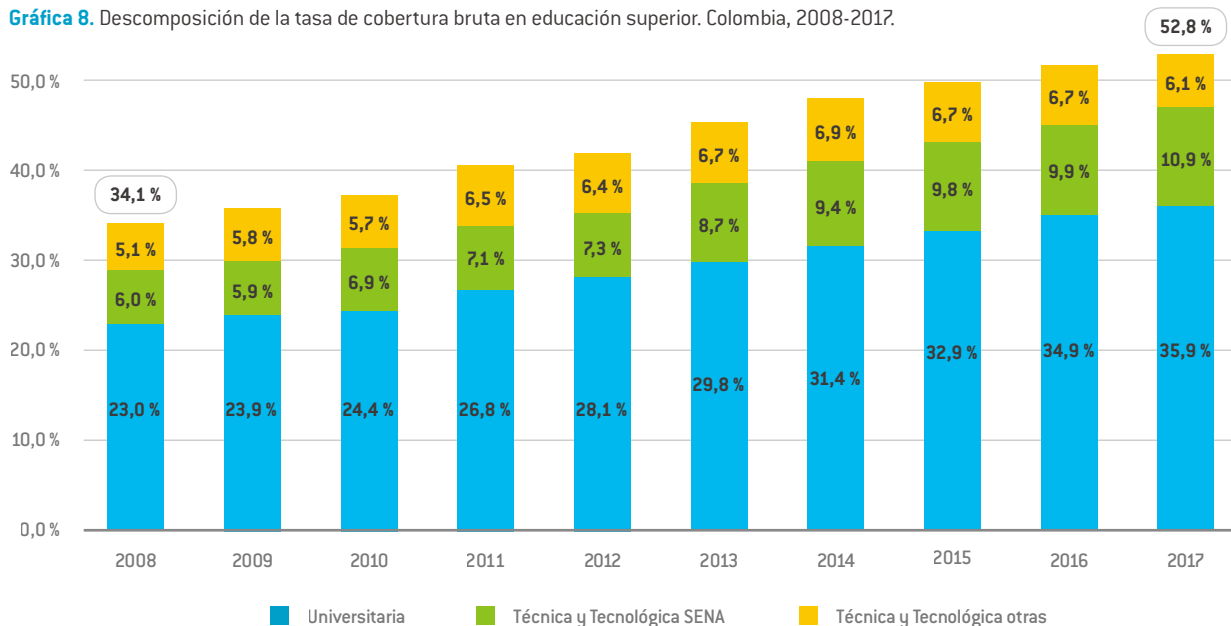
EDUCACIÓN TERCIARIA

COBERTURA

La tasa de cobertura bruta en educación superior ha acelerado en los últimos años. En lo que va de la presente década, la tasa pasó de 37 % en 2010 a 51,5 % en 2016. Esto significa que en ese lapso más de 560.000 personas han podido acceder a este nivel formativo; más de una quinta

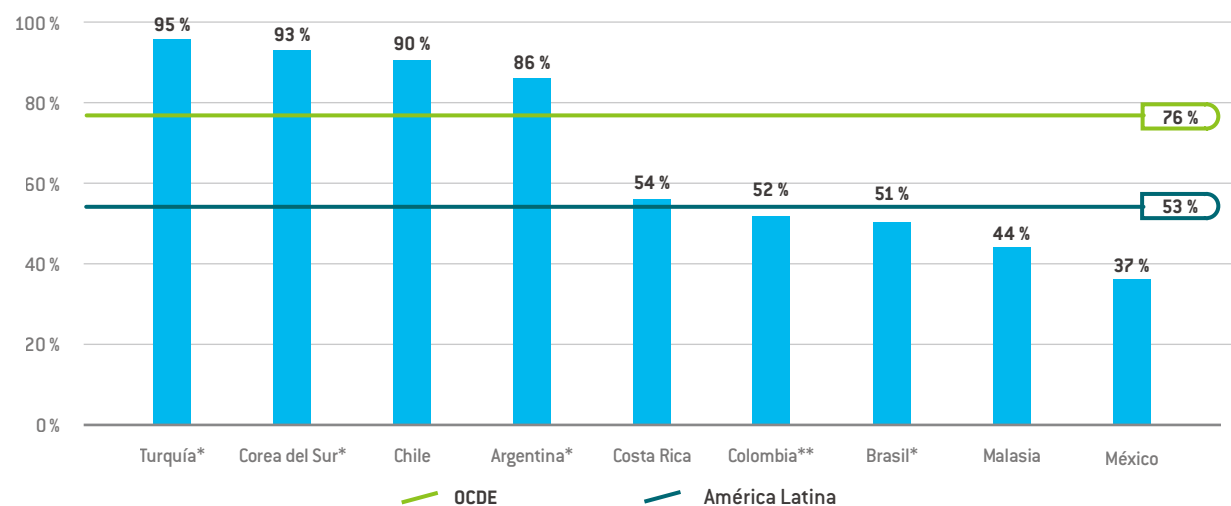
parte gracias al SENA (Gráfica 8). En el ámbito internacional, el país se ubica ligeramente por debajo del promedio de América Latina, que se ve impulsado fundamentalmente por Chile (Gráfica 9). De otro lado, el número de matriculados en instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano (ETDH), que no se consideran como parte de la oferta de educación superior, fue de 393 mil en 2017.

Gráfica 8. Descomposición de la tasa de cobertura bruta en educación superior. Colombia, 2008-2017.



Fuente: Mineducación, 2018 y SENA, 2018. Cálculos: CPC.

Gráfica 9. Tasas de cobertura bruta en educación superior. Colombia y países de referencia, 2016.



*2015 **Mineducación, 2017.

Fuente: Unesco, 2017.

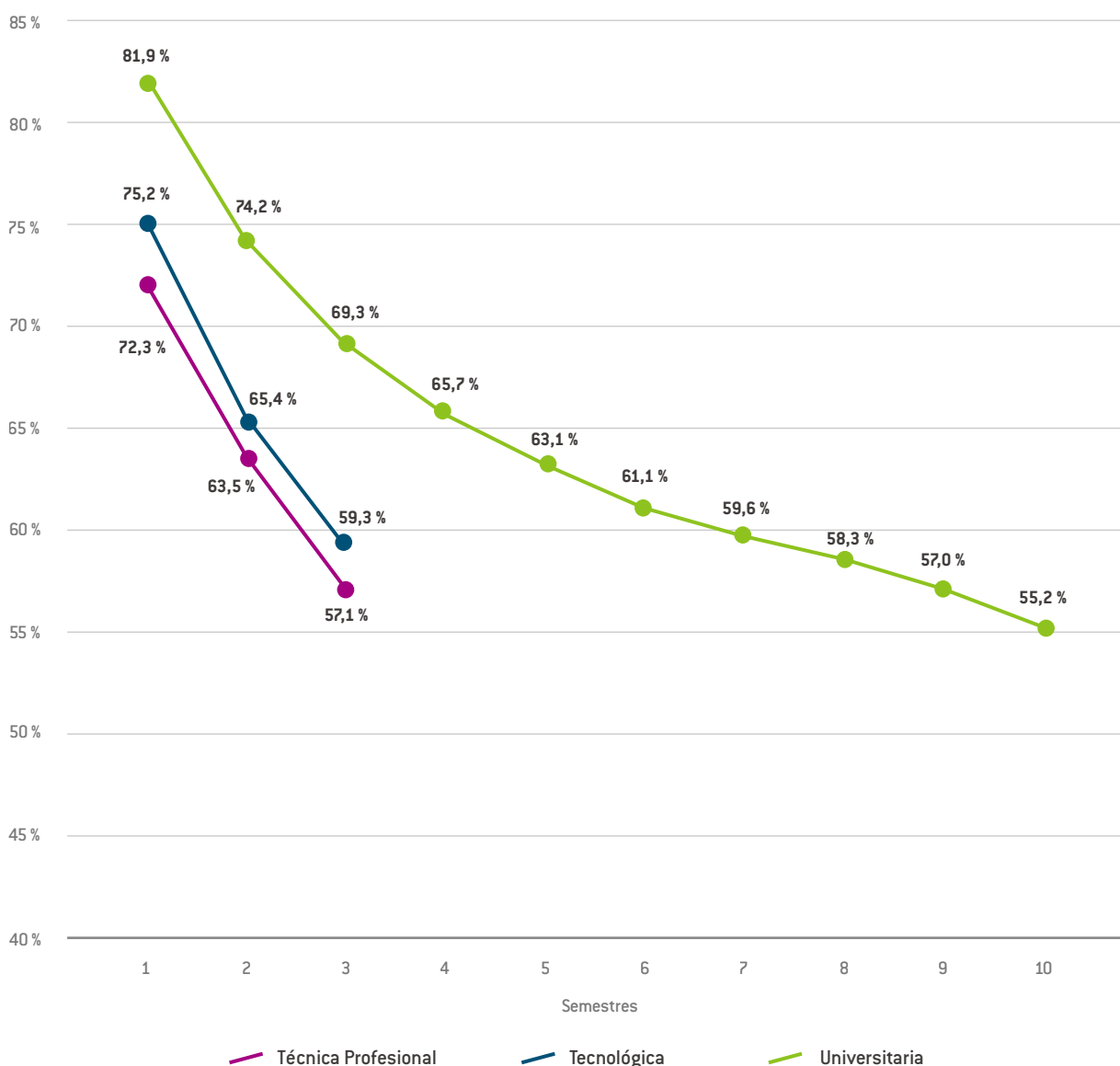


DESERCIÓN

Cerca de la mitad de los estudiantes de educación técnica profesional, tecnológica o universitaria, deserta con el transcurrir de los semestres (Gráfica 10). Factores institucionales, como la facilidad para acceder a créditos educativos o becas; académicos, como la tasa de repitencia y los puntajes en las pruebas Saber 11; socioe-

conómicos, como el nivel de ingresos de la familia, los logros educativos de los padres y la tasa de desempleo; y personales, como el género y la edad, explican esta situación (Mineducación, 2009). También desempeña un papel relevante la poca orientación en el momento de elegir su carrera (OCDE, 2016a), así como la falta de reconocimiento de ciertas alternativas posmedia y la poca articulación del sistema terciario.

Gráfica 10. Permanencia por semestre según nivel de formación, Colombia, 2016.



Fuente: Mineducación, 2018.



EDUCACIÓN Terciaria

Calidad

La calidad de la educación superior en Colombia tiene una brecha importante que cerrar. Apenas el 13,9 % de los programas de pregrado y posgrado de educación superior cuentan con acreditación de alta calidad, y existe gran heterogeneidad por tipo de programa; mientras que a nivel técnico tan solo el 2,5 % se encuentra acreditado,

en nivel universitario lo está el 24,5 % del total (Tabla 1). Por entidades, la acreditación en calidad cubre al 16,8 % del total, siendo las universitarias las que aportan casi la totalidad de ese porcentaje (Tabla 2). En lo relativo a la ETDH, a corte de 2017, de 3.647 instituciones registradas y 17.800 programas, tan solo 330 (9,1 %) y 1.590 (8,9 %) contaban con certificado de calidad vigente, respectivamente.

Tabla 1. Programas de pregrado e instituciones acreditadas como de alta calidad en Colombia, 2017.

Tipo de programa	Número de programas	Alta calidad (%)
Técnico profesional	635	16 (2,5 %)
Tecnológico	1.432	61 (4,3 %)
Profesional universitario	3.921	959 (24,5 %)
Posgrados*	2.576	153 (5,9 %)
Total	8.564	1.189 (13,9 %)

*Maestrías, especializaciones médicas y doctorados.

Fuente: Consejo Nacional de Acreditación, 2018. Cálculos: CPC.

Tabla 2. Instituciones de educación superior acreditadas como de alta calidad, 2017.

Tipo de entidad	Número de entidades	Alta calidad (%)
Institución tecnológica	87	2 (2,3 %)
Institución universitaria/escuela tecnológica	119	6 (5,0 %)
Universidad	85	41 (48,2 %)
Total	291	49 (16,8 %)

Fuente: Consejo Nacional de Acreditación, 2018.

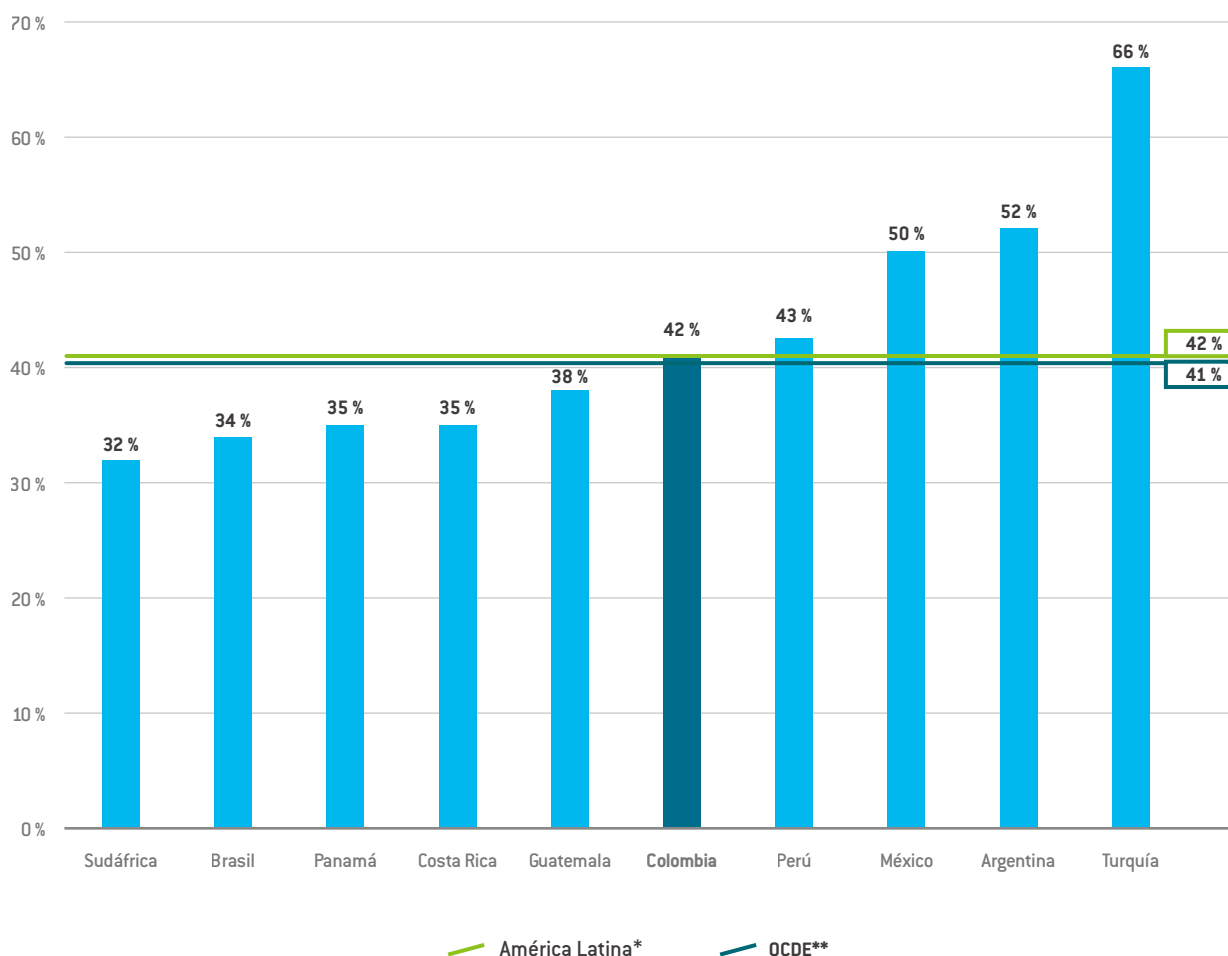
PERTINENCIA

Los aumentos en cobertura y el incremento de la calidad deben acompañarse también de una mayor pertinencia, de manera que el sector productivo logre incorporar el talento que requiere para mejorar su productividad y competitividad. En Colombia, el 42 % de los empresarios reporta dificultades para llenar sus vacantes debido, entre otras cosas, a la ausencia de competencias genéricas y específicas y a la falta de experiencia de los aspirantes, situación que dificulta el crecimiento empresarial y la eficiencia operativa de las empresas (ManpowerGroup, 2018)

[Gráfica 11]. Aunque entre 2014 y 2018 este porcentaje se redujo en 15 %, aún continúa siendo más alto que en otros países de la región que muestran tener menores dificultades para que los empresarios recluten el talento humano que necesitan.

Relacionado con lo anterior, la Encuesta de Opinión Ejecutiva de 2016 del Foro Económico Mundial encontró que los empresarios colombianos califican el nivel de habilidades de los egresados de educación universitaria para desempeñarse en las empresas en 4,7 sobre 7, muy por debajo del promedio OCDE (5,0), pero superior al de América Latina (4,2).

Gráfica 11. Porcentaje de empleadores que reporta dificultades para encontrar talento humano adecuado para sus empresas. Colombia y países de referencia, 2018.



*8 países **25 países
Fuente: ManpowerGroup, 2018.



RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Implementar el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET).

La Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo ordenó, en su artículo 58, que se creara el SNET, conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, la cual carece de una adecuada articulación institucional y movilidad entre la oferta educativa formal y no formal (González & Rosas, 2016). Pese a que en un comienzo Mineducación avanzó decididamente en el desarrollo de unos lineamientos de política con el fin de concebir un sistema más articulado, diferenciando claramente la educación terciaria en los pilares técnico y universitario, esta iniciativa no contó con el suficiente respaldo por parte de los diferentes interesados para poderse materializar.

Para facilitar la movilidad en el sector educativo y entre este y el sector productivo, el SNET debe acompañarse de dos sistemas: uno de aseguramiento de la calidad, en el que se reconozcan las diferencias de ambos pilares, y otro de acumulación y transferencia de créditos, además de un MNC. No obstante, el progreso del SNET se ha limitado al MNC y, en el último año, al aseguramiento de la calidad, como se muestra en las siguientes recomendaciones.

Para garantizar una mayor calidad y pertinencia en la educación, es deseable que el SNET se materialice de forma que se puedan establecer reglas de juego claras para los pilares técnico y universitario. Esto contribuiría directamente a reorganizar el sistema educativo, otorgándole mayor valor social a la formación técnica, así como a una mayor competitividad empresarial y a la productividad del país.

Coordinación público-privada. Continuar con el levantamiento de los catálogos de cualificaciones y avanzar en su apropiación en la educación terciaria y el sector productivo.

El MNC es un instrumento de carácter nacional que ayuda a ordenar y clasificar las cualificaciones de las personas por niveles, de acuerdo con los aprendizajes logrados a lo largo de su vida, en todos los sectores de la economía. Su principal objetivo es potenciar la movilidad entre los sectores productivo y educativo a través de una oferta educativa y

formativa acorde a las necesidades sociales y del mercado laboral, especialmente para el pilar técnico del SNET.

Durante los dos últimos años y medio, Mineducación, con el acompañamiento de diferentes ministerios, el PNUD y otras entidades del sector público y privado, ha completado el levantamiento de 114 cualificaciones en nueve sectores de la economía (educación, TIC, agricultura, salud, minas, aeronáutico, cultura, logística y eléctrico). Aunque estos pilotos no abarcan la totalidad de los sectores en los que están inscritos, excepto para el sector TIC, su realización es un logro de suma relevancia que contribuye al avance del SNET. Además de la colaboración de la academia y de expertos nacionales e internacionales en el diseño de marcos de cualificaciones, estos ejercicios han contado con una nutrida participación del sector productivo, desde donde se han involucrado 180 actores entre asociaciones de empresarios, agremiaciones, grupos empresariales, organizaciones con y sin ánimo de lucro, entre otros.

Durante 2017 y lo corrido de 2018, Mineducación ha adelantado, junto con 19 instituciones de educación superior, un piloto que consiste en el diseño y desarrollo curricular de 22 programas del nivel técnico profesional y tecnológicos a partir de las cualificaciones ya identificadas en los sectores de educación, agricultura, TIC, cultura y eléctrico. Se prevé que en el último trimestre de este año se presenten para aprobación de registro calificado los primeros programas y que en 2019 haya estudiantes matriculados en estos.

Dados estos avances, es primordial que el sector empresarial, a través de sus agremiaciones principalmente, comience a aportar en el financiamiento de las cualificaciones que están pendientes de los catálogos existentes, así como de nuevos catálogos. Igualmente, las empresas deben avanzar paralelamente hacia modelos de gestión del talento por competencias y cualificaciones que permitan aprovechar su potencial (ver capítulo Mercado Laboral).

En el mismo orden de ideas, es fundamental que tanto el SENA como las entidades de ETDH y las técnicas y tecnológicas comiencen a trabajar según las premisas de lo que sería un sistema terciario articulado, en especial en aquellos aspectos relacionados con la adopción de los catálogos de cualificaciones y el desarrollo de oferta con base en estos.



Acción regulatoria. Reglamentar el Marco Nacional de Cualificaciones.

Pese a los logros mencionados, el MNC carece de una formalización que le permita cumplir con el objetivo para el que fue creado en el corto, mediano y largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ordenó justamente adelantar esto a través de su reglamentación, la cual aún no se ha dado. Aunque ya se han hecho avances en materia de su conceptualización y estructura a través del trabajo que ha liderado Mineducación en articulación con el Ministerio del Trabajo y el SENA, sobre los otros aspectos no hay progreso. Dado esto, reglamentar el MNC debe ser una prioridad para el Gobierno, y es deseable que este arreglo, en lo concerniente a la institucionalidad y la gobernanza, le otorgue el rol a la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano de ser el órgano rector del MNC, mientras Mineducación y el Ministerio del Trabajo tienen a su cargo la responsabilidad de establecer los mecanismos para diseñar, registrar y actualizar las cualificaciones. El esquema de financiación para garantizar el adecuado funcionamiento del MNC en el tiempo también debería hacer parte de su reglamentación.

Coordinación público-privada. Avanzar en la articulación del SNET con la política de desarrollo productivo.

La PDP establece varias acciones que deben ser llevadas a cabo por parte de Mineducación, el Ministerio del Trabajo y el SENA para alcanzar una adecuada articulación entre esta y el SNET, de modo que la formación terciaria del país logre ser pertinente para el sector productivo. En algunos casos se ha progresado, mientras que en otros no se ha registrado avance. Por parte de Mineducación se ha hecho un esfuerzo destacado en el caso del MNC, aunque no necesariamente todas las cualificaciones que se han diseñado corresponden a aquellos sectores productivos priorizados en el marco de la PDP. También se ha avanzado en el desarrollo de oferta educativa regional a partir de los catálogos que se han elaborado. Sin embargo, en lo relativo a la definición y publicación de lineamientos de pertinencia para la oferta de educación superior y la implementación de una estrategia socioocupacional para informar a los estudiantes de media sobre la oferta educativa técnica o universitaria alineada con la PDP, no parece haber resultados.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo ha presentado los progresos esperados en la construcción de una metodología para la identificación de brechas de capital humano, aunque la versión definitiva aún no está lista y resta su aplicación por parte de los observatorios regionales del mercado del trabajo. Dentro de las actividades que no han sido adelantadas se destacan las relacionadas con la definición de un esquema de certificación de competencias por parte del Ministerio del Trabajo y de una estrategia que promueva la gestión por competencias y cualificaciones del recurso humano por parte de los empleadores (ver capítulo Mercado Laboral).

Finalmente, el SENA ha realizado ejercicios piloto para diseñar cualificaciones para algunas actividades económicas, pero aún no ha consolidado oferta formativa alineada con dichas cualificaciones o con las diseñadas por Mineducación, situación que es deseable que se presente lo antes posible para garantizar uniformidad metodológica y legitimidad al MNC.

Dado esto, es necesario acelerar la implementación de algunas de las acciones de la PDP que se encuentran rezagadas y que son necesarias para poder reducir las brechas de capital humano del país.

Acción regulatoria. Definir estándares más altos de calidad para los programas de educación terciaria.

Los estándares actuales para el otorgamiento de registros calificados son bastante bajos, pues exigen condiciones básicas para la operación de los programas académicos que no cambian con el paso del tiempo, lo que no incentiva la mejora gradual de estos (OCDE, 2016). De otro lado, las acreditaciones de alta calidad, si bien cuentan con criterios claros y bien aplicados para su obtención, no son obligatorias y no reconocen adecuadamente las particularidades propias de los programas técnicos profesionales y tecnológicos, desincentivando así su obtención. De hecho, los programas que renuevan su acreditación cada vez representan una mayor proporción respecto al total de solicitudes, mientras que cada vez menos programas solicitan su acreditación por primera vez (Mineducación, 2018c).

Dado esto, es prioritario avanzar en el establecimiento de unos criterios más exigentes para obtener el registro



calificado, así como en la creación de mecanismos que incentiven la mejora continua de los programas a lo largo del tiempo hasta que puedan ser acreditados como de alta calidad. Para las entidades que no cuenten con la capacidad de cumplir con estándares más estrictos, Mineducación debería posibilitar su fortalecimiento a través de un mayor acompañamiento institucional con planes de corto, mediano y largo plazo.

De igual forma, es primordial avanzar en la creación de unos lineamientos de aseguramiento de calidad que consideren las particularidades del pilar técnico respecto al universitario, de modo que sean diferenciados, pues actualmente están sometidos a los mismos criterios pese a tener objetivos de formación distintos, tanto en tiempos como en condiciones. Adicionalmente, es deseable que se integren criterios de evaluación que consideren el aprendizaje de los estudiantes y su desempeño en el mercado laboral, además de los aspectos relacionados con el funcionamiento de las instituciones o programas.

Esto es justamente lo que pretende lograr el SNET a través de la implementación de un Sistema Nacional de Calidad en la Educación Terciaria (Sisnacet). Concretar este sistema permitiría avanzar hacia un mayor control sobre la oferta de educación terciaria e incrementar sus niveles de calidad.

Es importante mencionar que Mineducación emitió el Decreto 1280 de 2018 con los lineamientos para la evolución del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, que recoge algunos de los temas señalados anteriormente. Sin embargo, todavía es necesario dar claridad sobre la forma en que incorpora la oferta no formal del SENA, entidad que tiene la autonomía para crear y ofrecer sus propios programas de formación no superior sin que medie autorización alguna, así como la ETDH.

Acción regulatoria. Repensar el sistema de financiamiento y sostenibilidad de la educación superior pública.

El principal mecanismo de financiamiento de la educación superior en Colombia proviene de los aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, de los aportes de los entes territoriales y de los recursos y rentas propias de cada institución. Pese a que desde

comienzos de los noventa la matrícula de pregrado se ha quintuplicado, pasando de menos de cuatrocientos mil estudiantes a más de dos millones doscientos mil en 2016, las transferencias que reciben las entidades de educación superior públicas se basan en la actualización anual de asignaciones históricas (Ley 30 de 1992) y no reflejan el mayor número de estudiantes ni los costos crecientes asociados a esto (OCDE, 2016a).

Aunque a través de iniciativas legislativas se han generado recursos para la educación superior en los últimos años, esto no ha sido suficiente para corregir las fallas estructurales del sistema (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Por lo tanto, definir un nuevo esquema de financiación y sostenibilidad de la educación superior pública es una tarea pendiente.

En este sentido, y considerando las restricciones fiscales por las que atraviesa el país, diseñar estrategias de financiación a la demanda y a la oferta es primordial. Por el lado de la demanda, establecer créditos contingentes al ingreso de los estudiantes una vez se gradúen y mantener iniciativas como Ser Pilo Paga, que ha mostrado tener impactos positivos en el ingreso y la permanencia de los beneficiarios con un costo monetario promedio de matrícula similar entre universidades públicas y privadas a las que asisten los beneficiarios (Álvarez *et al.*, 2017). Por el lado de la oferta, se podrían estimular las inyecciones de capital privado, como *matching grants*, así como el establecimiento de un impuesto a cargo de quienes se hayan graduado de la educación terciaria financiados por el Estado (Banco Mundial, 2017).

Igual de importante es transitar hacia un esquema que para la asignación de recursos considere criterios de eficiencia, calidad o pertinencia, de forma tal que se incentive una mejora sistemática de los resultados de las instituciones de educación superior en cada uno de estos frentes. Esto debe ir de la mano de una cuantificación precisa de la situación fiscal de cada institución, dado que actualmente se desconoce el déficit exacto de cada una de ellas; asimismo, se precisa de una mayor fiscalización sobre las transferencias que reciben, pues “los mecanismos de rendición de cuentas sobre recepción y ejecución de recursos no son suficientemente transparentes” (Consejo Nacional de Educación Superior, 2014, p. 122).



Acción pública. Brindar acompañamiento a los jóvenes en riesgo de deserción.

Las instituciones de educación terciaria deben garantizar que los jóvenes en riesgo de deserción, bien sea por motivos académicos, financieros, institucionales o personales, cuenten con un acompañamiento adecuado que les permita continuar sus estudios e informarse mejor para tomar una decisión acertada sobre su futuro. Fomentar un mayor logro académico a través de centros de tutorías o de nivelación, facilitar la transferencia de estudiantes entre programas, impulsar la orientación socioocupacional, brindar acompañamiento para la adaptación al entorno y crear mecanismos de ayuda financiera para los estudiantes de menores ingresos son algunas de las herramientas que podrían emplearse. De acuerdo con Mineducación (2009), los estudiantes que

acceden a este tipo de apoyos presentan menores tasas de deserción que los que no lo hacen.

En el caso de las ayudas financieras, debe hacerse un esfuerzo por consolidar y coordinar de una mejor manera la oferta de financiamiento público, privado y de agencias de cooperación, tanto a nivel nacional como regional, para evitar duplicidad de esfuerzos y un menor impacto agregado de las iniciativas.

Continuar con programas como Ser Pilo Paga es deseable dado que ha mostrado tener impactos significativos de corto plazo tanto en el acceso como en la deserción de los estudiantes (Universidad de los Andes, 2017). De otro lado, inyectar más recursos a entidades como el Icetex y establecer políticas crediticias cada vez más flexibles para estudiantes de bajos ingresos, como la no capitalización de intereses durante el periodo de estudio, podría fomentar tanto el ingreso como la permanencia.



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Financiar las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral mediante el Sistema General de Participaciones	Mediano		Dirección General de Política Macroeconómica y Dirección de Apoyo Fiscal de Minhacienda, Comisión Intersectorial de Primera Infancia	Acción regulatoria
Incentivar y acompañar la implementación de los referentes de las expectativas de desarrollo y aprendizaje en las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral y en preescolar	Mediano		Comisión Intersectorial de Primera Infancia, ICBF y Subdirección de Calidad de Primera Infancia de Mineducación	Acción pública
Institucionalizar la medición de la calidad de la educación inicial y preescolar	Mediano		Subdirección de Calidad de Primera Infancia de Mineducación	Acción regulatoria
Establecer el preescolar integral	Mediano		Dirección de Primera Infancia de Mineducación	Acción regulatoria
Mejorar competencias del personal de las modalidades de educación inicial	Mediano		Subdirección de Calidad de Primera Infancia de Mineducación	Acción pública

Plazo + - Avance x y

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Definir un sistema de evaluación para el personal de las modalidades de educación inicial	Corto		Subdirección de Calidad de Primera Infancia de Mineducación	Acción regulatoria
Licenciar y certificar a los prestadores de servicios de las modalidades de educación inicial	Mediano		Subdirección de Calidad de Primera Infancia de Mineducación	Acción regulatoria
Reducir costos directos e indirectos de la educación para disminuir la deserción	Mediano		Dirección de Cobertura y Equidad de Mineducación, y fundaciones empresariales	Acción pública
Fortalecer el acompañamiento socioocupacional en la secundaria y en la media	Mediano		Subdirección de Permanencia de Mineducación	Acción pública
Utilizar la jornada única y la educación media para evitar la deserción y promover la pertinencia	Mediano		Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Coordinación público-privada
Elaborar un currículo nacional e incentivar su adopción por parte de los establecimientos educativos	Mediano		Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media de Mineducación	Acción pública



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Incentivar el ingreso de mejor capital humano a la carrera docente	Mediano		Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo de Mineducación	Acción pública
Evaluar efectivamente a los docentes	Mediano		Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo de Mineducación	Acción regulatoria
Mejorar la calidad de los programas de formación de docentes y de directivos docentes	Mediano		Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo de Mineducación	Acción regulatoria
Implementar el Sistema Nacional de Educación Terciaria	Mediano		Viceministerio de Educación Superior de Mineducación	Acción regulatoria
Continuar con el levantamiento de los catálogos de cualificaciones y avanzar en su apropiación en la educación terciaria y el sector productivo	Corto		Dirección de Fomento de la Educación Superior de Mineducación, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Coordinación público-privada

Plazo + - Avance x o

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Reglamentar el Marco Nacional de Cualificaciones	Corto		Viceministerio de Educación Superior de Mineducación	Acción regulatoria
Avanzar en la articulación del SNET con la política de desarrollo productivo	Corto		Viceministerio de Desarrollo Empresarial de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Dirección de Formación Profesional del SENA, Viceministerio de Educación Superior de Mineducación, gremios, cámaras de comercio y comisiones regionales de competitividad	Coordinación público-privada
Definir estándares más altos de calidad para los programas de educación terciaria	Corto		Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de Mineducación	Acción regulatoria
Repensar el sistema de financiamiento y sostenibilidad de la educación superior pública	Mediano		Dirección General de Política Macro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Acción regulatoria
Brindar acompañamiento a los jóvenes en riesgo de deserción	Mediano		Subdirección de Apoyo a la Gestión de las Instituciones de Educación Superior	Coordinación público - privada



NOTAS

- 1 Sobre las competencias socioemocionales, el sector empresarial manifiesta que existe un déficit notable (Ritterbusch *et al.*, 2016).
- 2 Al cierre de 2017, el Gobierno había entregado o estaba ejecutando 18 mil aulas para atender los requerimientos de la jornada única. La meta para el cuatrienio son 30 mil.



BIBLIOGRAFÍA

- 1 Acosta, M.; García, S. & Maldonado, D. (2016). *Recomendaciones de política pública para mejorar la educación media en Colombia. Documento de Trabajo*, 31. Bogotá: Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- 2 Álvarez, M. J.; Maldonado, C.; Rodríguez, C. & Sánchez, F. (2017). *Impactos de corto plazo del programa Ser Pilo Paga. Notas de política* 29. Bogotá: Universidad de los Andes.
- 3 Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 4 Banco Mundial. (2017). *At a crossroads. Higher education in Latin America and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial.
- 5 Banco Mundial. (2018). *Aprender para hacer realidad la promesa de la educación*. Washington: Banco Mundial.
- 6 Barón, J. D.; Bonilla, L.; Cardona-Sosa, L. & Ospina, M. (2014). ¿Quiénes eligen carreras en educación en Colombia? Caracterización desde el desempeño en las pruebas Saber 11°. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 74: 133-179.
- 7 Bernal, R. (2014). *Diagnóstico y recomendaciones para la Atención de Calidad a la Primera Infancia en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo* 51. Bogotá: Fedesarrollo.
- 8 Brutti, Z. & Sánchez, F. (2017). *Does better teacher selection lead to better students? Evidence from a large scale reform in Colombia. Documento Cede*, 11. Bogotá: Universidad de los Andes.
- 9 Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2018). *Balance de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre*. Bogotá: Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.
- 10 Compartir. (2014). *Tras la excelencia docente*. Bogotá: Fundación Compartir.
- 11 Consejo Nacional de Educación Superior. (2014). *Acuerdo por lo superior 2034*. Bogotá: Consejo Nacional de Educación Superior.
- 12 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Informe Nacional de Competitividad 2016-2017*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 13 Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 14 CPC, PNUD & CAF. (2015). *Lineamientos para la identificación y cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 15 DNP. (2008). *Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-coste del programa*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 16 DNP. (2015). *Bases del plan nacional de desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, equidad y educación*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- 17 Figueroa, M.; García, S.; Maldonado, D.; Rodríguez, C.; Saavedra, A. & Vargas, G. (2018). *La profesión docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación. Documento de Trabajo No. 54*. Bogotá: Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- 18 García, S.; Maldonado, D. & Jaramillo, L. E. (2016). *Graduación de la educación media, asistencia e inasistencia a la educación media. Documento de Trabajo*, 34. Bogotá: Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- 19 García, S.; Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2014). *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- 20 García, S.; Maldonado, D.; Acosta, M.; Castro, N.; Granada, D.; Londoño, E.; Pérez, J.; Rey, C.; Rosales, L. & Villaba, H. (2016). *Características de la oferta de la educación media en Colombia. Documento de Trabajo No. 33*. Bogotá: Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- 21 González, C. & Rosas, D. (2016). *Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 22 Hausmann, R. & Rodrik, D. (2006). *Doomed to choose: industrial policy as predicament*. Cambridge: Center For International Development, Harvard University.



- 23 Hincapié, D. (2016). *Do longer school days improve student achievement? Evidence from Colombia*. Documento de trabajo del BID no. 679. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 24 Maldonado-Carreño, C.; Rey Guerra, C.; Cuartas, J.; Plata-Caviedes, T.; Rodríguez De Luque, J.; Escallón Largacha, E.; Hirokazu, Y. & Dirección de Primera Infancia de Mineducación. (2018). *Medición de la calidad de la educación inicial en Colombia en la modalidad institucional. Notas de política en educación NO. 1*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- 25 ManpowerGroup. (2018). *Solving the talent shortage. Build, buy, borrow and bridge*. Milwaukee: Estados Unidos.
- 26 Mineducación. (2009). *Deserción estudiantil en la educación superior colombiana*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 27 Mineducación. (2011). *Encuesta Nacional de Deserción – Ende. Resultados principales*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 28 Mineducación. (2013). *Rutas de vida. Manual de acompañamiento en orientación socioocupacional*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 29 Mineducación. (2015). *Colombia, la mejor educada en el 2025. Líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 30 Mineducación. (2017a). *Bases curriculares para la educación inicial y preescolar*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 31 Mineducación. (2018a). *Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 32 Mineducación. (2018b). *Informe de gestión 2017*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 33 Mineducación. (2018c). *Referentes de calidad. Una propuesta para la evolución del Sistema de Aseguramiento de Calidad*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- 34 OCDE. (2016a). *Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- 35 OCDE. (2016b). *Education in Colombia. Highlights*. 2016. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- 36 Porto, I. (2016). *Impacto del programa de alimentación escolar en el trabajo infantil: una aproximación desde la toma de decisiones familiares*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- 37 Proantioquia. (2017). *Hacia una educación para el siglo XXI en Antioquia: seis líneas para la dinamización educativa regional en la educación básica y media*. Medellín: Proantioquia.
- 38 Ramírez, J. M.; Martínez-Restrepo, S.; Sabogal, A.; Enríquez, E. & Rodríguez, V. (2013). *Propuesta para el diseño técnico y operativo del esquema de atención del programa Jóvenes en Acción (JeA) para la zona rural*. Bogotá: Fedesarrollo.
- 39 Ritterbusch, A.; Giraldo, S. L.; Gutiérrez, J. F. & Maldonado, D. (2016). *La visión del sector empresarial de la educación media. Documento de Trabajo, 38*. Bogotá: Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- 40 Rodrik, D. (2008). Industrial policy: *don't ask why, ask how*. *Middle East Development Journal*, Demo Issue (2008): 1-29.
- 41 Saavedra, V. & Forero, D. (2018). *Los 10 pasos para ser Colombia la más educada en 2025*.
- 42 Sánchez, F.; Velasco, T.; Ayala, M. C. & Pulido, X. (2016). *Trayectorias de permanencia, deserción y repitencia en la educación secundaria colombiana y sus factores asociados. Documento de Trabajo, 36*. Bogotá: Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
- 43 Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Madrid: Debate.
- 44 SENA. (2017). *Informe de gestión 2016*. Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje.
- 45 Universidad de los Andes. (2017). *Contrato DNP No 656-2015. Producto 4. Informe de resultado de la evaluación y tercera entrega de la documentación de las bases de datos*. Bogotá: Universidad de los Andes.



SALUD



Esperanza de vida saludable. Puesto entre 140 países [1 indica el país con mayor esperanza de vida ajustada por estado de salud].

Fuente: WEF (2018).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE SALUD

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Salud y productividad	Impacto de los problemas de salud sobre las empresas (de 0 a 7, donde 7 representa menor impacto)	3,7	6 de 17	Chile (6,3)	Institute for Management Development
Calidad y acceso	Número de médicos (por 1.000 personas)	1,8	6 de 16 ¹	Argentina (3,9)	OMS
	Expectativa de vida al nacer (años)	74,4	12 de 18 ²	Costa Rica (79,8)	Banco Mundial
	Tasa de mortalidad infantil (muertes por 1.000 nacimientos)	13,1	8 de 18 ²	Chile (7,2)	Banco Mundial
	Tasa de mortalidad materna (muertes por 100.000 nacimientos)	64	8 de 18 ³	Uruguay (15)	Banco Mundial
	Infraestructura de salud (de 0 a 10, donde 10 representa un mejor desempeño)	2,5	5 de 7	Chile (4,8)	Institute for Management Development
Gasto en salud	Gasto de bolsillo (% del gasto total en salud cubierto por los hogares)	15,4	1 de 18 ⁴	Colombia (15,4)	OMS

Nota: 1/ Dato más reciente disponible entre 2011 y 2015. 2/ Datos correspondientes al año 2016. 3/ Datos correspondientes al año 2015. 4/ Datos correspondientes al año 2014.



Un sistema de salud eficiente es una condición determinante para que Colombia logre la meta de ser uno de los tres países más competitivos de América Latina en 2032 debido a su impacto directo sobre la calidad del capital humano y la productividad laboral. Así lo ha demostrado la literatura económica al encontrar un efecto positivo y significativo de la salud de la población sobre el crecimiento económico de los países. Por ejemplo, Bloom, Canning y Sevilla (2001) estiman que mejorar un año la expectativa de vida contribuye a un incremento de 4 % en el producto de un país a través de su impacto sobre la productividad laboral. Así mismo, un reporte de la Comisión Lancet sobre inversión en salud estimó que aproximadamente el 11 % del crecimiento económico de los países de ingreso bajo y medio puede atribuirse a las reducciones en mortalidad (Jamison, 2013).

En Colombia, el sistema de salud ha conseguido logros muy importantes en materia de cobertura: mientras que en 1996 solo el 51 % de la población contaba con aseguramiento en salud, para 2018 la cobertura ascendió al 96 % (Base

Única de Afiliados, Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–). A pesar de este avance, en la práctica la población sigue enfrentando barreras de acceso al servicio y problemas de calidad y oportunidad en la atención, lo cual ha dado lugar a una pérdida de credibilidad del sistema. Así mismo, el país se enfrenta al reto de abordar las presiones sobre el gasto en salud producto del envejecimiento de la población y del surgimiento de nuevas tecnologías médicas con precios elevados que requieren una incorporación racional al plan de beneficios.

En este contexto, el presente capítulo analiza el sistema de salud colombiano en tres dimensiones: impacto de la salud sobre la productividad de las empresas, calidad y acceso a la salud, y sostenibilidad financiera del sistema. Para cada una de estas dimensiones se hacen recomendaciones puntuales en términos de acciones públicas, privadas, regulatorias y coordinación público-privada, que apuntan a consolidar un sistema de salud que contribuya a la competitividad del país.



SALUD Y PRODUCTIVIDAD

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

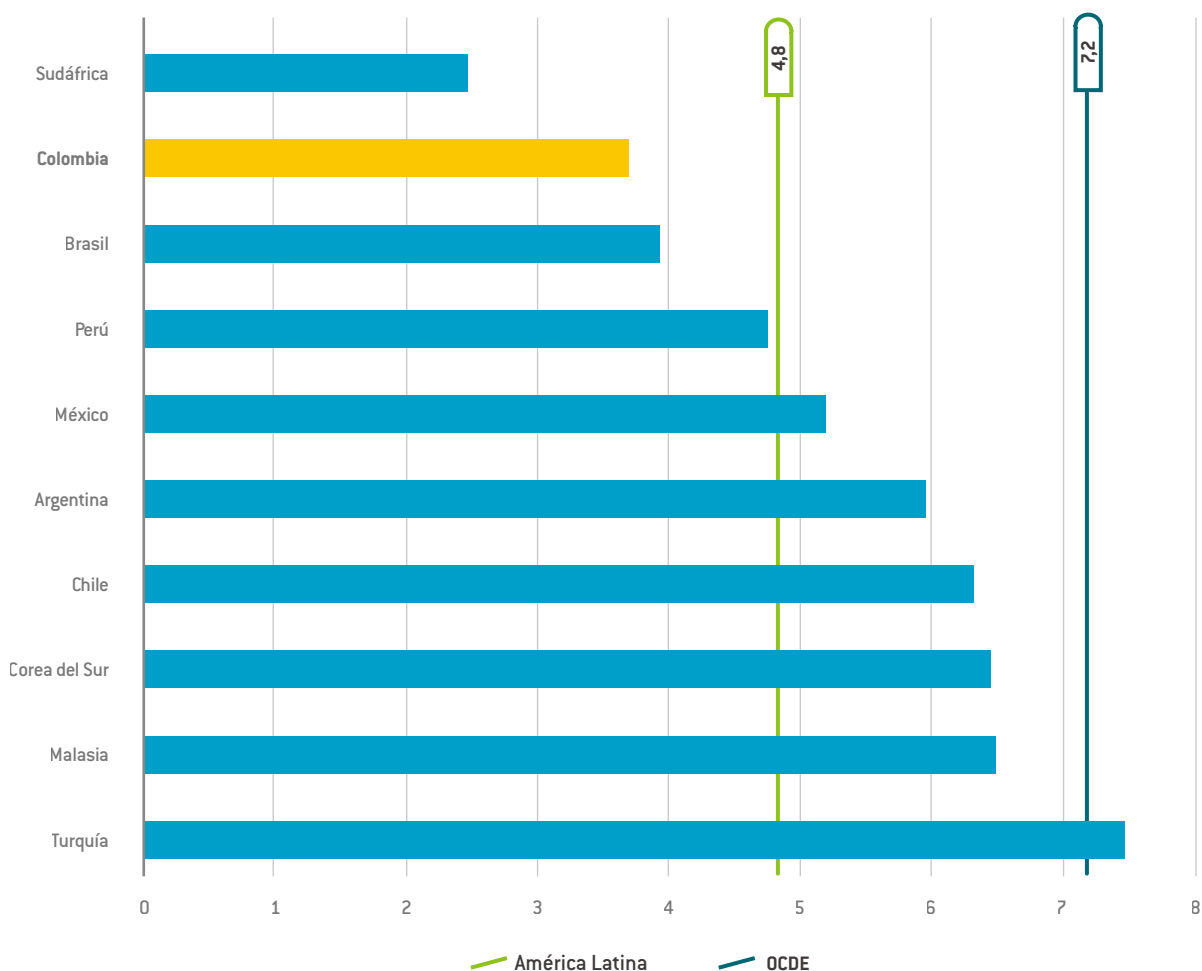
CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

206

La Encuesta de Opinión Empresarial del Institute for Management Development (IMD)¹ mide, entre otros, la percepción de los empresarios sobre el impacto que tienen los problemas de salud sobre las firmas. Sus más recientes resultados se presentan en la Gráfica 1, en la que se

observa que, en Colombia, el impacto que advierten los empresarios es alto en comparación con países de referencia. Así, por ejemplo, en el resto de países de América Latina los empresarios perciben un impacto menor de los problemas de salud.

Gráfica 1. Impacto de los problemas de salud sobre las empresas (de 0 a 10, donde 10 representa el menor impacto sobre las empresas). Colombia y países de referencia, 2016.

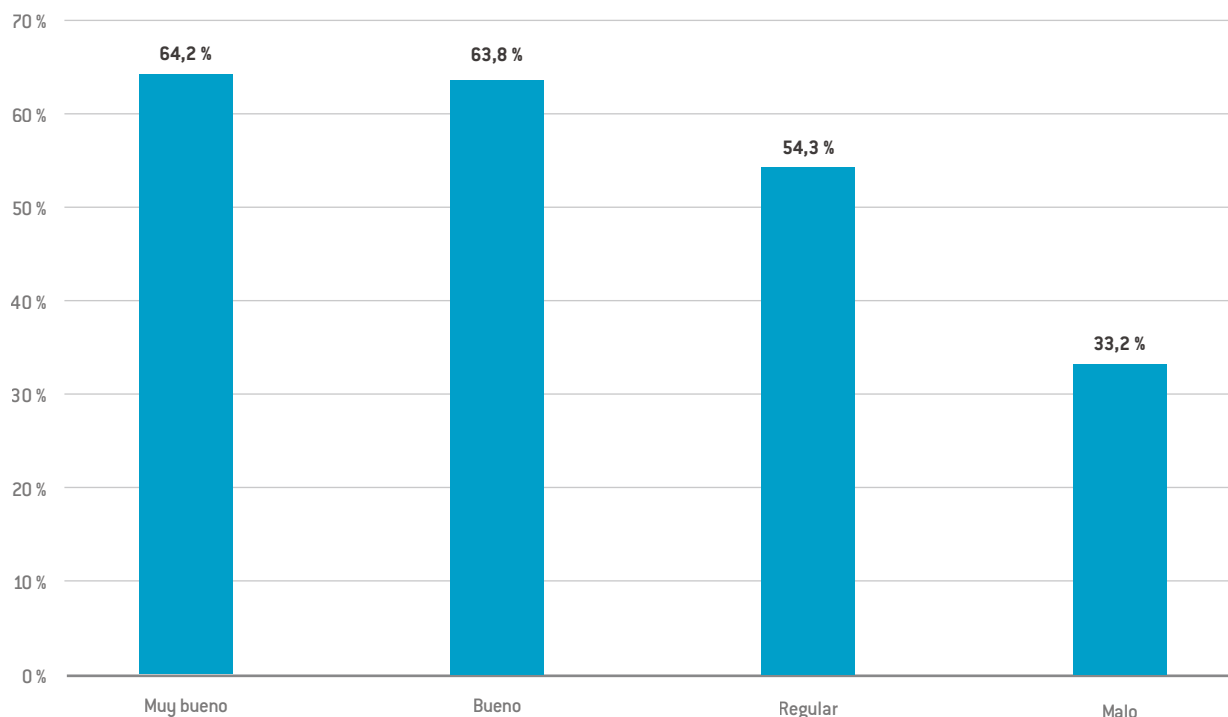


Fuente: Institute for Management Development.

La salud es un determinante fundamental de la oferta de trabajo, en particular, debido a que afecta la decisión de las personas de participar en el mercado laboral. Una menor participación trae consigo una pérdida de producción e ingresos, lo que a su vez afecta el desempeño económico [Iregui, 2014]. En Colombia, el 64,2 % de las personas que percibía su estado

de salud como “muy bueno” decidió participar en el mercado laboral en 2017, y esta cifra se reducía a 33,2 % para las personas que habían reportado su estado de salud como “malo” [Gráfica 2]. Esto muestra que la reducción en la participación laboral producto de las diferencias en el estado de salud de la población alcanza una magnitud importante.

Gráfica 2. Participación laboral según estado de salud. Colombia, 2017.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2017).

RECOMENDACIONES

A continuación se ofrecen algunas recomendaciones que apuntan a conseguir un sistema de salud más eficiente y efectivo, que pueda mitigar los efectos negativos de los problemas de salud sobre la productividad y la competitividad del país.

Acción regulatoria. Vigilar estrictamente el cumplimiento de los límites a la integración vertical.

La integración vertical entre aseguradores (entidades promotoras de salud –EPS–) y prestadores de salud puede traer consigo efectos positivos como la reducción de los costos en las transacciones y la mayor capacidad de negociar precios, ya que las EPS integradas tienen mayor conocimiento sobre los costos de los prestadores de salud integrados y pueden obtener menores precios. Sin embargo, estas ventajas no necesariamente se trasladan a los usuarios de los servicios

de salud y, por el contrario, pueden existir consecuencias negativas en términos de competencia para el sistema ya que la integración vertical: a) implica mayores costos para los competidores que no adoptan este modelo; b) permite la existencia de contratos de exclusividad entre EPS y prestadores, lo cual desincentiva mejoras en calidad y amplía el poder de mercado de los actores que llevan a cabo esta práctica (Bardey & Buitrago, 2016; OCDE, 2015); y c) favorece la existencia de estructuras organizacionales complejas, dificultando la vigilancia y control del sistema.

Con el objetivo de contrarrestar los posibles efectos negativos, el Consejo Privado de Competitividad (CPC) considera fundamental verificar el cumplimiento de los límites que establece la Ley 1122 de 2007 en torno a la integración vertical en el sector salud. Esta ley señala que las EPS no pueden contratar más del 30 % del valor del gasto en salud con sus propias instituciones prestadoras de salud (IPS) (directamente o a través de terceros). Sin embargo, en la práctica no se ejerce un control efectivo y estricto sobre el

cumplimiento de este límite pues el valor de los contratos es una información reservada para las EPS (Bardey & Buitrago, 2016). Al respecto, es fundamental que la Superintendencia Nacional de Salud ejerza una labor efectiva de vigilancia sobre los límites máximos permitidos por la ley.

Acción pública. Fortalecer las facultades de la Superintendencia Nacional de Salud.

La complejidad del flujo de recursos del sistema de salud hace que la tarea de vigilancia sea especialmente importante. Esto requiere dotar a la Superintendencia Nacional de Salud de capacidades técnicas, financieras y sancionatorias suficientes, de manera que se convierta en un ente efectivo de control. Actualmente, su capacidad de investigación se restringe por la limitada capacidad técnica, la insuficiente facultad para imponer medidas sancionatorias y la cantidad de entes sujetos de vigilancia y control (la Superintendencia ejerce estas labores sobre todas las EPS, las IPS habilitadas y las entidades territoriales).

Así mismo, es necesario delimitar sus funciones de vigilancia, pues en muchos casos estas se superponen con las de las entidades territoriales, lo cual va en detrimento de su autonomía. En los últimos años, se han logrado avances parciales con la expedición de los Decretos 2462 y 2463 de 2013, que buscaron mejorar organizacionalmente la Superintendencia, pero aún falta fortalecer las capacidades sancionatorias y de capital humano de la entidad, de modo que las labores de vigilancia y control tengan los efectos deseados.

También se requiere una mayor participación en la vigilancia del sector por parte de la Superintendencia Financiera

y la Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de monitorear los indicadores financieros de las EPS y el funcionamiento de la competencia en el sector.

Acción pública. Blindar las instituciones del sector contra el clientelismo.

Además de fortalecer las facultades de la Superintendencia Nacional de Salud, es necesario asegurar que el nombramiento del superintendente de Salud se aisle del ciclo político. En ese sentido, se recomienda establecer un periodo fijo para el superintendente, lo cual adquiere mayor relevancia luego de que el Decreto 1817 de 2015 introdujera un periodo fijo para el superintendente de Industria y Comercio, el superintendente Financiero y el superintendente de Sociedades, pero no incluyera al superintendente de Salud.

Adicionalmente, es importante monitorear la calidad de la gerencia de los hospitales públicos luego de que la Ley 1797 de 2016 delegara su nombramiento a los alcaldes y gobernadores. Aunque la medida se tomó en respuesta a casos de corrupción registrados en el proceso de nombramiento previamente en vigencia, esta situación introduce un riesgo de clientelismo que debe ser monitoreado.

El control sobre riesgos de clientelismo debe ser extendido también al resto de instituciones que conforman el sector, incluyendo el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y, en particular, la ADRES, dado su importante rol sobre el manejo financiero y de información del sistema de salud.

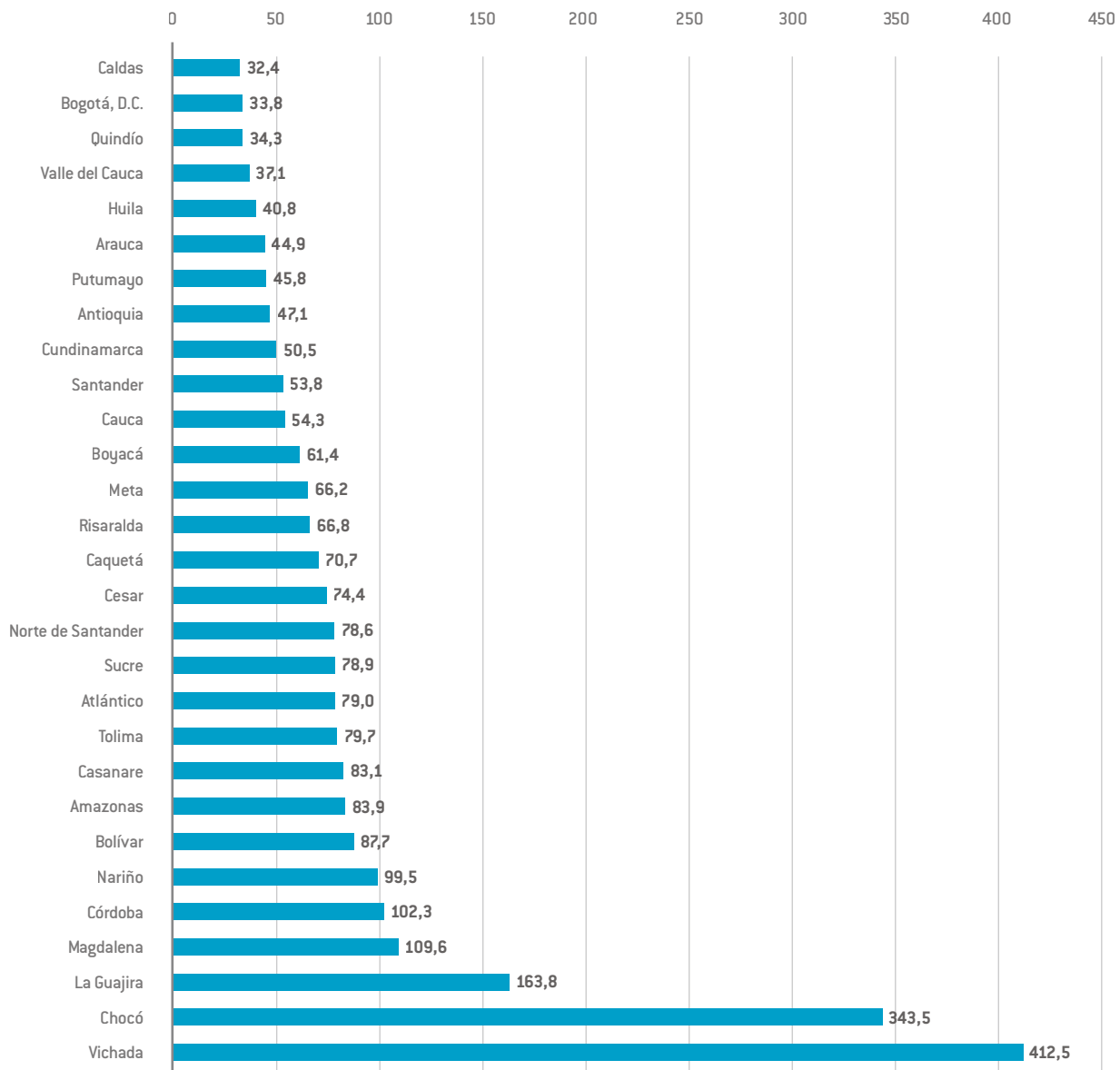
CALIDAD Y ACCESO

INDICADORES DE SALUD

Colombia ha conseguido mejoras notables en indicadores de salud como la expectativa de vida, que pasó de 68 años en 1990 a 74 años en 2016, y la mortalidad infantil, que se redujo más de la mitad al pasar de 28 muertes por cada 1.000 nacimientos a 13 en el mismo periodo. Sin embargo, el país enfrenta el reto de reducir la enorme heterogeneidad

en materia de resultados en salud. A manera de ejemplo, en la Gráfica 3 se observa que en departamentos como Caldas y Quindío la tasa de mortalidad materna es muy inferior a la media nacional (32,4 y 34,3 respectivamente), mientras que en Vichada este indicador asciende a 412,4 y en Chocó a 343,5 muertes por cada 100.000 nacimientos. Estas últimas cifras son comparables a las de países como Zimbabue y Uganda (443 y 343 muertes maternas respectivamente)².

Gráfica 3. Mortalidad materna (muertes por cada 100.000 nacimientos). Colombia, 2017.



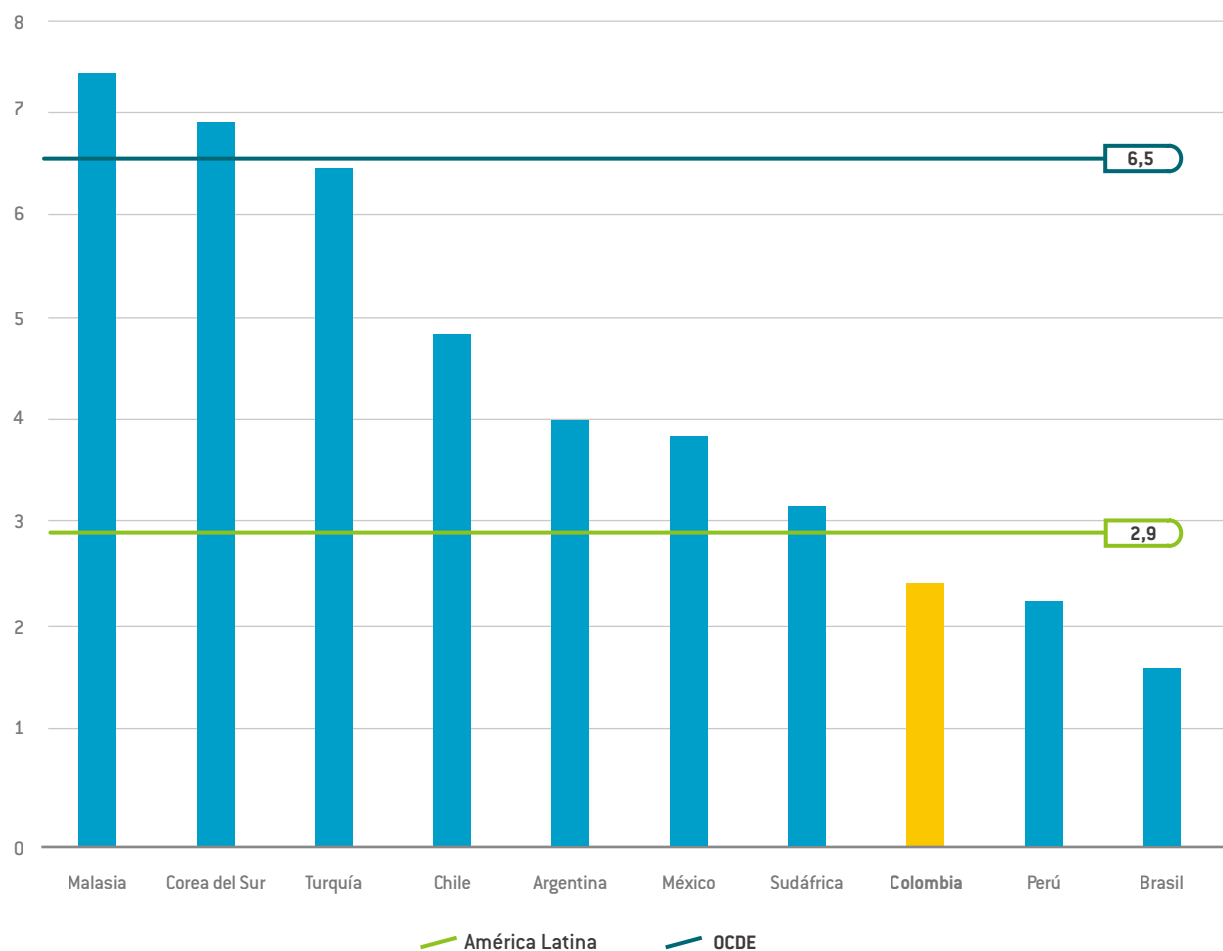
Fuente: DANE.

INFRAESTRUCTURA EN SALUD

Los líderes empresariales del país consideran que la calidad de la infraestructura en salud es insuficiente para cubrir las necesidades de la sociedad, como se evidencia

en la Encuesta de Opinión Empresarial del IMD. En este aspecto Colombia no solo se sitúa por debajo del promedio latinoamericano, sino que también es superado ampliamente por países de referencia como Chile, Argentina y México (Gráfica 4).

Gráfica 4. Infraestructura en salud (de 0 a 10, donde 10 representa un mejor desempeño). Colombia y países de referencia, 2017.



Fuente: Institute for Management Development.

ACCESO A SALUD

A pesar del aumento en cobertura, el acceso efectivo a los servicios continúa siendo uno de los principales retos del sistema de salud en Colombia. Las barreras que impiden que las personas soliciten o reciban atención médica pueden provenir de a) *factores de oferta*, es decir, aquellos atribui-

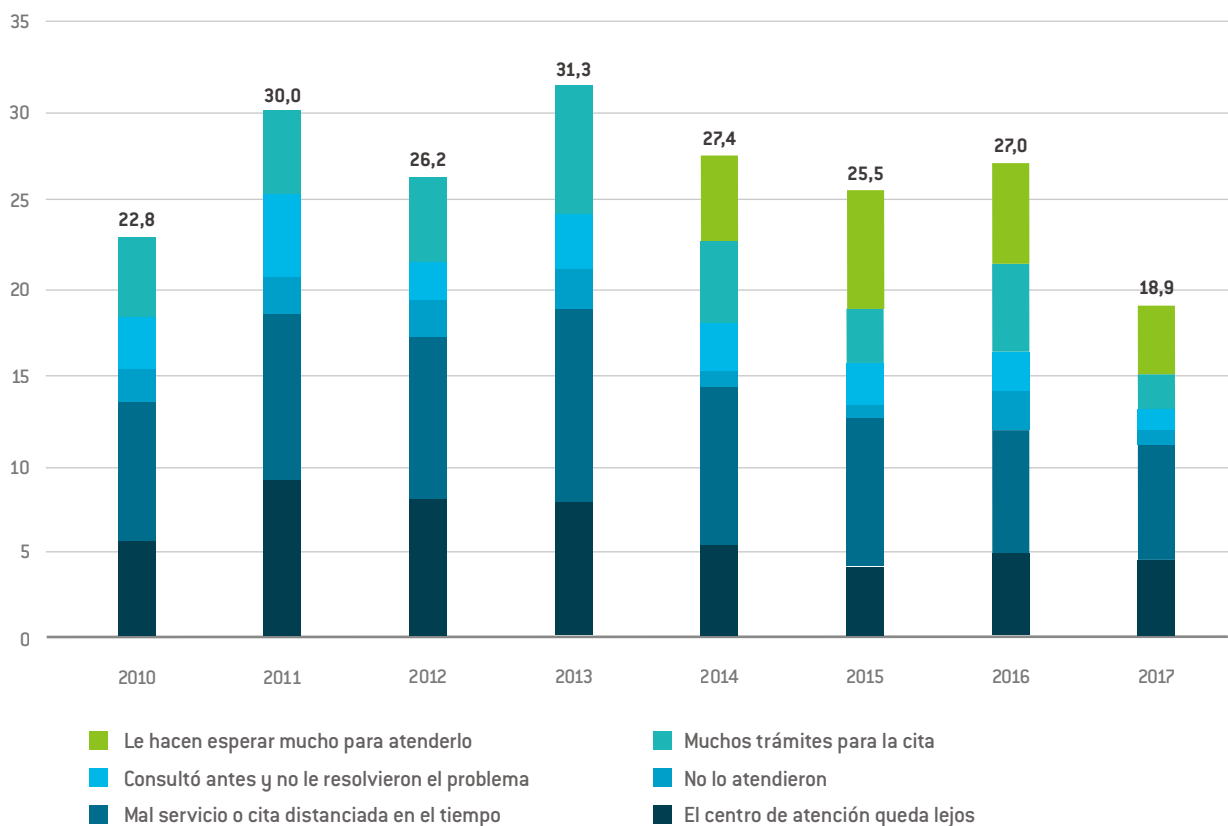
bles al prestador de los servicios; y b) *factores de demanda*, es decir, relacionados con condiciones de los usuarios. La Gráfica 5 muestra que, durante 2017, casi el 20 % de las personas no recibió atención médica debido a *factores de oferta*. Aunque esta cifra representa un descenso frente a los niveles registrados en años recientes, las barreras permanecen en niveles elevados.

CALIDAD Y ACCESO



SALUD

Gráfica 5. Porcentaje de personas con problemas de salud que no solicita o no recibe atención médica debido a barreras de oferta. Colombia, 2010-2017.

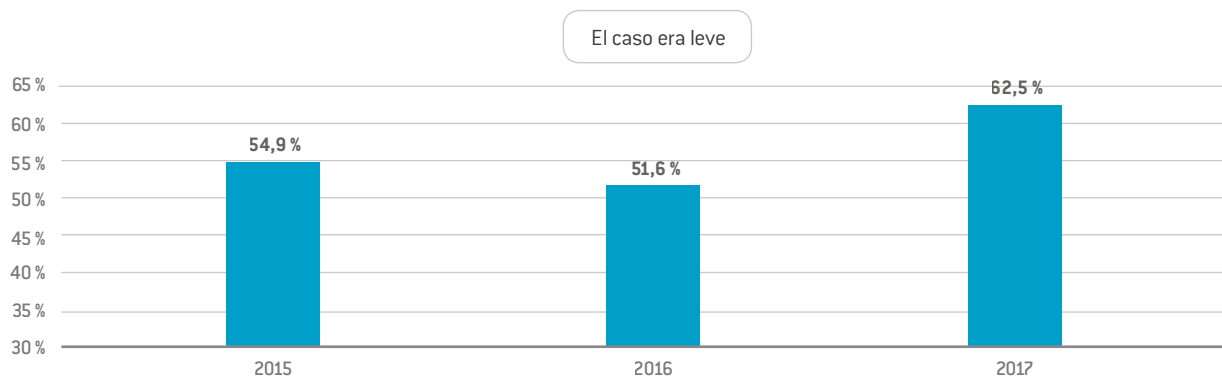


Fuente: CPC con base en Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2017).

El descenso del último año obedece sobre todo a un incremento en las *barreras de demanda*; en particular, a que una mayor proporción de las personas reportó que no consultaba el médico dado que su caso era leve

(Gráfica 6), lo que puede indicar que las barreras efectivamente están actuando como un disuasivo que las personas solo están dispuestas a enfrentar ante casos de cierta complejidad.

Gráfica 6. Barreras de demanda: ¿Cuál fue la principal razón por la que no solicitó o no recibió atención médica? Colombia, 2015-2017.



Fuente: CPC con base en Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2017).

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

RECOMENDACIONES

Acción pública. Introducir un pago por desempeño para las EPS.

En Colombia, el sistema de salud requiere avanzar con urgencia en materia de calidad de los servicios, ya que el sistema está configurado para remunerar los procedimientos aislados pero no los resultados en salud. La remuneración actual de las EPS está dada por la unidad de pago por capitación (UPC) que reciben por cada uno de los afiliados al sistema de salud, el cual no incluye consideraciones de calidad o desempeño. La ausencia de incentivos al desempeño de las EPS puede incluso estar desestimulando los avances en calidad, pues conseguir mejoras en esta materia puede implicar un aumento en los gastos y, por lo tanto, una reducción en el margen de ganancia por afiliado [Bardey, 2015].

Al respecto, se recomienda introducir un pago de dos componentes para las EPS: un componente fijo por afiliado y un componente variable que dependería del cumplimiento de indicadores de calidad. Un esquema de pago por desempeño requiere de un sistema de indicadores de calidad, para lo cual podría tomarse como base el Observatorio de la Calidad de la Atención en Salud del Ministerio de Salud y Protección Social [ver siguiente recomendación].

Coordinación público-privada. Fortalecer y promover el uso del Observatorio de la Calidad de la Atención en Salud.

Desde 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social puso en marcha el Observatorio de la Calidad de la Atención en

Salud para reunir diversos indicadores relacionados con la calidad de los servicios de salud. El CPC recomienda fortalecer el Observatorio, en particular para incluir información que permita monitorear las barreras de acceso al servicio de salud.

Adicionalmente, el Observatorio debería incluir una serie de indicadores de promoción y prevención, de manera que se visibilice la relevancia de estas áreas en el desempeño y sostenibilidad del sistema, y se promueva un servicio más allá del enfoque asistencial que prevalece actualmente. La medición de la calidad y de las estrategias de promoción y prevención puede ser una forma efectiva de que las EPS asuman con fuerza su rol de aseguradoras en el sistema de salud.

Acción pública. Extender servicios de telesalud.

La provisión de servicios de salud a distancia a través del uso de tecnologías de la información y la comunicación conlleva beneficios importantes: a) para el paciente, al evitar desplazamientos y garantizar un diagnóstico y un tratamiento oportunos; b) para el médico, ya que la utilización de tecnologías de la información mejora la toma de decisiones y disminuye la variabilidad en el diagnóstico; y c) para las instituciones, pues se favorece una mayor cobertura y oportunidad en el servicio y se reducen los costos. El CPC recomienda extender esta herramienta de prestación de servicios de salud, con especial énfasis en las zonas geográficamente apartadas o en aquellas con limitada oferta. La extensión de los servicios de telesalud requiere la simplificación de los requerimientos regulatorios para facilitar su establecimiento.

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

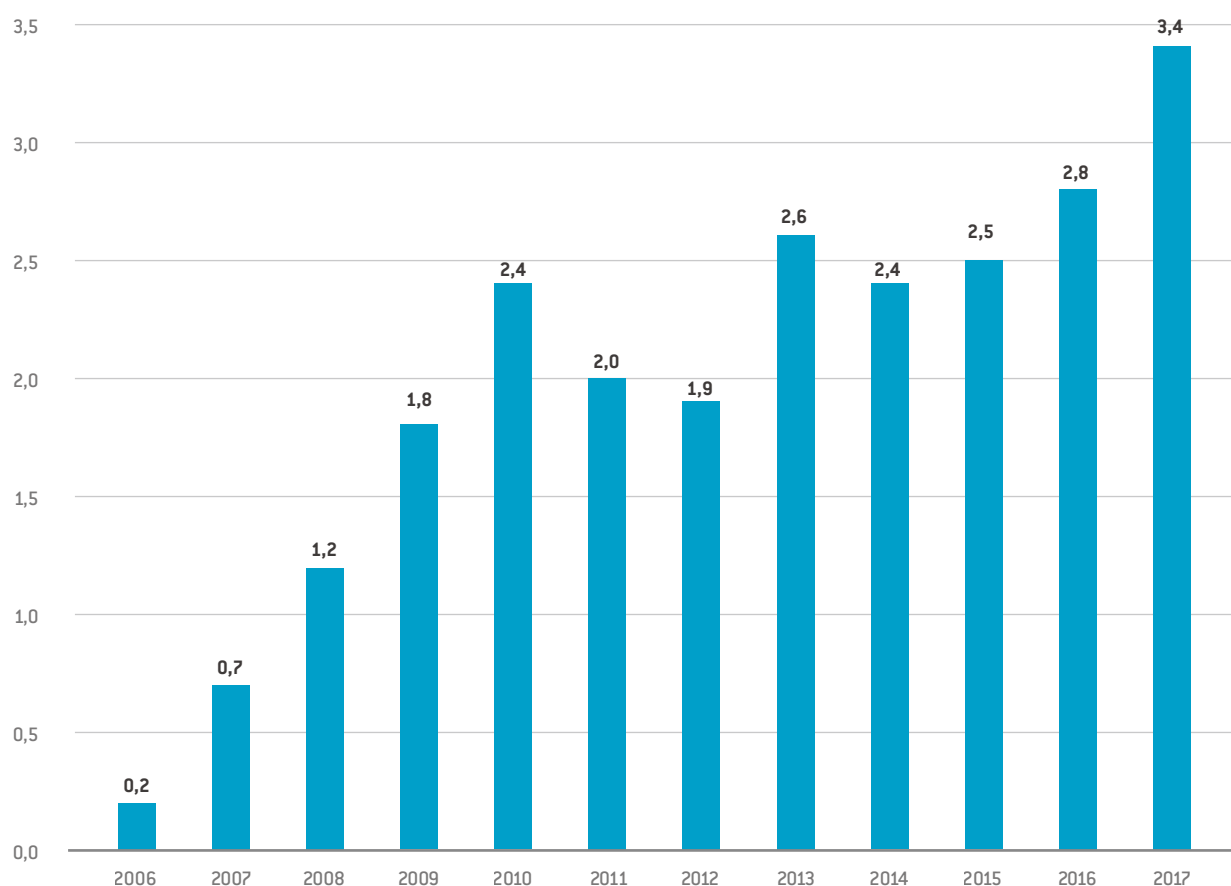


SALUD

La Ley Estatutaria 1751 de 2015 estableció la salud como un derecho fundamental y determinó que el plan de beneficios pasaría de estar determinado por una lista positiva de medicamentos y tecnologías a ser delimitado por la aplicación de exclusiones³. Sin embargo, su implementación no ha implicado cambios sustanciales en la manera en que opera el sistema de salud: existe un plan de beneficios básico (que

funciona como el POS vigente antes de la Ley Estatutaria), y el resto de los procedimientos y medicamentos (que equivalen a los anteriores recobros no POS) deben surtir una serie de acciones para ser aprobados en MIPRES⁴. El rubro correspondiente a estos gastos creció exponencialmente desde el año 2007 y se mantiene en niveles muy altos a pesar de la adopción de instrumentos de control de las prescripciones.

Gráfica 7. Recobros por gastos en procedimientos y medicamentos no incluidos en el plan básico de beneficios (billones de pesos). Colombia, 2006-2017.

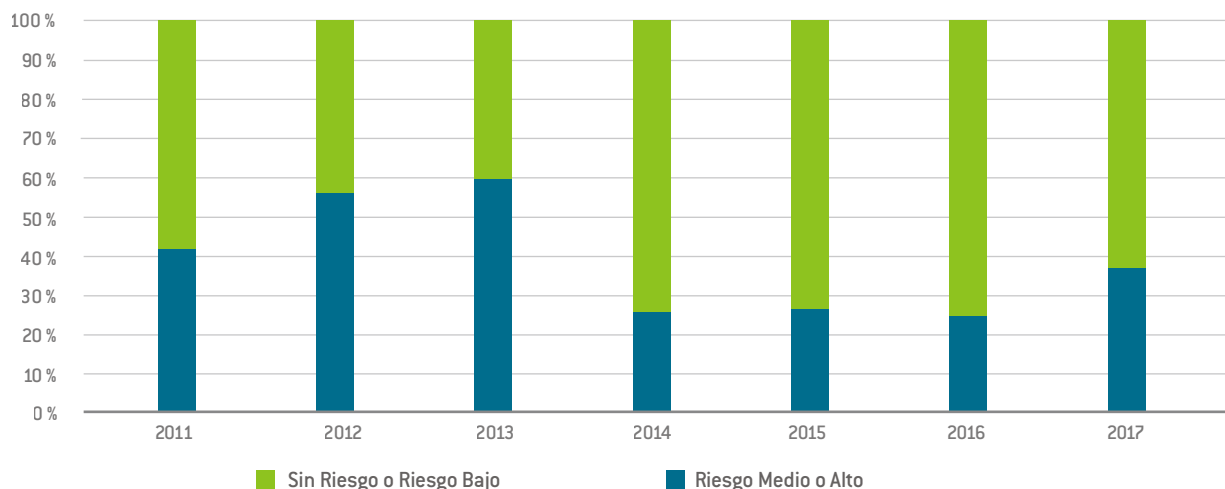


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Una porción importante de los hospitales y centros de salud públicos (formalmente, empresas sociales del Estado⁵) viene enfrentando una situación financiera precaria como consecuencia de prácticas inapropiadas en las compras públicas, retrasos en los pagos por parte de las EPS y fallas en la supervisión del sistema. En respuesta a la situación de insostenibilidad financiera,

el Gobierno adoptó medidas de saneamiento, en particular a través del Decreto 2702 de 2014, que unificó condiciones de solvencia para las EPS como respaldo para cubrir las obligaciones derivadas de la prestación de servicios de salud. A pesar de esto, todavía el 40 % de los hospitales y centros de salud públicos presenta algún tipo de riesgo financiero.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Gráfica 8. Categorización de riesgo financiero de los hospitales y centros de salud públicos. Colombia, 2011-2017.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

RECOMENDACIONES

Acción pública. Robustecer las fuentes de financiación del sistema de salud.

Ante el amplio paquete de tecnologías y medicamentos que debe cubrir el sistema de salud luego de que la Ley Estatutaria definiera la salud como un derecho fundamental, uno de los principales retos que debe enfrentar el sistema colombiano es garantizar suficiente financiación. En este escenario, el CPC presenta las siguientes recomendaciones:

1. Desligar la financiación del sistema de salud de los ingresos laborales, ya que los elevados niveles de informalidad hacen que la proporción de población que contribuye a través de su salario sea limitada. Así mismo, el envejecimiento de la población implica que la población trabajadora será cada vez menor, al tiempo que los costos asociados a una población mayor se incrementan. Además, es conveniente minimizar las distorsiones asociadas a las cargas a la nómina, en particular, los incentivos a la informalidad laboral. Es importante notar que la reforma tributaria de 2012 avanzó en este sentido, eliminando parcialmente los aportes que realizan los empleadores por concepto de salud e impuestos parafiscales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje) a

los trabajadores con salarios inferiores a diez SMMLV. La reforma tributaria de 2016 también dispuso la destinación específica para la salud de 0,5 puntos del recaudo del IVA, así como de la totalidad del recaudo por concepto del monotributo (ver capítulo Sistema Tributario).

2. Considerar nuevas fuentes de financiación, en particular, a través de la introducción de impuestos a alimentos y bebidas no saludables. Este tipo de impuestos permiten que solo paguen aquellas personas que incurren en comportamientos no saludables y que potencialmente demandan más del sistema de salud. En el caso del tabaco y el alcohol, la introducción de impuestos ha demostrado ser una medida de política costo-efectiva (Vecino, Arroyo & García, 2016).

Acción pública. Definir una estrategia de gestión de la presión tecnológica para controlar y focalizar el gasto en salud.

El sistema de salud colombiano se enfrenta a presiones de gasto provenientes, por un lado, de factores demográficos como el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida y, por otro, de las nuevas tecnologías médicas que tienen precios elevados.

En este contexto, la utilización racional de nuevas tecnologías cobra mayor importancia. En años recientes, la incorporación de distintos tipos de tecnologías por la vía de

las tutelas produjo un crecimiento acelerado e insostenible del gasto en salud. Para abordar este reto, el CPC recomienda evaluar de manera periódica la relación costo-efectividad de las tecnologías, de modo que se puedan priorizar aquellas tecnologías que ofrecen mayor efectividad terapéutica a un menor costo.

El objetivo de esta estrategia no es excluir automáticamente tecnologías, sino comparar alternativas mediante la relación entre los costos de cada una y los resultados terapéuticos que estas brinden para determinar qué alternativa genera los mejores resultados con los recursos públicos disponibles. Esta tarea debería ser adelantada por el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud, para lo cual es necesario fortalecer esta entidad y dar mayor apoyo técnico, financiero y político a su labor.

Coordinación público-privada. Desarrollar una agenda de control de precios que permita balancear los costos del sistema y los incentivos a la innovación y la inversión farmacéutica.

La política de regulación de precios que ha adoptado el Gobierno nacional ha conseguido una reducción promedio de 41,7 % en los precios de los productos regulados desde su implementación hasta la actualidad. Si bien es importante conseguir moderaciones en los precios, es fundamental que estas medidas se enmarquen en una política ordenada de precios de medicamentos, que incluya consideraciones de protección a la propiedad industrial. Este tipo de política se hace necesario para: a) controlar el rápido crecimiento de los precios de ciertos medicamentos en casos en que se evidencie concentración de mercado o desviaciones importantes del precio internacional de referencia; y b) ofrecer certidumbre y seguridad jurídica a los inversionistas cuando se deba interferir en el mercado, haciendo explícitas las condiciones y los mecanismos de control de precio. Esta política debe desarrollarse en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Industria y Comercio y las empresas farmacéuticas.

Así mismo, es importante monitorear los posibles efectos secundarios negativos de estas medidas tales como el desabastecimiento y problemas de calidad de los medicamentos, así como la posibilidad de que se aumente el uso de

medicamentos sustitutos con precios elevados que puedan resultar en un aumento del gasto.

Acción pública. Reducir las instancias que intervienen en el traslado de recursos públicos a las IPS.

El flujo de recursos del sistema de salud colombiano es muy complejo e intervienen numerosos actores, lo cual configura una situación que favorece la captura de recursos por parte de grupos de interés y limita la transparencia en la asignación de estos (Bonet, 2015). Por esta razón, el CPC considera fundamental reducir el número de instancias que intervienen en el traslado de recursos públicos a las IPS. Es importante notar que medidas como el giro directo del Gobierno nacional a las IPS (sin que tengan que pasar por las entidades territoriales) han facilitado el traslado de recursos públicos, pero aún se requiere avanzar en esta simplificación.

Además de mejorar la transparencia, simplificar el flujo de recursos permitiría agilizar los pagos de las EPS a las IPS, contribuyendo a mejorar la situación financiera que enfrentan por cuenta de las excesivas demoras y complejidad de los trámites. En este aspecto, se espera que la ADRES, como administradora central de recursos, consiga mejorar y simplificar los procesos asociados al traslado de recursos y desempeñar así un rol crucial en conseguir un flujo de recursos más transparente y oportuno.

Acción pública. Mejorar la gestión de los esfuerzos por disminuir la evasión y elusión en el sistema de salud.

La Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales viene adelantando un trabajo de control de la evasión y la elusión de los aportes que deben realizarse al sistema de salud. Si bien este es un paso en la dirección correcta, es primordial asegurar que su labor se enfoque en extender la base de contribuyentes para minimizar la evasión. Para complementar estos esfuerzos y asegurar que surtan resultados de largo plazo, el CPC considera de la mayor importancia contar con una autoridad tributaria fuerte, por lo cual se recomienda fortalecer y dotar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de herramientas y talento técnico para su tarea de fiscalización [ver capítulo Sistema Tributario].



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

216

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Vigilar estrictamente el cumplimiento de los límites a la integración vertical	Corto		Superintendencia Nacional de Salud y Subdirección de Operación del Aseguramiento en Salud de Minsalud	Acción pública
Fortalecer las facultades de la Superintendencia Nacional de Salud	Corto		Presidencia de la República y Superintendencia Nacional de Salud	Acción pública
Blindar las instituciones del sector contra el clientelismo	Mediano		Presidencia de la República, Superintendencia Nacional de Salud, Departamento Administrativo de la Función Pública y ADRES	Acción pública
Robustecer las fuentes de financiación del sistema de salud	Largo		Viceministerio de Protección Social de Minsalud y Minhacienda	Acción pública
Introducir un pago por desempeño para las EPS	Mediano		Viceministerio de Protección Social de Minsalud	Acción pública
Promover el uso del Observatorio de la Calidad de la Atención en Salud	Mediano		Viceministerio de Protección Social de Minsalud y EPS	Coordinación público-privada

Plazo   Avance   

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



SALUD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Extender servicios de telesalud	Mediano		Viceministerio de Protección Social de Minsalud y MinTIC	Acción pública
Definir una estrategia de gestión de la presión tecnológica para controlar y focalizar el gasto en salud	Corto		Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud de Minsalud e Instituto Nacional de Salud	Acción pública
Desarrollar una agenda de control de precios que permita balancear los costos del sistema y los incentivos a la innovación y la inversión farmacéutica	Mediano		Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual y Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos	Coordinación público-privada
Reducir las instancias que intervienen en el proceso de traslado de recursos públicos a las IPS	Corto		Dirección de Operación del Aseguramiento en Salud de Minsalud	Acción pública
Mejorar la gestión de los esfuerzos por disminuir la evasión y elusión en el sistema de salud	Mediano		Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales	Acción pública

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Plazo + - Avance x y ✓



NOTAS

- 1 La Encuesta de Opinión Empresarial recoge las percepciones de líderes empresariales de 61 países sobre variables que afectan la competitividad y que son difíciles de medir (prácticas corporativas, relaciones laborales, corrupción, factores ambientales y pertinencia de la infraestructura).
- 2 Dato para Zimbabue y Uganda correspondiente a 2015. Fuente: World Development Indicators (Banco Mundial).
- 3 El artículo 15 de la Ley Estatutaria de Salud decreta que los recursos públicos destinados a salud no podrán ser asignados a financiar tecnologías con fines cosméticos, sin evidencia científica sobre su seguridad y efectividad clínica, sin autorización de la autoridad competente, en fase de experimentación o que se presten en el exterior.
- 4 MIPRES (mi prescripción) es una herramienta tecnológica diseñada para prescribir servicios y tecnologías no incluidos en el plan de beneficios. Los profesionales de la salud, de manera obligatoria, tienen que prescribir servicios y tecnologías no incluidos en el plan de beneficios a través de este instrumento desde el primero de diciembre de 2016. Dado que la prescripción se hace directamente, no necesita de aprobación por parte del comité técnico-científico.
- 5 El artículo 94 de la Ley 100 de 1993 dispone que "la prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o las entidades territoriales se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado".
- 6 ANIF. (2017b). *Desafíos del sector salud: Balance de la Ley 1797 de 2016*. Bogotá: Comentario Económico del Día - Mayo 24 de 2017.
- 7 Bardey, D. (2015). Pagos por desempeño en el sistema de salud colombiano. *Revista Monitor Estratégico. Superintendencia Nacional de Salud*.
- 8 Bardey, D., & Buitrago, G. (2016). Integración vertical en el sector colombiano de la salud. *Revista Desarrollo y Sociedad No. 77, 231-262*.
- 9 BID. (2015). *Strengthening Governments' Capacity to Discern Value: The Need to Address Technological Pressure on Health Expenditure*. División de Salud y Protección Social. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 10 Bloom, D. E. (2001). The Effect of Health on Economic Growth: Theory and Evidence. *NBER Working Paper No. 8587*.
- 11 Bonet, J. y Guzmán, K. (2015). Un análisis regional de la salud en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, Número 222, Agosto*.
- 12 Bonet, J., Guzmán, K., & Hahn, L. (2017). *La salud en Colombia: una perspectiva regional*. Bogotá: Banco de la República.
- 13 Congreso de la República. (1993). Ley 100. "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- 14 Congreso de la República. (2015). Ley 1751. "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- 15 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Informe Nacional de Competitividad 2016-2017*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 16 Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 17 Institute for Management Development. (2016). *IMD World Competitiveness Yearbook*. Lausana, Suiza: IMD World Competitiveness Center.
- 18 Iregui, et al. (2014). Estado de salud y participación laboral: Evidencia para Colombia. *Borradores de Economía*. 851.
- 19 Jamison, D. (2013). Global Health 2035: a world converging within a generation. *The Lancet*, 382, 1898-55.
- 20 Ministerio de Salud. (2016). *Resolución 256. Monitoreo de la Calidad*. Bogotá.
- 21 OECD. (2015). *OECD Reviews of Health Systems: Colombia 2016*. Paris: OECD Publishing, Paris.



BIBLIOGRAFÍA

- 1 Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. [s.f.]. *Base Única de Afiliados 1994-2017*. Obtenido de <https://www.adres.gov.co/BDUA/Consulta-Afiliados-BDUA>
- 2 ANIF. (2015). *Costos no salariales en Colombia Pos-Ley 1607 de 2012*. Bogotá D.C.: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 3 ANIF. (2017). *Derechos y costos en patentes de medicamentos*. Bogotá: Comentario Económico del Día - Marzo 29 de 2017.
- 4 ANIF. (2017b). *Desafíos del sector salud: Balance de la Ley 1797 de 2016*. Bogotá: Comentario Económico del Día - Mayo 24 de 2017.
- 5 Bardey, D. (2015). Pagos por desempeño en el sistema de salud colombiano. *Revista Monitor Estratégico. Superintendencia Nacional de Salud*.
- 6 Bardey, D., & Buitrago, G. (2016). Integración vertical en el sector colombiano de la salud. *Revista Desarrollo y Sociedad No. 77, 231-262*.
- 7 BID. (2015). *Strengthening Governments' Capacity to Discern Value: The Need to Address Technological Pressure on Health Expenditure*. División de Salud y Protección Social. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 8 Bloom, D. E. (2001). The Effect of Health on Economic Growth: Theory and Evidence. *NBER Working Paper No. 8587*.
- 9 Bonet, J. y Guzmán, K. (2015). Un análisis regional de la salud en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, Número 222, Agosto*.
- 10 Bonet, J., Guzmán, K., & Hahn, L. (2017). *La salud en Colombia: una perspectiva regional*. Bogotá: Banco de la República.
- 11 Congreso de la República. (1993). Ley 100. "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- 12 Congreso de la República. (2015). Ley 1751. "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- 13 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Informe Nacional de Competitividad 2016-2017*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 14 Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 15 Institute for Management Development. (2016). *IMD World Competitiveness Yearbook*. Lausana, Suiza: IMD World Competitiveness Center.
- 16 Iregui, et al. (2014). Estado de salud y participación laboral: Evidencia para Colombia. *Borradores de Economía*. 851.
- 17 Jamison, D. (2013). Global Health 2035: a world converging within a generation. *The Lancet*, 382, 1898-55.
- 18 Ministerio de Salud. (2016). *Resolución 256. Monitoreo de la Calidad*. Bogotá.
- 19 OECD. (2015). *OECD Reviews of Health Systems: Colombia 2016*. Paris: OECD Publishing, Paris.



- 20** Porter, M. y. (2006). *Creating Value-Based Competition on Results*. Harvard Business School Publishing.
- 21** Ruiz, F., Castaño, R. A., Ramírez, J., Vaca, C., Arango, C., Galán, A., ... Rueda, E. (2018). *Agenda en salud 2018: para definir el rumbo del sector salud a los 25 años de la Ley 100*. Bogotá: Universidad Javeriana, Universidad de Los Andes.
- 22** Vecino, A., Arroyo, D., & García, D. L. (2016). El impuesto a las bebidas azucaradas en Colombia. *Notas de Política No.27*. Universidad de Los Andes.
- 23** World Economic Forum (2015). *Maximizing Healthy Life Years: Investments that Pay Off*. Ginebra: World Economic Forum.
- 24** World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. Ginebra: World Economic Forum.
-