
INFORME
NACIONAL
DE
COMPETITIVIDAD



2012-2013

Ruta a la
prosperidad colectiva



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2012-2013

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

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

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

INFORME
NACIONAL
DE
COMPETITIVIDAD



2012-2013

Ruta a la
prosperidad colectiva



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

MIEMBROS DE NÚMERO



INVERSIONES MUNDIAL S.A.



MIEMBROS ASOCIADOS



McKinsey&Company



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO DIRECTIVO

DAVID BOJANINI

Presidente Consejo Directivo

— Grupo de Inversiones Suramericana

RICARDO OBREGÓN

Vicepresidente Consejo Directivo

— Carvajal

JOSÉ ALEJANDRO CORTÉS

— Sociedades Bolívar

ROSE MARIE SAAB

— Independence

JAIME GUTIÉRREZ

— Ptesa

MIEMBROS DE NÚMERO

LUIS ALBERTO BOTERO

— Alianza Team

JULIÁN JARAMILLO

— Alpina

CARLOS ENRIQUE CAVELIER

— Alquería

CARLOS RAÚL YEPES

— Bancolombia

JORGE ESTEBAN GIRALDO

— Bimbo

RICARDO OBREGÓN

— Carvajal

CARLOS JACKS

— Cemex

NAYIB NEME

— Chaid Neme Hermanos

CÉSAR CAICEDO

— Colombina

GUILLERMO TRUJILLO

— Federación Nacional de Cafeteros

JOSÉ ALBERTO VÉLEZ

— Grupo Argos

DAVID BOJANINI

— Grupo de Inversiones Suramericana

CARLOS ENRIQUE PIEDRAHÍTA

— Grupo Nutresa

CARLOS ARCESIO PAZ

— Harinera del Valle

FRANCISCO THIERMANN

— IBM de Colombia

ROSE MARIE SAAB

— Independence

DAVID GONZÁLEZ

— Intel

HAROLD EDER

— Inversiones Manuelita

ERNESTO FAJARDO

— Inversiones Mundial

CARLOS ANDRÉS URIBE

— Ladrillera Santafé

CARLOS ENRIQUE MORENO

— Organización Corona

ANTONIO CELIA

— Promigas

JAIME GUTIÉRREZ

— Ptesa

BERNARDO GUZMÁN

— Smurfit Kappa Cartón de Colombia

JOSÉ ALEJANDRO CORTÉS

— Sociedades Bolívar

LUIS FERNANDO PELÁEZ

— Sofasa

FRANCISCO JOSÉ BARBERI

— Tecnoquímicas

MARCELO BOFFI

— The Coca-Cola Company

CARLOS ARTURO LONDOÑO

— Valorem

MIEMBROS ASOCIADOS

LUIS CARLOS VILLEGAS

— Andi

GUSTAVO MUTIS

— Centro de Liderazgo y Gestión

JULIÁN DOMÍNGUEZ

— Confecámaras

JAIME BUENO

— Consultor y socio KPMG

CAMILO GRANADA

— FTI Consulting

ANDRÉS CADENA

— Mckinsey & Company

RAFAEL MEJÍA

— SAC

AMNON LEVAV

— SIT

PABLO NAVAS

— Universidad de los Andes

JESÚS FERRO

— Universidad del Norte

HANS-PETER KNUDSEN

— Universidad del Rosario

JUAN LUIS MEJÍA

— Universidad EAFIT

FRANCISCO PIEDRAHÍTA

— Universidad ICESI

JORGE HUMBERTO PELÁEZ S.J.

— Universidad Javeriana de Cali

RAMÓN DE LA TORRE

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

ROSARIO CÓRDOBA

Presidente

MARCO LLINÁS

Vicepresidente

EQUIPO TÉCNICO

ÁLVARO JOSÉ MORENO

Investigador Asociado

JUAN FELIPE QUINTERO

Investigador Asociado

CLARA PATRICIA MARTÍN

Investigadora Asociada

PAOLA BUITRAGO

Investigadora Asociada

FELIPE SERRANO

Investigador Asociado

OMAR HERRERA

Investigador Asociado



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

www.compitem.com.co

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

.PUNTOAPARTE BOOKVERTISING

ANDRÉS BARRAGÁN

Director editorial

MATEO ZÚÑIGA

Director de Arte

CARLOS BERNAL

Diseñador

PAOLA AMAGUAÑA

Diseñadora

Puntoaparte
bookvertising

www.puntoaparte.com.co

ADRIANA CAMACHO

Correctora de estilo

MAURICIO POMBO

Corrector de estilo

ISSN 2016-1430. Copyright © 2012

Impreso en Bogotá D.C.

el 23 de Octubre de 2012 por Zetta Comunicadores.

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

CONTENIDOS



PRESENTACIÓN

Página 8



EDUCACIÓN

Página 10



SALUD

Página 52



PENSIONES

Página 72



PRODUCTIVIDAD
LABORAL

Página 88



CIENCIA,
TECNOLOGÍA E
INNOVACIÓN

Página 112



INFRAESTRUCTURA,
TRANSPORTE
Y LOGÍSTICA

Página 140



TECNOLOGÍAS DE LA
INFORMACIÓN Y LAS
COMUNICACIONES

Página 158



SISTEMA
FINANCIERO

Página 178



SISTEMA
TRIBUTARIO

Página 200



PROMOCIÓN
Y PROTECCIÓN
DE LA COMPETENCIA

Página 222



JUSTICIA

Página 244



CORRUPCIÓN

Página 264



ENERGÍA

Página 280



POLÍTICA
COMERCIAL

Página 300



POLÍTICA DE CAMBIO
ESTRUCTURAL

Página 326



ANEXO. AGENDA
NACIONAL DE
COMPETITIVIDAD

Página 342

PRESENTACIÓN

El Consejo Privado de Competitividad presenta hoy al país el Informe Nacional de Competitividad 2012-2013: Ruta a la Prosperidad Colectiva. El Informe, el sexto en su serie, incluye un análisis exhaustivo de las áreas que se consideran críticas para la competitividad del país, revisa los avances en materia de política para cada una de esas áreas y contribuye, desde la óptica del sector privado, a la formulación de nuevas propuestas que permitan superar los obstáculos que restringen el potencial de crecimiento y desarrollo de la economía. El Informe aborda adicionalmente las responsabilidades de los actores públicos y privados del nivel local en el mejoramiento de la competitividad.

En 2005, cuando se creó el Sistema Nacional de Competitividad, hoy Sistema de Competitividad e Innovación (SNCEI), el país definió la Visión 2032 y se impuso como meta convertirse para ese año en el tercer país más competitivo de América Latina, con un nivel de ingreso por persona equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive las inversiones local y extranjera,

propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

De manera similar, ofrezco un reconocimiento a todo el equipo de los sectores público y privado que nos acompaña en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación por su gran sentido de compromiso en la implementación de nuestra agenda de trabajo. A Catalina Crane, alta consejera Presidencial para la Gestión Pública y Privada; a Sergio Díaz-Granados, ministro de Comercio, Industria y Turismo; a Mauricio Santamaría, director del Departamento Nacional de Planeación; a Carlos Fonseca, director de Colciencias; a Julián Domínguez, presidente de Confecámaras, y a Hernando José Gómez, director de la Oficina para el Aprovechamiento del TLC. De manera muy especial, al señor presidente de la República, Juan Manuel Santos, por abrir siempre un espacio de discusión para la agenda y las prioridades del Consejo Privado de Competitividad.

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

ROSARIO CÓRDOBA GARCÉS

Presidente

Consejo Privado de Competitividad



CPC INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2012 - 2013

INTRODUCCIÓN

COMPETITIVIDAD DEL PAÍS, TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y NIVEL LOCAL

A pesar de los esfuerzos que se vienen realizando, Colombia sigue sin presentar avances significativos en competitividad. El año pasado el Informe Nacional de Competitividad (INC) hizo un balance sobre cómo iba el país en relación con la visión que se ha definido en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI)¹ para el año 2032². El resultado no fue positivo, en particular, en relación con la posición del país en los *rankings* internacionales de competitividad, en los cuales –en vez de mejorar– Colombia ha venido retrocediendo con respecto a otros países de la región.

A corte 2012, el panorama infortunadamente no ha cambiado. De acuerdo con los últimos resultados del Anuario Mundial de Competitividad que elabora el Institute for Management Development (IMD), Colombia continuó su caída al pasar del puesto 46 en 2011 al puesto 52 en 2012, entre 59 países (Gráfico 1).

Lo mismo ocurrió con los resultados del Indicador Global de Competitividad del *World Economic Forum* (WEF), que indican un retroceso del país de la posición 68 en 2011 a la posición 69 en 2012, entre 144 países, alejándose, por tanto, de la meta de

ser uno de los países más competitivos de la región (Gráfico 2).

El año pasado se decía en el INC que estos resultados no debían sorprender a nadie, en la medida en que no se pueden esperar resultados diferentes si el país sigue produciendo lo mismo y de la misma manera como se hacía hace décadas. La reciente literatura de desarrollo y la evidencia empírica sugieren que son los países que se adentran en procesos de cambio estructural, o de transformación productiva –es decir, que están constantemente cambiando la fisonomía de sus aparatos productivos– los

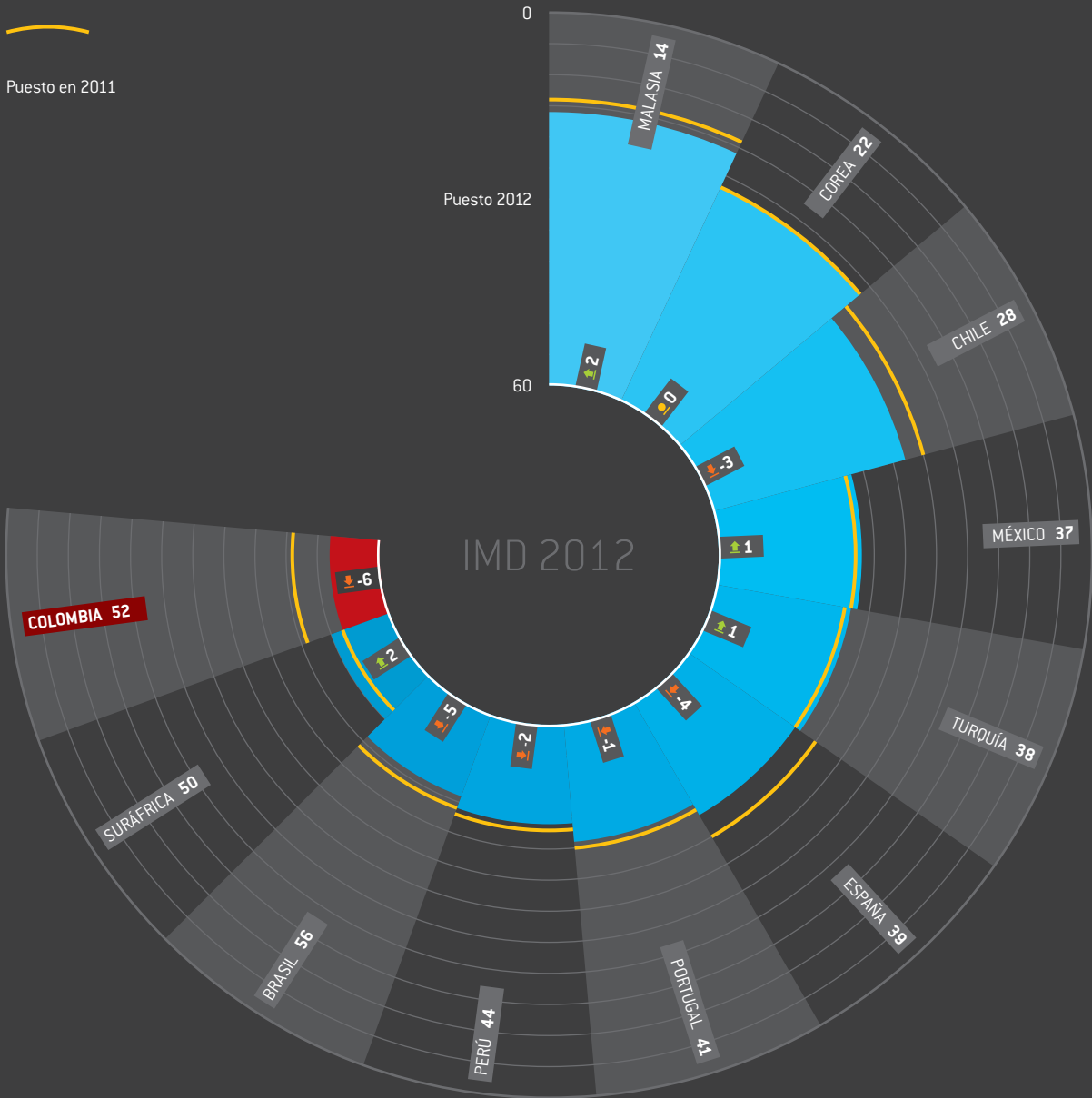
que logran tener mayores niveles de crecimiento sostenidos en el tiempo³.

Esto sigue siendo igual de válido –o más– para Colombia. El país sigue teniendo una canasta exportadora poco diversificada y de bajo nivel de sofisticación, al igual que la tenía hace 20 años, con el agravante de que se viene experimentando un *boom* minero-energético que viene deteriorando aún más los niveles de diversificación y sofisticación del aparato productivo (ver capítulo Política Comercial). Al patrón de ventajas comparativas que empuja al país hacia la producción de bienes basados en



EN VEZ DE AVANZAR, COLOMBIA HA TENIDO UN RETROCESO EN INDICADORES INTERNACIONALES DE COMPETITIVIDAD

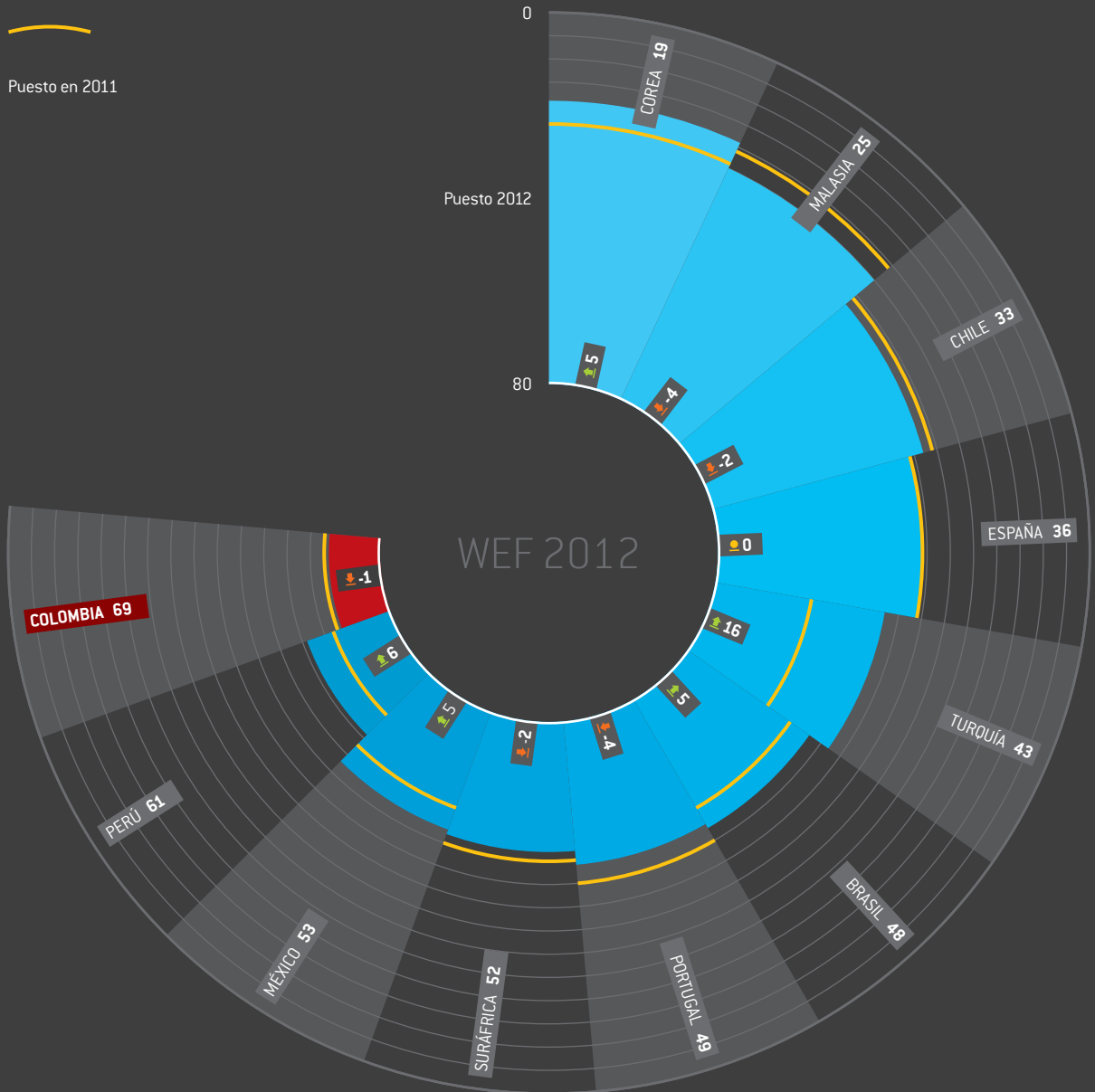
Gráfico 1. Resultados IMD 2012, países de referencia.



Fuente: IMD, 2012.

DE ACUERDO CON EL FORO ECONÓMICO MUNDIAL, COLOMBIA CAYÓ DEL PUESTO 68 AL PUESTO 69 ENTRE 144 PAÍSES

Gráfico 2. Resultados WEF 2012, países de referencia.



Fuente: WEF, 2012.



recursos naturales se aúna el hecho de que el país se encuentra atrapado en una especie de “trampa de país de ingresos medios”, la cual no le permite ser competitivo a partir de mano de obra barata —que ya no tiene—. Por tanto, para escapar de ella el país debe, por un lado, incrementar el nivel de sofisticación de lo que actualmente produce y, por otro, pasar a producir bienes y servicios que en la actualidad no produce.

Infortunadamente, la teoría y la evidencia empírica sugieren que este proceso de sofisticar lo que se produce y de pasar a producir nuevos bienes y servicios —o de transformación productiva— no se da de forma espontánea, en la medida en que existen numerosas distorsiones y cuellos de botella que lo limitan. Más aún, existen algunas condiciones que pueden llevar a que se dé un proceso de cambio estructural negativo: es decir, el caso en el que los factores migran de sectores de mayor productividad a sectores de menor productividad, reduciendo la productividad total de toda la economía. Algunas de ellas son el tener ventaja comparativa en recursos naturales, el tener inflexibilidades en el mercado laboral y el tener una tasa de cambio revaluada, situaciones todas presentes en el caso colombiano y que hacen aún más imperante tomar medidas para contrarrestar su efecto negativo sobre las posibilidades de cambio estructural en el país. Por tanto, los países que han sido exitosos en sus procesos de cambio estructural han sido aquellos que han definido e instrumentado agendas que les han permitido abordar estas distorsiones y limitantes al proceso de cambio estructural.

Este es precisamente el propósito de la nueva Agenda Nacional de Competitividad que fue presentada al país el pasado 17 de julio por el presidente Santos⁴. Esta agenda pretende ser una hoja de ruta para el SNCEL, con acciones de corto, mediano y largo plazo, cuya instrumentación debe redundar en una mayor competitividad del país (ver Anexo).

Esta agenda se puede describir como teniendo dos aristas, o agendas (Gráfico 3). En primer lugar, una agenda horizontal que busca abordar los obstáculos a nivel microeconómico que limitan la productividad de todos los sectores de la economía de forma transversal. En esta arista se encuentran elementos tales como acciones para mejorar el funcionamiento de la justicia, la calidad de la educación básica y media, la infraestructura de los grandes corredores logísticos del país, la flexibilización del mercado laboral, la profundización del sistema financiero, el acceso a energía a precios competitivos, entre otros.

En segundo lugar, una agenda vertical —Política de Cambio Estructural o Política Industrial Moderna⁵— que se refiere a la instrumentación de esfuerzos públicos y privados para hacer frente a distorsiones y cuellos de botella que reducen la productividad de ciertos sectores existentes y/o obstaculizan el surgimiento de nuevos sectores⁶. Esta agenda contiene elementos tales como programas para el desarrollo de *clusters* para las apuestas productivas de las regiones; el aterrizaje a nivel local del Programa de Transformación Productiva (PTP)⁷ del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCI); la oferta de

instrumentos de financiación en etapa temprana por parte de iNNpulsa de Bancoldex, entre otros.

Desde su creación en 2006, el SNCEL se había dedicado principalmente a abordar el componente horizontal de esta agenda, lo cual derivó en una agenda que primordialmente se ejecutaba y monitoreaba desde el nivel nacional. No es, por tanto, coincidencia que la institucionalidad del nivel nacional muestre un mayor grado de consolidación que aquella del nivel local, a través de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). Si bien ha habido avances importantes en esta arista de la agenda que son destacados en cada uno de los capítulos de este Informe, sigue habiendo muchos obstáculos de carácter transversal. Precisamente, la falta de avance del país en indicadores de competitividad como los del WEF y del IMD se debe en buena medida a la dificultad que ha tenido el Gobierno para abordar este tipo de obstáculos. Afortunadamente, muchos de estos estarían abordados con acciones incluidas en la nueva Agenda Nacional de Competitividad. Otros habrá que abordarlos más adelante en nuevas actualizaciones de la Agenda o a través de canales alternativos.

Sin embargo, donde el país muestra los mayores rezagos es en relación con la arista vertical de la agenda de competitividad. Si bien ha habido algunos avances, estos siguen siendo poco profundos y descoordinados (ver capítulo Política de Cambio Estructural)⁸. Como se mencionó, la actualización de la Agenda Nacional de Competitividad contiene elementos importantes en este sentido. No obstante, más allá de que estos elementos hayan

SE PUEDE ENTENDER LA AGENDA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD TENIENDO DOS ARISTAS: UNA HORIZONTAL Y UNA VERTICAL

Gráfico 3. Descripción de la Agenda Nacional de Competitividad.



Fuente: CPC.



sido incluidos, el país está en mora de definir una verdadera Política de Cambio Estructural, que involucre —y esté avallada por— todos los actores relevantes y que articule los diferentes instrumentos bajo la política. Adicionalmente, una política de este tipo debe dar señales claras y acotadas al sector privado sobre el número de apuestas que estaría haciendo el país bajo esta política y definir claramente cómo se estarían abordando las apuestas sectoriales del nivel nacional y aquellas que surjan de las regiones. La profundización y la articulación de la arista vertical de la agenda de competitividad son cruciales para lograr la tan anhelada transformación productiva.

Bajo este contexto de necesidad de profundizar la arista vertical, cobra aún mayor relevancia la frase de que “la competitividad es local”, debido a que una parte importante de esta agenda toma lugar a este nivel. Esta frase implícitamente reconoce que Colombia sólo será competitiva en la medida en que logre tener cadenas de valor, sectores, industrias, y/o *clusters* competitivos, los cuales tienen manifestación en un contexto geográfico específico. La competitividad de un país no es más que el reflejo de la competitividad de su sector privado. En ese entendido, la competitividad es local, ya que para lograr tener cadenas de valor, sectores, industrias, y/o *clusters* competitivos habrá que instrumentar agendas explícitas a nivel local para abordar los cuellos de botella que limitan la productividad del sector privado⁹ en las ciudades, departamentos y regiones.

El hecho de que una buena fracción de la agenda vertical tome lugar a nivel local no quiere decir que a nivel local no se

deban abordar también elementos del tipo transversal. Todo lo contrario. Los gobiernos locales deben tener una agenda que apunte a mejorar el ambiente microeconómico a nivel local. En este sentido, las Entidades Territoriales tienen una parte importante de la responsabilidad en temas como educación, salud, infraestructura, transporte y logística, formalización, tributos locales, entre otros.

Por tanto, existe una corresponsabilidad de los actores públicos y privados del nivel local con la agenda de competitividad del país. Tanto los gobiernos de las entidades territoriales como el sector privado a nivel local tienen buena parte de la responsabilidad para que se genere un sector privado productivo y, por tanto, para que el país sea más competitivo. En este sentido, se necesita fortalecer la institucionalidad que ha dispuesto el país para abordar la competitividad a nivel local. En particular, cuando es a este nivel donde existen las mayores debilidades del andamiaje institucional del país para la competitividad. Las CRC —que son la manifestación local del SNCel— siguen siendo muy débiles y siguen sin ser utilizadas como los espacios de articulación público-privada a nivel local para discutir e instrumentar las agendas de competitividad locales. El país tiene el reto de fortalecer estos espacios, especialmente cuando —como lo dijo el profesor Michael Porter en su más reciente visita al país— las CRC podrían ser incluso más importantes para la competitividad del país que el mismo nivel nacional del SNCel.

Por otro lado, el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) distribuye los recursos de regalías a lo largo y ancho del

país de forma más equitativa. En la medida en que los recursos del SGR pertenecen a los departamentos y municipios del país, son los actores del nivel local los que serán responsables de qué tan bien estos sean invertidos. Por un lado, los actores públicos locales estarán sentados en las instancias que se han dispuesto para aprobar los proyectos a ser financiados¹⁰. Por otro lado, los actores privados serán los que, en muchos casos, tendrán la responsabilidad de presentar dichos proyectos y ejecutarlos. Nunca antes las entidades territoriales habían tenido acceso a recursos tan importantes para sus agendas de desarrollo¹¹. De qué tan bien se instrumenten dependerá dónde se encuentren en 15 años estas entidades en materia de desarrollo. Por tanto, será clave que los actores locales garanticen que estos recursos se inviertan en proyectos que estén en línea con sus agendas de mediano y largo plazo en materia de competitividad.

En particular, hay tres fondos dentro del nuevo sistema de regalías cuyos recursos podrán ir a financiar proyectos que apuntalen las agendas de competitividad de los departamentos y municipios: los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; y de Compensación Regional. Es clave, por tanto, que los proyectos a ser presentados ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) estén en línea con las agendas de competitividad de los departamentos y, en particular, con las apuestas sectoriales de estos. Para garantizar este alineamiento, será crucial el rol que jueguen las CRC no sólo como postulantes de proyectos, sino como potenciales Comités Consulti-

vos que darán visto bueno a los proyectos presentados ante los OCAD¹².

En síntesis, si el país quiere lograr unos mayores niveles de competitividad y de crecimiento económico de largo plazo, deberá adentrarse en un proceso de cambio estructural. Un esfuerzo importante para facilitar este proceso es la nueva Agenda Nacional de Competitividad, y el Gobierno nacional tiene la gran responsabilidad de que esta se instrumente de la forma más expedita y efectiva posible. Ahora bien, para esto será necesario que el Gobierno haga un esfuerzo por articular y coordinar —en el marco de una política de Estado— las diferentes iniciativas en materia de política industrial. Adicionalmente, las regiones tendrán que asumir un mayor rol en su corresponsabilidad con la agenda de competitividad del país, si no se quiere que los esfuerzos del nivel nacional resulten inocuos.

EL SECTOR PRIVADO CON PARTE DE LA RESPONSABILIDAD DE LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Si bien el gobierno —tanto del nivel nacional como del local— tiene una gran responsabilidad en la competitividad del país, este proceso de cambio estructural no será posible si el sector privado no hace la parte que le corresponde en esta agenda. El país será más productivo y competitivo en la medida en que tenga firmas más productivas. Y para mejorar la productividad al interior de sus empresas, el sector privado no tiene —ni debe— esperar a que el sector público actúe para actuar.

La evidencia empírica muestra que existe amplio espacio para que el sector privado mejore su productividad. La pro-

ductividad de los diferentes sectores en el país sigue mostrando enormes rezagos frente a estándares internacionales. Por ejemplo, la productividad colombiana promedio sigue siendo una quinta parte de aquella de EE.UU. (ver capítulo Productividad Laboral). Adicionalmente, existe una gran heterogeneidad en los niveles de productividad al interior de los sectores. Esta heterogeneidad se refleja en una gran mayoría de empresas con bajos niveles de productividad y sólo un cúmulo de empresas con niveles de productividad aceptables, lo que redundará en bajos niveles de productividad promedio para el país.

Existen numerosas áreas en las cuales el sector privado colombiano podría mejorar su productividad y, de esa manera, la competitividad del país. Ámbitos como la innovación, la logística, el uso de TIC, la capacitación del capital humano, la gestión de operaciones y de negocio, el uso de instrumentos financieros, el trabajo de *clusters*, el trabajo con universidades, entre otros, son sólo algunos ejemplos de áreas en las cuales el sector privado colombiano podría instrumentar buenas prácticas y así mejorar su productividad y la del país.

Ahora bien, el rol de sector privado con la competitividad del país no se limita a mejorar la productividad al interior de sus empresas y de su ecosistema. También tiene un rol a jugar en las instancias de articulación público-privadas en materia de competitividad. De esa manera será clave, por ejemplo, la participación del sector privado en las CRC, con el fin de definir y garantizar que se trabaje en la consecución de las visiones de largo plazo de los departamentos. Hay que recordar que

los gobiernos —tanto nacionales como locales— cambian, mientras el sector privado siempre permanecerá.

Adicionalmente, el sector privado deberá jugar un rol clave en cuanto a cómo se gastan las regalías. En primer lugar, porque el sector privado tiene la posibilidad de presentar proyectos a ser financiados con estos recursos. En segundo lugar, porque en muchos casos será el sector privado el ejecutor de los proyectos presentados. En tercer lugar, porque el sector privado podrá participar en la viabilización de los proyectos cuando las CRC desempeñen el rol de Comités Consultivos de los OCAD.

¿QUÉ ESPERAR EN ESTE INFORME?

El INC 2012-2013 incluye en esta ocasión 15 capítulos. Por un lado, hay 12 capítulos que repiten de años anteriores: Educación; Salud; Pensiones; Productividad Laboral; Ciencia, Tecnología e Innovación; Infraestructura, Transporte y Logística; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Sistema Financiero; Sistema Tributario; Promoción y Protección de la Competencia; Justicia; y Corrupción. Por otro, hay tres nuevos capítulos que se incluyen en esta ocasión: Energía, Política Comercial y Política de Cambio Estructural.

Como todos los años, el INC 2012-2013 hace un diagnóstico sobre cómo está el país en diferentes dimensiones que impactan su competitividad. En el diagnóstico se incluyen los avances que viene haciendo el Gobierno en cada una de estas dimensiones. Adicionalmente, en varios capítulos, además de abordar-



se los elementos de la agenda a nivel nacional, se abordan las responsabilidades de actores públicos y privados del nivel local en cada tema en particular. Por último, en cada capítulo se incluyen recomendaciones que deberían poder complementar la nueva Agenda Nacional de Competitividad.

En esta ocasión el capítulo de Educación no sólo aborda los problemas de cobertura, calidad y pertinencia desde la óptica de las responsabilidades del nivel nacional, sino que se adentra a analizar estos asuntos desde las responsabilidades de los gobiernos de las Entidades Territoriales. Por ejemplo, las Secretarías de Educación tienen una enorme responsabilidad en cuanto a la gestión de la calidad de la educación básica y media y, por tanto, cualquier esfuerzo por mejorar la calidad de la educación en el país deberá tenerlas en cuenta. De la misma manera, el cerrar las brechas de capital humano –de forma que este sea más pertinente para las necesidades del sector productivo– deberá ser parte de las agendas de trabajo sobre las apuestas productivas departamentales.

En el capítulo de Salud se examinan los escollos que el país sigue teniendo en su sistema de salud. A pesar de los avances en cobertura de las últimas décadas, el sistema de salud colombiano muestra niveles de calidad inaceptables y una sostenibilidad financiera en entredicho, en particular debido a su financiación parcial vía la nómina formal. Mejorar en estos aspectos implicará reformas importantes que generen incentivos para mayor promoción de la salud y prevención de enfermedades, además de instrumentar una agenda de competitividad para abor-

dar los cuellos de botella en materia de productividad del sector.

En el capítulo de Pensiones se analiza el sistema pensional Colombiano desde la óptica de los tres problemas estructurales que lo aquejan: insostenibilidad financiera en el largo plazo; baja cobertura pensional para las personas en edad de pensionarse; e inequidad entre quienes reciben una pensión. A partir de este análisis, se hacen recomendaciones –entre ellas, cambios paramétricos al sistema– de manera que se puedan corregir estos problemas estructurales y se tenga un sistema pensional en línea con la visión de competitividad del país.

En el capítulo de Productividad Laboral se analizan los factores que explican la gran heterogeneidad de la productividad laboral, tanto a nivel intersectorial como intrasectorial. Varios de estos factores son de competencia del nivel nacional, como lo son las regulaciones que se traducen en inflexibilidades del mercado laboral o las políticas que mantienen artificialmente vivas a mipymes improductivas. Sin embargo, hay otros factores en los cuales las regiones tienen un rol importante a jugar, como por ejemplo, el trabajo para reducir la informalidad a nivel de sector-región o la agenda con el sector privado local para acercar al sector privado a la frontera eficiente de producción.

En el capítulo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) se hace un balance de cómo va el país en cuanto a la instrumentación de la Estrategia Nacional de Innovación, que implica la articulación de una serie de entidades como Colciencias, Bancoldex (Innpulsa) y el SENA, entre otras. Adicionalmente, dado que los recursos de regalías para CTel son de

los departamentos, se aborda también la responsabilidad que tienen las regiones para que estos recursos se gasten en proyectos que estén en línea con las agendas de competitividad nacional y de los departamentos, en particular, con las apuestas sectoriales departamentales.

En el capítulo de Infraestructura, Transporte y Logística (IT&L) se argumenta que los cuellos de botella del país en esta materia van más allá de los atrasos en infraestructura y pasan por una agenda en materia de transporte y logística que debe ser instrumentada de forma paralela a la agenda en infraestructura. Adicionalmente, se plantea la necesidad de una agenda en IT&L del nivel local. En particular, se hace énfasis en la importancia de identificar y subsanar las necesidades específicas en materia de IT&L de las apuestas productivas de los departamentos, a través de un trabajo público-privado en el marco de las CRC.

En el capítulo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se reconocen los avances que ha hecho el país en cuanto a cobertura de banda ancha y acceso a telefonía móvil, pero queda como gran reto la apropiabilidad de estas TIC por parte de los diferentes agentes, entre ellos las mipymes. Además, se hace referencia a cómo las TIC pueden apoyar la instrumentación de la agenda de competitividad del país en temas como educación, justicia y salud. Por otro lado, se insiste en la necesidad de que los desarrollos en TIC a nivel local deban estar alineados con las necesidades específicas en materia de TIC de las apuestas sectoriales de los departamentos.

El capítulo Sistema Financiero aborda los cuellos de botella que limitan un ma-

yor desarrollo de este sector en el país. Por un lado, se concentra en analizar los obstáculos que –a pesar de los avances importantes de los últimos años– sigue teniendo el acceso de la población a servicios financieros. Por otro lado, el capítulo analiza las talanqueras que sigue teniendo este sector para ofrecer diferentes alternativas de financiamiento a las empresas del país a lo largo de sus distintas etapas de maduración.

En el capítulo sobre el Sistema Tributario –al igual que ha ocurrido en Informes anteriores– se vuelven a plantear los pilares que deben servir de soporte para una reforma tributaria que esté en línea con una mayor competitividad del país. Ahora bien, en esta ocasión, más allá del tema tributario del nivel nacional, el capítulo aborda la tributación del nivel local, identificando los enormes espacios de mejora en el diseño y la gestión de la tributación de los Entes Territoriales.

El capítulo de Promoción y Protección de la Competencia, por su lado, revisa los avances que ha tenido la política de competencia colombiana en el último año, enfocándose principalmente en el análisis de las normas nacionales de competencia frente a las excepciones a las leyes de competencia. Para ello, examina la naturaleza de las normas jurídicas que otorgan herramientas a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para evitar la expedición de normas anticompetitivas por parte de agencias estatales, así como también la conveniencia y la oportunidad de las excepciones que el régimen de competencia establece frente a ciertos sectores o conductas.

En el capítulo de Justicia se presentan algunos de los avances que ha tenido el país en el último año en materia de justicia y resolución de conflictos y se mencionan ciertos cuellos de botella que aún persisten en el sistema judicial colombiano y que afectan directamente la competitividad y la productividad de las empresas. El capítulo presenta algunas reflexiones sobre las políticas públicas judiciales que directa o indirectamente afectan las decisiones de inversión, la productividad y el desarrollo económico del país.

El capítulo de Corrupción analiza los avances más importantes que ha tenido el país en el último año en materia de política anticorrupción, presenta algunas recomendaciones para impulsar dichos avances y se enfoca en la importancia de desarrollar medidas de autorregulación que promuevan la transparencia desde el sector privado.

El capítulo de Energía sostiene que en Colombia existen regulaciones particulares que imponen sobrecostos innecesarios a la estructura tarifaria, tanto de energía eléctrica como del gas natural, y que es adecuado modificarlas para promover la competitividad del país. Las recomendaciones del capítulo constituyen una primera identificación de las regulaciones que podrían estar generando sobrecostos en el precio de los insumos energéticos, y que podrían ser modificadas por el Gobierno en el corto plazo.

Se incluye en esta ocasión un capítulo sobre la Política Comercial colombiana, en el cual se analiza la alineación de esta con la visión de competitividad del país. En particular, el capítulo muestra cómo la política comercial co-

lombiana ha sido inconsistente con los objetivos de lograr una mayor inserción de la economía colombiana en la economía mundial y de tener mayor diversificación y sofisticación de la canasta exportadora del país.

Por último, se incluye en esta ocasión un capítulo sobre Política de Cambio Estructural (PCE). Con este capítulo, el Consejo Privado de Competitividad ha querido abrir un debate técnico sobre la mejor forma de instrumentar una PCE en el país. En particular, porque se considera que lo que hay hoy no responde a una política integral de Estado que articule a todos los actores relevantes y que busque sinergias entre los diferentes instrumentos de política. Una agenda vertical sólida y coherente es un gran complemento a los esfuerzos transversales en materia de competitividad. Está bien que se tengan prevenciones dados los errores del pasado. Por esto, se deben tomar todas las medidas necesarias para no volver a cometerlos. Sin embargo, el país no puede darse el lujo de no tener una PCE e instrumentarla correctamente.

Como todos los años, se espera que este INC no sólo se convierta en el termómetro sobre cómo va el país en diferentes dimensiones que impactan su competitividad, sino que adicionalmente se convierta en fuente de propuestas novedosas que terminen nutriendo la agenda de competitividad del país. En esta ocasión estas propuestas no tienen al Gobierno Nacional como único destinatario. En la medida en que los gobiernos locales tienen una responsabilidad ineludible en la competitividad del país, varias de las recomendaciones incluidas en este Informe van dirigidas hacia ellos.



Por último, ningún esfuerzo de los gobiernos nacional y locales serán fructíferos si el sector privado no hace lo que le corresponde. Existen innumerables formas en las que las empresas del país pueden mejorar sus niveles de productividad, incluso sin necesidad de esperar a que los gobiernos hagan su parte. Por tanto, el sector privado no tiene excusas para postergar la profundización de sus esfuerzos por mejorar su productividad y, de esa manera, la competitividad del país.

NOTAS

-
- 1** Ver Decreto 1500 de 2012, “por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación”.
 - 2** La visión, establecida en el Conpes 3439 de 2006, define que: *“En 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona, equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza”*.
 - 3** Ver por ejemplo Lin, J. (2012); McMillan, M. y Rodrik, D. (2011); Hausmann, R., Hidalgo et al. (2011).
 - 4** La elaboración de la nueva Agenda Nacional de Competitividad contó con la activa participación del Consejo Privado de Competitividad y tuvo al Informe Nacional de Competitividad 2011-2012 como uno de sus principales insumos.
 - 5** El nombre “política industrial moderna” suele generar confusión y conlleva a creer que se trata de una política exclusivamente para el sector industrial, lo cual es totalmente erróneo. El concepto “política industrial moderna” es el utilizado por la reciente literatura de desarrollo para describir los esfuerzos público-privados para abordar distorsiones que limitan el proceso de cambio estructural de los países hacia actividades de mayor productividad y sofisticación. Dada esta definición, una política industrial podría abordar cualquier sector de la economía, incluyendo el sector agropecuario y el de servicios.
 - 6** En particular, hay dos tipos de distorsiones de mercado que se han convertido en los principales argumentos de la literatura para justificar el que el Estado las aborde, vía una política de cambio estructural o política industrial moderna: las fallas de coordinación y las fallas de apropiabilidad. Para más detalle ver capítulo Política de Cambio Estructural; Lin, J. y Monga, C. (2010); Sabel, C. (2010); y Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003).
 - 7** El PTP es un programa a través del cual el país le está apostando a 16 sectores para convertirlos en sectores de talla mundial. Los sectores dentro del Programa de Transformación Productiva se pueden agrupar en tres macro-sectores: (1) el macro-sector de servicios, que incluye Software; BPO&O (Servicios Tercerizados y a Distancia); Turismo de Salud; y Turismo de Naturaleza; (2) el macro-sector de manufacturas, que incluye Autopartes; Industria Gráfica; Energía Eléctrica y Bienes y Servicios Conexos; Textil, Confecciones y Moda; Cosméticos y Artículos de Aseo; y Metalmecánica y Siderurgia; y (3) el macro-sector agroindustrial, que incluye Camaronicultura; Cacao, Chocolatería y Confitería; Palma y Aceites y Grasas; Carne Bovina; Lácteos; y Hortofrutícola.
 - 8** Existe una cantidad de elementos que se podrían cobijar bajo la sombrilla de la política industrial del país, pero que hoy en día son cabos sueltos sin mayor articulación. Por mencionar algunos: el Programa de Transformación Productiva del MCIT, la Estrategia Nacional de Innovación, el Conpes 3674 de 2010 de Gestión de Capital Humano, las iniciativas de *cluster* bajo Innpulsa de Bancóldex, las iniciativas de *cluster* de otras ciudades (ie. Medellín y Barranquilla), el programa de desarrollo de *clusters* de KOICA y MCIT, las apuestas productivas de los departamentos a través de las CRC, las áreas estratégicas en Ciencia, Tecnología e Innovación de Colciencias, entre otros.
 - 9** Cuellos de botella que en muchos casos son particulares al contexto geográfico donde el sector privado se ubica.
 - 10** Instancias conocidas como Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).
 - 11** De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el país estará recibiendo entre 2012 y 2020 por concepto de regalías una suma que asciende aproximadamente a los \$98 billones.
 - 12** Este rol como potenciales Comités Consultivos se lo otorga a las CRC la Ley Reglamentaria del SGR (Ley 1530 de 2012).

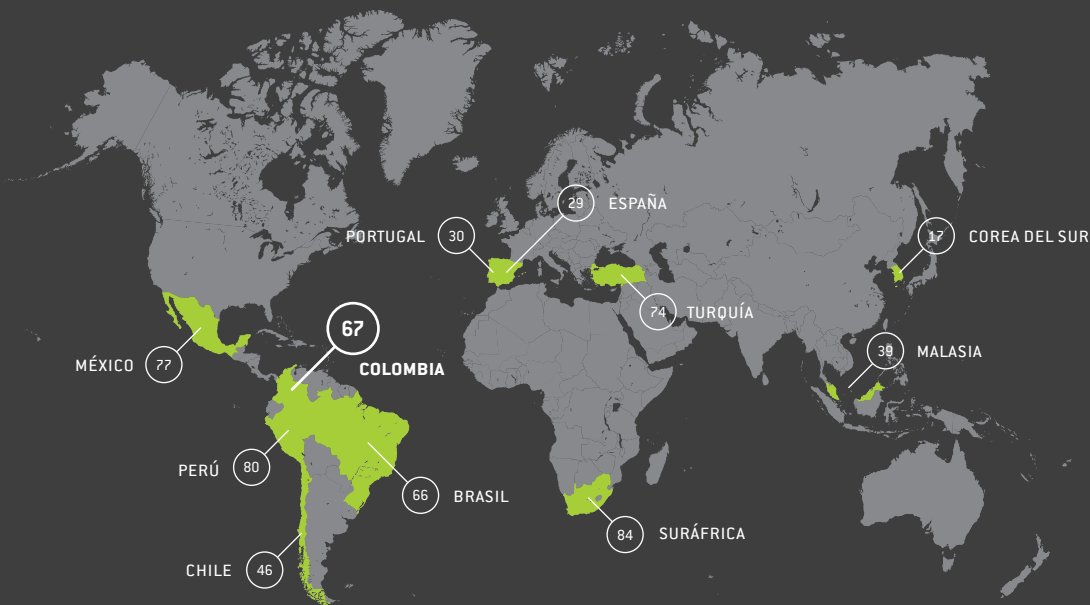
REFERENCIAS

- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik, 2006. *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*, Cambridge: Center for International Development at Harvard University.
- Hausmann, Ricardo, Cesar Hidalgo, Sebastián Bustos, Michele Coscia, Sarah Chung, Juan Jimenez, Alexander Simoes y Muhammed Yildirim, 2011. *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge: Puritan Press. Cambridge MA.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang y Dani Rodrik, 2007. What You Export Matters. *Journal of Economic Growth*, 12{1}.
- Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger, 2007. The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage. *Center for International Development at Harvard University*, Número Working Paper No. 146.
- _____, 2008. Achieving Export-Led Growth in Colombia. *Center for International Development at Harvard University*, Número Working Paper No. 182.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik, 2003. Economic Development As Self-Discovery. *Journal of Development Economics*, Volumen 72, pp. 603-633.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Charles Sabel, 2008. Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa. *Center for International Development at Harvard University*, Número Working Paper No. 168.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco, 2005. *Growth Diagnostics*, Cambridge: Harvard University.
- Hidalgo, Carlos y Ricardo Hausmann, 2009. The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceedings of the National Academy of Science*, 106{26}.
- Lin, Justin, 2012. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington ed. s.l.:The World Bank.
- Lin, Justin y Celestin Monga, 2010. Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change. *Policy Research Working Paper*, Número WPS5313.
- Llinás, Marco, 2008. *What Goods Should Colombia Produce and Do We Have the Adequate Institutions to Produce Them*, Cambridge: Universidad de Harvard.
- McMillan, Margaret y Dani Rodrik, 2011. Globalization, Structural Change, and Productivity Growth. *NBER Working Paper*, Número 17143.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2011) Política de Desarrollo Empresarial.
- Pagés, Carmen, 2010. *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Porter, Michael, 1998. *On Competition*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Rodrik, Dani, 2007a. *Fifty Years of Growth*, Princeton: One Economics Many Recipes, Princeton University Press.
- _____, 2007b. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Princeton: One Economics Many Recipes, Princeton University Press.
- _____, 2008. Normalizing Industrial Policy. *The World Bank, Commission on Growth and Development*, Número Working Paper No. 3.
- Rodrik, Dani, Gene Grossman y Victor Norman, 1995. Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Economic Policy*, 10{20}.
- Sabel, Charles, 2010. *Self-Discovery as a Coordination Problem, Forthcoming in Self-Discovery as a Coordination Problem: Lessons from a Study of New Exports in Latin America*. Washington: Banco Interamericano de desarrollo.



— CAPÍTULO UNO —

EDUCACIÓN



Educación superior y formación para el trabajo. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mayor calidad en su sistema de educación superior).

Fuente: WEF (2012).

Una economía competitiva debe contar con capital humano altamente calificado. El sistema educativo, conjuntamente con el sector productivo, debe velar porque así sea. El actual gobierno se ha propuesto convertir la calidad y la pertinencia de la educación en Colombia en un propósito nacional y posicionar al país como uno de los tres mejor educados de Latinoamérica. Este no es un reto menor si se considera que, según los resultados del Índice de Competitividad Global 2012-2013 del *World Economic Forum* (WEF), Colombia ocupa el puesto 85 en el pilar de Educación Primaria y Salud y el puesto 67 en el de Educación Superior y Formación para el Trabajo, entre 144 países (WEF, 2012)¹. Estos resultados demuestran la falta de correspondencia del sistema educativo con la agenda de competitividad del país².

En el marco de la Agenda Nacional de Competitividad,³ el Gobierno se comprometió a implementar una serie de acciones de corto, mediano y largo plazo que apuntan a mejorar la situación de la educación en el país. Incluye 23 acciones –en materia de calidad, cobertura y pertinencia– que están previstas a ser finalizadas a más tardar en 2016.

Si bien el gobierno nacional es el que formula y regula la política educativa, la responsabilidad del servicio no recae

exclusivamente ‘sobre sus hombros’. En el marco de la Ley 715 de 2001, el nivel central trasladó competencias específicas en materia de educación a los gobiernos locales e, incluso, directamente a las instituciones educativas. Así, las entidades territoriales, tanto certificadas como no certificadas⁴, tienen la obligación de administrar el servicio educativo y garantizar condiciones de cobertura, calidad y eficiencia. Los departamentos, además, están obligados a prestar asis-

tencia técnica, financiera y administrativa a sus municipios en estas materias.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en este capítulo se presenta un diagnóstico y se hacen recomendaciones con relación a la actual situación del país en materia de atención a la primera infancia, cobertura y calidad del sistema de educación, y pertinencia de la oferta educativa. Se abordan las responsabilidades que tiene el nivel nacional y las que tienen las entidades territoriales.



PRIMERA INFANCIA

La Atención Integral a la Primera Infancia (Aipi) comprende las acciones orientadas a favorecer a la población en el periodo de vida comprendido entre la gestación y los cinco años de edad. En Colombia existen 5,1 millones de niños en este rango de edad⁵, de los cuales 56% enfrentan condiciones de vulnerabilidad y pobreza⁶.

La evidencia científica y económica muestra que, debido a los procesos neuronales de desarrollo de las funciones cognitivas –visión, audición y lenguaje– que tienen lugar durante los primeros años, las inversiones en esta etapa de la vida tienen la mayor tasa de retorno social, pues se fortalecen las capacidades base⁷ de los niños y con ellas se forman mejores ciudadanos y una fuerza laboral más productiva⁸.

Si bien la situación de la primera infancia en el país ha experimentado mejoras en los últimos años y se observa voluntad política en materia de garantía de derechos de los niños⁹, el actual panorama sugiere la necesidad de redoblar esfuerzos (Gráfico 1).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 tiene como meta atender *integralmente* un mínimo de 1'200.000 niños, priorizando su selección por condición de vulnerabilidad y pobreza, y apuntando a la universalización en el servicio. En este sentido, desde 2011 el Gobierno ha venido implementando la estrategia 'De Cero a Siempre', cuyo objetivo es el de garantizar, a través de un trabajo intersectorial articulado, la atención integral para cada niño. Para ello se creó la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (Cipi)¹⁰ como la instan-

A PESAR DE LOS ESFUERZOS, LA SITUACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA SIGUE MOSTRANDO GRANDES FALENCIAS.

Gráfico 1. Panorama en cifras de la situación de la Primera Infancia.



Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 y Encuesta Nacional de Salud Nutricional 2010.

Recuadro 1

ALCALDÍA DE MEDELLÍN, UN CASO EXITOSO DE AIFI

Medellín se adelantó al resto del país desde hace varios años en Aipi. Si bien el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 estableció garantizar la oferta de atención integral para la primera infancia, Medellín ya lo venía haciendo desde 2004, con su programa Buen Comienzo.

Bajo el lema 'porque todo buen comienzo tiene un buen futuro', Buen Comienzo es una iniciativa público-privada que trabaja para mejorar las condiciones de vida de niños en situación de vulnerabilidad a través de cuatro componentes básicos para su desarrollo integral y crecimiento: salud, educación, nutrición y recreación. Los niños beneficiados acceden a pedagogos, psicólogos, nutricionistas y médicos, entre otras, al igual que a servicios alimentarios, deportivos y recreativos que la Alcaldía de Medellín articula con las Secretarías de Bienestar Social, Educación, Salud y el Instituto de Recreación y Deporte.

A 2011 se habían atendido 82.515 niños de los niveles 1 y 2 del Sisbén. La sostenibilidad del programa está garantizada en la medida en que ha sido establecido como 'proyecto de ciudad' por el Consejo de Medellín, lo que indica que será una estrategia perdurable.

cia para la concertación de las políticas, planes, programas y acciones de los sectores involucrados en la Aipi.

Ahora bien, son las entidades territoriales las que en última instancia tienen la responsabilidad de atender a los niños y garantizar el cumplimiento de las metas del PND. A pesar de esto, el común denominador en la mayoría de municipios es la ausencia de instrumentos que les permitan poner en práctica los compromisos adquiridos en sus planes: diagnósticos de la situación para identificar tareas prioritarias, equipos interinstitucionales que repliquen la figura de la Cipi en el nivel local,

sistemas de información de los niños, las atenciones que estos reciben y necesitan, personal dedicado exclusivamente a Aipi, entre otros. No obstante, vale la pena destacar el caso de Medellín, que ha mostrado gran compromiso y capacidad en la provisión de servicios en materia de Aipi (Recuadro 1).

Durante el primer semestre de 2012, la Cipi adelantó un trabajo de movilización en el territorio nacional para garantizar que Alcaldes y Gobernadores asumieran compromisos explícitos de Aipi en sus planes de gobierno, como lo indica la Ley¹¹.

Dadas las debilidades institucionales a nivel local, adicional al acompa-

ñamiento técnico que tiene previsto la Cipi en las regiones, se sugiere que esta última realice una división del país por regiones y conforme un equipo de asesores territoriales encargado de acompañarlas al menos durante dos años. Estos asesores deberán asegurar que a nivel local se replique la figura de la Comisión (con participación de los sectores público y privado), monitorear que la atención brindada cumpla con los estándares definidos y velar para que se implemente un sistema de seguimiento niño a niño. Inicialmente podría trabajarse con las regiones más rezagadas.



Además, es urgente que la Cipi, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional (MEN), defina y divulgue entre las instituciones formadoras el perfil del recurso humano requerido para atender a los niños en las distintas modalidades que contempla la propuesta técnica 'De Cero a Siempre'. Lo anterior, a fin de que las instituciones de educación Superior (IES) y el Sena diseñen programas de formación acorde a estos lineamientos.

COBERTURA DE LA OFERTA EDUCATIVA

El país presenta grandes logros en incrementos de la cobertura educativa (Gráfico 2). De hecho, Colombia registra niveles de cobertura bruta¹² en educación Básica (Primaria y Secundaria) superiores a 100%, lo cual es importante si se considera que esta tasa da cuenta de la capacidad del sistema educativo para matricular a su población. Sin embargo, subsisten grandes retos, principalmente en dos aspectos: incrementar la cobertura en aquellos niveles que están más rezagados, preescolar (transición), media (grados 10^o y 11^o) y superior; y reducir las inequidades que persisten entre las zonas urbana y rural, causadas principalmente por la escasez de instituciones educativas en esta última.

El análisis por niveles de educación muestra que existen importantes rezagos en cobertura bruta a nivel preescolar, con una tasa de 88% para 2011, razón por la cual el Gobierno ha fijado como meta la cobertura bruta de 100% a 2014. En educación media la cobertura bruta en 2011 fue de 80%, y la meta a 2014 es elevarla a 91%.

En cuanto a cobertura neta (capacidad del sistema para atender a la población en edad escolar)¹³, las brechas por zona son preocupantes: en 2011 la cobertura neta en educación media, por ejemplo, fue de 24,3% en zonas rurales, mientras en las zonas urbanas alcanzó 50,2%. Esto quiere decir que tres de cada cuatro jóvenes que habitaban en la zona rural del país y que estaban en edad de atender los grados 10^o y 11^o no lo hicieron. En materia de cobertura neta total (es decir, preescolar, básica y media), la diferencia en la cobertura urbana-rural era de 16 puntos porcentuales en 2010, y se espera que en 2014 baje a 12.

Es competencia de los departamentos y de los municipios certificados velar por la cobertura en su región, administrando los recursos que reciben del Sistema General de Participaciones (SGP)¹⁴. Si bien el sector Educación es el que recibe el mayor porcentaje de recursos del SGP, en la práctica se observa una gran heterogeneidad en la eficiencia con que se utilizan estos recursos, explicada en su mayoría por las diferencias en la capacidad de gestión de las entidades territoriales (DNP, 2012). Esta heterogeneidad se da incluso en las entidades territoriales que reciben mayores recursos¹⁵, por lo que la cuestión no se circunscribe a un tema de recursos, sino principalmente a la eficiencia en su gasto. A 2009, de las 32 ciudades capitales, solo 18 tenían cobertura bruta en básica superior al promedio, y solo cinco igual o superior a 100% (Maldonado, 2010).

Con el fin de complementar las acciones de los departamentos en materia de cobertura, se propone al Gobierno continuar con la figura de los colegios en con-

cesión¹⁶ y ampliar no solo el número de estos sino las regiones donde operan¹⁷. Adicionalmente, se debe aprovechar la reciente Ley de Asociaciones Público-Privadas¹⁸, que permitirá al Gobierno y a privados estructurar proyectos para la construcción de infraestructura y provisión del servicio de educación por parte de operadores privados que funcionen de forma similar al esquema de la concesión y con el esquema de pagos diferidos que contempla dicha Ley.

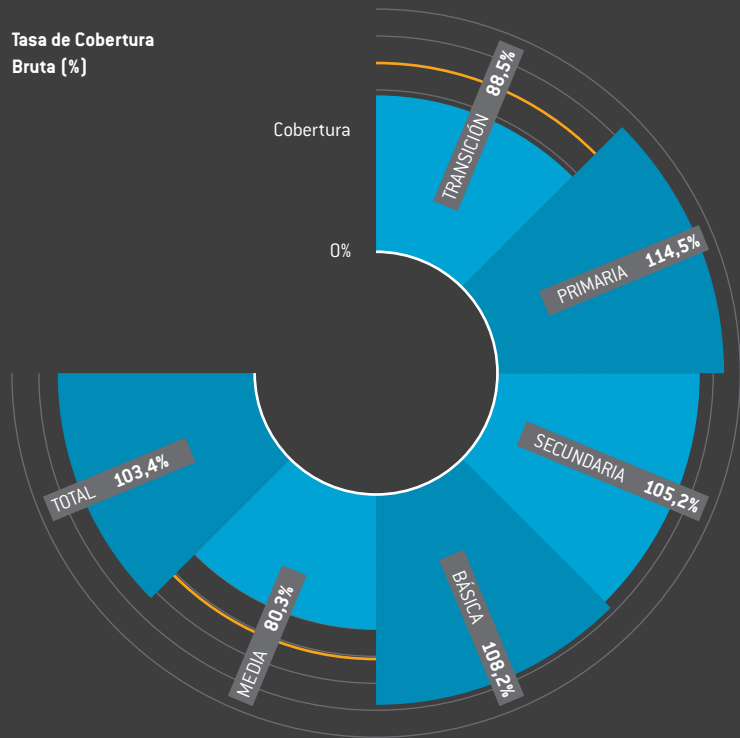
En materia de educación superior, uno de los retos continúa siendo incrementar la cobertura bruta, que a 2011 era de tan solo 40,3%. En 2009, Colombia ocupaba uno de los niveles más bajos de cobertura en este nivel educativo en el contexto latinoamericano (Gráfico 3). La meta fijada por el actual gobierno es incrementar esta cobertura a 50% para 2014, cifra que continúa siendo baja si se compara con la de los demás países de referencia en 2009.

Esto es particularmente inquietante en la medida en que el acceso a la educación superior constituye una vía eficaz hacia la formalización laboral (Gráfico 4): a mayor nivel educativo, mayor la tasa de vinculación al sector formal (93,7% para el caso de los doctorados) y menor la tasa de informalidad (23,4% para las personas con educación superior frente a 78% para las personas con solo primaria).

Lograr este incremento en cobertura se ve complicado con la caída del proyecto de reforma a la Ley de Educación Superior (Ley 30 de 1992) que contemplaba, entre otros, aunque modesto, un incremento en los recursos otorgados a las universidades públicas. Por tanto, se plantean serios interrogantes sobre la

COLOMBIA HA HECHO AVANCES IMPORTANTES EN COBERTURA. SIN EMBARGO, PERSISTEN REZAGOS EN ALGUNOS NIVELES, EN PARTICULAR A NIVEL RURAL

Gráfico 2. Tasas de Cobertura Bruta y Neta (%) para Educación Preescolar, Básica y Media, 2011 y metas a 2014.

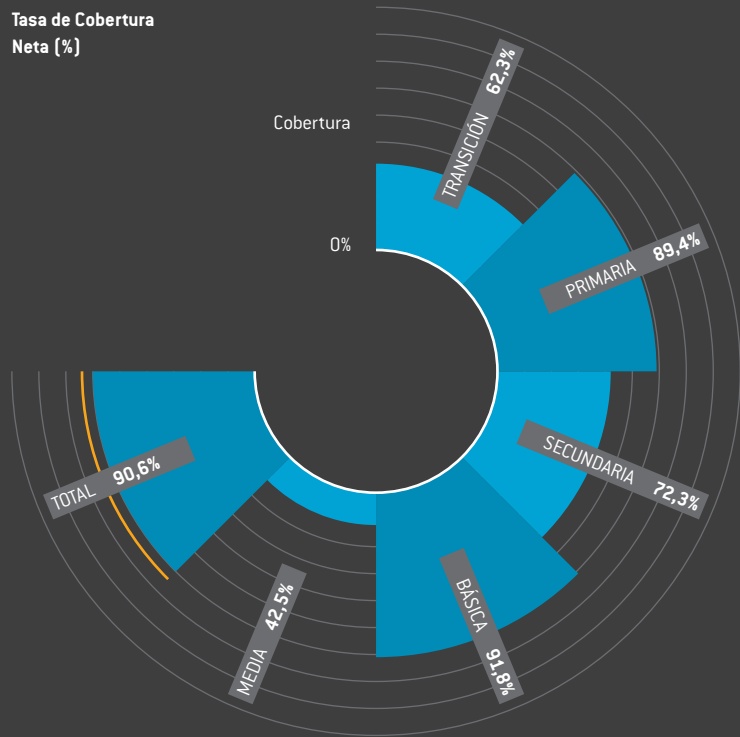


Meta a 2014 para cobertura bruta en transición

100%

Meta a 2014 para cobertura bruta en educación media

91%



Meta a 2014 para el total en cobertura neta

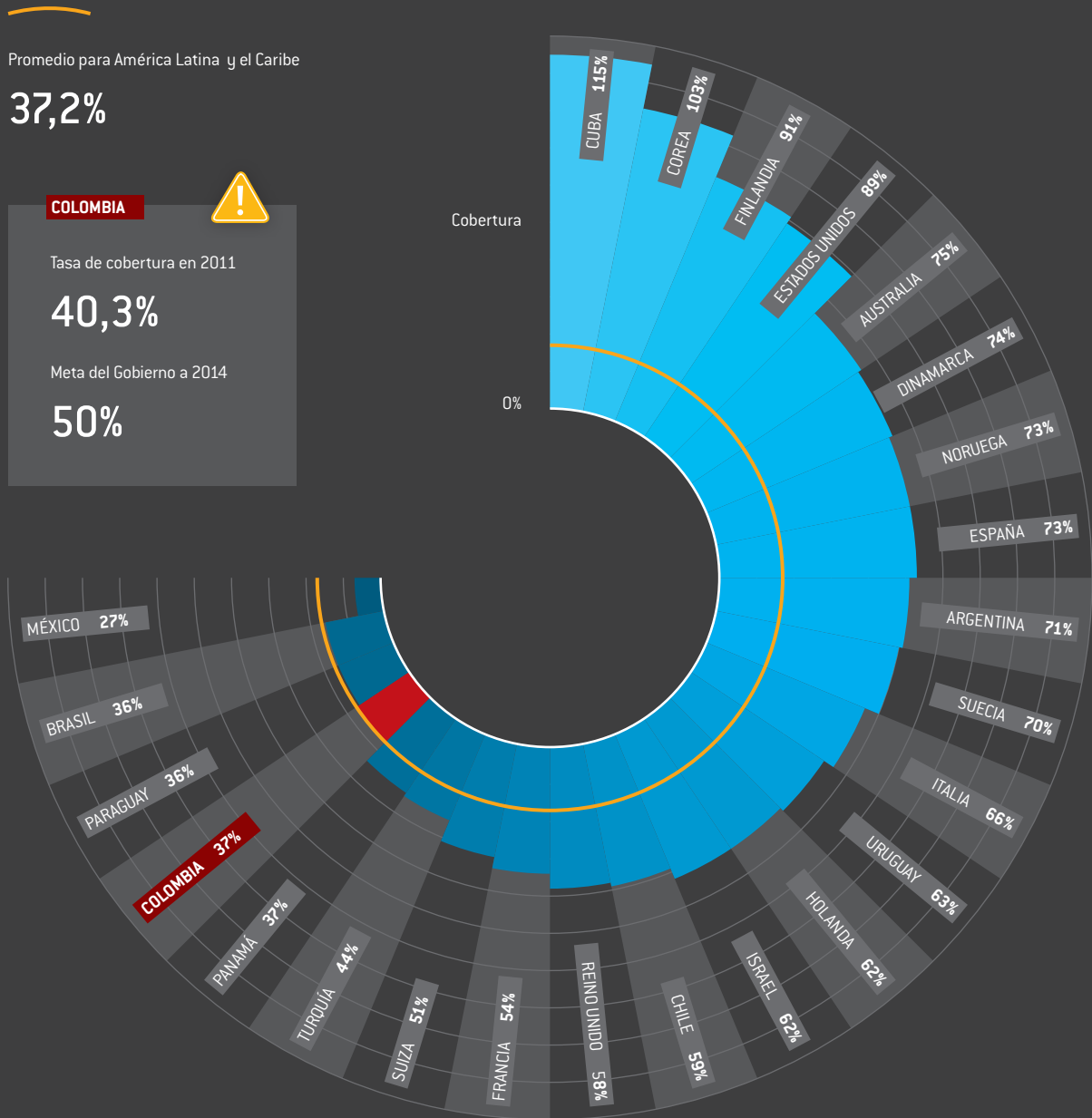
94%

Nota 1: El nivel Preescolar comprende como mínimo un grado obligatorio de Transición; Básica comprende cinco grados de Primaria y cuatro de Secundaria; Media comprende los grados 10º y 11º. **Nota 2:** Tasas cercanas o superiores a 100% indican que, en teoría, un país tiene la capacidad de atender a toda su población escolar en el nivel correspondiente. La tasa bruta puede superar 100% debido a la presencia de alumnos que han ingresado prematura o tardíamente al sistema educativo, o alumnos que repiten el año escolar (UNESCO). **Fuente:** Ministerio de Educación Nacional, Oficina de Planeación, junio de 2012 (cifras preliminares).



COLOMBIA ESTÁ REZAGADA A NIVEL LATINOAMERICANO EN COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Gráfico 3. Comparativo internacional de Cobertura en Educación Superior (Nivel Pregrado), 2009.



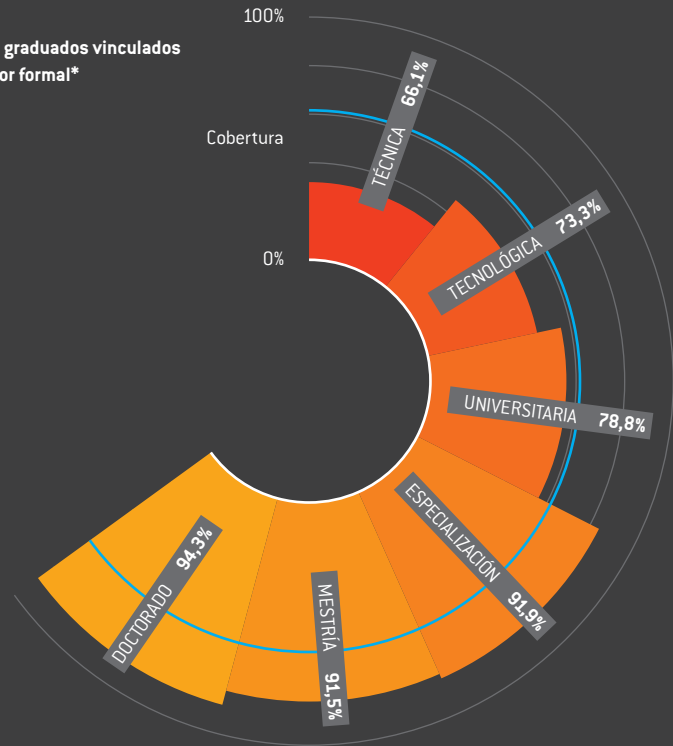
Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas; Ministerio de Educación Nacional; y Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR ES UNA FORMA EFICAZ DE COMBATIR LA INFORMALIDAD EN EL PAÍS

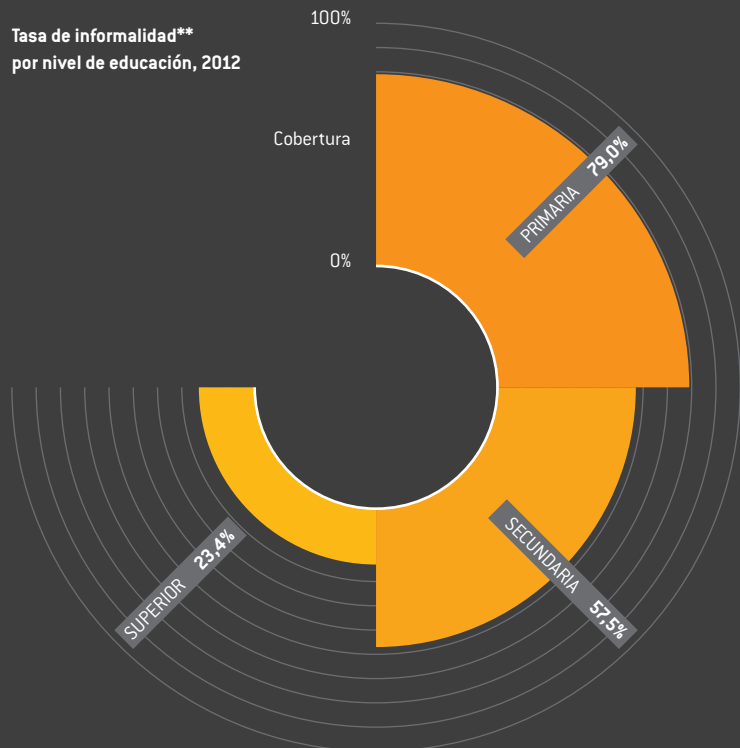
Gráfico 4. Porcentaje de recién graduados 2001-2011 que se encuentran vinculados al sector formal de la economía y Tasa de Informalidad por nivel educativo.

Total
81,5%

Recién graduados vinculados al sector formal*



Tasa de informalidad** por nivel de educación, 2012



Nota: * Trimestre móvil marzo-mayo 2012. **Nota:** corresponde al porcentaje de recién graduados que cotizan al sistema de seguridad social. No incluye a independientes que trabajan y no cotizan, a quienes estudian, se encuentran fuera del país o buscan empleo. **Fuente:** * Observatorio Laboral Para la Educación, MEN. ** Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares, trimestre móvil marzo-mayo 2012.



forma como se espera financiar la creación de los 95.000 nuevos cupos en las 32 universidades estatales proyectados para 2014. En particular, ante un déficit acumulado desde 1992 de \$700.000 millones en estas universidades.

No obstante, cabe resaltar que durante el periodo 2002-2012, los aportes a las universidades públicas han tenido un crecimiento en términos reales de 26%, pasando de \$1,93 billones (a precios de 2012) en 2002, a \$2.4 billones en 2012. Se destaca también el esfuerzo que desde 2010 realiza el Gobierno destinando recursos adicionales para el fortalecimiento de estas instituciones¹⁹.

Para lograr incrementar la cobertura en superior se requiere adicionalmente incrementar la cobertura de la formación técnica y tecnológica (T&T). Hoy esta está siendo jalonada principalmente por el Sena (Gráfico 9), entidad que por sí sola no podrá suplir los requerimientos de cobertura en este tipo de formación. Una forma de involucrar a otras instituciones sería diversificando el destino de los aportes parafiscales que en la actualidad se dirigen exclusivamente al Sena. Un porcentaje de estos podría destinarse a instituciones públicas o privadas del nivel regional certificadas, para que estas también diseñen programas de T&T y de formación para el trabajo que el sector productivo demanda. En este sentido, las empresas podrían iniciar procesos de formación con una institución certificada de su región o con el Sena y, en consonancia, dirigir parte del porcentaje de cargas parafiscales a una u otro.

Adicionalmente, habrá que fortalecer los mecanismos de regionalización de este tipo de educación para que una

buena fracción de los nuevos cupos llegue a territorios diferentes a las ciudades capitales, donde se concentra la oferta. Se destacan los avances conseguidos con los 180 Centros Regionales de Educación Superior (Ceres), que entre 2003 y 2011 han ofrecido 1.078 programas académicos en 31 departamentos y 589 municipios, siendo Santander el departamento líder en establecimiento de estos centros (Recuadro 2).

Se recomienda al Gobierno continuar con las bolsas concursables para la creación de nuevos Ceres en aquellos municipios que aún no se benefician de estos centros. De igual forma, se recomienda generar procesos de fortalecimiento para dichos Ceres, a través de evaluaciones de desempeño permanentes y financiación de planes de mejoramiento que les permitan contar con las condiciones de calidad para el desarrollo óptimo de su oferta académica. El mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica y la prestación de un servicio efectivo de conectividad, siguen siendo los retos más importantes en términos de calidad.

La mayor cobertura, sin embargo, no es garantía de culminación de estudios. En Colombia, la tasa de deserción por cohorte en educación superior llega a 45,3%. Esto quiere decir que casi uno de cada dos estudiantes que ingresa a un programa académico no concluye sus estudios. Con la creación del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (Spadies) el Gobierno dio un paso importante en la caracterización del fenómeno de la deserción, monitoreo de su evolución y estimación del riesgo de deserción de los estudiantes. El Gobierno podría empezar a fomentar el uso de esta información en las

IES, las cuales podrían tomar acciones de prevención, como el diseño de mecanismos de acompañamiento a los estudiantes en riesgo, incluyendo refuerzos académicos, ayuda en la búsqueda de fuentes de financiamiento y consejería psicológica, entre otras, dependiendo del motivo de la potencial deserción. Un paso importante en esa dirección se dio con la firma del Acuerdo Nacional para Reducir la Deserción, en 2010, con el que se busca articular esfuerzos públicos y privados en torno a su tratamiento y prevención, convocando la participación de las IES, el sector productivo, las familias y los gobiernos locales.

Si bien las razones financieras no son el único factor detrás de este fenómeno²⁰, es importante resaltar los avances logrados con la Ley 1547 de 2012, que concede a los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, beneficiarios de crédito educativo con el Icetex, un subsidio equivalente a 100% de los intereses, de forma que solo paguen el capital.

CALIDAD

Los esfuerzos por incrementar la cobertura deben ir de la mano de esfuerzos por mejorar la calidad. Aunque la cobertura en educación en Colombia todavía no es la ideal, los niveles alcanzados al día de hoy obligan a mejorar la calidad que no solo es baja, sino mal distribuida (Barrera *et al.*, 2011)²¹.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

Colombia asumió el reto de participar en pruebas internacionales como Pisa, Timms, Serce y Pirls²². Aunque los resul-

Recuadro 2**SANTANDER, COMPROMETIDO CON LA REGIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Santander, además de destacarse por ocupar siempre los primeros lugares, junto con Bogotá y Boyacá, en los puntajes de las Pruebas Saber 11, también ha mostrado un dinamismo sobresaliente en la desconcentración de la oferta de educación Superior trasladándola de la capital hacia los municipios:

Al día de hoy, es el departamento que más alianzas público-privadas ha dinamizado para la constitución de Ceres. De los 180 Ceres del país, 18 se encuentran repartidos en Santander, seguido de 15 en Valle del Cauca y 9 en Tolima. No sólo se benefician los 18 municipios del departamento, también los municipios aledaños, haciendo que la cobertura regional de educación Superior del departamento sea aún mayor.

En el departamento los Ceres han sido liderados y operados por universidades como la Universidad Autónoma de Bucaramanga, que cuenta con una de las mejores plataformas de educación virtual del país, Uniminuto, Universidad de Pamplona, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, entre otras.

tados de la prueba Pisa 2009, por ejemplo, mostraron una moderada mejoría con relación a los resultados obtenidos en 2006 (Gráfico 5), el desempeño de Colombia sigue siendo muy pobre, al ubicarse en el puesto 52 entre 65 países. La mayor parte de la distribución de los estudiantes colombianos se concentra en el “Nivel 1”, que no alcanza a ser el mínimo aceptable (Nivel 2) de acuerdo a los estándares de la prueba.

El bajo desempeño de los estudiantes se refleja también en las pruebas nacionales Saber 9º (Gráfico 5), en las que la mayor parte de la distribución se concentra en el nivel “Mínimo”, siendo el nivel “Satisfactorio” el que se espera

de los estudiantes según los estándares colombianos²³.

El Gobierno viene diseñando desde 2010 su estrategia bandera en este frente, el Programa de Transformación de la Calidad Educativa (PTCE). Alcanzar las metas propuestas a 2014 –garantizar que 25% de la población suba el nivel en las pruebas Saber y posicionar el país dentro de los tres mejores de Latinoamérica en las pruebas Pisa– resulta retador si se considera que el PTCE se lanzó oficialmente en 2012.

Los municipios también tienen buena parte de la responsabilidad en materia de calidad. En particular, los municipios certificados están a cargo de administrar el

personal docente y de ejercer vigilancia y control. Sin embargo, al igual como ocurre con cobertura, existen debilidades institucionales y financieras que se traducen en resultados heterogéneos en el desempeño de las regiones.

Una posible estrategia para reducir esta heterogeneidad sería diseñar un esquema de incentivos –en forma de bonificaciones adicionales a los recursos transferidos vía SGP– que premien a las Secretarías de Educación con mejor desempeño en la gestión de la calidad de la educación. Para ello podría definirse un conjunto de indicadores de gestión de calidad que incluya aspectos sobre evaluación de los docentes, in-



fraestructura, eficiencia en asignación de recursos, desempeño en pruebas Saber, etc. Adicionalmente, se podría replicar una práctica implementada en Brasil para comprometer a los territorios con la calidad educativa, a través de la suscripción de un “Acuerdo de Gestión” con cada entidad territorial, en el que se tengan en cuenta las particularidades que enfrenta cada territorio y se establezcan metas factibles para cada entidad.

A nivel internacional, una de las experiencias a destacar es la de Shanghái, que desde hace varios años se perfila como la “estrella asiática” en materia de calidad educativa. Bajo el lema de “ciudad de primera clase, educación de primera clase”, la ciudad apuntó a acciones estratégicas que, si se analizan, no resultarían difíciles de replicar en un país como Colombia.

SOBRE LA CALIDAD DE LOS DOCENTES Y LOS FACTORES ASOCIADOS A ESTA

La evidencia empírica y la literatura han demostrado que el desempeño de los estudiantes de básica y media está fuertemente asociado a la calidad de sus formadores y a la calidad de la instrucción que reciben de estos²⁴. No en vano se dice que “la calidad de un sistema educativo no puede exceder la calidad de sus docentes” (McKinsey & Co., 2011). Por tanto, el país necesita reflexionar sobre cómo se está dando la selección, formación (inicial y continua), remuneración y ascenso de sus docentes y directivos.

En Colombia, el Decreto 2277 de 1979 rigió la carrera docente en el país durante más de 20 años y fue modificado por

la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1278 de 2002²⁵. Estos cambios obedecieron a la necesidad de introducir incentivos para “atraer y retener a los mejores profesionales al servicio de la educación estatal”²⁶. El nuevo estatuto definió un escalafón diferente que no solo toma en cuenta el nivel educativo y la experiencia, sino también la responsabilidad, el desempeño y las competencias en la enseñanza²⁷.

Si bien este esquema constituye un gran avance, el porcentaje de profesores que pertenecen a este régimen es apenas de aproximadamente 38%²⁸. Es decir, todavía 62% de los profesores de educación pública hacen parte del antiguo esquema, no están obligados a someterse a evaluaciones de desempeño anual y sus ascensos y salarios no están atados a desempeño, sino a antigüedad y a la toma de cursos de formación.

Actualmente, el MEN estudia la posibilidad de constituir una mesa de trabajo para estudiar la petición de la Federación Nacional de Educadores (Fecode) de unificar los estatutos antiguo y nuevo. *De darse esta posibilidad, es importante que no se vaya a retroceder en los logros alcanzados por el nuevo estatuto en materia de méritos e incentivos para los docentes.*

Según la Oede (2012a), países con bajos salarios para los docentes que implementaron sistemas de remuneración sujeta a desempeño, mostraron mejora en los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas. En la misma línea, Ome (2012) encuentra evidencia de que la presencia de docentes pertenecientes al nuevo estatuto tiene un efecto positivo en el desempeño de los estudiantes de grados 5º y 9º, y que

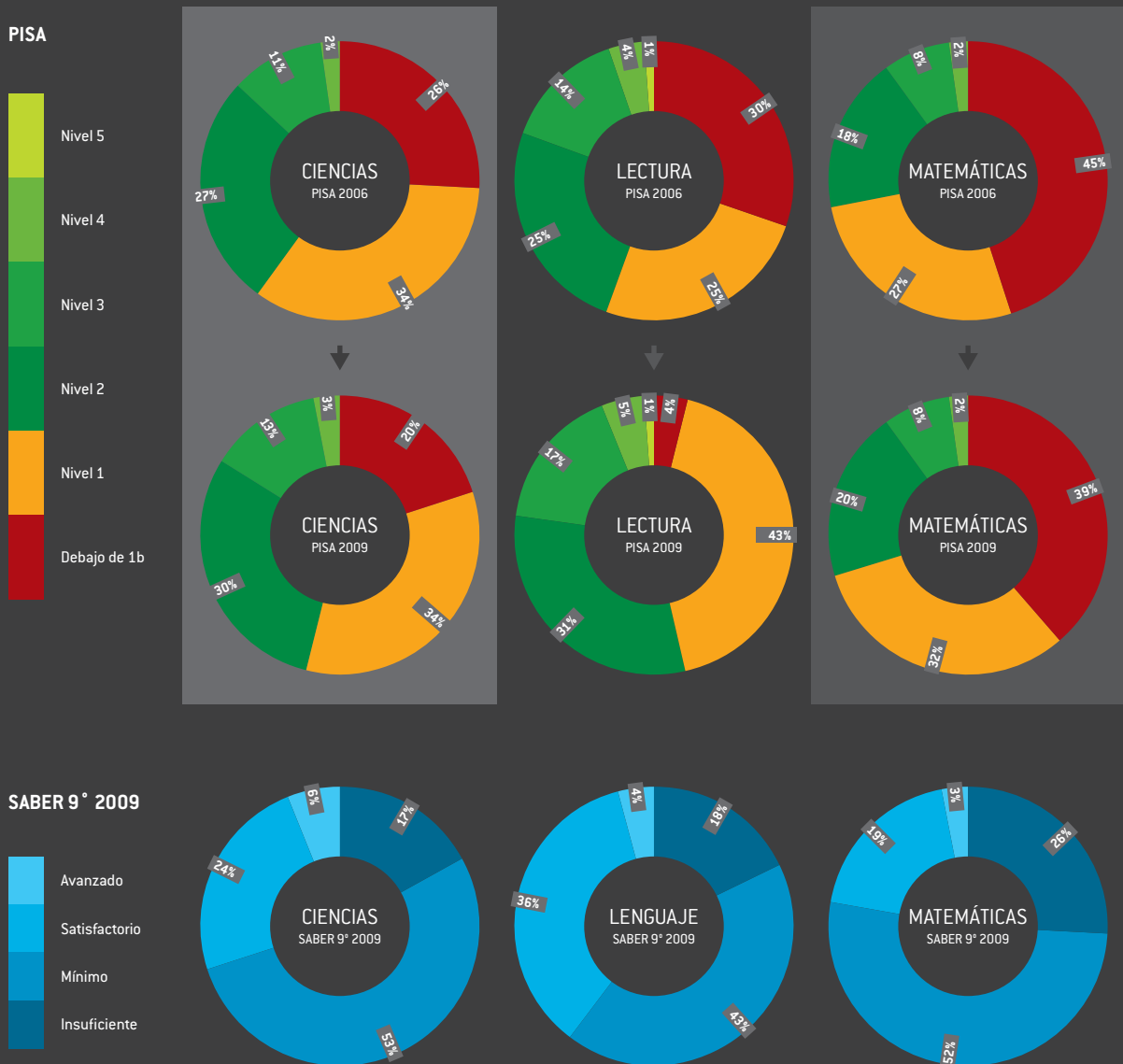
el efecto no es muy significativo sobre los estudiantes de 11º, posiblemente porque estos nuevos profesores están aún en proceso de adquirir experiencia como docentes. Este estudio indica también que los profesores del nuevo estatuto alcanzan en promedio niveles educativos más altos que los del antiguo. Bonilla y Galvis (2011), por su lado, encuentran que el nivel educativo del docente incide positivamente sobre el desempeño en las pruebas Saber 11º, y que la calidad de los docentes depende de factores como el gasto en educación y el número de profesores bajo el nuevo estatuto en la institución.

Por tanto, mientras solo 38% de los docentes de carrera estén cobijados por el nuevo estatuto, se continuará desaprovechando el potencial de mejora en calidad que este ofrece. En particular, cuando la evidencia apunta a que son los peores estudiantes universitarios los que ingresan a la carrera docente²⁹. *Por tanto, el MEN debería declarar la obligatoriedad de las evaluaciones de desempeño docente para que estas se realicen de manera anual y se apliquen a toda la planta docente del país, sin importar el régimen al que pertenecen. Esta obligatoriedad podría ir acompañada de una estrategia pedagógica dirigida a los docentes sobre los beneficios de autoevaluarse y el uso que puede darse a los resultados de la autoevaluación³⁰.*

Adicionalmente, es clave hacer esfuerzos para mejorar el capital humano que entra a la carrera docente. Una de las razones que explica que no sea el personal más idóneo el que entra a dicha carrera es el rezago en las acciones de la política nacional para la selección de do-

COLOMBIA SIGUE OCUPANDO LOS ÚLTIMOS LUGARES EN LAS PRUEBAS INTERNACIONALES QUE MIDEN LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

Gráfico 5. Distribución porcentual de estudiantes colombianos según niveles de desempeño en la Prueba PISA 2009 y prueba Saber 9° 2009.



Nota: según los estándares de la prueba Pisa, el "Nivel 2" corresponde al nivel mínimo aceptable de desempeño. **Fuente:** Informes Icfes 2010.



centes en Colombia, al compararlas con aquellas de los mejores sistemas educativos del mundo (Tabla 1).

Más aún, al comparar la remuneración de los egresados de las carreras de Educación con egresados de otras áreas profesionales en Colombia (Gráficos 6A y 6B), se observa que los docentes – promediando aquellos del sector público y del privado– reciben una remuneración inferior a la del promedio nacional. Lo anterior tanto para docentes con pregrado como para aquellos con posgrado, y para diferentes años de experiencia³¹.

En esta línea, es de resaltar el crédito condonable para licenciaturas, recientemente creado por el Ictex, dirigido a estudiantes de primer semestre de programas de Licenciatura con registro de Alta Calidad, y cuyos resultados en las pruebas Saber 11 estén en los primeros 200 lugares. El crédito es 100% condonable una vez el estudiante termine su carrera y se gradúe.

Sin embargo, se debe ir más allá. Además de pensar en un posible reajuste salarial para los docentes del país, atado a requisitos de desempeño, se recomienda también al MEN y a las Secretarías de Educación (como administradoras del recurso docente) implementar incentivos no-salariales para atraer un mejor capital humano a la profesión docente. Estos incentivos incluyen: 1) la creación de bonos por mejor desempeño docente en las pruebas anuales; y 2) el diseño de campañas comunicativas para recuperar el valor de la docencia dentro de la sociedad³².

Adicional a mejorar el capital humano que ingresa a la carrera docente, es clave que la formación que este recibe –

inicial y continua– sea de buena calidad. A fin de contar con un mecanismo de monitoreo de la calidad de los programas de formación inicial y continua de profesores, se propone la constitución de una instancia independiente conformada por profesores expertos nacionales e internacionales en formación docente y calidad educativa, que tenga como misión definir una hoja de ruta para el MEN, las Secretarías de Educación, las IES e instituciones privadas, que apunte a mejorar la calidad y la organización de los programas de formación docente.

Esta formación no es responsabilidad exclusiva del Gobierno ni de las IES. Los particulares también están llamados a ofrecerla. Por esta razón se recomienda al Gobierno abrir mayor espacio a iniciativas privadas y público-privadas en los territorios, para que estas ofrezcan programas de formación continua al docente y al rector. Deberían diseñarse partidas presupuestales especiales con miras a que las regiones apropien recursos para cofinanciar tales modelos de formación. Ejemplos de este tipo de iniciativas son “Ser Más Maestro”³³ de Proantioquia, que busca fortalecer las competencias de los docentes y hacer acompañamiento a las Secretarías de Educación; y “Rectores Líderes Transformadores” de Empresarios por la Educación, orientada a generar cambios en las instituciones educativas fortaleciendo competencias en los rectores³⁴. Esta última iniciativa le inculca al docente la importancia de la planeación y estructuración de sus actividades pedagógicas previas al aula³⁵.

Adicionalmente, como medida de corto plazo, los territorios podrían vincular docentes de calidad en las instituciones

educativas a su cargo, que no necesariamente pertenezcan a la carrera pública, y cuyo aporte en el desempeño escolar podría ser significativo. Las Secretarías de Educación deberían vincular los colegios oficiales a iniciativas privadas como Enseña por Colombia (ExC)³⁶, que ofrece un riguroso modelo de selección y formación de docentes. Por ahora, esta iniciativa solo ha podido trabajar con colegios en concepción de Bogotá ya que, por norma, las Secretarías de Educación no están facultadas para pagar a docentes que no pertenezcan a la carrera oficial. Se recomienda al MEN modificar la normatividad para permitir a las Secretarías destinar recursos de su presupuesto con este fin. Complementario a esto, se debe implementar una evaluación que mida el impacto de la vinculación de docentes vía estas iniciativas.



CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO

En educación superior es preocupante la heterogeneidad en la calidad de los profesionales que el sistema está arrojando. Los resultados en las competencias genéricas de la prueba Saber Pro de 2011 (Gráfico 7) –competencias que por primera vez se evaluaron en todos los estudiantes de pregrado³⁷– muestran que los mejores resultados siguen estando concentrados en las carreras universitarias, mientras las carreras técnicas, tecnológicas y los programas en Educación (es decir, los futuros profesores de los niños colombianos) concentran los puntajes de desempeño más bajos.

Si bien al día de hoy la presentación de las pruebas Saber Pro es un requisito

LAS POLÍTICAS DEL PAÍS PARA ATRAER Y RETENER A LOS MEJORES DOCENTES ESTÁN LEJOS DE IGUALAR LAS DE LOS PAÍSES MÁS EXITOSOS EN ESTE PROPÓSITO

Tabla 1. Mejores Prácticas: acciones de política implementadas por países líderes en desempeño escolar para atraer y retener a los mejores docentes.

POLÍTICA PARA ATRAER / RETENER A LOS MEJORES DOCENTES				
	SINGAPUR	COREA DEL SUR	FINLANDIA	COLOMBIA
Procedo de admisión selectivo para la carrera docente.	●	●	●	✗ Estudiantes que ingresan a la carrera tienen bajos puntajes SABER 11 y SABER PRO.
Gobierno controla que la oferta de docentes este acorde con la demanda.	●	●	●	✗ El número de aspirantes sobrepasa cada año el número de plazas disponibles, sin embargo, éstas no se llenan.
Clima laboral en las instituciones educativas.	●	●	●	✗ Condiciones variables; algunas instituciones carecen de servicio de vigilancia y aseo, por ejemplo.
Reconocimiento de la profesión docente por la sociedad.	●	●	●	✗ La profesión no goza de buena reputación en la sociedad.
Docencia considerada como un campo para hacer carrera.	●	●	●	✗ Niveles de deserción inferiores a los de otras áreas del conocimiento.
Formación y capacitación docente es pagada por el Gobierno.	●	✗	●	✗ Pregrado y Posgrado es cubierto por el estudiante; Secretarías de Educación pueden ofrecer educación continua.
Remuneración competitiva.	●	●	✗	✗ Nivel salarial de egresados en Educación es inferior al promedio de otras áreas y al nacional.
Salarios se ajustan al desempeño.	●	●	✗	✗ Salarios de acuerdo a un escalafón, sin embargo sólo 20% se somete a evaluaciones de ascenso.
Oportunidades atractivas de ascenso.	●	✗	✗	✗ Existe un escalafón, sin embargo sólo 20% se somete a las evaluaciones de desempeño que condicionan el ascenso.

Singapur, Finlandia y Corea están dentro del Top-6 de los mejores sistemas educativos del mundo. Estos países seleccionan el 100% de sus docentes del pool de sus mejores graduados, y crean un balance entre un proceso de admisión selectivo y unas condiciones laborales atractivas.

Fuente: McKinsey (2011).



HAY VARIAS RAZONES QUE EXPLICAN POR QUÉ EL MEJOR CAPITAL HUMANO NO ENTRA A LA CARRERA DOCENTE EN COLOMBIA, LA REMUNERACIÓN ES UNA DE ELLAS

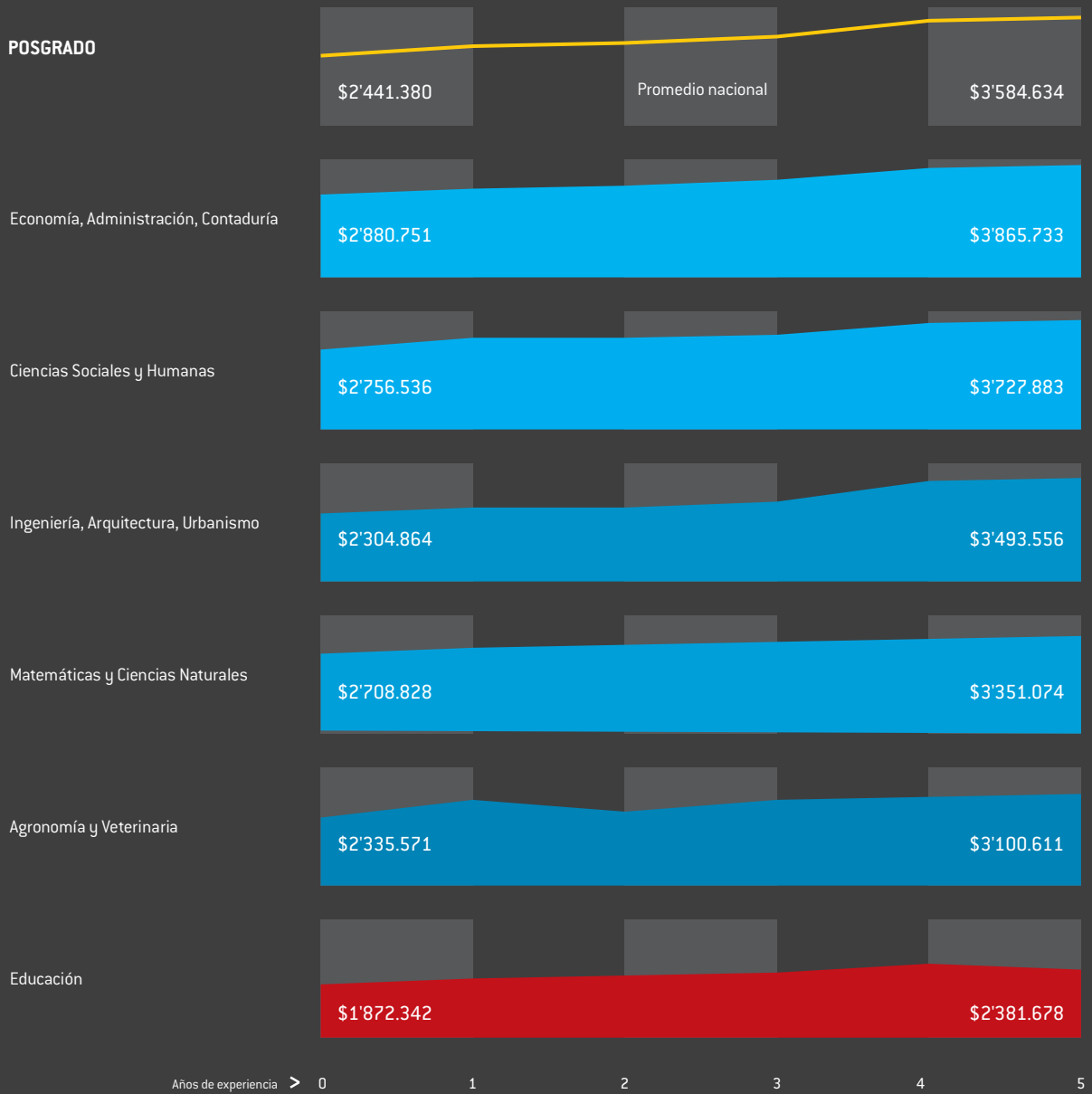
Gráfico 6A. Comparación del nivel salarial promedio en 2010 por áreas de conocimiento seleccionadas, años de experiencia y nivel educativo.



Nota: para el caso de Educación, incluye a los docentes del sector oficial y no oficial. **Fuente:** Ministerio de Educación Nacional, Observatorio Laboral para la Educación Superior [ingreso base de cotización 2010].

HAY VARIAS RAZONES QUE EXPLICAN POR QUÉ EL MEJOR CAPITAL HUMANO NO ENTRA A LA CARRERA DOCENTE EN COLOMBIA, LA REMUNERACIÓN ES UNA DE ELLAS

Gráfico 6B. Comparación del nivel salarial promedio en 2010 por áreas de conocimiento seleccionadas, años de experiencia y nivel educativo.



Nota: para el caso de Educación, incluye a los docentes del sector oficial y no oficial. **Fuente:** Ministerio de Educación Nacional, Observatorio Laboral para la Educación Superior (ingreso base de cotización 2010).



obligatorio para graduarse de la educación superior, sus resultados no tienen ningún efecto sobre la carrera del estudiante. Se debería, por tanto, hacer más vinculantes los resultados de estas pruebas, para lo cual se propone definir un umbral mínimo de puntaje para la obtención del título. Las IES tendrían la autonomía de establecer sus propios puntos de corte por encima o igual a este mínimo. Para aquellos estudiantes que no consigan el mínimo necesario, las IES deberían ofrecer módulos de nivelación para garantizar que todos los graduados cumplan con un mínimo aceptable de requisitos para incorporarse al mercado laboral.

Por otro lado, en el último *QS University Ranking* para América Latina, solo una universidad colombiana está dentro de los diez primeros lugares (de un total de 250): la Universidad de Los Andes, la cual ocupó el puesto seis³⁸. En total, solo 30 universidades colombianas se encuentran dentro de las primeras 250 de América Latina. Brasil hace presencia con 65 universidades (tres en el top diez). Le siguen México (46 universidades, dos en el top diez) y Chile (30 universidades, cuatro en el top diez).

La heterogeneidad en la calidad de los profesionales y la poca figuración de universidades colombianas en *rankings* internacionales se debe, en parte, al hecho de que el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior³⁹ en Colombia es débil. De las 286 IES, solo 23 cuentan con Acreditación⁴⁰, y la meta del Gobierno es aumentar este número a 28 para 2014. Solo 17% de los programas de pregrado están acreditados en Alta Calidad y la meta a 2014 es elevar

esta cifra a 25%, equivalente a 1.160 programas. Adicionalmente, no existe en la educación superior del país una cultura de *autoevaluación*⁴¹ al interior de las instituciones, como herramienta para el mejoramiento continuo de estas.

Una forma de generar incentivos que apunten al mejoramiento de la calidad sería diseñar un ranking de IES que se realice anualmente, sea de conocimiento público y esté a cargo de un centro de pensamiento independiente (nacional o internacional). Se evaluarían criterios como nivel académico de estudiantes, calidad de la planta docente (formación y dedicación horaria), infraestructura, actividad investigadora, publicaciones de las facultades, artículos en publicaciones académicas indexadas, etc. Para ello, el MEN y las instituciones registradas en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (Snies) podrían facilitar la información necesaria. El ranking debería publicarse en medios de circulación nacional para garantizar su conocimiento por parte de la sociedad. Más adelante, podría profundizarse y elaborar rankings por áreas de conocimiento o carreras.

Para el caso de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH)⁴², el sistema de aseguramiento de la calidad resulta aún más débil que el de educación superior. En primer lugar, son muy pocas las instituciones y programas certificados. Adicionalmente, para la creación de una institución de este tipo, solo se necesita el registro ante la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada y una licencia de funcionamiento expedida también por esta⁴³. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las Secretarías no cuentan con el recurso humano para asegurar que la

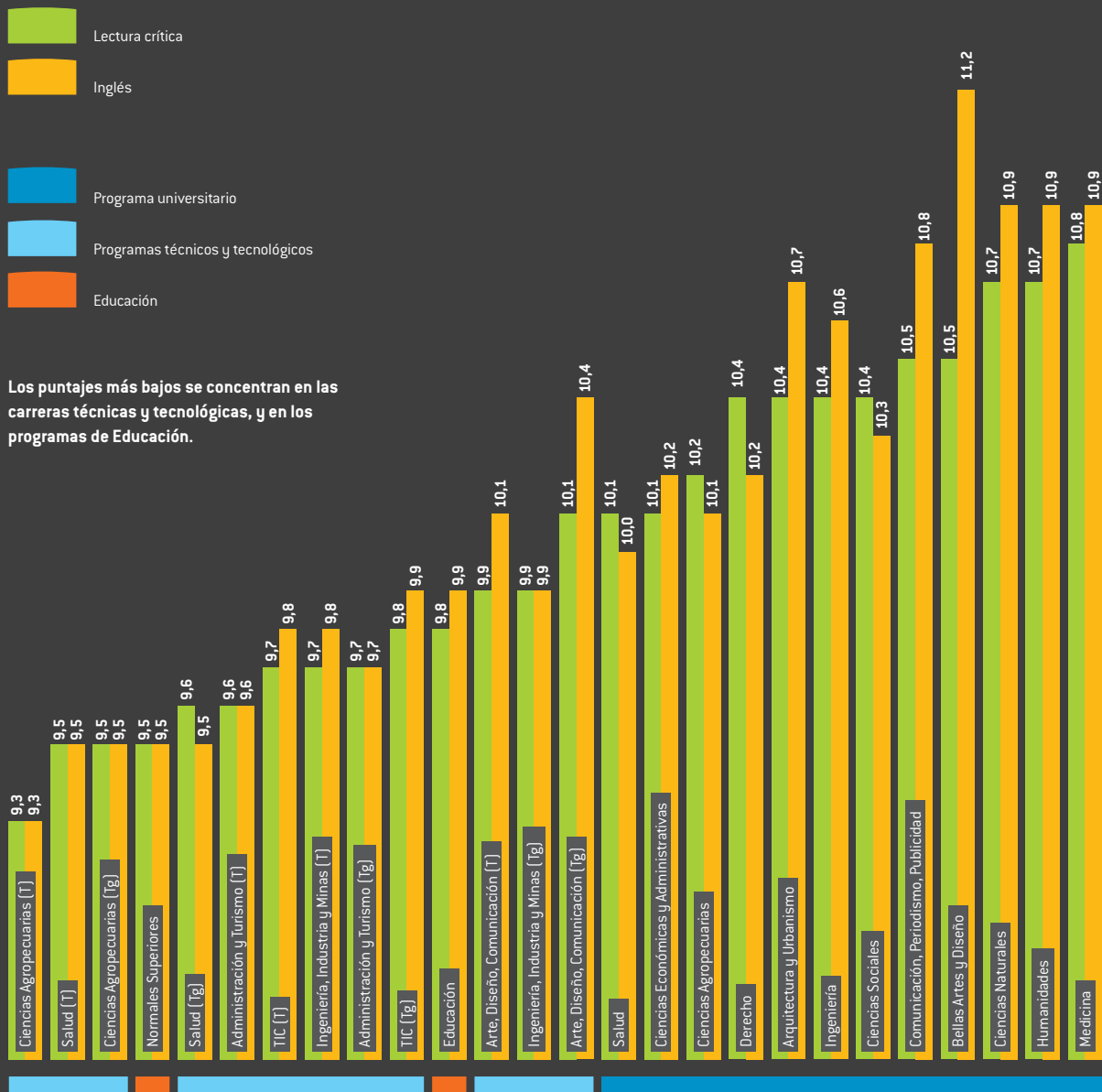
expedición de la licencia de funcionamiento sea garantía del mínimo de condiciones de calidad para funcionar. Esto lleva a que el rigor con que se aplican los criterios sea diferente entre las distintas entidades territoriales. Todo lo anterior explica por qué el MEN ha decidido trasladar esta competencia al nivel central.

La ETDH tampoco cuenta con un sistema de información de uso público que dé cuenta del número de programas existentes, la matrícula en cada uno de estos, las instituciones que los ofrecen, los egresados de estos programas y sus ocupaciones actuales, etc., que funcione de manera similar al Snies⁴⁴ y al Observatorio Laboral para la Educación (OLE) para el caso de educación superior⁴⁵. Por ello se recomienda al MEN y al Sena la creación de un sistema conjunto de información para la ETDH, análogo al que existe para el caso de educación superior, que permita la consulta por parte de la ciudadanía y que reporte la información de la formación relacionada con ETDH.

Finalmente, a diferencia de lo que ocurre con la prestación de otros servicios públicos y privados, el sector de Educación no cuenta con una figura externa e independiente que haga las veces de Superintendencia, que verifique el cumplimiento de las normas por parte de los establecimientos reconocidos por el Estado y que atienda las reclamaciones de estudiantes y padres de familia. En línea con Montenegro (2011), se propone al Gobierno la creación de una figura que haga las veces de Superintendencia⁴⁶ para el servicio de la educación en todos sus niveles —preescolar, básica, media y superior—. Esta examinaría lo que sucede al interior de las entidades educativas, en

EXISTE UNA GRAN HETEROGENEIDAD EN LA CALIDAD DE LOS PROFESIONALES QUE EL SISTEMA ESTÁ ARROJANDO AL MERCADO

Gráfico 7. Resultados agregados por tipo de programa en el módulo de Competencias Genéricas, Saber Pro 2011 (segundo semestre).



Fuente: ICFES, 2012.



particular el uso de sus recursos, y liberaría al MEN de la carga administrativa de la inspección y vigilancia, de forma que este se dedique a su objetivo misional de definición de la política pública educativa. Además de necesitarse para la educación superior, esta instancia es particularmente importante para preescolar, básica y media ya que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de superior, no cuentan con un sistema formal de aseguramiento de la calidad. Así, la Superintendencia vigilaría el cumplimiento de requisitos mínimos de calidad y los procesos de evaluación periódica de las instituciones educativas.

PERTINENCIA

Las competencias de la fuerza laboral se han convertido en la nueva “moneda” de las economías del siglo XXI (Ocde, 2012b). Esta moneda se puede depreciar en la medida en que los mercados cambian y los individuos no logran adaptar sus competencias a las nuevas necesidades del mercado.

En Colombia existe una brecha importante entre la oferta de capital humano con que cuenta el país y las necesidades del sector productivo, mostrando la falta de pertinencia de la formación. A pesar de que persisten altos niveles de desempleo, hay puestos vacantes porque los empleadores no encuentran con facilidad recurso humano capacitado para ocuparlos. La reciente encuesta anual sobre escasez de talentos de ManpowerGroup⁴⁷ revela que en Colombia 33% de los empresarios encuestados tiene problemas para conseguir empleados, especialmente para cargos de formación técnica y tecnológica y de formación para el trabajo (Gráfico 8).

Estos hallazgos son consistentes con la sobreoferta que existe en el país de personas con título universitario, relativa a la de Técnicos y Tecnólogos. Si bien esta brecha pasó de 57 puntos porcentuales en 2003, a 28 en 2011 (Gráfico 9) —jalónada principalmente por la oferta del Sena—, la matrícula de pregrado universitario sigue correspondiendo a más de 60% de la matrícula total. Esto se debe, en parte, a que en el país todavía está arraigada la creencia de que la educación superior es igual a un título universitario y que esta es la única forma de conseguir empleo, de forma tal que no se asigna el valor que corresponde a la formación T&T (como sí sucede en Alemania, por ejemplo).

Además del desbalance frente a la matrícula universitaria y de T&T, se evidencian descalces entre la formación que están otorgando las IES y las necesidades de formación que el sector productivo demanda. Según datos del OLE, 9,8% de egresados de Técnica Profesional reportan estar trabajando en áreas no relacionadas con lo que estudiaron. Resultados análogos encontró un estudio sobre pertinencia de oferta educativa realizado por Proantioquia y la Universidad Eafit en 2011 para el sector de Entretenimiento Digital en Medellín⁴⁸. Al consultar con representantes de la academia sobre si el sistema educativo enseñaba competencias para el sector, se encontró que en promedio solo 58% de estas eran atendidas por la oferta de formación actual.

Estos descalces son particularmente preocupantes para el caso de las apuestas productivas del país en el marco de su política industrial (ver capítulo Política de Cambio Estructural). Como bien dice Ricardo Hausmann de la Universidad de

Harvard⁴⁹, la carencia de capital humano relevante hace parte de un dilema “huevo-gallina” para la generación de nuevos sectores o subsectores: no se dan los nuevos sectores porque no existe el capital humano adecuado y a su vez no se genera el capital humano porque no existen los sectores⁵⁰. Por tanto, el Estado debe procurar resolver este dilema, facilitando la generación de capital humano relevante para facilitar el proceso de cambio estructural.

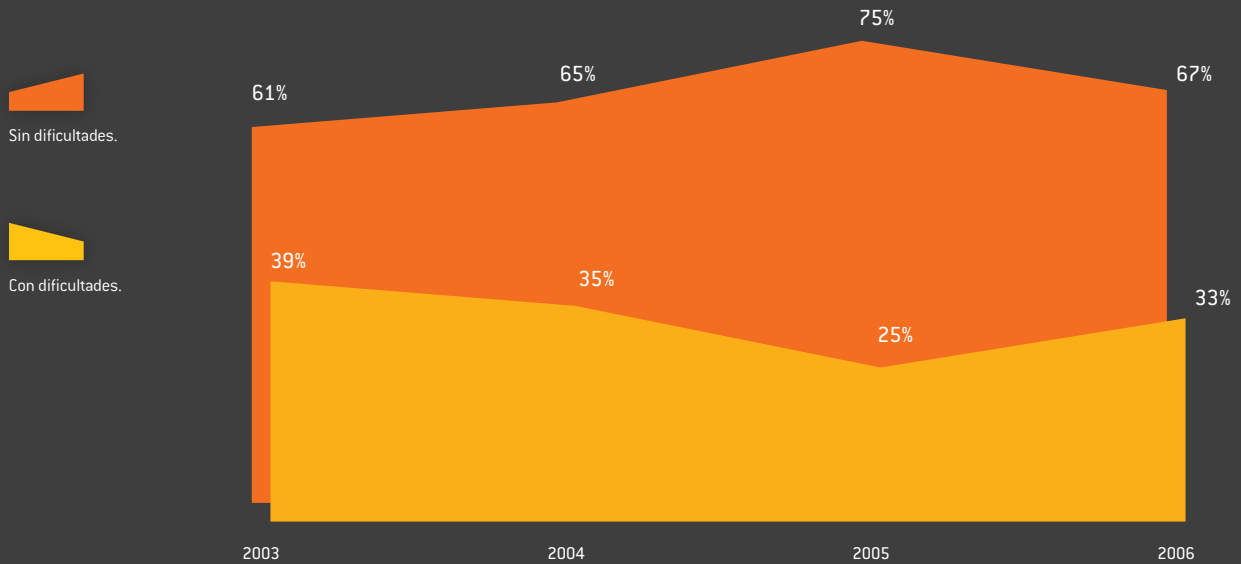
Con el fin de resolver este dilema, el Programa de Transformación Productiva (PTP) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mcit) viene adelantando un trabajo de identificación de las necesidades presentes y futuras de capital humano para los sectores bajo el programa. En este sentido, en alianza con el Icetex se creó una línea especial de crédito educativo para aspirantes admitidos en programas relevantes para los sectores del PTP.

Adicionalmente, el Gobierno viene adelantando acciones para implementar la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano de que trata el Conpes 3674 de 2010, que busca cerrar las brechas entre oferta y demanda en materia de capital humano en el país. En particular, este Conpes busca la consolidación del enfoque de competencias para articular la oferta de formación y el sector productivo, a través de un *Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)*⁵¹ y de un *Sistema de Certificación de Competencias Laborales (Siccol)*⁵².

Si bien hay que resaltar estos avances, ellos no se están dando a la velocidad y profundidad que necesita el país. Por un lado, la implementación del Conpes 3674 está tomando mucho tiempo

LOS EMPRESARIOS REVELAN DIFICULTADES PARA LLENAR LOS PUESTOS DE TÉCNICOS, OPERARIOS E INGENIEROS

Gráfico 8. Empresas que reportan dificultad para llenar vacantes (%) y posiciones más difíciles de llenar, 2012.



PUESTOS MÁS DIFÍCILES DE CUBRIR



2011

1. Técnicos.
2. Operarios de producción.
3. Profesional secretarial y asistencial.
4. Ingenieros.
5. Gerentes y ejecutivos.
6. Conductores.
7. Gerentes de ventas.
8. Contadores y financistas.
9. Operarios calificados (obreros, carpinteros y plomeros).
10. Operarios de maquinistas.

2012

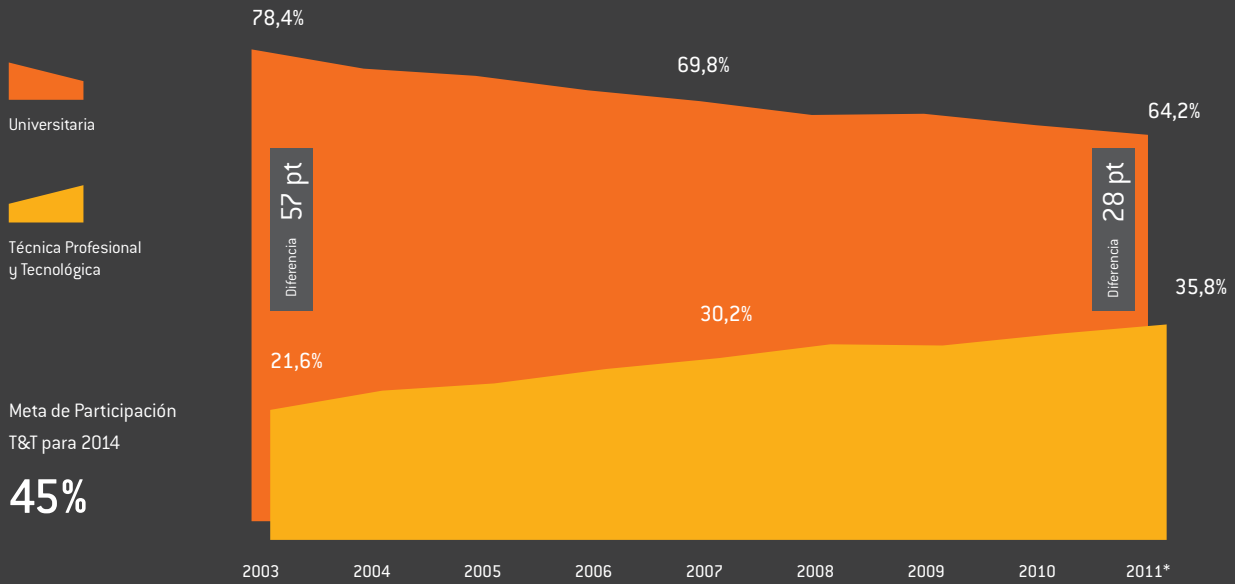
1. Técnicos.
2. Operarios de producción.
3. Representantes de servicio y atención al cliente.
4. Ingenieros.
5. Secretarios, asistentes administrativos, equipo de apoyo a la gerencia.
6. Gerentes ejecutivos.
7. Equipo financiero y contable.
8. Equipo de tecnologías de la información.
9. Conductores.
10. Recepcionistas.

Fuente: ManpowerGroup, Encuesta Anual sobre la Escasez de Talentos 2012.

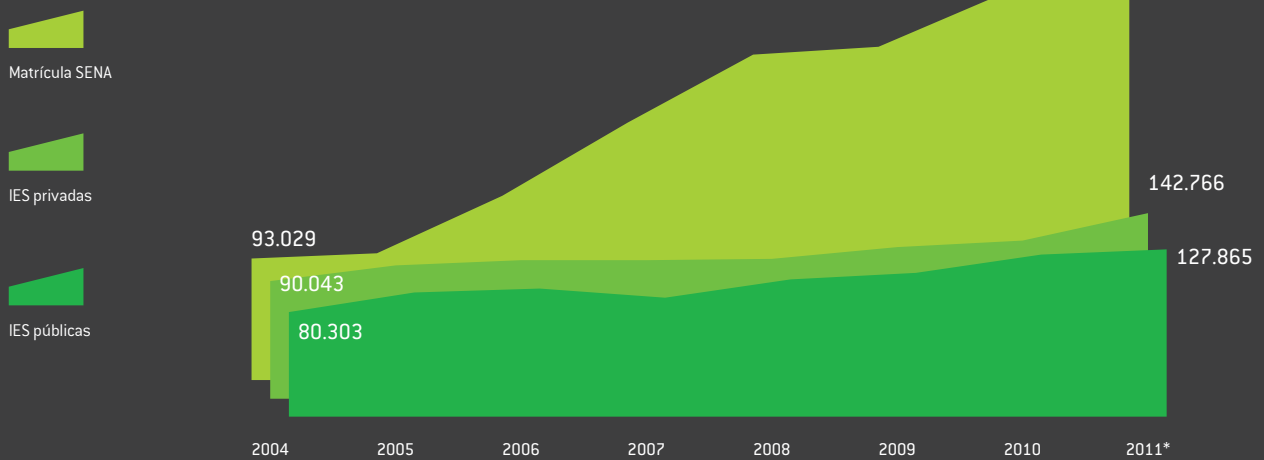


TODAVÍA EXISTE UNA BRECHA SIGNIFICATIVA ENTRE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA Y LA TÉCNICA Y TECNOLÓGICA. EL SENA ES QUIEN MÁS HA CONTRIBUIDO A REDUCIR LA BRECHA

Gráfico 9. Evolución de la Matrícula de Pregrado por Nivel de Formación.



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



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

y no se está traduciendo en respuestas concretas para las necesidades de capital humano del sector productivo. Es urgente iniciar un trabajo de validación de las acciones de política definidas en el Conpes con el sector productivo. Para iniciar este trabajo, el CPC recomienda acelerar la implementación de pilotos para validar el Sicecol y el MNC sobre los sectores que estén bajo la política industrial del país. Lo anterior con el fin de obtener victorias tempranas en aquellos sectores en los cuales son más relevantes las fallas de coordinación (huevo-gallina) y de asimetría de información, y de empezar a sensibilizar al sector privado sobre la utilidad del Sicecol y el MNC.

Además, algunas regiones vienen implementando agendas de trabajo sobre sus apuestas productivas que no necesariamente coinciden con los sectores bajo el PTP⁵³, por lo que no se le está dando respuesta a las necesidades de capital humano que surgen de estas apuestas del nivel local. Esto resulta crítico si se tiene en cuenta que en los Planes Regionales de Competitividad elaborados por las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), el Mcit reportó que 19 departamentos priorizaron la necesidad de contar con una formación orientada a sectores priorizados. En este sentido, se recomienda constituir una Mesa (o Mesas) de Capital Humano en el marco de las CRC en la(s) que se gestionen trabajos de pertinencia educativa para las apuestas sectoriales de los departamentos y se identifiquen y aborden las brechas de capital humano para dichas apuestas, como se viene haciendo en Medellín y Tolima (Recuadro 3).

Por otro lado, en el país existe una marcada concentración del capital humano altamente calificado (en particular, aquel que cuenta con formación en el exterior) en las grandes ciudades, y una tendencia a quedarse a vivir en la ciudad donde se estudia el pregrado (Cepeda, 2012). Por esta razón, se recomienda a las regiones diseñar incentivos financieros para atraer a los egresados a ciudades diferentes a la capital, tales como: ampliación del periodo de pago del crédito educativo, la condonación de un porcentaje del mismo y la condonación de un porcentaje adicional de deudas por estudios en el exterior (para el caso de programas como Colfuturo). Las regiones podrían implementar programas de becas dirigidos a formación en disciplinas relacionadas a las apuestas productivas de cada región, que incentiven el regreso a la región que la financió.

Adicionalmente, con el fin de zanjar las brechas de capital humano en el corto plazo, se recomienda a la Cancillería diseñar esquemas flexibles migratorios para que jóvenes extranjeros bien calificados en áreas técnicas y tecnológicas estratégicas migren al país, aprovechando la diáspora que se podría estar generando dado los altos niveles de desempleo entre jóvenes en los países desarrollados (como España, por ejemplo).

Finalmente, para una economía como la colombiana que está buscando insertarse cada vez más en la economía global y a propósito de la suscripción de varios tratados de libre comercio, el dominio de una segunda lengua –particularmente el inglés– se convierte en una de las competencias más importantes a desarrollar en la fuerza laboral.

Desafortunadamente, el panorama en este aspecto es preocupante para el país. A pesar de la reglamentación de la enseñanza de una lengua extranjera y los esfuerzos del MEN a través de la implementación del Programa Nacional de Bilingüismo, Colombia es un país con un bajo nivel de bilingüismo, particularmente en inglés (Sánchez, 2012). La proporción de estudiantes y docentes bilingües es muy reducida⁵⁴. En otras palabras, en Colombia los profesores de Inglés no saben Inglés.

Se destaca la iniciativa del Mcit con su programa *ispeak*, coordinado desde 2012 por el PTP, cuyo objetivo es evaluar y certificar el dominio de inglés de los residentes en Colombia, con el fin de proveer esta información a las empresas interesadas en talento humano bilingüe. Con *ispeak* se viene construyendo una base de datos de personas certificadas, la cual a mayo de 2012 cuenta con 37.251 personas certificadas a nivel nacional. Por el lado privado, se resalta el Programa *English for Opportunities and Competitiveness* de la organización *Volunteers Colombia*, en el cual se seleccionan y reciben profesionales voluntarios provenientes de países angloparlantes para que se desempeñen como profesores asistentes durante un año académico en instituciones educativas del país⁵⁵. De igual forma, en el marco de la Mesa Intersectorial de Bilingüismo, donde participa el sector empresarial y el MEN, se suscribió una alianza para apoyar la formación de más de 3.000 docentes a nivel regional.

Es necesario multiplicar los esfuerzos e iniciativas público-privadas de este tipo con el fin de masificar el apren-

**Recuadro 3****EXPERIENCIAS LOCALES DE PERTINENCIA EDUCATIVA****MEDELLÍN, INICIATIVAS DE PERTINENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR TIC**

El sector de TIC en Medellín ha sido un activo dinamizador de iniciativas para zanjar las brechas entre oferta y demanda de talento humano de las empresas nacionales e internacionales que se han establecido en la región. Este trabajo surgió como respuesta a la escasez de personal especializado, la ausencia de programas de capacitación al interior de las empresas, y la falta de programas académicos de corta duración para suplir necesidades específicas del sector.

El liderazgo de actores públicos y privados que han trabajado de manera articulada ha hecho posible la definición de acciones concretas y factibles para dar respuesta a las brechas. Entre ellos se destacan la Alcaldía, la Subsecretaría de Educación, Clúster TIC (Proyecto Medellín Ciudad Clúster), Proantioquia, Intersoftware, la Alianza Futuro Digital Medellín, el Sena, universidades públicas y privadas, entre otros.

Las acciones contemplan: sensibilización de estudiantes de Media para motivar sus estudios superiores en áreas TIC, formación de técnicos y tecnólogos desarrolladores de software con perfil de talla mundial, desarrollo de capacidades de innovación tecnológica en las empresas para mejorar su productividad en la región, generación de capacidades en el segmento de *Smart Services*, realización de estudios de pertinencia para el sector, y la implementación de un piloto para levantar un sistema de cualificaciones (en el marco del Conpes 3674 mencionado anteriormente).

TOLIMA, DESARROLLANDO COMPETENCIAS EN EL SECTOR CAFÉ

La CRC del Tolima, la Cámara de Comercio de Ibagué y la Gobernación decidieron apostarle al segmento de “Experiencia Individual” del sector cafetero como apuesta productiva del departamento. Para ello, se identificó la necesidad de trabajar en la generación de habilidades y conocimiento específicos para atender este segmento de negocio. En particular, la generación de competencias entre los productores de café para que éstos adquieran el enfoque “sensorial” y conozcan mejor el café que producen, y la formación de catadores y baristas.

En razón a que no existían programas de formación orientados hacia los anteriores contenidos, el departamento inició un trabajo activo con el Sena, Uniminuto, los Ceres de la región, y la Fundación Manuel Mejía. Se buscó rescatar el conocimiento existente en la región, para lo cual se reclutaron los mejores catadores y baristas de la región para que sirvieran como formadores de quienes serán los futuros tutores del departamento. Además de la generación de competencias que brindan valor agregado a la cadena del café, esta iniciativa ha conseguido motivar a los jóvenes a continuar en el negocio cafetero en un escenario en el que el relevo generacional parecía problemático.

dizaje de un segundo idioma en el país, en particular promoviendo la migración de profesores anglosajones que formen y capaciten tanto a docentes como a estudiantes colombianos, particularmente en instituciones de bajos recursos.

CONCLUSIÓN

La Agenda Nacional de Competitividad contempla una serie de acciones cuya implementación debe redundar en el mejoramiento de la situación de la Educación en el país. Es clave que el Gobierno cumpla con estos compromisos y acelere su implementación. Para ello, se recomienda al MEN, al Sena, al Ministerio del Trabajo y a Colciencias conformar cuanto antes los equipos técnicos encargados de ejecutar dichas tareas, así como apropiar los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las mismas. La implementación de esta agenda es un primer paso para mejorar la situación de la Educación en el país. Este capítulo incluye una serie de recomendaciones que deberían complementar esta agenda.

Adicionalmente, las entidades territoriales deberán esforzarse por conseguir y utilizar recursos propios de su presupuesto que complementen los que les son transferidos vía SGP desde el nivel nacional para Educación⁵⁶. Es su responsabilidad la prestación adecuada y eficiente del servicio educativo, lo cual implica invertir los recursos necesarios para que así sea. Para ello, además de las transferencias del SGP, los territorios podrían destinar para Educación recursos de las rentas propias del municipio, cofinanciación con

el sector privado, crédito y recursos de cooperación internacional, entre otros. Se ha encontrado que aquellas entidades territoriales que más apropian de sus recursos propios para inversión en personal de educación tienen una planta docente con mayor grado de profesionalización y ofrecen mayores garantías a sus profesores (Bonilla y Galvis, 2011). Bogotá, Antioquia, Cundinamarca, Santander y Boyacá son las regiones que se han caracterizado por su esfuerzo en generación e inversión de recursos propios para educación, y son estas las que muestran los mejores indicadores de cobertura y calidad.

Finalmente, empresarios, medios de comunicación y familias tienen también la responsabilidad de asumir un papel activo en el seguimiento a las metas, la exigencia de resultados y el uso de los recursos en el sector Educación. Por ello, en el marco de la estrategia de movilización por el mejoramiento de la calidad educativa y la innovación “Colombia – Un País Unido Por la Educación” lanzada en 2011 y liderada por Empresarios por la Educación –y que cuenta con la participación del CPC–, es clave acelerar la definición de las metas a alcanzar entre los diferentes actores relevantes, así como el diseño del sistema de indicadores con que se les hará seguimiento. En el caso de Brasil con Todos Por la Educación, por ejemplo, se establecieron cinco metas concretas que fueron visibilizadas por la sociedad y los medios, de forma tal que los dos últimos Presidentes las adoptaron de manera oficial. En este sentido, también será clave el acompañamiento del Gobierno nacional, una vez esta iniciativa sea lanzada de forma oficial.

NOTAS

- 1** Siete posiciones menos respecto del año anterior en los dos pilares.
- 2** Las variables que experimentaron las mayores caídas son: calidad de la educación primaria, calidad de la enseñanza en matemáticas y ciencias y la calidad en la gestión de los colegios.
- 3** Ver anexo.
- 4** Las entidades territoriales certificadas son los municipios o departamentos con población igual o superior a 100.000 habitantes, o que cumplen con los requisitos establecidos por el Decreto 2700 de 2004 para la certificación de los municipios con menos de 100.000 habitantes. Estas tienen autonomía para la gestión de los recursos que reciben de la Nación. Las entidades territoriales no certificadas, por el contrario, no gozan de la administración autónoma de los recursos que la Nación les transfiere.
- 5** De acuerdo a las proyecciones de población del Dane.
- 6** Pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sistema II (con corte a noviembre de 2009).
- 7** Las capacidades base incluyen: capacidad cognitiva, lenguaje, capacidad sensorial, coordinación sicomotora, capacidad creadora y capacidades socioemocionales.
- 8** Véanse: Thompson y Nelson (2001); y Heckman y Carneiro (2003).
- 9** Colombia reconoce su responsabilidad en la garantía de los derechos de los niños en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de Colombia, el Código de la Infancia y



- la Adolescencia y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
- 10** Integrada por: Alta Consejería para Programas Especiales, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Departamento para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Departamento Nacional de Planeación [Decreto 4875 de 2011].
- 11** La Ley 1098 de 2006 responsabiliza a los gobernantes del orden nacional, departamental y municipal para liderar el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes.
- 12** La tasa de cobertura bruta se calcula como la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independientemente de su edad, y el total de la población en el rango de edad teórico correspondiente a dicho nivel.
- 13** La tasa de cobertura neta se calcula como la relación entre los estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica correspondiente al nivel y el total de la población en esa edad.
- 14** El SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de la Constitución Política a las Entidades Territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud y propósito general, y para las competencias asignadas en la ley 715 de 2001. El componente de Educación participa del SGP con 58,5% de sus recursos.
- 15** Las entidades que reciben mayores recursos generalmente coinciden con las ciudades capitales que, en teoría, deberían ser las más sólidas institucionalmente. 63% de la inversión está concentrada en los 60 municipios con población superior a 100.000 habitantes (capitales incluidas). Por otra parte, los 971 municipios con población inferior a 50.000 habitantes solo ejecutan 31% del total del SGP.
- 16** Bajo esta figura, el concesionario presta el servicio de educación preescolar, básica y media a estratos 1 y 2 en jornada única y completa, en un inmueble de primera calidad y tiene autonomía en la gestión escolar (contratación de docentes y directivos). El Gobierno le paga una suma por alumno atendido.
- 17** A la fecha, solo existen 48 colegios concesionados en el territorio nacional, más los 25 colegios concesionados de Bogotá.
- 18** Ley 1508 de 2012.
- 19** Recursos destinados a fortalecer su base presupuestal y a ampliar la cobertura del Ictex, entre otros.
- 20** El nivel académico del estudiante y su contexto socioeconómico también lo explican.
- 21** Mal distribuida tanto entre zonas rurales y urbanas y entre departamentos, como entre colegios públicos y privados.
- 22** Pisa mide el desempeño de estudiantes de 15 años en ciencias, matemáticas y lectura. Timms evalúa el aprendizaje escolar en matemáticas y ciencias. Serce es un estudio comparativo aplicado en 2006 en América Latina y estuvo dirigido a estudiantes de 3º y 6º grado. Pirls evalúa competencias lectoras entre estudiantes de nueve y diez años.
- 23** En cuanto al componente de lectura, cabe destacar la iniciativa implementada por el MEN para el fortalecimiento de las competencias de comprensión lectora y producción textual, mediante la cual ha entregado cerca de un millón y medio de libros a instituciones educativas de todo el país. De igual forma, las estrategias de formación docente en lectura y escritura.
- 24** Véanse: Hanushek (2010); McKinsey & Co. (2007); Hanushek, Kain y Rivkin (1998); y Goldhaber (2002).
- 25** Conocido como "Nuevo estatuto de profesionalización docente".
- 26** <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87229.html>
- 27** De acuerdo al nuevo estatuto, para permanecer en la carrera los docentes deben mostrar buen desempeño en las evaluaciones que se realizan cada año, mientras que con el antiguo las evaluaciones se hacían cada seis años y sus resultados no tenían consecuencias claras sobre la permanencia en la carrera. También condiciona el ascenso en la carrera a una evaluación que mide competencias pedagógicas, mientras con el antiguo el ascenso se basaba únicamente en años de servicio.
- 28** MEN (2012).
- 29** Ver acápite sobre los resultados de las carreras de Educación en las pruebas Saber Pro 2011. El bajo desempeño de los egresados de carreras de Educación está asociado al hecho de que son los puntajes Saber 11 más bajos los que cursan estas carreras (INC, 2011).
- 30** Evaluar permite tener información para premiar el mérito de quienes hacen bien su trabajo a través de mejoras salariales y de escalafón y, por otro lado, identificar debilidades en quienes muestran bajo desempeño, con miras a tomar acciones remediales que los posicionen en un nivel de excelencia.
- 31** El esquema salarial de docentes y directivos docentes al servicio del Estado para 2012 está definido por el Decreto 826 de 2012. Si bien estas asignaciones son poco atractivas, si se compara con la de

- otras carreras, este esquema contempla beneficios adicionales en materia de vacaciones, bonificaciones por ejercicio en áreas de difícil acceso y pensiones.
- 32** Como, por ejemplo, la campaña de medios para movilizar la sociedad “Todo buen comienzo tiene un profesor”, desarrollada en el marco de la “Estrategia todos por la educación de Brasil”.
- 33** Ser Más Maestro beneficia a 31 municipios de Antioquia, Cauca y Quindío, y se espera extenderlo en 2012 a Valle.
- 34** El programa contempla un componente de formación a los rectores (40 semanas), y el acompañamiento al equipo del colegio para su fortalecimiento institucional. Al final, se evalúa la transformación del rector y su institución.
- 35** El sistema actual está diseñado para que se invierta más de 90% del tiempo del docente en actividades dentro del aula, y solo 10% para actividades de planeación general, estructuración y fortalecimiento de capacidades pedagógicas.
- 36** ExC promueve oportunidades educativas de calidad en colegios de bajos recursos, reclutando profesionales recién egresados con excelente desempeño académico y brindándoles entrenamiento intensivo en docencia.
- 37** En años anteriores, este módulo solo se aplicaba a los programas que no presentaban los exámenes en competencias específicas.
- 38** La Universidad Nacional ocupó el puesto 12, bajando tres puestos con relación a 2011.
- 39** El Sistema de Aseguramiento de Calidad de la educación Superior colombiano está orientado a que las IES rindan cuentas sobre el servicio educativo que prestan, provean información confiable a los usuarios de este y se propicie la autoevaluación permanente de instituciones y programas académicos.
- 40** La Acreditación es un testimonio que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución con base en un proceso previo de evaluación a cargo de la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación.
- 41** El Decreto 1295 de 2010 establece la autoevaluación como una de las condiciones de calidad de carácter institucional, la cual se espera se realice como mínimo cada dos años.
- 42** También llamada ‘formación para el trabajo’.
- 43** Para la obtención de la licencia de funcionamiento y el registro del programa se debe presentar a la respectiva Secretaría de Educación un proyecto educativo institucional.
- 44** El Snies consolida información sobre las instituciones y programas académicos aprobados por el MEN.
- 45** El MEN dispone del Sistema de Información de las Instituciones y Programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET), a través del cual las Secretarías de Educación reportan las instituciones y programas aprobados. Sin embargo, este aplicativo aún no es de uso público.
- 46** Esta figura fue recientemente implementada en Chile, por ejemplo.
- 47** ManpowerGroup es una empresa a nivel mundial especializada en servicios integrales de recursos humanos. Para la Encuesta de Escasez de Talentos se entrevistaron 38.000 empleadores en 41 países.
- 48** En este estudio se realizó la identificación y validación con empresarios de las competencias requeridas para cuatro niveles organizacionales.
- 49** Ver discusión de Hausmann sobre “conocimiento productivo” en: <http://www.hks.harvard.edu/news-events/news/articles/hausmann-on-productive-knowledge>.
- 50** Este dilema “huevo-gallina” en materia de capital humano hace parte de una familia más amplia de distorsiones conocida como fallas de coordinación, que impiden el proceso de cambio estructural y que justifican la intervención del Estado en el marco de una política industrial.
- 51** Busca brindar mayor movilidad de las personas y reconocimiento de las calificaciones entre la educación formal y la formación para el trabajo y el desarrollo humano. Hoy no existe un mecanismo de reconocimiento de dichos títulos para quien quiera moverse de un sistema a otro, salvo que se establezcan convenios entre instituciones.
- 52** Este sistema apunta a validar la experiencia y capacitación no formal de quienes tienen conocimiento empírico.
- 53** Incluso en algunos casos en que coinciden, los sectores a nivel regional tienen visiones estratégicas que difieren de la visión que se maneja en el marco de este programa.
- 54** Según cifras del MEN, de los 398.164 estudiantes que presentaron la prueba Saber 11 en 2010, 93% alcanzó un nivel A1 (Básico) en Inglés, 5% alcanzó el nivel A2 (Principiante) y menos de 3% alcanzó niveles B1 y B2 (Intermedios). De los 12.843 docentes diagnosticados en Colombia en 2010, 56,3% se ubicó en los niveles A1 y A2 y solo 12,2% alcanzó el nivel B2 (Sánchez, 2012).
- 55** Ciudades como Armenia, Manizales, Montería, Soledad (Atlántico), y la Isla



de Barú (Bolívar) han sido beneficiarias del programa.

- 56** En la actualidad, el SGP es la principal fuente de recursos de inversión en el sector de Educación. Cerca de 90% del gasto público a nivel nacional en Educación se financia con recursos SGP, y un porcentaje no superior al 9% de la inversión corresponde a recursos propios.

REFERENCIAS

- Barrera, Felipe, Darío Maldonado y Catherine Rodríguez, 2011. *Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas*, Bogotá: Misión de Movilidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Mimeo.
- Bonilla, Leonardo y Luis Armando Galvis, 2011. Profesionalización docente y la calidad de la educación escolar en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República*, Número 154.
- Cepeda, Laura, 2012. Fuga interregional de cerebros? El caso colombiano. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República*, Número 167.
- CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Decreto 1278 de junio 19 de 2002. *Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente (2002)* Diario Oficial de la República de Colombia.
- DNP, 2011. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- _____, 2012. *Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial. Borrador del Diagnóstico*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (versión preliminar junio 15 de 2012).
- Hanushek, Eric, 2010. The Economic Value of Higher Teacher Quality. *NBER Working Paper Series*, Número 16606.
- Hanushek, Eric, John Kain y Steven Rivkin, 1998. Teachers, Schools, and Academic Achievement. *NBER Working Paper Series*, Número w6691.
- Hausmann, Ricardo, 2012. *Productive Knowledge* [Entrevista] (26 Junio 2012).
- Heckman James y Carneiro Pedro, 2003. Human Capital Policy. *Institute for the Study for the Study of Labor*, Número 821.
- Hombres, Rudolf, 2012. Crisis y Oportunidades. *Portafolio*, 2 Julio.
- IMD, 2012. *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne: Institute for Management Development - World Competitiveness Center.
- Ley 715 de diciembre 21 de 2001. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros* (2001) Diario Oficial de la República de Colombia.
- Maldonado, Alberto, 2010. Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. *Policy Papers Fescol*, Número 1.
- Manpower Group, 2012. *Talent Shortage Survey, Research results*, s.l.: Manpower Group.
- McKinsey y Co., 2010. *Closing the talent gap: attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching. An international market research-based perspective*, s.l.: McKinsey y Company.
- _____, 2011. *How the world's most improved school systems keep getting better*, s.l.: McKinsey y Company.
- MEN, 2011. *Plan Sectorial de Educación 2010 – 2014*, Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Documento No. 9.
- Montenegro, Armando, 2011. Superintendencia de Educación. *El Espectador*, 18 Abril.
- OECD, 2012a. Does performance-based pay improve teaching?. *PISA In Focus, OECD Publishing*, Número 16.
- _____, 2012b. Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A strategic approach to skills policies. *OECD Publishing*.
- Ome, Alejandro, 2012. *The effects of Meritocracy for teachers in Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo.
- Podestá, Paola, 2011. *Estudio de pertinencia de la oferta educativa para atender los desafíos de competitividad de la Comunidad Cluster y la vocación productiva de Medellín*, Medellín: Universidad Eafit.
- Presidencia de la República, 2012. *Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia*, Bogotá: Programa De CerO a Siempre. Atención Integral a la Primera Infancia.
- QS Quacquarelli Symonds Limited, 2012. *QS University Rankings: Latin America 2012/2013*, s.l.: QS Intelligence Unit.
- Ramírez, Juan, 2012. *¿Cómo poner a Colombia en la senda de crecimiento acelerado?*. Bogotá: Debates de Fedesarrollo [Presentación].
- Sánchez, Andrés, 2012. El bilingüismo en los bachilleres colombianos. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República*, Número 159.
- Thompson, Ross y Charles Nelson, 2001. Developmental science and the media: Early brain development. *American Psychologist*, 56(1).
- WEF, 2012. *Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva: World Economic Forum.



— CAPÍTULO DOS —

SALUD



Tasa de mortalidad infantil (entre 0 y 12 meses) por cada mil nacimientos, 2010. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con la menor tasa de mortalidad)

Fuente: WEF (2012).

Un sistema de salud equitativo y que procure una población sana influye directamente en la competitividad de un país. Hay varios canales a través de los cuales la salud impacta la competitividad. Uno de ellos está relacionado con la productividad laboral. En la medida en que se cuente con una población sana, ésta estará en mejores condiciones para realizar sus tareas productivas y, por lo tanto, su productividad laboral será mayor.

Ahora bien, para proveer unos servicios de salud apropiados que contribuyan a generar una población sana es necesario contar con un sistema de salud sostenible financieramente. Por lo tanto, otro canal que incide directamente sobre la competitividad, es la sostenibilidad financiera de su sistema de salud –que en el caso de Colombia está en entredicho. Lo anterior a pesar de que no se puede desconocer que Colombia ha realizado un gran esfuerzo desde el punto de vista del financiamiento de su Sistema¹. Además, de acuerdo con un estudio realizado por el BID, la composición de los gastos de salud totales del país es bastante similar a la de los países de la Ocdé: el gasto público, incluyendo la seguridad social, pesa más del 80% del gasto total en salud, mientras que el gasto de bolsillo es de los más bajos del mundo (Glassman *et al.*, 2009).

Si bien a raíz de la Ley 100 de 1993 se obtuvieron logros importantes en ma-

teria de cobertura² –mientras en 1990 el 31,4%³ de la población estaba cubierta, en 2011 esta cifra ascendió a 91,3%⁴–, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) presenta aún grandes deficiencias que impiden garantizar una población sana. Dada la relación positiva entre salud y competitividad, estas falencias del Sistema se reflejan en el rezago del país en términos de competitividad frente a países de referencia como Chile, Corea, España y Portugal (Gráfico 1).

Una forma alternativa de ver esta relación entre salud y competitividad es considerando al sector salud como un sector más del aparato productivo. En este sentido, el país podría contar con un mejor acceso y calidad de servicio, al igual que con un Sistema financieramente sostenible, en la medida en que su sector salud fuese más competitivo. Por lo tanto, este sector en Colombia es susceptible de tener una agenda de compe-

titividad que busque abordar los cuellos de botella que limitan su productividad.

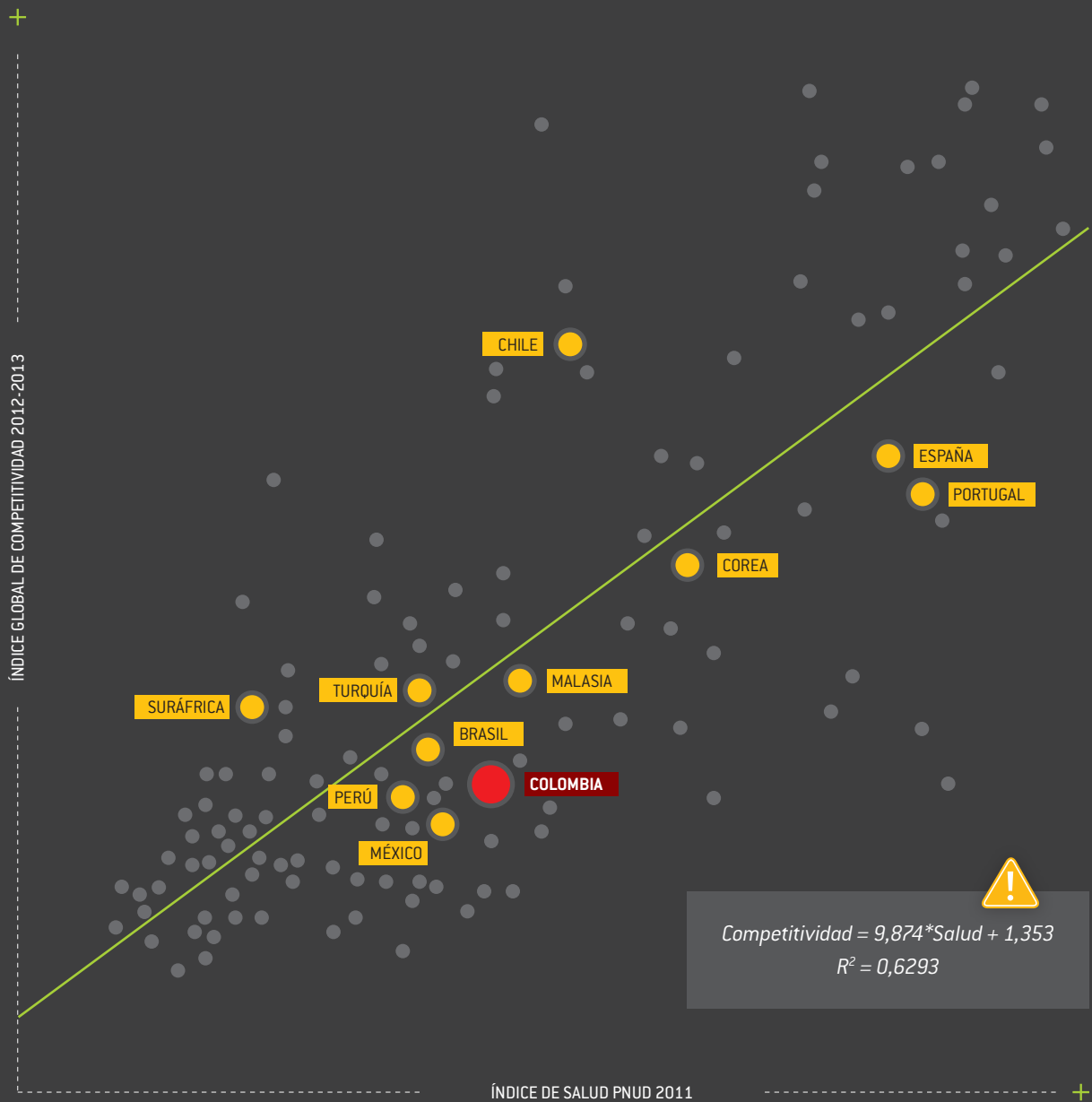
Si bien hace poco el Gobierno lanzó una nueva Agenda Nacional de Competitividad, la cual incluye algunas acciones en materia de salud (ver Anexo), ésta no aborda los graves problemas que en la actualidad presenta el sector. Para superarlos es fundamental una reforma integral y profunda, que corrija las dificultades que enfrenta el actual SGSSS en materia de calidad, eficiencia, equidad, sostenibilidad financiera y competitividad.

Dado este contexto, este capítulo analiza la situación del SGSSS a la luz de los dos canales mencionados anteriormente. Por un lado, se evalúa la importancia de una población sana sobre la productividad laboral y los resultados que ha tenido el Sistema en materia de acceso, promoción, prevención y calidad de los servicios. Por otro lado, se analizan las principales razones que



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

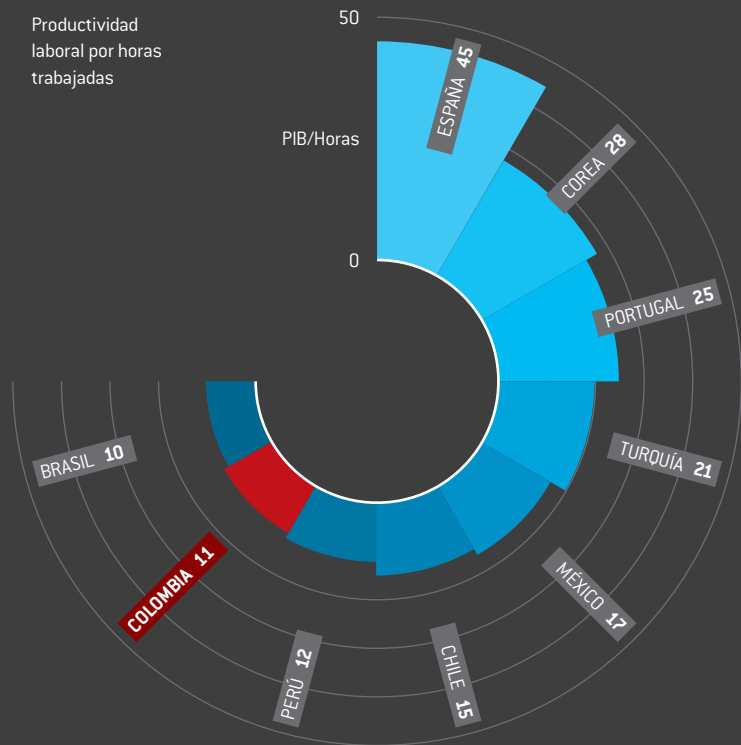
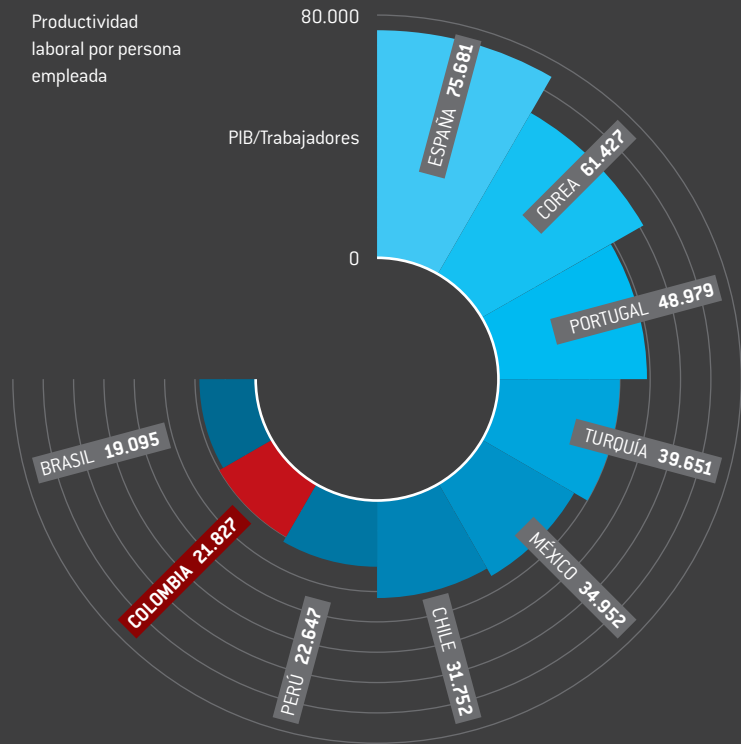
Gráfico 1. Índice de competitividad vs. índice de salud.



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

COLOMBIA PRESENTA UNA BAJA PRODUCTIVIDAD LABORAL EN RELACIÓN A PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 2. Productividad laboral por persona empleada en 2010.



Fuente: The Conference Board Total Economy Database, 2011.



han conllevado a poner en riesgo la sostenibilidad financiera del Sistema y se proponen algunas alternativas para enfrentar esta situación.

CANAL 1. PRODUCTIVIDAD LABORAL

La productividad de los trabajadores incide directamente sobre la competitividad de un país. En Colombia ésta se ha caracterizado por ser bastante baja, ocupando en 2010, luego de Brasil, el último lugar en relación con países de referencia (Gráfico 2).

Si bien la productividad laboral depende de factores como la educación de la fuerza laboral, los avances de la ciencia y sus aplicaciones, la organización de los procesos productivos, la eficiencia de los mercados, la infraestructura, el transporte y la logística, entre otros, la salud de los trabajadores también juega un rol fundamental en la determinación de ésta. Por ejemplo, se ha demostrado que trabajadores con mayores riesgos en salud y con estilos de vida menos balanceados –como inactividad física, estrés, colesterol elevado, entre otros– registran menores niveles de productividad en sus trabajos (Boles *et al.*, 2005).

Precisamente, según el *World Economic Forum* (WEF) la salud, junto con la educación primaria, constituye uno de los 12 pilares que determinan el nivel de productividad y competitividad de los países. De acuerdo con su último Informe: “una fuerza de trabajo saludable es vital para la competitividad y productividad de un país. Los trabajadores que están enfermos no pueden trabajar de acuerdo con su potencial y serán menos productivos. Una mala

salud conduce a importantes costos para las empresas, ya que los trabajadores enfermos a menudo están ausentes u operando a niveles más bajos de eficiencia”⁵.

Por lo tanto, para incrementar la competitividad de un país es necesario contar con un sistema de salud que garantice una población sana, enfocado en la prevención de enfermedades y en la promoción de servicios de salud, sin ningún tipo de restricción en su acceso. Desde este punto de vista, el SGSSS presenta aún muchas falencias.

Como se comentó, la Ley 100 de 1993 permitió incrementos sustanciales en la cobertura de aseguramiento al SGSSS⁶. Así mismo, las brechas de inequidad por zona de residencia, región geográfica y quintil de riqueza se han reducido producto de la ampliación de cobertura en las zonas rurales, las regiones menos desarrolladas y los quintiles más bajos de la población (Florez *et al.*, 2012)⁷.

No obstante, la cobertura no era el único objetivo de Ley 100. Se esperaba crear también un mercado de salud competitivo, a partir de la calidad para administrar y prestar servicios de salud. Si bien se observa un mayor uso de los servicios en la población afiliada, un aumento de la equidad en servicios como controles pre y posparto y una menor incidencia de enfermedades y gastos de hospitalización en zonas urbanas (Santa María *et al.*, 2008), el Sistema actual muestra falencias en materia de calidad que evidencian que el esquema de incentivos planteado en esta Ley no está funcionando.

En materia de salud pública existe mucho espacio por mejorar. El mismo Ministerio de Salud y Protección Social

declaró como intolerables los resultados en áreas como mortalidad materna, niños nacidos con sífilis congénita y tratamiento inadecuado a pacientes con VIH. Si bien se logró reducir la mortalidad materna en más de la mitad entre 1990 y 2010⁸, en el contexto internacional el país registra después de Suráfrica la mayor tasa entre países de referencia (Gráfico 3).

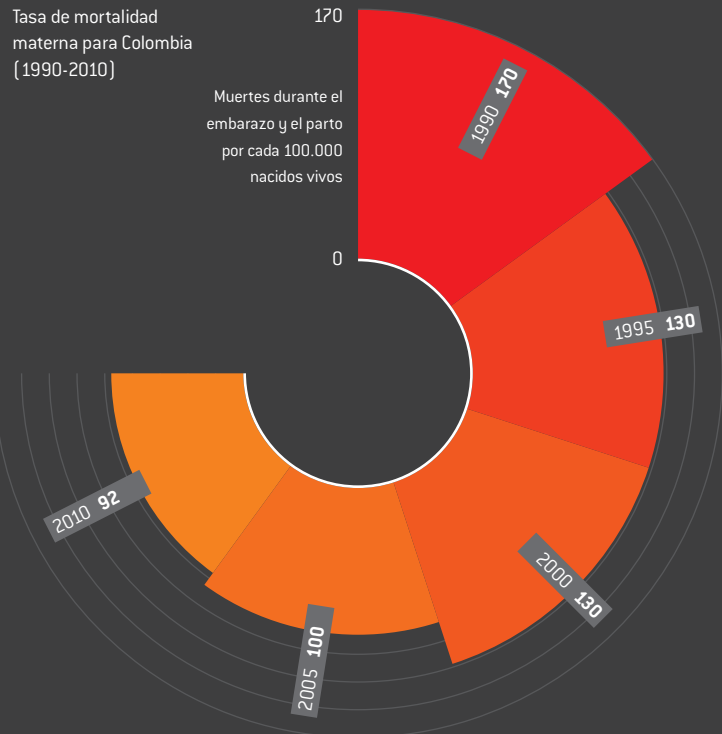
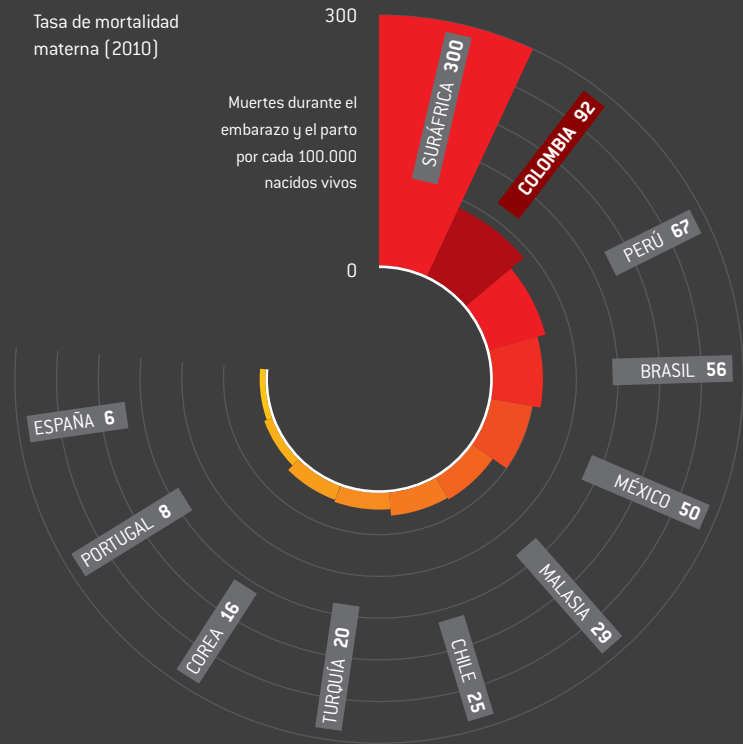
De otra parte, pese a que la tasa de mortalidad infantil se ha reducido sustancialmente⁹, el país todavía se encuentra rezagado frente a pares internacionales¹⁰. Adicionalmente, esta reducción no se debe atribuir necesariamente al progreso del SGSSS sino a la mejor infraestructura y a la provisión de mejores servicios durante los últimos cincuenta años, así como a los progresos en cobertura educativa. Más aún, un estudio de la Fundación Corona publicado en 2007 evidencia que aunque ha habido una mejoría sustancial en el transcurso de los últimos 10 años en materia de inequidad en mortalidad infantil entre la población rural y urbana y entre los quintiles de la población por distribución de la riqueza, la inequidad aún persiste (Flórez *et al.*, 2007).

Así mismo, algunas variables sobre las que se esperaba un impacto directo, como la valoración subjetiva de salud y el número de citas preventivas, no han tenido buenos resultados (Santa María *et al.*, 2008).

Es innegable que el SGSSS se ha quedado corto en su enfoque de promoción de la salud y prevención de enfermedades. Se puede afirmar que de hecho el enfoque ha sido curativo más que preventivo. Es así como enfermedades prevenibles como los infartos, accidentes

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

Gráfico 3. Tasa de mortalidad materna (estimada mediante modelo, por cada 100.000 nacidos vivos), 2010.

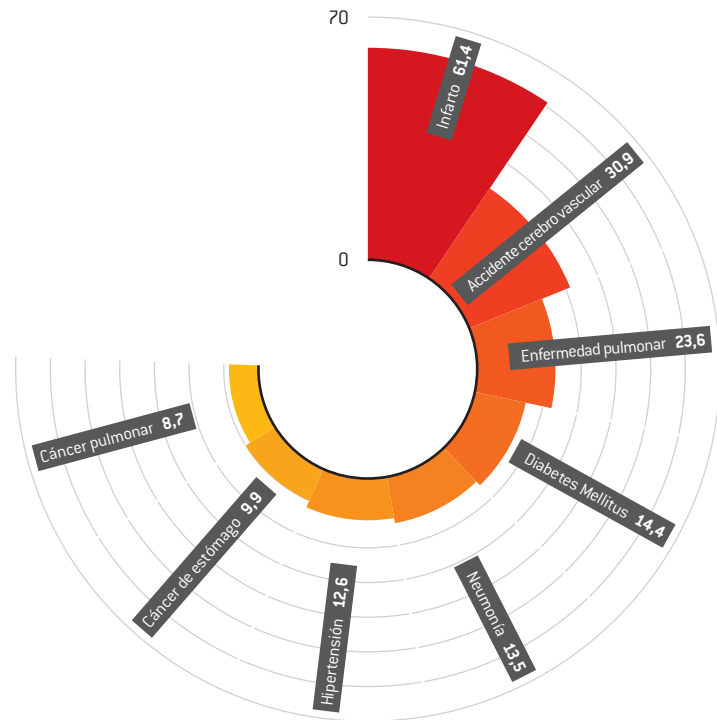


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.



ENFERMEDADES PREVENIBLES ESTÁN DENTRO DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE EN COLOMBIA

Gráfico 4. Principales enfermedades y afecciones que causan la muerte en Colombia, 2009.



Fuente: Latorre y Barbosa (Por publicar, 2012) - Dane.

cerebro-vasculares, enfermedades pulmonares, diabetes, entre otros, muestran alta prevalencia y están dentro de las principales causas de muertes en Colombia [Gráfico 4].

Existen varias razones que explican las falencias en la calidad de los servicios de salud, entre las cuales se destacan: la falta de incentivos para mejorar la calidad de los servicios de salud y para implementar funciones de promoción a la salud y prevención de enfermedades, la baja calidad de los profesionales del sector salud, la heterogeneidad en la capacidad institucional a nivel territorial y posiblemente los efectos negativos que podría estar generando la integración vertical entre los actores del mercado, entre otros.

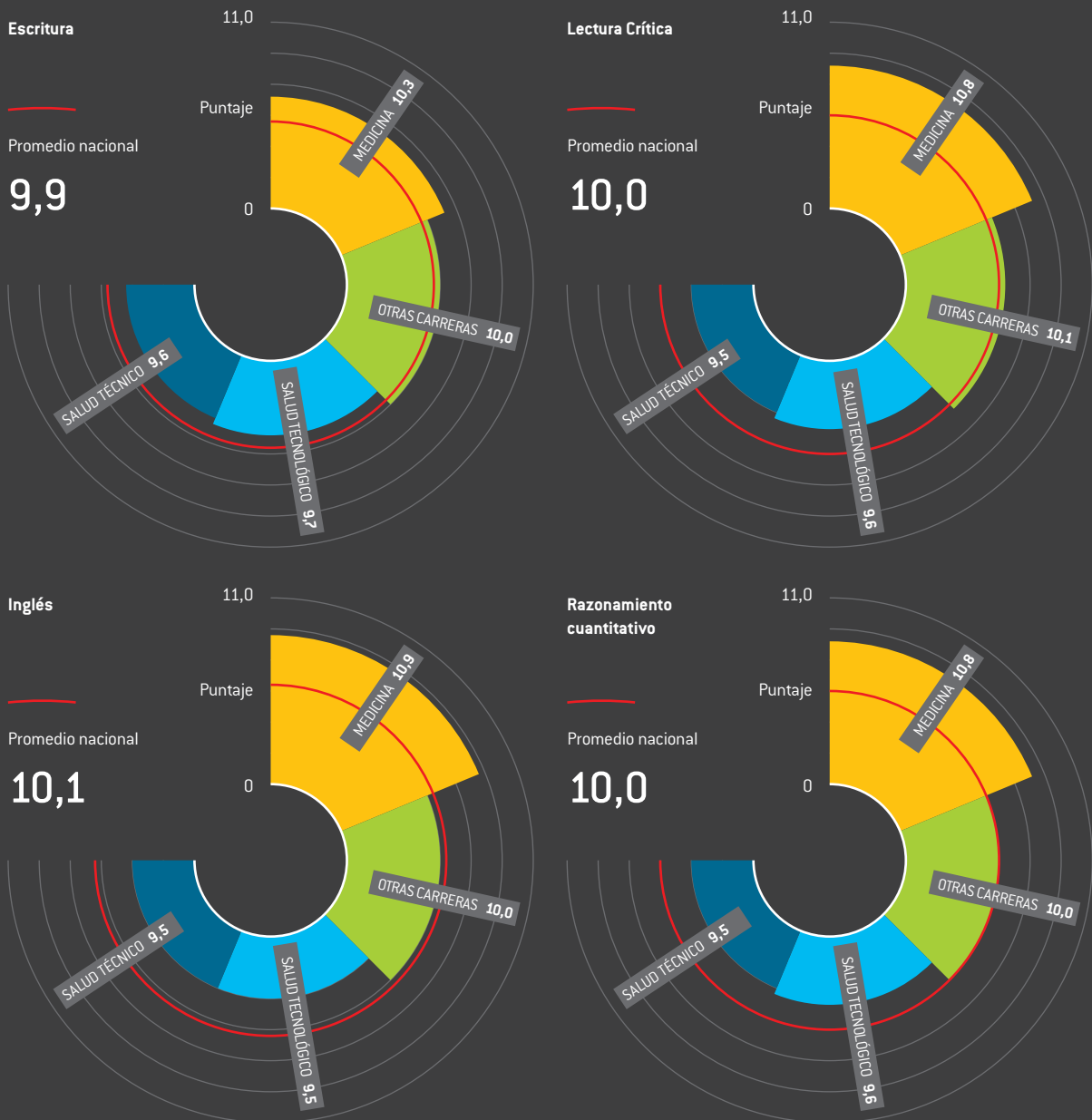
FALTA DE INCENTIVOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS E IMPLEMENTAR FUNCIONES DE PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN

El actual esquema del SGSSS no está generando los suficientes incentivos para que las Entidades Promotoras de Salud (EPS)¹¹ se dediquen a las funciones de promoción en salud y prevención de enfermedades. Se esperaba que bajo la Ley 100 las EPS compitieran en función de la calidad en sus servicios –incluidas las actividades de promoción y prevención– y no por precio, en la medida en que el Estado le reconoce a cada EPS un pago fijo por afiliado, llamado Unidad de Pago por Capitación (UPC). Sin embargo, esto

no ha sucedido. Es necesario alinear los incentivos de todos los actores alrededor de mejores resultados en salud para los pacientes. Las EPS deben ser y comportarse como verdaderas aseguradoras que gestionan el riesgo de salud de sus afiliados a través, no solo de intervenciones individuales, sino familiares y de la comunidad¹². Por lo tanto, se recomienda modificar el cálculo de la UPC, de manera que ésta esté compuesta de dos partes: una fija, que le reconocería a cada EPS por afiliado; y una variable, que dependería del cumplimiento en indicadores de promoción y prevención¹³. Estos indicadores de resultados en salud deberían ser publicados y de fácil acceso para la población, de manera que mediante la libre elección del afiliado se estimule la competencia

CON EXCEPCIÓN DE MEDICINA, LOS RESULTADOS EN LAS PRUEBAS SABERPRO PARA LAS CARRERAS RELACIONADAS CON EL SECTOR SALUD NO SON SATISFATORIOS

Gráfico 5. Pruebas SaberPro en el sector de la salud, 2011.



Fuente: Icfes.



dentro del sector y se garantice una mayor calidad en los servicios de salud. Así mismo, los indicadores permitirían al Gobierno hacer una depuración de actores a partir de su desempeño y de la calidad de los servicios prestados, de forma que sólo aquellas EPS que tengan altos estándares de calidad sean las que subsistan.

Vale la pena aclarar que aunque la actual UPC incluye unos recursos importantes para promoción y prevención, en muchos casos no se utilizan y sus resultados nunca han sido evaluados. Por lo tanto, no se está cumpliendo con la función realmente aseguradora por parte de las EPS, en buena medida debido a la poca capacidad de inspección, vigilancia y control sobre los resultados de éstas. Es fundamental que la Superintendencia Nacional de Salud incremente sus acciones para proteger los derechos de los usuarios y la calidad y acceso a la prestación de servicios.

De todas formas, es indispensable cambiar la manera de remunerar a las EPS, cualquiera que sea el modo de financiar el Sistema –de lo cual se hablará más adelante. En este sentido, es necesario remunerar con base en indicadores de resultados en salud, de control del gasto, y de medidas de prevención y promoción, como se señaló anteriormente.

BAJA CALIDAD DE LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD

La calidad en los servicios de salud se ve afectada por la baja calidad de los profesionales del sector salud. En 2011, por ejemplo, de acuerdo con las pruebas SaberPro del Ministerio de Educación, las carreras

relacionadas con el sector salud –a excepción de Medicina– obtuvieron un puntaje inferior al promedio nacional en por lo menos una de las áreas evaluadas (Gráfico 5).

La política de desarrollo del talento humano para la salud ha sido prácticamente inexistente y tampoco ha respondido a las necesidades reales del Sistema, sino más bien al ánimo de las facultades y universidades de sacar profesionales de acuerdo con sus propias necesidades y capacidades financieras y académicas.

Se requiere, por lo tanto, una política sería que parta desde la visión de futuro del Sistema. En esta línea, se recomienda elevar los niveles de exigencia establecidos en las universidades y centros de formación técnica y tecnológica para la admisión de profesionales en las ramas relacionadas con el sector salud; por ejemplo, incrementando los requerimientos exigidos en los resultados del Icfes para los estudiantes que ingresan a estas carreras. Así mismo, es necesario que estos centros de formación y que las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)¹⁴ mejoren su calidad mediante acreditaciones y que se implemente de forma rigurosa el sistema de aseguramiento de la calidad en educación superior (ver capítulo Educación), particularmente para las carreras relacionadas al sector salud.

HETEROGENEIDAD EN LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL A NIVEL TERRITORIAL

La heterogeneidad en la capacidad institucional de los entes territoriales ha terminado afectando la calidad de los servicios de salud. Es así como las Secre-

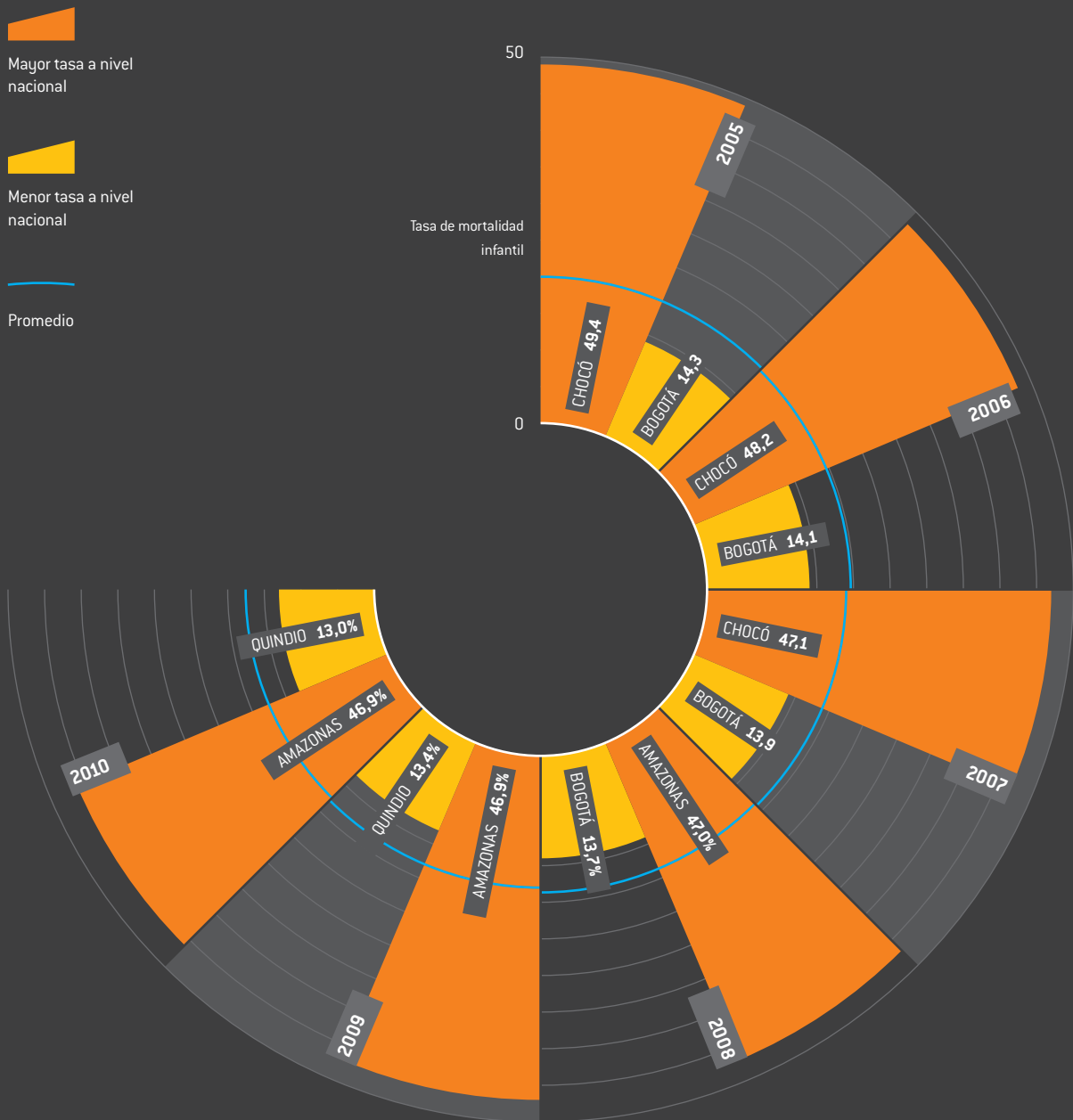
tarías de Salud juegan un rol fundamental para garantizar el derecho a la salud de la población y velar por la provisión de servicios eficientes y de calidad. Sin embargo, existe debilidad institucional en muchas regiones y algunas de ellas no tienen la capacidad para realizar una buena gestión de los recursos que deberían ser destinados a la salud¹⁵. Por ejemplo, en materia de mortalidad infantil, son evidentes las grandes diferencias que existen en la efectividad de gestión entre las entidades territoriales (Gráfico 6).

Así mismo, en materia de mortalidad materna se evidencian grandes diferencias a lo largo del territorio nacional. Según el último informe de Así Vamos en Salud, en el año 2009 los departamentos de Amazonas, Vichada y La Guajira, presentaron las tasas más altas de mortalidad materna con 391,9, 235,6 y 220,5 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, respectivamente¹⁶.

Por lo tanto, se recomienda que las Secretarías de Salud implementen indicadores que permitan monitorear, evaluar y analizar la situación de salud en sus regiones. Esta debe ser la base principal para establecer medidas correctivas y formular e implementar políticas públicas locales. Para esta labor se recomienda a las Secretarías de Salud apoyarse en los Consejos Territoriales de Seguridad Social, los cuales deberían orientar a las primeras para que sus políticas estén en armonía con las políticas nacionales. Además, dada la importancia de la salud, las entidades territoriales deberían buscar recursos adicionales propios para fortalecer su capacidad de gestión en esta materia. De esta forma, los recursos de regalías podrían ser una

LA HETEROGENEIDAD EN LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN SALUD ENTRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES SE EVIDENCIA CON LAS DIFERENCIAS EN MATERIA DE MORTALIDAD INFANTIL

Gráfico 6. Heterogeneidad en la tasa de mortalidad infantil - valores extremos en las entidades territoriales.



Fuente: Estadísticas vitales – EEV Dane (1998-2007).



de las fuentes a las que podrían acudir las entidades para este propósito.

INTEGRACIÓN VERTICAL

Aunque la integración vertical no hacía parte del modelo original creado por la Ley 100, la Ley 1122 de 2007 en cierta medida la reglamentó, al limitar al 30% la contratación entre EPS y sus propias IPS. En la actualidad existe una gran controversia por los efectos que podría estar generando esta integración sobre la calidad de los servicios. De acuerdo con algunos estudios, la integración genera incentivos que van en detrimento de la calidad del servicio, además que limitan la competencia y restringen la libre elección del usuario¹⁷. Esta situación ha generado que algunas EPS sólo deseen prestar los servicios más rentables o aquellos cuya demanda permite reducir costos y hacer ahorros que no se lograrían si se contratan con terceros. Lo anterior podría estar limitando el acceso y muchas veces estimulando la adquisición de seguros alternativos –tales como medicina prepagada– para tener la posibilidad de elegir libremente al prestador. Adicionalmente, podría estar reduciendo el grado de discrecionalidad de los médicos, en aras del interés corporativo [Restrepo *et al.*, 2006]. La integración vertical podría incluso estar conllevando mayores gastos, en la medida en que incentiva a que las EPS contraten más caro con su propia red o compren medicamentos más costosos. Aunque la teoría económica sugiere que las integraciones verticales podrían ser óptimas en la medida en que permiten aprovechar economías de

escala, reduciendo costos a lo largo de la cadena productiva, no serían convenientes en el caso del sector salud si terminan afectando la calidad de los servicios. Más aún, desde un punto de vista ético, no es correcto que vía la integración vertical se esté forzando a favorecer con recursos públicos a las empresas vinculadas. **Por lo tanto, se recomienda al Gobierno analizar en mayor detalle las circunstancias y efectos que implica la integración vertical entre las EPS e IPS sobre la calidad en la prestación de los servicios de salud en el país.**

CANAL 2. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SGSSS

Contar con un sistema de salud que sea sostenible financieramente es una condición necesaria para garantizar una población sana con mayores niveles de productividad. En Colombia, la sostenibilidad financiera del SGSSS se ha visto cuestionada durante los últimos años por varios factores, entre los cuales se destacan: el financiamiento parcial del Sistema vía impuestos a la nómina, los recobros a los que ha sido sometido y la falta de eficiencia y competitividad de la cadena, entre otros.

FINANCIACIÓN DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO (RC) E INFORMALIDAD

La financiación parcial del Sistema vía impuestos a la nómina formal ha puesto en riesgo la sostenibilidad financiera del esquema. Si bien la Ley 100 tenía como objetivo que el Régimen Subsidiado (RS)

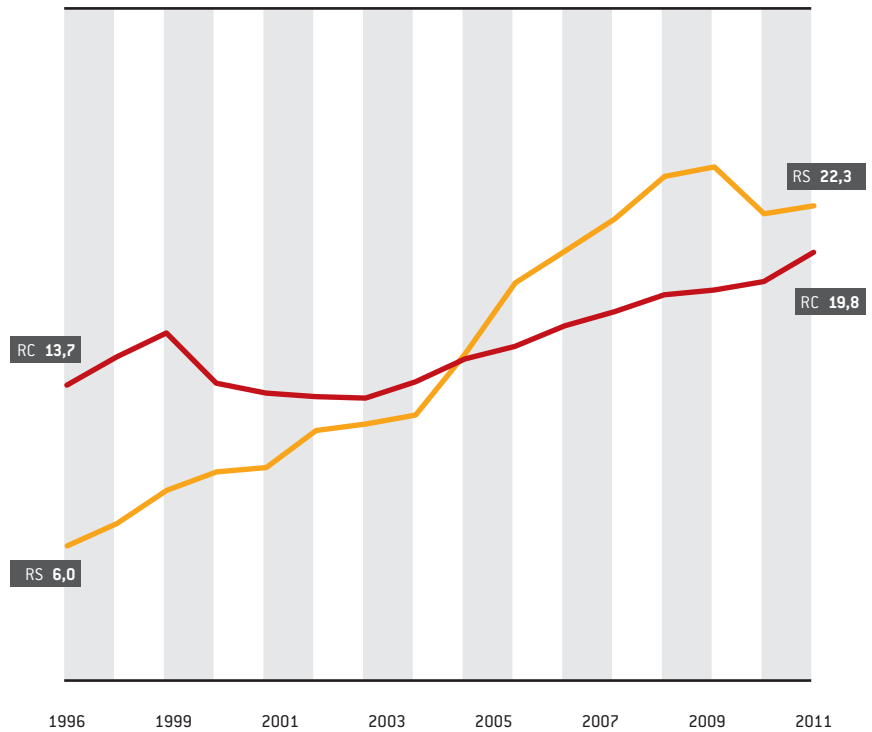
se financiara con recursos del Régimen Contributivo (RC) a cargo de la nómina formal, los incentivos generados por el Sistema han conllevado a un mayor crecimiento de los afiliados del RS frente a los afiliados del RC, llegando al punto que hoy aproximadamente 53% de las personas que tienen acceso a salud en el país pertenecen al RS (Gráfico 7)¹⁸.

La implementación de la Ley 100 trajo consigo incrementos en los costos atados a la nómina que impactaron negativamente la formalización laboral y, por lo tanto, el crecimiento del RC. Mientras en 1992 los costos laborales no salariales (CLNS) representaban 44,3% del salario, en 2012 éstos ascienden a 84,8%¹⁹, en parte explicados por los pagos asociados a salud²⁰. Esto ha conllevado a que hoy en día la relación costo-beneficio de ser formal en el país favorezca la informalidad, lo que ha llevado a que el país presente cifras de informalidad por encima del 60% (ver capítulo Productividad Laboral). A esta situación se le suma el incentivo perverso que genera el mantenerse a toda costa en el RS, en la medida en que la formalización implica la pérdida de acceso a este régimen²¹. Por ejemplo, al realizar los cruces entre bases de datos de la Dian y de los afiliados al RS, personas con ingresos suficientes para ameritar declarar renta se encuentran afiliadas al RS²²; situación que empeora si se tiene en cuenta que el actual Sisbén sobreestima la población que debería ser beneficiaria de este mecanismo²³.

Otro problema que ha afectado la sostenibilidad del Sistema ha sido el mal manejo dado a los recursos del RS por parte de algunos entes territoriales. Entregar

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

Gráfico 7. Número de personas activas afiliadas al SGSSS, 1996-2011 (millones).



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social y Dane.

a los municipios pequeños la administración de este régimen ha conllevado a serios problemas de corrupción.

Por tanto, se deben buscar alternativas a la financiación del RC vía impuesto a la nómina, particularmente cuando el factor trabajo es una base gravable bastante elástica y evadible (Levy, 2008). Esta propuesta adquiere aún más sentido en la medida en que la unificación del POS genera mayores incentivos para la informalidad, ya que no existe diferencia en cobertura y calidad entre los dos regímenes. Una fuente de financiación para cubrir esta necesidad fiscal podría ser vía recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales podrían provenir de impuestos como IVA y/o renta (ver capítulo Sistema Tributario)²⁴. En este senti-

do, lo que habría que financiar equivale aproximadamente al 32% de los ingresos actuales del Sistema –aportados en la actualidad por el RC– que representa cerca del 2,2% del PIB. Bajo este esquema no habría distinciones entre trabajadores del RC y del RS, y entre empleados y desempleados. Sería el Estado quien redistribuiría los recursos a las diferentes EPS mediante el nuevo esquema de UPC planteado anteriormente.

Una alternativa que atenuaría el impacto fiscal de la primera opción – en concordancia con Gutiérrez *et al.* (2012)–, sería eliminar sólo las contribuciones sobre la nómina que realizan los empleadores, lo cual también reduciría la informalidad, aunque en menor medida. Estas contribuciones se

reemplazarían con un impuesto de destinación específica para la salud, de manera que las empresas no contribuyan a nombre de un trabajador específico sino directamente a un fondo común, el cual sería administrado por el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), quien posteriormente distribuiría los recursos a las EPS. Los afiliados por su parte, independientemente del régimen tendrían que hacer un aporte directamente a las EPS. Este aporte podría estar entre 5% y 7% de los ingresos de las personas. Para los individuos que no tienen la capacidad de contribuir, el Estado les otorgaría un subsidio, el cual se reduciría paulatinamente en la medida en que aumente el ingreso del trabajador –hasta eliminarse después de un tope.



De otra parte, se recomienda conformar un comité técnico con el propósito de depurar la base de datos del Sisbén para así evitar sobreestimaciones de la población que debería ser beneficiaria de este mecanismo. Se propone que este comité esté conformado por funcionarios de la Dian, el DNP y los Ministerios de Salud y Trabajo.

RECOBROS A LOS QUE HA SIDO SUJETO EL SISTEMA

El problema de los cobros nace por la falta de actualización del Plan Obligatorio en Salud (POS), el cual no evolucionó acorde con las necesidades de los colombianos y a los avances científicos. Prueba de ello es que hasta enero de 2012, el POS era prácticamente igual al manual de tarifas que utilizaba el Instituto de Seguro Social para pagarle a sus prestadores en 1993. A esto se le suma la existencia hasta hace poco de dos tipos de POS asociados a los dos regímenes antes mencionados (POS-RC y POS-RS), con diferencias en calidad y cubrimiento.

Esto trajo como consecuencia un sinnúmero de demandas sobre las cuales la Corte Constitucional se pronunció a favor de los afiliados, generando la creación de un sistema de salud paralelo por reembolso, conocido como los cobros No POS al Fosyga. El crecimiento desbordado de este sistema de salud paralelo —el cual llegó a gastarse 25% de los recursos del RC— ha hecho que el SGSSS entre en crisis. Los cobros pasaron de ser \$20.000 millones al año en 2002, a ser \$2,3 billones en 2010. Un incremento de 118 veces en tan solo 8

años. Se resalta el crecimiento en los cobros realizados por el Comité Técnico Científico (CTC) desde 2008, los cuales se deben a medidas tomadas mediante la Ley 1122 de 2007 para reducir el número de tutelas (Gráfico 8)²⁵.

La Ley 1393 de 2010 estableció nuevos impuestos para que el SGSSS pudiera responder a estos nuevos retos. Sin embargo, los recursos no parecen ser suficientes para garantizar la viabilidad de largo plazo de éste.

Si bien se espera que el problema de cobros se atenúe con la unificación del POS, es indispensable que la actualización de la cobertura de éste se realice de manera periódica y constante. En esta línea, se propone que se defina la cobertura a partir de una combinación de prioridades en materia de salud pública y de exclusiones explícitas. Es decir, que se determine de acuerdo con la política de salud pública del país y con base en una lista que especifique los medicamentos y procedimientos que estarían excluidos —tales como cirugías cosméticas. Es necesario que este proceso sea apoyado desde la Agencia de Evaluación de Tecnología creada mediante la Ley 1438 de 2011 y el Instituto Nacional de Salud. Lo anterior permitiría evitar los problemas que hoy existen, como la dificultad de haber exceptuado algún procedimiento y/o medicamento.

La redefinición de cobertura del POS implicaría necesariamente una evaluación técnica y actuarial de la UPC, de tal manera que su valor garantice el adecuado financiamiento y sostenibilidad del POS en el largo plazo. En la medida en que el POS se revise de manera periódica, habría que estable-

cer un mecanismo para que la UPC se actualice de manera acorde.

Igualmente, es necesario crear algunos mecanismos de autocontrol que permitan, mediante la adopción de incentivos, reducir el No POS a su más mínima expresión. Algunas de estas medidas podrían ser: permitir que las IPS hagan el cobro directo ante el Fosyga de las prestaciones No POS; trabajar articuladamente con el Invima para que no autorice la entrada de medicamentos e insumos que no demuestren su costo-efectividad; y educar o asesorar a los jueces para permitirles tomar decisiones razonables en salud, sin dejar de defender los derechos de los usuarios.

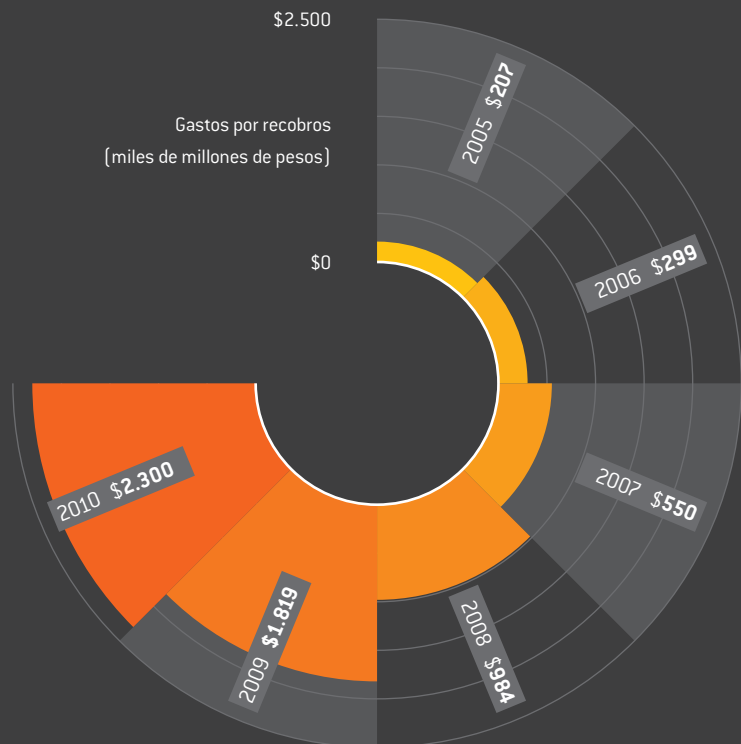
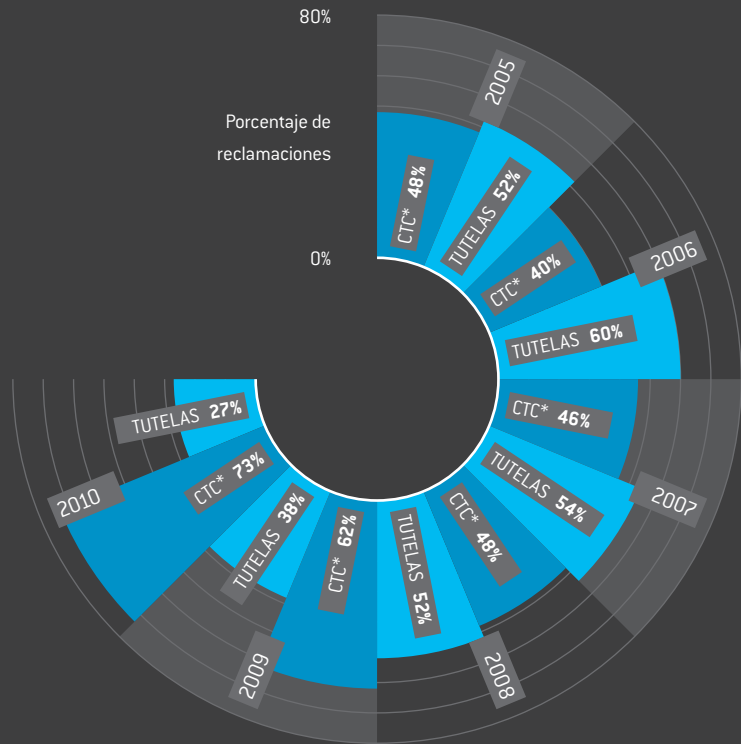
FALTA DE EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD EN LA CADENA

Un último elemento que dificulta la viabilidad financiera del Sistema es la falta de eficiencia y competitividad en la cadena. Esta se manifiesta a través de varios síntomas como lo son la crisis de cartera de muchos actores del sector, los problemas de corrupción y el hecho de que la suficiencia de la UPC sea cuestionada continuamente, entre otros.

La crisis de cartera por la que atraviesan algunos hospitales —especialmente los públicos y algunos privados no integrados verticalmente— y EPS —en particular las del RS—, muestra la falta de claridad en el flujo de los recursos y la poca eficiencia de muchos actores de la cadena. Usualmente las crisis por flujo de caja terminan generando una cadena de culpas interminable: los hospitales se declaran en quiebra o insubsistentes ya que las EPS no les giran los recursos;

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

Gráfico 8. Porcentaje de reclamaciones al Fosyga y gastos por recobros del No POS.



Nota: * Comité Técnico Científico. **Fuente:** Ministerio de Salud y Protección Social, Base de datos recobros administrados por el consorcio fiduciario.



a su vez éstas últimas le atribuyen la culpa al Gobierno por no girar los recursos; así mismo, el Gobierno se defiende argumentando que el problema se debe a la falta de eficiencia y competencia de parte de los demás actores.

La falta de competitividad también se manifiesta vía la existencia de corrupción en el Sistema, en particular de algunos actores, lo cual ha generado un efecto negativo sobre la legitimidad y confianza en el mismo. Se ha comprobado que algunas EPS han registrado sobrecostos en los medicamentos y desviación de recursos a otras actividades. Así mismo, el crecimiento en los recobros no sólo se debe a la financiación de medicamentos y a prestaciones no cobijadas en el POS, sino también a prácticas corruptas por parte de algunas EPS e IPS, como por ejemplo la de generar doble facturación por paciente²⁷. Lo anterior ha creado dificultades para encontrar soluciones estructurales a problemas técnicos que se han vuelto políticos y mediáticos.

Esta falta de eficiencia y competitividad en la cadena también se manifiesta con las quejas de parte de algunos actores de la cadena quienes argumentan que la actual UPC es insuficiente para cubrir los costos de los afiliados. Esto ha llevado a que muchas EPS hayan decidido no administrar más el RS. Mientras tanto hay actores para los cuales la UPC sí es suficiente. **Lo cierto es que a partir de la reciente unificación del POS se esperaba que, como mínimo, haya una igualación entre la UPC del RS y del RC²⁷.**

Frente a la situación del sector, el Gobierno nacional ha tomado medidas temporales como la liquidación de va-

rias EPS y la inyección de \$1,2 billones para sacar de la crisis a los hospitales públicos y algunas clínicas privadas²⁸. Así mismo, se ha comprometido a revisar el valor de la UPC con el propósito de realizar los correspondientes ajustes y llegar a un mismo valor para los dos regímenes. De otra parte, recientemente se expidió la Política Farmacéutica Nacional²⁹, cuyo objetivo principal es contribuir al logro de resultados en salud a través del acceso equitativo a medicamentos efectivos y la prestación de servicios farmacéuticos de calidad³⁰.

Más allá de estas medidas de corto plazo que viene implementando el Gobierno, es evidente que el sector salud necesita una agenda de transformación productiva que le permita, por un lado, ofrecer unos servicios de calidad que garanticen una población sana, y por otro lado, tener un Sistema financieramente viable. Una forma de lograrlo es mediante el desarrollo de una agenda que aborde todas las necesidades y obstáculos que enfrenta la productividad del sector a lo largo de su cadena. Esta agenda debe abordar las relaciones comerciales entre los actores del Sistema³¹, la formación de capital humano relevante, los cambios regulatorios que se necesiten, los requerimientos de infraestructura específica, la adopción de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ver capítulo Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) e incluso el desarrollo de clusters para este sector, entre otros.

El Ministerio de Salud y Protección Social recientemente acaba de lanzar un proyecto —llamado Mercado de Servicios de Salud— cuyo objetivo principal es el establecimiento de una política de desa-

rollo empresarial para el sector salud, que se ocupe de las relaciones comerciales entre los actores del Sistema con miras a fortalecer el sector y hacerlo más competitivo. **Si bien este es un proyecto de carácter nacional, para que tenga éxito es importante que su implementación se aterrice al nivel local. Sólo de esta forma se podrán identificar las necesidades y requerimientos concretos que demanda el sector a lo largo de la cadena de valor. Las Comisiones Regionales de Competitividad deberían utilizarse como plataforma para articular a los actores públicos y privados del nivel local relevantes para el éxito de este proyecto.**

Vale la pena mencionar que iniciativas de este tipo ya se están dando en diferentes regiones del país. El departamento del Atlántico, por ejemplo, se encuentra desarrollando un *cluster* de salud. Ante la necesidad de mejorar la competitividad de este sector, se viene adelantando una redefinición estratégica del sector y la implementación de un plan de acción con actores públicos y privados que apunta a la consecución de esa nueva visión. Así mismo, Medellín está trabajando en un *cluster* dirigido a la exportación de servicios médicos y odontológicos.

De cualquier manera, el desarrollo de este sector depende del liderazgo del Gobierno nacional, el cual debe ejercer una clara rectoría del SGSSS, propiciando relaciones transparentes entre éste y los actores del Sistema. Esto garantizará la estabilidad jurídica y la claridad en las reglas de juego para permitir a los diferentes actores enfocarse en lo que es realmente importante: la salud de los colombianos a través de un mejor acceso y

calidad de los servicios de salud, dentro de un Sistema financieramente sostenible en el mediano y largo plazo.

CONCLUSIÓN

Colombia se encuentra hoy en un momento histórico propiciado por las perspectivas económicas que lo han posicionado a la cabeza de las economías emergentes. En la definición de la senda de desarrollo económico, el país deberá contar con un Sistema equitativo, que garantice el derecho a la salud para todos los colombianos, que sea eficiente y sostenible. Para ello, es necesario tomar algunas decisiones que además de críticas son inaplazables, así: 1. La definición del núcleo esencial del derecho para los colombianos (quizás mediante una ley estatutaria)³²; 2. La definición de la naturaleza jurídica de la UPC; 3. La financiación y alcance del plan único de salud para todos los colombianos.

Igualmente, bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social, existe hoy una gran oportunidad de solucionar los problemas estructurales que amenazan la viabilidad del Sistema en el corto y mediano plazo; y es por esto que deben ser abordados de manera sistémica y urgente, así: 1. La actualización del Plan Obligatorio de Salud -POS- con la consecuente reducción progresiva y constante del No POS; 2. La disposición del régimen de habilitación financiera de las EPS que garantice la solidez necesaria a futuro; 3. La evaluación técnica y actuarial de la prima de seguro (UPC); 4. El enfoque del aseguramiento en la gestión de los riesgos en salud (promoción y prevención) y en la adecuada ad-

ministración de los recursos de manera transparente y eficiente; 5. La depuración de actores, principalmente de EPS para que permanezcan sólo aquellas que tengan altos estándares de calidad, que sean verdaderos agentes que garanticen el derecho a la salud de los usuarios; y 6. La claridad en las cuentas existentes entre los diferentes actores y el reconocimiento y pago de las cartaras, empezando por las deudas del Fosyga con las EPS y de estas últimas con los prestadores; para así restituir la liquidez entre todos los eslabones de la cadena productiva, hasta llegar al médico y demás personal asistencial.

NOTAS

- 1 Mientras en 1995 el gasto per cápita era de US\$186,3, en 2010 ascendió a US\$472,2, lo que representa cerca del 8% del PIB. Ahora bien, este gasto per cápita en salud es bastante inferior comparado con países como Chile o Brasil, en los cuales éste superó los US\$900 (Fuente: Base de Datos, Banco Mundial).
- 2 Philip Musgrove, un reconocido estudio de los sistemas de salud en el mundo describía en 2010 la reforma colombiana de seguridad social como “la experiencia más radical, interesante e irreplicable entre los países en desarrollo que han logrado la cobertura universal durante los pasados 20 años”.
- 3 Fuente: Santa María (2008).
- 4 Fuentes: Bases de datos: Ministerio de Salud y Protección Social (<http://www.minsalud.gov.co/estadisticas/default.aspx>) y Dane (<http://www.dane.gov.co/>

- index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=121]. Cálculos CPC.
- 5 Para mayor detalle ver WEF: The Global Competitiveness Report 2012–2013.
- 6 De acuerdo con Florez *et al.* (2012) “la evidencia indica que durante las últimas dos décadas, y gracias a la implementación de la reforma en salud de 1993, prácticamente se ha logrado la universalidad y la equidad socioeconómica y regional en la cobertura en aseguramiento”.
- 7 Según Florez *et al.* (2012) “los grupos menos favorecidos socialmente –rurales, pobres y de regiones menos desarrolladas– mejoraron relativamente más en el uso de atención médica dada una necesidad”.
- 8 Mientras en 1990 por cada 100.000 niños que nacían morían 170 mujeres, en 2010 sólo morían 92.
- 9 Mientras en 1965 por cada 1.000 niños menores de cinco años morían 119, en 2010 murieron 21.
- 10 Mientras en 2010 en Colombia por cada 1.000 niños menores de cinco años morían 21,7, durante ese mismo año en Chile esta tasa fue de 8,8.
- 11 Las EPS son las entidades responsables del aseguramiento de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones. Su función básica es garantizar la prestación del Plan Obligatorio de Salud (POS) a los afiliados.
- 12 En línea con recomendación del Consejo Privado de Competitividad incluida en el Informe Nacional de Competitividad 2011-2012, el Decreto 1438 de 2011 encargó a la Superintendencia Financiera la función de inspección, vigilancia y control a las EPS en materia de administración de riesgo financiero, como empresas aseguradoras que son.



- Este Decreto estableció un periodo de transición no mayor a un año para comenzar por completo a realizar estas funciones de supervisión.
- 13** Es importante que este componente variable excluya las actividades de promoción y prevención realizadas de manera colectiva.
- 14** Las IPS son las instituciones encargadas de prestar directamente los servicios de salud a la población.
- 15** DNP, "Borrador del Diagnóstico (documento en construcción)", Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial, versión junio 15 de 2012.
- 16** Para mayor detalle ver Así Vamos en Salud [disponible en www.asivamosensalud.org.co].
- 17** Un estudio mide el grado de integración del servicio de atención básica en las cinco principales ciudades del país, las cuales concentran cerca del 60% de la población afiliada al RC. Se encontró que cerca del 70% de las EPS presta los servicios de atención básica únicamente a través de su red o la de su grupo empresarial; el 16% mediante IPS sobre las que tiene algún dominio o control vertical, a través de alianzas o contratos de riesgo compartido; y el 14% restante con IPS sobre las que no tiene ningún control. Para mayor detalle ver Restrepo *et al.* (2006).
- 18** En 2011 el RS tenía alrededor de 2,5 millones de afiliados más que el RC.
- 19** Este porcentaje se estima con base en el cálculo de costos laborales no salariales sobre un salario mínimo que realiza Núñez (2010), que asciende a 76,29% y al cual se le adiciona los aportes que realiza el empleado (8,5%).
- 20** El aporte para la afiliación en salud es de 12,5%, de los cuales el empleador paga 8,5% y el trabajador 4%.
- 21** Mediante la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010) se ha tratado de corregir esta situación. Esta Ley prohíbe la suspensión del beneficio derivado del Sisbén dentro del año siguiente al que el beneficiario haya sido vinculado a un contrato laboral formal. Adicionalmente, permite mantener por dos años siguientes a la vinculación laboral, el cupo del beneficiario al RS.
- 22** De acuerdo con un estudio realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2008, 22.119 declarantes de renta se encontraban afiliados al RS, de los cuales el 25% reportó ingresos anuales superiores a \$92 millones y 14% declaró patrimonios líquidos superiores a \$230 millones.
- 23** Ver Santa María *et al.* (2008).
- 24** Al momento de cierre de edición de este capítulo, se ha tenido conocimiento del proyecto de reforma tributaria del Gobierno nacional, el cual propone financiar con impuestos generales los aportes que el empleador hace para la salud de los trabajadores que ganen menos de 10 salarios mínimos, muy en línea con la propuesta del Consejo Privado de Competitividad. El proyecto de Ley reduce el impuesto de renta de 33% a 25%, reducción (8%) que irá a financiar los aportes que realiza el empleador para salud, Sena e Icbf.
- 25** Artículo 14 de la Ley 1122 de 2007: "...en aquellos casos de enfermedad de alto costo en los que se soliciten medicamentos..., las EPS llevarán a consideración del Comité Técnico Científico dichos requerimientos. Si la EPS no estudia oportunamente tales solicitudes ni las tramita ante el respectivo Comité y se obliga a la prestación de los mismos mediante acción de tutela, los costos serán cubiertos por partes iguales entre las EPS y el Fosyga".
- 26** Esta situación ha conllevado a que 12 EPS estén bajo vigilancia especial por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y aproximadamente 11 hayan sido intervenidas –de las cuales seis se ha hecho para su liquidación (Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, Comisión VII – Senado agosto 2012).
- 27** Si bien a raíz de la unificación del POS la UPC del RS aumentó a \$433.666, aún sigue estando por debajo de la del RC [\$547.639].
- 28** Se ha dispuesto que las IPS cobren tales recursos directamente al Fosyga sin tener que pasar por las EPS.
- 29** Conpes 155 del 30 de agosto de 2012.
- 30** Esta política se enmarca en 10 estrategias dentro de las cuales está: la implementación de un sistema de información sobre acceso, precios, uso y calidad de medicamentos; el establecimiento de instrumentos para la regulación de precios de medicamentos y monitoreo del mercado; el fortalecimiento del sistema de vigilancia con enfoque de gestión de riesgos; y la adecuación de la oferta de medicamen-

- tos a las necesidades de salud nacional y regional; entre otras.
- 31** Productores de insumos, comercializadores y distribuidores de insumos, prestadores de servicios de salud y entidades que actúan como terceros pagadores.
- 32** Un sistema de aseguramiento cubre riesgos específicos que en el caso del SGSSS deben ser los establecidos en el POS. Por lo tanto, si bien es necesario la actualización permanente y constante del POS, también es fundamental que el derecho a la salud se limite mediante una ley estatutaria y evitar el desangre financiero que en parte es producto de los recobros del No POS.

REFERENCIAS

- Acosta, Olga Lucía, Catalina Gutiérrez y Eduardo Alfonso, 2011. Alternativas de financiación para el sistema de salud colombiano: Una revisión. En: O. Bernal y C. Gutiérrez, eds. *Libro Blanco en Salud. La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*. Bogotá: Universidad de los Andes [Por publicar].
- Banco Mundial, s.f. *Base de datos*. [En línea] Available at: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.PCAP> [Último acceso: 13 Agosto 2012].
- Boles, Myed, Barbara Pelletier y Wendy Lynch, 2004. The relationship between Health risks and work productivity. *Journal Occupational and Environmental Medicine*, 46(7).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, s.f. *Base de datos*. [En línea] Available at: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_contentyview=article&id=238&Itemid=121 [Último acceso: 15 Agosto 2012].
- DNP, 2012a. *Conpes Social 155: Política Farmacéutica Nacional*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- _____, 2012b. *Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial. Borrador del Diagnóstico*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación [versión preliminar junio 15 de 2012].
- e-Salud. División de Educación, Fundación Santa Fe de Bogotá, s.f. *Así Vamos en Salud*. [En línea] Available at: www.asivamosensalud.org.co [Último acceso: 28 Agosto 2012].
- Florez, Carmen Elisa y Olga Lucia Acosta, 2007. *Avances y desafíos de la Equidad en el Sistema de Salud Colombiano*. Bogotá: Fundación Corona.
- Flórez, Carmen Elisa y Adriana Camacho, 2012. *Dos décadas de cambios en la equidad en el sistema de salud colombiano 1990 a 2010*, Santiago de Chile: Series CEPAL.
- Glassman, Amanda; Escobar, María Luisa; Giuffrida, Antonio y Giedon Ursula, 2009. *From Few to Many, Ten Years of Health Insurance Expansion in Colombia*. Washington: The Brookings Institution-BID.
- Gutiérrez, Catalina y Julian Urrutia, 2011. Hacia un sistema de priorización en Colombia: ¿Cómo decidir que se cubre en salud cuando los recursos son limitados?. En: O. Bernal y C. Gutiérrez, eds. *Libro Blanco en Salud. La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*. Bogotá: Universidad de los Andes [Por publicar].
- Koopman, Cheryl, Kenneth Pelletier, James Murray, Claire Sharda, Marc Berger, Robin Turpin, Paul Hackleman, Pamela Gibson, Danielle Holmes y Talor Bendel, 2002. Stanford Presenteeism Scale: Health Status and Employee Productivity", American College of Occupatio. *Journal of Occupational Environmental Medicine*, 44(1), pp. 14-20.
- Levy, Santiago, 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington: Brookings Institution.
- Merlano, Carlos y Yuri Gorbaneff, 2011. Por qué se limita la integración vertical en el sector salud en Colombia. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 10(20), pp. 170-180.
- Mills, Peter, Ronald Kessler, John Cooper y Sean Sullivan, 2007. Impact of a Health Promotion Program on Employee Health Risks and Work Productivity. *American Journal of Health Promotion*, 22(1).
- Ministerio de la Protección Social, 2012. *Sostenibilidad de la subcuenta de compensación del Fosyga y financiamiento del régimen subsidiado*, Bogotá: Bureau Veritas.
- Ministerio de Salud y Protección Social, s.f. *Base de datos*. [En línea] Available at: <http://www.minsalud.gov.co/estadisticas/default.aspx> [Último acceso: 24 Agosto 2012].
- Núñez, Jairo, Juan Zapata y Carlos Castañeda, 2012. *La sostenibilidad financiera del Sistema de Salud Colombiano*, Bogotá: Fedesarrollo.
- Restrepo, Jairo, John Lopera y Sandra Rodríguez, 2007. La integración vertical en el sistema de salud colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 9(17), pp. 279-308.
- Ruiz, Fernando y Uprimmy Miguel, 2012. *Sistema de Salud y Aseguramiento Social. Cendex, Pontificia Universidad Javeriana, Asocajas. ECOE Ediciones*, Junio.
- Salazar, Natalia, 2011. El régimen de seguridad social en salud: problemas financieros,



medidas adoptadas y retos para el futuro próximo. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Notas Fiscales*, Número 6.

Santa María, Mauricio, Fabián García y Ana Mujica, 2008. *Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia*, Bogotá: Coyuntura Social Nos. 38 y 39, Fedesarrollo.

Santa María, Mauricio, Fabián García, Carlos Prada, María Uribe y Tatiana Vásquez, 2008. *El sector salud en Colombia: impacto del SGSSS después de más de una década de reforma*, Bogotá: Coyuntura Social Nos. 38 y 39, Fedesarrollo.

Santa María, Mauricio, Fabián García, Sandra Rozo y María Uribe, 2008. *Un diagnóstico general del sector salud en Colombia: evolución, contexto y principales retos del sistema en transformación*, Bogotá: Coyuntura Social Nos.38 y 39, Fedesarrollo.



— CAPÍTULO TRES —

PENSIONES



Esperanza de vida al nacer. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país cuyos habitantes gozan de la mayor esperanza de vida al nacer).

Fuente: WEF (2012).

El sistema pensional y la competitividad de un país están estrechamente relacionados. Por un lado, la competitividad incide en la posibilidad de que las personas puedan obtener una pensión en la vejez, pues si mejoran las condiciones económicas del país se fortalecen los mecanismos de protección para la vejez¹. De otro, hay dos mecanismos a través de los cuales un sistema de pensiones impacta la competitividad: primero, la acumulación –o desacumulación– de capital, tanto físico como humano, y segundo, la reducción –o ampliación– de la desigualdad de ingresos.

Los efectos del sistema pensional en la acumulación de capital se originan tanto por su capacidad para financiarse como por la forma como lo hace. Si el sistema está plenamente financiado, el capital acumulado es una forma de ahorro nacional que se traduce en inversión de largo plazo en deuda pública o infraestructura, por ejemplo, y de corto plazo, en el mercado de capitales principalmente.

Si, por el contrario, el sistema no está plenamente financiado, puede haber una menor acumulación de capital, e incluso desacumulación, según su estructura y sus fuentes de financiamiento. La forma como el sistema pensional más impacta la competitividad de un país es la desacumulación de capital por no tener cubierto su financiamiento. Esto trae consigo menos ahorro, défi-

cit fiscal, menor inversión y un mayor pago de impuestos que no se traducen en bienestar general sino en beneficios para unas personas en particular.

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

Ligado a lo anterior, una vida laboral más larga tiene dos beneficios económicos evidentes: por un lado, la fuerza laboral se amplía e impulsa el crecimiento económico, y por otro, se reduce el tiempo en el que la población recibe benefi-

cios pensionales, lo que disminuye los costos para el sistema.

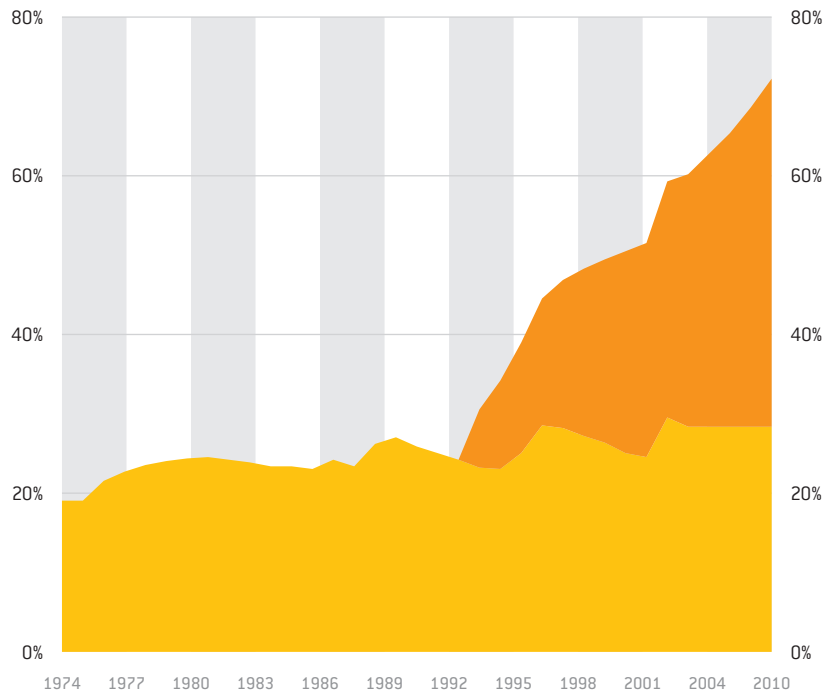
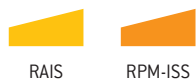
En Colombia, con el ánimo de corregir debilidades como las descritas anteriormente, se aprobó la Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que incluye la protección social en salud y en pensiones².

Si bien los objetivos y principios con los que se creó el Sistema General de Pensiones (SGP) contenido en la Ley 100 son esenciales para tener un sistema de pensiones sostenible, su instrumentación ha dejado en evidencia falencias que han derivado en problemas de cobertura pensional, inequidad en los montos que reciben los pensionados y riesgos de insostenibilidad financiera del Sistema. Estos tres elementos afectan la competitividad del país³.



AUNQUE HAN AUMENTADO LOS AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PAÍS, LOS TRASLADOS DEL RAIS AL RPM GENERAN ENORMES DISTORSIONES

Gráfico 1. Cobertura de la población activa (Afiliados/PEA entre 15 y 64 años).



Fuente: Ayala (1992); Asofondos; Superintendencia Financiera de Colombia; Dane; y Celade.

Estos problemas están estrechamente relacionados con una serie de características del SGP, y de la economía colombiana en general, tales como las altas tasas de informalidad, la transición demográfica, la coexistencia de un régimen de prima (RPM) y un régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), las obligaciones adquiridas –como atar los aumentos de las pensiones al incremento del salario mínimo– y lo oneroso de los regímenes especiales⁴.

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

Hasta 1994 existió en Colombia un único esquema administrativo de pensiones, el RPM, vigente aún bajo la administración del Instituto de Seguros Sociales (ISS), en

el que los aportes de la población que cotiza se dirigen a una bolsa común de la cual se retiran los recursos para pagar las mesadas de los pensionados, bajo el supuesto de que los requisitos⁵ son suficientes para que los aportes alcancen a financiar la pensión de cada individuo, lo cual no se ha cumplido. Al verificarse los requisitos, se otorga al individuo una pensión proporcional al promedio salarial de los últimos diez años –cuyo costo sería la tasa de reemplazo–, que hoy se ubica entre el 65% y el 85%, según el número de semanas cotizadas, una cifra que no alcanza a ser ahorrada por casi ninguno de los individuos que se pensionan en el RPM.

En el RAIS, por su parte, los aportes se depositan en cuentas individuales que son propiedad de los afiliados, y los beneficios varían según el monto y opor-

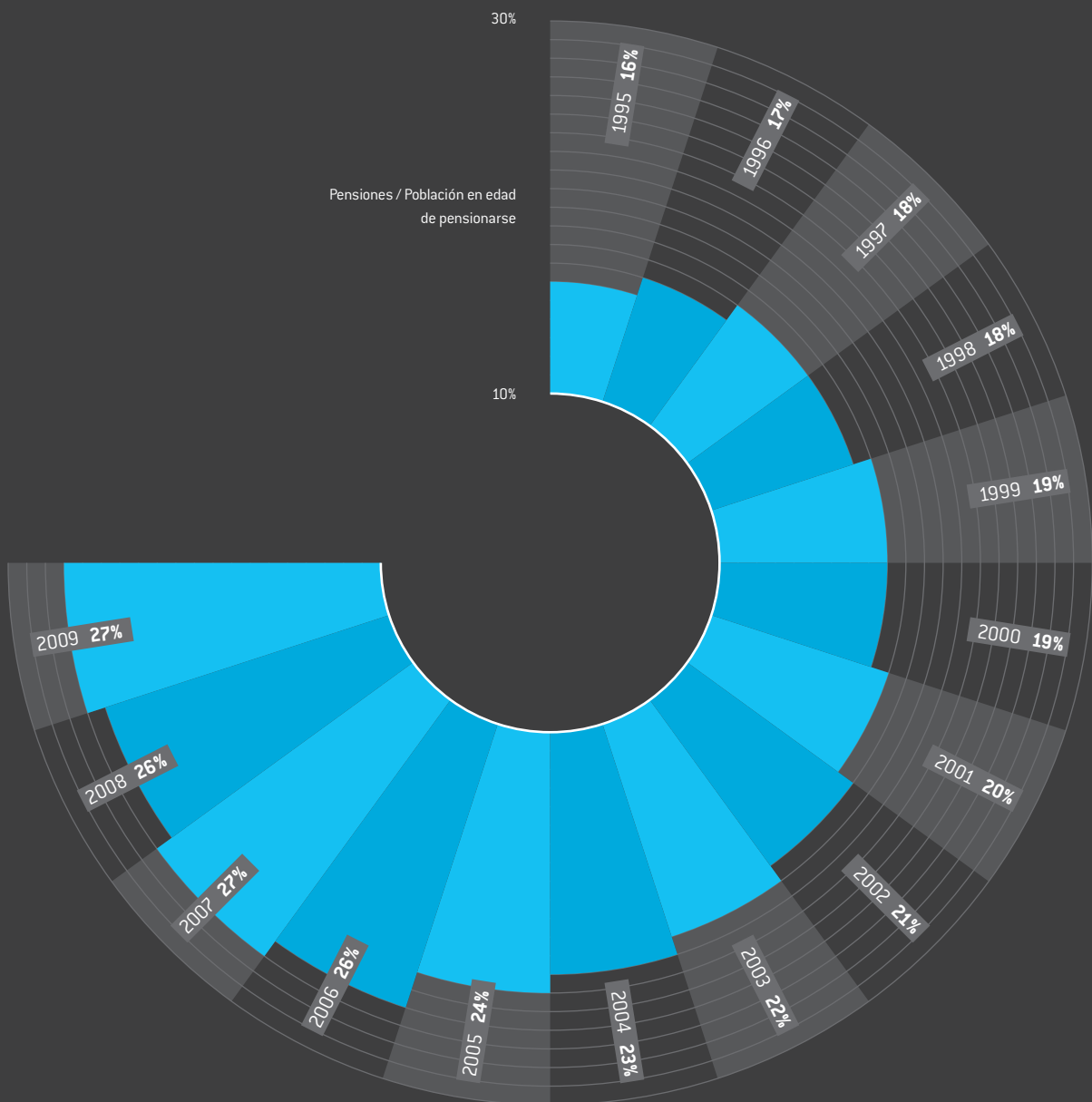
tunidad del capital ahorrado y el rendimiento financiero de las inversiones realizadas con esos recursos⁶.

Desde la expedición de la Ley 100 hubo un progreso importante en cuanto a la protección de los derechos pensionales porque se introdujo transparencia al sistema y se aumentó la cobertura entre los más vulnerables, al alcanzar afiliaciones para cerca del 70% de la población económicamente activa (PEA) para 2010 (Gráfico 1). No obstante, de esos afiliados la mayoría no cotiza activamente.

Una de las causas de esta situación son las diferencias que existen entre los dos sistemas, las cuales, sumadas a que los parámetros para la definición de los beneficios no concuerdan con la realidad demográfica del país, generan incentivos para que

TRAS LA LEY 100 DE 1993, HA HABIDO AVANCES EN TÉRMINOS DE PENSIONADOS, PERO EL AUMENTO ES DE TAN SOLO 10 PUNTOS PORCENTUALES EN CASI 20 AÑOS

Gráfico 2. Pensionados sobre la población en edad de pensionarse, 1995 -2009.



Fuente: Schutt (2011).



la gente se mueva entre regímenes de acuerdo con su conveniencia particular, con un grave impacto sobre las finanzas y la estabilidad de los dos regímenes y del Sistema en general.

El efecto no es menor, en 2010, por ejemplo, el número de traslados del RAIS al RPM fue de 111.469 afiliados. Por concepto de traslados, multifiliación y no vinculados, las Administradora de Fondos de Pensiones le giraron al ISS \$4,2 billones, el equivalente al 0,8% del PIB de ese año. De hecho, desde 2007 se han trasladado cerca de 500.000 afiliados y se han girado recursos del RAIS al RPM por más de \$11 billones.

Por ello, a modo de recomendación general, se insiste en lo postulado en el pasado Informe Nacional de Competitividad (CPC, 2011) en el sentido de frenar de inmediato la entrada de nuevos afiliados al RPM y prohibir los traslados del RAIS al RPM. Además, se recomienda cumplir cabalmente el cronograma establecido en la Ley 100 para acceder a los beneficios pensionales del RPM y el de aquellos cobijados por el régimen de transición.

En lo que sigue de esta sección se hace un diagnóstico y se formulan recomendaciones específicas para cada uno de los tres problemas principales del SGP descritos, a saber: su baja cobertura entre la población en edad de pensión, la inequidad entre sus beneficiarios y los riesgos de insostenibilidad financiera a los que se ve enfrentado.

COBERTURA

Al comienzo de la década de los 90, la cobertura de pensiones en Colombia era aproximadamente del 20% de

la PEA (Muñoz *et al.* 2009), mientras que en América Latina la mayor parte de los países reportaba una cobertura alrededor del 40% de la PEA (Arancibia y Ramírez, 1999). Al final de esa misma década, la tasa de afiliación había aumentado hasta el 45% del total de trabajadores (Uribe, 2002) y para 2010 dicha proporción alcanzaba el 70%.

La afiliación muestra avances interesantes; sin embargo, lo importante son los cotizantes –más que los afiliados– y el número de personas que alcanzan a cumplir los requisitos para obtener una pensión. Una consecuencia de que no se haya llevado a cabo lo establecido en la Ley 100 es que en 2001, a pesar de que el número de afiliados había crecido hasta el 45%, la cobertura real, excluidos los afiliados no cotizantes, tan solo era el 25% de la PEA (Santa María *et al.*, 2010). Hoy, según datos de Asofondos, solo el 28% de los trabajadores afiliados cotiza al sistema de pensiones. Así mismo, de acuerdo con información del Ministerio de Trabajo, actualmente tan solo 1,8 millones de colombianos reciben pensión, el 4% de la población total y el equivalente al 26% de la población en edad de pensionarse (Gráfico 2). A modo de comparación, esta última proporción en Chile para septiembre de 2008 era aproximadamente el 44% (Muñoz *et al.* 2009), casi el doble que en Colombia (Gráfico 3).

Entre las causas que han llevado a que se presente esta situación se encuentran aspectos reglamentados en la Ley 100 que no permiten tener los resultados esperados en términos de cobertura (Schutt, 2011). En primer lugar, se estableció que en ningún caso el ingreso base de cotización podría ser in-

ferior a un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) y, segundo, se adoptó la garantía de pensión mínima (GPM), mediante la cual la Nación les garantiza a todos los afiliados al sistema de pensiones que cumplan ciertas condiciones una pensión mínima que no puede ser inferior a un SMLMV⁷.

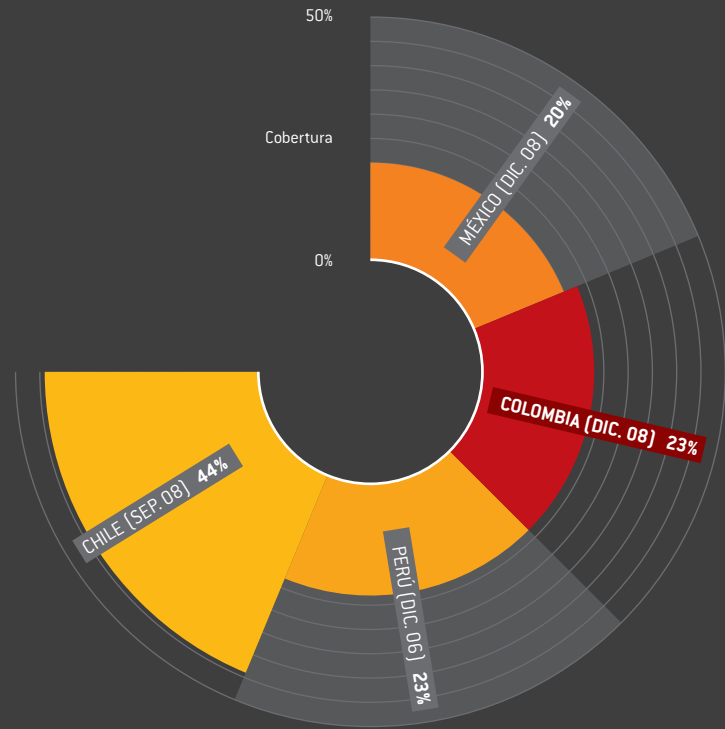
Con ello, no solo la cotización mínima quedó atada al salario mínimo, sino también la pensión mínima, lo que hace que las personas que están en la informalidad queden excluidas del sistema pensional, pues no está permitido hacer cotizaciones sobre un monto menor al salario mínimo.

Para quienes cotizan al RAIS, esto se traduce en un requisito difícil de cumplir, por dos razones principales: primero, porque cumplir el número de semanas cotizadas necesario para pensionarse según la Ley 100 no es sencillo, dado que muchas personas entran y salen de la informalidad constantemente, y, segundo, porque el ahorro que se debe hacer para conseguir una pensión de al menos un SMLMV es muy elevado, se requiere cotizar a lo largo de la vida por un ingreso mensual de entre dos y tres SMLMV, según cálculos de Asofondos. Esto obedece, entre otras, a que el SMLMV es muy alto respecto a la productividad del país (ver capítulo Productividad Laboral).

La existencia de un piso para pensionarse, el salario mínimo, lleva entonces a que muchas personas en edad de pensión no logren acumular el capital necesario para pensionarse. En el RAIS, por ejemplo, el piso del salario mínimo deja sin pensión al 60% de los cotizantes que la reclaman (Gráfico 4). Si la condición de la pensión mínima no existiera, muchos afiliados lograrían pensionarse con me-

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

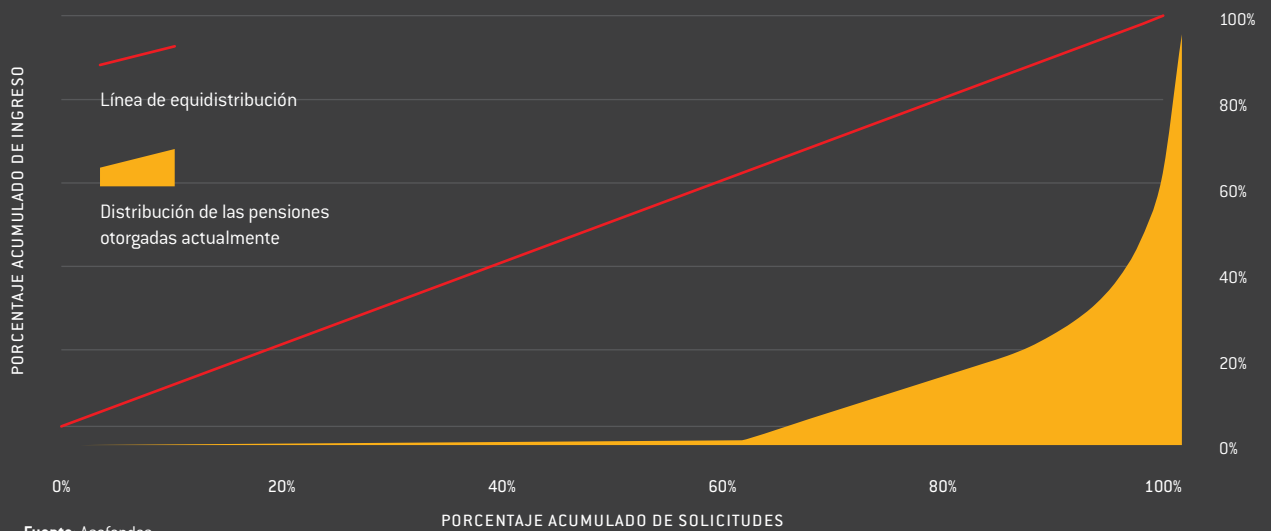
Gráfico 3. Comparación internacional de la cobertura de vejez [Pensionados por vejez/Población mayor a 64 años].



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

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

Gráfico 4. Efecto de la pensión mínima para lograr una pensión en el RAIS.



Fuente: Asofondos.



sadas inferiores y obtendrían un ingreso en esta etapa de la vida⁸.

Si se permitiera otorgar pensiones por un valor inferior al salario mínimo, se lograrían cambios radicales en términos de cobertura. Lo anterior encuentra sustento en cálculos que viene haciendo Asofondos para mostrar este tipo de dinámicas. Así, dicha Asociación sostiene que si, por ejemplo, se diera cabida a una pensión de la mitad de un SMLMV, la cobertura pensional pasaría del 28% actual al 42%.

En otro escenario, Asofondos calcula que si se instrumentara un sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEP), como el que se espera se reglamente próximamente en el país, por valor de \$100.000, la cobertura podría llegar al 100%⁹.

El Gobierno debe asegurar un ingreso suficiente para llevar un nivel de vida digno a todos los colombianos en edad de recibir una pensión⁹, tal como se establece en el marco general de la Ley 100, donde se contempla la existencia de un pilar solidario. Esta debe ser la motivación de la reforma pensional que se espera presente el Gobierno al Congreso en el futuro próximo. A través de ella, o por medio de la reglamentación de los BEP, es imprescindible que se establezca un subsidio mínimo para toda la población en edad de pensión.

De hecho, una recomendación más amplia es moverse hacia un sistema de tres pilares¹⁰. El primero de ellos sería un pilar solidario, focalizado hacia la población más pobre, cuya financiación se daría a través del presupuesto general, financiado con impuestos generales. El beneficio de este pilar consistiría en garantizar una suma de dinero a toda la

población en edad de pensionarse, el cual tendría que ser inferior al SMLMV para evitar las mismas distorsiones que existen hoy día y para darle mayor viabilidad.

Las personas que sean elegibles para recibir una pensión mínima no recibirían dicho subsidio. Por obvias razones tampoco serían elegibles para el beneficio quienes reciban una pensión superior a la mínima. De otro lado, las personas que accedan al esquema de BEP tampoco recibirían el beneficio mínimo en mención. El resto de las personas, a partir de cierta edad, podrán acceder al beneficio sin importar que hayan estado afiliados o no al sistema de pensiones.

El segundo pilar sería el de Ahorro Individual Obligatorio para todos los cotizantes, como el que funciona actualmente en cabeza de las AFP, y el tercer pilar es uno de Ahorro Individual Voluntario, igual al que existe actualmente para quienes desean ahorrar más para la vejez.

INEQUIDAD

Las anteriores recomendaciones podrían también impactar positivamente otro de los grandes problemas del sistema de pensiones colombiano: la inequidad en la distribución de las pensiones. Según la Ley 100, se esperaba reducir la inequidad que se presentaba entre quienes accedían al beneficio de una pensión al favorecer la obtención de una pensión de una cuantía mínima, en lo que se conoce como la Garantía de Pensión Mínima (GPM) –que establece que la menor pensión que se puede otorgar debe estar indexada al salario mínimo–. Pero la realidad, tras casi 20 años de operación de este mecanismo, es que se ha generado una mayor exclusión

del sistema como consecuencia de que la GPM ha reducido la posibilidad de conseguir una pensión para la mayoría de la población, generando de paso transferencias inequitativas al interior del sistema¹².

El hecho de que la cotización y la pensión mínima estén atadas al SMLMV constituye un gran obstáculo para la equidad al interior del Sistema. En el Gráfico 6 se puede apreciar, por ejemplo, que si todas las personas recibieran pensión, la línea de distribución se despegaría del eje horizontal y se acercaría más a la línea de 45° (llamada de equidistribución). De todas formas, por otros motivos que se explicarán a continuación, el sistema colombiano está lejos de contar con una distribución equitativa de ingresos pensionales.

Para empezar, las características del mercado laboral colombiano –alto desempleo e informalidad– se ven reflejadas directamente en el sistema pensional, un hecho bien documentado en otros países igualmente (Levy, 2008). Esta situación hace que sea muy difícil afiliarse al sistema para los informales, quienes no tienen incentivos para hacerlo por los costos en los que se incurre y, si lo hacen, luego tienen que sortear las dificultades expresadas anteriormente para poder acumular el capital necesario que les permitiría obtener una pensión mínima igual a un SMLMV –requisito para poderse pensionar–.

Según información de la Superintendencia Financiera, en 2008 el 75% de los afiliados al RAIS cotizó por debajo de dos SMLMV, el 11% cotizó entre dos y cuatro SMLMV y el 13% por encima de cuatro SMLMV. Dado que, según cálculos de Asofondos, la mayoría de esas

tres cuartas partes de los trabajadores formales que cotizan por debajo de dos SMLMV no va a lograr pensionarse, se generan unas transferencias inequitativas en el Sistema.

Esto se da, en el RPM, porque el dinero ahorrado por quienes no cumplen los requisitos para pensionarse se va a financiar las pensiones de quienes sí lo logran, que por lo general son quienes cotizan por encima de cuatro SMLMV – quienes disfrutarán de unos ingresos pensionales mayores que los que les correspondería según su ahorro a lo largo de la vida laboral, dado que la tasa de reemplazo en ese régimen es muy alta—. En el RAIS, por su parte, esto se presenta porque esta fracción de la población tampoco logra pensionarse, aunque al menos recibe los saldos de sus ahorros más los intereses.

De otro lado, la inequidad afecta mayoritariamente a los más pobres. Al interior del RAIS, por ejemplo, el 43% de las personas que obtiene la devolución de saldos son principalmente personas de bajos ingresos, que cotizan poco y no cumplen el requisito del tiempo para acceder a la GPM. Según Asofondos, el 68,3% de las devoluciones de saldos corresponde a personas que cotizaron con un ingreso base de cotización de entre uno y dos SMLMV, lo que confirma que son precisamente las personas menos favorecidas las más perjudicadas.

La inequidad también se incrementa desde la operación misma del Sistema. Las personas que reciben devolución de saldos han aportado el 16% de su ingreso base de cotización para acceder a una pensión, pero de ese porcentaje solo el 11,5% fue a su cuenta personal, pues

el 1,5% se destinó al fondo de garantía de pensión mínima; el 1,6%, a administración, y el 1,4%, a seguro previsional. Es decir, dichos recursos fueron, en buena parte, a subsidiar pensiones de los que sí logran pensionarse, que por lo general tienen mayores ingresos y logran cumplir los requisitos de tiempo de cotización para acceder a una pensión.

Un elemento más que juega en contra de la equidad pensional es que en el RPM se siguen subsidiando las pensiones de sus beneficiarios por cuenta del bajo nivel de contribuciones y el alto nivel de beneficios, con recursos del presupuesto nacional. Así, con la baja cobertura y un beneficio sesgado hacia los más favorecidos, la distribución de los subsidios está mal focalizada: según quintiles de ingreso del hogar, mientras el 20% más pobre recibe un subsidio mínimo, el quintil más alto recibe el 80% del total de subsidios (Santa María *et al.*, 2010). Esto ha llevado a que el 80% de los subsidios de pensiones en el RPM sea obtenido por el 20% de las personas con mayor ingreso pensional, es decir que los de menor ingreso hacen aportes para sostener las pensiones de los de mayores ingresos (Lasso, 2006).

Pero, de nuevo, el elemento que más juega en contra de la equidad pensional es la imposibilidad de muchas personas de acceder a una pensión, principalmente las más desfavorecidas. De acuerdo con estudios realizados por el Banco de la República dados a conocer recientemente por el gerente de su sucursal en Medellín, Hugo López, del RPM solo se pensionará el 8,7% de los afiliados, de los cuales el 1,6% son personas sin educación superior y el 35,7% con educación

superior. López encuentra además que en el RAIS solo se pensionará el 11,1% de los afiliados, de los cuales el 1,4% no tiene educación superior y el 47,9% cuenta con educación superior.

Una forma útil de entender la magnitud del problema de inequidad en el sistema de pensiones colombiano es medir la desigualdad en la distribución de las pensiones como se hace usualmente para conocer la distribución de ingresos, a partir del coeficiente de Gini¹³. Para ello hay que contemplar que las personas que no alcanzan a cumplir los requisitos para beneficiarse de una pensión tienen un ingreso de \$0, como ocurre hoy. Según cálculos de Asofondos, el RPM presentaría un Gini de 0,92, dado que solo el 13% de los cotizantes se pensionaría en ese régimen, muchos de ellos con pensiones muy altas. Así mismo, aunque superior en más de dos veces a lo que ocurre en el RPM, en el RAIS solo recibiría mesada pensional el 28% de los cotizantes, lo que produciría un Gini de 0,81 (Gráfico 5).

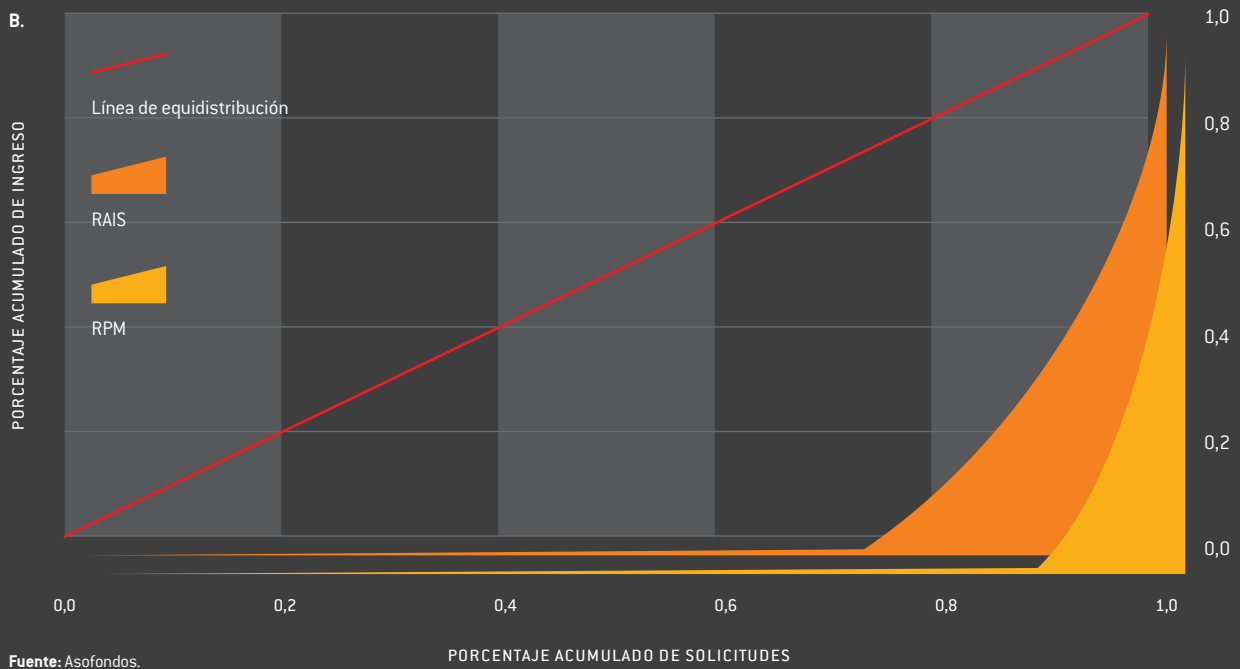
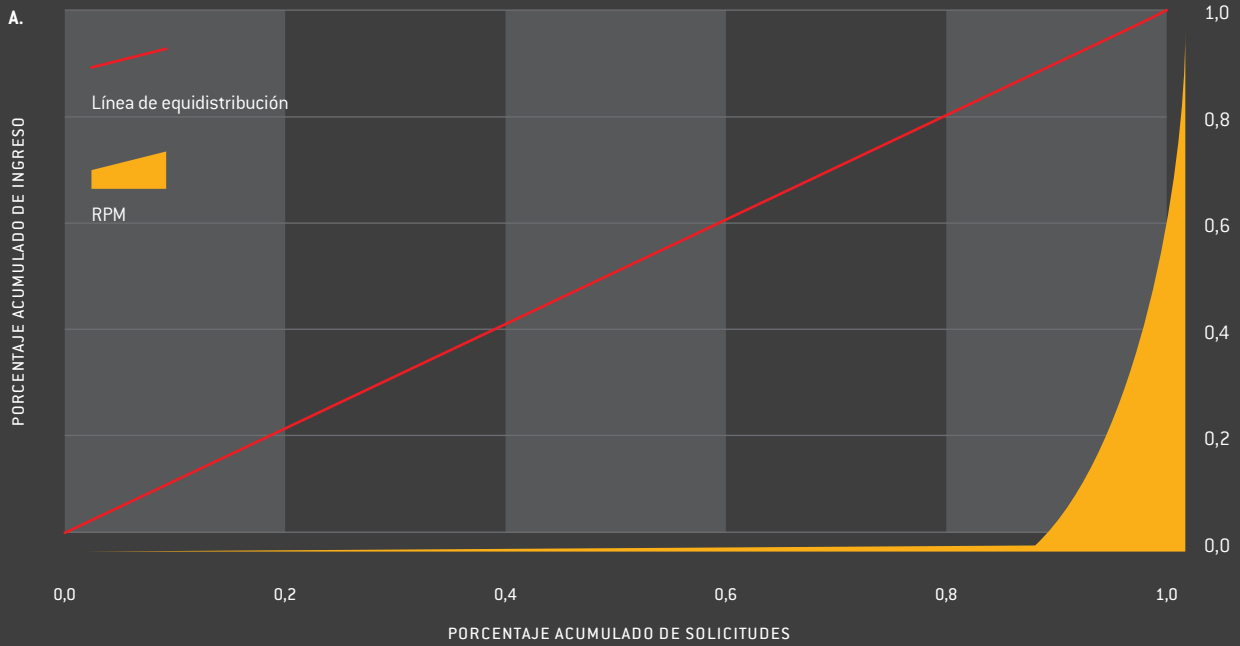
Se propone por ello, de no acogerse la propuesta del pilar solidario presentada anteriormente para ampliar la cobertura del sistema, eliminar la condición de que la pensión mínima esté atada al salario mínimo y la obligatoriedad de incrementarla anualmente con el incremento del SMLMV o la inflación, lo que sea mayor. Hoy se les niega una pensión a los trabajadores que no cumplen los requisitos para acceder al fondo de garantía de pensión mínima.

Por otra parte, no se debe olvidar que el Sistema de Seguridad Social es en esencia un sistema de aseguramiento, en el que se requiere saber exactamente



SI NO SE HACEN CAMBIOS URGENTEMENTE, EN EL MEJOR DE LOS CASOS MENOS DE 30% DE LOS TRABAJADORES SE PENSIONARÁ EN LOS PRÓXIMOS AÑOS EN EL PAÍS

Gráfico 5. Efecto de la pensión mínima en la distribución de las pensiones (A: RPM; B: RPM y RAIS).



Fuente: Asofondos.

el monto total de una pensión y su incremento anual para poder otorgar rentas vitalicias, tal como ocurre en otros países. En Colombia este no es el caso, en la medida en que la obligación de actualizar pensiones con base en el incremento del SMLMV o la inflación –el que sea mayor– hace imposible predecir cuál será el aumento real de una pensión a través del tiempo y, por consiguiente, saber cuál debe ser la renta mensual que debería recibir una persona en renta vitalicia. Si las pensiones se actualizaran con base en la inflación, una cifra que se puede predecir mediante proyecciones –lo que no pasa con el SMLMV cuya variación es impredecible económicamente–, sería posible otorgar rentas vitalicias, en línea con lo que ocurre en otros países.

Más aún, la presencia de fallos judiciales que otorgan pensiones vitalicias en eventos en que no se cumplen los requisitos para pensiones de invalidez o de sobrevivientes hace que las aseguradoras se abstengan de ofrecer el servicio de seguro previsional, en la medida en que no es posible realizar proyecciones económicas para ofrecer este tipo de seguros, como sí ocurre en otros países.

Otra medida posible para dar solución a las causas del desequilibrio pensional va más allá de los parámetros del cálculo de la pensión y se relaciona con el funcionamiento del mercado laboral en Colombia (ver capítulo Productividad Laboral). Los altos impuestos a la nómina y un salario mínimo que se ajusta como mínimo con el incremento del IPC y que no está acorde con la productividad de la economía, conducen a una alta informalidad en la contratación laboral en el país¹⁴.

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Por último, es importante señalar que, a pesar de la baja cobertura, a causa de los subsidios tan altos que se destinan para pagar los beneficios de quienes consiguen una pensión mínima –pues la gran mayoría de ellos no ha acumulado el capital necesario para autofinanciarse su pensión– y los que se van a financiar las elevadas pensiones de los que cotizan por más de cuatro SMLMV –a causa de las altas tasas de reemplazo–, el sistema afronta riesgos de no ser sostenible financieramente.

Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el pasivo pensional se ubica hoy en niveles del orden del 150% del PIB, porcentaje menor al 191% del PIB que se calculaba en el momento de la firma de la Ley 100, pero todavía muy elevado. Entretanto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) calcula que la Nación destina anualmente el 4% del PIB para el pago de pensiones del RPM (MHCP, 2011).

Actualmente, el RAIS cuenta con los recursos suficientes para el pago de sus futuras obligaciones pensionales. Por el contrario, la deuda heredada por el RPM y la que se está generando con cada nuevo afiliado a ese sistema no permiten contar con recursos suficientes para financiar las obligaciones asumidas y hacen que ese régimen no cuente con las reservas necesarias para el pago de obligaciones pensionales actuales ni futuras.

La Nación destina \$22 billones del presupuesto (el 4% del PIB) para pagar las pensiones de 1,6 millones de colombianos, cifra que tiene un impacto macroeconómico y fiscal significativo.

Si a esto se suma el crecimiento de las pensiones por la aplicación del régimen de transición especial para la Rama Judicial, la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría, la Fiscalía y Medicina Legal, que, según cálculos del DNP, pueden tener un costo actuarial adicional de entre \$11,7 billones y \$20,1 billones, a pesos de 2010, dicho contingente se incrementa sustancialmente (Gráfico 6)¹⁵.

Por lo anterior, se recomienda limitar las altas pensiones que se otorgan en el RPM al máximo permitido por la ley, incluso para los pensionados actuales. Se propone, igualmente, aumentar e igualar las edades de jubilación para hombres y mujeres. Esta medida debería ir acompañada adicionalmente de un incremento de los aportes, tanto de los empleados como de los empleadores, y del número de semanas cotizadas. Esto último haría que fuera menor el tiempo en que se reciben beneficios, situación deseable en concordancia con el aumento en la esperanza de vida¹⁶.

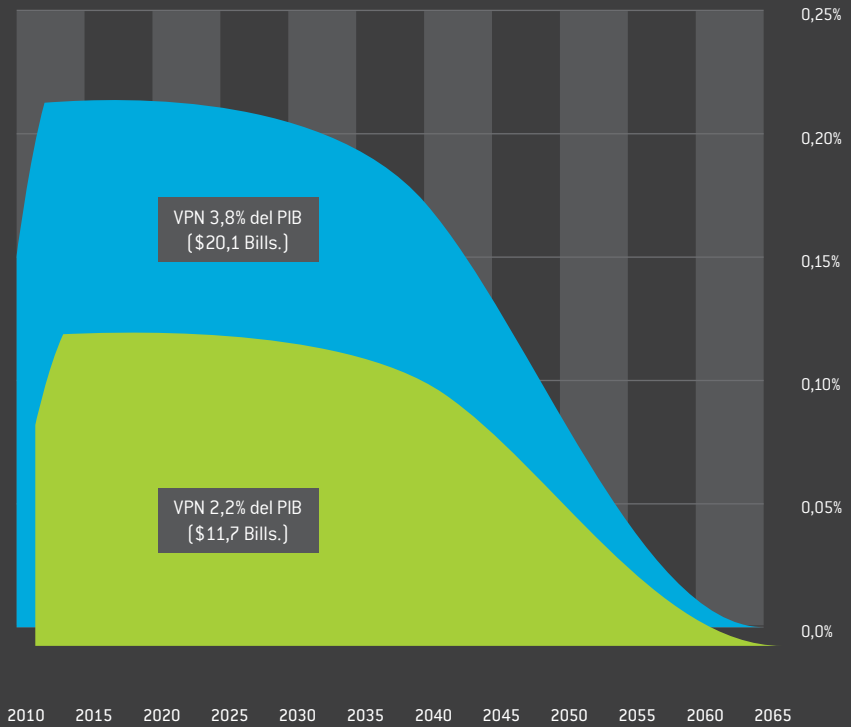
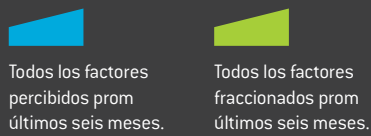
Es importante considerar igualmente que la composición demográfica de Colombia se puede constituir en uno de los principales riesgos para su sistema de pensiones si no se corrigen distorsiones a tiempo. En los últimos 50 años la pirámide poblacional cambió drásticamente, al aumentar la proporción de adultos mayores de 60 años en relación con los jóvenes, una tendencia que continuará durante los próximos 50 años.

Este cambio en la distribución de la población está aumentando la relación entre pensionados y afiliados, lo que compromete la sostenibilidad del RPM. Mientras en 1980 existían en ese régimen dos pensionados por cada 100



EL RPM LE REPRESENTA AL PAÍS DESTINAR CADA AÑO EL INGRESO QUE PERCIBE POR IVA PARA FINANCIAR LAS PENSIONES DE LOS POCOS BENEFICIARIOS DE DICHO SISTEMA

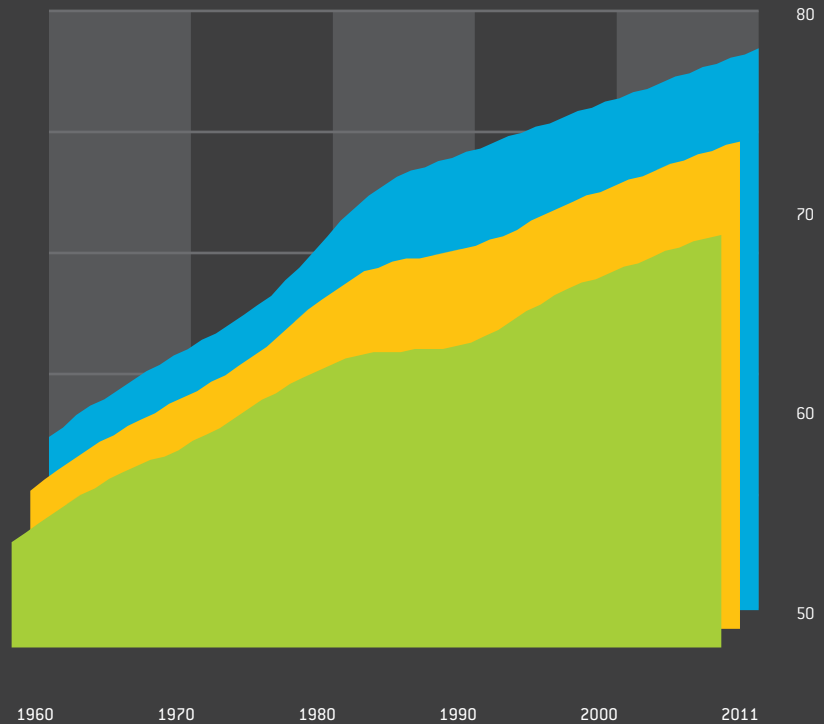
Gráfico 6. Costo fiscal adicional por decisiones judiciales del Consejo de Estado.



Nota: VPN = Valor presente neto. **Fuente:** DNP, Dirección Nacional de Regalías.

EL COSTO FISCAL DEL INCREMENTO EN LA ESPERANZA DE VIDA DE LOS COLOMBIANOS SERÁ ENORME DADO QUE NO SE HAN AJUSTADO LOS PARÁMETROS DE EDAD DE JUBILACIÓN

Gráfico 7. Esperanza de vida al nacer, Colombia, 1960-2010 (años).



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

afiliados, para el año 2000 esta relación pasó a ser 21 a 100¹⁷. Como el Sistema todavía cuenta con un componente de prestaciones definidas que no tiene en cuenta la evolución de las variables demográficas, se pone en riesgo su sostenibilidad financiera.

Esta situación se explica, en parte, porque las diferencias entre la edad de pensión y las crecientes expectativas de vida no fueron debidamente ajustadas en la Ley 100. A partir de 1993, las edades requeridas para acceder a una pensión ascendieron escasos dos años, aplicables solamente después de 2014. Ello contrasta con el hecho de que en los últimos 50 años, la esperanza de vida al nacer ha aumentado en 15 años para los hombres y en casi 19 para las mujeres (Gráfico 7).

El desequilibrio entre la edad de pensión y la expectativa de vida genera varios riesgos, tanto para los afiliados como para el sistema en general. De hecho, un aumento del número de años recibiendo pensión lleva a que un sistema como el RPM sea financieramente insostenible¹⁸. Este panorama se agrava al contemplar la restricción de que las pensiones estén atadas al salario mínimo, como se ha mencionado anteriormente.

En lugar de convertirse en un impedimento, una población joven para Colombia se puede traducir en enormes ventajas. Estar en medio de una transición demográfica es una ventana de oportunidad conocida como ‘bono demográfico’ si se sabe aprovechar. En Colombia, dicho bono durará unos 30 años¹⁹ y está bien documentado que los países que han atravesado estos cambios demográficos han experimentado

generación de riqueza por medio de aumentos del ingreso y del consumo. Por ello, hay que aprovechar esa transición para sacarle el máximo beneficio y ahorrar para construir los sistemas que van a permitir atender a la población en la medida en que envejezca. Esto será posible si se incrementa el número de cotizantes activos a las AFP. Por el contrario, de continuar engrosándose un RPM como el que administra el ISS, con los requisitos actuales en términos de edad y tasa de reemplazo, al ser las generaciones de trabajadores posteriores menos numerosas, tendrán que soportar una enorme carga fiscal por el inmenso número de pensionados.

Un sistema de pensiones debe velar porque no se excluya a nadie de algún tipo de beneficio y pueda llevar una vida digna en la vejez, al tiempo que ofrezca protección frente a los riesgos de invalidez y muerte. En la mayoría de países se ofrece algún tipo de cobertura básica para las personas mayores que no tienen otro tipo de ingreso²⁰. Pero en Colombia la baja cobertura en pensiones excluye a la población más pobre, lo que agudiza los problemas de inequidad pensional y pone en riesgo la sostenibilidad financiera del Sistema.

NOTAS

1 Esto sucede tanto si el Estado es el encargado de operar dichos mecanismos, pues mejora su financiamiento a partir de impuestos y tasas, como si son los propios individuos los responsables de velar por sus ingresos en la vejez a

través de su ahorro, pues este último tenderá a crecer.

2 La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Pensiones, compuesto por dos regímenes mutuamente excluyentes: un régimen de prima media (RPM), con beneficios definidos, que agrupó al Instituto de Seguros Sociales, Cajanal y el resto de cajas existentes –más de mil–, y un régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), manejado por compañías privadas bajo la figura de Administradoras de Fondos de Pensiones. Además, la Ley establecía, en su versión original, la sustitución del RPM por el RAIS en 2014, luego de un régimen de transición (RT).

3 Los principales objetivos de dicha ley eran, precisamente, atacar los tres problemas que sigue teniendo el SGP en la actualidad: lograr su equilibrio fiscal; aumentar la cobertura –especialmente para los más vulnerables– y mejorar la equidad. Además contemplaba que se favorecería el sistema financiero al fomentarse el ahorro y se mejoraría la eficiencia en el manejo de los recursos, lo cual, como se explicó anteriormente, favorecería la competitividad del país.

4 Los regímenes especiales son los mecanismos de cobertura para la vejez de las personas vinculadas al sector público a través de instituciones (por ejemplo, Fuerzas Militares), sectores (por ejemplo, el magisterio) y empresas (por ejemplo, Ecopetrol).

5 En el RPM se establece una serie de requisitos en términos de edad, ingreso base de cotización y semanas cotizadas que, una vez se cumplen, permiten



obtener unos beneficios fijos en función de esos factores.

- 6** Con excepción de las personas que no logran cumplir los requisitos para alcanzar una pensión mínima, a quienes se les devuelven sus saldos con los intereses conseguidos, en el RAIS no se tiene que cumplir requisitos específicos de edad u otros parámetros para obtener el beneficio, ya que no depende de estos, sino de la magnitud del ahorro y los intereses y de su capacidad para generar un monto de pensión por el tiempo estimado de vida que le quede al individuo en el momento de pensionarse.
- 7** La Ley 100, atendiendo un mandato de la Constitución de 1991, estableció que se adoptara una garantía de pensión mínima (GPM), que consistía en asegurarles a los afiliados que cumplieran ciertos requisitos en términos de edad y semanas de cotización, en cualquiera de los dos regímenes y en el régimen de transición, una pensión que no podría ser menor a un SMLMV. Además, las pensiones de la GPM, equivalentes a un SMLMV, se ajustan con el indicador de mayor incremento entre el IPC y el SMLMV.
- 8** Valga recordar que quienes no logran pensionarse en el RAIS reciben la devolución de los saldos acumulados y los retornos financieros de los mismos, lo cual, aunque es un ingreso en esa etapa de la vida, no se puede denominar pensión.
- 9** Esto, a su vez, permitiría que las familias en pobreza extrema obtuvieran un auxilio que equipararía su ingreso a la línea de pobreza; de esta manera, no solo se aumentaría la cobertura, sino

que disminuiría la desigualdad en el país, según afirma Asofondos.

- 10** En la mayoría de países, las tasas de pobreza entre los ancianos son más altas, que en el resto de la población y las mujeres están en peor posición que los hombres dado que, por lo general viven más años, ganan menos y permanecen menos tiempo en la fuerza laboral.
- 11** Véase: Soto, Clements y Eich (2011).
- 12** El Artículo 65 de la Ley 100 de 1993 establece que los afiliados que, a los 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas tendrán derecho a que se les complete el monto que haga falta para obtener dicha pensión mínima. En el caso del RPM el faltante se financia con subsidios, utilizando recursos del presupuesto general de la Nación, y en el caso del RAIS accediendo al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Es decir, a pesar de que en el RAIS no hay requisito de edad para poder pensionarse, para acceder al FGPM si no le alcanza el ahorro para pensionarse, el individuo necesita cumplir estos requisitos de edad y semanas de cotización.
- 13** El coeficiente de Gini es una medida de igualdad según la cual una igualdad perfecta arroja un Gini igual a 0 y una desigualdad total se ve reflejada en un Gini igual a 1.
- 14** Respecto a estos últimos puntos, puede resultar conveniente examinar el caso chileno. El PIB per cápita de Chile es el doble del colombiano y el salario mínimo es la mitad. Respecto al sistema de pensiones público, Chile decidió restrin-

gir la entrada de nuevos cotizantes al fondo del Estado y ha venido liquidando paulatinamente a sus antiguos afiliados, forzando a que los nuevos cotizantes se vinculen a fondos privados.

- 15** De extenderse tales decisiones al resto de los servidores públicos nacionales, el impacto adicional estimado por el DNP sería de entre \$31,3 billones y \$37,1 billones, a pesos de 2010. Y si en virtud del derecho a la igualdad y del principio de favorabilidad estas se extienden al régimen de transición que administraba el ISS para los trabajadores del sector privado, el impacto adicional estaría entre el 15% y el 20% del PIB.
- 16** Véase: Munnell y Saas (2009).
- 17** Op Cit. Santa María *et al.* (2010).
- 18** En el RAIS, para calcular si el afiliado puede o no pensionarse, es decir, si su capital es suficiente o no para hacerlo, se deben aplicar las tablas de mortalidad recientemente actualizadas.
- 19** Dicho bono se da porque la proporción de la población en edad de trabajar, entre 15 y 65 años, será mayor que las poblaciones menores de 15 años y mayores de 65 años sumadas.
- 20** Véase: The Economist (2011).

REFERENCIAS

- Arancibia, Juan A. y Berenice Ramírez, 1999. Tendencia y perspectivas del proceso de reforma de la seguridad social en América Latina. En: Berenice Ramírez, ed. *La Seguridad Social: Reformas y Retos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp. 19-55.

- Ayala, Ulpiano, 1992. Introducción a la seguridad social y a los seguros sociales. En: O. Rodríguez y D. Arévalo, eds. *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia: 1946-1992*. Bogotá: CID, Universidad Nacional.
- Coggan, Philip, 2011. *Falling Short. The Economist, Special Report: Pensions*, 7 Abril.
- Lasso, Francisco, 2006. *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza*, Bogotá: Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Levy, Santiago, 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington: Brookings Institution.
- MHCP, 2011. Régimen de transición pensional de los servidores públicos, sistema general de pensiones. *Notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General Regulación Económica de la Seguridad Social*, Número 7, mayo.
- Munnell, Alicia y Steven Saas, 2009. *Working Longer: The Solution to the Retirement Income Challenge*. Washington: Brookings Institution Press.
- Muñoz, Ángel, Carolina Romero, Juana Téllez y David Tuesta, 2009. *Confianza en el futuro: propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*. Bogotá: BBVA, Grupo Editorial Norma.
- Santa María, Mauricio, Roberto Steiner, Jorge Humberto Botero, Mariana Martínez, Natalia Millán, María Alejandra Arias y Erika Schutt, 2010. *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*, Bogotá: Fedesarrollo, Informe final de investigación, abril.
- Schutt, Erika, 2011. El salario mínimo y el régimen de ahorro individual en pensiones: diagnóstico, evidencia y problemática. *Documento CEDE, Universidad de los Andes*, Número 16.
- Soto, Mauricio, Benedict Clements y Frank Eich, 2011. A Fiscal Indicator for Assessing First and Second Pillar Pension Reforms. *IMF Staff Discussion Note, Fondo Monetario Internacional*, 12 Abril.
- Uribe, Consuelo, 2002. *La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género*, Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo, Proyecto Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina, Naciones Unidas-Cepal.



— CAPÍTULO CUATRO —

PRODUCTIVIDAD LABORAL



Eficiencia del Mercado Laboral. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país cuyo mercado laboral es el más eficiente).

Fuente: WEF (2012).

Colombia presenta grandes diferencias en la productividad laboral entre sectores (intersectorial), al igual que entre firmas al interior de un mismo sector (intrasectorial) (Gráficos 1 y 2), una muestra de que los factores productivos no se están asignando a las actividades más productivas, lo que explica los bajos niveles de productividad del país. La heterogeneidad en la productividad es una característica de los países en desarrollo y un indicador de ineficiencias en la asignación de los factores que reducen la productividad laboral agregada de un país (McMillan y Rodrik, 2011).

Diferentes reportes confirman los bajos niveles de la productividad laboral en Colombia: en su *Anuario Mundial de Competitividad*, el Institute for Management Development (IMD) ha situado durante dos años consecutivos (2011 y 2012) la productividad laboral colombiana¹ en el puesto 49 entre 59 países. El Conference Board, por su parte, situó en 2011 la productividad laboral del país en el puesto 64 entre 120 países.

El proceso de reasignación de factores de producción entre actividades se conoce en la literatura como 'cambio estructural'², y conseguir que esta reasignación, especialmente del factor trabajo, se dé de manera eficiente –de las actividades menos productivas hacia las más productivas– es un objetivo deseable

si se quiere aumentar la productividad agregada de la economía y tener mayores tasas de crecimiento económico.

Sin embargo, este proceso de cambio estructural no se da de manera espontánea. Existen numerosas distorsiones y cuellos de botella que lo limitan. Incluso hay circunstancias que incentivan el proceso contrario: la migración de factores de actividades de mayor productividad hacia actividades de menor productividad, lo que reduce la productividad agregada de la economía.

En algunos casos estas distorsiones y circunstancias están asociadas a condiciones del mercado laboral. En primer lugar, porque cuando las condiciones de empleo son percibidas como rígidas, en la medida de lo posible las compañías prefieren la

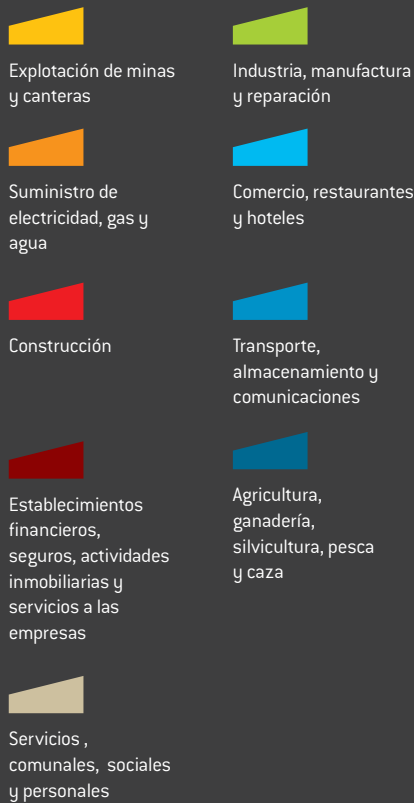
actualización de su planta y sus equipos en lugar de contratar más trabajadores³. En segundo lugar, porque estas rigideces limitan la migración del factor trabajo –y en general, de todos los factores– hacia los sectores más productivos. En tercer lugar, porque la existencia de elevados costos para la formalidad se constituye en caldo de cultivo para que los trabajadores permanezcan en la informalidad o más de ellos migren hacia esta, lo que limita las posibilidades de un cambio estructural positivo.

En otras ocasiones las distorsiones se explican por políticas que implementan los gobiernos –buscando apoyar particularmente a las micro y pequeñas empresas (mipymes)– y que mantienen artificialmente vivas empresas que difícilmente serían productivas, restrin-

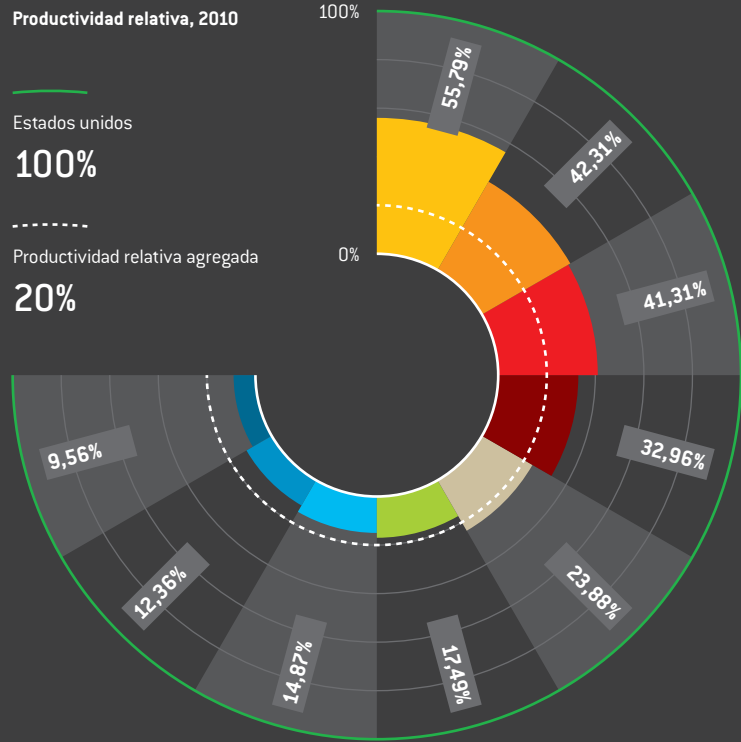


COLOMBIA PRESENTA AMPLIAS BRECHAS EN PRODUCTIVIDAD TANTO ENTRE SECTORES COMO ENTRE FIRMAS AL INTERIOR DE UN MISMO SECTOR, MOSTRANDO INEFICIENCIAS EN LA ASIGNACIÓN DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS

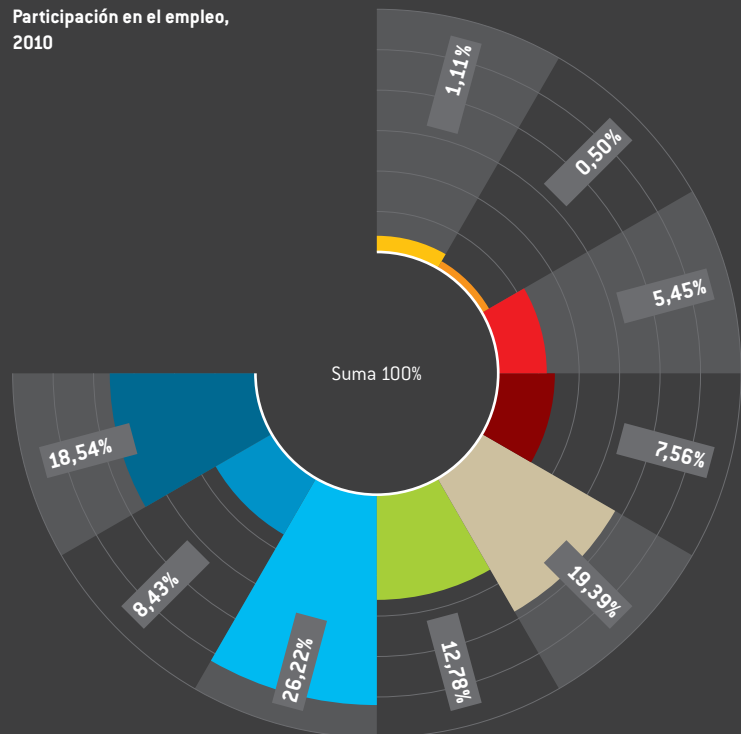
Gráfico 1. Heterogeneidad Intersectorial. Brechas en la productividad laboral por sector, Colombia (relativo a Estados Unidos), 2010.



Productividad relativa, 2010



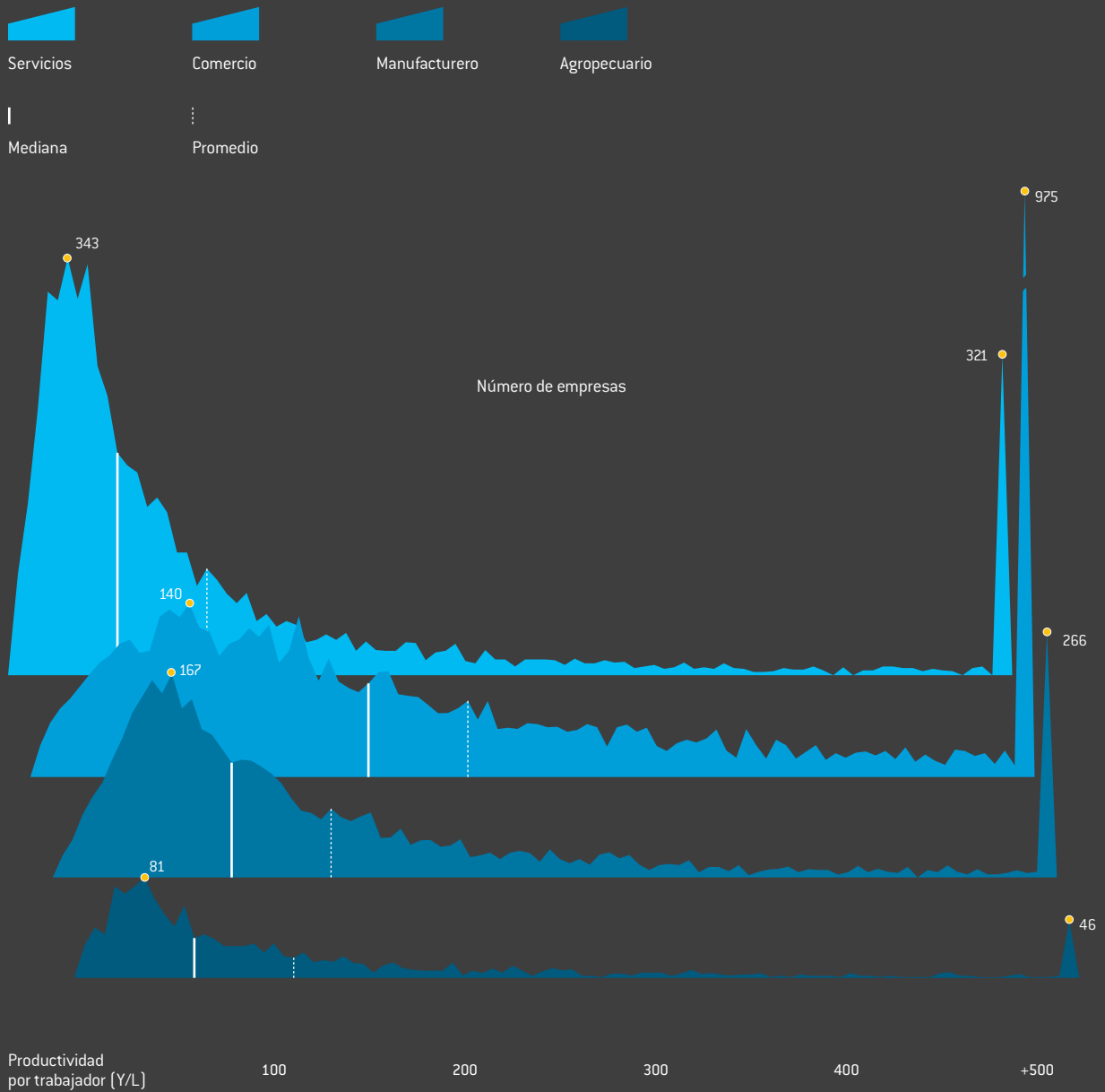
Participación en el empleo, 2010



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

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

Gráfico 2. Heterogeneidad Intrasectorial. Distribución de la productividad laboral (Y/L) en los sectores Agropecuario, Comercio, Manufacturero y Servicios, 2011.



Nota: Información proviene de los estados financieros de la Superintendencia de Sociedades. Valor agregado (Y) viene de la proxy "Ingreso Operacional" y Trabajo (L) de "Obligaciones Laborales de corto plazo". La categoría "+500" agrupa a todas las empresas con una productividad por trabajador (Y/L) superior a 500. **Fuente:** cálculos CPC, a partir de información de la Superintendencia de Sociedades.



giendo la posibilidad de que los factores capturados en estas firmas migren hacia otras actividades o firmas más productivas (Pagés, 2010). También resultan cuando una buena porción del sector privado se encuentra lejos de la frontera eficiente de producción y no toma acciones para incrementar su productividad.

Vale la pena comentar que si bien varias de estas distorsiones y circunstancias son responsabilidad del Gobierno nacional, otras deben contar con la activa participación de los gobiernos locales para su superación. Más aún, existen obstáculos que son particulares a los sectores productivos e incluso a las regiones donde estos sectores tienen su actividad, por lo que es competencia de los gobiernos locales, en alianza con el sector productivo local, buscar su superación.

En el marco de la Agenda Nacional de Competitividad, el Gobierno nacional se comprometió a implementar una serie de acciones que apuntan a mejorar la eficiencia del mercado laboral y a fomentar la formalización (ver Anexo). Sin embargo, estas acciones se quedan cortas y muchas otras no tratan de forma directa las distorsiones presentes en el mercado laboral que limitan el proceso de cambio estructural de la economía.

En este capítulo se presenta un breve diagnóstico de algunas de las situaciones que más contribuyen a explicar la mala asignación de los recursos a través de actividades productivas –en los niveles intrasectorial e intersectorial– y su impacto sobre la productividad laboral en el país. En particular, se abordan las inflexibilidades en el mercado de trabajo, la informalidad laboral y empresarial, las políticas que mantienen artificialmente

vivas a firmas ineficientes, y la existencia de una buena proporción del sector privado lejos de su frontera eficiente de producción. De igual forma, se hacen recomendaciones para que el país pueda mitigar estas talanqueras al proceso de cambio estructural.

INFLEXIBILIDADES DEL MERCADO LABORAL

Como se mencionó, las inflexibilidades del mercado laboral dificultan el proceso de cambio estructural. Estas inflexibilidades adicionalmente generan incentivos para que tanto trabajadores como empresas se refugien en la informalidad, profundizando un círculo vicioso hacia menores niveles de productividad.

Las inflexibilidades son también responsables de que el mercado laboral colombiano sea percibido como poco competitivo en el contexto internacional –en términos de costos, relaciones laborales y cualificación de los trabajadores. No en vano el IMD (2012) lo sitúa en la posición 38 entre 59 países, una caída de 17 puestos con respecto al año anterior, que lo convierten en el subfactor con la caída más drástica dentro de todos los factores que mide dicho estudio⁴. De igual forma, según el Informe Global de Competitividad de 2012 del *World Economic Forum* (WEF), en el pilar de “eficiencia del mercado laboral” Colombia ocupó el lugar 88 entre 144 países, conservando la misma posición del año anterior⁵.

En Colombia existen numerosas inflexibilidades del mercado laboral que afectan el proceso de cambio estructural de la economía tales como: los costos laborales no salariales, el mal uso de algu-

nas formas de contratación, los costos de despido y el salario mínimo, entre otras.

COSTOS LABORALES NO SALARIALES

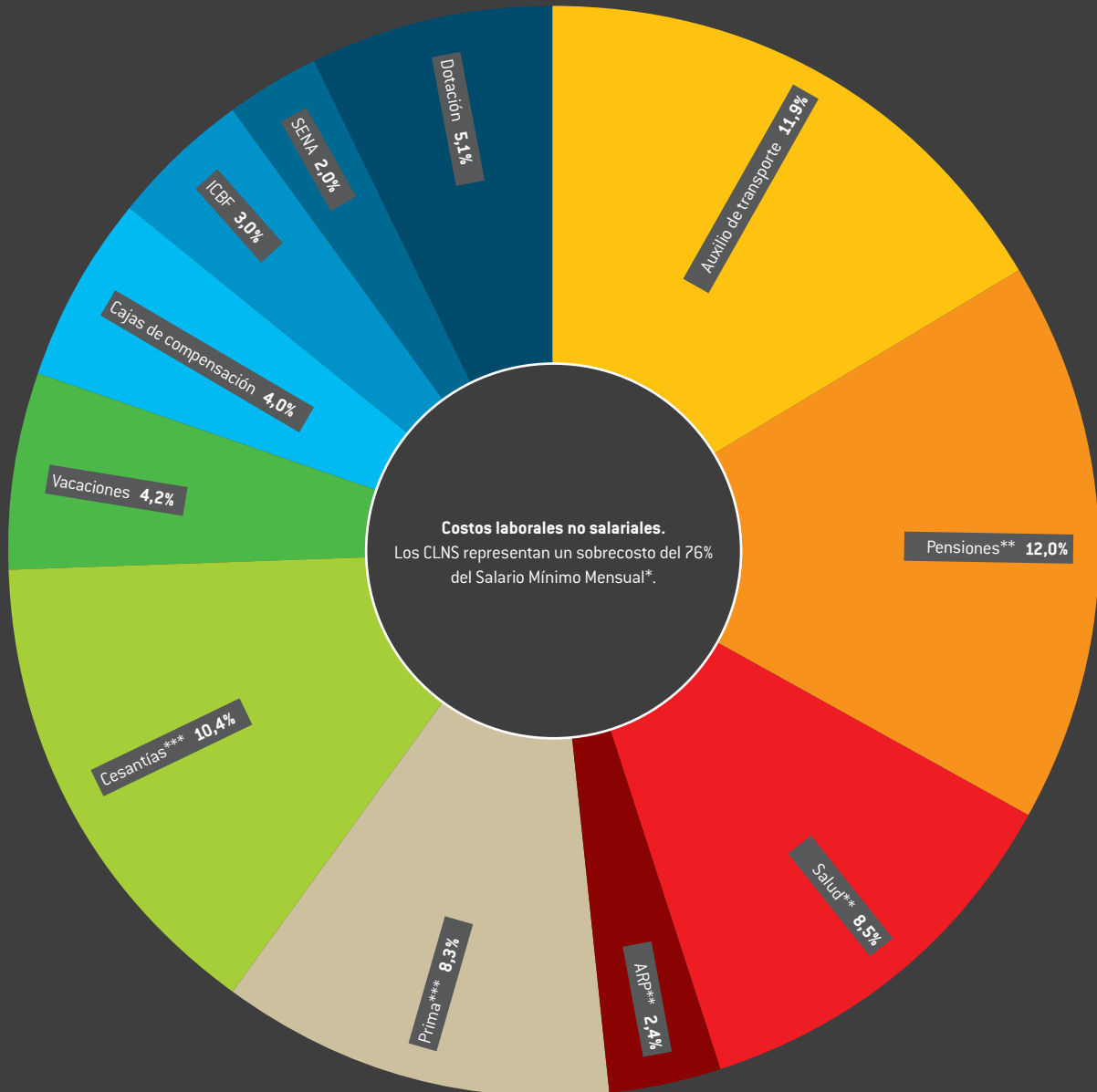
Toda empresa en Colombia que tenga personal vinculado mediante contrato de trabajo formal debe hacer contribuciones a la seguridad social (salud y pensiones) y pagar impuestos a la nómina (parafiscales). Estos dos rubros, junto con otros pagos adicionales que deben hacer los empleadores⁶, conforman lo que se conoce como los “costos laborales no salariales” (CLNS).

En 2012, tomando como referencia el salario mínimo mensual vigente (\$566.664), una empresa o persona que contrate a un empleado con este sueldo termina asumiendo una carga mucho mayor. Después de sumar los CLNS (Gráfico 3), Núñez (2010) y Fedesarrollo (2012) encuentran que el costo total para un empleador en Colombia se incrementa en 76,14%⁷ con respecto al salario mínimo mensual. Esto implica que la contratación de un trabajador de salario mínimo realmente le cuesta al empleador \$998.200.

Estos costos son elevados si se los compara en el contexto internacional (Gráfico 4). En Latinoamérica, después de México y Argentina, Colombia es el país que tiene los mayores impuestos asociados al trabajo. De hecho, Colombia es el país de América Latina con los mayores costos laborales no asociados a la seguridad social (Fedesarrollo, 2010). Ni qué decir si se les compara con los CLNS de Estados Unidos, que solo alcanzan cerca del 25% del salario básico, nivel muy

UN EMPLEADOR QUE CONTRATE FORMALMENTE TERMINA ASUMIENDO UNA CARGA BASTANTE ALTA POR CUENTA DE LOS ELEVADOS CLNS

Gráfico 3. Costos laborales no salariales asumidos por un empleador en Colombia, 2012.



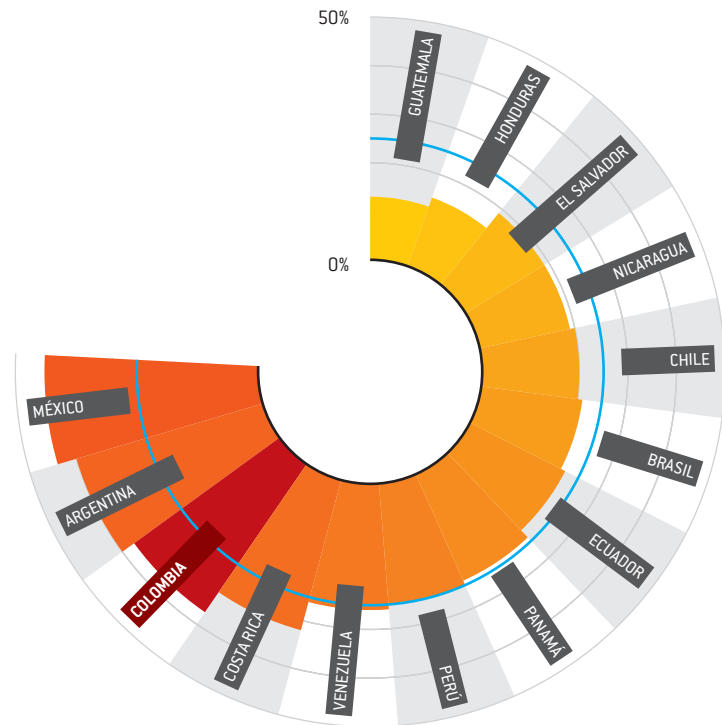
Notas: * Para calcular el porcentaje que los CLNS representan del Salario Mínimo Mensual se utilizó la metodología de Núñez (2010). Cabe aclarar que los porcentajes del gráfico no se aplican sobre la misma base, por ello el 76% que encuentra Núñez (2010) no corresponde a la sumatoria simple de dichos porcentajes; ** Estos tres rubros se calculan sobre un ingreso Base de Cotización correspondiente al Salario Mínimo Mensual más el valor Mensual de la prima de servicios; *** Estos dos rubros se calculan sobre una base correspondiente al Salario Mínimo Mensual más el Auxilio de transporte; los demás rubros se calculan sobre la base del Salario Mínimo Mensual; el porcentaje de ARP se calcula con base a un riesgo medio, el porcentaje de Cesantías (un salario) incluye los intereses del 12%. **Fuente:** tomado de Núñez (2010), página 72.



DESPUÉS DE MÉXICO Y ARGENTINA,
COLOMBIA ES EL PAÍS QUE
TIENE LOS MAYORES IMPUESTOS
ASOCIADOS AL TRABAJO

Gráfico 4. Comparativo internacional de impuestos a la nómina y contribuciones a la seguridad social, 2006.

Promedio para los países de la muestra



Nota: No incluye cesantías, vacaciones ni primas.
Fuente: Fedesarrollo (2010).

inferior al del resto de economías de América Latina (Lora, 2006).

Entre más altos sean los CLNS y, de esa manera, la remuneración salarial, en comparación con la productividad del trabajador, más alta será la probabilidad de que un individuo no tenga empleo o que tenga un empleo en empresas poco productivas, informales y con menor remuneración (Sánchez y Álvarez, 2011). De acuerdo con Sánchez y Álvarez (2011), de haberse mantenido la estructura de los CLNS del año 1992, la informalidad de los trabajadores con educación primaria habría sido inferior en 13 puntos porcentuales para el periodo 2002-2009, y la de los trabajadores con secundaria incompleta habría sido inferior en 10 puntos.

No tiene sentido desde el punto de vista de eficiencia económica gravar una base tan elástica y evadible como es la mano de obra para financiar rubros como la salud y los parafiscales. Es más, con ello se termina exacerbando el poder distorsionante de la carga atada a la contratación formal, en particular cuando esta carga ha venido creciendo: los CLNS crecieron cerca de 27,5% en el periodo comprendido entre 1991 y 2009, debido principalmente a incrementos en los porcentajes de cotización a salud y pensiones (Sánchez y Álvarez, 2011).

Dada esta situación, varios economistas han venido proponiendo modificar las estructuras tributarias en Latinoamérica de forma que se sustituyan los impuestos al trabajo (como míni-

mo los asociados a salud y parafiscales) por impuestos generales como el impuesto al consumo o a la renta, ya que estos constituyen una base mucho menos elástica y, por tanto, la pérdida en eficiencia de este tipo de impuestos es menor⁸.

En esta línea, el CPC recomienda financiar de forma progresiva, vía recursos del presupuesto general de la nación, lo correspondiente al Icbf, a las Cajas de Compensación y la salud –toda vez que estos costos no están directamente relacionados con el fomento de empleo ni con la cualificación de la fuerza laboral–, con lo cual se lograría una reducción de 20,4% del total de CLNS⁹. La financiación de estos tres rubros se haría por medio de impuestos generales sobre bases gravables menos elásticas que la nómina, como lo

sería el impuesto de renta y al consumo [ver capítulo Sistema Tributario].

De existir razones legales que dificulten la realización de estas reformas, se recomienda al Gobierno estudiar alternativas para hacerlas viables¹⁰. En particular, la financiación de la salud vía impuestos generales adquiere aún mayor lógica en la medida en que el Estado ha decidido la unificación del plan obligatorio de los regímenes contributivo y subsidiado, con lo cual se elimina cualquier incentivo de hacer parte del mercado formal en aras de lograr una mejor atención a través del régimen contributivo y, por tanto, se incrementan los incentivos para la informalidad. Además, es aconsejable que esta medida esté acompañada de políticas complementarias, algunas de las cuales se abordan en este capítulo, a fin de que el ahorro en los CLNS de los empresarios se traduzca en generación de empleo formal.

FORMAS DE CONTRATACIÓN

En Colombia hay un amplio abanico de formas de contratación¹¹ que buscan ajustarse a las diferentes necesidades de los empleadores. Algunas de estas, como el trabajo temporal e indirecto, se han convertido en figuras de amplio uso en la medida en que permiten a los empleadores satisfacer necesidades temporales de mano de obra con menores CLNS¹².

Estas mayores flexibilidades han llevado a un uso –e incluso a un abuso¹³– indiscriminado e ineficiente de estas figuras por parte del sistema empresarial y del mismo Estado. Si bien estas formas de contratación otorgan mayor flexibilidad al empleador para ajustar su planta

de trabajadores ante choques temporales y permanentes en la demanda de su producto o servicio (Eslava *et al.*, 2012, resultados *preliminares*)¹⁴, la utilización de estas figuras lleva a que este tipo de trabajadores tengan menos posibilidades de ascenso en sus trabajos¹⁵ y sus condiciones laborales (en términos de seguridad social) sean inferiores a las de sus contrapartes permanentes y directos (Fedesarrollo, 2011).

Por lo anterior, se recomienda al Gobierno nacional establecer mecanismos para garantizar una adecuada utilización de estas figuras de contratación, de manera que corresponda a las necesidades de demanda laboral de los empresarios y no a un interés por evadir costos de contratación. Una forma de hacer esto es a través de una supervisión rigurosa a las Cooperativas de Trabajo Asociado y las Empresas de Servicios Temporales por parte del Estado. De hecho, como prerrequisito para la ratificación del TLC, el Gobierno de Estados Unidos solicitó a Colombia reforzar dicha supervisión, por considerar que estas figuras constituían competencia desleal al no aplicar la regulación laboral vigente (Fedesarrollo, 2011).

Un avance importante para atender las necesidades de flexibilidad en la contratación de sectores con dinámicas particulares como el agropecuario y el sector construcción –donde las necesidades de mano de obra tienden a ser temporales– se dio con el artículo 171 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011). En él se establece la vinculación laboral por periodos inferiores a un mes o por días, y la cotización a seguridad social correspondiente a los

días laborados¹⁶. Tal como está incluido en la Agenda Nacional de Competitividad, se debe reglamentar cuanto antes esta medida para hacerla operativa y poder eliminar los sobrecostos en materia de seguridad social para el empleador, quien hoy debe cotizar sobre un salario mínimo mensual para una persona que trabaja menos de un tiempo completo.

La reglamentación de este artículo –en conjunto con la reducción en la carga de los CLNS propuesta anteriormente– reducirá los incentivos a utilizar ineficientemente las figuras temporales y de empleo indirecto. De manera adicional, se contribuirá a mejorar la calidad del empleo generado, ya que los empresarios utilizarán las modalidades de trabajo temporal e indirecto si son acordes con las funciones que desempeñen los trabajadores y no para evadir sus responsabilidades legales con los trabajadores. Lo anterior permitiría a la economía asignar el factor trabajo de forma más eficiente y movilizarlo hacia los sectores más demandados (Eslava *et al.*, 2012), es decir, en la dirección de un cambio estructural positivo.

Otra alternativa a dichas figuras es la del Contrato de Aprendizaje¹⁷, que se suscribe por un máximo de 24 meses y cuyo objeto es la formación de practicantes. Esta figura se creó con el fin de que las empresas asuman su papel como formadoras de recurso humano pertinente. Adicionalmente, representa un esquema más flexible en el cual la remuneración se entiende como un auxilio de sostenimiento y el empleador no tiene que incurrir en los elevados CLNS. Permite además a los practicantes obtener su primera experiencia laboral que



requieren para insertarse en el mundo productivo. El mayor uso de esta figura tiene el potencial adicional de reducir la tasa de desempleo juvenil¹⁸, en la medida en que la falta de experiencia no sería una limitante en su proceso de enganche al mundo laboral.

A pesar de lo anterior, su uso por parte del sector privado es bajo: según el Ministerio de Trabajo, solo el 28% de los jóvenes en formación dual¹⁹ logra un contrato de aprendizaje. Dentro de las principales razones del bajo uso de la figura está el hecho de que las empresas no encuentran recurso humano que esté siendo formado en las áreas que necesitan (ver capítulo Educación, sección Pertinencia), así como el desconocimiento generalizado de los be-

neficios de la figura. Otra razón es que, al condicionar su uso solo a empresas de más de 15 empleados²⁰, se reduce el universo de plazas para los aprendices.

El Ministerio de Trabajo se encuentra preparando un proyecto de Ley que pretende corregir las debilidades en torno al Contrato de Aprendizaje, así como ofrecer incentivos monetarios a las empresas (públicas y privadas) que decidan cualificar y contratar aprendices. **Por tanto, se recomienda al Gobierno agilizar la radicación ante el Congreso de dicho proyecto de Ley e implementar una estrategia de difusión, con el fin de que se incremente la contratación de aprendices cualificados para que esta modalidad se convierta en una alternativa a las figuras que actualmente limitan la movilidad laboral.**

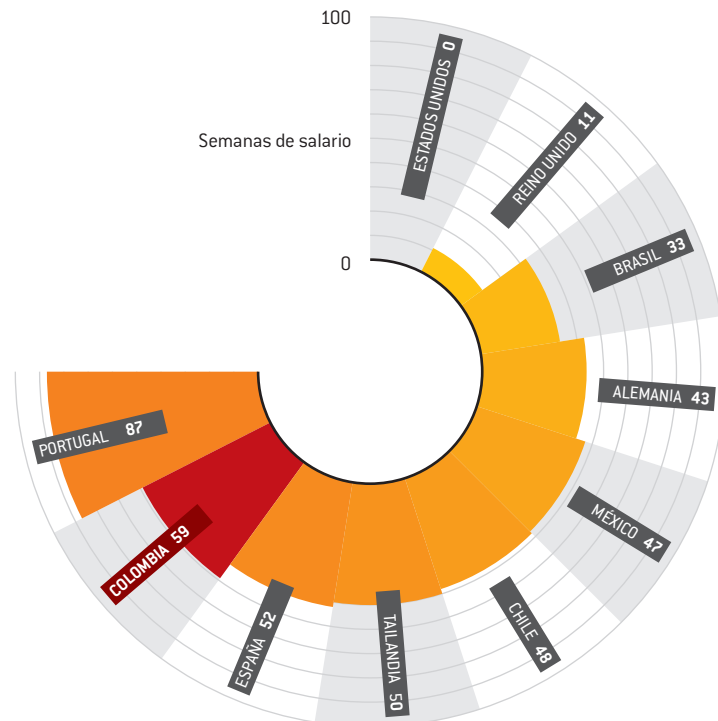
INFLEXIBILIDADES PARA EL DESPIDO

Otra rigidez que va en detrimento del proceso de cambio estructural positivo del país se relaciona con la dificultad que tienen los empresarios para despedir trabajadores y los costos que esto les genera. Colombia encabeza la lista de países latinoamericanos con mayores costos de despido [Gráfico 5]²¹. Según datos de *Doing Business 2012*, mientras en Colombia el costo de despido es en promedio de 59 semanas de salario para los trabajadores con 20 años de permanencia, en Chile es de 48, en México de 47, en Brasil es de 33. En Estados Unidos este costo es nulo.

Esta situación se agudiza debido a las falencias del sistema de justicia que,

COLOMBIA ENCABEZA LA LISTA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS CON MAYORES COSTOS DE DESPIDO. EN ESTADOS UNIDOS ESTOS COSTOS SON NULOS

Gráfico 5. Costos de despido (en semanas de salario) en países seleccionados, 2011.



Nota: para un trabajador con 20 años de permanencia en el puesto de trabajo. **Fuente:** Doing Business 2012, Banco Mundial.

dados sus demoras y costos, dificulta al empleador el despido por justa causa. Dentro de las causales de despido por justa causa contempladas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo se encuentran situaciones que son difíciles de comprobar²², lo que conlleva a que muchas veces el contratante prefiera asumir los costos de despido sin justa causa a esperar un fallo judicial a su favor. **Por tanto, además de tratar de reducir los costos de despido en el país, se recomienda al Gobierno –particularmente al Legislativo– el establecimiento de precedentes obligatorios en materia laboral de tal forma que exista seguridad jurídica y claridad sobre cuáles son las situaciones de hecho que constituyen despidos sin justa causa y cuáles no (ver capítulo Justicia).**

Otra fuente de inflexibilidad laboral asociada al despido tiene que ver con la ausencia de un esquema de protección al desempleado, lo que dificulta a las personas invertir tiempo suficiente en la búsqueda de un empleo formal y aumenta la probabilidad de que se vinculen al sector informal de la economía, lo que afecta el proceso de cambio estructural. La ausencia de un esquema de este tipo incentiva también a que, ante una situación de desempleo, las personas no cuenten con los recursos para cubrir sus gastos básicos y suavicen su consumo.

Dentro de los argumentos a favor de los seguros de desempleo está su efecto positivo sobre la productividad de los países que los han implementado, toda vez que mejora el *matching* en el mercado laboral. De igual forma, un seguro de este tipo permite que la persona cesante utilice su período de desempleo para ad-

quirir nuevas competencias y/o actualizar su formación (Bardley *et al.*, 2009).

Actualmente se encuentra en el Congreso un proyecto de Ley impulsado por el Ministerio del Trabajo que propone la creación de un Sistema de Protección al Desempleado, que busca hacer que las cesantías cumplan su objetivo principal de proteger al cesante y actúen como seguro de desempleo, en lugar de servir mayoritariamente para financiar rubros como vivienda y/o educación, como sucede hoy²³. **Es clave que se agilice la discusión de esta iniciativa con miras a su aprobación, una vez se determine su factibilidad, toda vez que con esta se lograría una mayor movilidad del factor trabajo. Ahora bien, se debe ser muy cuidadoso a la hora de aprobar el esquema final, de manera que su diseño no genere incentivos perversos a los asegurados, como por ejemplo que solo se aseguren quienes tengan intenciones de provocar un despido y quedar desempleados (selección adversa), o que los desempleados no busquen activamente trabajo mientras reciben los beneficios del seguro (riesgo moral).**

Otro elemento, asociado a los costos de despido, que puede darle mayor flexibilidad al mercado laboral es el período de prueba, toda vez que este facilita al empleador apreciar las aptitudes del trabajador y a este último evaluar la conveniencia del trabajo. Actualmente el período de prueba es de tan solo dos meses, lo cual constituye un período insuficiente para cumplir el objetivo de brindar un tiempo para cotejar el *matching* laboral en un escenario de mínimo costo para las partes. **Por esta razón se propone modificar el artículo 78 del Código Sustantivo del Trabajo con el fin de ampliar hasta seis meses el**

período de prueba de los trabajadores recién contratados. Esta extensión aumentaría la probabilidad de vinculación formal, particularmente de la población joven que no tiene experiencia profesional y está recién graduada de la educación Superior o de la Formación para el Trabajo.

Si bien es cierto que la tendencia de los países ha sido a reducir los costos de despido (políticas pasivas de mercado laboral), es también necesario complementar dichas políticas con acciones que incentiven la consecución de empleo de quienes quedan desempleados (políticas activas) e introduzcan movilidad en el mercado de trabajo, de tal manera que una persona cesante pueda insertarse en el mercado rápidamente y no se vuelva inactiva. Políticas activas de este tipo comprenden esquemas como la inscripción del desempleado al Servicio Público de Empleo para desarrollar una ruta de búsqueda de empleo y todas las iniciativas orientadas al desarrollo y la actualización de las competencias de la fuerza laboral. De poco serviría para el proceso de cambio estructural reducir los costos asociados a la contratación y al despido por una parte, si por la otra los cesantes enfrentan dificultades para emplearse nuevamente.

NIVEL Y SISTEMA DE AJUSTE DEL SALARIO MÍNIMO

El alto nivel del salario mínimo en Colombia es una de las mayores distorsiones de su mercado laboral. El Banco Mundial, en su informe *Doing Business* de 2009, concluyó que cuando el salario mínimo equivale al 25% o más del salario medio afecta negativamente la creación de puestos de trabajo. En 2009, esta relación alcanzó

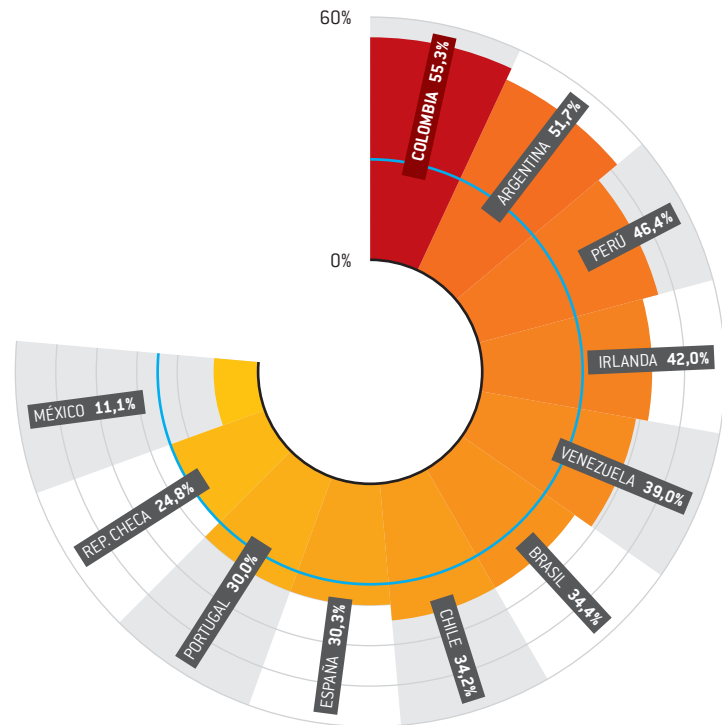


UN SALARIO MÍNIMO DE MÁS DEL 25% DEL SALARIO MEDIO AFECTA NEGATIVAMENTE LA GENERACIÓN DE EMPLEO. EN COLOMBIA ESTA RELACIÓN ES DE 55%

Gráfico 6. Salario Mínimo como porcentaje del Salario Medio. Comparativo Internacional.

25%

Nota: Salario Mínimo como porcentaje del PIB per cápita de cada país. **Fuente:** Doing Business, Banco Mundial, 2011-2012; Organización Internacional del Trabajo, Travail Legal Database 2009; Fondo Monetario Internacional.



55% para Colombia, según la Organización Internacional del Trabajo (Gráfico 6). Más aún, como porcentaje del PIB per cápita mensual, el salario mínimo en Colombia es el más alto de América Latina, al ubicarse en 60%, por encima de Argentina (45%), Chile (38%), Brasil (31%) y México (20%) (López, 2011). No es sorpresa, por tanto, que en el Informe Global de Competitividad de 2012 del WEF, Colombia haya sido uno de los países que menos asocian la remuneración con la productividad, ubicándose en el puesto 102 entre 144 países.

Por construcción, el que el salario mínimo se encuentre cercano al salario medio implica que buena parte de la población no accede ni siquiera a ese salario mínimo. Por tanto, el argumento de que un incremento en el salario por encima

de los aumentos en productividad resulta en una mayor demanda y, por tanto, en un mayor crecimiento de la economía, resulta inocuo cuando la mitad de la población en edad de trabajar en Colombia no alcanza a ganar ese salario mínimo. Adicionalmente, cuando el salario mínimo presenta tendencia al alza, la tasa de informalidad aumenta ya que muchos trabajadores del sector formal son desplazados hacia el informal, toda vez que las empresas prefieren ofrecer formas de contratación informal.

A fin de contrarrestar la tendencia alcista del salario mínimo y alinearla con la productividad, es necesario promover la discusión técnica en torno a la manera como se fija su incremento anual. Por ello el CPC reitera su propuesta de que

el ajuste anual del salario mínimo legal mensual vigente se indexe únicamente al IPC del año anterior, y que este esquema se mantenga, al menos, por los próximos cinco años. Con ello, la tasa de crecimiento salarial estaría por debajo de la tasa de crecimiento de la productividad media de la economía, lo que incrementaría la brecha entre el salario mínimo y el medio y generaría más espacio para la contratación formal.

INFORMALIDAD

La informalidad va en detrimento de la competitividad a través de diversos canales. Las empresas informales se convierten en competidoras desleales que desaceleran el proceso de “destrucción

creativa” mediante el cual las empresas ineficientes son reemplazadas por sus competidoras más eficientes. Debido a esto, se desincentiva a las empresas formales a innovar y a adoptar nuevas tecnologías (Perry *et al.*, 2007).

Adicionalmente, la informalidad es causa y efecto de los bajos niveles de productividad. Por un lado, las empresas son improductivas por su carácter de informales. Por ejemplo, las empresas informales no alcanzan su tamaño óptimo ni explotan plenamente economías de escala porque crecer las expone a ser detectadas. Además, su carácter ilegal les cierra el acceso al crédito y a los programas públicos de capacitación y/o entrenamiento (Levy, 2008). Por otro lado, las empresas son informales no necesariamente porque ellas quieran serlo, sino porque son improductivas. Sus bajos niveles de productividad hacen que sea imposible asumir los costos asociados a la formalidad. Por tanto, no es de sorprender que los sectores menos productivos coincidan con aquellos en los cuales el porcentaje de informalidad es mayor –como Comercio y hotelería, Transporte y Agricultura– (Gráfico 1).

Sea que la informalidad redunde en menor productividad o la menor productividad en mayor informalidad, lo cierto es que la informalidad se convierte en un obstáculo para el proceso de cambio estructural al convertirse en un ‘hoyo negro’ que atrapa los factores de producción en actividades menos productivas y limita su movilidad hacia otras más productivas.

Hay dos tipos de informalidad que, si bien están relacionados, se producen en diferentes contextos. La *empresarial*, entendida como las actividades econó-

micas que se desarrollan en incumplimiento de las leyes comercial, laboral y tributaria; y la *laboral*, definida para efectos de este capítulo como la carencia de afiliación a los sistemas de salud y pensión a través del trabajo formal, tal como lo contempla la ley²⁴.

En Colombia, la informalidad empresarial fue del 57,1% a finales de 2010²⁵. Esto quiere decir que más de la mitad de las empresas del país son firmas pequeñas y medianas que operan bajo la ilegalidad y que probablemente lo hacen con bajos niveles de productividad, coexistiendo con firmas que utilizan tecnología más avanzada, están mejor organizadas y son altamente productivas. Por su parte, la informalidad laboral fue de 50,6% para el trimestre móvil marzo-mayo de 2012²⁶, lo que implica que la mitad de los ocupados del país están empleados o trabajan por su propia cuenta en sitios de trabajo con menores economías de escala y baja innovación, y están descubiertos por el sistema de seguridad social (Gráficos 7 y 8).

Hay varias explicaciones detrás de esta informalidad en el país y de por qué ha permanecido incólume, a pesar de los buenos niveles de crecimiento de la economía colombiana durante la última década. Una primera explicación es el hecho de que el análisis costo-beneficio para los agentes económicos sigue favoreciendo la informalidad²⁷. Si bien ha habido algún avance para alterar esta relación costo-beneficio, lo cierto es que sigue inclinada a favor de la informalidad.

Por tanto, cualquier medida encaminada a reducir los costos de ser formal –entre ellos, las trabas administrativas que impone la formalidad– es bienveni-

da. En particular todas aquellas que no suponen grandes dificultades para ser removidas de la ley. Un claro ejemplo lo constituye el hecho de que cuando un empleado suscribe un segundo contrato para recibir honorarios por una actividad adicional, tiene que hacer una segunda afiliación como independiente para cotizar lo correspondiente a dicho contrato (si no lo hace, aparece como deudor moroso por concepto del segundo contrato). **Una alternativa más eficiente sería la de permitirle al trabajador hacer los aportes correspondientes a sus dos ingresos a través de una única afiliación (como empleado) a la seguridad social.**

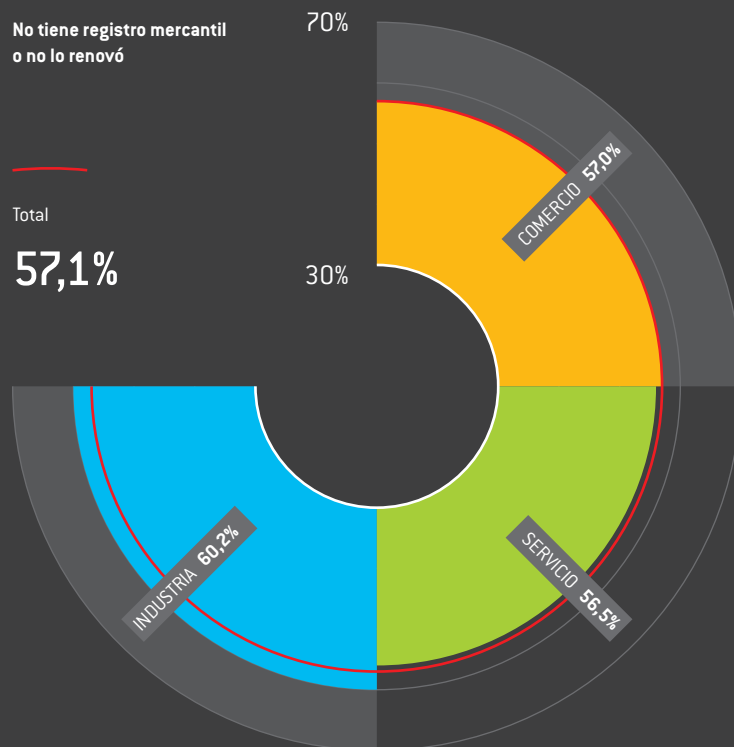
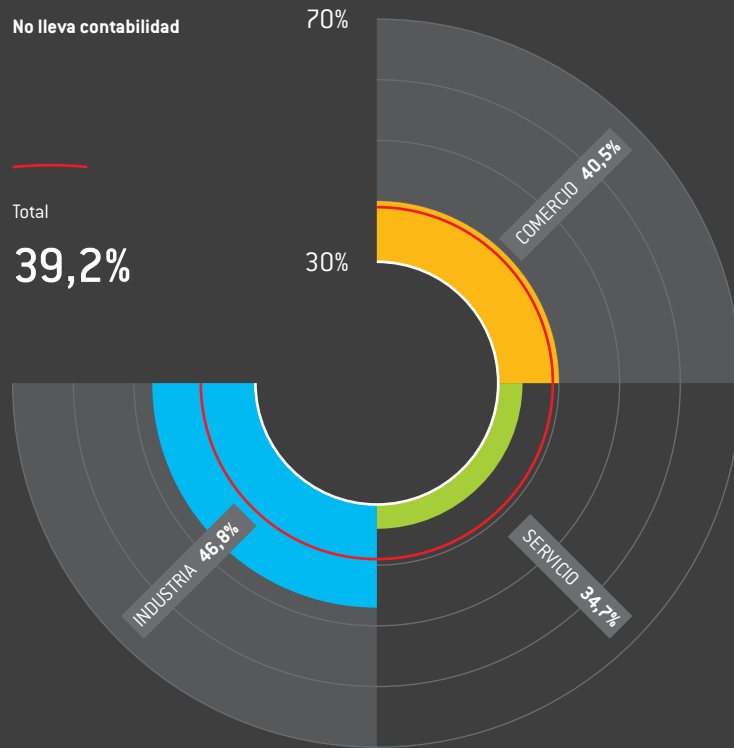
Un avance reciente de gran importancia fue la expedición de la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo, que buscó alterar esta relación a través del establecimiento de gradualidades en el pago de impuestos, parafiscales y otros costos asociados a la formalidad. Adicionalmente, se destacan cuatro iniciativas en el marco de la política de formalización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mcit). En primer lugar, las Brigadas de Formalización, que buscan llevar a los informales la oferta de servicios²⁸ a los que pueden acceder si deciden pasarse a la formalidad. Estas se desarrollan en 29 departamentos y la apuesta del Mcit es llegar a todo el territorio nacional. Su efectividad ha probado ser del 40% (cuatro de cada diez empresarios visitados se formaliza).

En segundo lugar, las Ruedas de Servicios de Formalización, bajo las cuales se generan espacios donde los empresarios informales se reúnen bajo el mismo techo con cerca de 30 entidades públicas y privadas para iniciar su formalización²⁹.



A PESAR DE LOS AÑOS DE BUEN CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA INFORMALIDAD EMPRESARIAL Y LABORAL SE HA MANTENIDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS ALREDEDOR DE 60%

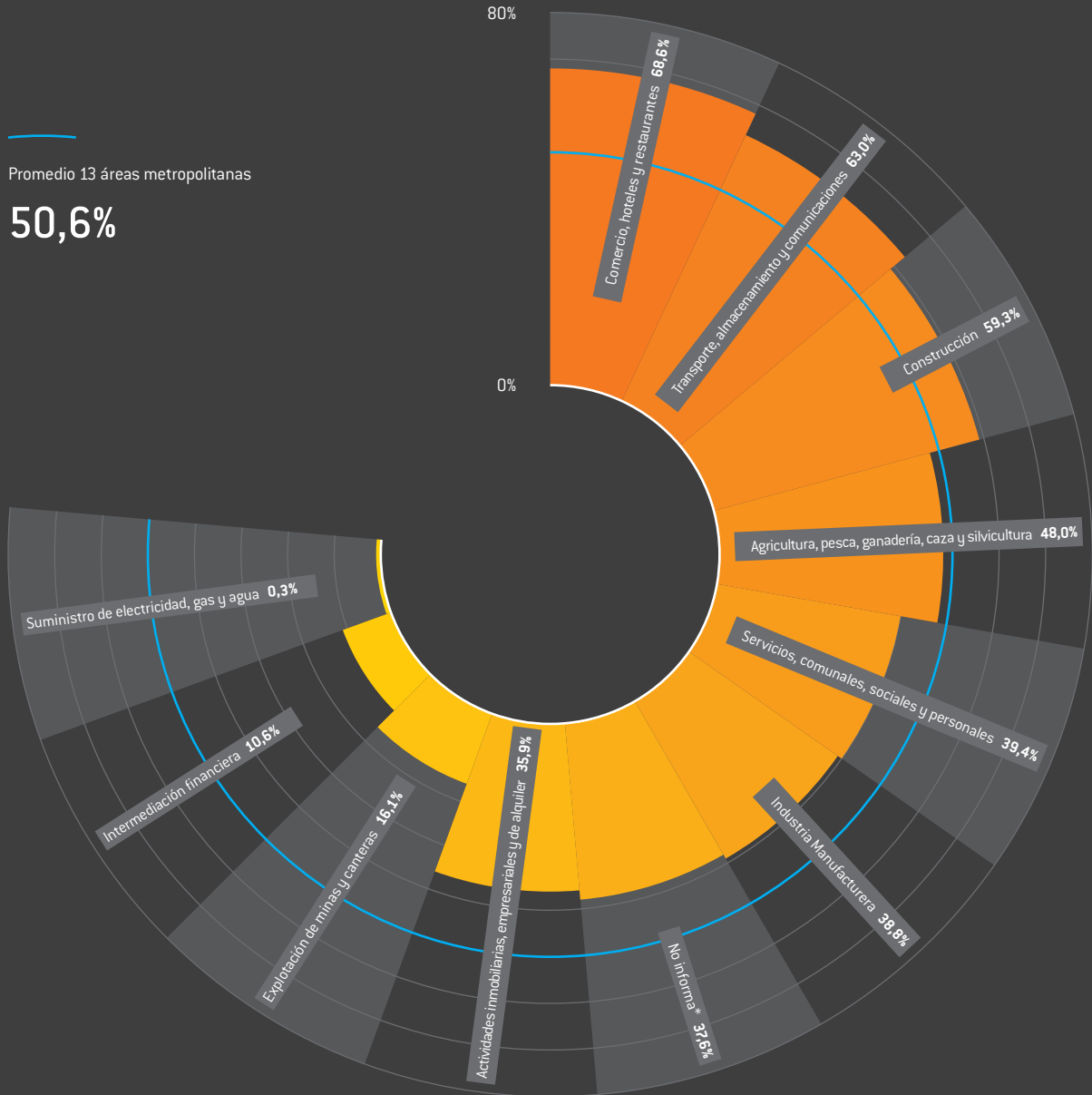
Gráfico 7. Caracterización de la informalidad empresarial, IV trimestre de 2010.



Nota: los microestablecimientos corresponden a empresas de hasta 9 personas ocupadas. **Fuente:** Dane, Encuesta de Microestablecimientos.

A PESAR DE LOS AÑOS DE BUEN CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA INFORMALIDAD EMPRESARIAL Y LABORAL SE HA MANTENIDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS ALREDEDOR DE 60%

Gráfico 8. Tasa de informalidad laboral por sector en Colombia, 2012.



* Es informal pero no reporta la rama económica a la que pertenece. **Nota:** corresponde a empresas de hasta cinco trabajadores. **Fuente:** Gran Encuesta Integrada de Hogares, trimestre móvil marzo-mayo de 2012, Dane.



En tercer lugar, se adelanta un proceso con 16 entidades territoriales para la implementación de la Ley 1429 de 2010 a nivel local, de forma que estas implementen la progresividad en el pago de impuestos locales a las empresas que se formalicen³⁰. Sin embargo, a la fecha ninguna entidad territorial ha adoptado esta progresividad.

Finalmente, en cuarto lugar, los talleres sobre los beneficios de la formalización [19 a la fecha] dirigidos particularmente a los sectores de Turismo y de Artesanos.

De acuerdo con el Mcit, en el marco de la Ley de Formalización y Generación de Empleo y de la Política de Formalización del Mcit (Brigadas y Ruedas), entre enero de 2011 y agosto de 2012 se habían formalizado 222.382 empresas y 445.390 se beneficiaron de los descuentos sobre la matrícula mercantil que prevé la Ley. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo, por su parte, reporta que de las empresas formalizadas entre enero de 2011 y junio de 2012, solo 55.770 aparecen cotizando a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (Pila). Adicionalmente, estas cifras difieren de forma sustancial del universo de empresas que presentan declaración de renta ante la DIAN. Por tanto, es evidente que se están utilizando diferentes definiciones de formalidad en la discusión pública –formalidad empresarial, laboral y tributaria, por ejemplo–. Si bien es importante realizar seguimiento a los indicadores que dan cuenta de cada tipo de informalidad, es clave que se homogenice dicha definición, de manera que se pueda hacer una mejor evaluación del impacto de los esfuerzos que se vienen haciendo en esta materia. En este

sentido, es importante destacar el esfuerzo que viene realizando el Ministerio de Trabajo para la realización de una evaluación del impacto generado por la Ley, que permitirá la creación de un sistema de seguimiento a su implementación y obtener insumos para su mejora.

Pero, como sostienen Perry *et al.* (2007), para inclinar esta relación costo-beneficio hacia la formalidad es necesario no sólo “zanahoria” sino también “garrote”. Más aún si se tiene en cuenta que buena parte de las empresas que se formalizan manifiestan hacerlo para evitar multas y sobornos (Gráfico 9).

Por ello, además de reducir los CLNS, como se propuso anteriormente, es necesario diseñar un esquema de sanciones que aumenten el costo de ser informal. Para esto será clave fortalecer el sistema de inspección, vigilancia y control del Ministerio de Trabajo y de las Alcaldías Locales, que permita la aplicación de fuertes sanciones a aquellas empresas que sean detectadas en la economía informal³¹. Se podría pensar incluso en incentivar informantes del mismo sector privado para que denuncien a aquellas empresas que permanecen en la informalidad.

Por otro lado, es necesario continuar socializando los beneficios de ser formal y los costos de no serlo. El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación debe garantizar la continuidad del Comité Técnico Mixto de Formalización y definir una agenda de trabajo rigurosa en pro de la formalización que complemente las tareas establecidas en la Agenda Nacional de Competitividad para este fin.

Una segunda explicación a la informalidad estructural que se evidencia en el país es la baja cobertura en edu-

cación superior y en formación para el trabajo (ver capítulo Educación), en la medida en que la falta de este tipo de educación exacerba las posibilidades de terminar laborando en la informalidad. Son las personas con un nivel de educación inferior o igual a secundaria las que tienen la mayor probabilidad de vincularse bajo modalidad informal. Por el contrario, cerca del 80% de quienes tienen educación superior tienen un contrato formal³² (Gráfico 10). Esto indica que el mercado formal ya está dejando de valorar el capital humano sin competencias más allá de las básicas.

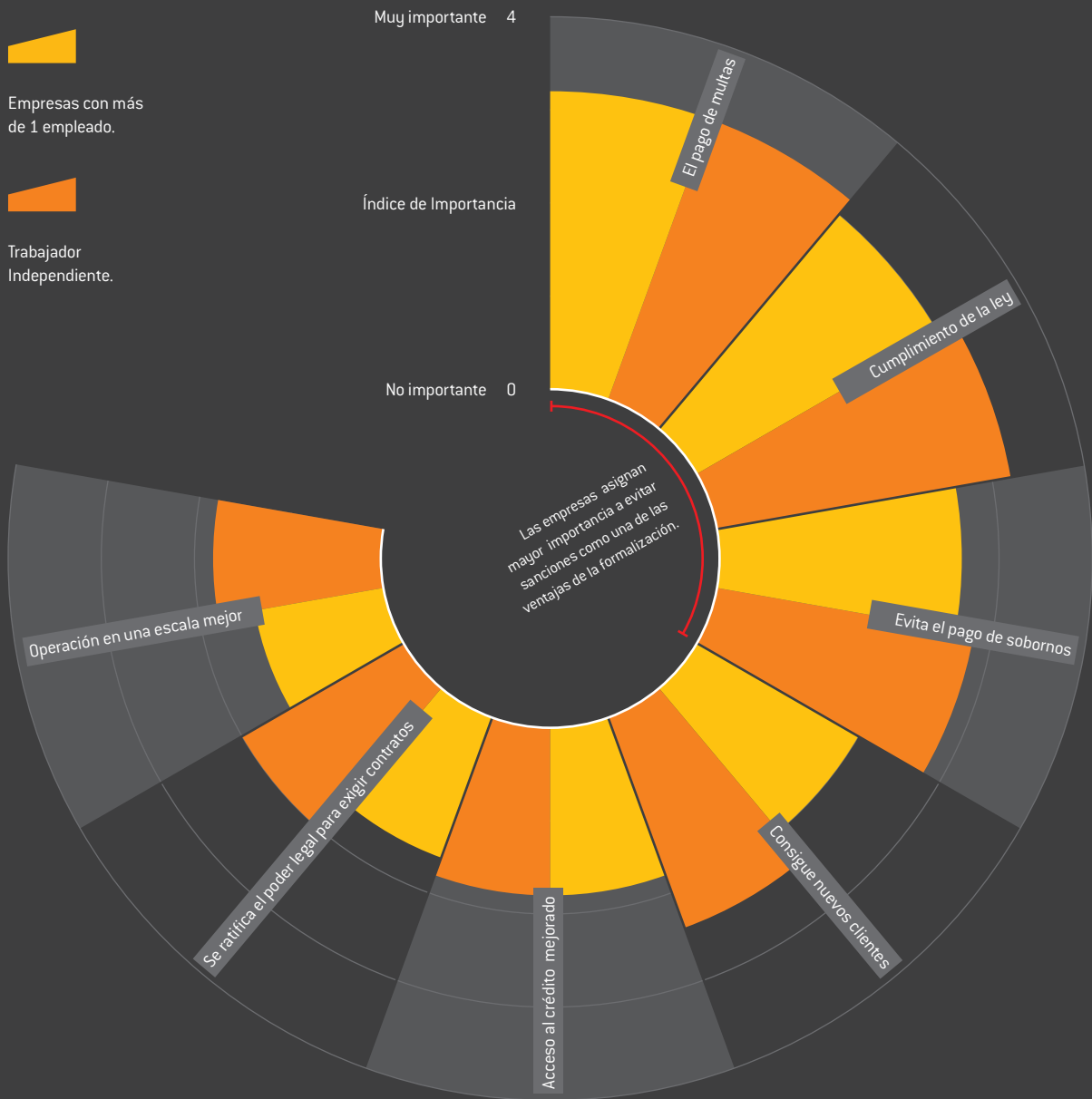
Una tercera explicación a la informalidad es la ausencia de un sistema formal de cualificaciones (ver capítulo Educación) que dificulta la entrada de los trabajadores más jóvenes a empleos formales y la movilidad entre empleos formales. Lo mismo sucede con muchos trabajadores mayores que carecen de las certificaciones para conseguir un empleo asalariado en el sector formal que les reconozca sus competencias.

Por ello, en el marco de las actividades previstas en el Conpes 3674 de 2010 “Estrategia Nacional para la Gestión del Recursos Humano”, se recomienda agilizar la implementación de un Sistema Nacional de Cualificaciones que permita certificar el aprendizaje adquirido por los trabajadores en el curso de su vida y que este sea reconocido por el mercado laboral (ver capítulo Educación).

De igual forma, y con el fin de garantizar la capacitación y la actualización permanente de la fuerza laboral para hacer más flexible su integración al mundo laboral, se propone al Sena y a las instituciones de formación para

LAS SANCIONES Y EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY PESAN SOBRE LAS EMPRESAS QUE DECIDEN FORMALIZARSE

Gráfico 9. Ventajas de la formalización de acuerdo a las empresas encuestadas por el IFC*. América Latina y el Caribe.

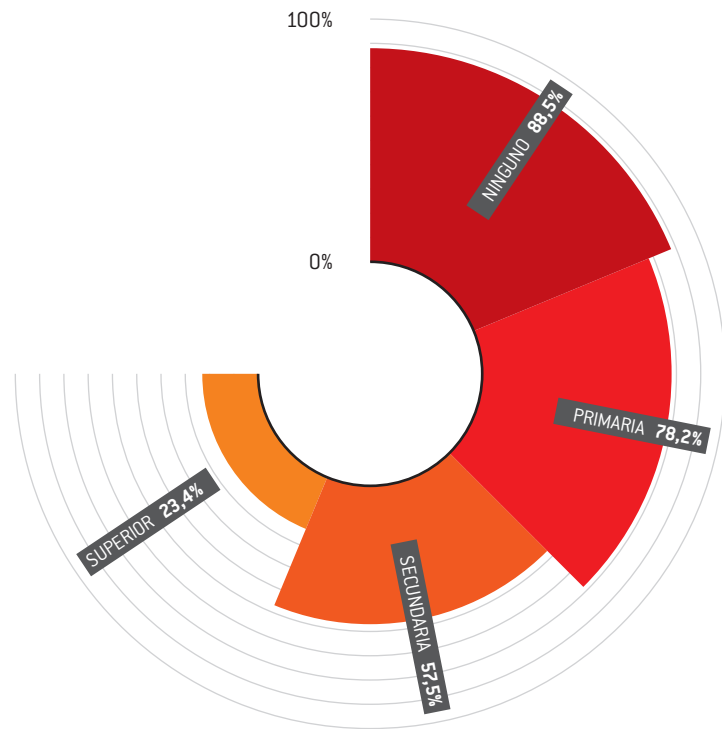


* IFC, Corporación financiera Internacional, grupo del Banco Mundial. Fuente: Tomado de Perry et al. [2007], página 12 del Resumen Ejecutivo.



LAS PERSONAS CON UN NIVEL DE EDUCACIÓN INFERIOR O IGUAL A PRIMARIA Y/O SECUNDARIA SON LAS QUE TIENEN MAYOR PROBABILIDAD DE PERTENECER A LA INFORMALIDAD

Gráfico 10. Tasa de Informalidad por nivel educativo, 2012.



Nota: Corresponde al porcentaje de población ocupada informal dentro de la población ocupada total en empresas de hasta 5 trabajadores, y para cada nivel educativo. **Fuente:** DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares, trimestre móvil marzo-mayo 2012.

el trabajo depurar el listado de cursos cortos de capacitación ofrecidos y enfocarse solo en aquellos que han probado ser exitosos en la colocación de sus estudiantes en el mercado laboral. En particular, se recomienda que esta oferta de cursos se alinee con las apuestas productivas que los departamentos hayan identificado en cada región.

Para depurar –y de ser necesario, repensar– la oferta de cursos de capacitación, será necesario realizar una evaluación rigurosa sobre el impacto de este tipo de oferta en términos de su pertinencia, los beneficios que reportan a quienes los toman (mejora en las condiciones de trabajo, por ejemplo) y su efectividad para mejorar la inserción laboral. Esta evaluación podría estar

liderada por el DNP en conjunto con el Ministerio de Educación y el Sena.

Un cuarto elemento que vuelve aún más complejo el problema de la informalidad en el país es que –más allá de las razones transversales a todos los sectores discutidas anteriormente– muchas de las razones para que los agentes económicos permanezcan en ella son, en muchos casos, particulares a cada sector productivo. Ejemplo de ello lo muestra el análisis “Formalización Laboral en el Sector Edificador” que la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) realizó en 2011 sobre los patrones de informalidad en el sector de la construcción en Bogotá, Cundinamarca y Medellín (ver Recuadro). Este estudio encontró que

la discontinuidad y la inestabilidad en el trabajo de los obreros de la construcción y las necesidades de formación y certificación de los empleados, constituyen las principales causas de la baja formalización, las cuales no necesariamente coinciden con las causas en otros sectores.

No solo las razones de la informalidad en el sector de la construcción difieren de las de otros sectores, sino que existen razones diferentes para este mismo sector en las diferentes regiones: en Bogotá las empresas manifestaron que los trámites de formalización son complicados, mientras que en Medellín la razón principal parecería ser el desconocimiento de los requisitos que se deben cumplir para ser formal.

Recuadro

PACTO NACIONAL POR LA FORMALIDAD EMPRESARIAL DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN. UNA INICIATIVA DE FORMALIZACIÓN SECTORIAL.

Tras el estudio realizado por Camacol y en el marco de la Ley de Formalización y Generación de Empleo, la Gerencia de Formalización del MCIT, Camacol y el Ministerio de Trabajo, suscribieron el Pacto Nacional por la Formalidad Empresarial, cuyo objetivo es reducir la tasa de informalidad en este sector.

Para lograrlo, el gremio y el Ministerio de Trabajo establecieron un plan de trabajo para el diseño y seguimiento de la política de formalización del sector, y para lo cual se planea compartir las buenas prácticas implementadas en torno a la formalización de la mano de obra empleada dentro de los proyectos desarrollados por los afiliados de Camacol.

En el marco del Pacto, Camacol se comprometió a incentivar el cumplimiento de las reglas entre las empresas afiliadas y no afiliadas, promover y facilitar la realización de las Ruedas de Servicios para la Formalización, compartir la información existente en la entidad respecto a la formalización del sector, realizar campañas de divulgación del Pacto y ampliar el estudio a todas las regionales del país. El Ministerio de Trabajo se comprometió a gestionar con el Sena una bolsa nacional de recursos con cargo al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción para financiar la ejecución de la iniciativa. El Pacto se encuentra en proceso de implementación.

Vale destacar los diferentes esfuerzos que en materia de formalización sectorial y regional viene realizando el Gobierno nacional. Por un lado, el Mcit, en alianza con Fenalco, viene liderando una iniciativa para formalizar microestablecimientos en Bogotá, Pereira y Santa Marta. Por otro lado, el Mcit adelanta un esfuerzo de formalización de alguno de los sectores del Programa de Transformación Productiva³³ y adelanta una caracterización de vendedores informales en los sectores turísticos de Santa Marta. Por su lado, el Ministerio de Tra-

bajo adelanta estrategias de formación y formalización en los sectores agrícola, minero y de transporte.

Sin embargo, más allá de estos esfuerzos, se necesitan más estudios de caracterización sectorial como el realizado por Camacol. En particular en dos tipos de sectores: aquellos con las mayores tasas de informalidad y aquellos identificados por los departamentos como prioritarios para cada región. Es preciso caracterizar la informalidad e identificar los problemas que enfrenta cada sector en la formalización del

empleo, así como las especificidades de nivel regional que influyen en la informalidad de cada sector. Estos estudios deben ser liderados por organizaciones que tengan conocimiento de las particularidades de los sectores, tales como las Cámaras de Comercio, Confecámaras, las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) y los gremios de los sectores a caracterizar, entre otras. Valdría la pena que estos estudios cuenten con el apoyo del Ministerio de Trabajo, del Mcit y del DNP, al tiempo que se busca apoyo de coo-



peración internacional y de la academia para su realización.

De estos estudios deben surgir no solo agendas del nivel nacional para el sector –que incluyan, por ejemplo, cambios regulatorios del nivel nacional–, sino también agendas de trabajo a nivel local para implementar acciones que apunten a reducir la informalidad a nivel de sector-región. En este sentido, los territorios están llamados a jugar un papel mucho más activo, papel que a la fecha no han jugado. La implementación de estas agendas implicará un esfuerzo público –en cabeza de Gobernaciones y Alcaldías– y privado –con aquellas instituciones que tienen conocimiento de las dinámicas sectoriales como las Cámaras de Comercio, las CRC y los gremios–. Más aún, las CRC deberían ser usadas como el espacio idóneo para articular a todos estos actores en la implementación de este tipo de agendas.

POLÍTICAS GUBERNAMENTALES QUE DISTORSIONAN LA ASIGNACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS

Otra circunstancia que limita el proceso de cambio estructural es la implementación de políticas gubernamentales que mantienen artificialmente vivas empresas que difícilmente serían productivas, restringiendo la posibilidad de que los factores capturados en estas firmas migren hacia otras actividades o firmas más productivas (Pagés, 2010). Así, por ejemplo, las políticas que buscan apoyar a las mipymes trasladándoles recursos u otorgándoles gabelas sin exigir me-

joras en productividad, podrían estar en últimas reduciendo la productividad agregada de una industria. Esto en la medida en que la baja productividad de estas compañías termina reduciendo la productividad promedio del sector; especialmente cuando –como ocurre en el caso colombiano– este tipo de empresas de baja productividad constituye una proporción importante de las firmas dentro de un sector (Gráfico 2).

En Colombia existen varios casos de este tipo de políticas. Por ejemplo, en el sector agropecuario el sistema crediticio tiene políticas³⁴ orientadas a subsidiar la tasa de interés de los créditos de los agricultores, sin que dichos créditos estén atados a indicadores de productividad que sirvan de incentivo para que los productores aumenten su productividad. Otro ejemplo de este tipo de políticas en el mismo sector es el de las políticas proteccionistas en materia comercial que han sido usadas en el pasado bajo el pretexto de proteger a los pequeños productores (ver capítulo Política Comercial). Si bien la protección ha permitido la supervivencia de muchos productores, esto lo ha hecho a costa de mantenerlos a flote artificialmente y trabajando con bajos niveles de productividad.

Otro caso se encuentra en el amplio abanico de políticas nacionales dirigido exclusivamente a los microestablecimientos, es decir, políticas supeditadas al tamaño de las empresas³⁵. Este tipo de políticas conducirán a aumentar la productividad agregada sólo si logran que las mipymes se vuelvan más productivas e incluso si logran que estas sobrepasen el umbral que las clasifica como mipymes. Sin embargo, usual-

mente no están diseñadas para incentivar esto. Incluso, el efecto parece ser el contrario: dado que las empresas pequeñas son menos productivas, políticas encaminadas a aumentar su proporción en la economía podrían ir en detrimento de la productividad agregada. Prueba de ello se encuentra en los sectores de Comercio y Servicios, los cuales concentran el mayor número de micro-establecimientos y son los que más personal ocupado tienen, al tiempo que son los que menor productividad laboral presentan (Gráfico 1).

Ahora bien, este tipo de políticas no debería ser beneficio exclusivo de las mipymes. Pagés (2010) presenta evidencia que muestra que si se aplicara el mismo tipo de políticas sin restricciones con respecto al tamaño de las empresas, el efecto en la productividad agregada sería mayor que de hacerlo sólo sobre las mipymes. En esta misma línea, resultados preliminares del estudio de Eslava *et al.* (2012) sugieren que las empresas jóvenes (cinco o menos años de existencia) relativamente grandes (más de diez empleados o con niveles de producción por encima de US\$100.000) son particularmente relevantes para generar crecimiento y han mostrado mayor dinamismo que sus pares antiguas. En contraposición con su pares más viejas, las empresas grandes jóvenes han contribuido con una mayor proporción de generación de empleo, han sido las que más inversión han realizado y las que han mostrado ser más productivas. **Por todo lo anterior, se recomienda que las políticas no estén restringidas por el tamaño de las empresas, sino**

que estas se focalicen en las empresas con mayor potencial productivo.

Por tanto, es preciso alinear incentivos y ofrecer a las empresas con potencial la posibilidad de crecer, siempre y cuando existan objetivos, reglas claras de entrada y salida y tiempos de permanencia predefinidos, de manera que las políticas del Estado no se conviertan en respiradores artificiales de las empresas. Para esto se recomienda al Gobierno realizar una revisión al inventario de políticas de apoyo, con el fin de validar que estas no estén limitando la productividad del país, al mantener vivas una cantidad de empresas que debieran desaparecer para que los factores de producción allí capturados puedan migrar hacia actividades de mayor productividad. Una vez identificadas, estas políticas deben ser rediseñadas de manera que aquellas empresas que no cumplan con objetivos de desempeño (a partir de indicadores, metas, y cronogramas), o que cumplan con la temporalidad preestablecida, vean retirado el apoyo del gobierno, tanto nacional como local.

Adicionalmente, el país deberá hacer una revisión de su política de competencia (ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia), en la medida en que la coexistencia dentro de un mismo sector de tantas firmas con bajos niveles de productividad junto con firmas de mayor productividad es demostración de la falta de un mayor grado de rivalidad. En la medida en que esta competencia aumente, las firmas de menor productividad deberían desaparecer, y así liberar factores para ser reasignados en firmas y sectores de mayor productividad.

UN SECTOR PRIVADO LEJANO DE SU FRONTERA EFICIENTE DE PRODUCCIÓN

Por último, otra razón que explica la dificultad de llevar a cabo un cambio estructural positivo en el país tiene que ver con el hecho de que un buen porcentaje de las empresas del país se encuentra lejos de su frontera eficiente de producción. Esto quiere decir que muchas empresas no utilizan el máximo de su potencial productivo, en comparación con otras de su mismo sector y con similar capacidad productiva.

Esto se debe, en parte, a que no adoptan mínimas buenas prácticas al interior de la firma. Algunas áreas en las cuales esto es evidente son: buenas prácticas de gestión, uso y apropiación de TIC, utilización de sistemas contables, gestión y actualización de capital humano, logística, innovación, transparencia y corrupción, entre otras.

Por tanto, en la medida en que las empresas —especialmente aquellas que muestran mayores rezagos en materia de productividad y que, por tanto, se encuentran a la izquierda en las distribuciones de productividad (Gráfico 2)— implementen una agenda de productividad al interior de sus firmas abordando las áreas mencionadas, se reduciría la brecha entre la productividad actual de estas y la frontera eficiente de producción. Lo anterior no sólo redundaría en una disminución de la heterogeneidad de la productividad al interior de los sectores, sino que incrementaría la productividad del país.

En esta línea, se propone replicar experiencias como la que han implementado otros países —como India— con sus mipymes para acortarles la distancia con la

frontera eficiente de producción, a través de extensionismo en materia de buenas prácticas en gestión, contabilidad, innovación, acceso a mercados, adopción de TIC, entre otros. Esto con el fin de facilitarles herramientas que les permitan mejorar sus niveles de productividad. Este acompañamiento se podría combinar con las ruedas de formalización que lidera el Mcit, de manera que los aumentos en productividad que se deriven de estas buenas prácticas acompañen los incentivos de permanecer en la formalidad. En este sentido, se destaca la iniciativa “Rutas micro para la formalización” que adelanta el Mcit, en el marco de su política de formalización en el departamento del Valle, bajo la cual se prestan servicios de asesoría y capacitación en temas comerciales, organizacionales, legales y financieros a empresarios informales que deseen formalizarse. Valdría la pena profundizar y masificar este tipo de iniciativas en todo el territorio nacional, no sólo hacia las mypimes sino hacia todas las empresas, de forma tal que alcancen su frontera eficiente de producción.

Este tipo de trabajo implicará implementar agendas con actores públicos y privados del nivel local y nuevamente las CRC surgen como un espacio idóneo para articular actores relevantes en virtud de este trabajo. Adicionalmente, se debería hacer uso del Sena³⁶ —dada su naturaleza y su cobertura geográfica— para implementar este tipo de extensionismo.

NOTAS

- 1 Medida como PIB por persona empleada y por hora.



- 2** En estricto sentido, para McMillan y Rodrik (2011), el concepto 'cambio estructural' positivo solo aplica para procesos en los que los factores de producción migran de sectores de baja productividad hacia sectores de mayor productividad. Para el Consejo Privado de Competitividad, el proceso de cambio estructural positivo –o de transformación productiva– incluye también la situación en la cual se incrementa la productividad al interior de los sectores de una determinada economía.
- 3** Véase: McMillan y Rodrik (2011).
- 4** Sobresale la pérdida de posiciones en las variables: relaciones laborales, motivación al trabajador, prioridad del entrenamiento de los empleados y acceso a mano de obra calificada, prioridad de la atracción y retención de talentos e incidencia de la fuga de cerebros para el desempeño competitivo.
- 5** Siendo los factores más críticos en este indicador el de remuneración asociada a la productividad, fuga de cerebros y prácticas de contratación y despido.
- 6** En estricto sentido, los CLNS comprenden: contribuciones a la seguridad social en salud y pensión; cargas parafiscales para financiar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y las Cajas de Compensación; el seguro de riesgo profesional (ARP), y prestaciones como cesantías, subsidios de transporte e indemnizaciones a que haya lugar.
- 7** Este cálculo corresponde a la metodología utilizada por Núñez (2010). Los porcentajes de los diferentes CLNS no se aplican sobre la misma base, razón por la cual el 76% de CLNS que encuentra Núñez (2010) no corresponde a su sumatoria simple. Salud, Pensiones y ARP se calculan sobre un ingreso base de cotización correspondiente al salario mínimo mensual más el valor mensual de la prima de servicios. Prima y cesantías se calculan sobre una base correspondiente al salario mínimo mensual más el auxilio de transporte. Los demás rubros se calculan sobre la base del salario mínimo mensual.
- 8** Ver, por ejemplo, Levy (2008).
- 9** Equivalente a los 15,5 puntos porcentuales correspondientes a los rubros de Icbf, Cajas de Compensación y salud, sobre el total de CLNS de 76,14% calculado por Núñez (2010).
- 10** En el momento de impresión del presente Informe Nacional de Competitividad, se ha tenido conocimiento de un proyecto de reforma tributaria del Gobierno que contempla que las Cajas de Compensación continúen siendo financiadas con impuestos a la nómina. El argumento para ello es que se trata de empresas privadas que no pueden ser financiadas con recursos del Estado. Para el CPC este argumento es, en principio, cuestionable. Incluso, de ser válido, podrían buscarse alternativas legales o constitucionales para solventarlo. En efecto, no es del todo claro por qué los mismos argumentos no aplican para el caso de la salud –cuya financiación se haría vía impuestos a la renta de acuerdo al proyecto de reforma–, en el que se estaría financiando igualmente con recursos del estado a las EPS que son privadas.
- 11** Algunas de las formas son: contrato a término indefinido, contrato a término fijo, contrato de obra o labor, contrato de prestación de servicios, contrato de aprendizaje, contrato ocasional de trabajo, contrato temporal y contrato de trabajo indirecto, entre otros.
- 12** Se estima que la intermediación laboral por medio de cooperativas de trabajo asociado ahorra a las empresas contratantes al menos 30% de los CLNS, que se traducen en mayores ganancias y menores precios (Bonilla, 2011), razón por la cual las empresas recurren en gran medida a esta práctica para evadir la alta carga de los CLNS.
- 13** Muchas empresas y el mismo sector de intermediación han interpretado erróneamente que estas figuras implican no acogerse a las normas laborales y al no pago de las cargas asociadas a la contratación.
- 14** Según Eslava *et al.* (2012), el uso de este tipo de contratos genera impactos positivos sobre la productividad promedio y la eficiencia en la asignación de la empresa.
- 15** Según Fedesarrollo (2011), los trabajadores temporales tienen menores posibilidades de movilidad laboral ya que solamente 13,3% de estos ha sido ascendido en su trabajo actual, frente a 23,1% de sus contrapartes permanentes.
- 16** Existe la figura de Contrato Ocasional de trabajo para contratar por un máximo de 30 días con una remuneración pactada entre el trabajador y la empresa. Sin embargo, esta figura sólo aplica para el desarrollo de una labor específica diferente a la del objeto social de la empresa.
- 17** Si bien el contrato de aprendizaje no es exclusivo del Sena –existen otras instituciones de formación dual públicas y privadas en el país–, esta entidad concentra el 70% de los aprendices en empresas del país.

- 18** Que para el trimestre móvil marzo-mayo de 2012 ascendió a 19,4%, situándose 9 puntos por encima de la tasa de desempleo total registrada para el mismo periodo [Dane, 2012].
- 19** La formación dual, tomada del modelo de educación alemán, involucra desde el segundo semestre de estudio seis prácticas de 13 semanas cada una en una empresa. Lo anterior con el fin de que el estudiante alterne su período de formación científica en el aula con el ambiente de trabajo en lugares clave de la organización.
- 20** Ley 789 de 2001, Artículos 30 a 42.
- 21** Estos altos costos son también una de las causales del uso indiscriminado e ineficiente de las figuras de contratación temporal e indirectas de que trata la sección 2.2.
- 22** Tales como "deficiente rendimiento en el trabajo en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores análogas" o "ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada".
- 23** El Sistema contempla unas Cuentas Individuales que se financiarían con aportes mensuales de los trabajadores y un Fondo de Solidaridad financiado con una redistribución de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, con los cuales se garantizaría financiar la búsqueda de empleo hasta por seis meses. Adicionalmente prevé un Servicio Público de Empleo que ofrezca asesoría en la búsqueda y capacitación, y que garantice que el trabajador que se beneficia del fondo haga un esfuerzo en la búsqueda de empleo.
- 24** La formalización laboral, desde una visión más amplia, requiere de contratos laborales formales, pago de las obligaciones de Ley, adecuadas condiciones en el lugar de trabajo y no discriminación, entre otros.
- 25** Se refiere a empresas con hasta diez personas ocupadas que no tienen registro mercantil o no lo renovaron. Dane, Encuesta de Microestablecimientos, IV trimestre 2010.
- 26** Medida como ocupados informales en empresas de hasta cinco trabajadores. Cabe anotar que la informalidad laboral se mide sólo para las 13 principales áreas metropolitanas y no incluye zonas rurales, lo que implica que la tasa podría ser aún mayor. La informalidad laboral medida como el porcentaje de ocupados sin seguridad social es aún mayor, al alcanzar un porcentaje de 56,7% para las 13 áreas metropolitanas.
- 27** En el momento de tomar la decisión de permanecer en la informalidad, las empresas sopesan los "beneficios" de la informalidad tales como evasión de impuestos, reglamentación y pagos de parafiscales y otros CLNS, entre otros, frente a los potenciales costos que esto les implica –riesgo de multas e imposibilidad de acceso a servicios financieros y del Gobierno, entre otros-.
- 28** Entre los servicios a ofrecer se encuentran: programas de formación empresarial y capacitaciones a la medida ofrecidas por las Cámaras de Comercio y el SENA, líneas especiales de crédito para la formalización de Bancoldex, recursos no reembolsables del Fondo para la Modernización e Innovación y el Fondo Emprender, Macro Ruedas de Negocios (Mercado Interno) y Ruedas de Servicios para la Formalización.
- 29** A la fecha se han realizado 19 ruedas en las que se han realizado 1.667 trámites asociados a la formalización y 3.826 asesorías en formalización.
- 30** Los territorios tienen libertad para generar regímenes especiales de simplificación tributaria (excepciones en el pago de impuestos, tarifas más bajas que las ordinarias y períodos de exoneración) para las mipymes.
- 31** La Superintendencia de Industria y Comercio también tiene un papel importante en aquellos casos en que se presenten demandas de competencia desleal derivada de la infracción de normas jurídicas (infracción de normas laborales por ejemplo), o cuando realice investigaciones administrativas por competencia desleal en caso que la práctica afecte potencialmente el interés común.
- 32** Esta cifra corresponde al porcentaje de población ocupada formal, con educación superior, que trabaja en empresas de hasta cinco trabajadores, Dane (2012). Si se mide informalidad usando el criterio de afiliación a pensiones, la tasa de informalidad por nivel educativo para las 13 áreas metropolitanas en el periodo marzo-mayo fue de: Ninguno (87,4%), Primaria (77,1%), Secundaria (61,6%) y Superior (31,4%), DNP (2012).
- 33** Para los sectores de Carne bovina; Textil, Moda y Confecciones; e industria gráfica.
- 34** Como son las líneas de créditos especiales ofrecidas por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y que se agrupan según su uso en crédito para capital de trabajo, crédito para inversión y crédito para normalización de cartera.



- 35** Estas políticas están orientadas a temas como capacitación, innovación, acceso a crédito, generación de empleo y comercio exterior. Por ejemplo, las líneas de acceso a crédito del Fondo Nacional de Garantías, Findeter, Innpulsa Mipymes, y otros créditos de Bancoldex dirigidos a mipymes para financiar capital de trabajo, sostenimiento empresarial e inversiones fijas, entre otros.
- 36** Cabe resaltar que en la actualidad el Mcit entrega periódicamente al SENA el listado de las empresas formalizadas en el marco de sus Brigadas con el fin de que éste realice capacitaciones a dichas empresas para su fortalecimiento.

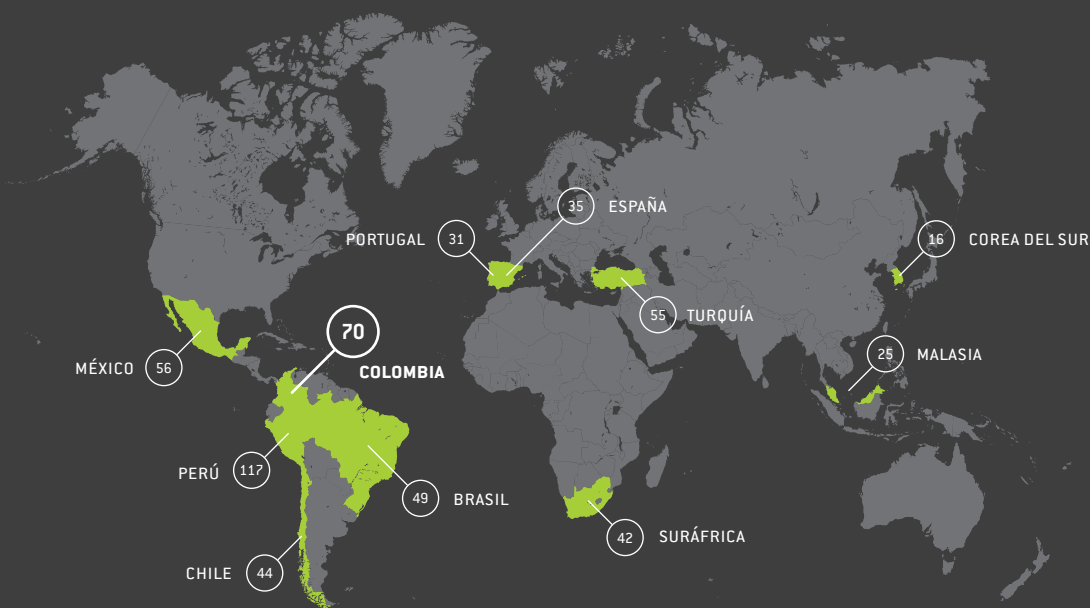
REFERENCIAS

- Banco Mundial, 2011. *Doing Business 2011, Annex: Employing Workers*, Washington: Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.
- Bardey, David, Samir Kiuham y Julio César Suárez, 2009. Seguros de desempleo: revisión de literatura y propuesta para Colombia. *Serie Documentos de Trabajo, Universidad del Rosario*, Número 66.
- Bonilla, Ricardo, 2011. TLC sin dumping social. *Razón Pública*, 27 Agosto.
- Bustamante, Juana Pablo, 2011. Los retos de la economía informal en Colombia. *Notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, Número 9.
- Camacol, 2011. *Informe Final. Convenio de cooperación No. 203 de 2011. Formalización laboral en el sector edificador*, Bogotá: Camacol y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2011a. Encuesta de Microestablecimientos. Evolución I, II, III, IV trimestre. *Boletín de prensa*, Abril.
- _____, 2011b. Mercado laboral de la juventud. Trimestre móvil marzo-mayo 2012. *Resumen ejecutivo*, Julio.
- _____, 2012. Medición del empleo informal y seguridad social. *Resumen ejecutivo*, Julio.
- Eslava, Marcela y John Haltiwanger, 2012. *Young businesses, entrepreneurship, and the dynamics of employment and output in Colombia's manufacturing industry*, s.l.: CAF -Banco de desarrollo de América Latina-, Resultados Preliminares.
- Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler y Maurice Kugler, 2012. *The Effects of Regulations and Business Cycles on Temporary Contracts, the Organization of Firms and Productivity*, s.l.: Resultados Preliminares.
- Fedesarrollo, 2010. *¿Cómo derrotar el empleo y la informalidad?*, Bogotá: Debates Presidenciales, Fedesarrollo.
- _____, 2011. Tendencia Económica. *Informe Mensual de Fedesarrollo No. 115*, Noviembre.
- _____, 2012. Tendencia Económica. *Informe Mensual de Fedesarrollo No. 121*, Mayo.
- IMD, 2012. *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne: Institute for Management Development - World Competitiveness Center.
- López, Hugo, 2011. Empleo moderno y empleo informal urbano en Colombia: dinámica de corto y largo plazo. *Banco de la República, Seminario de Economía*, Número 02.
- Lora, Eduardo, 2006. *Nuevas tendencias de protección laboral y social y sus posibilidades para Colombia*. Cali, Foro Internacional sobre Protección Social de la Universidad ICESI y la Universidad Externado de Colombia.
- McMillan, Margaret y Dani Rodrik, 2011. Globalization, Structural Change, and Productivity Growth. *NBER Working Paper*, Número 17143.
- Núñez, Jairo, 2010. Mercado laboral y sistema de protección social en Colombia: Desincentivos al trabajo y al progreso. *Perfil de Coyuntura Económica, Universidad de Antioquia*, Número 16.
- Pagés, Carmen, 2010. *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Perry, Guillermo, William Maloney, Omar Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi, 2007. *Informalidad. Escape y Exclusión. Resumen Ejecutivo*, Washington: Banco Mundial.
- Pin, José Ramón y Barceló, Diego, 2009. Incidencia del incremento del Salario Mínimo en la Tasa de Desempleo. *lese Business School, Universidad de Navarra*, Número 81.
- Sánchez, Fabio y Álvarez, Oriana, 2011. La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009. Diagnóstico y propuestas de política. *Documentos CEDE, Universidad de Los Andes*, Número 36.
- Santa María, Mauricio y Roza, Sandra, 2008. Informalidad Empresarial en Colombia: Alternativas para Impulsar la Productividad, el Empleo y los Ingresos. *Documentos de Trabajo, Fedesarrollo*, Número 40.
- WEF, 2012. *Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva: World Economic Forum.



— CAPÍTULO CINCO —

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



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

Fuente: WEF (2012).

El 8 de septiembre de 2011, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hizo el lanzamiento de la Estrategia Nacional de Innovación (ENI), un instrumento que abordaría los lineamientos de política y el arreglo institucional que permitirían poner en buena marcha la llamada ‘locomotora de la innovación’. Sin embargo, más de un año después, dicho instrumento sigue sin ver la luz.

Diferentes voces han insistido en la importancia de poner en marcha la ‘locomotora de la innovación’ (CPC, 2011; Perry, 2012; y Ávila, 2012). Tras más de dos años sin encender su motor, han surgido críticas a la dificultad del Gobierno para propiciar su arranque (*El Tiempo*, 2012); se ha criticado su objetivo de convertirse en “el mecanismo óptimo para garantizar la sostenibilidad del crecimiento y la competitividad del país en el largo plazo”¹ (*El Espectador*, 2012) y se ha argumentado que el país cuenta con lineamientos en la materia que se deben respetar (*Semana*, 2012). Incluso, se han alzado voces que claman por “conformar una nueva misión de sabios o de notables que pueda dar luces para la formulación de una política de Estado en la materia”².

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

marchará dicha locomotora. Para ello, como se argumentará en el presente capítulo, más allá de la importancia que tiene definir una ENI, es necesario hacer de la innovación una política de Estado que defina responsabilidades, alinee incentivos y precise las reglas del juego.

El aporte de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) al desarrollo económico no está en duda³, como tampoco lo está su papel de motor en una economía del conocimiento⁴; una etapa del desarrollo que Colombia tendrá que alcanzar para crecer de forma sostenida. Por ello, es relevante preguntarse por la situación de aspectos clave que impactan el ‘ecosistema’ para la innovación en el país.

Como se verá, hay elementos en los que el país muestra debilidades, tales como la producción de patentes y la cantidad y la calidad del capital humano para la ciencia y la tecnología –entre otros que toma tiempo transformar–, áreas en las que urge instrumentar cambios que permitan revertir dicha situación, algunos de los cuales se pre-

sentan en el presente capítulo a modo de recomendaciones.

Al mismo tiempo, no se deben desconocer otros elementos en los que las cosas se están haciendo bien o en las que Colombia tiene ventajas comparativas latentes a nivel global, algunas de ellas derivadas de fortalezas en los ámbitos público y privado, que deben sin embargo ser sujeto de mejoramiento, como se señalará en algunas propuestas que se plantearán a lo largo del capítulo.

En la siguiente sección se presenta un diagnóstico de la situación actual de diferentes aspectos que muestran el estado de la innovación en el país, el cual, a pesar de ser amplio, no pretende abarcar la totalidad de un tema con tan complejas interrelaciones. Sin embargo, permitirá elaborar propuestas y recomendaciones que pueden contribuir al mejoramiento de temas puntuales, al tiempo que se insistirá en la importancia de emprender algunas acciones necesarias para la puesta en marcha de la ‘locomotora de la innovación’.



DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

La complejidad natural de un asunto sistémico, como lo es la innovación, va más allá de su interrelación con la ciencia y la tecnología, dos elementos centrales desde cualquier óptica desde la que se aborde el tema, y pasa por consideraciones —y todas las posibles relaciones entre ellas— tales como la institucionalidad para su desarrollo; la inversión pública y privada en investigación y desarrollo; la disponibilidad de infraestructura física y digital de calidad; la formación, la calidad y el aprovechamiento del capital humano, y el papel del sector privado, entre otros que sobrepasan el alcance del presente capítulo. Los temas mencionados se abordarán en esta sección, después de dar una mirada general al ambiente para la innovación existente en el país.

ECOSISTEMA PARA LA INNOVACIÓN

Una aproximación útil para comparar, de forma general, qué tan desarrollado está el ‘ecosistema’ para la innovación de un país es a partir del Índice de Complejidad Económica (ICE) desarrollado en Hausmann et al. (2011). Según esta medida, si para producir un determinado producto se necesita cierto tipo y cierta combinación de conocimiento en particular, entonces los países que fabrican ese producto necesariamente tienen el conocimiento necesario para hacerlo. El ICE parte de esta observación y considera que la diversidad y la sofisticación de productos que un país crea está estrechamente relacionada con el conocimiento que poseen sus ciudadanos y de

su articulación a través de sus organizaciones y mercados.

Colombia ocupa el puesto 54 entre los 128 países que contempla el ICE y el quinto entre los 21 países de América Latina y el Caribe incluidos en el índice, después de México (20 en el *ranking* general), Panamá (30), Costa Rica (49) y Brasil (52); y supera a Chile (78), Ecuador (93), Nicaragua (97), Bolivia (101) y Venezuela (111). La posición de Colombia es aceptable, cercana a la que ostenta una economía como la brasilera, aunque dista de la ocupada por México e incluso de las de países vecinos de menor tamaño económico, como Panamá y Costa Rica (Gráfico 1).

Sin embargo, sorprenden dos aspectos que surgen del análisis de datos del ICE: por un lado, la evolución de la complejidad económica del país entre 1964 y 2008 es de las más positivas a nivel global. Al agrupar los países por esta condición, Colombia ocupa el puesto 35 entre 128 países. De otro lado, la evolución de su complejidad entre 1998 y 2008, aunque fue positiva, avanza a un ritmo mucho menor que entre 1964 y 2008. Al ordenar los países por esta variable, Colombia se ubica en la posición 72 (Gráfico 1).

La explicación de lo anterior parece obedecer al peso que ha adquirido la exportación de bienes primarios en la canasta total exportable del país (ver capítulo Política Comercial). Por lo tanto, **es importante fortalecer cada elemento del ecosistema para la innovación de forma tal que se aprovechen los recursos provenientes de la exportación de commodities para favorecer un cambio estructural de la economía que conlleve la sofisticación**

de los demás productos que se crean en el país y ampliar así la diversidad y la sofisticación de los mismos, por la vía de una mayor incorporación de valor proveniente de la innovación.

El país debe crear un ambiente en el que pueda surgir una mayor diversidad de actividades productivas y, en particular, actividades que sean relativamente más complejas. Además se recomienda focalizar los esfuerzos, pues, en palabras de Hausmann: “Los países tienen mayores probabilidades de tener éxito en esta agenda si se concentran en productos que están cerca de sus capacidades de producción actuales, dado que se facilita la identificación y la provisión de las capacidades que hacen falta”. Este objetivo se podría lograr con la puesta en marcha de una estrategia nacional de innovación.

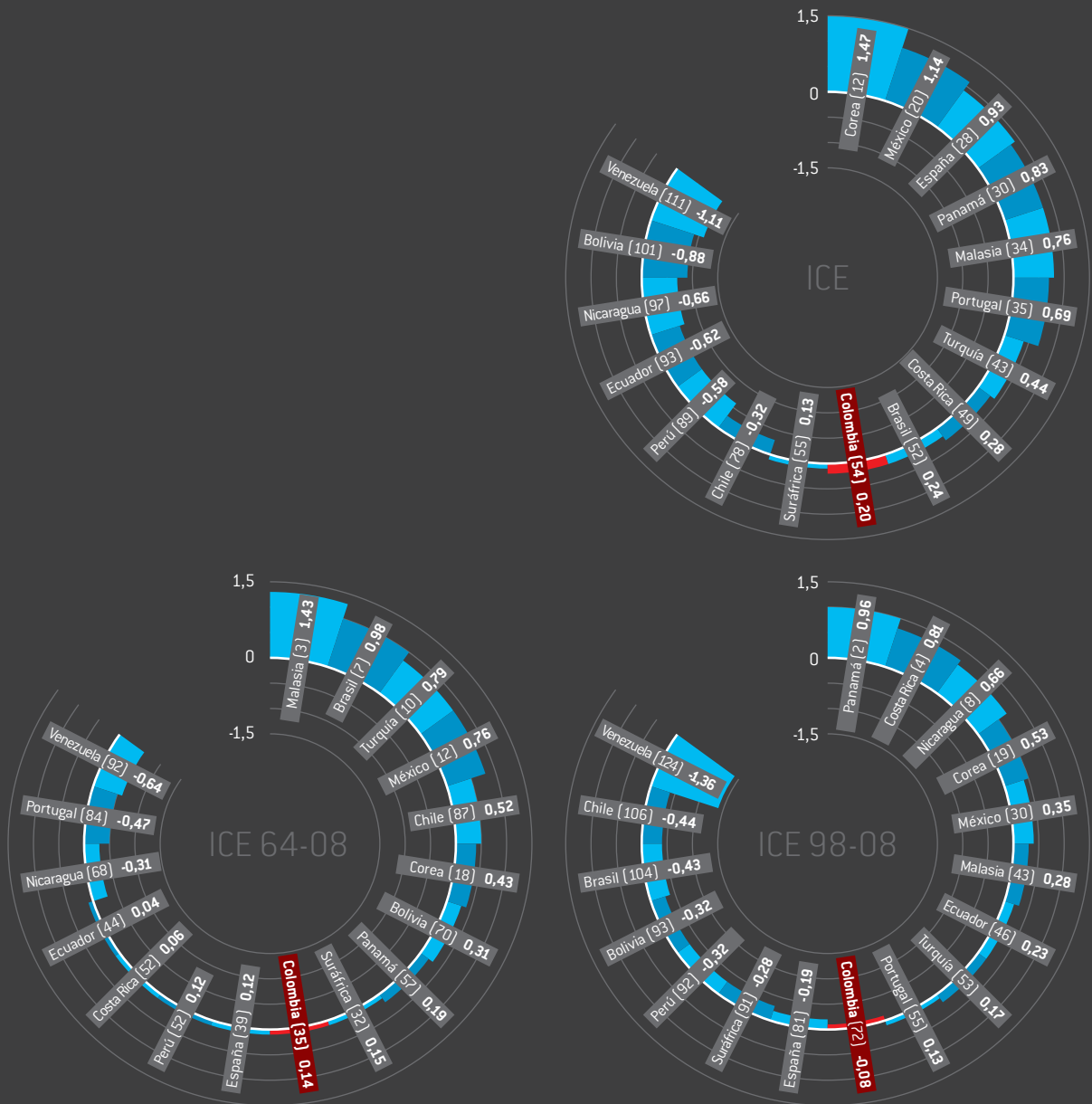
ESTRATEGIA NACIONAL DE INNOVACIÓN

“Indudablemente la capacidad para innovar y llevar las innovaciones exitosamente al mercado va a ser un determinante crucial de la competitividad global de los países durante la próxima década”⁵. Esta afirmación, frase con la que comienza un documento de la OCDE sobre pautas para una estrategia de innovación, recoge de forma sucinta el papel que juega la innovación en la ‘era del conocimiento’ y la globalización. Algo muy similar plantean la Unión Europea, en su estrategia de innovación, conocida como la ‘Agenda de Lisboa’⁶, y Estados Unidos en su iniciativa ‘Innovate America’⁷.

El mensaje central de este tipo de esfuerzos es que las economías hacen

LA COMPLEJIDAD DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA HA PERDIDO DINAMISMO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS A CAUSA DE LA MAYOR PARTICIPACIÓN DE BIENES BÁSICOS EN SU CANASTA EXPORTADORA

Gráfico 1. Índice de complejidad económica.



Nota: (*) Puesto entre paréntesis entre 128 países. Fuente: Hausmann et al. (2011).



bien al establecer una estrategia coordinada y coherente de todo el gobierno para impulsar la innovación y aprovechar mejor su aporte al desarrollo económico y la competitividad⁸.

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

De hecho, la dificultad para establecer una ENI ha llevado a que no esté claro el liderazgo del DNP en materia de CTel. Por un lado, el propio presidente de la República ha buscado empoderar del tema a iNNpulsa Colombia, la unidad de desarrollo e innovación de Bancóldex, cuando en su lanzamiento la presentó como “la unidad del Gobierno creada para impulsar la locomotora de la innovación, a través del fortalecimiento del emprendimiento dinámico y la innovación empresarial como motores para la competitividad regional”⁹.

De otro lado, desde mediados de 2012 Colciencias ha venido apropiándose del papel de líder de la ‘locomotora de la innovación’, basándose para ello en el papel que le otorga la Ley 1286 de 2009¹⁰.

Es conveniente elaborar una estrategia de innovación para Colombia. Dicha estrategia debe definir un acuerdo institucional que le permita a la ‘locomotora de la innovación’ marchar con celeridad y cuyo liderazgo se ejerza desde el más alto nivel. Por ello se propone que sea el

propio presidente de la República quien asuma esta responsabilidad y manifieste públicamente su compromiso con el tema de manera recurrente.

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

Esto implica igualmente una enorme responsabilidad y un cumplimiento cabal de sus funciones para el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, máxima instancia de asesoría de Colciencias “en el diseño de la política pública relativa a ciencia, tecnología e innovación”¹¹, toda vez que entre sus responsabilidades están: sugerir los criterios para la calificación de programas y proyectos en materia de ciencia, tecnología e innovación; proponer herramientas para diseño, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; asesorar sobre los programas, políticas, planes y proyectos estratégicos para el desarrollo científico y tecnológico del país que serán desarrollados por Colciencias, y velar por la elaboración permanente de indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación.

INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

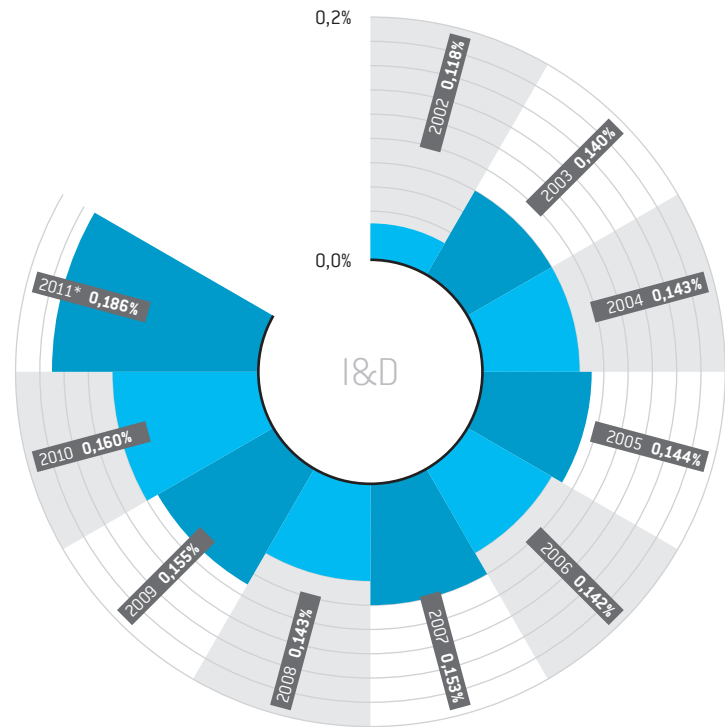
La inversión en investigación y desarrollo (I&D)¹² es un indicador básico del panorama general de la CTel en un país. Colombia, aunque sale mal librada en esta medida, está a punto de cambiar su historia. De acuerdo con el más reciente Anuario de Competitividad Mundial del Institute for Management Development (IMD), en 2010 la inversión de Colombia en I&D fue de 0,16% del PIB, la misma proporción que presentó en 2009 (Gráfico 2)¹³.

La situación es menos halagadora cuando se analiza en detalle este indicador. Por un lado, en esos dos años la inversión privada en I&D, que en sí misma es muy baja en el país, decreció 24% en términos absolutos, al pasar de US\$98 millones a US\$74 millones. Esto deja rezagado a Colombia en el puesto 54 entre los 59 países que contempla en su estudio el IMD, por debajo de países con un PIB menor al colombiano como Kazajistán, Lituania, República Eslovena y Estonia. Es más, mientras en países como Corea e Israel la participación del sector privado en la inversión total en I&D asciende al 75% y el 80%, respectivamente, en Colombia se presenta la situación inversa y en deterioro, pues esa participación pasó del 28% al 20% entre 2009 y 2010 (Gráfico 2).

De otro lado, la inversión pública en I&D presenta un incremento de 17% en términos absolutos en ese mismo período, suficiente para cubrir la participación cedida por el sector privado, pero que no le permite al país superar la deficiente inversión total en I&D del 0,16% del PIB. No obstante, OCyT (2011) estima que en

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

Gráfico 2A. Inversión de Colombia en I&D como porcentaje del PIB, 2002-2011.



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

2011 dicha inversión pudo ascender al 0,19% del PIB (Gráfico 2).

Es claro que queda mucho camino por recorrer y por ello son bienvenidas las señales del Gobierno de su compromiso con la inversión en I&D. A pesar de haber sido incipiente en los dos últimos años, esta inversión se incrementará sustancialmente a partir de 2012 con la entrada en funcionamiento del fondo de CTel establecido en la reforma al régimen de regalías. En términos de financiamiento, se triplicará la inversión anual del país en I&D al multiplicarse por cuatro la inversión pública. Pero lo más importante será el impacto que generen dichas inversiones.

Con la reforma al régimen de regalías, los departamentos y municipios adquiren

un papel protagónico sin precedentes en términos de ejecución de recursos para innovación. Por ello se hace imperativo sacar el mayor provecho posible a la decisión estratégica de destinar el 10% de dichos recursos a la financiación de proyectos regionales de CTel.

Como lo ha planteado el presidente de la República en reiteradas ocasiones, “la competitividad es local”, por lo que de poco serviría continuar con un mensaje y estrategias pensadas y ejecutadas desde el nivel central cuando personas, empresas, universidades y demás actores de la sociedad civil desarrollan sus actividades en una zona geográfica con sus propias particularidades. Es más, la reforma al régimen de regalías impactará no solo la inversión en I&D, sino toda la innovación

del país en general. Por ejemplo, las regalías podrán ser usadas para generar capacidades de gestión de la innovación en las empresas de las regiones.

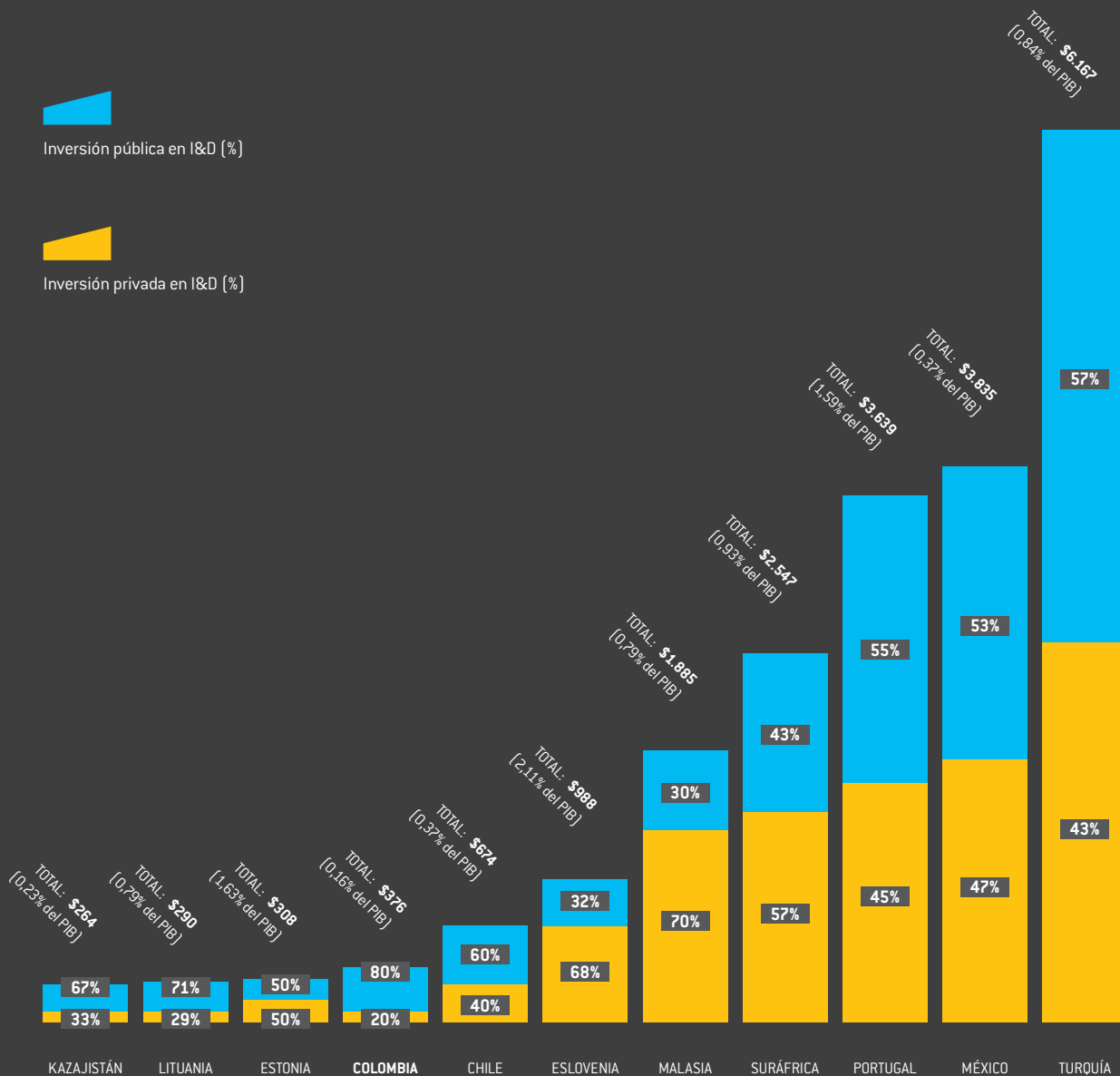
Por lo anterior, se recomienda emprender estrategias de fortalecimiento institucional de los entes territoriales con miras a favorecer la toma de decisiones de ejecución presupuestal de recursos de regalías para CTel. Esto implica un trabajo prioritario con las Gobernaciones y secretarías de planeación departamental y municipal para fortalecer sus capacidades técnicas en la formulación y ejecución de proyectos de CTel de impacto regional.

También es imprescindible fortalecer las instancias que harán las veces de comités consultivos para viabilizar proyectos a partir de los conceptos que



LA INVERSIÓN DE COLOMBIA EN I&D ES BAJA EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES Y EL SECTOR PÚBLICO INVIERTE TRES VECES MÁS QUE EL SECTOR PRIVADO EN ESTE RUBRO, EN CONTRAVÍA CON LO QUE OCURRE EN LOS PAÍSES LÍDERES EN INNOVACIÓN

Gráfico 2B. Participación de la inversión pública y privada en I&D, varios países, 2010. Total en US\$ Millones.



Fuente: IMD (2012).

de ellos hagan al Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD)¹⁴.

Así mismo, se propone que los proyectos de CTel que se formulen y presenten para ser financiados por regalías, además de ser de impacto regional, consideren las vocaciones de la región, sus capacidades instaladas y sus ventajas competitivas, las cuales deben estar identificadas en sus planes regionales de competitividad, y en la medida en que se logre, que se enmarquen en las áreas estratégicas que defina el Gobierno como apuestas nacionales en CTel.

Por ello es necesario insistir en la importancia de que en el país se haga una focalización estratégica de la inversión de los recursos para CTel¹⁵. La principal recomendación que se planteó en el anterior Informe Nacional de Competitividad (CPC, 2011) apuntaba precisamente en esta dirección, pues resaltaba lo imperativo para el país de contar con una estrategia focalizada, pues en los niveles nacional y regional las iniciativas públicas que apuntan hacia un ejercicio de esta naturaleza¹⁶ muestran la ausencia de una señal clara por parte del Gobierno en este sentido.

En la presente edición del INC se quiere insistir en la importancia de tomar una decisión política estratégica para este fin, la cual, con base en los ejercicios enumerados y el alcance de los diferentes documentos de política en materia de CTel y con el apoyo del Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología de Colciencias, permitan orientar al Gobierno en la definición de las áreas en las que se enfocará la política pública en materia de CTel o la eventual Estrategia Nacional de Innovación.

CIENCIAS BÁSICAS

El elemento por antonomasia en innovación son las ciencias básicas. A pesar de que cada vez hay más conciencia de que la definición de innovación se ha ampliado y a nivel empresarial recae más en la creatividad y la capacidad de llevar las ideas al mercado, en su núcleo persiste la importancia que tradicionalmente tienen temas considerados la raíz de las invenciones y la innovación, como investigación pura hecha en laboratorios, consecución de patentes y modelos de utilidad, y publicación de artículos científicos, entre otros.

En los indicadores que reúnen este tipo de información, Colombia muestra resultados mixtos, aunque por lo general deficientes, en diferentes medidas internacionales y cierta evolución positiva en los indicadores nacionales. Así, en el índice global de innovación (Insead y Wipo, 2012), a pesar de que en el *ranking* general el país ocupa el puesto 65 entre 141 países, en el subpilar que mide la creación de conocimiento, Colombia se ubica de 97.

Esto último se debe, según Insead y Wipo (2012), a: el bajo nivel de aplicaciones domésticas de patentes de residentes por cada US\$1.000 millones de PIB, que en Colombia tan solo alcanza 0,3, cuando hay países como Corea en los que esta proporción es 300 veces mayor, y la baja publicación de artículos científicos y técnicos en documentos especializados por cada US\$1.000 millones de PIB, que en el país tan solo asciende a 1,5, mientras en Israel y Suiza es 60 veces mayor (Gráfico 3).

Por su parte, de acuerdo con el WEF (2012), Colombia se ubica en el puesto

70 entre 144 países en el pilar de innovación del índice global de competitividad. Esto se debe a la percepción de los empresarios encuestados sobre su baja capacidad para la innovación (puesto 66), la calidad de sus instituciones de investigación científica (85) y la disponibilidad de científicos e ingenieros (94). También obedece a deficiencias en variables objetivas que contempla, como las pocas patentes de invención recibidas por millón de habitantes, que lo ubican en el puesto 64 (Gráfico 3).

Adicionalmente, además de los malos resultados del país en indicadores de producción de patentes y de publicaciones, hay un desequilibrio a favor de la producción de artículos académicos frente a la obtención de patentes; en contravía con lo que ocurre en los países líderes en innovación, en los que, además de haber una producción fuerte en ambos parámetros, la relación entre patentes y publicaciones favorece las primeras (Gráfico 3).

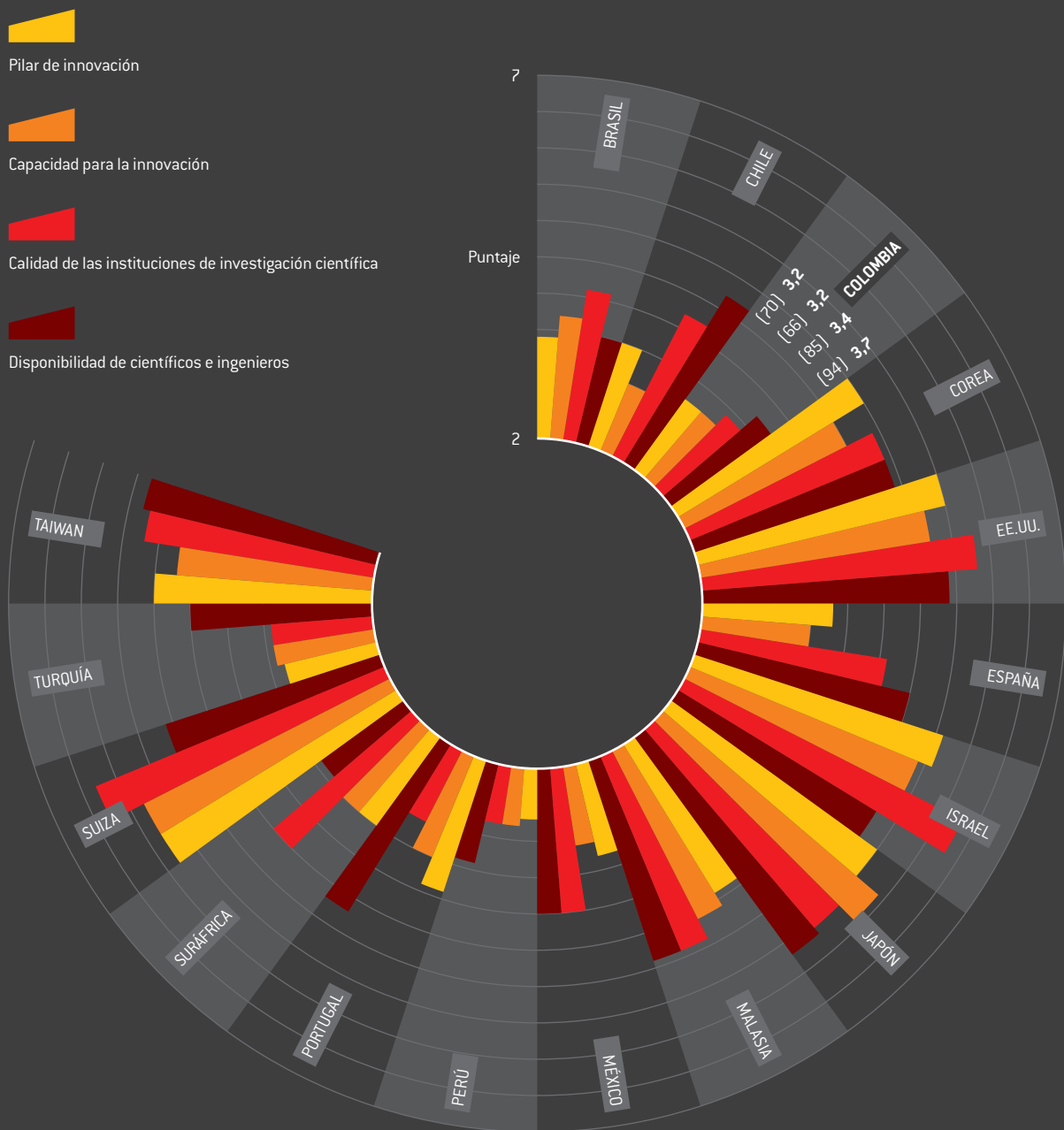
En el ámbito nacional, las capacidades en ciencia, que se miden principalmente a partir de información de los grupos de investigación y de investigadores registrados y clasificados por Colciencias, muestran una evolución positiva durante los últimos años, según se desprende de la información de OCyT (2011), con crecimientos importantes entre 2006 y 2010 para grupos de investigación registrados y clasificados, 118% en el primer caso y 66% en el segundo. No obstante, de los 4.074 grupos clasificados a 2010, tan solo el 5,3% pertenecía a la categoría A1, la máxima en términos de reconocimiento.

Por su parte, la distribución departamental de los grupos es marcadamente



EN LOS INDICADORES QUE REÚNEN INFORMACIÓN SOBRE CAPACIDADES EN CIENCIAS BÁSICAS PARA LA INNOVACIÓN, COLOMBIA MUESTRA RESULTADOS MIXTOS AUNQUE POR LO GENERAL DEFICIENTES EN DIFERENTES MEDIDAS INTERNACIONALES

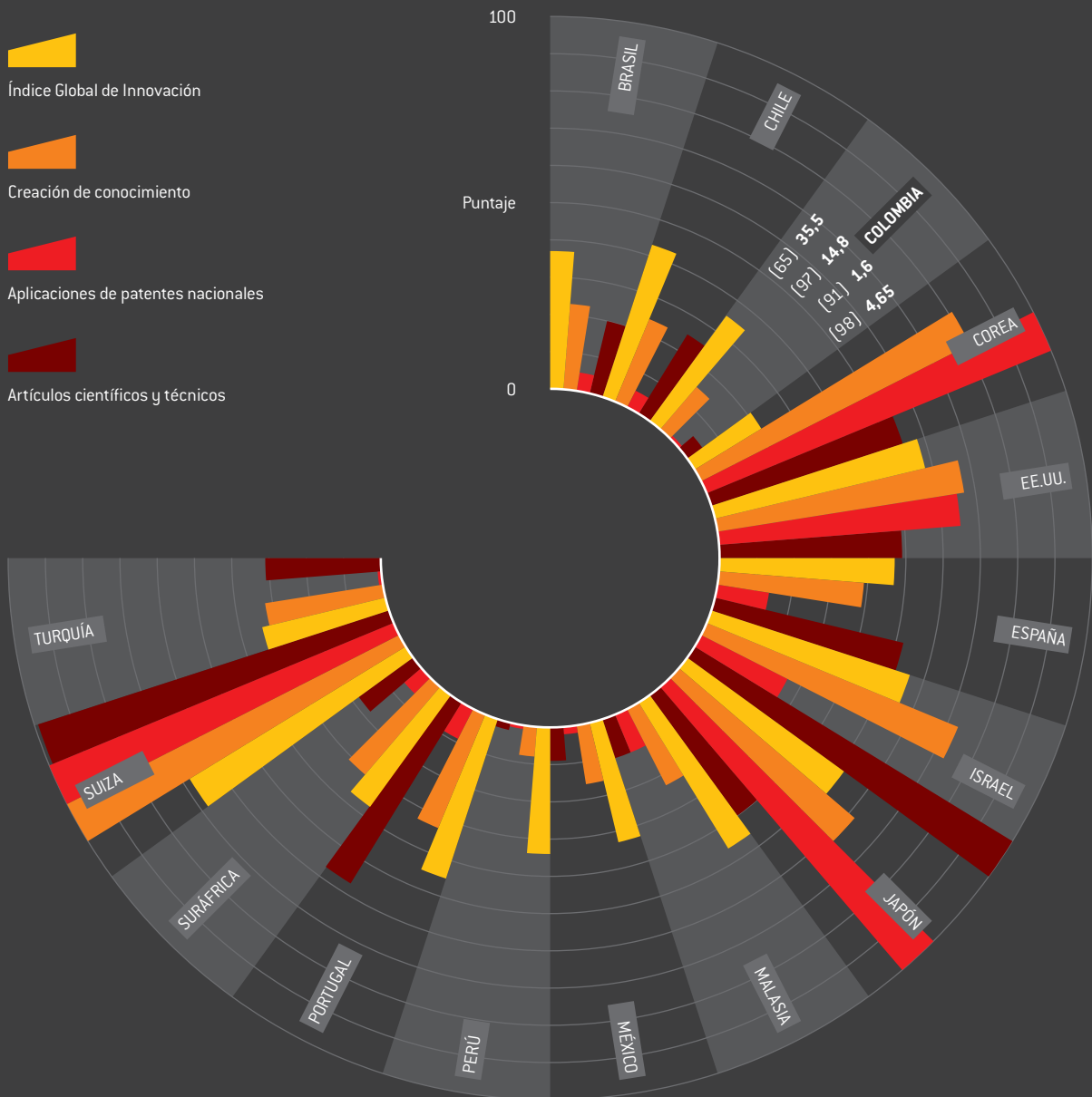
Gráfico 3A. Indicadores de capacidades en ciencias básicas, Colombia y otros países, 2011, según el *World Economic Forum*.



Fuente: WEF (2012).

EN LOS INDICADORES QUE REÚNEN INFORMACIÓN SOBRE CAPACIDADES EN CIENCIAS BÁSICAS PARA LA INNOVACIÓN, COLOMBIA MUESTRA RESULTADOS MIXTOS AUNQUE POR LO GENERAL DEFICIENTES EN DIFERENTES MEDIDAS INTERNACIONALES

Gráfico 3B. Indicadores de capacidades en ciencias básicas, Colombia y otros países, 2011, según el Índice Global de Innovación.

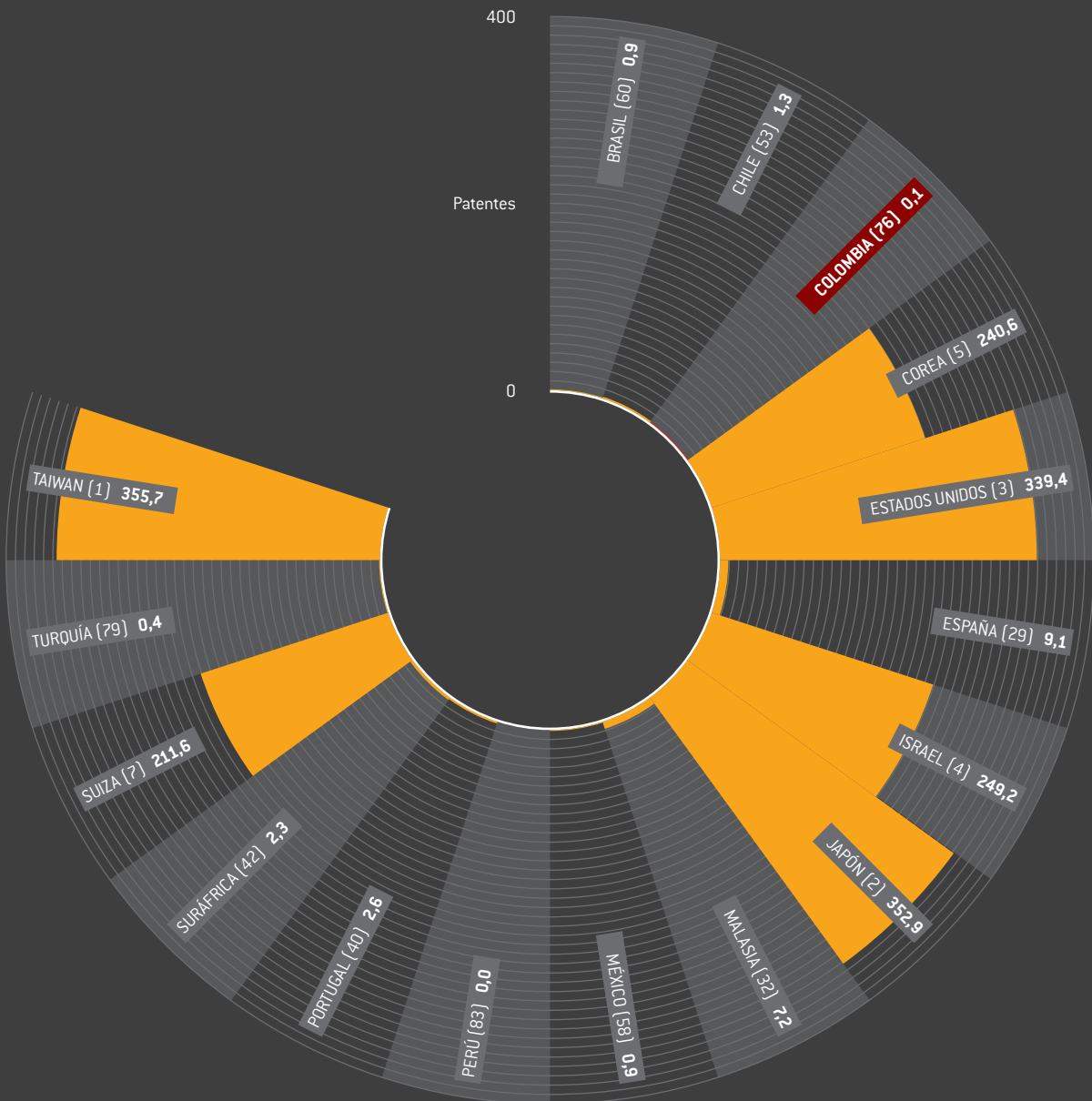


Fuente: Insead y Wipo [2012].



COLOMBIA ESTÁ AMPLIAMENTE REZAGADA EN PATENTES OTORGADAS EN ESTADOS UNIDOS A SUS RESIDENTES FRENTE A SUS PARES INTERNACIONALES

Gráfico 3C. Número de patentes otorgadas por la USPTO por cada millón de habitantes.



Fuente: Insead y Wipo (2012).

desigual. Por mencionar solo los grupos A1 –las otras cuatro categorías (A, B, C y D) se comportan de forma similar–, el 75% está ubicado en tres departamentos: 94 en Bogotá, 45 en Antioquia y 23 en Valle del Cauca, y más de una tercera parte de los departamentos no cuentan con ningún grupo en esa categoría.

Otro elemento que llama la atención es que de todos los grupos clasificados, el 35% responde a intereses de investigación relativos a las ciencias sociales y humanas, tres veces más de los dedicados a la investigación en ciencias básicas. Es decir, también hace falta una focalización para hacer la investigación más pertinente “para lograr un modelo productivo sustentado en la ciencia, la tecnología y la innovación, para darles valor agregado a los productos y servicios de nuestra economía y propiciar el desarrollo productivo y una nueva industria nacional”, como se establece en el objetivo general de la Ley 1286 de 2009.

Se recomienda acelerar el proceso de reforma al esquema de incentivos del escalafón docente. Es necesario darles un mayor peso a los temas de propiedad intelectual y fortalecer las capacidades de las universidades para hacer desarrollos que culminen en la consecución de patentes, y fortalecer así mismo el trabajo que estas realizan con las empresas. Existen en el país grandes barreras para la definición de la propiedad intelectual entre empresas y universidades, entre otras, por falta de capacidades en las empresas y en las universidades en temas de transferencia de tecnología. Por su parte, las publicaciones académicas deben pesar menos en las mediciones de los docentes para revertir el desequi-

librio del país en este tema con respecto a temas de propiedad intelectual.

Se propone igualmente instrumentar mecanismos que favorezcan la conformación de centros de excelencia y el apoyo y financiación de proyectos de investigación de grupos de investigación catalogados en ciencias básicas y aplicadas sobre los clasificados en ciencias sociales y humanas.

En este mismo sentido, y con el fin de afrontar el reto de las desigualdades regionales en términos de cantidad, calidad y vocación de los grupos de investigación, se recomienda establecer un sistema de incentivos para los centros de investigación, universidades o investigadores de los departamentos con menos grupos clasificados en los grupos A y B para que mejoren sus capacidades y se fortalezcan científica y financieramente.

TECNOLOGÍA

Como la ciencia, la tecnología está en el corazón de la innovación al ser una herramienta para la sofisticación de procesos, productos y servicios. Actualmente, comprende igualmente herramientas para la comunicación y la difusión de información relevante para gobiernos, empresas y la ciudadanía en general¹⁷. Por ello, además de favorecer su acceso, tema que se tratará en el acápite de infraestructura de este capítulo y en mayor detalle en el capítulo Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es relevante preguntarse por su situación y sus posibilidades de mejora en su función básica de plataforma habilitante de la innovación.

La disponibilidad de tecnología, sumada a su actualidad, eficiencia, costos

y relevancia, es un componente clave para favorecer tanto la innovación incremental como la innovación radical o disruptiva¹⁸. En tecnología ‘blanda’¹⁹, el país ocupa el puesto 63 entre 141 [Insead y Wipo, 2012] de acuerdo con el gasto en software para computadores como porcentaje del PIB, que en Colombia es solo del 0,09%, mientras en países como República Checa, Suiza y Holanda esta inversión es más de diez veces mayor, al superar 1% del PIB (Gráfico 4).

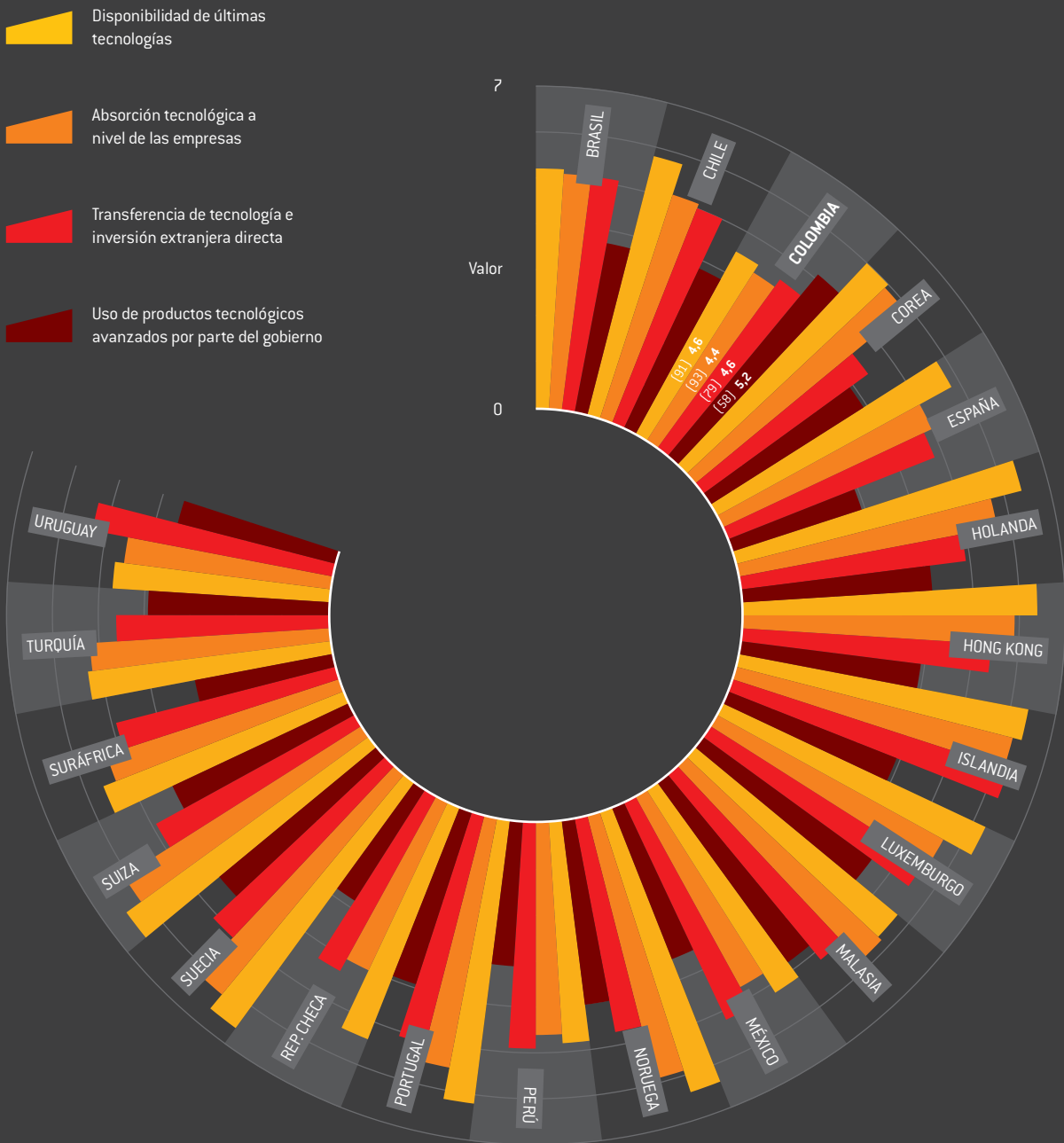
Esto último es un reflejo del largo camino que falta recorrer en penetración de internet: poco más de una tercera parte de la población usa internet en Colombia (40,2%), en comparación con países como Islandia, Noruega, Holanda, Luxemburgo y Suecia, donde más del 90% de la población lo hace según el WEF (2012); solo 6,9 de cada 100 colombianos cuentan con una suscripción de internet de banda ancha, proporción que más de 50 países doblan, con Suiza a la cabeza (39,2 de cada 100), y un ancho de banda de 16,8 kilobytes por segundo (kb/s) por usuarios de internet, lejos de países que llegan a tener más de 200 kb/s por usuario, como Hong Kong, Singapur, Islandia y Suecia (Gráfico 4).

Pero también es preocupante la percepción que los empresarios reportan en la encuesta de opinión empresarial de WEF (2012) acerca de diferentes aspectos de la tecnología. Según esta fuente, Colombia ocupa el puesto 91 entre 144 en disponibilidad de últimas tecnologías, 93 en absorción de tecnología por parte de las empresas, 79 en transferencia de tecnología fruto de la inversión extranjera directa y 58 en uso de productos tecnológicos avanzados por parte del Gobierno (Gráfico 4).



COLOMBIA TIENE MUCHO MARGEN PARA MEJORAR EN DISPONIBILIDAD, ACTUALIDAD, EFICIENCIA, COSTOS Y RELEVANCIA DE LA TECNOLOGÍA; COMPONENTES CLAVE PARA FAVORECER LA INNOVACIÓN

Gráfico 4A. Indicadores de preparación tecnológica, Colombia y otros países, 2011.



Fuente: WEF (2012).

COLOMBIA TIENE MUCHO MARGEN PARA MEJORAR EN DISPONIBILIDAD, ACTUALIDAD, EFICIENCIA, COSTOS Y RELEVANCIA DE LA TECNOLOGÍA; COMPONENTES CLAVE PARA FAVORECER LA INNOVACIÓN

Gráfico 4B. Indicadores de penetración de internet, Colombia y otros países, 2011.

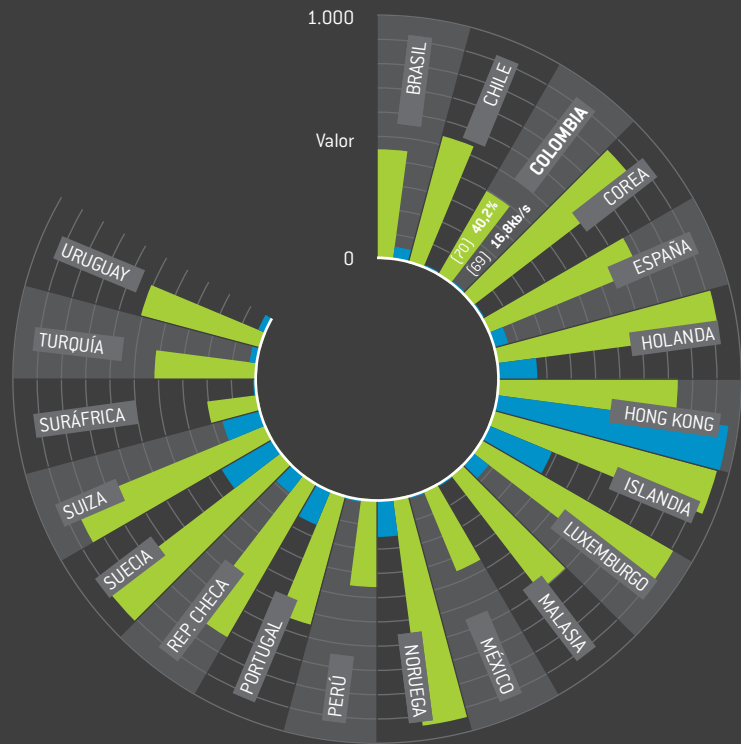
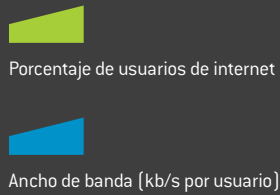
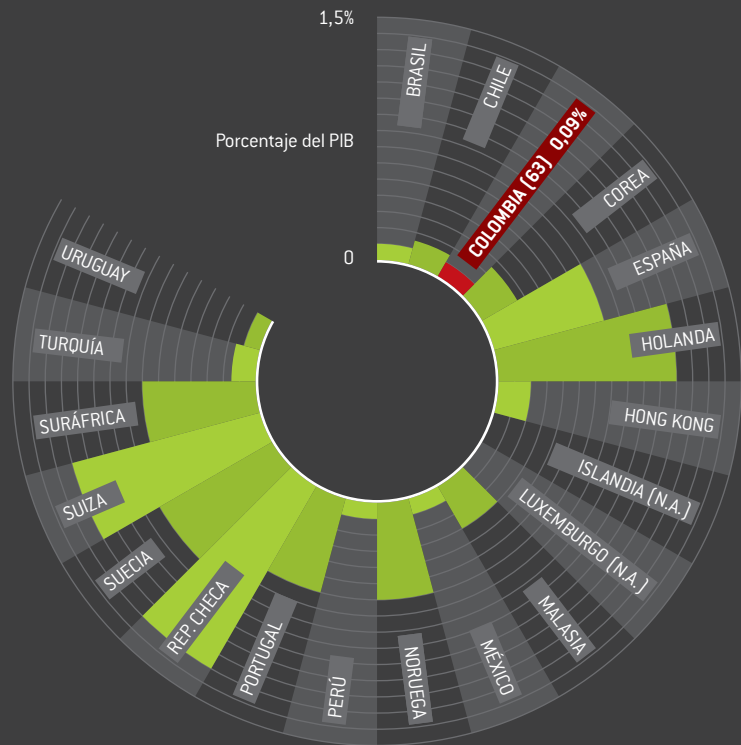


Gráfico 4C. Gasto total en software como porcentaje del PIB.



Fuente: Insead y Wipo [2012].



De otra parte, según el DANE (2011), los obstáculos que enfrentan las empresas para instrumentar o desarrollar ideas que den como resultado una innovación son: escasa información sobre tecnología disponible, falta de personal calificado, incertidumbre frente a la demanda de bienes y servicios innovadores, y escasez de recursos propios, entre otros. Estos factores ponen de manifiesto la necesidad de procesos de apoyo a la transferencia de tecnología, entre otros, para dinamizar la innovación empresarial.

El Gobierno ha mostrado interés por poner en marcha Oficinas de Transferencia Tecnológica, un elemento clave para facilitar el acceso y la adopción de tecnología y conocimiento por parte de las empresas y fortalecer y hacer más relevante la investigación que en ellas se produce. Así mismo, el Gobierno pondrá en marcha un programa de extensión tecnológica, gracias en buena medida a un programa de cooperación técnica con el Banco Mundial, pero por ahora no es más que un programa piloto en micro y pequeñas empresas.

Dado el diagnóstico anterior, se propone definir mecanismos de gestión del conocimiento y de transferencia, difusión y adaptación de tecnologías que permitan a las empresas incorporar cambios a favor de la innovación, dado que los esfuerzos en esta materia no se han llegado a concretar y han sido aislados e intermitentes.

Se recomienda adicionalmente ampliar el alcance del programa piloto con el Banco Mundial, o acelerar su ejecución para iniciar lo más pronto posible el programa completo, para abarcar estrategias de vigilancia tecnológica, adopción

y adaptación de tecnologías, buenas prácticas, normas y estándares, y capacitación y fortalecimiento de recurso humano, entre otros, en empresas medianas igualmente.

INFRAESTRUCTURA

Hoy día, la infraestructura no puede ser entendida únicamente como tradicionalmente se ha hecho, en términos de vías, ferrocarriles, puertos y aeropuertos (ver capítulo Infraestructura, Transporte y Logística), pues la infraestructura tecnológica es cada vez más un activo estratégico para la competitividad de los países. El acceso a sistemas de telecomunicaciones, internet y telefonía móvil es una de las prioridades tecnológicas de un país para ser más competitivo (ver capítulo Tecnologías de la Información y las Comunicaciones). Esto implica preparar a las nuevas generaciones de profesionales, técnicos y tecnólogos en habilidades para dominar dichas tecnologías, pero sobre todo obliga a los países a invertir en infraestructura tecnológica para suplir las demandas tecnológicas de las empresas.

Como se vio anteriormente, al país no le va muy bien en medidas internacionales de infraestructura tecnológica y de información y comunicaciones. No obstante, en algo que sí se destaca es en servicios en línea del Gobierno, gracias fundamentalmente a la estrategia nacional de 'Gobierno en Línea', y en la interacción electrónica entre los ciudadanos y el Gobierno. La primera de estas medidas, construida por Naciones Unidas y que se recoge en el índice de servicios en línea de los gobiernos, ubica al país en la posi-

ción 16 entre 141, según la clasificación que de esa información hacen Insead y Wipo (2012), por encima de países como Suecia, España, Alemania y Suiza, por mencionar algunos que se destacan en penetración de internet. La segunda medida, también construida por Naciones Unidas en su índice de participación electrónica, ubica al país de 11 entre 141 en el ranking de Insead y Wipo (2012), superando a países como Finlandia, Japón, Noruega, Suecia y Francia, por mencionar algunas de las economías desarrolladas que están más cerca de Colombia en este indicador (Gráfico 5).

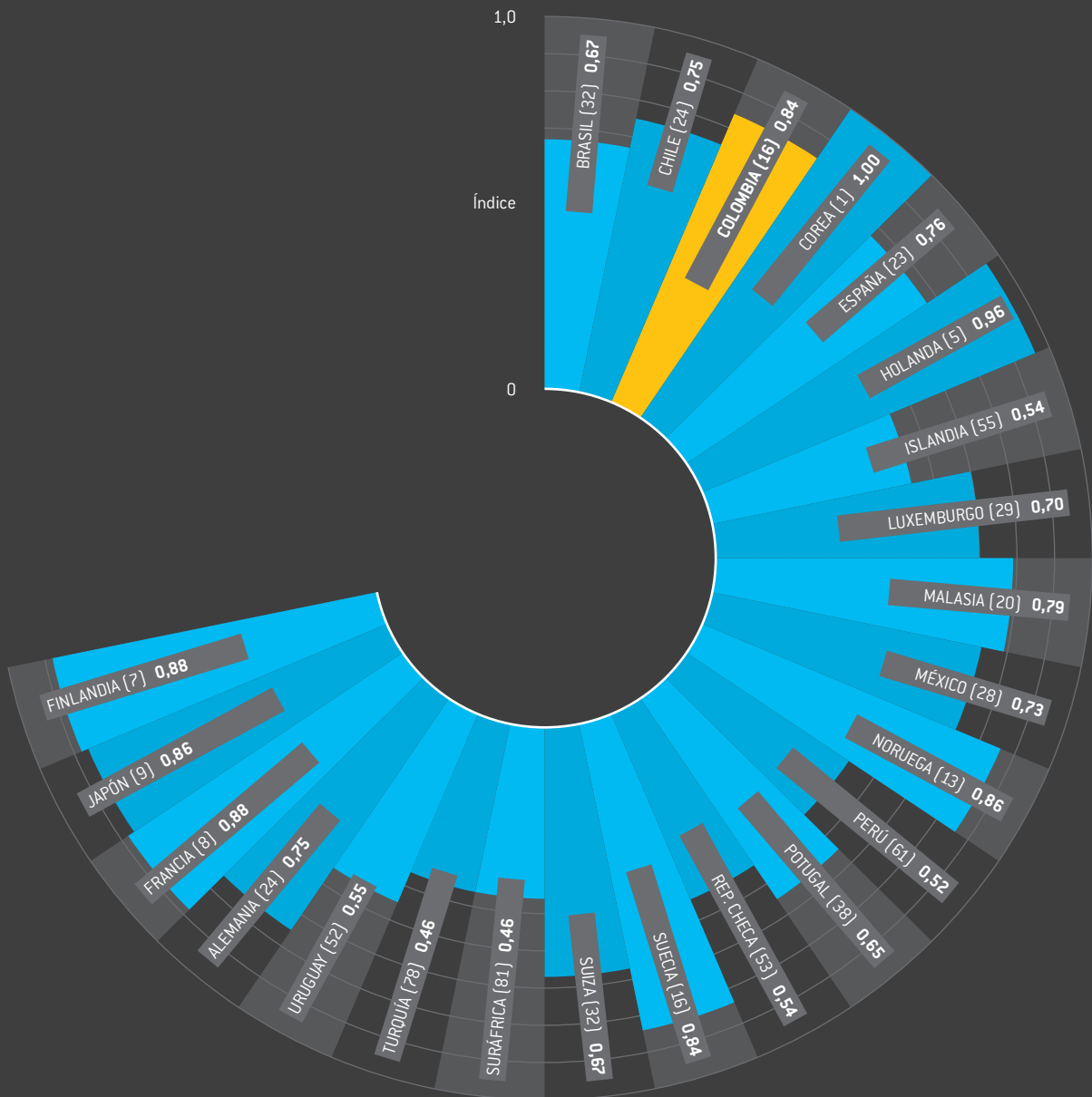
Por último, en términos de infraestructura física relevante para la innovación, que va desde aspectos básicos como escuelas, colegios y universidades hasta espacios más complejos como laboratorios, parques tecnológicos y centros de alta complejidad, aunque no hay estadísticas consolidadas ni de fácil acceso, la idea general que se percibe es que, como con el resto de la infraestructura fuerte del país, se requieren enormes esfuerzos para elevarla de categoría a estándares mundiales.

Por lo anterior, se recomienda fortalecer la infraestructura de producción de conocimiento, esto es, mejora de laboratorios de investigación y desarrollo, adecuación de sistemas de información, facilitar el acceso a bases de datos y demás requerimientos de la investigación.

Así mismo, se propone desarrollar estrategias de desarrollo de sectores en campos de alta complejidad tecnológica que hoy día tienen limitaciones importantes en su infraestructura de ciencia y tecnología, como son los casos de la biotecnología y el biocómputo, dos ini-

COLOMBIA TIENE VENTAJAS IMPORTANTES A NIVEL INTERNACIONAL EN SERVICIOS EN LÍNEA DEL GOBIERNO

Gráfico 5A. Servicios en línea del gobierno, Colombia y varios países, 2011. Índice de 0 a 1 (donde 1 representa más servicios en línea ofrecidos por el gobierno).

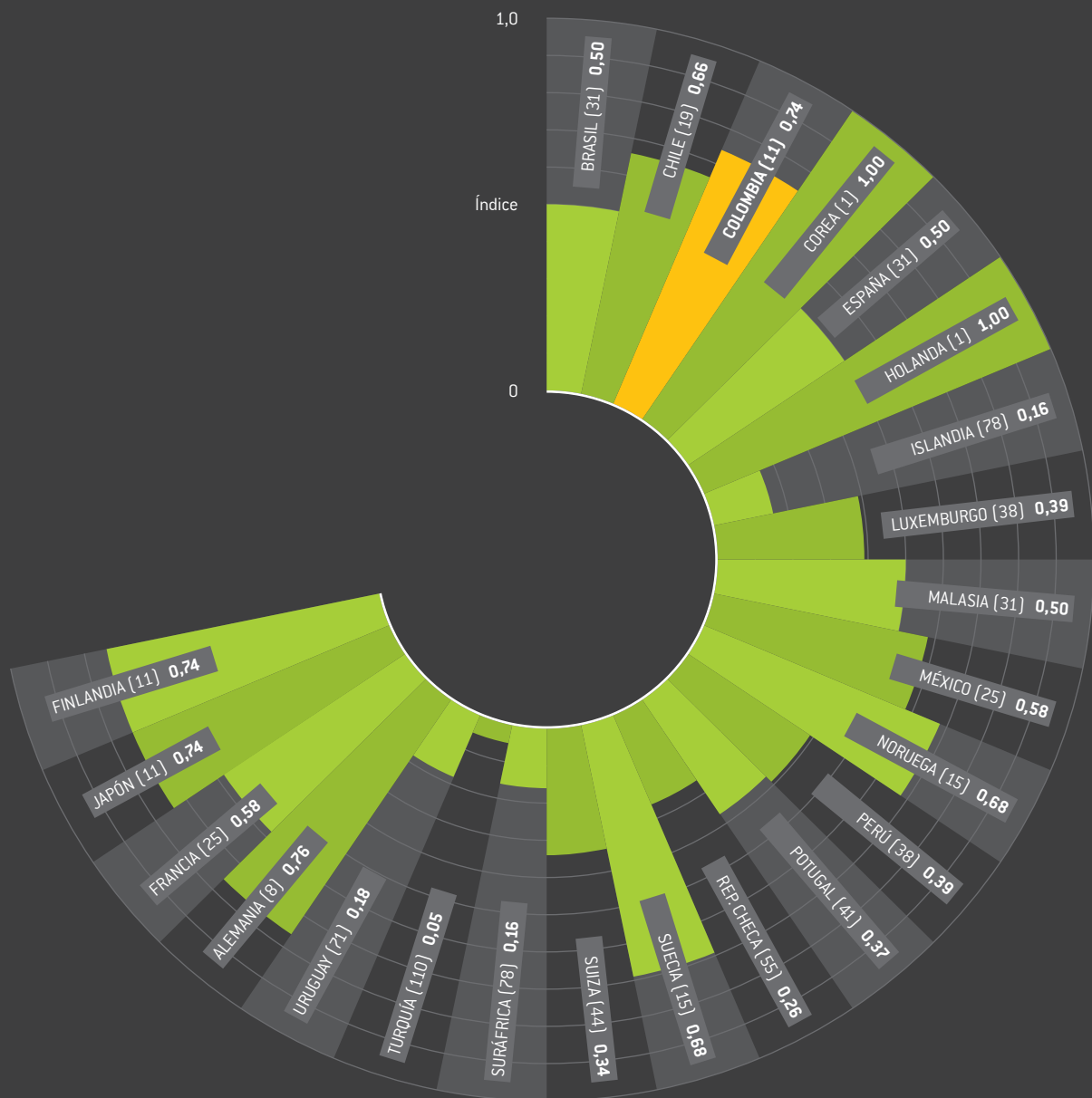


Fuente: Insead y Wipo [2012].



COLOMBIA TIENE VENTAJAS IMPORTANTES A NIVEL INTERNACIONAL EN LA INTERACCIÓN ELECTRÓNICA ENTRE LOS CIUDADANOS Y EL GOBIERNO

Gráfico 5B. Participación electrónica de la ciudadanía, Colombia y varios países, 2011. Índice de 0 a 1 [donde 1 representa mayor participación electrónica].



Fuente: Insead y Wipo (2012).

ciativas que sirven de ejemplo por existir intereses puntuales a nivel empresarial, partiendo de realizar desarrollos en campos de media y baja complejidad tecnológica en los cuales la incorporación de valor agregado basado en el conocimiento daría importantes oportunidades de generación de riqueza.

CAPITAL HUMANO

Más allá de los elementos contemplados en el análisis integral que sobre educación se hace en la presente edición del Informe Nacional de Competitividad (ver capítulo Educación), en el marco del ecosistema para la innovación vale la pena interesarse por los elementos puntuales del capital humano que más estrecha relación guardan con la innovación. La razón de lo anterior radica en que el talento y la creatividad de las personas son la base misma de las ideas que preceden cualquier innovación.

Por ello, los esfuerzos que hace el país en formación de su gente deben ir de la mano de sus apuestas de mediano y largo plazo, pues estas requerirán unas cualidades particulares de esas personas en términos de sus capacidades para aprender las nuevas facetas de la ciencia, la tecnología y el conocimiento en general. Sin entrar en detalle, valga mencionar el papel fundamental que juega la formación en ciencias y matemáticas en los colegios y escuelas del país, así como favorecer una educación que fomente la creatividad de niños y jóvenes.

Pero al ser la innovación el producto de procesos ricos en tecnicismos prevalentemente científicos y tecnológicos, el capital humano de mayor relevancia

para la innovación a nivel de formación superior es precisamente aquel formado en ciencias básicas y aplicadas, tanto en cantidad como en calidad. Según Insead y Wipo (2012), la cobertura bruta de la educación superior en Colombia es del 39,1%, cuando en los países líderes en innovación, como Corea, Estados Unidos y Finlandia, este indicador supera el 90% y en países de la región latinoamericana, como Venezuela o Argentina, sobrepasa el 70% (Gráfico 6).

En cuanto a la proporción de graduados de la educación terciaria en ciencias e ingeniería, esta asciende al 23,2%, cuando hay países altamente innovadores, como Corea y Hong Kong, donde esta participación se encuentran entre el 30% y el 40% (Insead y Wipo, 2012).

Una consecuencia de la baja formación de científicos colombianos es que en el país solo hay 333 investigadores por cada millón de habitantes, con lo cual ocupa el puesto 78 entre 141 países (Insead y Wipo, 2012), superado ampliamente en América Latina por Chile (630 por millón), Costa Rica (755), Brasil (1.100) y Argentina (líder en la región, con 1.610) y está alrededor de 30 veces debajo de líderes mundiales como Islandia, Finlandia y Noruega (Gráfico 6).

Una respuesta a esta situación ha sido el importante esfuerzo del Gobierno por favorecer la educación de posgrado, principalmente a nivel de doctorado. Así, el aumento gradual de la inversión en este rubro le ha permitido a Colombia financiar los estudios de doctorado de más de 500 personas anualmente desde 2011. De hecho, en 2011 hubo 564 beneficiarios de este programa que está en cabeza de Colciencias, un aumento

de 280% respecto del número de beneficiarios tan solo cuatro años atrás. No obstante, hay un elemento que se debe mirar con cautela: mientras en 2007 dos terceras partes de los estudiantes de doctorado financiados públicamente realizaban sus estudios en el exterior y una tercera parte lo hacía en universidades nacionales, en 2011 esta proporción ha tendido a revertirse y en ese año seis de cada diez estudiaron en Colombia y solo cuatro lo hicieron en el exterior.

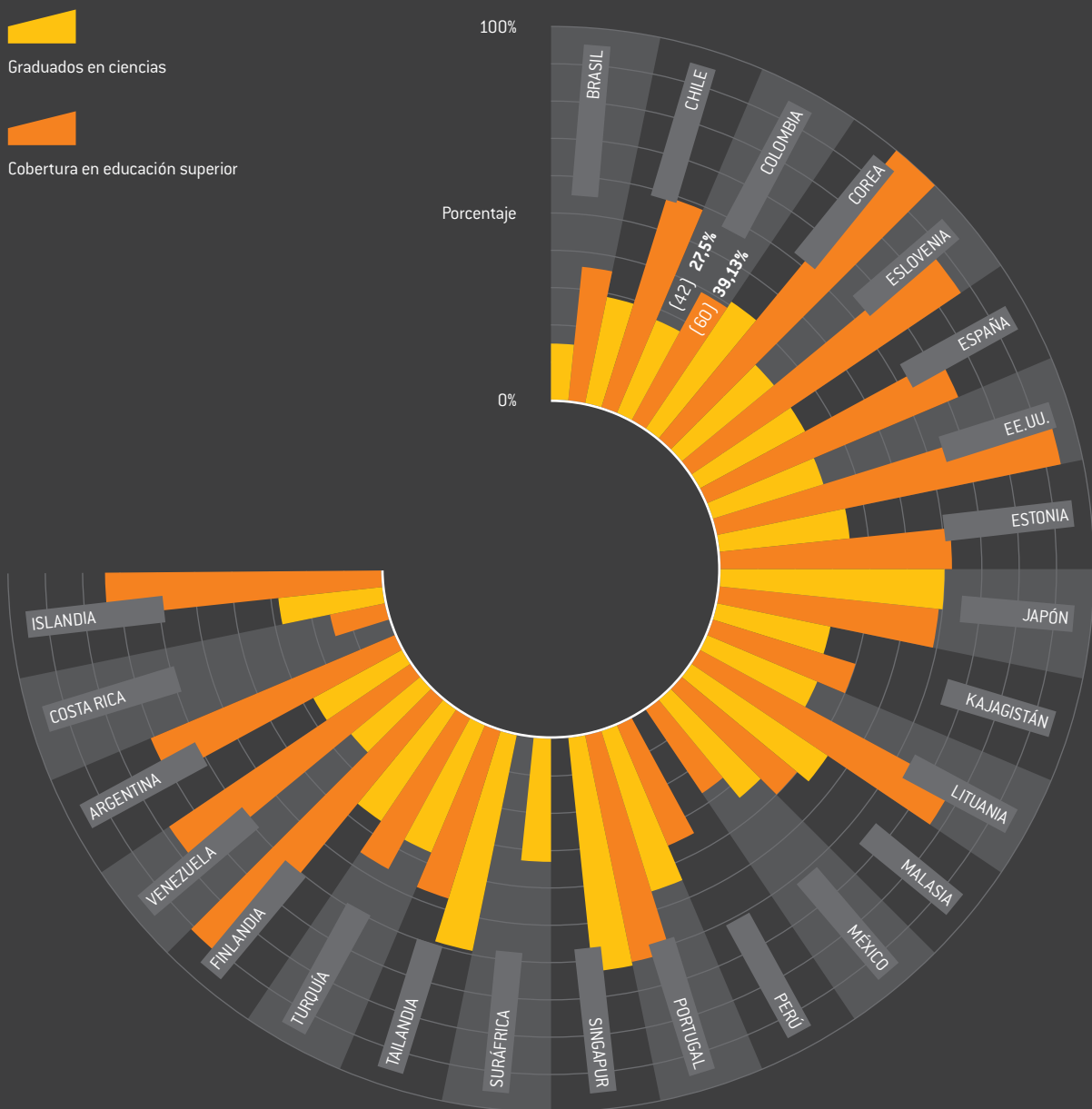
Dado lo anterior, se recomienda que no se sacrifique calidad a costa de cantidad. Aunque en el país hay importantes y reputadas universidades de investigación, estas son todavía pocas y Colombia no cuenta con la capacidad institucional de su aparato de formación superior que le permita graduar 500 doctores por año con estándares de calidad internacionales. Por ello, por un lado, se propone seguir fortaleciendo esa capacidad institucional, pero favorecer prioritariamente los estudios de doctorado en el exterior cuando la universidad en la que se va a impartir la formación tenga una calidad probada superior a la de una universidad en Colombia, a pesar de los mayores costos que esto implica para el país.

De otro lado, se recomienda que, nuevamente, más allá del número de beneficiarios, se tenga en cuenta la pertinencia de sus estudios para las apuestas estratégicas del país y así priorizar áreas estratégicas del conocimiento que se apoyen a través de este mecanismo. Según OCyT (2011), la mayor proporción de becarios en 2010 (31%) está haciendo sus doctorados en ciencias sociales y humanidades, por encima de aquellos que lo hacen en ciencias naturales y exactas



LA COBERTURA BRUTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA ES DE 39,1%, MIENTRAS EN LOS PAÍSES LÍDERES EN INNOVACIÓN ESTE INDICADOR SUPERA 90%

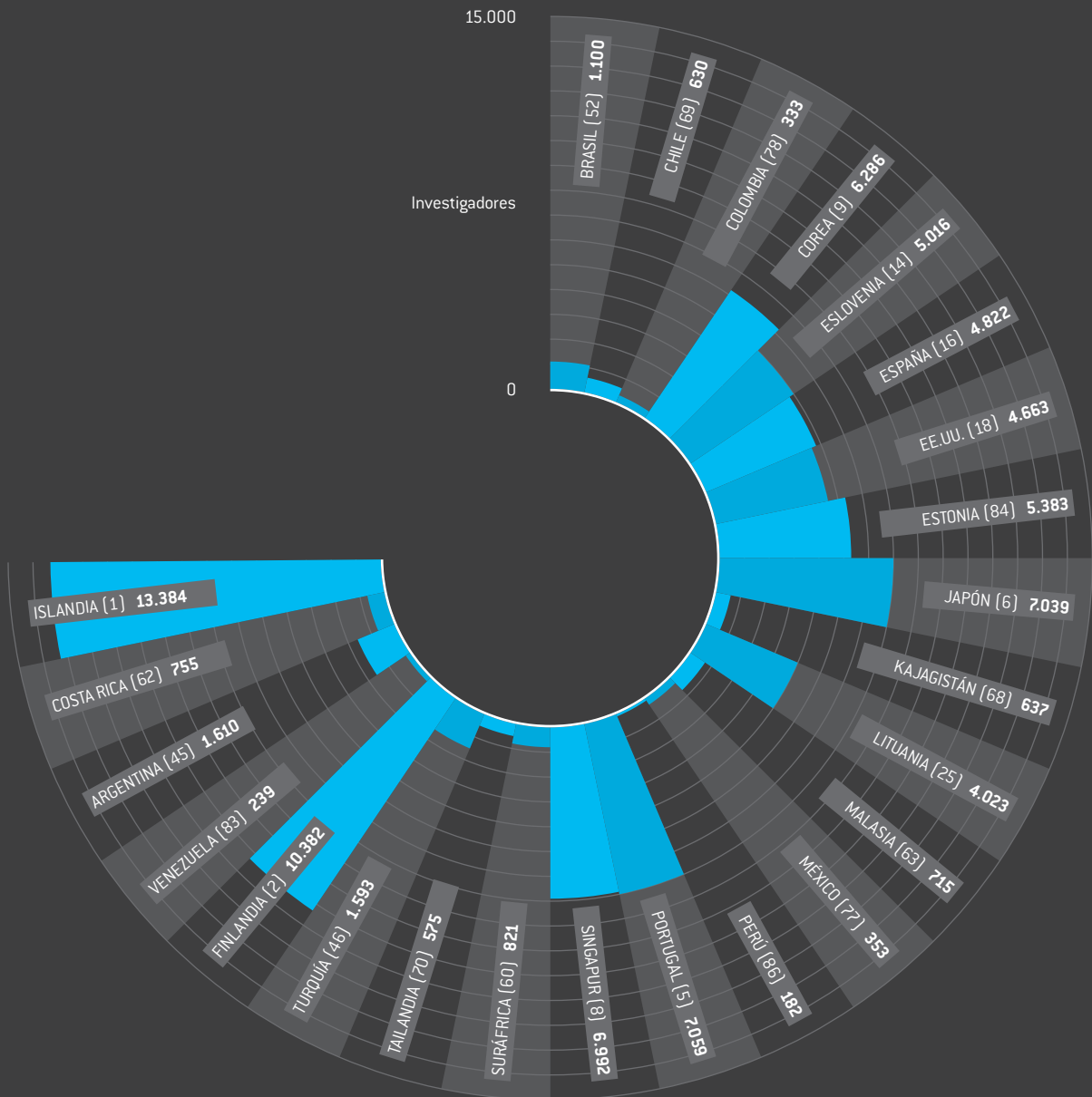
Gráfico 6A. Indicadores de capital humano relevante para la innovación, Colombia y otros países, 2011.



Fuentes: Insead y Wipo (2012); e IMD (2012).

LA DENSIDAD DE INVESTIGADORES ES MUY BAJA EN COLOMBIA EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES.

Gráfico 6B. Investigadores por cada millón de habitantes, Colombia y otros países, 2011.



Fuente: Insead y Wipo [2012].



[22%], ingeniería y tecnología [24%] y superando por casi diez veces los que lo hacen en ciencias agrícolas [4%].

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO

Como se mencionó al comienzo del capítulo, la inversión en I&D del sector privado es muy baja –y ha decrecido recientemente– y es cuatro veces menor que la inversión pública en este rubro, una realidad que difiere de lo que ocurre en países líderes en innovación, como Corea, donde tres cuartas partes de la inversión en I&D es realizada por el sector privado, e Israel, donde el 80% de la inversión en ese rubro es privada. Adicionalmente, son bien conocidas las debilidades en capacidades de gestión de la innovación por parte del sector privado en el país.

Como sucede con otros elementos analizados previamente, el sector privado es en sí mismo un sistema complejo que se nutre de muchos factores que a su vez son afectados por su operación. Entre estos factores resalta la mano de obra y, en este sentido, la mayor ventaja que muestran las empresas colombianas en comparación con las de otras partes del mundo es en entrenamiento de sus empleados: el 65,2% de las empresas del país ofrecen entrenamiento formal según encuestas de la Corporación Financiera Internacional (IFC, en inglés) y el Banco Mundial, lo que ubica a Colombia en la octava posición entre 141 economías (Insead y Wipo, 2012), solo por debajo de China, Tailandia, Irlanda, República Checa, Eslovenia y Ecuador (Tabla 1)²⁰.

Por su parte, el *World Economic Forum* (WEF) reúne información en su

encuesta empresarial sobre el estado de desarrollo de los *clusters* en los países. Según los últimos resultados (WEF, 2012), Colombia ocupa el puesto 60 entre 144 países en desarrollo de sus *clusters*, por debajo de Brasil (28), Chile (27), México (35), Suráfrica (47) y Portugal (54), por mencionar algunos referentes para el país (Tabla 1).

El WEF mide también en su encuesta la sofisticación de los procesos de producción y encuentra que en Colombia estos están todavía lejos de los mejores y más eficientes del mundo al ubicar al país en el puesto 74, atrás de Corea (21), Brasil (30), Chile (36), España (35), México (40), Portugal (41) y Suráfrica (43), entre los referentes (Tabla 1).

Otro elemento que permite entender la relevancia del sector privado en el tema de innovación es la colaboración de las empresas con las universidades para hacer I&D. Colombia se ubica en el puesto 47 del *ranking* de WEF (2012) en este indicador, por debajo de países como Chile (39) y México (42) y de los otros países usados como referente (Tabla 1).

Un factor adicional que recae en buena medida en el sector privado, aunque no exclusivamente, es su participación en el financiamiento y la creación de nuevas empresas o la inversión en empresas ya existentes que buscan escalar su operación. En este último grupo se enmarca la inversión primordialmente en manos de quienes invierten capital de riesgo (*venture capital*, en inglés), un fenómeno todavía incipiente en el país (ver capítulo Sistema Financiero). En el primer grupo están las iniciativas directamente relacionadas con el sistema financiero, pero también hacen parte

de ella los actores privados que por su propia iniciativa financian el emprendimiento, por lo general el denominado emprendimiento dinámico²¹, a través de lo que se conoce con la figura de ángeles inversionistas. En este primer grupo también se ubican las iniciativas de empresas que llevan a que desarrollos internos se conviertan en nuevas empresas en el interior o el exterior de las compañías matrices (*spin-offs* y *spin-outs*, en inglés).

Pero el país todavía está lejos de tener una dinámica fuerte de creación de nuevas empresas. Según Insead y Wipo (2012), en Colombia tan solo se crea una nueva empresa anualmente por cada mil personas de entre 15 y 64 años de edad, lejos de las 20 que se crean en Hong Kong o las nueve de Costa Rica (Tabla 1). Ligado a lo anterior, aunque ha habido importantes mejoras en los últimos años, la facilidad para comenzar una empresa en el país lo sigue ubicando de 57 entre 141 economías (Insead y Wipo, 2012), por debajo de Panamá (21), Perú (42), Chile (49) y México (52), en el contexto latinoamericano (Tabla 1).

En cuanto a indicadores nacionales, según OCyT (2011), con base en las encuestas de desarrollo e innovación tecnológica que se realizan cada dos años en el país, se puede observar que en 2006 de las 3.934 empresas pequeñas que respondieron la encuesta solo el 32% realiza actividades de innovación y desarrollo tecnológico y para 2008 este porcentaje bajó al 23% (de las 5.194 empresas pequeñas que respondieron la encuesta ese año).

Entretanto, en promedio para las dos encuestas, el 55% de las empresas medianas realizan actividades de inno-

EL SECTOR PRIVADO EN COLOMBIA, AUNQUE PRESENTA IMPORTANTES AVANCES EN EL CAMPO DE LA INNOVACIÓN, PUEDE ACELERAR SU PASO, COMO HA SUCEDIDO EN OTROS PAÍSES

Tabla 1. Indicadores del ambiente para la innovación empresarial, la creación de nuevas empresas y la relación universidad-empresa, Colombia y otros países, 2011. Puesto entre 144 países.

PAÍS	Empresas que ofrecen entrenamiento formal	Estado del desarrollo de los clusters	Sofisticación de los procesos de producción	Colaboración Universidad-Empresa para la investigación	Densidad de nuevas empresas	Facilidad para empezar una empresa
BRASIL	22	28	30	44	41	101
CHILE	16	27	36	39	45	49
CHINA	1	23	57	35	NA	124
COLOMBIA	8	60	74	47	61	57
COREA	44	22	21	25	49	47
COSTA RICA	20	53	33	36	6	93
ECUADOR	7	82	83	84	NA	132
ESPAÑA	27	41	35	45	35	122
ESTONIA	5	79	45	34	7	33
HONG KONG	NA	11	31	24	1	6
IRLANDIA	3	24	9	14	18	9
MALASIA	30	13	25	18	40	90
MÉXICO	29	35	40	42	76	52
PANAMÁ	101	66	56	43	88	21
PERÚ	15	75	78	110	36	42
PORTUGAL	60	54	41	27	28	47
REPÚBLICA CHECA	4	50	32	28	34	106
SURÁFRICA	47	47	43	30	71	58
TAILANDIA	2	34	55	46	78	78
TURQUÍA	67	43	38	70	65	50

Fuente: Insead y Wipo [2012]; y WEF [2012].



vación y desarrollo tecnológico, cifra que alcanza el 72% para las empresas grandes. Las grandes empresas invirtieron en 2005 el 87% de los recursos que se destinaron a estas actividades, porcentaje que ha disminuido con el tiempo, lo que indica una mayor participación de las empresas medianas y pequeñas en la realización de esfuerzos conducentes a la innovación.

De otro lado, tan solo el 2% de las empresas pequeñas logró introducir un producto nuevo o significativamente mejorado en el mercado internacional para el periodo 2007-2008, mientras el 7% de las empresas medianas y el 16% de las grandes lograron este posicionamiento²².

Del análisis de las encuestas sobre innovación surgen algunas recomendaciones: las empresas podrían diversificar su estrategia de innovación; la mayoría de los recursos invertidos en actividades de innovación y desarrollo tecnológico está destinada a adquisición de maquinaria y equipo (el 75% de los recursos en 2006 y el 68% en 2008), aunque con variaciones según el tamaño de la empresa. Por otro lado, existe una subutilización del personal altamente calificado en las empresas, ya que del total de doctores vinculados a las empresas en 2008, tan solo el 27,4% se encuentra participando en la realización de actividades de innovación y desarrollo tecnológico.

Del análisis más amplio que se presentó previamente, surgen propuestas puntuales que podrían mejorar el ambiente para la innovación en el sector privado. Por ejemplo, la Ley 1450 de 2011 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) modificó el beneficio tributario para inversiones en CTel, e hizo menos eficiente el otorgamiento de dicho beneficio. Con esa

disposición, el sector privado debe acudir para el reconocimiento de su beneficio tributario al aval o acompañamiento de un centro o grupo de investigación. Se recomienda que se reforme dicho artículo con el fin de que quede explícito que las inversiones a que hace referencia podrán ser igualmente realizadas de forma directa por las empresas.

En este mismo sentido, la Ley 1450 le atribuye al Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación la definición de un monto anual máximo total de la deducción tributaria prevista, así como los porcentajes asignados de ese monto para cada tamaño de empresa. Para evitar incertidumbres e incentivos perversos para que los empresarios no utilicen óptimamente este beneficio tributario, como se ha visto hasta la fecha, se propone eliminar la asignación de cupos ahí establecida (para mayor información sobre estos aspectos, véanse los capítulos Tributario y Financiero).

OBSERVACIONES FINALES

Es fundamental poner a marchar a buen ritmo la locomotora de la innovación, pues es principalmente a partir de la innovación como se impulsará el crecimiento económico del país en los años por venir.

No obstante, como se planteó anteriormente, sin menospreciar la importante labor que se viene desarrollando desde diferentes entidades relacionadas con la innovación como son Colciencias, DNP, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –a través de Bancóldex e iNNpulsa Colombia– y SENA, es preocupan-

te que a pesar del interés por establecer una Estrategia Nacional de Innovación a la fecha no se tengan resultados concretos en esta materia.

Una estrategia de este tipo fortalecería, de paso, la política industrial del país por su alcance y su magnitud (véase el capítulo de Política de Cambio Estructural). De hecho, así lo reconoce el Gobierno en uno de sus documentos de política pública en materia de innovación: “El reto consiste en articular políticas, programas, acciones y voluntades de los diferentes actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel), en particular del sector público, para consolidar una Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, como una política de Estado en busca de lograr «Identificar, producir, difundir, usar e integrar el conocimiento para apoyar la transformación productiva y social del país»²³.

El interés del Gobierno por el tema también queda claro en los compromisos adquiridos en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad del país (ver Anexo). En ella se plantean siete compromisos puntuales para impulsar la innovación, con diferentes instituciones públicas encargadas de ejecutarlas, que recaen principalmente en Colciencias, pero que involucran igualmente a iNNpulsa Colombia, al DNP y a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Por su parte, el sector privado ha venido asumiendo un papel más activo y propositivo con miras a convertir en propósito nacional el poner la innovación en el centro de su estrategia de crecimiento y, en cabeza del Consejo Privado de Competitividad, ha servido de catalizador de

las herramientas y estrategias del Gobierno en el tema, al tiempo que se ha propuesto adelantar su propia agenda de competitividad en el interior de las empresas y en sus cadenas de proveedores y distribuidores o comercializadores y demás grupos de interés.

NOTAS

- 1** DNP (2011b).
- 2** Llinás et al. (2012).
- 3** Véanse: Schumpeter (1942); Arrow (1962); Romer (1990); Grossman y Helpman (1991); y Aghion y Howitt (1992).
- 4** Véanse: Hidalgo et al. (2007); Hausmann, Hwang y Rodrik (2007); Hidalgo y Hausmann (2009); y WEF (2012).
- 5** Ocde (2007).
- 6** Véase: Kok (2004).
- 7** Council on Competitiveness (2005).
- 8** Es más, como resalta la OCDE sobre las ventajas de una estrategia de innovación: "inclusive países que por lo general no han sacado provecho de una política industrial activa en los últimos años ahora encuentran nuevas vías para mejorar el ambiente para la innovación e impulsar la productividad y el crecimiento" Op. cit., Ocde (2007).
- 9** iNNpulsa Colombia (2012).
- 10** Dicha ley lo transforma en el "organismo principal de la administración pública, rector del sector y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e instrumentar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo".

- 11** *Ibid.*
- 12** El proceso de investigación y desarrollo experimental (I&D) se define como el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de los conocimientos humanos, culturales y sociales y el uso de esos conocimientos para derivar nuevas aplicaciones en todos los campos de la ciencia y la tecnología, e involucra la investigación básica, aplicada y el desarrollo experimental (Ocde, 2002).
- 13** IMD (2012).
- 14** Estos comités son: las Comisiones Regionales de Competitividad; los Codecti, las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, la Federación Colombiana de Municipios, los Comités Universidad-Empresa-Estrado, las entidades públicas o privadas que tengan a cargo por mandato legal el ejercicio de la función consultiva y cuya mediación sea estimada conveniente por el OCAD, y representantes de autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad.
- 15** Se ha demostrado que la dispersión en la inversión de recursos públicos produce un menor impacto que el que se obtiene cuando se focaliza la inversión en unas pocas áreas estratégicas, véase, por ejemplo, Lin (2012). En este sentido, iniciativas de largo aliento del Gobierno, como su visión a 2019 (DNP, 2005), definen como una de sus metas en el sector de ciencia y tecnología "impulsar el conocimiento en áreas estratégicas para el desarrollo competitivo del país" y considera en esta categoría las siguientes áreas: biodiversidad y recursos genéticos, biotecnología e innovación agroalimentaria y agroin-

dustrial, enfermedades infecciosas prevalentes en áreas tropicales, y materiales avanzados y nanotecnología. En este mismo sentido, Colciencias (2008) plantea que "la Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación exige dar pasos hacia la focalización de esfuerzos en áreas que se consideran fundamentales para el desarrollo del país y que garantizarían que futuras alternativas productivas no se establezcan en el vacío científico-tecnológico. Las 'áreas fundamentales' de la investigación y la innovación en las que el SNCTI debe comprometerse son indispensables para el despliegue de las ventajas competitivas del país y actúan como plataforma para el lanzamiento de nuevas propuestas competitivas de Colombia. Por ello, esta política identifica las siguientes áreas como requisito para el desarrollo del país: identificación y uso sostenible de la biodiversidad, aprovechamiento y preservación de recursos hídricos, desarrollo de la electrónica y los materiales, desarrollo de la investigación en ciencias de la salud, y estudios sociales colombianos concernientes a la paz y la cohesión social". Así mismo, el DNP (2009) estipula como una de las estrategias clave de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: "Focalizar la acción del Estado en el desarrollo de sectores estratégicos en el largo plazo, que se caractericen por la producción de bienes y servicios de alto contenido científico y tecnológico y, por ende, de alto valor agregado. Esta focalización es necesaria para alcanzar alto impacto y evitar dispersión de recursos y se materializará a través de



priorizar en los instrumentos y programas las áreas estratégicas de energía y recursos naturales, biotecnología, salud, materiales y electrónica, tecnologías de información y comunicaciones, logística y diseño y construcción de ciudadanía e inclusión social”.

- 16** Tales como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Transformación Productiva, la propia Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación descrita anteriormente y las apuestas plasmadas por los 32 departamentos del país en sus Planes Regionales de Competitividad.
- 17** Para un desarrollo más amplio y detallado sobre esta y otras funciones actuales de la tecnología, véase el capítulo Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 18** La innovación incremental consiste en pequeñas modificaciones y mejoras que contribuyen, en un marco de continuidad, al aumento de la eficiencia o de la satisfacción del usuario de los productos y procesos. Por su parte, la innovación radical o disruptiva hace referencia a un cambio mayor que representa un nuevo paradigma tecnológico, modifican la estructura de los sectores en que surgen y alteran la competitividad de las empresas establecidas en dichos sectores y llegan hasta propiciar la aparición de nuevas industrias.
- 19** La tecnología blanda (soft technology, en inglés) hace referencia principalmente al software.
- 20** Es importante resaltar que una lectura menos alentadora de este resultado se puede hacer al decir que esta cualidad obedece a la necesidad que tiene el sector privado de suplir las falencias

del sistema educativo colombiano en la formación de su capital humano.

- 21** El emprendimiento dinámico es aquel que se da al descubrir una oportunidad en el mercado cuyo aprovechamiento requiere de una estrategia basada en la innovación, en contraposición al emprendimiento tradicional, en el que la estrategia que prima es emular o replicar una actividad empresarial existente sin mayores aportes en términos de innovación, y al emprendimiento por necesidad, en el cual la innovación por lo general está ausente.
- 22** Sin embargo, la mayoría de las empresas industriales colombianas que realizan algún esfuerzo en materia en innovación se clasifican como innovadoras en sentido amplio, es decir, que logran innovaciones o bien para el mercado nacional o para la propia empresa o realizan innovaciones diferentes a las denominadas innovaciones tecnológicas de productos o procesos, ya sea incorporando nuevos métodos de organización en sus procesos productivos o con nuevas técnicas de mercadeo.
- 23** DNP (2009).

REFERENCIAS

Aghion, Philippe y Peter Howitt, 1992. A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica*, 60(2).

Arrow, Kenneth, 1962. The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors. En: U. Bureau, ed. *The Rate and Direction of Innovative Activity*. Cambridge:

Princeton University Press, pp. 609 - 626.

Ávila, Ricardo, 2012. Una locomotora apagada. *Portafolio*, 2 Marzo.

Colciencias, 2008. *Colombia construye y siembra futuro: política nacional de fomento a la investigación y la innovación*, Bogotá: Colciencias.

Council on Competitiveness, 2005. *Innovate America: National Innovation Initiative Summit and Report*, Washington: Council on Competitiveness.

CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2011. Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera - EDIT IV: 2007-2008. *Boletín de prensa*, Mayo.

DNP, 2005. *Visión Colombia II Centenario: 2019, Propuesta para Discusión*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

_____, 2009. *Conpes 3582: Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

_____, 2011a. *Bases para una estrategia de innovación y competitividad para Colombia, documento basado en Informe Final de Consultoría (Jun. 2011)*, Bogotá: Centro de Productividad Universidad Adolfo Ibáñez (Chile). Autores: Eduardo Bitrán, José M. Benavente, Claudio Maggi.

_____, 2011b. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

El Espectador, 2012. Oír a los científicos. *editorial*, 23 Julio.

El Tiempo, 2012. Colciencias se queda atrás. *editorial*, 12 Julio.

- Grossman, Gene y Elhanan Helpman, 1991. *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Hausmann, Ricardo, César A. Hidalgo, Sebastián Bustos, Michele Coscia, Sarah Chung, Juan Jimenez, Alexander Simoes y Muhammed A. Yildirim, 2011. *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge: Puritan Press. Cambridge MA.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang y Dani Rodrik, 2007. What You Export Matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1).
- Hidalgo, César A., Bailey Klinger, Albert L. Barabási y Ricardo Hausmann, 2007. The Product Space Conditions the Development of Nations. *Science*, 317(5837).
- Hidalgo, César A. y Ricardo Hausmann, 2009. The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26).
- IMD, 2012. *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne: Institute for Management Development - World Competitiveness Center.
- iNNpuls Colombia, 2012. *iNNpuls avaNza*, Ed. 003, Bogotá: iNNpuls Colombia, Bancóldex, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, agosto.
- Inseed y Wipo, 2012. *The Global Innovation Index 2012: Stronger Innovation Linkages for Global Growth*, s.l.: Soumitra Dutta.
- Kok, Wim, 2004. *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, s.l.: Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, noviembre.
- Ley 1286 de 2009. *Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones* (2009) Diario Oficial de la República de Colombia.
- Lin, Justin, 2012. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington ed. s.l.:The World Bank.
- Llinás, Rodolfo, Ángela Restrepo, María del R. Guerra, Fernando Chaparro, Jairo H. Restrepo, Alberto Ospina, Luis E. Arango, Nicolás E. Zuleta, Iván E. Ramos, Eduardo Posada, Gabriel Cadena, Luis F. García, Pedro Prieto, Hernán Jaramillo, Raimundo Abello, Rafael Aubad, Sócrates Herrera, Juan M. Anaya, Michel Hermelin, Gabriel Roldán, Germán Poveda, Pablo J. Abad, Luis F. Echeverry y Fanor Mondragón, 2012. *Carta de la comunidad académica y científica nacional al Presidente Juan Manuel Santos*, Bogotá, Julio 17: s.n.
- OCyT, 2011. *Indicadores de ciencia y tecnología*, Bogotá: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.
- OECD, 2002. Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. *OECD Publishing*.
- ___, 2007. Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy. *OECD Publishing*.
- Perry, Guillermo, 2012. A innovar se dijo. *El Tiempo*, 18 Marzo.
- Restrepo Cuartas, Jaime, 2012. *No existe un respaldo real del gobierno a Colciencias*, *Revista Semana*, edición 1575 [Entrevista] [7 Julio 2012].
- Romer, Paul, 1990. Endogenous Technological Change. *The Journal of Political Economy*, 98(5).
- Sabel, Charles, 2012. Self-Discovery as a Coordination Problem. En: C. Sabel, y otros edits. *Export Pioneers in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Schumpeter, Joseph, 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- WEF, 2012. *Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva: World Economic Forum.



— CAPÍTULO SEIS —

INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA



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

Fuente: WEF (2012).

La profundización de la apertura comercial con la suscripción y entrada en vigencia de diferentes tratados de libre comercio, convierte la logística en un factor fundamental para la competitividad del país. Esta variable comprende el conjunto de métodos y medios que permiten optimizar los tiempos y costos de transporte, almacenamiento y distribución, desde la fase de suministro hasta el consumidor final.

Las empresas en el país enfrentan diferentes cuellos de botella que dificultan la optimización de su logística. La infraestructura, por ejemplo, es uno de ellos. Sin embargo, esta es sólo una de las variables que afecta la competitividad logística. Existen otras variables, como la eficiencia y eficacia en las aduanas, los tiempos muertos en los puertos, la competencia y calidad en servicios de transporte y almacenamiento de carga, las restricciones normativas, las redes de comunicación, entre otras, que son fundamentales para el éxito de la logística.

Una medición importante a nivel internacional en materia logística es el Índice de Desempeño Logístico (IDL)¹, en el cual Colombia ocupó en 2012 el puesto 64 entre 155 países, y el último puesto entre los once países de referencia (Gráfico 1). El bajo desempeño en este indicador no sólo es el reflejo de falencias en infraestructura, sino también de la falta de un sector de transporte de carga eficiente y de la debilidad en el diseño de cadenas logísticas que

permitan contratar envíos a precios competitivos; de la imposibilidad de hacerle trazabilidad a la mercancía; de la escasa eficiencia en los trámites de comercio exterior en los puertos y aeropuertos; de la falta de centros de almacenamiento de mercancías; y de la ausencia de corredores logísticos que integren diferentes modos de transporte; entre otros (Gráfico 2).

Lo anterior hace necesario avanzar en paralelo en otros temas diferentes a la infraestructura, si efectivamente se quiere ser competitivo en materia logística. Más aún, si el país se embarca en una agenda de optimización logística, podría hacer grandes avances en el corto plazo, incluso bajo el estado actual de la infraestructura. Esto en ningún momento desconoce la necesidad de avanzar en la agenda de infraestructura del país. Todo lo contrario; pone de presente la importancia de trabajar de forma simultánea en esta otra agenda, si se quiere que las mejoras en infraestructura se traduzcan en una mayor competitividad para el país.

Recientemente el Gobierno lanzó una Agenda Nacional de Competitividad (ver Anexo) que incluye una serie de compromisos tanto en materia de infraestructura como de transporte y logística. Si bien la implementación de estas acciones permitirá al país avanzar en este frente, la agenda no aborda otros aspectos que se abordan en este capítulo.

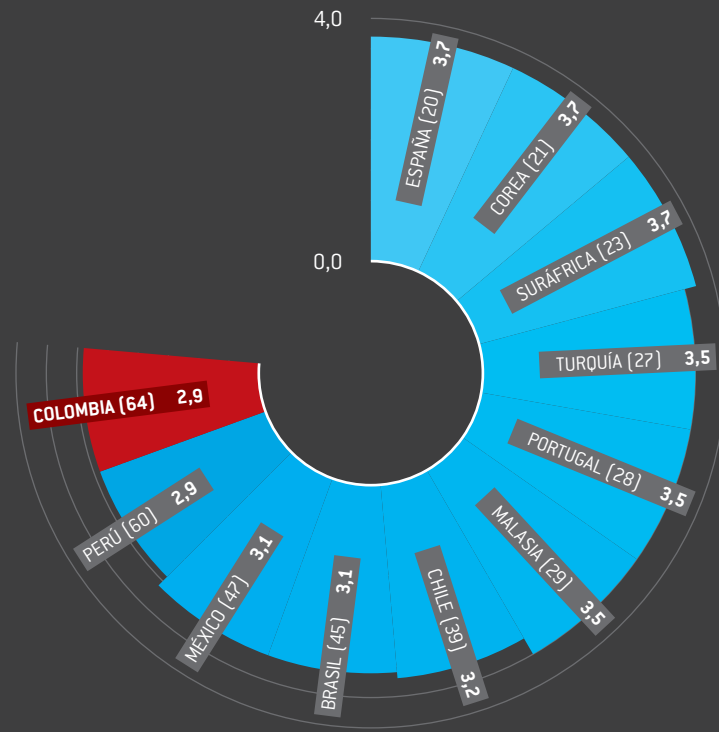
Por otro lado, en la medida en que muchos de los obstáculos en materia logística son particulares a sectores específicos en contextos geográficos concretos, buena parte de la agenda de Infraestructura, Transporte y Logística (IT&L) deberá involucrar un trabajo conjunto entre actores públicos y privados del nivel local para su resolución. No por coincidencia se asegura que la competitividad es local. Por lo tanto, es clave que se generen los mecanismos a este nivel con el propósito de abordar este tipo de agendas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis en este capítulo está dividido en dos partes. La primera se centra en las restricciones más relevantes que



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

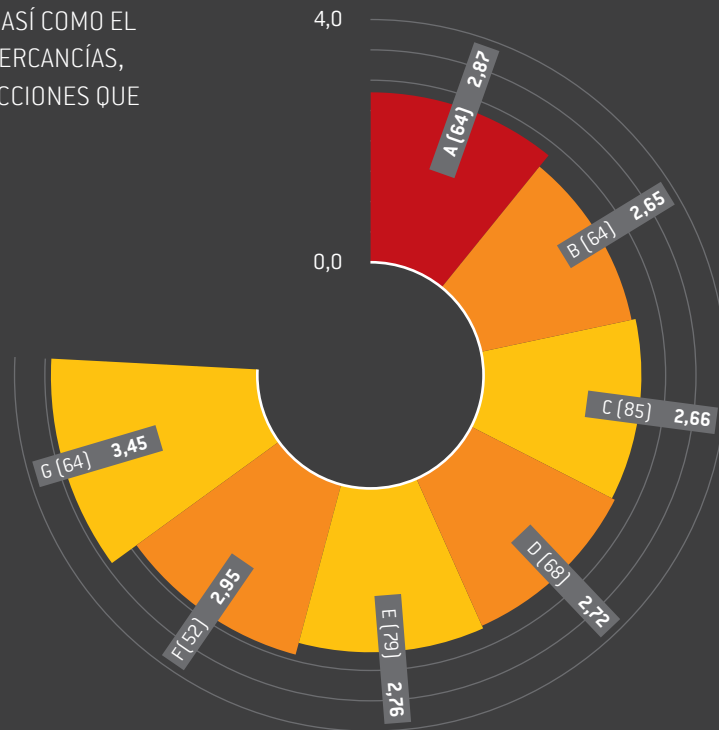
Gráfico 1. Índice de Desempeño Logístico, 2012.



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

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

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

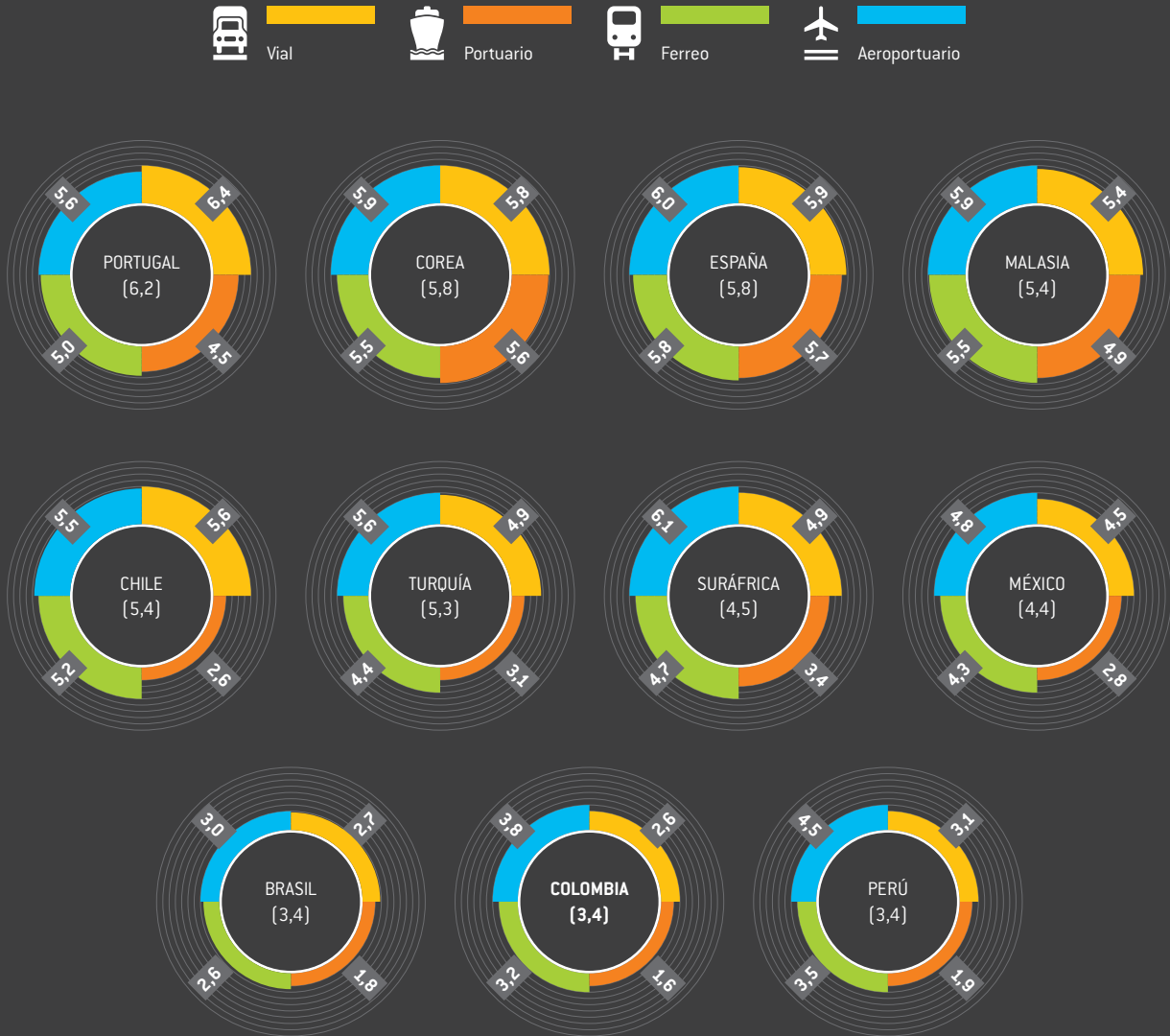


- A. Índice de Desempeño Logístico.
- B. Eficiencia y eficacia (velocidad y simplicidad) de aduanas.
- C. Capacidad de seguimiento y localización de mercancías.
- D. Calidad de la infraestructura: puertos, carreteras y TIC.
- E. Falcilidad para contratar envíos a precios competitivos.
- F. Competencia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

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

LA OFERTA Y CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA DEL PAÍS ES DEFICIENTE

Gráfico 3. Calidad de la infraestructura.



Nota: los índices reflejan, de manera general y para cada modo de transporte, las respuestas a la pregunta: ¿cómo calificaría la infraestructura en su país? [1 = extremadamente deficiente; 7 = extensiva y eficiente según estándares internacionales]. **Fuente:** WEF, 2012.



afectan la logística en el país y que son transversales a todos los sectores de la economía, razón por la cual deben ser abordadas principalmente desde el nivel nacional. La segunda se concentra en las limitaciones que solo desde el nivel local es posible identificar y abordar.

PRINCIPALES RESTRICCIONES TRANSVERSALES EN MATERIA LOGÍSTICA

INFRAESTRUCTURA²

En Colombia la oferta y calidad de la infraestructura es deficiente, lo cual es confirmado por el *World Economic Forum* (WEF) en su último Índice Global de Competitividad, al ubicar al país en el puesto 108 entre 144 y en el décimo lugar entre los países de referencia (Gráfico 3).

Para enfrentar este cuello de botella, el Gobierno se ha propuesto metas ambiciosas. En materia de concesiones de carreteras, tiene como objetivo pasar de 6.035 kilómetros a más de 10.000 en 2014, lo cual equivale a un crecimiento anual superior a 15%. Sin embargo, los retrasos en el cumplimiento de estas metas ya comienzan a evidenciarse. En cuanto a red pavimentada, por ejemplo, de los más de 1.900 kilómetros que se propuso el actual Gobierno construir, hasta el momento el avance es apenas de 20,3%.³

Así mismo, aunque para 2018 se espera tener 4.398 kilómetros de doble calzadas, tan sólo está operando 15,8% de los 842,6 kilómetros propuestos para estos cuatro años y en relación a nuevos kilómetros construidos, el avance es apenas de 14,6% —menos de la mitad en dos años de gobierno⁴.

Similares metas se tienen para otros modos de transporte. Se ha estimado que para 2014 la red férrea construida alcance 2.353 kilómetros, lo cual equivaldría a un crecimiento de 13,6% anual⁵. En materia fluvial, entre 2010 y 2014 se espera concesionar 800 kilómetros para el mantenimiento del río Magdalena, hasta el momento el avance es de solo 25%.⁶

En la medida en que la Agenda Nacional de Competitividad prioriza algunos corredores logísticos, es fundamental definir un cronograma para garantizar su rápida implementación, de manera que se acelere el cumplimiento de las metas del Gobierno. Además de implementar las obras contempladas para estos corredores priorizados, se debe buscar la utilización de diferentes modos de transporte para estos, identificando y resolviendo los cuellos de botella que obstaculizan el flujo efectivo de la carga a lo largo de ellos.

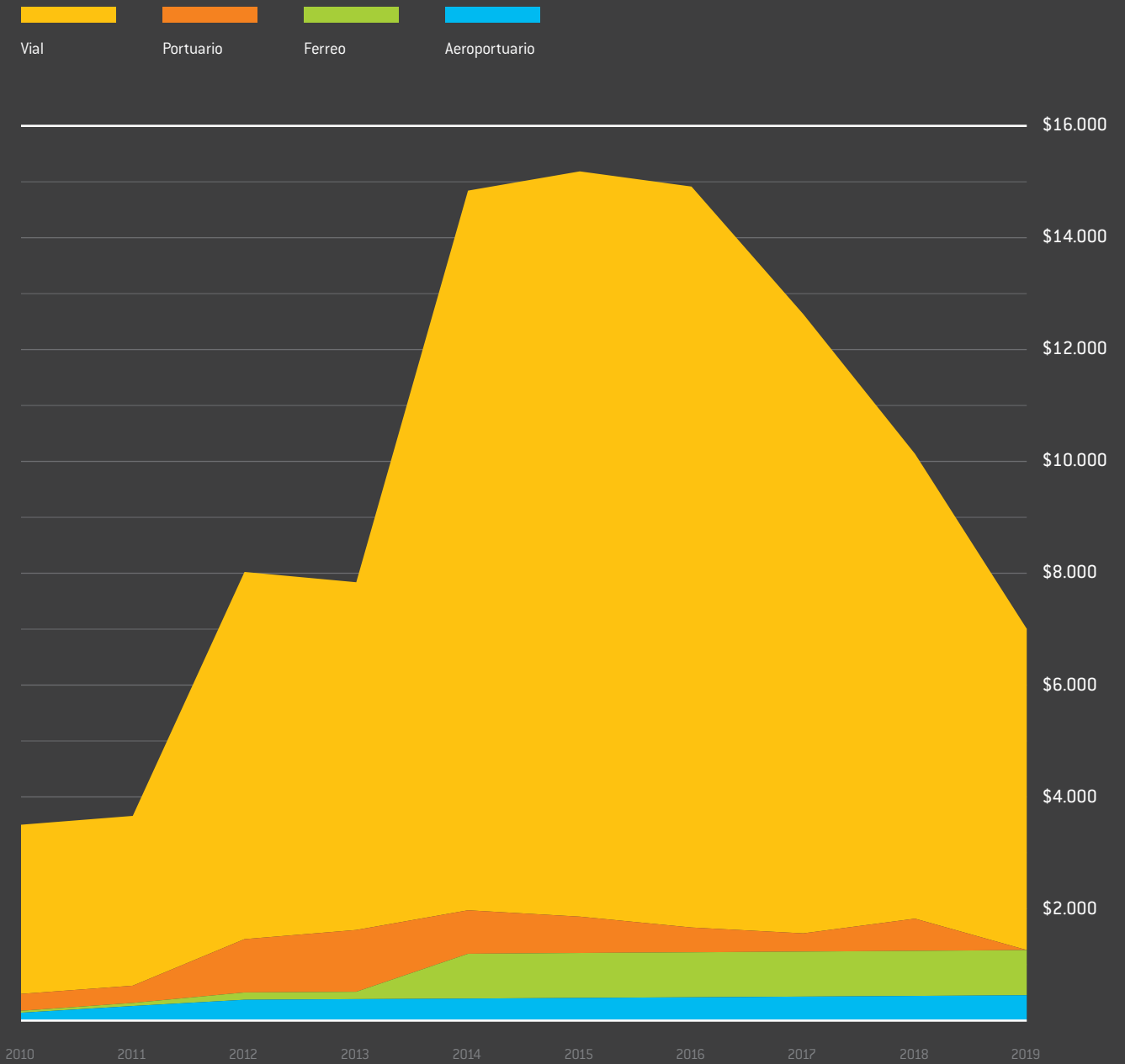
En cuanto a puertos, se tiene estipulado realizar obras para el mantenimiento y profundización en los canales de acceso de Buenaventura, Cartagena, Tumaco, Barranquilla y San Andrés. El avance hasta hoy es solo de 20%⁷. La profundización de obras de dragado de los canales de acceso de los puertos es prioritaria para mejorar las condiciones de los mismos⁸. Adicionalmente, es indispensable consolidar una política marítimo-portuaria que garantice continuar con la expansión de los terminales portuarios y la creación de nuevos puertos, de acuerdo con los requerimientos del nuevo tráfico marítimo internacional. Así mismo, se requiere contar con una normatividad apropiada que permita que un terminal de servicio privado pueda prestar servicios públicos de manera eficiente y sin discriminación alguna a terceros⁹.

En materia aeroportuaria se ha programado continuar con la modernización de los aeropuertos. En particular, respecto al aeropuerto El Dorado se espera para 2014 haber culminado 100% del trabajo¹⁰. Pero más allá de los temas de infraestructura aeroportuaria, es clave solucionar los problemas de congestión en los terminales aéreos. Por lo tanto, será necesario desarrollar un sistema logístico que atienda la carga aérea. En este sentido, será necesaria la implementación de tecnología de aeronavegación y radio-ayudas en los aeropuertos regionales que permita extender los horarios de operación y así ofrecer mayor cobertura, optimizando el tráfico tanto de pasajeros como de carga. Igualmente, se requiere adecuar las pistas para elevar su categoría, de manera que puedan operar bajo una mayor variedad de condiciones meteorológicas. Con respecto al aeropuerto El Dorado, es prioritario modificar las licencias ambientales en materia de ruido, pues hoy impactan negativamente la operación de la pista sur.

Dada la debilidad de la infraestructura en el país y el retraso de las obras, el Gobierno ha estimado un crecimiento significativo en la inversión en infraestructura, comparada con la inversión que hasta el momento se ha realizado en el país. Colombia no puede seguir invirtiendo tan sólo 1% de su PIB en infraestructura, mientras países como China e India, por ejemplo, gastan 15% y 9% de su PIB, respectivamente¹¹. Para los años 2012 y 2013 se espera que la inversión se duplique frente a la realizada en 2011, y se estima un mayor crecimiento para los años subsiguientes (Gráfico 4). Durante el último año, el Gobierno logró la aprobación de la Ley 1508 de 2012, la cual establece el régimen jurídico para las Aso-

PARA LOS AÑOS SIGUIENTES SE ESPERA QUE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA CREZCA SUSTANCIALMENTE

Gráfico 4. Inversión estimada en los diferentes modos de transporte. (Miles de millones de pesos).



Fuente: Ministerio de Transporte - ANI.



ciaciones Público Privadas (APP), definiendo con claridad los derechos y obligaciones de los inversionistas y del Estado¹². Esta Ley debe redundar en un mayor nivel de inversión privada en proyectos de infraestructura, lo cual debe acelerar la consecución de las metas del Gobierno. En este sentido, se resalta el reciente lanzamiento en septiembre de 2012 de la cuarta generación de concesiones viales para la construcción de 30 proyectos enmarcados en seis grupos principales: el primero pretende comunicar el interior del país hacia el sur hasta llegar al Ecuador; el segundo grupo conectará el centro del país hacia la región pacífica; el tercer grupo pretende enlazar el interior con los llanos orientales; el cuarto comunicará a la costa con sus puertos; el quinto tiene por objetivo mejorar la comunicación de los departamentos de Boyacá y los Santanderes; y el sexto contempla las autopistas para la prosperidad

Es clave que esta Ley se implemente en forma correcta para evitar los problemas del pasado que han ocasionado tantos retrasos en la construcción de las obras y han afectado las finanzas de la Nación. En este sentido, la eficiente estructuración de proyectos juega un papel fundamental en la atracción de inversión privada, labor que corresponde a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

OTRAS RESTRICCIONES TRANSVERSALES EN MATERIA LOGÍSTICA

Como ya se señaló, existen otras restricciones que limitan la competitividad en materia logística y que deberían abordarse de manera paralela a los avances en infraestructura.

Necesidad de un sector de transporte de carga y de una cadena logística competitivos

Los elevados costos de transporte, los cuales representan entre la mitad y las tres cuartas partes de los costos logísticos de las empresas en Colombia¹³, evidencian la existencia de un sector de transporte y de una cadena logística poco competitivos. A manera de ejemplo, el costo de transportar un contenedor de 40 pies entre Barranquilla y Bogotá equivale a US\$2 por kilómetro, mientras que para una distancia equivalente en México –Lázaro Cárdenas y Monterrey–, utilizando una combinación de modos –férreo y carretero– cuesta la mitad (US\$1,05)¹⁴.

Esta falta de competitividad es explicada por varias razones, más allá de los problemas de infraestructura. En primer lugar, el exceso de regulación ha sido uno de los grandes obstáculos para la competitividad del sector. Si bien se deben destacar los esfuerzos del Gobierno en este sentido al desmontar la tabla de fletes¹⁵, todavía la regulación del sector es demasiado engorrosa e inhibe los ajustes de éste a las condiciones cambiantes del mercado.

Por ejemplo, a raíz del *boom* minero-energético que viene evidenciando el país en los últimos años y de la falta de capacidad de transporte en los oleoductos existentes, la demanda por el uso de vehículos se ha incrementado, reduciendo la disponibilidad para otros sectores de la economía y aumentando sustancialmente el costo de los fletes. Si bien estos mayores fletes deberían conllevar a incentivar el aumento del parque automotor, la regulación –vía la exigencia de chatarrización o, en su defecto, del pago de una póliza¹⁶– se convierte

en un impuesto al incremento del número de camiones, obstaculizando el ajuste de la oferta a las señales de mercado¹⁷. La implementación de este tipo de mecanismos, donde el mismo Estado mediante regulaciones limita la competencia, es una clara restricción para el desarrollo económico del país (ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia).

En segundo lugar, el parque automotor es antiguo. La edad promedio de los vehículos es de 22 años y aproximadamente 34% tiene más de 30 años¹⁸. Lo anterior, además de reducir la competitividad del servicio prestado a través de este tipo de camiones, genera externalidades negativas para la sociedad, tales como problemas de seguridad vial y de la carga, altos costos de transporte y efectos negativos sobre el medio ambiente.

En tercer lugar, el sector de transporte se caracteriza por ser un sector altamente informal, que no cumple con las contribuciones asociadas a la contratación formal¹⁹. Adicionalmente, predomina la ausencia de contratos entre las empresas transportadoras y los propietarios de los camiones y conductores²⁰. Estas condiciones de informalidad se traducen en bajos estándares en la prestación del servicio, afectando la competitividad del sector. Igualmente, existen grandes rezagos en materia de capital humano, el cual muchas veces no posee las mínimas nociones de buenas prácticas empresariales para realizar una efectiva gestión de su negocio.

Finalmente, existe un amplio espacio para lograr optimizaciones en el manejo logístico, a través de una buena coordinación entre generadores y transportistas. Por ejemplo, actualmente un vehículo hace entre dos y tres viajes entre Bogotá

y Barranquilla al mes, cuando podría hacer 4,75 viajes si hubiese dicha coordinación, reduciendo sustancialmente los costos de fletes para el generador de carga²¹.

Vale la pena mencionar que la agenda en materia logística de los generadores de carga no se debe limitar a la coordinación con los transportadores. En Colombia las empresas tienen amplio espacio para mejorar su productividad si abordan una agenda a su interior para la optimización logística.

Falta de plataformas logísticas y transporte multimodal

Otra de las grandes deficiencias que afecta el desempeño logístico del país es la falta de plataformas logísticas y el escaso uso de diferentes modos de transporte para lograr mayores eficiencias en el movimiento de carga.

En primer lugar, la carencia de nodos físicos de concentración de la carga dificulta la optimización logística, generando retrasos en los envíos, y poca capacidad de seguimiento y localización de estos. En 2008 el Gobierno, mediante el Conpes 3547, estableció una Política Nacional Logística, la cual se propuso como meta el establecimiento de plataformas logísticas que sirvieran como nodos de cargue y descargue y de transferencia modal. Hasta el momento esta política no se ha implementado y sólo se pueden mostrar avances con relación a estudios de factibilidad de algunas plataformas, como es el caso de las plataformas logísticas de Buenaventura y Barrancabermeja. Más aún, el Gobierno ha aceptado que el esquema de incentivos plasmado en dicha política no es el adecuado para que

el sector privado forme parte del desarrollo de estas plataformas.

En segundo lugar, la falta de combinación de diferentes modos de transporte –como lo podrían ser el fluvial, el ferroviario y el carretero– conlleva a que se desperdicien oportunidades de aprovechar eficiencias en materia logística y, por tanto, de lograr unos menores costos de transporte. Actualmente, más de 70% de la carga se transporta por carretera y solo cerca de 24%²² se hace por vía férrea; el resto es transportado por vía aérea, fluvial y en una mínima proporción por cabotaje. A manera de ejemplo, mientras en Europa más de 60% del transporte es multimodal, en Colombia es apenas 1,5%²³.

Falta de eficiencia en puertos y en trámites de comercio exterior

Dos componentes primordiales para la optimización logística son la claridad y eficiencia en los trámites de comercio exterior –los cuales en Colombia son dispersos y dilatados, con requisitos innecesarios y duplicidad en los requerimientos de información–, y la eficiencia portuaria. La debilidad del país en estos aspectos se traduce en costos logísticos elevados y tiempos prolongados para exportar o importar una mercancía.

De acuerdo con el informe *Doing Business* (2012)²⁴, entre 183 países Colombia se ubica en el puesto 87 en el *ranking* de comercio transfronterizo. Según este informe, el número de días requeridos para exportar o importar una mercancía ubica al país en una posición media en relación con los países de referencia, superando a Chile pero por debajo de países como México, España y Corea (Gráfico 5). Sin embargo, cuando

se analiza el costo de exportar e importar un contenedor, Colombia es el país que presenta los costos más elevados respecto a los países de referencia (Gráfico 6).

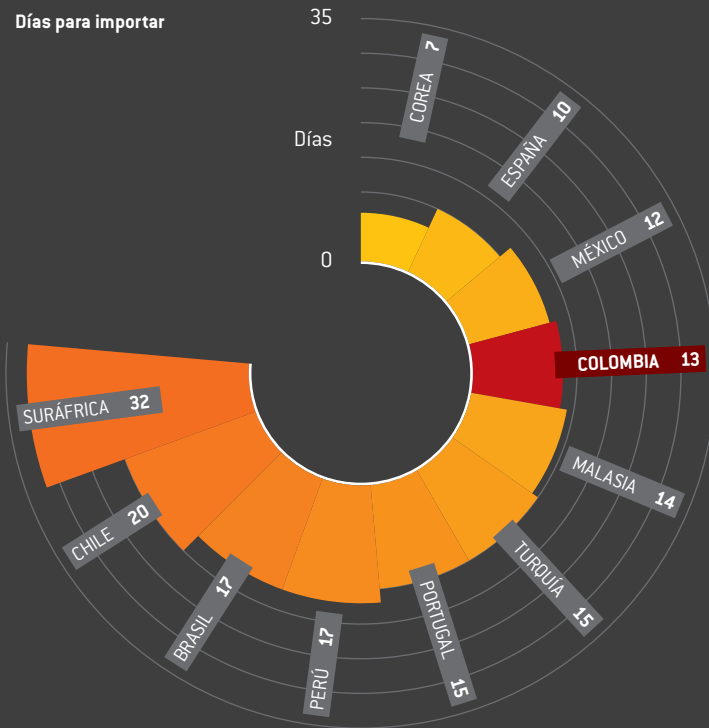
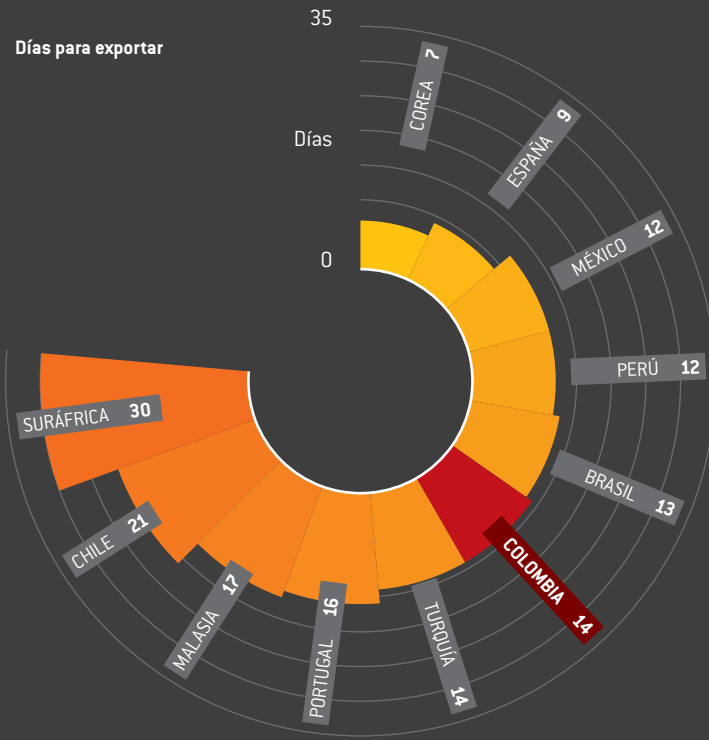
Aunque el Gobierno, mediante la Ventanilla Única de Comercio Exterior (Vuce), ha buscado agilizar las autorizaciones y facilitar los trámites, esta integración documental aún no se ha traducido en una integración operacional de las entidades para la realización de un solo procedimiento de inspección. Así mismo, la eficiencia en los trámites de comercio exterior se ve afectada por la carencia de tecnología adecuada en puertos y aeropuertos²⁵, y por los prolongados procesos de inspección de las mercancías debido, en parte, a la capacidad limitada de personal y a la falta de atención permanente²⁶. Adicionalmente, aunque muchas empresas cuentan con certificaciones internacionales en materia de seguridad, las inspecciones siguen siendo excesivas²⁷ y no se basan en un análisis de riesgo estadístico. Lo anterior obliga a las empresas a almacenar por varios días la carga en puertos, generando retrasos en los envíos, sobre costos en sus productos y, por consiguiente, pérdida de competitividad.

La falta de coordinación interinstitucional, eficiencia y calidad en los puertos no sólo encarece y retrasa el adecuado desarrollo de la actividad de comercio exterior, sino que afecta el resto de la cadena logística, al traducirse en mayores tiempos muertos y costos para el transporte de carga. De acuerdo con el Ministerio de Transporte, en promedio en el país los tiempos muertos logísticos ascienden a 17,6 horas, cuando según el mismo Ministerio estos podrían reducirse a un promedio de seis horas. Estos tiempos se incrementan sus-



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

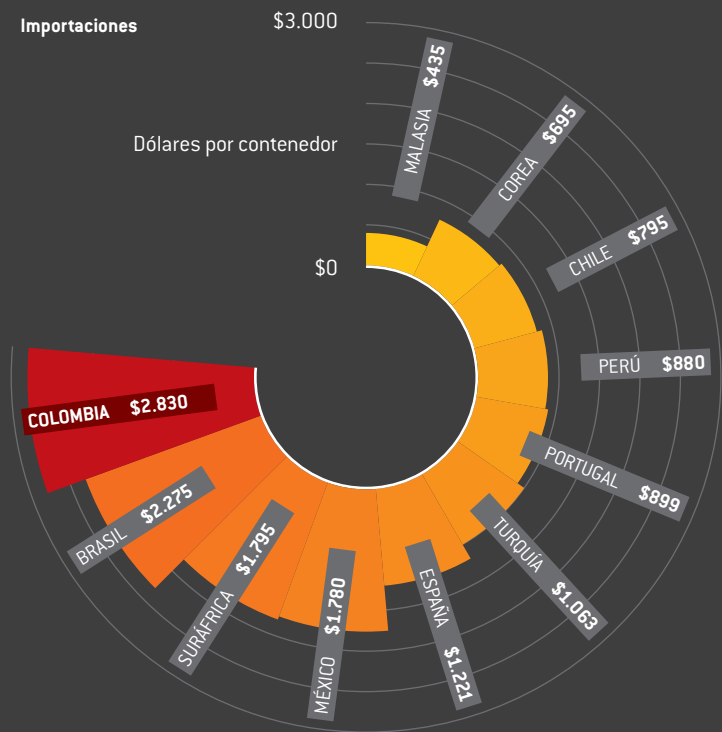
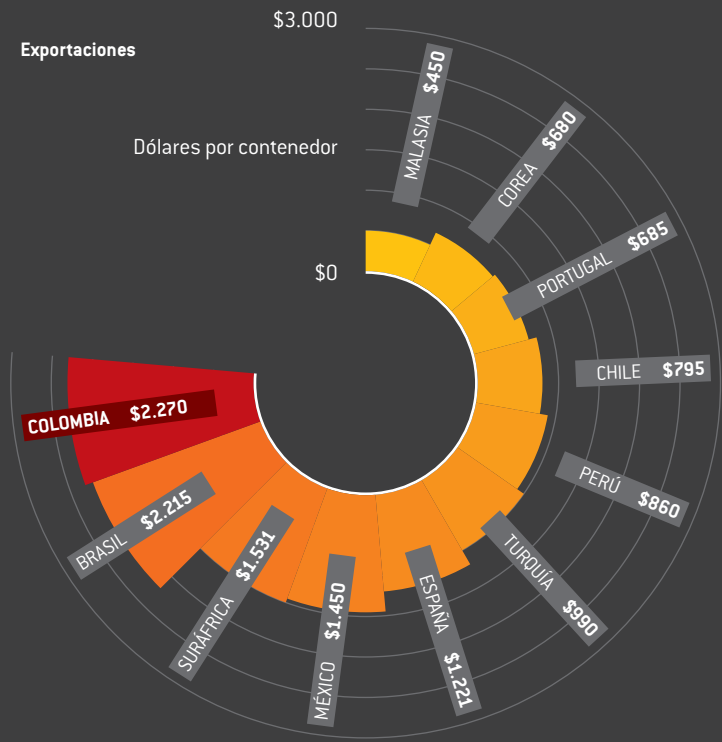
Gráfico 5. Número de días para exportar e importar una mercancía.



Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2012.

COLOMBIA ES EL PAÍS CON MAYORES COSTOS PARA EXPORTAR E IMPORTAR UN CONTENEDOR EN RELACIÓN CON PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 6. Costos de exportar e importar una mercancía (dólares por contenedor).



Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2012.



tancialmente cuando se calculan desde las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali) hasta los puertos de destino, oscilando entre 38 y 55 horas, buena parte de las cuales corresponde a tiempos muertos en los puertos (Gráfico 7).

Dados estos tiempos muertos logísticos, de poco –o nada– sirven los ahorros en tiempo que se puedan generar a partir de las mejoras en infraestructura en materia de carreteras, túneles y puentes. Sólo por citar un ejemplo, de acuerdo con el Ministerio de Transporte si bien el túnel de la Línea recortaría el tiempo del trayecto Bogotá-Buenaventura en 80 minutos, la falta de servicios logísticos eficientes en el puerto y demás ineficiencias logísticas generan retrasos hasta de 80 horas durante los fines de semana, reduciendo la efectividad que pueda tener cualquier ahorro de tiempo derivado de la puesta en marcha del túnel.

**Agenda nacional para restricciones diferentes a la infraestructura:
“Convertir al sector de transporte de carga en un sector de talla mundial”**

Las debilidades en elementos adicionales a la infraestructura hacen imperativo implementar una agenda paralela que busque ganancias en eficiencia logística. Esta agenda no solo complementaría la agenda de infraestructura, sino que le permitiría al país conseguir victorias tempranas en eficiencia logística.

Esta agenda integral se podría articular bajo la sombrilla de “convertir al sector de transporte de carga en un sector de talla mundial”. Con esto no se pretende, necesariamente, que este sector se convierta en exportador de

servicios en materia logística –aunque no se debería descartar esta posibilidad–, sino lograr que su competitividad esté al nivel de la de sus pares internacionales más competitivos.

Esta agenda serviría de sombrilla en la medida en que para incrementar la competitividad de este sector, evidentemente habría que emprender, entre otras, acciones que apunten a proporcionar bienes públicos específicos para el sector –como lo serían las plataformas logísticas–, fomentar la utilización de diferentes modos de transporte, y mejorar la eficiencia en puertos y en trámites de exportación e importación.

Incrementar la competitividad del sector de transporte de carga

Una agenda de este tipo involucraría acciones concretas sobre el sector de transporte de carga, en materia –por ejemplo– de capital humano, de cambios normativos y de regulación, de promoción (tal como una agenda de formalización o una agenda en materia de ciencia, tecnología e innovación), y de infraestructura específica.

Algunos elementos concretos de esta agenda involucrarían, entre otros, generar una política de mejora de la gestión comercial de las empresas de transporte que administran flota; y fortalecer y coordinar las relaciones entre las empresas transportadoras y las generadoras de carga. En esta línea, se deberían definir unos estándares de calidad mínimos en la prestación del servicio que sirvan para homogenizar su calidad y que sean exigidos por el sector generador de carga.

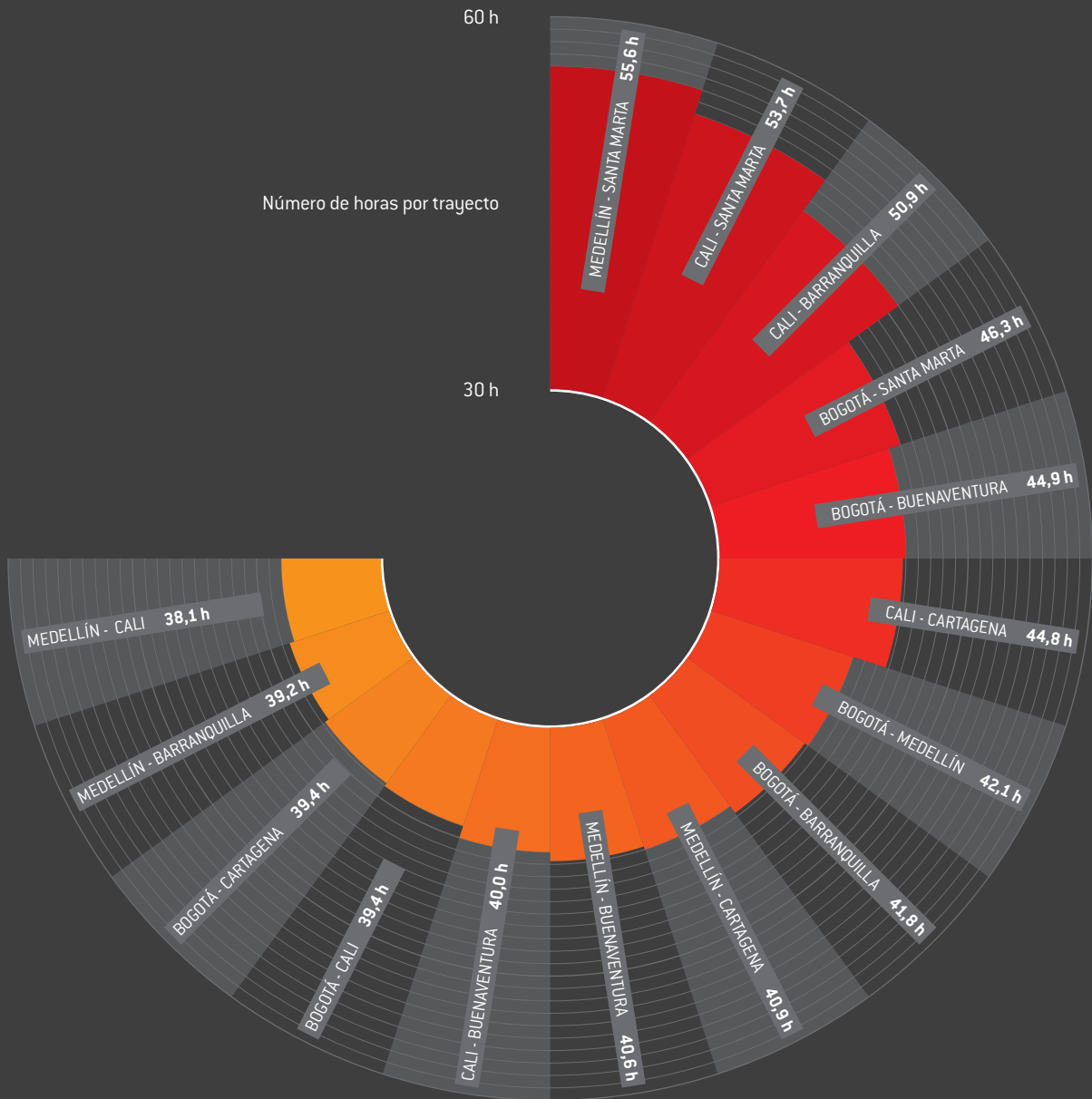
Adicionalmente, sería necesario continuar con el proceso de agilización y adecuación de los mecanismos de chatarrización para la modernización del parque automotor y asegurar que la oferta de transporte de carga se ajuste de manera más flexible a las condiciones de demanda. En este sentido se recomienda eliminar la póliza como requisito para el proceso de chatarrización, la cual se ha convertido en una restricción a la libre competencia (ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia) y es una de las razones por las cuales el parque automotor del país es tan antiguo. Así mismo, es necesario fijar un plazo de vida útil para los camiones y proporcionar ayuda a los pequeños transportadores en la etapa de transición.

Otra forma para contribuir a la reducción de edad del parque es el fortalecimiento a los controles para la revisión técnico-mecánica, ya que es un mecanismo que ayuda a presionar la salida de camiones viejos. Igualmente, es necesario poner en marcha el Fondo de Renovación de Camiones, el cual ya cuenta con recursos pero no está generando los incentivos adecuados para la renovación.

Pero el esfuerzo de una agenda de competitividad en materia logística no puede recaer únicamente sobre los hombros de los actores públicos relevantes y de los transportadores. Será clave que el resto del sector privado también asuma su responsabilidad en la materia. Esto implicará, por ejemplo, la coordinación entre generadores y transportadores para definir esquemas de planeación logística de mediano plazo, que redunden en menores costos logísticos. Deberá incluir también el desarrollo de estrategias en materia logística para incrementar la

EL PAÍS ENFRENTA TIEMPOS MUERTOS LOGÍSTICOS BASTANTE ELEVADOS, EN PARTE EXPLICADOS POR LAS DEMORAS EN LOS PUERTOS

Gráfico 7. Tiempos muertos logísticos [espera, cargue, descargue y consecución de carga] desde las principales ciudades, número de horas.



Fuente: Ministerio de Transporte.



productividad al interior de las empresas generadoras. Por ejemplo, podría ser de gran utilidad la implementación de *softwares* especiales que permitan realizar trazabilidad de la carga desde el punto de partida hasta que llega a su destino final, o de aquellos que a través de sofisticados algoritmos matemáticos permitan la optimización logística a lo largo de la cadena.

Impulso del transporte multimodal y establecimiento de plataformas logísticas

Dentro de esta agenda también sería primordial diseñar una política para el desarrollo del transporte multimodal, con base en la priorización de corredores logísticos e identificación de sus respectivos cuellos de botella. Una forma de realizar esto sería a través de la implementación de la figura de gerencias de corredores, cuyo objetivo –además de velar por el buen mantenimiento y funcionamiento del corredor– sería buscar las formas más eficientes de transportar carga a través de estos corredores, utilizando diferentes modos de transporte más allá del modo carretero. Esta política tendría que generar incentivos que permitan la integración –o al menos, la articulación– de las empresas de transporte de carga de los diferentes modos.

En particular con respecto al modo fluvial, específicamente sobre el uso del río Magdalena, se deberá tener en cuenta no sólo la navegabilidad del mismo, sino también otros elementos que en conjunto resulten en la viabilidad del transporte de mercancías. Por ejemplo, se requerirá la dotación estratégica de infraestructura portuaria sobre diferen-

tes lugares a lo largo del Río, y la generación de incentivos para la creación de empresas de transporte fluvial.

Por otro lado, sería importante el establecimiento de plataformas logísticas que sirvan como nodos de concentración de carga y de intercambio modal. Para esto, será clave retomar la implementación de la Política Nacional Logística antes mencionada (Conpes 3547), buscando ajustar el esquema de incentivos con el fin de atraer al sector privado a invertir en estas plataformas. En este sentido, es importante resaltar que cada plataforma tiene su propio contexto social, económico y político y, por lo tanto, será necesario abordar el modelo de gestión de cada una de manera específica en estudios de factibilidad y estructuración final. La nueva Ley de APP mencionada anteriormente podría utilizarse como base para atraer inversión privada a este tipo de proyectos.

Eficiencia en puertos y aeropuertos y facilidades en los trámites de comercio exterior

Esta agenda tendría que dar solución al tema de ineficiencia en puertos y en trámites de comercio exterior, con el fin de reducir los tiempos muertos y disminuir los costos logísticos en los que incurren las empresas. Más allá de implementar las acciones contempladas en la Agenda Nacional de Competitividad²⁸, se requerirá contar con tecnología adecuada en los puertos que permita la compatibilidad entre los sistemas de información de los organismos públicos y aquellos de los actores privados. Para agilizar los procesos de inspección, será necesario contar con personal suficiente y capacitado, y con

parámetros previamente definidos. Se requerirá que estos procesos sean mucho más ágiles cuando las empresas cuenten con certificaciones internacionales autorizadas. En este sentido, se deberá acelerar la implementación y masificación de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA). Habrá también que buscar mecanismos más ágiles de inspección, como lo es la instalación de *scanners*, conjugados con un sólido sistema de evaluación *ex ante* estadística de riesgos.

RESTRICCIONES LOGÍSTICAS A IDENTIFICAR Y ABORDAR DESDE EL NIVEL LOCAL

Si bien el Gobierno nacional juega un papel fundamental en materia de IT&L, muchos de los cuellos de botella que existen son de competencia de los gobiernos locales, ya sea porque los obstáculos pertenecen a su ámbito de acción, o porque son distorsiones específicas a nivel de sector-región que sólo a nivel local pueden ser identificadas y abordadas. En este sentido, las regiones tienen dos tipos de agendas.

En primer lugar, una agenda transversal que comprende el suministro de bienes y servicios públicos en materia de IT&L. Esta agenda involucra, por ejemplo, la provisión de buenas vías de acceso y salida a las ciudades, la correcta definición de zonas de manejo logístico, la definición de reglas de movilidad de tránsito que faciliten la operación logística y la provisión de sistemas de transporte masivo para la ciudadanía, entre otros. En este sentido, es clave la coherencia que exista entre los Planes Regionales de Competitividad (PRC), los Planes de Desarrollo Local (PDL) y los Planes de Orde-

namiento Territorial (POT), en la medida en que en muchos departamentos esta consistencia no es clara o simplemente no se da. Esto implica que la planeación e implementación de la agenda transversal en materia de IT&L de las entidades territoriales debe involucrar actores más allá de los meramente públicos.

A su vez es fundamental que haya una coordinación entre estos planes locales con las políticas y metas de mediano y largo plazo que se tracen desde el nivel nacional en materia de IT&L. De acuerdo con un estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP)²⁹, en la legislación actual no existe un mecanismo formal y permanente de articulación entre la nación y las entidades territoriales, para la formulación de políticas, la planeación y la elaboración de los presupuestos. Adicionalmente, se señala que el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –quienes tienen la responsabilidad de articular la planeación y el presupuesto nacional– no cuentan con delegados territoriales u oficinas que permitan establecer un esquema de trabajo conjunto con cada uno de los departamentos y sus municipios. Sólo para el caso de programas de transporte masivo de las ciudades existen algunas experiencias de articulación.

En este sentido, las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) surgen como espacios propicios para que se dé la discusión y coordinación entre estos diferentes planes y los diferentes actores, de manera que se prioricen y aborden los principales cuellos de botella que afectan la competitividad de los departamentos en esta materia. Es crucial, por tanto, que los departamentos utilicen las CRC tanto para articular los

planes locales (PRC, PDL y POT) entre sí, como para articular estos con los planes y la oferta institucional del nivel nacional. Para esto último será importante que el Ministerio de Transporte y el resto de la oferta institucional del nivel nacional utilicen las CRC para este propósito.

En segundo lugar, una agenda específica que surge a partir del trabajo sobre las apuestas productivas de los departamentos y municipios (ver capítulo Política de Cambio Estructural). Un trabajo riguroso para identificar las limitantes al crecimiento de estas apuestas productivas generalmente resulta en la identificación de restricciones en materia de IT&L que son específicas no sólo al sector productivo en cuestión, sino al contexto geográfico en el que éste se ubica. En algunos casos estos obstáculos se derivan de lo que se conoce como fallas de coordinación³⁰. En otros casos, se deben a fallas del gobierno³¹ en materia de regulación específica que obstaculiza una mayor competitividad de una determinada apuesta productiva.

Por ejemplo, varias de las apuestas productivas de los departamentos están relacionadas con subsectores del ámbito agroindustrial, como lo son el hortifrutícola y el de cárnicos. Para la producción, transporte, almacenamiento y venta de este tipo de productos se requiere contar con cadenas de frío y congelación que garanticen un rango de temperaturas apropiado. La falta de operadores logísticos que provean este servicio dificulta el transporte de la mercancía. Así mismo, se requiere contar con facilidades para la implementación de tratamiento cuarentenario a estos productos, ojalá en el marco de plataformas logísticas³².

Otro ejemplo es el de regiones –como el Atlántico– que le han apostado al desarrollo del *cluster* de salud, para lo cual requieren contar con una apropiada infraestructura física en materia hospitalaria, además de implementar actividades logísticas eficientemente para la prestación de servicios de calidad³³. Adicionalmente, las TIC juegan un rol fundamental en este sector, por lo que se requiere una infraestructura de red robusta para el desarrollo y fortalecimiento de este *cluster*.

Estos dos ejemplos reflejan el tipo de obstáculos en materia de IT&L que surgen una vez se empieza a indagar por las limitantes al crecimiento de las apuestas productivas de las regiones. Si bien las CRC surgen como las instancias idóneas para coordinar el trabajo público-privado para abordar estas restricciones, los departamentos no las vienen utilizando para este propósito; por lo que las necesidades de las apuestas productivas en materia de IT&L no están teniendo un espacio para ser atendidas.

Por lo tanto, es importante, en primer lugar, que los departamentos diseñen e implementen agendas específicas en las que se identifiquen y aborden los cuellos de botella que limitan la productividad de sus apuestas productivas. Una forma de identificar estos cuellos de botella es mediante el proceso de *roadmapping* a nivel local. Este consiste primero en identificar hacia dónde se quiere llevar el sector –en términos, por ejemplo, de nicho de mercado, segmentación sectorial, y visión de largo plazo–, para luego identificar cuáles son los cuellos de botella que limitan alcanzar esa visión. Generalmente cuando se realiza este tipo de ejercicios, varios de



los cuellos de botella están asociados a necesidades en materia de IT&L que son específicas al sector en cuestión.

En segundo lugar, es clave que los entes territoriales se organicen para llevar a cabo este tipo de trabajo sobre las apuestas productivas. Para este propósito se recomienda que se defina un gerente –o coordinador– del *cluster*, o sector, quien estará a cargo de articular a actores privados y públicos en la construcción e implementación de la agenda para el sector. Una de las labores principales de este gerente será la de articular la oferta institucional para la resolución de los cuellos de botella del sector. Para el caso particular de IT&L, la oferta institucional del nivel nacional relevante con la que cuenta el país incluye, entre otros: el Comité Nacional de Logística en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, la ANI, el Instituto Nacional de Vías (Invias), la Dian, el Invima, el ICA, la Policía Nacional y los Territorios Digitales. Esta oferta institucional del nivel nacional –en conjunto con la oferta institucional del nivel local en la materia– habrá que aterrizarla y articularla vía los actores públicos del nivel local. Este trabajo implica la necesidad de una articulación público-privada, donde una vez más las CRC surgen como los espacios idóneos para la coordinación e implementación de esta labor.

Tanto para abordar la agenda transversal como las agendas específicas que se deriven de las necesidades de las apuestas productivas, es importante que los departamentos usen las CRC como espacios de articulación público-privada en materia de IT&L. Para esto se recomienda que en el marco de estas

Comisiones se establezca una mesa de trabajo sobre IT&L que agrupe a los actores públicos y privados relevantes para abordar estas dos agendas.

La implementación tanto de la agenda transversal como de las agendas específicas de las apuestas productivas en materia de IT&L, implicará la necesidad de fuentes de financiación por parte de las entidades territoriales. Una primera fuente deberán ser los presupuestos de inversión que las entidades territoriales tengan para este fin. Es clave que las regiones tengan claro que una mejora en la competitividad de las ciudades y departamentos demandará mayores esfuerzos fiscales en este campo. Por lo tanto, se esperaría que los entes territoriales incrementen sus presupuestos en esta materia, en línea con la priorización que se haya dado en el marco de las CRC.

Una segunda fuente de recursos para este propósito es la nueva Ley de Regalías. Es clave que los proyectos que se presenten en materia de IT&L a los diferentes fondos de regalías³⁴, estén en línea tanto con la agenda transversal de los entes territoriales como con las agendas específicas de las apuestas departamentales. Una de las formas para garantizar esto es aprovechar la posibilidad que tienen las CRC de ser parte de los Comités Consultivos que se definirán para cada uno de los proyectos que se presenten ante los fondos de regalías³⁵.

Una tercera fuente de recursos para proyectos de IT&L es la nueva Ley de APP mencionada anteriormente. Vale la pena recordar que esta Ley permite financiar no solo proyectos de origen público, sino proyectos de iniciativa privada. Nuevamente, lo importante es

garantizar que estos proyectos en IT&L que se financien vía esta Ley estén en línea con las agendas transversales y específicas de los entes territoriales.

Una cuarta fuente –que se puede combinar con las anteriores– es la atracción de inversión privada a proyectos en IT&L, más allá de lo que se puede atraer vía la Ley de APP. Por lo tanto, los entes territoriales deben procurar tener una estrategia particular de atracción de inversión privada para este sector, incluyendo la atracción de inversionistas internacionales.

NOTAS

- 1 El IDL es elaborado por el Banco Mundial y se basa en una encuesta global a los operadores que suministran una retroalimentación sobre la logística en los países en los cuales ellos operan y con los que comercializan. Este índice contiene medidas cualitativas y cuantitativas sobre los principales cuellos de botella en materia logística.
- 2 Para un mayor detalle sobre las principales restricciones en materia de infraestructura que afectan los diferentes modos de transporte, véase CPC (2012).
- 3 Información tomada del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>. Consulta realizada el 10 de julio de 2012.
- 4 *Ibid.*
- 5 Agencia Nacional de Infraestructura.
- 6 Información tomada del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>.

- gov.co/portaldnp/default.aspx. Consulta realizada el 10 de julio de 2012.
- 7** Ibíd.
- 8** Cabe mencionar que en la Agenda Nacional de Competitividad se contempla sólo la ejecución de las obras de dragado del canal de acceso al Puerto de Buenaventura.
- 9** En este sentido, el Gobierno nacional viene adelantando un Conpes sobre expansión portuaria, del cual se espera la identificación de las zonas en donde se podrán desarrollar nuevos puertos. Así mismo, también se encuentra estudiando una posible modificación de la Resolución No. 071 de 1997 de la Ley 1 de 1991, que trata sobre el reglamento de condiciones técnicas de operación.
- 10** Información tomada del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (DNP): <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>. Consulta realizada el 10 de julio de 2012.
- 11** <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:2%7d0549334~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>.
- 12** Este marco regulatorio tiene cinco características importantes: i. es transversal a cualquier tipo de proyecto, tanto de iniciativa pública como privada; ii. su aplicación no solo cubre el diseño y construcción de infraestructura, sino también la prestación de los servicios asociados y su operación y mantenimiento; iii. establece un plazo máximo de 30 años para la concesión; iv. las adiciones no deberán superar el 20% de los recursos públicos inicialmente pactados y, para casos especiales, las prórrogas podrán ser hasta del 20% del plazo inicial; y v. introduce cambios en la contabilidad fiscal, fijando límites anuales de autorizaciones en los compromisos de vigencias futuras. Mediante el Decreto 1467 del 6 de julio de 2012 fue reglamentada esta Ley.
- 13** Esta estimación surge de una serie de entrevistas con empresas que forman parte del Consejo Privado de Competitividad.
- 14** Andi, Gerencia Logística, Transporte e Infraestructura.
- 15** Decreto 2092 de 2011.
- 16** La legislación actual exige que toda persona que desee ingresar un vehículo nuevo, debe chatarrizar uno o varios camiones viejos que sumen al menos 100% de la capacidad de carga del camión nuevo. Como alternativa, se puede presentar una póliza como garantía bancaria que asegura que el propietario cumpla con la desintegración de los vehículos viejos. Aproximadamente 93% de estas pólizas se siniestran, ya que es más conveniente dejar que la póliza se cobre, a buscar los camiones para chatarrizar. Por lo que, en la práctica, la póliza actúa como un impuesto al incremento del parque automotor.
- 17** De acuerdo con cálculos de la Andi, para el caso de un tracto-camión C3S3, la póliza se traduce en un incremento de los costos de operación de 7%.
- 18** De acuerdo con el Ministerio de Transporte, la oferta total en el país equivale aproximadamente a 234.000 vehículos, de los cuales alrededor de 80.000 tienen más de 30 años.
- 19** De acuerdo con el Ministerio de Transporte, aproximadamente 1,2 millones de empleos en este sector son informales.
- 20** Los pocos contratos de vinculación que existen son principalmente transitorios y prima la no exclusividad.
- 21** Entrevista con empresarios del sector de transporte y logística.
- 22** Casi la totalidad de esta cifra corresponde a transporte de carbón.
- 23** DNP, BID y Ministerio de Transporte, 2010.
- 24** Banco Mundial - IFC (2012).
- 25** Parte del problema en el uso de TICs es la falta de compatibilidad entre los sistemas de información utilizados por la Dian y los utilizados por los puertos.
- 26** Específicamente, las demoras se generan en los procesos de asignación de fechas de inspección, durante la inspección, y en el requerimiento de información adicional.
- 27** Por ejemplo, en el puerto de Cartagena –Sociedad Portuaria Regional de Cartagena y Contecar– en 2011 fueron inspeccionados 23,6% del total de contenedores importados. Así mismo, en el mismo puerto a abril de 2012 ya han sido inspeccionados 20%. Aunque en una menor proporción, la situación para las exportaciones también es preocupante. En 2011 se inspeccionó 11,3% del total de contenedores exportados y a abril de 2012 esta cifra asciende a 9%.
- 28** La Agenda Nacional de Competitividad incluye, entre otros, elementos que apuntan a mejorar la eficiencia en puertos y a facilitar el comercio exterior, tales como la coordinación de la acción interinstitucional y unificación de los procesos de inspección; la consolidación de la Vuce; la adecuada operación en puertos las 24 horas los siete días de la semana; y el proceso que debe conducir a la adquisición e implementación de equipos de inspección no intrusiva (*scanners*).
- 29** DNP (2012).
- 30** Haciendo necesaria la provisión de bienes públicos específicos –en forma de infraes-



estructura específica o de entrenamiento de capital humano —o la coordinación de inversiones por parte del gobierno— como sería el caso en que el gobierno coordine a una serie de actores para que éstos lleven a cabo la inversión en una plataforma logística, por ejemplo. Las fallas de coordinación son un tipo de distorsión microeconómica asociada a la existencia de economías de escala. En términos prácticos, se evidencia con la no viabilidad de un sector, o de una actividad económica, debido a que no se dan de forma simultánea otras inversiones (por ejemplo, la existencia de sectores complementarios, de capital humano pertinente y de infraestructura específica) que permitan esta viabilidad. Para más detalle, véanse: Lin y Monga [2010] y Sabel [2010].

- 31** Las fallas de gobierno usualmente están asociadas a la existencia, o falta, de regulación que distorsiona negativamente el comportamiento de los agentes económicos.
- 32** Las necesidades para el caso de estos sectores no se limitan a la infraestructura física, sino también a aquella que soporta tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Para su desarrollo se requiere del establecimiento de plataformas virtuales a nivel local que faciliten la transmisión de información valiosa dentro de la cadena de valor. Por ejemplo, la transmisión e intercambio de información y experiencias sobre temas relacionados con creación de capacidades; encadenamientos productivos; conformación de cadenas de valor; comercialización, productividad y competitividad de un producto determinado; fitomejoramiento; agrobiodiversidad; agronegocios; cambio climático; bioin-

sumos y semillas; y nuevas variedades vegetales; entre otros.

- 33** Estudios recientes han encontrado que 46% del presupuesto de los hospitales está relacionado con actividades logísticas. Véase: Velasco, Barrera y Amaya [2012].
- 34** Los Fondos del nuevo Sistema General de Regalías que podrían financiar proyectos asociados a las agendas de competitividad de los departamentos son: el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Ciencia y Tecnología. Los proyectos de IT&L podrían financiarse mediante los dos primeros fondos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que durante los próximos ocho años los recursos de regalías ascenderán aproximadamente a \$94,8 billones; es decir, más del doble de los generados entre 2000 y 2011 (\$46,6 billones).
- 35** Artículo 57, Ley Reglamentaria del Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012): "Artículo 57. Comités Consultivos. Con el propósito de analizar la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, estos se apoyarán, entre otros, en las Comisiones Regionales de Competitividad como comités de carácter consultivo, cuyas recomendaciones servirán de soporte para la toma de decisiones [...]".

transparente, Washington: Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.

- Barbero, José, 2010. Freight Logistics in Latin America and the Caribbean: An Agenda to Improve Performance. *Inter-American Development Bank, Technical Notes*, Número IDB-TN-103.
- CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- DNP, BID y Ministerio de Transporte, 2010. *Plan Maestro de Transporte (2010-2032)*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP, 2008. *Conpes 3547: Política Nacional de Logística*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- _____, 2011. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- _____, 2012. *Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial. Borrador del Diagnóstico*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (versión preliminar junio 15 de 2012).
- Lin, Justin y Celestin Monga, 2010. Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change. *Policy Research Working Paper*, Número WPS5313.
- Sabel, Charles, 2010. *Self Discovery as a Coordination Problem*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Velasco, Nubia, David Barrera y Ciro Amaya, 2012. *Logística hospitalaria: lecciones y retos para Colombia*, Bogotá: Universidad de los andes (versión preliminar).
- WEF, 2012. *Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva: World Economic Forum.

REFERENCIAS

Banco Mundial, 2011. *Doing Business 2012: Haciendo negocios en un mundo más*



— CAPÍTULO SIETE —

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES



Índice de Preparación Tecnológica. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mayor preparación tecnológica).

Fuente: WEF (2012).

El premio Nobel de Economía Michael Spence sostiene que si bien la acumulación de activos fijos da cierta cuenta del desarrollo de una economía, son los activos intangibles –el conocimiento a disposición de la sociedad– los realmente determinantes (Spence, 2010). Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) constituyen el vehículo a través del cual tiene lugar la transferencia de dicho conocimiento. Estas permiten un mayor flujo de información que mejora la eficiencia de los mercados y reduce los costos de transacción.

El impacto general que la disponibilidad de TIC y la penetración de internet tienen sobre el crecimiento económico es innegable. Para el caso colombiano, se estima que ante un incremento del 1% en el índice de infraestructura de TIC¹, la tasa de crecimiento del PIB per cápita aumenta entre 0,04% y 0,10%. De igual forma, un incremento de 1% en la penetración de banda ancha aumenta el PIB per cápita entre 0,03% y 1,1% (Fedesarrollo, 2011). Además, evidencia empírica indica que los países que mayor uso han dado a las TIC muestran niveles de productividad laboral siete veces mayor en promedio a aquellos con bajos niveles de apropiación (Fedesoft, 2010).

En Colombia, la telefonía celular, por ejemplo, ha logrado llegar a zonas rurales para brindar conectividad. Esta represen-

ta para muchos colombianos su puerta de entrada a internet y a las comunicaciones digitales. No obstante, los avances del país en los otros servicios TIC aún no se han materializado en mayor acceso y por ello el reto lo constituye la profundización del uso de aplicaciones de alto valor agregado, para lo cual se debe ampliar el acceso tanto a redes móviles como a fijas (Fedesarrollo, 2011).

El objetivo de este capítulo es presentar un breve análisis de la situación actual de oferta y demanda de TIC en el país. ¿Qué tan preparadas están las empresas y la sociedad civil en Colombia para absorber el desarrollo tecnológico creciente de la era digital en la que vivimos? ¿Qué se ha hecho y qué falta por hacer para maximizar las TIC como motor de desarrollo de sectores nuevos

y existentes y de la agenda de competitividad del país?

COLOMBIA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

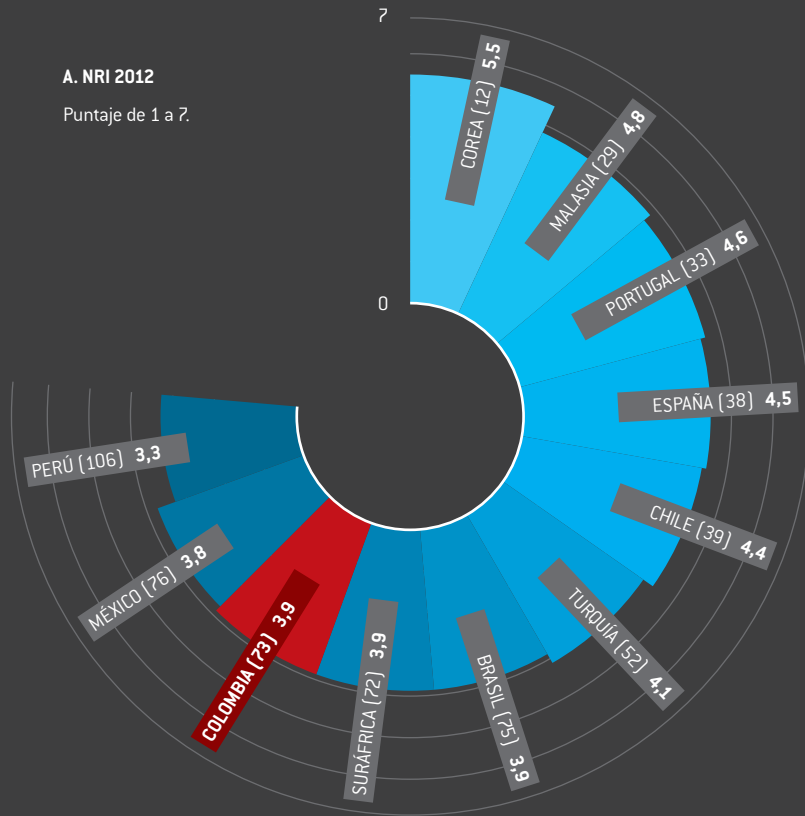
La publicación más reciente en materia de TIC² es el Índice de Preparación Tecnológica (Networked Readiness Index o NRI, en inglés) del *World Economic Forum* (WEF), que mide el grado de preparación de un país para participar y beneficiarse de las TIC. En este índice Colombia registró en 2012 una caída de 15 puestos con relación a 2011, y se ubicó en el puesto 73 entre 144 países (Gráfico 1A). Esta caída está explicada en buena medida por un cambio en la metodología de medición³ que dejó en evidencia las falencias que tiene Colombia en materia de TIC.



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

Gráfico 1. Índice de Preparación Tecnológica (NRI), 2012. **A.** Colombia frente a países de referencia; **B.** Colombia en los 10 pilares del NRI.

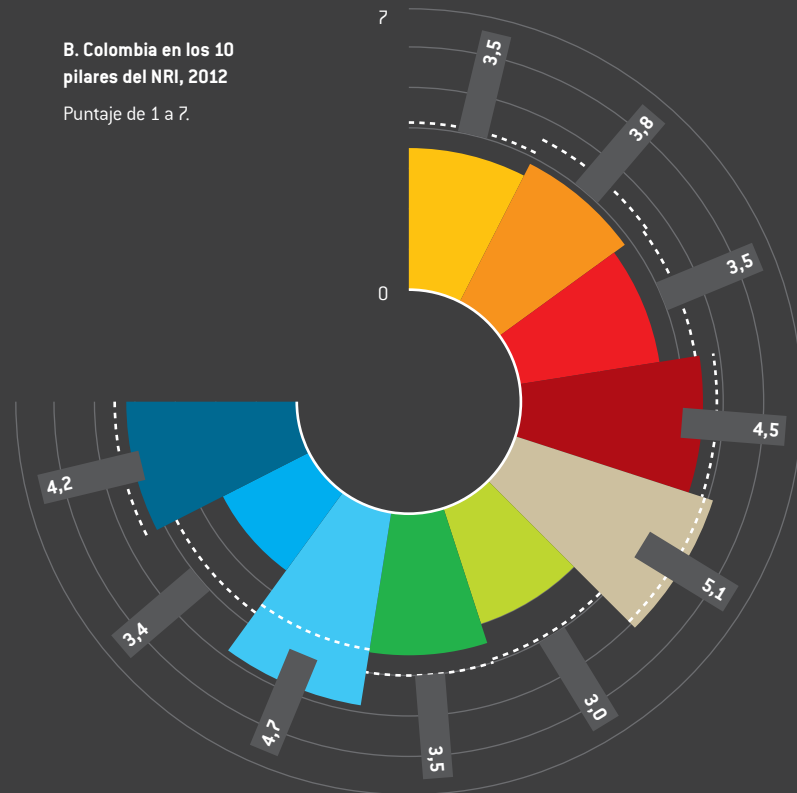
Nota: (*) Puesto entre 144 países. **Fuente:** WEF [2012].



Promedio países de referencia

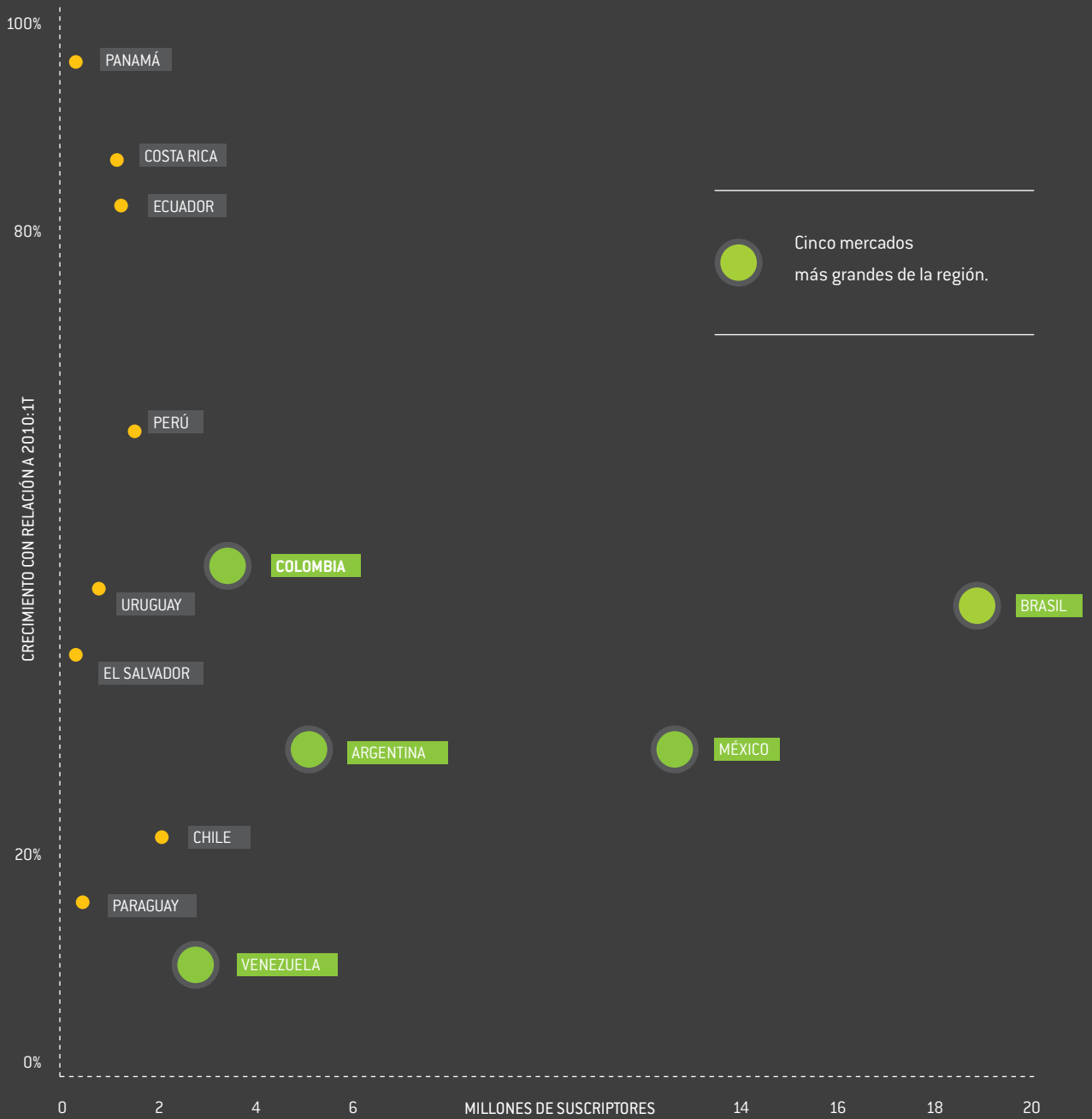
- Entorno Político y Regulatorio.
- Entorno de Negocios e Innovación.
- Infraestructura y contenido digital.
- Acceso (costo).
- Habilidades.
- Uso Individual.
- Uso Empresarial.
- Uso Gubernamental.
- Impacto económico.
- Impacto Social.

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



EL MERCADO DE TIC COLOMBIANO REGISTRÓ EL MAYOR CRECIMIENTO DENTRO DE LOS CINCO MERCADOS DE TIC MÁS GRANDES DE AMÉRICA LATINA

Gráfico 2. Crecimiento del número de conexiones de Banda Ancha en países de Latinoamérica. Primer trimestre 2010 a cuarto trimestre 2011.



Fuente: tomado de CRC (2012), página 2.



Este año se incluyó un pilar adicional que busca medir el impacto de las TIC sobre la sociedad y la economía. Además redefinió los pilares ya existentes para hacer mayor énfasis en los aspectos de habilidades en la población, infraestructura y penetración, siendo estos dos últimos los de menor puntaje para Colombia. Por último, se modificaron los pilares de Ambiente Político y de Negocios para dar mayor cabida a los aspectos de innovación y emprendimiento, en los cuales el país también obtuvo una de las posiciones más bajas [Gráfico 1B].

Según el NRI, Colombia es un país de contrastes. Por un lado, el Gobierno ofrece una amplia gama de servicios públicos en línea y dispone de amplia información en sus sitios web para fomentar la participación ciudadana. También dispone de una masa de ciudadanos relativamente bien capacitados. Por otro lado, el país todavía enfrenta retos importantes: un marcado retraso tanto en infraestructura como en contenido digital, alimentado por condiciones poco favorables para el emprendimiento y la innovación. Además, la penetración de las TIC es todavía baja, con solo un poco más de 20% de hogares con servicio de conexión a Internet.

En los otros índices internacionales de TIC la calificación de Colombia estuvo acorde con los resultados del NRI: en el Índice de Competitividad de la Industria de TIC del Economist Intelligence Unit, Colombia ocupó el puesto 49 entre 66 países, lo que refleja un bajo desempeño en el entorno de investigación y desarrollo en TIC. En el Índice de Desarrollo de TIC de la Unión Internacional de Telecomunicaciones Colombia perdió cinco posiciones respecto a 2008, al ubicarse en el pue-

sto 76 entre 152 países. Finalmente, en el *Connectivity Scorecard* de Nokia Siemens Networks y el Berkeley Research Group que mide conectividad útil, Colombia ocupó el puesto 10 entre 25 países.

Según el Reporte Anual de la Industria TIC 2012 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), con base en información de Pyramid Research⁴, Colombia representa el quinto mercado TIC más grande de América Latina, detrás de México, Brasil, Argentina y Chile. A finales de 2011 este sector presentó un crecimiento de 4% en comparación con el año anterior.

OFERTA: INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS, PENETRACIÓN Y CALIDAD

En primer lugar, en términos de oferta de servicios de TIC, se encuentra la telefonía móvil, la cual ha registrado el mayor avance en esta materia. A la fecha, este es el servicio con mayor penetración en Colombia, con un número de abonados de 47,2 millones para el primer trimestre de 2012⁵, cifra que equivale a 101,3 abonados por cada 100 habitantes (Ministerio de TIC). Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en 2011 el 89,4% del total nacional de hogares colombianos poseía un teléfono celular, con una diferencia no muy marcada entre las cabeceras (92,6%) y el resto del país (78,6%).

En segundo lugar, en materia de oferta de servicios se encuentra internet, particularmente, de Banda Ancha. De los cinco mercados de TIC más grandes de la región latinoamericana [Gráfico 2], Colombia fue el país que presentó el mayor crecimiento (46%) en el número de conexiones de Banda Ancha en 2011.

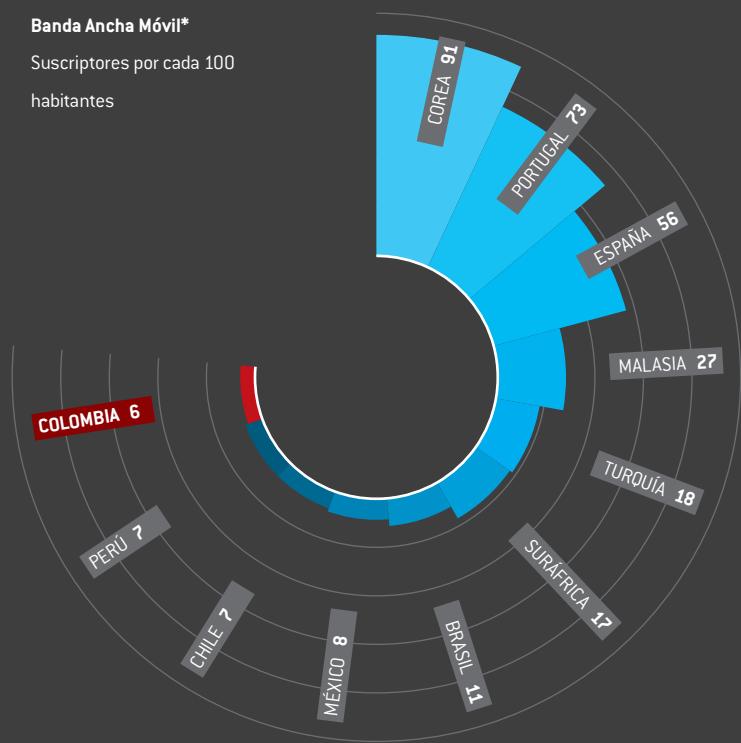
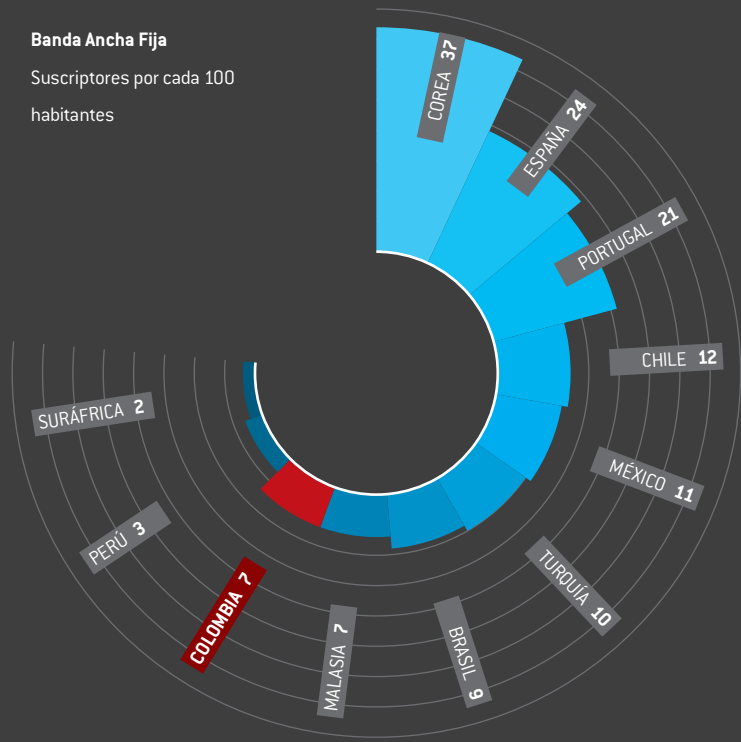
Si bien la evolución del país en términos de uso de TIC y masificación de internet ha sido significativa, todavía se evidencia un rezago considerable frente a otros países [Gráfico 3], incluso de la misma región. Así, mientras en 2012 en Colombia 11 de cada 100 habitantes contaban con suscripción a internet de Banda Ancha⁶ —la conexión más rápida a internet—, en Chile esta cifra era más del triple, pues alcanzaba 34 suscripciones por cada 100 habitantes.

Según cifras del Ministerio de TIC, a marzo de 2012 Colombia alcanzó un total de 5,2 millones de suscriptores a internet Banda Ancha y 1,2 millones de suscriptores a las demás conexiones —las menos veloces— a internet⁷. Entre el primer trimestre de 2011 y el primero de 2012, los suscriptores a internet fijo y móvil crecieron un 27,9%. En el segmento de Banda Ancha, la conexión fija lleva la delantera con el 63,4% de participación, mientras que la móvil participa con 36,6% [Gráfico 4]. El crecimiento en la conexión a internet estuvo impulsado por el aumento en la penetración de la Banda Ancha, mientras que el número de suscriptores a las demás conexiones viene en decrecimiento. En general para el internet fijo (independiente de su velocidad), la CRC (2012) encuentra que el aumento de suscripciones se ha dado tanto en el segmento corporativo como en el residencial.

Toda esta dinámica de crecimiento en la conectividad se debe en gran parte a los avances en conexión a internet Banda Ancha alcanzados con la política nacional de conectividad, a través del Plan Vive Digital —la estrategia en materia de tecnología y conectividad del actual gobierno (mayor detalle en la sección sobre Demanda)—,

EN TÉRMINOS DE PENETRACIÓN DE BANDA ANCHA FIJA Y MÓVIL, COLOMBIA PRESENTA UN REZAGO CONSIDERABLE FRENTE A PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 3. Penetración de Banda Ancha Fija y Móvil, 2011.



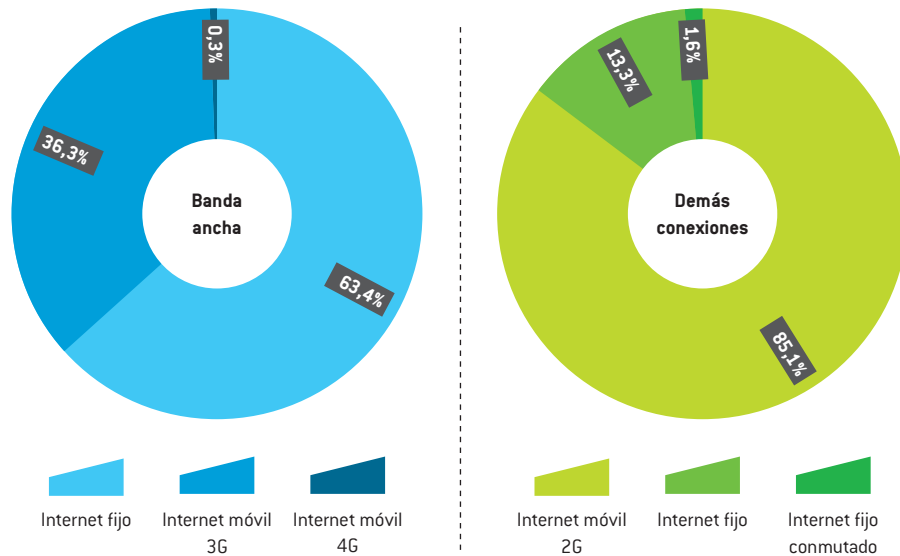
* Corresponde a cifras de 2010. **Nota:** Banda Ancha se refiere a la capacidad de transmisión más rápida que la velocidad primaria de la red digital de servicios integrados (ISDN) a 1,5 ó 2,0 megabits por segundo (Mbps). **Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2012).



EL CRECIMIENTO EN LA CONEXIÓN A INTERNET EN COLOMBIA HA ESTADO IMPULSADO POR EL AUMENTO EN LA PENETRACIÓN DE LA BANDA ANCHA FRENTE A LAS DEMÁS CONEXIONES

Gráfico 4. Internet Banda Ancha y demás conexiones. Participación por tipos de acceso, primer trimestre 2012.

Nota: Banda Ancha comprende las conexiones a internet fijo con velocidad efectiva de bajada (Downstream) mayor o iguales a 1.024 Kbps y la conexión a Internet móvil 3G y 4G. Demás conexiones comprende todas aquellas con velocidad inferior a 1.024 Kbps y la conexión a Internet móvil 2G. **Fuente:** Ministerio de TIC (2012).



cuya meta a 2014 es alcanzar 8,8 millones de conexiones de banda ancha⁸.

No obstante, si bien el número de conexiones ha experimentado crecimiento, el grado de penetración de este servicio en los hogares colombianos todavía es bajo y bastante desigual. Datos de la GEIH de 2011 indican que tan sólo el 23,4% de los hogares cuenta con conexión al servicio de internet, con una alarmante brecha entre cabeceras (29,5%) y el resto del país (2,4%). La baja y desigual penetración que se observa en la conexión a internet está asociada a la escasa disponibilidad de redes en las zonas alejadas del país y al bajo porcentaje (29,8%) de hogares colombianos que cuentan con un computador.

Un avance positivo en materia de penetración se dio con la firma del convenio

entre los Ministerios de TIC y de Vivienda, por el cual las 100.000 viviendas de interés social (VIS) que se entregarán de forma gratuita contarán con al menos una conexión de internet Banda Ancha, propuesta realizada por el Consejo Privado de Competitividad en su pasado Informe Nacional de Competitividad. *Se recomienda ampliar esta medida más allá de las 100.000 VIS, de manera que se convierta en política de Estado aplicable con la entrega de vivienda nueva de este tipo. De igual forma, se recomienda que, además de la conexión, la política contemple el computador para acceder al servicio.*

Se destaca también la adjudicación⁹ de la licitación (noviembre de 2011) del Proyecto Nacional de Fibra Óptica, mediante el cual 753 municipios estarán conectados a internet al finalizar 2014,

lo que representa conectividad para el 98% de las entidades territoriales del país. A 2012, la cifra de municipios conectados es solo de 325.

De manera adicional, en el marco de la expedición de la Resolución No. 1703 de 2012, con la que se pretende subsidiar el acceso a internet de Banda Ancha a los estratos 1 y 2 para aumentar la conexión en 80% a 2012 y disminuir en 38% las tarifas del servicio en estos estratos, se recomienda la inclusión dentro del subsidio de un porcentaje destinado a la adquisición del equipo, toda vez que esto garantiza que los hogares hagan un uso efectivo de la conexión.

Tan importante como la expansión de la conexión es su calidad, la cual se mide en términos de velocidad. Esta ya no es una característica más de la co-

A MAYOR VELOCIDAD, MAYOR FRECUENCIA DE NAVEGACIÓN. LAS APLICACIONES RELACIONADAS CON EDUCACIÓN Y SALUD PRESENTAN ALTOS REQUERIMIENTOS DE VELOCIDAD DE CONEXIÓN

Gráfico 5. Requerimientos de ancho de banda según tipo de aplicación.



Fuente: Cepal (2010).



nectividad, sino un factor determinante en la evolución del sector TIC (WEF, 2011). Los usuarios con conexiones de baja velocidad solo podrán hacer uso de aplicaciones sencillas (Gráfico 5), mientras que los que dispongan de mejor conectividad no solo mejorarán su experiencia en el uso de estas, sino que además accederán a servicios basados en aplicaciones más sofisticadas y a la computación en la nube¹⁰ (Cepal, 2010).

Mientras que la CRC define Banda Ancha a una velocidad de descarga de 1.024 Kbps (kilobits por segundo)¹¹, en Colombia la velocidad promedio de conexión es de 183 Kbps, lo que nos ubica por debajo de países como Costa Rica y Argentina. Chile y Brasil tienen velocidades superiores a los 4 Mbps (megabits por segundo), similar a países de la Oede como Italia y Turquía (Fedesarrollo, 2011). Por tanto, se recomienda acelerar la implementación de proyectos en los que actualmente se está trabajando, como la Red Nacional de Fibra Óptica y la implementación de servicios 4G (Internet móvil de alta velocidad) para incrementar la velocidad del servicio.

Aun cuando en Colombia existen numerosos proveedores en el sector de las TIC, el 73% de los ingresos del grupo de las siete compañías más grandes del sector está concentrado en solo dos¹². Esta concentración en el mercado de provisión de servicios TIC es mayor en el segmento de voz móvil (CRC, 2012).

Con la subasta de espectro radioeléctrico¹³, por la cual el Gobierno otorgará permisos para operación y prestación del servicio móvil 4G, se abre una atractiva posibilidad para fomentar la competencia en el mercado móvil del país. El espectro actual asignado es de 215 MHz

y se distribuye entre cuatro operadores. Con la subasta se asignarán hasta 225 MHz adicionales, de forma que lo que se subastará será mayor que el total asignado en la actualidad. Los potenciales nuevos operadores podrán subastar el primer día, y el segundo día se abrirá también para los operadores ya existentes. No obstante, se necesitarán procesos de asignación adicionales, pues se calcula incluso que Colombia podría llegar a necesitar hasta 700 MHz de espectro para ofrecer servicios de calidad¹⁴.

Con la subasta se debe fomentar la reducción en el nivel de concentración de oferta de operadores, así como la reducción en las tarifas que pagan los usuarios por los servicios. Es importante surtir plenamente las etapas previas de consulta ciudadana que adelanta el Ministerio de TIC –en cabeza de la Agencia Nacional del Espectro– para garantizar que los términos de la convocatoria incentiven la entrada de proveedores competitivos de forma tal que no se replique la estructura de concentración del mercado de 3G. Es clave también realizar este proceso con la máxima transparencia posible. Se recomienda el acompañamiento permanente de la Procuraduría General de la Nación y de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) durante todas las etapas del proceso, incluidas las audiencias públicas.

Finalmente, en relación con la instrumentación de la tecnología 4G, debe tenerse en cuenta que inicialmente su uso estará concentrado en las principales áreas metropolitanas del país, por lo cual la subasta debería contemplar también la exigencia de cobertura progresiva regional del servicio a los operadores elegidos. De lo contrario, el acceso

a la tecnología 4G en los municipios de menos de 50.000 habitantes no se verá antes de cinco años.

La subasta resulta aún más relevante si se considera que en Colombia los servicios de internet y telefonía celular son bastante costosos cuando se les compara con las tarifas de los países Oede (Gráfico 6). Según cálculos de la CRC (2012), la tarifa promedio (en paridad de poder adquisitivo) de un plan de internet fijo con velocidad igual o superior a 256 Kbps es de US\$44,67¹⁵, cifra superior a la tarifa promedio a la que se puede acceder en los países de la Oede, de US\$30,16. De igual forma, la tarifa en Colombia de una canasta de telefonía celular de 100 llamadas mensuales es de US\$36,7, mientras que el valor promedio que se paga en la Oede es de US\$27,61.

DEMANDA: USO, APROVECHAMIENTO Y PROPUESTAS

Más allá del acceso a la infraestructura de las TIC y de la masificación en conexión a Banda Ancha abordados en la sección anterior, el verdadero impacto de las TIC sobre la productividad dependerá del uso efectivo y la apropiación que se haga de estas. Para ello es necesario entender de qué manera estas tecnologías están siendo utilizadas en Colombia y qué tanto distan del uso potencial que se podría dar.

El Plan Vive Digital, como se mencionó, es la apuesta del actual gobierno para masificar la penetración, el uso y la apropiación de las TIC. El Plan aporta un alto valor agregado porque busca incorporar tanto a la oferta como a la demanda, la expansión y el aprovecha-

LA SUBASTA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PODRÍA FAVORECER LA ENTRADA DE NUEVOS COMPETIDORES Y VPRECIOS MÁS COMPETITIVOS EN LAS TARIFAS DE INTERNET Y TELEFONÍA MÓVIL

Gráfico 6. Comparación internacional de tarifas de canasta de Internet fijo y telefonía móvil en US\$ (PPP) ajustados por PIB per cápita. Colombia y países Oede seleccionados.

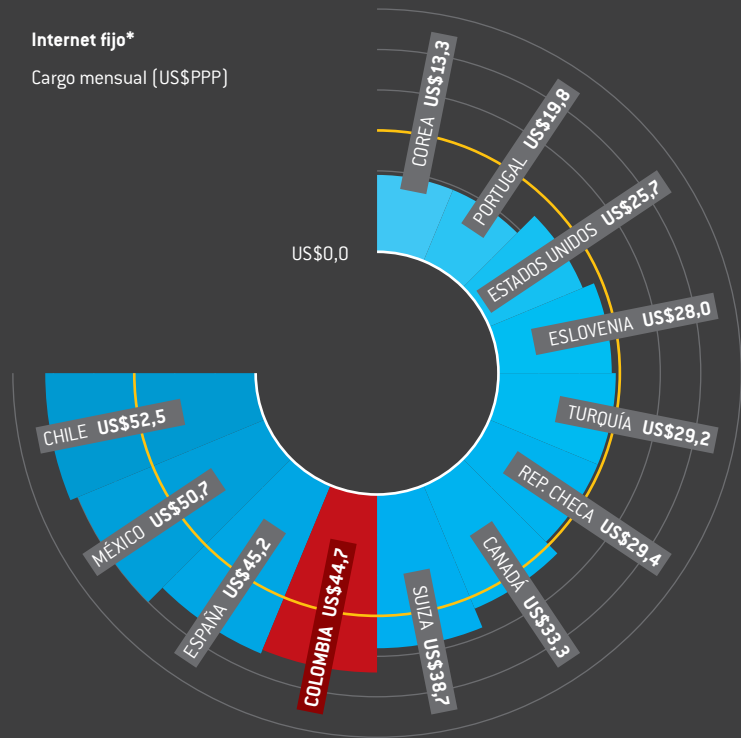
Promedio Oede para internet fijo

US\$30,2

Nota: * Corresponde a una canasta de Internet Fijo de 2,500 Mb/s. **Fuente:** CRC (2012).

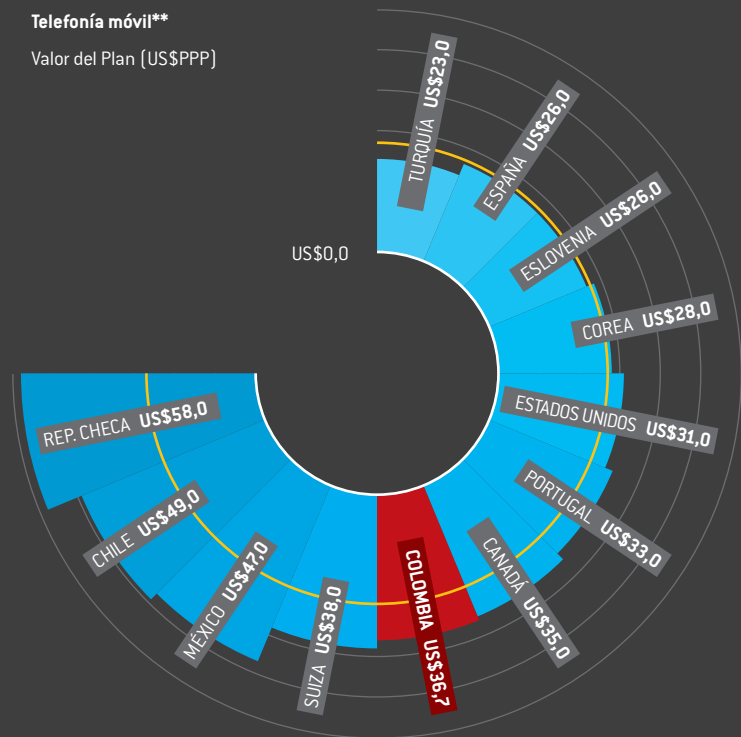
Internet fijo*

Cargo mensual (US\$PPP)



Telefonía móvil**

Valor del Plan (US\$PPP)



Promedio Oede para telefonía móvil

US\$27,6

Nota: ** Corresponde a una canasta de 100 minutos al mes. **Fuente:** CRC (2012).



EL PLAN VIVE DIGITAL INCORPORA ACCIONES PARA JALONAR TANTO LA OFERTA COMO LA DEMANDA POR SERVICIOS TIC

Gráfico 7. Acciones a desarrollar en cada componente del Ecosistema Digital colombiano, para Oferta y Demanda. Plan Vive Digital.

OFERTA		DEMANDA	
Infraestructura	Expansión de la red nacional de fibra óptica.	Aplicaciones	Gobierno en línea.
	Asignación de espectro para IMT.		Fortalecimiento de la industria de TI y BPO&O.
	Conexiones internacionales, CDN y Data Centers.		Impulso al desarrollo de aplicaciones para MiPyMEs.
	Infraestructura para zonas rurales.		Impulso al desarrollo de aplicaciones móviles.
	Estándares de infraestructura de telecomunicaciones en hogares.		Impulso al desarrollo de aplicaciones para TDT.
	Facilitación del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.		Promoción de la industria de contenidos digitales.
	Universalización del acceso al servicio de televisión pública.		Teletrabajo.
	Radio digital.		
	Red de telecomunicaciones para prevención y atención de desastres.		
Servicios	Reducción de IVA para internet.	Usuarios	Régimen de calidad y protección al usuario.
	Masificación de terminales.		Tecnocentros.
	Esquema de subsidios de internet para estratos 1 y 2.		Programas de capacitación en TIC.
	Marco legal y regulatorio para la convergencia.		Uso responsable de las TIC.
	Impacto de las TIC en el medio ambiente.		TIC para personas con discapacidad.

Fuente: Vive Digital (2011).

miento de nuevas tecnologías como la conexión 4G y la computación en la nube. Busca también incentivar el uso de las TIC en nuevos campos –como el teletrabajo– para mejorar la productividad y la competitividad de mipymes. El Plan incorpora medidas para jalonar la demanda, como los programas de alfabetización digital y el establecimiento de Telecentros para llevar conectividad a las áreas más apartadas (Gráfico 7). La mayoría de metas en materia de conectividad del Plan quedaron consignadas en la Agenda Nacional de Competitividad (ver Anexo).

Según Fedesarrollo (2011), todas estas medidas constituyen una parte importante de la agenda digital de países exitosos en masificación de TIC como Corea del Sur, Australia, México, Brasil y Chile. No obstante, Colombia se ha centrado en fijar metas a nivel de cobertura, dejando de lado dimensiones clave para incrementar la demanda como la velocidad, la calidad y el precio. *Se recomienda al Gobierno que el Plan Vive Digital incorpore dentro de su plan de acción medidas e indicadores concretos tendientes a monitorear el avance en estos aspectos*¹⁶.

En cuanto a e-Government, Colombia ha sido reconocida a nivel internacional por Naciones Unidas (ONU) como ejemplo de gobierno electrónico, ocupando en 2011 el puesto 31 (entre 192 países miembros de la ONU) en el Índice de Desarrollo de e-Government¹⁷ y convirtiendo el país en uno de los líderes en la región. Este índice cuantifica el alcance y la calidad de los servicios online que presta el sector público, la infraestructura y penetración de las TIC para cumplir con este propósito, y aún más importan-

te, las capacidades de la población para el uso de los servicios públicos electrónicos. Esto refleja la capacidad y la voluntad que tiene el Gobierno de poner las TIC al servicio del ciudadano con su programa de Gobierno en Línea.

Según cifras de este programa, más del 90% de personas y empresas tienen conocimiento de Gobierno en Línea¹⁸. Sin embargo, aún persiste una brecha entre el conocimiento que se tiene del programa y el uso efectivo de sus servicios, ya que si bien el 96% de los empleados de empresas formales manifiesta conocer el programa, un número menor de estos empleados tiene las capacidades para utilizar los diferentes servicios de relacionamiento con las entidades públicas (Gráfico 8). Finalmente, mientras el 80% de las entidades de orden nacional ya se encuentra en fase de “alto cumplimiento” en disponibilidad de información en línea, solo el 30% de las entidades territoriales se clasifica en esta fase.

En materia de Gobierno en Línea, los dos grandes retos en los que el Gobierno debe trabajar son el desarrollo de mayores capacidades en la sociedad y el sector privado a fin de elevar los porcentajes de uso efectivo del programa, así como el incremento en el número de entidades territoriales con desempeños altos de información en línea. *En este sentido, es crucial replicar las convocatorias “personalizadas” (a regiones, a microempresas, formación de talento humano, etc.) que adelanta el Plan Vive Digital para el aprovechamiento eficiente de las TIC y la generación de competencias para explotar al máximo los servicios en línea ofrecidos por el Gobierno.*

Se resaltan también las recientes medidas que buscan la reducción del costo de los equipos: la eliminación de aranceles de importación de los terminales con acceso a internet desde el primero de enero de 2012 y del IVA para el servicio de internet en estratos 1, 2 y 3. Se logró además que por los computadores con precios por debajo de \$2'060.000 no se pague IVA. Según un estudio realizado por Intel, estas medidas han llevado a que en Colombia los computadores sean 16% más baratos que en Estados Unidos. *Adicional a estas medidas, se recomienda a los Gobiernos Nacional y territoriales movilizar alianzas público-privadas que permitan estrategias de ventas de equipos a escala dirigidas a los estratos bajos (hogares e instituciones educativas) y a las mipymes.* Un ejemplo de alianza de este tipo es la que suscribió el Ministerio de TIC con Lenovo e Intel llamada “Mi Primer Computador”, que consiste en la oferta de un paquete tecnológico¹⁹ para personas de estratos 1 y 2 a un costo de entre \$700.000 y \$800.000.

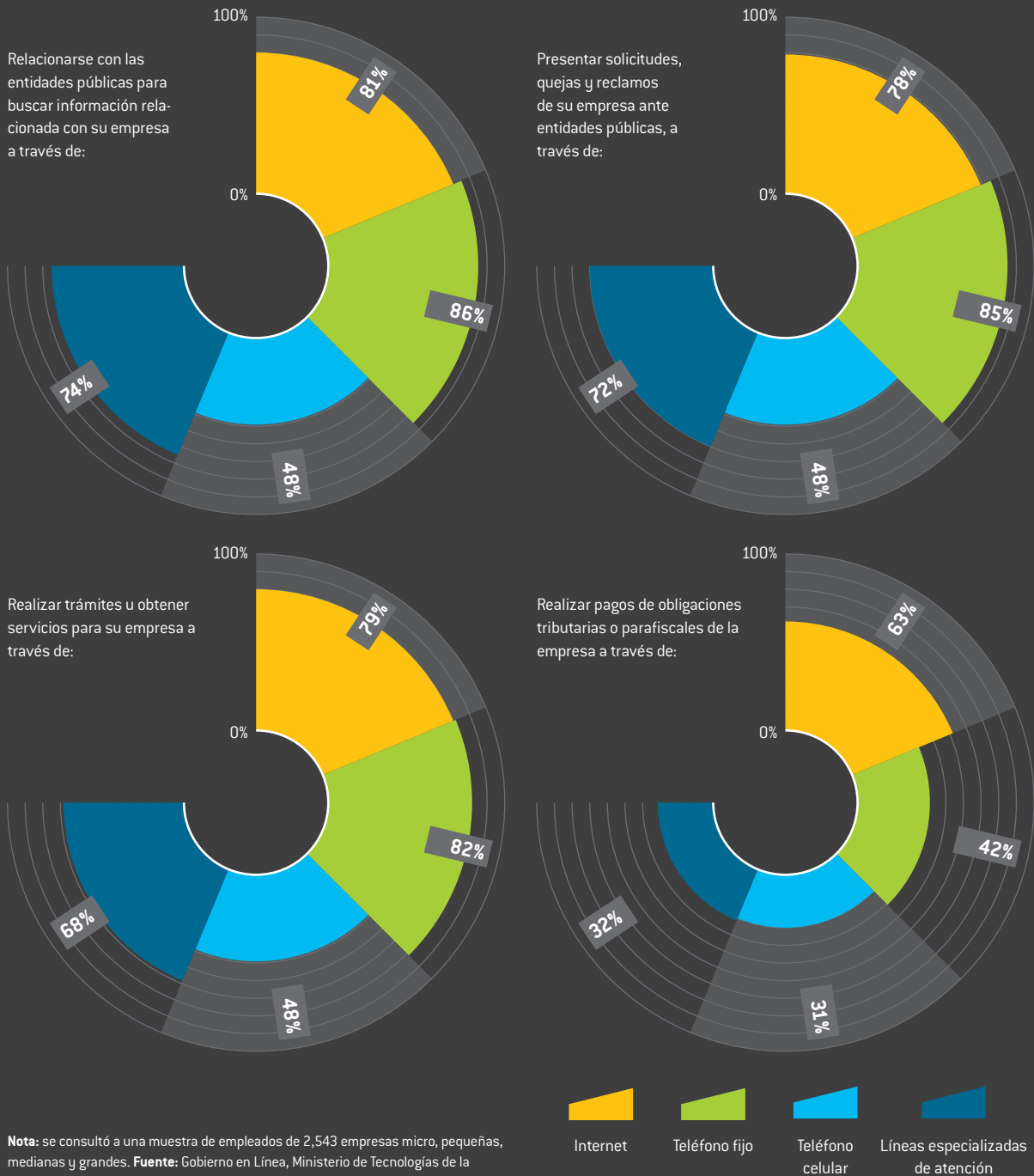
En cuanto al uso que en Colombia se da a internet, si bien el panorama es promisorio, todavía falta mucho por mejorar. Según un estudio sobre tendencias de uso de internet realizado en 2011 por Pyramid Research y patrocinado por Google²⁰, Colombia es el segundo país de América Latina (después de Brasil) que más utiliza internet con fines informativos. Para 2013 se prevé que más de 18 millones de colombianos se conectarán a la red desde su casa (a 2010 esta cifra era aproximadamente de 4,7 millones).

Sin embargo, para el caso del sector productivo, el estudio encuentra que en Colombia la adopción de herramientas en



PERSISTE UNA BRECHA ENTRE EL CONOCIMIENTO QUE LAS EMPRESAS TIENEN DE GOBIERNO EN LÍNEA Y EL USO EFECTIVO QUE HACEN DE LOS SERVICIOS QUE ESTE OFRECE

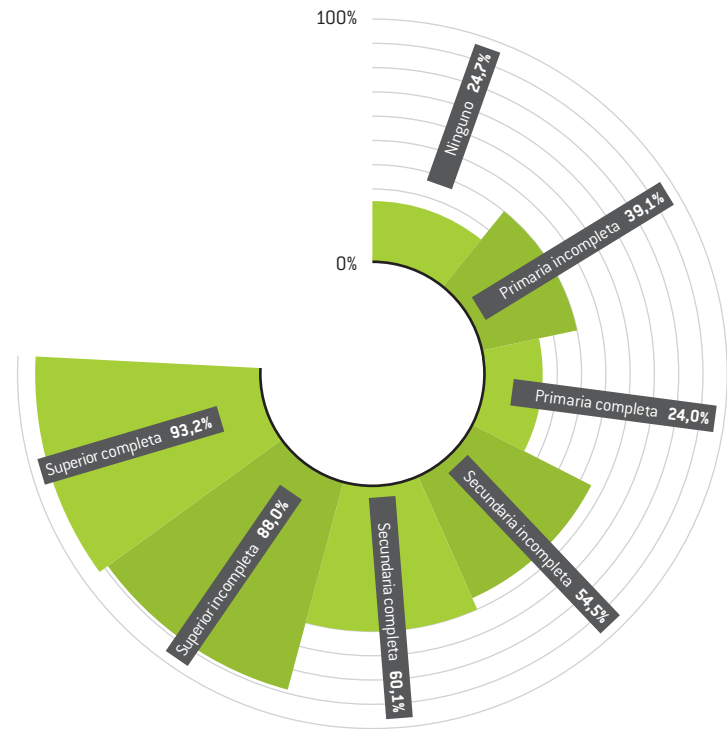
Gráfico 8. Capacidades de empleados de empresas para realizar efectivamente actividades de Gobierno en Línea, 2010.



Nota: se consultó a una muestra de empleados de 2,543 empresas micro, pequeñas, medianas y grandes. **Fuente:** Gobierno en Línea, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, 2011.

EL USO DE INTERNET ESTÁ CLARAMENTE ASOCIADO AL NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN, DE AHÍ QUE SEA TAN IMPORTANTE GENERAR CAPACIDADES DIGITALES DESDE EL INGRESO AL SISTEMA DE EDUCACIÓN FORMAL

Gráfico 9. Porcentaje de usuarios de Internet* por nivel educativo, 2011.



* Corresponde a personas que reportaron haber utilizado internet en cualquier lugar en los últimos 12 meses. **Fuente:** Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2011.

línea para temas de mercadeo y ventas es aún incipiente, y que hay un potencial de crecimiento enorme. Sólo el 23% de las pymes colombianas ha instrumentado sistemas para transacciones en línea (comercio electrónico) y cerca del 85% de pymes está desaprovechando los beneficios en flexibilidad, ahorros y seguridad de montar información en la nube. En línea con este estudio, debe haber un mayor esfuerzo por impulsar que las empresas —particularmente las mipymes— optimicen sus sitios web, habiliten funcionalidades que les permitan una mayor interactividad con el consumidor, utilicen las distintas herramientas disponibles para publicitar online y adquieran mayor conocimiento sobre el concepto de computación en la nube²¹.

En computación en la nube la gran apuesta del país es la de incentivar la instrumentación de grandes centros de datos y servicios nubizados con infraestructura local. Las alianzas público-privadas son un valioso mecanismo para acelerar el desarrollo de estas iniciativas. Si bien el Gobierno no puede “echarse al hombro” todos estos proyectos, puede jugar un papel decisivo en atraer empresas privadas con tecnología de punta. La industria de contenidos digitales es otro segmento atractivo²² en el que Colombia ha sido hasta ahora un país más consumidor que desarrollador. Si bien existen esfuerzos importantes para impulsar esta industria²³, estos han resultado insuficientes, por lo que se recomienda enfocar mayores esfuerzos e incentivos para el desa-

rollo de esta industria a nivel nacional, así como destinar recursos a capacitación y apropiación de la tecnología en sectores menos tradicionales.

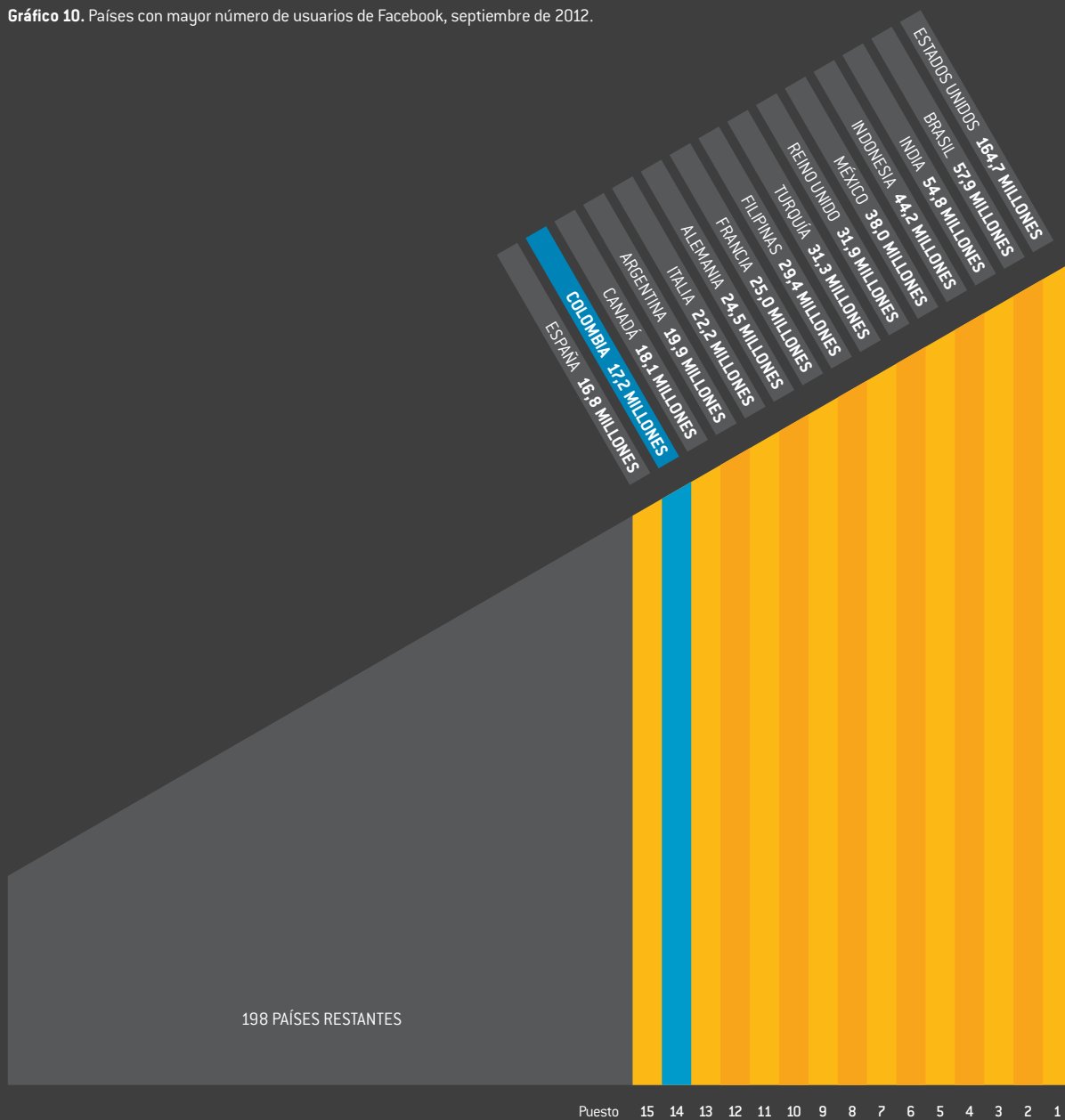
El informe de Pyramid Research también mostró que, en términos generales, la sofisticación tecnológica en Colombia sigue siendo baja. Menos del 20% de las pymes ha adoptado una serie de soluciones tecnológicas que expertos consideran imprescindibles para consolidar una empresa²⁴. Chile y Brasil lideran este campo en la región.

Adicional al avance en este tipo de desarrollos tecnológicos que sin duda elevarán el nivel de innovación del país, es igualmente importante analizar en qué medida las TIC dan respuesta a las necesidades tecnológicas que impone



COLOMBIA ES UNO DE LOS 15 PAÍSES CON MAYOR NÚMERO DE USUARIOS DE FACEBOOK. ESTO DA MUESTRA DEL POTENCIAL QUE TIENEN LAS REDES SOCIALES EN EL PAÍS EN TEMAS DE MERCADEO Y VENTAS

Gráfico 10. Países con mayor número de usuarios de Facebook, septiembre de 2012.



Fuente: Social Bakers (2012).

la agenda de competitividad del país, particularmente en los sectores de educación, salud y justicia, en los que falta mucho por avanzar.

En materia de educación, el analfabetismo, en lo que refiere al uso adecuado de las TIC y la falta de competencias del capital humano, es un factor determinante del éxito en la masificación de estas tecnologías. Según la Encuesta Nacional de Alfabetización Digital de 2009²⁵ realizada por ICDL Colombia²⁶, el Sena y el Ministerio de TIC, solo 45% de los encuestados resultó clasificado como “Alfabetizado digital”, mientras que el 47% mostró tener “Habilidades básicas” para utilizar la tecnología digital y el 7% con “Habilidades insuficientes”. El promedio de Alfabetizados digitales de Europa y Asia, por el contrario, alcanza el 62%.

Por otra parte, según resultados de la prueba Pisa Lectura Digital 2009, que evaluó el uso que estudiantes de 15 años hacen del computador, en Colombia cerca del 70% de los estudiantes se encuentra por debajo del nivel mínimo requerido de lectura digital²⁷ para navegar en internet de manera eficiente. Esto quiere decir que la mayoría de estudiantes no logran aprovechar las herramientas que ofrecen los textos digitales, lo que a su vez les limita el aprovechamiento de la era digital.

El uso de internet está asociado al nivel educativo de la población, de ahí que sea tan importante la generación de capacidades dentro de ésta (Gráfico 9). Según la GEIH (2011), el nivel educativo en el que el mayor número de personas reportó haber usado internet fue en el nivel de Superior. Por el contrario, el porcentaje más bajo de uso se dio en per-

sonas que no alcanzaron ningún nivel educativo formal.

Para fomentar en la población las competencias necesarias para potenciar el uso de las TIC –aquellas que permiten convertir información digital en conocimiento–, se deben implementar estrategias de formación tempranas (desde el momento mismo en que los estudiantes ingresan al sistema educativo). Por ello, se recomienda a las Secretarías de Educación incentivar acuerdos público-privados para incrementar el acceso a computadores en los establecimientos educativos, de forma que el número de estudiantes por computador disminuya (en 2010 la media nacional era de 24 estudiantes por computador, una cifra muy alta si se considera que el promedio de la Ocede es de cinco).

De igual forma, adicional a la dotación de equipos y contenidos, se requiere también formar a los docentes de los colegios en el uso de las TIC. En este sentido se recomienda un plan intensivo en el cual se incorpore al aula de clase material TIC –equipos, tableros digitales, contenidos digitales, juegos interactivos, bibliotecas virtuales– que esté asociado al currículo de formación de los estudiantes, con el respectivo proceso de entrenamiento para los profesores. El sector privado podría desarrollar programas interactivos y educativos así como contenidos digitales pedagógicos para estimular el uso de los equipos.

Una experiencia exitosa en Colombia se dio con el programa Computadores Para Educar²⁸ (CPE), que se convirtió en programa insignia en lo que se refiere a TIC en la educación. CPE es un programa que ha estado en vigor durante diez años y se ha extendido tanto en el sector

urbano como en el rural. Evaluaciones recientes (Sanchez et al, 2010 y 2012) han encontrado impactos positivos del programa sobre la deserción, el desempeño escolar y el ingreso a la educación Superior.

Otra área transversal de la competitividad en la que hay mucho por avanzar es en la telesalud. Según estudios de la multinacional Cisco²⁹, cerca del 85% de las consultas médicas no requieren de una interacción física entre médicos y pacientes, razón por la cual la atención médica remota podría ayudar a descongestionar los centros médicos y beneficiar a los pacientes que realmente necesitan ser atendidos. Se recomienda acelerar la implementación de los lineamientos para el desarrollo de la telesalud contemplados por la Ley 1419 de 2010, así como un monitoreo cercano sobre el estado de la instrumentación obligatoria –antes de enero de 2014– de la historia clínica única electrónica que prevé la Ley 1438 de 2011 (ver capítulo Salud).

La rama judicial es otro de los sectores donde la era digital se encuentra rezagada a pesar de algunas reformas introducidas recientemente. Por su impacto en la competitividad económica y social, se recomienda agilizar el proceso de digitalización de los archivos judiciales y la instrumentación del expediente electrónico para optimizar la gestión interna de la administración de justicia en Colombia. Esto debe estar acompañado del acceso a banda ancha en todos los juzgados y la capacitación respectiva de sus funcionarios (ver capítulo Justicia).

Es inevitable mencionar el papel que juegan los sectores de software y TI, al igual que de BPO&O y KPO, en el desarrollo de la política industrial que espera



transformar la fisonomía del aparato productivo colombiano. En este sentido, considerando los avances que ya se han logrado y que se vienen impulsando desde el Programa de Transformación Productiva (PTP), **será necesario que se asegure la preparación del capital humano con dominio de las TIC en dichos sectores.** Se destaca la iniciativa de pertinencia educativa que se viene impulsando en el marco del proyecto Medellín Ciudad Clúster (ver capítulo Educación).

Es prioritario trabajar para que las TIC den respuesta a las necesidades tecnológicas de las apuestas productivas del país –las priorizadas por el PTP y aquellas que los departamentos han identificado como promisorias para su región. **Se recomienda trabajar en la identificación de estas necesidades en el espacio más idóneo para ello: las Comisiones Regionales de Competitividad.** Al identificar dichas necesidades, **las empresas del sector TIC pueden obtener señales claras sobre las oportunidades de negocio que enfrentan los sectores de la economía, y podrán ofrecer soluciones prácticas y a la medida.** Un buen ejemplo lo constituye el Centro de Bioinformática y Biotecnología en Colombia y América Latina³⁰, cuyo propósito es generar conocimiento para poner las TIC al servicio de áreas estratégicas para el país como la biotecnología y la biodiversidad, y sus aplicaciones en la agroindustria, los hidrocarburos, nuevos materiales y salud, entre otros.

Finalmente, vale la pena destacar una dimensión de las TIC que ha cobrado importancia recientemente –las “tecnologías sociales” (TS)³¹. Estas consisten en productos y servicios que permiten a las personas conectarse e interactuar en un

entorno digital. Un estudio de McKinsey (2012) sobre el valor (aún encubierto) de estas señala que tienen un impacto sobre el desarrollo de productos; los procesos de operaciones y distribución, mercadeo y ventas; y los servicios al consumidor; potencian la colaboración y la comunicación interna; facilitan una mejor conexión del talento con las tareas. McKinsey sugiere que con la plena instrumentación de las TS, las empresas tienen la oportunidad de aumentar la productividad de sus trabajadores, incluidos gerentes y profesionales, entre 20% y 25%.

SocialBakers³², portal dedicado a la medición de usuarios de redes sociales, reportó que a septiembre de 2012, Colombia registraba más de 17 millones de usuarios de Facebook (red social con mayor número de usuarios en el mundo), con un crecimiento de 5,62% en los últimos seis meses y una penetración del 38,8%, lo que sitúa el país en el puesto 14 entre los 15 países del mundo con mayor número de usuarios (Gráfico 10). Según la CRC (2012), las actividades de mercadeo a través de TS tenderán a incrementarse en los próximos años.

Dentro de las alternativas para incrementar el impacto de las TS en Colombia, se propone al Ministerio de TIC diseñar redes sociales que sirvan como mecanismo de transparencia en la gestión pública y control por parte de la ciudadanía. Se podrían crear canales de denuncia de actos de corrupción o de malos manejos de recursos públicos. Las redes sociales podrían servir para sondear la opinión pública sobre aquellos temas en los que haya insatisfacción. Se podrían crear portales integrados de indicadores de gestión de los entes nacionales y

territoriales, y cuentas para atención de emergencias, generar alertas, y reportar noticias sobre la situación de la movilidad vehicular. Por último, se pueden utilizar como espacios de participación ciudadana si se quiere evaluar un proyecto de norma o acto legislativo.

Para concluir, vale mencionar que al analizar experiencias internacionales exitosas en materia de acceso universal a las TIC, se encuentra que un común denominador ha sido el trabajo conjunto público-privado en el fortalecimiento y la expansión de redes de última tecnología. No existen casos en los cuales el Gobierno o la industria hayan sido los únicos inversionistas; el sector privado siempre asumió un papel activo para complementar el despliegue de las redes. **En Colombia, el sector privado está llamado a asumir un papel activo implementando iniciativas de inversión en infraestructura TIC y de formación para un mejor aprovechamiento de estas.**

NOTAS

- 1 Este índice es una medida del stock de infraestructura de TIC. Se calcula como un promedio ponderado del número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, el número de suscriptores a telefonía móvil por cada 100 habitantes y el número de suscriptores a Internet por cada 100 habitantes (Fedesarrollo, 2011).
- 2 La última publicación del NRI corresponde a 2012 (con datos de 2011). Los otros índices internacionales reportan información a 2011 (con datos de 2010).

- 3** Otro factor que explica la caída en el índice es la entrada de cuatro países adicionales al ranking.
- 4** Consultora especializada en la industria de comunicaciones, medios y tecnología.
- 5** La categoría prepago representa más del 80% de la telefonía móvil, frente a la categoría post-pago que participa con menos del 20% del mercado.
- 6** Según la CRC, se considera Banda Ancha las conexiones a internet fijo con velocidad efectiva de bajada (*Downstream*) mayores o iguales a 1.024 Kbps y la conexión a Internet móvil 3G y 4G (internet móvil de alta velocidad, entre 10.000 y 12.000 Kbps).
- 7** Internet con velocidad efectiva de bajada fija inferior a 1.024 Kbps e Internet móvil 2G. Vive Digital es el plan de tecnología para los próximos cuatro años en Colombia. Busca que el país dé un salto tecnológico a través de la masificación de Internet y el desarrollo del ecosistema digital nacional.
- 8** La compañía a quien se adjudicó este proyecto fue la Unión Temporal Fibra Óptica Colombia (integrada por Total Play y Tv Azteca).
- 9** La computación en la nube (*Cloud Computing*) permite sustituir los altos costos iniciales de inversión en sistemas rígidos de procesamiento y almacenamiento de datos, por esquemas asequibles y versátiles alojados en Internet.
- 10** Resolución CRC 2352 de 2010. Diario Oficial No. 47.618 de 9 de febrero de 2010.
- 11** Las dos empresas que dominan el mercado son la multinacional mexicana América Móvil (con la marca Claro en Colombia) y el grupo Telefónica de España (con la marca Movistar), CRC (2012).
- 12** El espectro radioeléctrico es el medio por el cual se transmiten las ondas de radio electromagnéticas, las cuales permiten hacer uso de medios de comunicación como la radio, televisión, Internet, telefonía móvil y televisión digital terrestre, entre otros.
- 13** <http://www.evaluamos.com/printable.php?id=13144>.
- 14** Valores ajustados por PIB per-cápita colombiano.
- 15** En particular con la posible entrada de nuevos competidores al mercado una vez se subaste el espectro.
- 16** Este índice es calculado cada dos años por el IESE Business School de la Universidad de Navarra, en conjunto con la consultora multinacional de negocio y tecnología Everis.
- 17** Corresponde a un estudio sobre el impacto del Programa de Gobierno en Línea que realizó el Ministerio de TIC sobre una muestra de 2.543 empresas y 3.665 personas con 16 o más años de edad.
- 18** El paquete tecnológico consiste en un portátil, un módem de internet en prepago, un antivirus, un CD de programas educativos, y un mouse y un morral.
- 19** La investigación contó con información de 3.600 pymes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, de las cuales 36% son medianas empresas, y 64% pequeñas empresas. Fuente: <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7719299>
- 20** Íbid.
- 21** Se estima que el crecimiento a nivel mundial de los últimos años de esta industria —en la mayoría de sus subsectores— es de más de dos dígitos, con lo cual esta industria tiene un potencial mundial 28 veces mayor que la industria del café.
- 22** Como el Conpes 3659 de 2010 que incrementa los mecanismos de financiación y el documento de Política de Promoción de la Industria de Contenidos Digitales.
- 23** Como por ejemplo las tecnologías ERP (Gestión de Recursos Empresariales) y CRM (gestión de relaciones con los clientes).
- 24** Esta encuesta se realizó a través de Internet a finales de 2009 con el objeto de medir la habilidad para localizar, organizar, entender, evaluar y analizar información utilizando tecnología digital. El cuestionario incluyó 13 preguntas de auto-evaluación del nivel de alfabetización digital y 13 de evaluación del nivel real de ésta. Participaron 67.592 personas.
- 25** ICDL Colombia representa en Colombia a ECDL Foundation, organismo certificador de conocimientos informáticos.
- 26** Por Lectura Digital se entiende la competencia para seleccionar estrategias de búsqueda de información y de selección óptimas, minimizando las visitas a páginas irrelevantes.
- 27** Hasta el momento Computadores para Educar ha llegado al 99,9 por ciento de los municipios del país, incluidos los más alejados, y ha beneficiado a cerca de 6.5 millones de niños. Aunque la cobertura ha venido creciendo año por año, aún faltan cerca de 8.000 sedes educativas por beneficiar.
- 28** Ver <http://tecno.elespectador.com/index.php/2012/08/08/telemedicina-hacia-una-realidad-en-colombia/>.
- 29** El centro se constituyó en alianza público-privada entre el Ministerio de TIC, Colciencias, Microsoft y un grupo de universidades de la zona cafetera.



- 30** Por tecnologías sociales se entienden todas aquellas aplicaciones que permiten: intercambio de correos electrónicos, compartir datos y video, redes sociales, blogs, portales de comercio, páginas de ratings y comentarios críticos, Wikipedia y portales similares, foros de discusión, espacios que permiten el trabajo abierto (Hubs), portales que permiten jugar con personas en otro país, etc.
- 31** Cifras disponibles en <http://www.social-bakers.com/>.

REFERENCIAS

- Business Software Alliance, 2011. *Investment for the Future: Benchmarking IT Industry Competitiveness 2011*, s.l.: The Economist Intelligence Unit y Business Software Alliance.
- Chui, Michael, James Manyika, Jacques Bughin, Richard Dobbs, Charles Roxburgh, Hugo Sarrazin, Geoffrey Sands y Magdalena Westergren, 2012. *The social economy: Unlocking value and productivity through social technologies*, s.l.: McKinsey Global Institute.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2012. Sector TIC: Tendencias y hechos relevantes. *Reporte de Industria TIC*, Agosto.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2012. Indicadores Básicos de Tecnologías de Información y Comunicación – TIC para Colombia. Año 2011: Tenencia y uso de TIC en Hogares y por Personas de 5 y más años de edad. *Boletín de Prensa*, 5 Julio.
- Fedesarrollo, 2011. *Impacto de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el desarrollo y la Competitividad del país*, Bogotá: Fedesarrollo.
- ITU, 2011. *Measuring the Information Society*, Geneva: International Telecommunication Union.
- Jordán, Valeria, Hernán Galperin y Wilson Peres (coordinadores), 2010. *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio TIC, 2010. *El Gobierno en línea en Colombia 2010 – 2011*, Bogotá: Programa Gobierno en línea, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- _____, 2012. *Boletín trimestral de las TIC Banda Ancha*Vive Digital. Cifras primer trimestre de 2012*, Bogotá: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- OECD, 2011. PISA Students On Line: Digital Technologies and Performance (Volume VI). *OECD Publishing*.
- Pando Networks, 2011. *Which country has the world's fastest Internet? [INFOGRAPHIC]*. [Online] Available at: <http://mashable.com/2011/09/21/fastest-download-speeds-infographic/> [Accessed Agosto 2012].
- Rodríguez, Catherine, Fabio Sánchez y Juliana Márquez, 2011. Impacto del Programa “Computadores para Educar” en la deserción estudiantil, el logro escolar y el ingreso a la educación superior. *Documento CEDE*, 3(15).
- Spence, Michael, 2010. Reflections From and On The Forum: Some thoughts on ICT and growth. *Information Technologies and International Development*, 6(SE), pp. 5-9.
- Waverman, Leonard, Kalyan Dasgupta y Janne Rajala, 2011. *Connectivity Scorecard 2011*, s.l.: Berkeley Research Group, Communiquea OY, Nokia Siemens Networks.
- WEF, 2012. *The Global Information Technology Report 2012: Living in a Hyperconnected World*, Geneva: World Economic Forum y Insead.



— CAPÍTULO OCHO —

SISTEMA FINANCIERO



Desarrollo del mercado financiero. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con el sistema financiero de mayor desarrollo).

Fuente: WEF (2012).

El adecuado funcionamiento del sector financiero reduce costos de información y de transacción que pueden limitar el desarrollo económico de un país. Un sector financiero sólido facilita la movilización del ahorro, la asignación eficiente de recursos y las transacciones de bienes y servicios. Estas funciones, a su vez, son necesarias para que la acumulación de capital y la innovación tecnológica se conviertan en canales de generación de crecimiento económico (Levine, 1996).

En este contexto, el presente capítulo analiza la situación actual de dos facetas cruciales del desarrollo del sistema financiero colombiano: la inclusión financiera y el acceso a capital. La primera es clave para fortalecer la movilización del ahorro y la disminución de los costos de transacción de la economía. Por su parte, el acceso a capital a través de instituciones financieras formales juega un rol preponderante en las decisiones de inversión productiva y en la innovación tecnológica. Es importante señalar que el análisis de este capítulo se centra en estas dos facetas (a pesar de existir desafíos en otras áreas), por su relevancia y su impacto en el desarrollo y la competitividad del país.

El sector financiero colombiano ha mostrado resultados positivos en los últimos años. Como se aprecia en este capítulo, la bancarización y el acceso a capital por parte del sector privado han presentado tendencias crecientes, las cuales están sustentadas en el buen

desempeño económico del país, así como por la adopción de políticas públicas acertadas. Adicionalmente, en Colombia se han adoptado medidas -como el Decreto 1771 de 2012, que incluye disposiciones para mejorar la calidad del capital en los establecimientos de crédito-, para que el sistema financiero mantenga su solidez y se acerque a estándares internacionales.

Con respecto a la inclusión financiera, se destaca el incremento significativo de la oferta de puntos de contacto entre entidades y consumidores financieros, así como su buena cobertura geográfica. Por el lado de la demanda, se concluye que el incremento del indicador de bancarización ha sido posible gracias a la implementación de las Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE), que son utilizadas por el Gobierno para consignar los subsidios del programa Familias en Acción. No obstante el aumento del porcentaje de la población con al menos

un producto en el sistema financiero, el capítulo concluye que la demanda por servicios financieros continúa siendo baja debido a que los productos financieros no se ajustan a las necesidades de las personas no bancarizadas, a los altos costos de los productos y a la limitada capacidad de ahorro de la población colombiana. Por lo tanto, se hacen recomendaciones para que se incentive la demanda por servicios financieros; destacando la importancia del proyecto de Ley "Pague fácil, pague digital".

En cuanto al acceso a capital, se analizan tres fuentes de financiación: i) los fondos de capital privado y de *venture capital*, ii) el crédito bancario tradicional y iii) el mercado de capitales. Se concluye que, a pesar del avance en acceso que han presentado estas fuentes de financiación, es necesario redoblar esfuerzos para mejorar su efectividad como canalizadores de recursos hacia iniciativas productivas. En este contexto



se recomiendan acciones para fortalecer el 'ecosistema' de la industria de los fondos de capital privado y *venture capital*; disminuir los costos de intermediación y potencializar los beneficios del proyecto de Ley de garantías mobiliarias; y establecer una estrategia de promoción del mercado de capitales.

Dado que el desarrollo del sector financiero colombiano depende, en gran medida, del nivel de preparación de la población en temas financieros, el capítulo incluye reflexiones sobre una estrategia de educación financiera que se puede adoptar con el fin de obtener los resultados que son necesarios para dinamizar dicho desarrollo (ver Recuadro).

El país está avanzando en el fortalecimiento del desarrollo del sector financiero. En efecto, el Gobierno lanzó una Agenda Nacional de Competitividad (ANC) recientemente, la cual incluye acciones para mejorar el funcionamiento del sistema financiero colombiano (ver Anexo). No obstante, la ANC no incluye todas las acciones que se requieren para fortalecer el sector financiero de manera comprensiva. Este capítulo busca recomendar acciones que complementen la ANC para que el sector financiero contribuya aún más al mejoramiento de la competitividad del país.

INCLUSIÓN FINANCIERA

La oferta total de puntos de contacto¹ entre las entidades y los consumidores financieros ha crecido de manera significativa en los últimos años, liderada principalmente por la expansión de los corresponsales bancarios (CB) a lo largo y ancho del país. Entre 2009 y 2011, el

número total de puntos de contacto creció a una tasa anual promedio de 14,8%, mientras los CB crecieron 53,3% anual promedio. En 2011, la oferta de puntos de contacto moderó su ritmo de crecimiento al aumentar 9,4% con respecto al año anterior, debido al menor dinamismo de la oferta de datáfonos, oficinas y cajeros, los cuales presentaron crecimientos por debajo del promedio anual del periodo de análisis (Gráfico 1).

Este crecimiento de la oferta total de puntos de contacto ha aumentado la cobertura geográfica de los servicios financieros en el país. Como se ilustra en la Tabla 1, el número de municipios sin ningún tipo de cobertura financiera pasó de 56 a 11 entre 2008 y 2011.

Los CB han jugado un rol determinante en el aumento de la cobertura geográfica de los servicios financieros ofrecidos en el país. De acuerdo con información de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), a diciembre de 2011, 84,8% de los municipios del país estaban cubiertos por este canal transaccional. La importancia de los CB en el aumento de la cobertura geográfica en Colombia se sustenta, en parte, en los incentivos que ha implementado el Gobierno a través del programa Banca de las Oportunidades, que cubren parcialmente los costos de establecimiento y funcionamiento de los CB para que diferentes entidades financieras ofrecieran este producto en municipios de menos de 50.000 habitantes sin cobertura financiera (SFC y Banca de las Oportunidades, 2012). Otros factores, como las alianzas estratégicas que han llevado a cabo algunos bancos con empresas del sector comercio y operadoras de lotería,

también han permitido aumentar la cobertura geográfica a costos razonables.

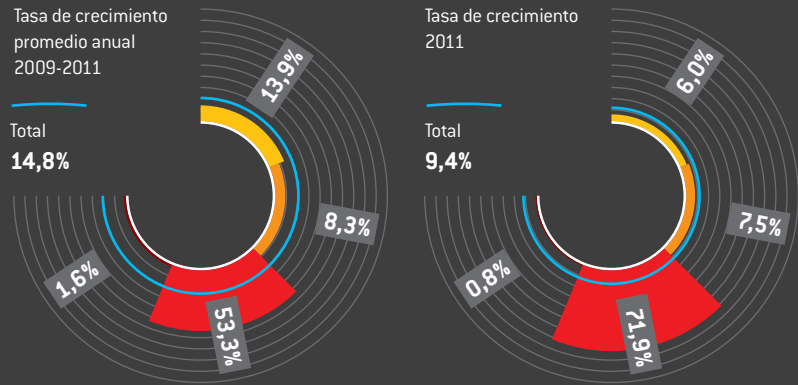
En el último año se han realizado cambios regulatorios con el fin de promover la oferta de servicios financieros formales. Se destaca la autorización del Banco de la República para que los colombianos residentes en el exterior puedan abrir Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado (Cats)². Sin embargo, a pesar de que la iniciativa de las Cats va en la dirección correcta, los límites sobre uso y montos que ha impuesto la SFC han imposibilitado el que este producto financiero pueda ser utilizado masivamente por los colombianos residentes en el exterior³. [Así las cosas, se recomienda evaluar los límites impuestos a las Cats, con el fin de ajustar las condiciones de este producto a las necesidades de los colombianos en el exterior. Dicho ajuste debe permitir que las Cats sean atractivas y, al mismo tiempo, permitir que la regulación esté alineada con los objetivos cambiarios y de prevención de lavado de activos.](#)

Estos avances por el lado de la oferta deben ser complementados con políticas que dinamicen la demanda por servicios financieros, la cual, medida a través del indicador de bancarización –porcentaje de la población adulta con al menos un producto financiero– ha aumentado en los últimos años (Gráfico 2).

El fuerte incremento del índice de bancarización entre 2009 y 2010 se debe, fundamentalmente, a la creación de 2,8 millones de Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE)⁴. Dado que es muy probable que un porcentaje significativo de la población objetivo ya tenga acceso a las CAE, es de esperar que el efecto de esta política en el índice de bancariza-

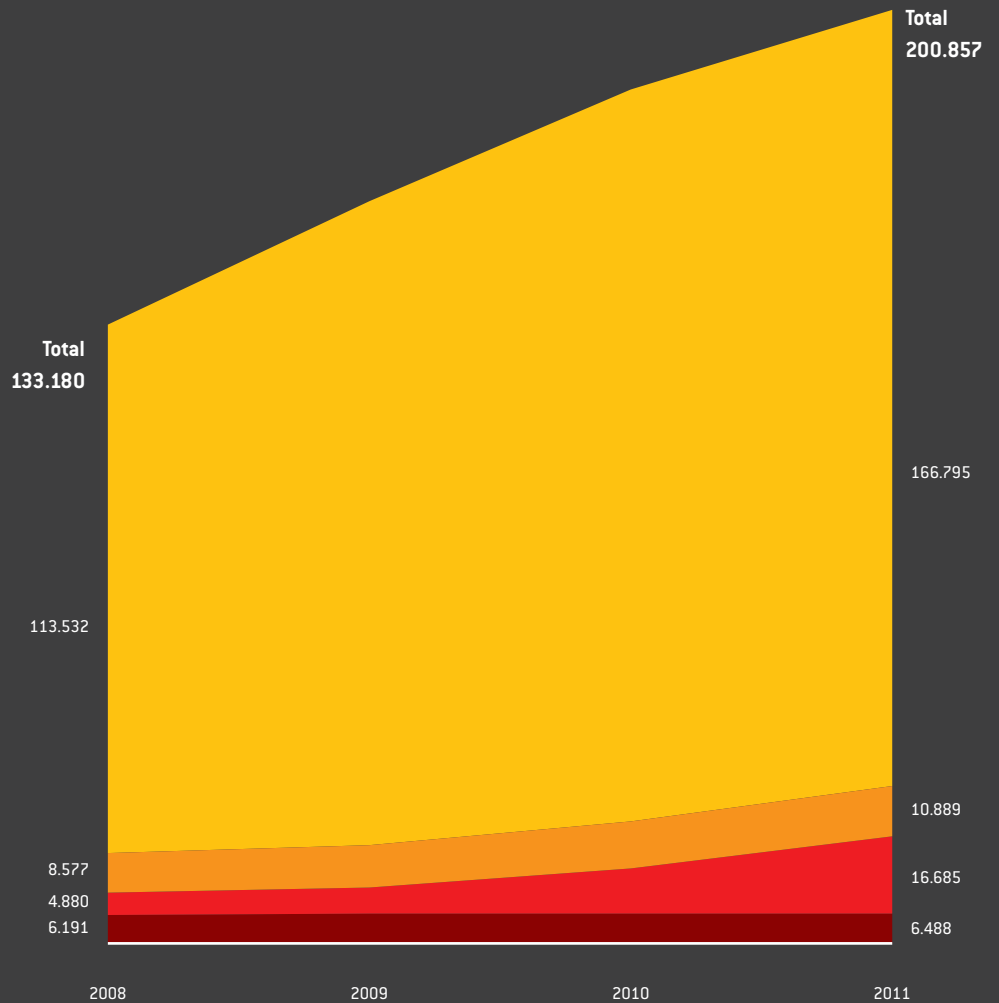
LA OFERTA DE PUNTOS DE CONTACTO ENTRE ENTIDADES Y CONSUMIDORES FINANCIEROS HA AUMENTADO CONSIDERABLEMENTE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Gráfico 1. Número y tasa de crecimiento de puntos de contacto, 2008-2011.



-  Datáfonos
-  Cajeros
-  Corresponsales bancarios
-  Oficinas

PUNTOS DE CONTACTO



Fuente: Reporte de Inclusión Financiera 2012, Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades.



SÓLO 11 MUNICIPIOS DEL PAÍS NO CUENTAN CON NINGÚN TIPO DE COBERTURA FINANCIERA FORMAL

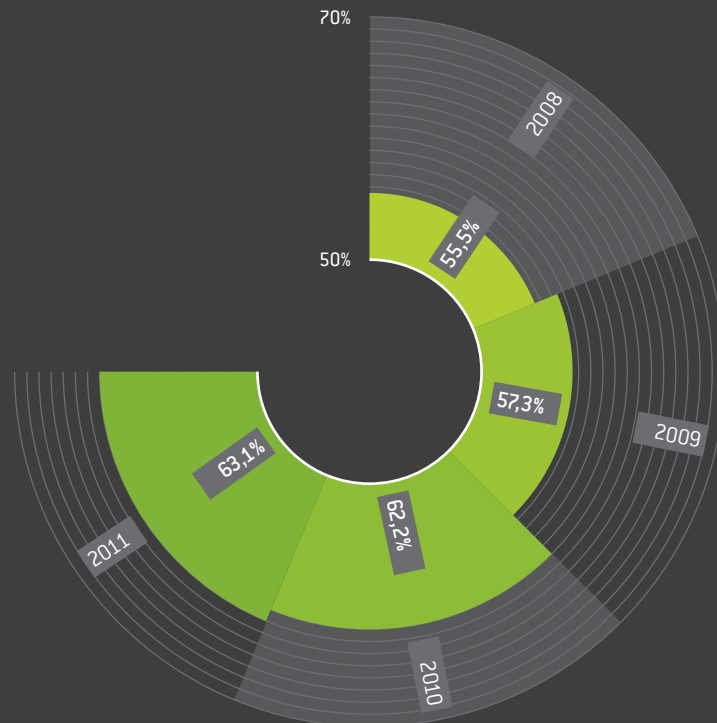
Tabla 1. Municipios sin ningún tipo de cobertura financiera, según tamaño poblacional.

TAMAÑO POBLACIONAL	2008	2009	2010	2011
0 - 10.000 habitantes	48	45	3	5
10.001 - 50.000 habitantes	8	4	3	6
50.001 - 100.000 habitantes	0	0	0	0
Más de 100.000 habitantes	0	0	0	0
Total	56	49	6	11

Fuente: Reporte de Inclusión Financiera 2012, Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades.

EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA CON AL MENOS UN PRODUCTO FINANCIERO SIGUE CRECIENDO

Gráfico 2. Índice de bancarización, 2008-2011 [porcentaje de la población adulta con al menos un producto financiero].



Fuente: Reporte de Inclusión Financiera 2012, Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades.

ción pueda haber sido 'de una vez en el tiempo', por lo que el ritmo de crecimiento de apertura de estas cuentas tendería a disminuir en el futuro. La anterior es una de las razones que explican el menor ritmo de crecimiento del indicador de bancarización en 2011 con relación a los dos años anteriores.

A pesar de que las CAE incidieron positivamente en el indicador de bancarización, es importante señalar que su utilización efectiva es baja debido a que 99,9% de estas cuentas pertenecen a beneficiarios de Familias en Acción que solo las usan para recibir y retirar los subsidios y no como un método de ahorro habitual⁵. Lo anterior, sumado al hecho de que 42% del total de las cuentas de ahorro en los establecimientos de crédito están inactivas⁶, sugiere que la demanda por servicios financieros en términos de utilización y frecuencia de uso continúa siendo baja en gran parte de la población colombiana, a pesar de la apertura significativa de cuentas de ahorro, las cuales alcanzaron 36,2 millones en 2011.

La baja utilización de los servicios financieros pasivos como las cuentas de ahorro se fundamenta en la baja capacidad de ahorro de la población colombiana y en su fuerte preferencia por el uso de efectivo, debido a que los productos no se adaptan a las necesidades de la población que se encuentra por fuera del sistema financiero⁷. De acuerdo con Elca [2012], solo 17,7% de las personas en centros urbanos y 8,8% de las personas de las áreas rurales reportan que ahorran parte de sus ingresos. En cuanto a los métodos de ahorro, 45,3% de los ahorradores urbanos y 75,9% de los ahorradores rurales ahorran en efectivo, mientras

que las entidades financieras solo son usadas por 30,7% de los ahorradores urbanos y 16,9% de los ahorradores rurales (Gráfico 3)⁸. Estas cifras indican que las entidades financieras solo captan el ahorro de 8% de la población urbana y de 1,5% de la población rural.

La fuerte preferencia por el efectivo es uno de los factores que explica la baja demanda por servicios financieros. El efectivo es el principal mecanismo de ahorro de 57,8% de los ahorradores independientes o cuenta propia⁹ y de 75,3% de los ahorradores desempleados localizados en los centros urbanos (Gráfico 4). La preferencia por efectivo en estos segmentos de la población está fundamentada en los altos costos que deben asumir al acudir a los establecimientos de crédito, los cuales incluyen los costos asociados a los productos financieros y los costos que conlleva formalizarse (tributarios, parafiscales, etc.).

De la misma manera, los receptores de remesas tienen una alta preferencia por efectivo, pues 79% de las remesas internacionales, las cuales alcanzaron US\$4.167 millones en 2011, se entregan en efectivo, mientras que solo 21% se entrega mediante abono a cuentas corrientes o de ahorro¹⁰. Esta preferencia puede estar explicada porque los receptores tienen el incentivo de evitar los costos transaccionales derivados de la utilización de los productos del sistema financiero nacional.

Así las cosas, es crucial que se reduzcan los costos de los productos financieros ofrecidos por las instituciones formales. En este sentido, se recomienda que se instale una mesa de trabajo conformada por representantes del gobierno nacional y del sector privado, con el fin de

identificar regulaciones vigentes, como aquellas relacionadas a la vinculación de clientes y al mantenimiento de productos, por ejemplo¹¹, que impliquen sobrecostos innecesarios a los usuarios del sistema financiero, así como recomendar alternativas que cumplan los objetivos de política regulatoria y de supervisión al menor costo posible para los usuarios financieros.

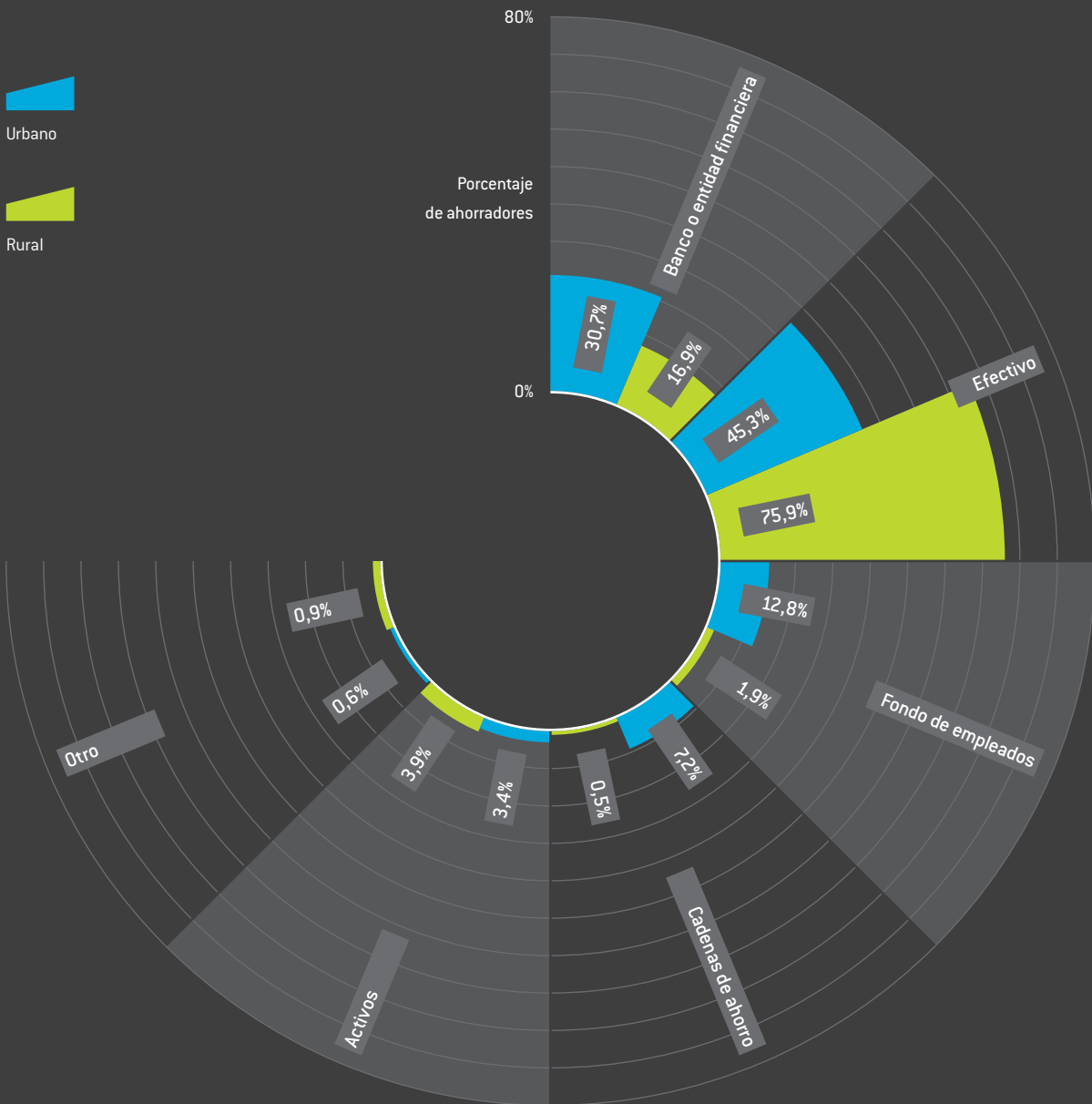
Por su parte, el desarrollo de una estrategia de educación económica y financiera de largo plazo es un ingrediente fundamental para fortalecer la demanda por servicios financieros en el país (ver Recuadro). El mejor entendimiento de los productos financieros por parte de la población colombiana no solo es necesario para que los consumidores tomen mejores decisiones financieras, sino que es clave para elevar el grado de rivalidad y competencia entre las instituciones financieras, al tener que 'pelear' por clientes con un conocimiento financiero más sofisticado.

Es importante destacar el proyecto de Ley "Pague fácil-pague digital", el cual tiene el objetivo de incrementar la inclusión financiera a través de la utilización de tecnologías con alta penetración y a partir de procesamiento de información. Este proyecto de Ley es fundamental para dinamizar el negocio de pagos digitales, el cual podrá aumentar de manera significativa la oferta, la cobertura geográfica y el uso de servicios transaccionales a costos reducidos al aprovechar la capilaridad de la red móvil¹². Para que este proyecto de Ley sea exitoso, debe promover la competencia entre los prestadores del servicio de pagos digitales (tanto entidades financieras como operadores móviles), con el fin de disminuir los



EL EFECTIVO ES EL MEDIO DE AHORRO PREFERIDO POR UNA ALTA PROPORCIÓN DE LOS AHORRADORES, ESPECIALMENTE EN LAS ZONAS RURALES

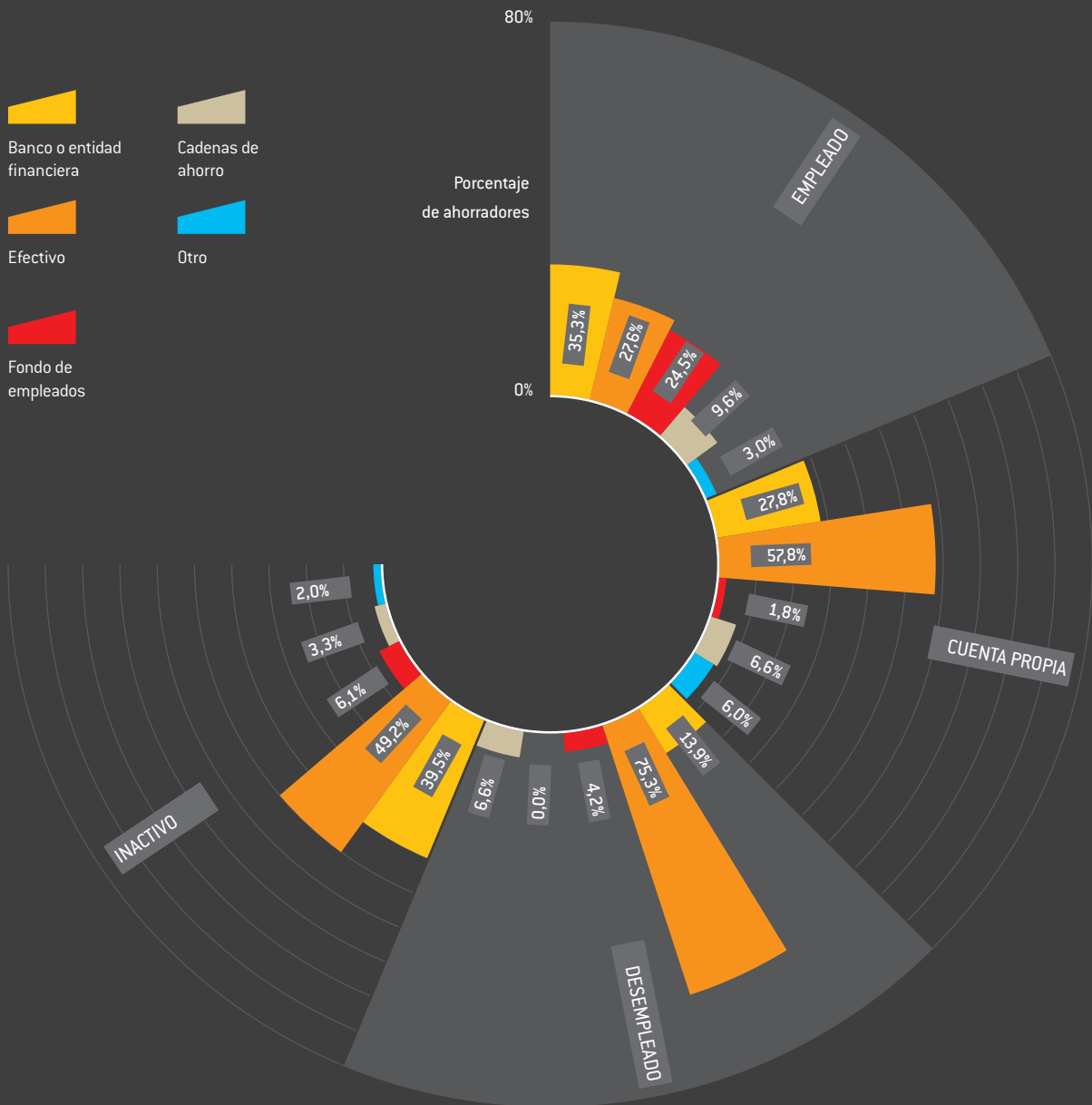
Gráfico 3. Principal método de ahorro por zona, 2010 [porcentaje].



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

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

Gráfico 4. Porcentaje de ahorradores por tipo de ocupación y mecanismo de ahorro, 2010.



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



costos al usuario final. La regulación de este negocio debe ser la adecuada para que cumpla sus objetivos de prevención de lavado de activos y permita, al mismo tiempo, el incremento esperado de la demanda por servicios financieros.

Este proyecto de Ley es crucial para acercar a una gran proporción de la población al sistema financiero formal a través de la oferta de servicios transaccionales con costos reducidos. Este acercamiento debe ser aprovechado por las entidades financieras para conocer de mejor manera a estos clientes y así poder ofrecer en el mediano y largo plazo productos pasivos y activos que se ajusten a sus necesidades y capacidad de pago.

Como se puede observar, ha habido avances sustanciales en la oferta de servicios financieros y en el aumento de la cobertura geográfica. No obstante, es necesario enfocar los esfuerzos para disminuir los costos y, por ende, dinamizar la demanda por servicios financieros. Menores costos financieros incentivarían un mayor uso de los productos por parte de la población ya bancarizada y, al mismo tiempo, facilitarían la inclusión de la población no bancarizada.

ACCESO A CAPITAL

FONDOS DE CAPITAL PRIVADO Y DE VENTURE CAPITAL

La inyección de capital privado para financiar el crecimiento del sector privado es crucial para el desarrollo de una economía [EVCA, 2007]. En efecto, los flujos de capital privado se han convertido en una alternativa de financiación cada vez más atractiva para compañías con alto

potencial de crecimiento, las cuales son cruciales para profundizar el proceso de cambio estructural de una economía.

En particular, los emprendimientos que se encuentran en etapas tempranas de maduración (plan de negocios o *start-ups*) han encontrado una alternativa de financiación en las inyecciones de *venture capital*¹³ al crédito bancario, cuyas condiciones no son óptimas debido a que estas firmas carecen de colateral suficiente y de flujos de caja consolidados.

Los fondos de capital privado y de *venture capital* (FCP/FVC) juegan un rol determinante en la financiación de compañías con alto potencial de crecimiento al ser el punto de encuentro entre oferta y demanda de financiación. En la práctica, los FCP/FVC deben buscar y elegir alternativas de inversión promisorias en términos de crecimiento y de retorno financiero. De la misma manera, estos fondos deben incentivar la participación de potenciales inversionistas que financien los proyectos productivos. En este contexto, el desarrollo de esta industria depende de un 'ecosistema' que: i) fortalezca la demanda por financiación a través de mecanismos que mejoren las capacidades de los empresarios y de los emprendedores, ii) dinamice la oferta de recursos disponibles a través de una regulación adecuada, y iii) facilite la labor de los FCP/FVC como punto de encuentro entre oferta y demanda de financiación.

El 'ecosistema' colombiano para la industria de FCP/FVC ha mejorado en los últimos años, de acuerdo con el LAVCA *Scorecard*¹⁴. Entre 2006 y 2011 Colombia pasó del séptimo al cuarto puesto y solo es superado por Chile, Brasil y México. Esta tendencia positiva es

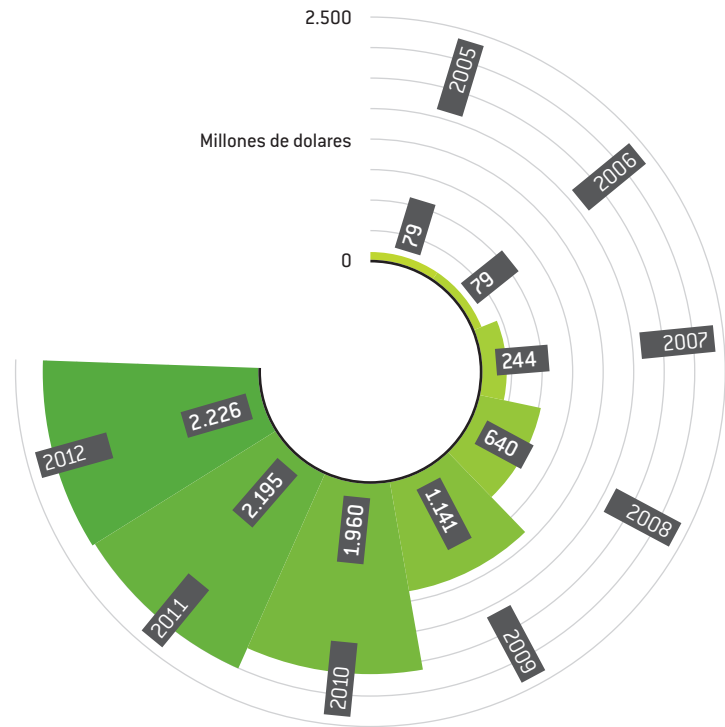
consistente con el comportamiento del capital comprometido. A julio de 2012 este capital alcanzó US\$2.200 millones en 23 FCP/FVC. El crecimiento del capital comprometido fue particularmente significativo entre 2005 y 2010, al pasar de US\$79 millones a US\$1.960 millones (crecimiento promedio anual de 109%). En 2011, el capital comprometido continuó su tendencia positiva pero a un ritmo menor (14%) (Gráfico 5).

Las inversiones en capital privado/emprendedor en Colombia representan 0,13% del PIB, lo cual ubica al país en el segundo lugar en la región después de Brasil (0,18%), pero todavía muy lejos de países como Israel (0,73%) o el Reino Unido (0,46%), los cuales son países de referencia utilizados por LAVCA.

A pesar del dinamismo de la industria de FCP/FVC, lo cierto es que todavía existen oportunidades de mejora en diversas áreas. En efecto, el 'ecosistema' colombiano tiene un puntaje inferior que el chileno (país de la región con el mejor puntaje) en ocho de los 13 criterios utilizados para la clasificación. Se destaca la baja puntuación en emprendimiento, criterio relacionado con las capacidades gerenciales y de búsqueda de financiación por parte de los emprendedores. Estos problemas en el lado de la demanda han dificultado que empresas en etapas tempranas obtengan financiación. En efecto, de los 23 fondos existentes, solo cinco se enfocan en este tipo de empresas, con un capital comprometido equivalente a 19% del total¹⁵. Este patrón sugiere que las políticas en torno a la financiación del emprendimiento deben estar más focalizadas a atender las necesidades de empresas en etapas tempranas, mediante el

LA INDUSTRIA DE FONDOS DE CAPITAL PRIVADO Y VENTURE CAPITAL CRECE Y HOY COMPROMETE MÁS DE US\$2.000 MILLONES EN RECURSOS

Gráfico 5. Capital comprometido en fondos de capital privado y venture capital (millones de dólares), 2005-2012 (julio).



Fuente: Bancóldex (2012).

mejoramiento de sus capacidades gerenciales, de gestión de la innovación y de consecución de recursos.

Adicionalmente, se recomienda evaluar la pertinencia de implementar incentivos diferenciales a los FCP/FVC e inversionistas ángeles que se enfoquen en este tipo de empresas, debido a que estas inversiones implican mayores riesgos y costos (ver capítulo Sistema Tributario)¹⁶.

De la misma manera, se destaca la baja puntuación obtenida en la calidad del sistema contable y la utilización de estándares internacionales. A pesar de que la Ley 1314 de 2009 estableció el proceso de convergencia contable, este ha avanzado muy lentamente y su entrada en vigencia fue extendida hasta 2015. La calidad del sistema contable no solo dificulta la eva-

luación de empresas emprendedoras, sino que es una talanquera al desarrollo del mercado de capitales. Por lo tanto, se recomienda que se fortalezcan las entidades públicas encargadas de dicha convergencia y se refuercen las campañas informativas al sector privado, con el fin de acelerar la entrada en vigencia de esta Ley.

El rezago del 'ecosistema' de FCP/FVC colombiano con relación al chileno también se explica por la debilidad del sistema judicial, los altos niveles de corrupción y el bajo desarrollo del mercado de capitales. El diagnóstico de los dos primeros temas se abordan en dos capítulos de este Informe (ver capítulos Justicia y Corrupción), mientras la problemática del mercado de capitales se analiza más adelante en este capítulo.

El gobierno nacional, a través del Programa Bancóldex Capital, ha buscado impulsar la industria de FCP/FVC. Este programa ha analizado los fondos de capital del país (*due dilligence*) y ha realizado inversiones por US\$42 millones en cinco fondos de capital que invierten en empresas en etapa de crecimiento y madurez. Si bien el apoyo financiero por parte del Gobierno contribuye al desarrollo de la industria de FCP/FVC, es necesario que los esfuerzos se enfoquen en la construcción de un 'ecosistema' que dinamice la canalización de recursos financieros hacia iniciativas empresariales emprendedoras de alto impacto.

En este sentido, el Gobierno ha dado un paso importante en dicha dirección al firmar un acuerdo de asis-



tencia técnica con el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) en diciembre de 2011, con el fin de fortalecer dicho 'ecosistema' en un plazo de cuatro años. Esta cooperación debe servir para adaptar la estrategia implementada en Brasil a través del programa Innovar¹⁷, la cual fue sumamente exitosa al dinamizar el financiamiento al emprendimiento. Este programa fortaleció las capacidades de los actores clave (emprendedores, fondos e inversionistas), habilitó espacios de encuentro entre ellos y consolidó el papel articulador de los fondos para canalizar los recursos de los inversionistas hacia las iniciativas emprendedoras.

La experiencia brasilera provee lecciones aprendidas que deben ser tenidas en cuenta para implementar esta iniciativa en Colombia. En primer lugar, el programa debe asegurar la participación de inversionistas institucionales mediante un enfoque educativo que les permita conocer de mejor manera las características de las inversiones en fondos de capital privado/emprendedor, sin obligar a los inversionistas participantes a invertir. Segundo, el programa debe realizar alianzas estratégicas con la bolsa de valores, el supervisor y el regulador financiero para desarrollar mecanismos de salida de inversiones más ágiles y eficientes¹⁸. Tercero, el programa debe apoyar decididamente el desarrollo de fondos enfocados en empresas en etapas tempranas. Dada la importancia de esta iniciativa para el emprendimiento, se recomienda que el programa esté coordinado con las demás iniciativas de las entidades que juegan un rol en la política pública de innovación y emprendimiento (Colciencias,

iNNpulsa Colombia, Sena y DNP, entre otras). Dicha coordinación no solo evitará que se dupliquen esfuerzos, sino que asegurará que sus resultados sean consistentes con los objetivos de la política de innovación y emprendimiento.

Como se puede observar, el financiamiento al emprendimiento en Colombia ha madurado en los últimos años, pero el 'ecosistema' de FCP/FVC continúa en estado de construcción. El desarrollo de esta industria dependerá de los resultados de las inversiones que ya se han realizado, de los avances que se hagan en las áreas del 'ecosistema' donde existen brechas con respecto a los países líderes, y de la consistencia del programa de asistencia técnica de Bancóldex con los demás actores de la política de innovación y emprendimiento.

CRÉDITO BANCARIO

En los últimos cuatro años, las personas naturales y las empresas colombianas han aumentado la utilización de productos para financiar sus necesidades de capital de trabajo, inversión y consumo. En efecto, la cartera bruta como proporción del PIB ha presentado una tendencia creciente en los últimos cuatro años al ubicarse en 36,2% en 2011, 6,2 puntos porcentuales más alto del nivel registrado al finalizar 2007 (29,9%). Esta tendencia se sustenta en el dinamismo de la cartera comercial (+3,8 puntos porcentuales) y de la cartera de consumo (+1,4 puntos porcentuales). Por su parte, la cartera de vivienda y la cartera de microcrédito también muestran crecimientos positivos, aunque el valor de ambas todavía es relativamente bajo (Gráfico 6).

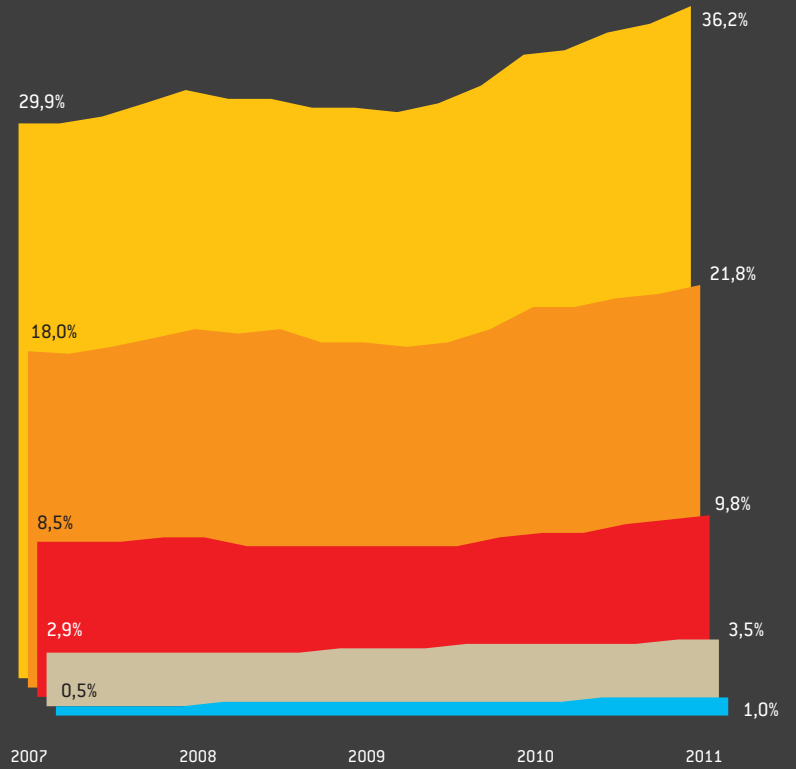
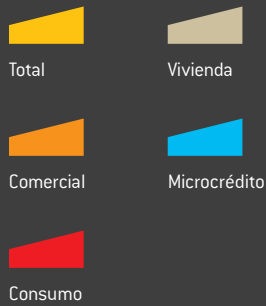
El marco regulatorio bancario ha sufrido cambios recientes que impulsan la demanda por crédito bancario. De un lado, la Ley 1527 de 2012 permite que los ingresos de los trabajadores independientes y de los pensionados puedan ser tenidos en cuenta como garantía de los créditos. De esta manera, si estos usuarios cuentan con el compromiso de descuento del pagador, no requerirán de codeudores o avales, lo cual incentivaría la demanda por crédito¹⁹. Del otro, la Ley 1555 de 2012 eliminó la sanción por prepago de créditos de montos de hasta 880 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), lo que beneficiará a los deudores que tengan suficiente capacidad para prepagar sus obligaciones, a pesar de que el impacto sobre las tasas de interés de esta medida todavía no sea claro²⁰.

A pesar de los buenos resultados y de los cambios normativos recientes, lo cierto es que el adecuado acceso a capital continúa siendo uno de los principales cuellos de botella para el crecimiento económico colombiano. El indicador de crédito al sector privado como porcentaje del PIB de Colombia, calculado por el Banco Mundial, solo supera el de dos de los países de referencia, lo que sugiere que el país debe mejorar el acceso al crédito para incrementar la competitividad del sector privado (Gráfico 7).

De la misma manera, los resultados del Anuario de Competitividad de 2012 del *Institute for Management Development* (IMD) sugieren que los empresarios colombianos perciben un deterioro de la eficiencia del sector financiero y de su efectividad para dinamizar la actividad productiva. Con relación a los países de

EL AUMENTO DE LA PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA ESTÁ EXPLICADO PRINCIPALMENTE POR EL CRECIMIENTO DE LA CARTERA COMERCIAL

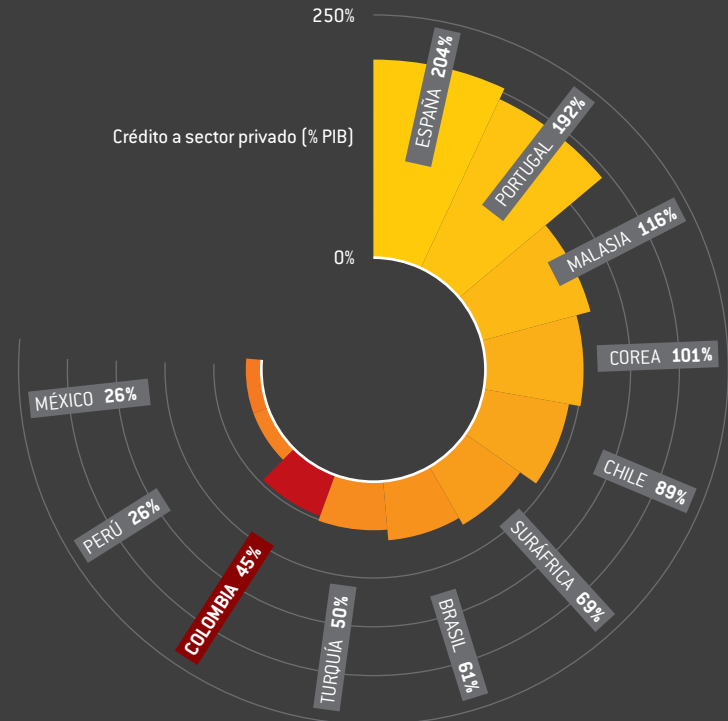
Gráfico 6. Cartera bruta por modalidad como porporción del PIB (porcentaje), 2007-2011.



Fuente: Banco de la República, Informe de Estabilidad Financiera, marzo de 2012.

EL ACCESO AL CRÉDITO POR PARTE DEL SECTOR PRIVADO ESTÁ POR DEBAJO DE LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 7. Crédito al sector privado (porcentaje del PIB), 2011.



Fuente: Banco Mundial.



referencia, Colombia tuvo la segunda caída más grande (después de Portugal) en el indicador relacionado con la efectividad de las entidades financieras para apoyar las actividades empresariales, al pasar del puesto 32 en 2011, al 41 en 2012, entre 144 países. En el indicador sobre disponibilidad de crédito, Colombia perdió un puesto dentro del grupo de países de referencia, a pesar de presentar una leve mejoría en el *ranking* general, al pasar del puesto 23 al 21. Este puesto se perdió ante Perú, país que mejoró cuatro puestos en este aspecto.

Esta percepción puede estar explicada por normas y regulaciones que incrementan el costo de intermediación del sistema financiero colombiano y que no incentivan la rivalidad y competencia entre las diferentes entidades. En primer lugar, las inversiones forzosas a las que está sujeto el sistema financiero explican un porcentaje significativo del margen de intermediación, que encarece los productos activos del sistema financiero colombiano²¹. De la misma manera, la Ley 1285 de 2009 establece que los depósitos judiciales, que alcanzaron \$3,5 billones en 2011, solo pueden ser depositados en el Banco Agrario, lo que no permite que los bancos compitan por esta importante fuente de fondos y no se pueda beneficiar a los usuarios del sistema financiero con mejores tasas activas y pasivas²².

Finalmente, los límites a la tasa de interés (tasa de usura) no solamente dejan por fuera del sistema financiero formal a personas y empresas cuyas necesidades de financiación conlleven riesgos que dicha tasa límite no compensa, sino que relaja la rivalidad y competencia entre las entidades fi-

nancieras, incrementando el costo del acceso al crédito. Es importante señalar que el impacto negativo de los límites a la tasa de interés sobre el acceso a capital continúa siendo relevante a pesar de la implementación de límites diferenciados por tipo de crédito, que permite una mayor tasa de interés para el microcrédito.

La exclusión del sistema financiero se hace más evidente en el segmento de pequeñas y medianas empresas (Pymes). De acuerdo con datos de la Gran Encuesta Pyme realizada por Anif durante el primer semestre de 2012, tan solo 52% de las Pymes del sector industrial, 46% del sector comercio y 41% del sector servicios solicitaron créditos en los primeros seis meses del año. Es importante señalar que entre 13% (sector servicios) y 24% (sector industria) de las Pymes que no solicitaron crédito manifiestan que no lo hicieron debido a los altos costos financieros, los procesos demasiado largos y el exceso de trámites, lo cual demuestra que siguen existiendo barreras económicas y administrativas que desincentivan la demanda de crédito. Esta exclusión cobra relevancia debido a que no existe evidencia de restricción de crédito para las Pymes por el lado de la oferta, si se tiene en cuenta que, de acuerdo a la misma encuesta, entre 94% (sector industria) y 99% (sector servicios) de las solicitudes de crédito son aprobadas.

Adicionalmente, el problema de la baja demanda de crédito en las Pymes encuestadas tiene dos agravantes. Por un lado, la falta de utilización de servicios financieros es trasladada aguas arriba en las cadenas de valor, pues

entre 5% y 10% de las Pymes solo paga a sus proveedores en efectivo. Una vez más, la principal razón para preferir el uso del efectivo son los altos costos de utilización. Claramente, esta preferencia magnifica los problemas de informalidad de los proveedores y dificulta su formalización. Por el otro, dado que la encuesta se realiza entre Pymes formales, es muy probable que los resultados muestren una demanda de crédito superior a la de la población total de Pymes (que incluye las Pymes informales). Dado que la demanda de crédito por parte de las Pymes formales es baja, es de esperar que este indicador sea aún más bajo en las Pymes informales que no están cubiertas por la encuesta.

En este contexto, y como se menciona en el capítulo Promoción y Protección de la Competencia, se recomienda conformar una comisión para analizar los potenciales efectos de las inversiones forzosas, del marco legal de los depósitos judiciales y de los límites a la tasa de interés sobre la competencia y la eficiencia en el sector financiero, con el objetivo de recomendar el mantenimiento, modificación o eliminación de estas políticas. Por su parte, es importante que, tanto el Gobierno como el Congreso de la República, tengan en cuenta que es inadecuado incrementar el acceso al crédito productivo mediante la expedición de normas que obligan a los intermediarios financieros a proveer créditos a sectores particulares. Estas medidas pueden tener efectos negativos en el sistema financiero y no resuelven el problema de acceso al crédito de manera estructural. En este contexto, se recomienda la no aprobación del Proyecto Legislativo 096

de 2010, que obliga a las instituciones financieras a colocar al menos 15% de sus desembolsos en microcrédito²³.

En concordancia con una recomendación del Informe Nacional de Competitividad del año anterior (CPC, 2011), el Gobierno puso a disposición del Congreso de la República el proyecto de Ley de Garantías Mobiliarias (Ley 200 de 2012), el cual contiene cambios normativos que dinamizarían el acceso al crédito de las Pymes colombianas²⁴. Este proyecto de Ley busca introducir una regulación integral que permita que todas las figuras jurídicas, independientemente de su naturaleza, puedan ser garantías si las partes tienen el objetivo de respaldar obligaciones financieras. De tal manera, esta regulación facilitaría el acceso al crédito formal debido a que habilitaría como garantías bienes muebles como inventarios y cuentas por cobrar, entre otras. Adicionalmente, el proyecto de Ley busca crear un registro electrónico de garantías centralizado para brindar información veraz y pertinente sobre los bienes, así como establecer un esquema de ejecución extrajudicial ágil y eficiente. **En particular, se recomienda que se preste especial atención al diseño e implementación de un proceso de ejecución eficaz y ágil, el cual es necesario para que los acreedores no continúen enfrentando un alto riesgo de repago²⁵.**

Como se puede observar, la demanda de crédito bancario es relativamente baja debido a la percepción de altos costos y de trámites demasiado largos. **En este contexto, es crucial que el Gobierno revise la normatividad que tiene impactos en los costos de los productos financieros y que relaja**

la rivalidad y la competencia entre las entidades financieras. Por su parte, la aprobación de la ley de garantías mobiliarias es un elemento clave para mejorar y abaratar el acceso al crédito del sector privado colombiano.

MERCADO DE CAPITALES

El mercado de capitales colombiano se ha expandido de manera importante en los últimos años. La capitalización bursátil y el volumen de acciones negociadas, medidas como porcentaje del PIB, crecieron significativamente en los últimos tres años. El crecimiento promedio anual de estos indicadores entre 2009 y 2011 en Colombia ha estado por encima del crecimiento anual promedio de los mismos entre los países de referencia. Para el caso del volumen de acciones negociadas, el crecimiento colombiano fue 12,1 veces superior al crecimiento anual promedio de los de países de referencia.

Aunque el momentum del mercado de capitales colombiano es notable, sus niveles de profundización continúan siendo relativamente bajos. La capitalización bursátil colombiana se ubicó en 60,7% del PIB, por debajo de la capitalización bursátil promedio del grupo de países de referencia (78,3%) y muy lejos de Suráfrica (209,6%), Malasia (141,8%) y Chile (89,1%). El rezago en el indicador de volumen de acciones negociadas es aún mayor, puesto que en Colombia se sitúa en 8,2% del PIB, mientras que el promedio para los países de referencia es de 55% (Gráfico 8)²⁶. En este contexto, el desarrollo del mercado de capitales no solo debe reforzar su dinamismo, debe asimismo mantener esta tendencia en el mediano y

largo plazo con el fin de cerrar las brechas con respecto a los países de referencia.

Esta expansión sostenida del mercado de capitales requiere, necesariamente, de una política integral de promoción del mercado de capitales de largo plazo que debe ser implementada por el gobierno nacional de manera ordenada.

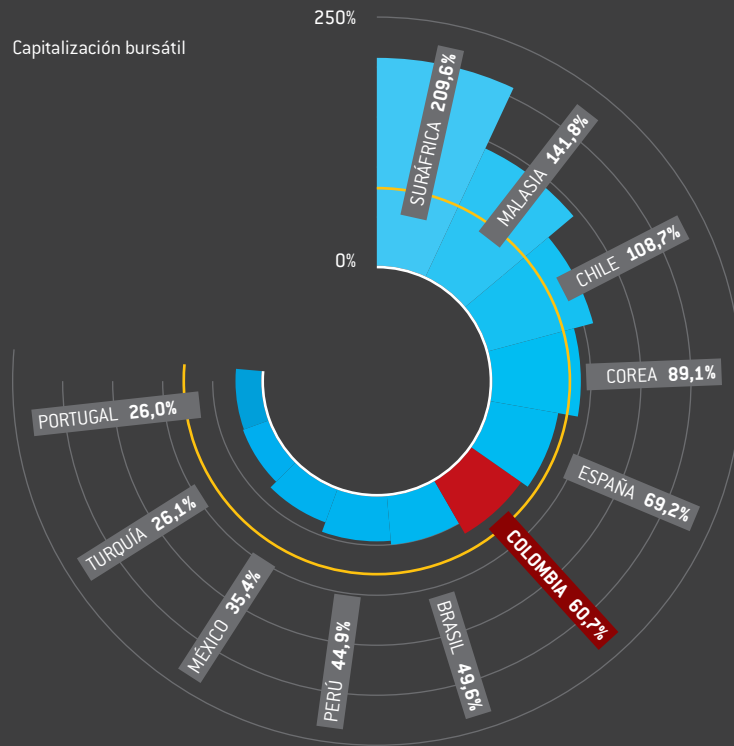
Si bien las diferentes instituciones del Estado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superintendencia Financiera y Banco de la República) han realizado reformas regulatorias para resolver problemas puntuales dentro del marco de la Hoja de Ruta para la Promoción del Mercado de Capitales²⁷, **es de vital importancia que el Gobierno, junto con la industria financiera, construyan una visión de largo plazo para el mercado de capitales colombiano y prioricen los cambios regulatorios requeridos para lograr los objetivos de largo plazo propuestos. Se recomienda priorizar la expedición del documento Conpes sobre la estrategia de largo plazo para la promoción del mercado de capitales, actividad que, a pesar de estar incluida en la Hoja de Ruta, no ha tenido avances significativos. La existencia de un documento Conpes definiría los derroteros de largo plazo de la política pública sobre este importante tema y establecería un marco de acción integral y consistente en el tiempo para las diferentes entidades gubernamentales.**

Dicho marco debe incluir acciones importantes que no se han concluido, como la reforma al régimen de las carteras colectivas; la creación de un mercado intermedio con una regulación que permita a las Pymes la emisión de acciones y bonos; y la convergencia de las normas



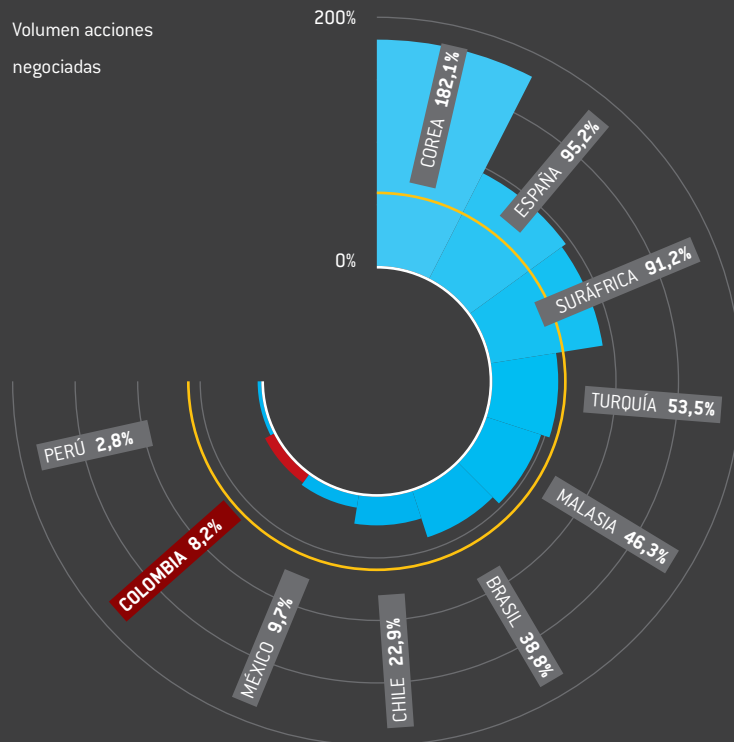
A PESAR DE QUE EL DESEMPEÑO DEL MERCADO DE CAPITALES COLOMBIANO HA SUPERADO AL PROMEDIO DE PAÍSES DE REFERENCIA, LOS NIVELES DE PROFUNDIZACIÓN CONTINÚAN SIENDO BAJOS

Gráfico 8. Indicadores de profundización del mercado de capitales (porcentaje del PIB), 2011.



Promedio para capitalización bursátil

78,3%



Promedio para volumen acciones negociadas

55,1%

Fuente: Banco Mundial.

Recuadro

LA ESTRATEGIA NACIONAL DE EDUCACIÓN FINANCIERA: NECESIDAD DE SU FORMALIZACIÓN COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO DE LARGO PLAZO

Como es bien sabido, la adquisición de productos financieros formales de ahorro, inversión y de manejo de riesgos interactúa estrechamente con la capacidad financiera de la población. Un consumidor financieramente capaz se define “como aquel que sabe manejar su dinero, gasta acorde con sus ingresos, planea su futuro y provisiona ante eventos adversos, sabe cómo elegir productos, cuándo buscar asesoría y cómo actuar con base en la misma” (Gómez y Zamudio, 2012).

En este contexto, la definición de una estrategia nacional de educación financiera para Colombia es un complejo ejercicio de planeación que implica esfuerzos coordinados de diferentes entidades públicas y privadas. Dicho ejercicio debe iniciar con la realización de un diagnóstico sobre la situación actual de la capacidad financiera de la población colombiana e identificar los segmentos de la población que requieren mejorar dichas capacidades. En segundo lugar, se deben plantear los objetivos de la estrategia, así como las acciones y los recursos humanos y económicos requeridos para alcanzar las metas propuestas en el tiempo esperado. Finalmente, se debe diseñar una institucionalidad que permita identificar la entidad pública responsable de la estrategia y que provea mecanismos formales de coordinación entre las diferentes instituciones participantes, sean públicas o privadas.

contables a estándares internacionales cuya vigencia, como se mencionó anteriormente, fue aplazada hasta 2015.

Dado que la promoción del mercado de capitales probablemente implique reformas regulatorias estructurales (como la actualización de los regímenes cambiario y tributario), el documento Conpes es esencial para enviar la señal de que esta política es de la más alta importancia para el Estado, lo cual facilitaría la negociación entre las diferentes entidades.

Como se puede ver, el mayor dinamismo del mercado de capitales requerido para cerrar brechas con el grupo de países de referencia requiere de una estrategia integral y de largo plazo por parte del Gobierno. Esta estrategia debe ser formalizada lo antes posible para evitar que las acciones de las entidades gubernamentales se enfoquen a resolver problemas regulatorios puntuales, sin que necesariamente se logre el nivel deseado de desarrollo del mercado de capitales.

NOTAS

- 1 Los puntos de contacto incluyen oficinas, corresponsales bancarios, cajeros y datáfonos.
- 2 Circular reglamentaria externa DCIN-83 de 2011.
- 3 Asobancaria (2012b).
- 4 Las CAE fueron creadas por la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desa-



Recuadro

Diferentes entidades del país han hecho avances para mejorar las capacidades financieras de la población colombiana. El Banco de la República y el Dane han avanzado en la realización del diagnóstico a través de la implementación, desde 2010, de la Encuesta de Carga Financiera y Educación de los Hogares (Iefic). Adicionalmente, el Banco de la República y el Banco Mundial están adelantando un estudio sobre las capacidades financieras de la población colombiana (Gómez y Zamudio, 2012 analizan los primeros resultados de este estudio).

El Ministerio de Educación y Asobancaria, con cooperación de la Corporación Andina de Fomento (CAF), implementaron en 2012 un programa de educación económica y financiera para desarrollar competencias básicas en niños y jóvenes, especialmente en matemáticas (Ministerio de Educación, 2012).

Asobancaria, el Banco de la República y el Autorregulador del Mercado de Valores se unieron al Programa Red Internacional de Educación Financiera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), lo cual les permitirá conocer experiencias y buenas prácticas internacionales en torno al mejoramiento de la educación financiera de los consumidores.

Si bien estos esfuerzos ratifican la importancia de mejorar las capacidades financieras de la población colombiana, y demuestran el interés de las entidades por participar en este proceso, también sugieren que al país todavía le falta una estrategia nacional de educación económica y financiera que sea comprensiva; que cuente con objetivos de largo plazo; recursos para alcanzarlos en el tiempo esperado, y una institucionalidad que defina responsabilidades y facilite la coordinación entre las entidades participantes.

Esta estrategia comprensiva y de largo plazo no ha sido formalizada a pesar de existir, desde 2010, una propuesta completa al respecto, realizada por varias entidades, llamada Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera. Esta propuesta plantea objetivos, acciones y recursos requeridos para un periodo de cinco años. Adicionalmente, incluye una estructura institucional para desarrollar la estrategia.

El CPC considera que el impacto de las iniciativas de las diferentes entidades será mayor en la medida en que estas formen parte integral de una estrategia nacional de educación financiera comprensiva y de largo plazo. Por lo tanto, se recomienda que el gobierno nacional y las entidades privadas evalúen la propuesta, realicen los cambios que crean convenientes y definan e implementen una estrategia nacional de educación financiera comprensiva y de largo plazo, que permita maximizar el impacto de las iniciativas de las entidades participantes. Incluso, sostiene que el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación puede estar al servicio de esta estrategia para coadyuvar a la coordinación interinstitucional y al cumplimiento de sus metas y objetivos.

- rrrollo 2006-2010). Sus características fueron reglamentadas a través del Decreto 4590 de 2008. En particular, las CAE tienen costos de manejo menores a las cuentas de ahorro tradicionales al estar exentas de inversiones forzosas, de cobros de cuota de manejo y del gravamen a los movimientos financieros. De la misma manera, la apertura de las CAE tiene procedimientos de vinculación simplificados y no contempla depósitos mínimos iniciales ni saldos mínimos a mantener.
- 5** SFC y Banca de las Oportunidades (2012).
- 6** Una cuenta es clasificada como inactiva cuando no se realizan transacciones durante seis meses seguidos.
- 7** Para una discusión sobre la capacidad y métodos de ahorro de la población de bajos recursos en los países en desarrollo, véase: Banerjee y Dufló (2011).
- 8** Las cifras de la Elca se encuentran disponibles para el año 2010. A pesar del rezago de los datos, los resultados relacionados con la demanda por servicios financieros continúan siendo válidos debido a que es muy poco probable que hayan cambiado drásticamente en los últimos dos años.
- 9** De acuerdo con el Dane, un trabajador independiente o cuenta propia es aquel que explota su propia empresa económica, o que ejerce por su cuenta una profesión u oficio con ayuda o no de familiares, pero sin utilizar ningún trabajador (empleado u obrero) remunerado.
- 10** Asobancaria (2012b).
- 11** Regulaciones y requisitos mínimos de información relacionados con el manejo del riesgo de crédito, riesgo de mercado, riesgo operativo y riesgo de lavado de activos, entre otros.
- 12** El proyecto de Ley tiene el objetivo de ajustar y homogenizar la regulación para dinamizar el negocio de pagos digitales. Este nuevo marco regulatorio incrementaría la utilización de canales formales para la realización de transacciones (pagos, recaudos, giros y transferencias nacionales, entre otros) e incentivaría el ahorro. Los pagos digitales han sido una estrategia exitosa para incrementar la inclusión financiera de la población más pobre en países como Kenia, Filipinas y Suráfrica. En particular, en Kenia este negocio redujo los costos de transacción de manera importante, brindó un instrumento seguro para guardar valor e incentivó el ahorro al permitir depósitos de bajo valor (CGAP, 2009).
- 13** El *venture capital* es una modalidad de capital privado, la cual se refiere a inversiones para el lanzamiento, desarrollo temprano y expansión de un negocio. El *venture capital* se enfoca en emprendimientos empresariales y no en compañías maduras.
- 14** El LAVCA *Scorecard* es una clasificación de países de acuerdo a la favorabilidad que presentan para desarrollar la industria de FCP/FVC. LAVCA es la sigla en inglés de la Asociación Latinoamericana de Capital Privado y de Riesgo.
- 15** Existen cuatro fondos de capital semilla con un capital comprometido de US\$386 millones y un solo fondo de capital emprendedor con un capital comprometido de US\$22 millones (Bancóldex, 2012).
- 16** Los inversionistas ángeles, usualmente personas con experiencia en el mundo de los negocios y del emprendimiento, se han convertido en una fuente significativa de financiación para empresas que se encuentran en etapas tempranas de desarrollo, consolidándose como una alternativa atractiva diferente de los fondos de *venture capital* (OCDE, 2011).
- 17** Leamon y Lerner (2012).
- 18** *Ibid.*
- 19** Ver Anif (2012b) para una discusión sobre esta iniciativa.
- 20** Anif (2012a) sostiene que es probable que las tasas de interés aumenten para reflejar el efecto de mayor riesgo de prepago sobre la estructura de fondeo. No obstante, otros analistas afirman que las tasas de interés podrían bajar debido a una mayor rivalidad y competencia.
- 21** Se entiende por inversiones forzosas aquellas inversiones que deben realizar obligatoriamente las instituciones financieras para promover diferentes objetivos de política. Actualmente, una de las inversiones forzosas más relevantes es la inversión de un porcentaje de los depósitos en Títulos de Deuda Agropecuarios (TDA) que son utilizados para promover el acceso al crédito agropecuario a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Las inversiones forzosas explican, en promedio, 15% del margen de intermediación de los bancos (Galindo y Majnoni, 2006).
- 22** Un depósito judicial se entiende como la cantidad de dinero que, de conformidad con las disposiciones legales y vigentes



debe consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial, en el marco de procesos judiciales.

- 23** Ver Anif (2012d) para una discusión más amplia sobre esta iniciativa.
- 24** De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, “investigaciones demuestran que en países desarrollados, un deudor con garantías mobiliarias obtiene crédito nueve veces más fácil que un deudor sin garantía mobiliaria e igualmente se benefician de mayores periodos de amortización (11 veces más largos) y tasas de interés significativamente menores (50% menos)”.
- 25** Asobancaria (2012b).
- 26** Adicionalmente, la participación de la deuda pública en el monto total transado en la Bolsa de Valores de Colombia es significativo, al alcanzar, por ejemplo, 75,7% en el mes de julio de 2012 (Bolsa de Valores de Colombia, 2012).
- 27** Entre las reformas expedidas se destacan: la reglamentación del artículo 74 de la Ley 1328 que provee reglas para deshacer operaciones de derivados ‘sobre el mostrador’ fácilmente (Decreto 4765 de 2011), las aclaraciones al periodo ex dividendo (Decreto 4766 de 2011), la ampliación del periodo de certificación (Decreto 4869 de 2011), la oferta pública mediante la construcción del libro de ofertas (Decreto 4870 de 2011), los ajustes a instrumentos del mercado monetario en mercados multilaterales (Decreto 4871 de 2011) y la definición de políticas para la negociación de acciones por parte de los administradores de sociedades comisionistas de bolsa (Decreto 1340 de 2012). Adicio-

nalmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicó recientemente reformas para comentarios que implican cambios a los fondos de inversión colectiva, custodios y corresponsalías, entre otros, las cuales constituyen un avance en el marco regulatorio del sistema financiero.

REFERENCIAS

- ANIF, 2012a. *Avances en el marco regulatorio financiero de Colombia*, Bogotá: Informe semanal 1134, 6 de agosto.
- ___, 2012b. *Calidad de la agenda legislativa económica de 2010-2012*, Bogotá: Informe semanal 1136, 21 de agosto.
- ___, 2012c. *La gran encuesta pyme: Informe de resultados*, Bogotá: Informe primer semestre.
- ___, 2012d. *Peligros del dirigismo crediticio*, Bogotá: Comentario económico del día 15 de mayo.
- Asobancaria, 2012a. *Las remesas internacionales como elemento dinamizador de la inclusión financiera*, Bogotá: Semana Económica, 9 de julio.
- ___, 2012b. *Garantías mobiliarias: necesidad de una regulación integral y actualizada*, Bogotá: Semana económica, 23 de julio.
- Banco de la República, 2012. *Informe de Estabilidad Financiera*, Bogotá: Documentos Banco de la República.
- Bancóldex, 2012. *Programa de inversión en fondos de capital privado y emprendedor*, Bogotá: Presentación de power point, julio.
- Banerjee, Abhijit y Esther Duflo, 2011. *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. 1 ed. s.l.: Public Affairs.
- Bolsa de Valores de Colombia, 2012. *Mercados mensual*, Bogotá: BVC, agosto.
- CGAP, 2009. *Poor people using mobile financial services: observations on customer usage and impact from M-pesa*, s.l.: CGAP Brief.
- CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- ELCA, 2012. *Boletín de Divulgación ELCA No.1*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- EVCA, 2007. *Guide for private equity and venture capital for entrepreneurs*, s.l.: EVCA Special Paper.
- Galindo, Arturo y Giovanni Majnoni, 2006. *Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia*, s.l.: Banco Mundial, Grupo de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura.
- Gómez, Esteban y Nancy Zamudio, 2012. *Las capacidades financieras de la población colombiana. Borradores de economía*, Banco de la República, Número 725.
- IMD, 2011. *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne: Institute for Management Development - World Competitiveness Center.
- ___, 2012. *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne: Institute for Management Development - World Competitiveness Center.
- LAVCA, 2012. *2012 Scorecard: the private equity and venture capital environment in latin America*, s.l.: The Latin American Private Equity y Venture Capital Association.
- Leamon, Ann y Josh Lerner, 2012. *Creating a venture ecosystem in Brazil: FINEP’s INOVAR project*. *Harvard Business School, Working Paper*, Número 12-099.
- Levine, Ross, 1996. *Financial development and economic growth. Views and agenda*.

Banco Mundial, Policy Research Working Paper, Número 1678.

Ministerio de Educación, 2012. Comunicado de Prensa. 7 Febrero.

Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, Ministerio de Educación Nacional, Banco de la República, Superintendencia Financiera, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas y el Autorregulador del MV, 2010. *Estrategia nacional de educación económica y financiera*, Bogotá: s.n.

OCDE, 2011. Financing High-Growth Firms: The Role of Angel Investors. *OECD Publishing*.

Proyecto de Ley No. 200 de 2012 SENADO. Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas (2012) Diario Oficial de la República de Colombia.

Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de las Oportunidades, 2012. *Reporte de Inclusión Financiera 2012*, Bogotá: Superintendencia Financiera de Colombia.



— CAPÍTULO NUEVE —

SISTEMA TRIBUTARIO



Tarifa total de impuestos como porcentaje de utilidades, 2011. Puesto entre 141 países (donde 1 indica el país con la menor tarifa total de impuestos como porcentaje de utilidades).

Nota: esta variable es una combinación de impuestos sobre la renta (porcentaje de utilidades), contribuciones e impuestos sobre la nomina (porcentaje de utilidades) y otros impuestos. **Fuente:** WEF (2012).

Un sistema impositivo sólido mantiene la estabilidad de las finanzas de un país y se convierte en uno de los principales determinantes para la inversión, tanto nacional como extranjera, lo que impacta directamente su crecimiento económico y su productividad. Es así como la estructura tributaria debe procurar reducir las distorsiones que generan los impuestos sobre las decisiones de los agentes productivos y contribuir con el reto de alcanzar una sociedad más equitativa, condiciones ambas que el actual sistema tributario colombiano pareciera no cumplir.

Si bien el sistema tributario colombiano se fundamenta en tres principios constitucionales relacionados a las anteriores condiciones: equidad¹, eficiencia² y progresividad³ –artículo 363 de la Constitución Política–, el régimen actual no los está cumpliendo.

En primer lugar, en términos de equidad el sistema tributario colombiano se caracteriza por la gran cantidad de exenciones y exclusiones, y establece tratamientos discriminatorios entre actores y sectores con similar capacidad económica. Un claro ejemplo de esta distorsión son las zonas francas, las cuales, mediante reducciones en el impuesto de renta y otros beneficios tributarios, otorgan concesiones a un grupo particular de agentes económicos.

Además de ser una vulneración al principio de equidad, estos privilegios terminan minando la productividad de los impuestos e impactando negativamente el ingreso fiscal. En este sentido, aunque se resalta el incremento de la carga tributaria durante los últimos años –entre 2000 y 2011 registró un crecimiento superior al 8%– (Gráfico 1), esta aún es bastante baja frente al contexto internacional. Por ejemplo, con respecto a países de referencia, Colombia registra luego de España la menor tasa de recaudación de impuestos desde el Gobierno central como porcentaje del PIB (Gráfico 2).

Si bien este nivel de recaudo viene permitiendo cumplir con las metas en materia de equilibrio fiscal, claramente resulta insuficiente ante la necesidad de implementar una agenda de competitividad como

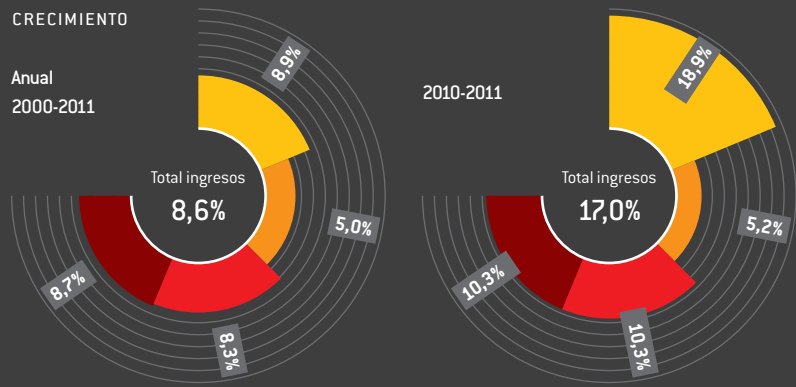
la que se plantea en este Informe⁴. Por lo tanto, si el país realmente quiere mejorar su potencial de crecimiento a través de la implementación de una agenda de competitividad comprensiva, será necesario incrementar el recaudo fiscal y acercarse al promedio percibido por los países de referencia (15%). Esto no sólo implicará mejorar la estructura tributaria con el fin de reducir las exenciones, deducciones y exclusiones, sino continuar mejorando la gestión tributaria reduciendo los niveles de evasión y elusión.

En segundo lugar, tampoco se está cumpliendo con el principio de eficiencia en la medida en que no se está teniendo en cuenta la minimización de las distorsiones impositivas como uno de los objetivos en el momento de diseñar el



DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA LA CARGA TRIBUTARIA REGISTRÓ EN PROMEDIO UN INCREMENTO ANUAL DEL 8%. MÁS DEL 80% DEL RECAUDO CORRESPONDIÓ A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL NIVEL NACIONAL

Gráfico 1. Ingresos tributarios por nivel de gobierno.



NIVEL DE GOBIERNO



Nacional



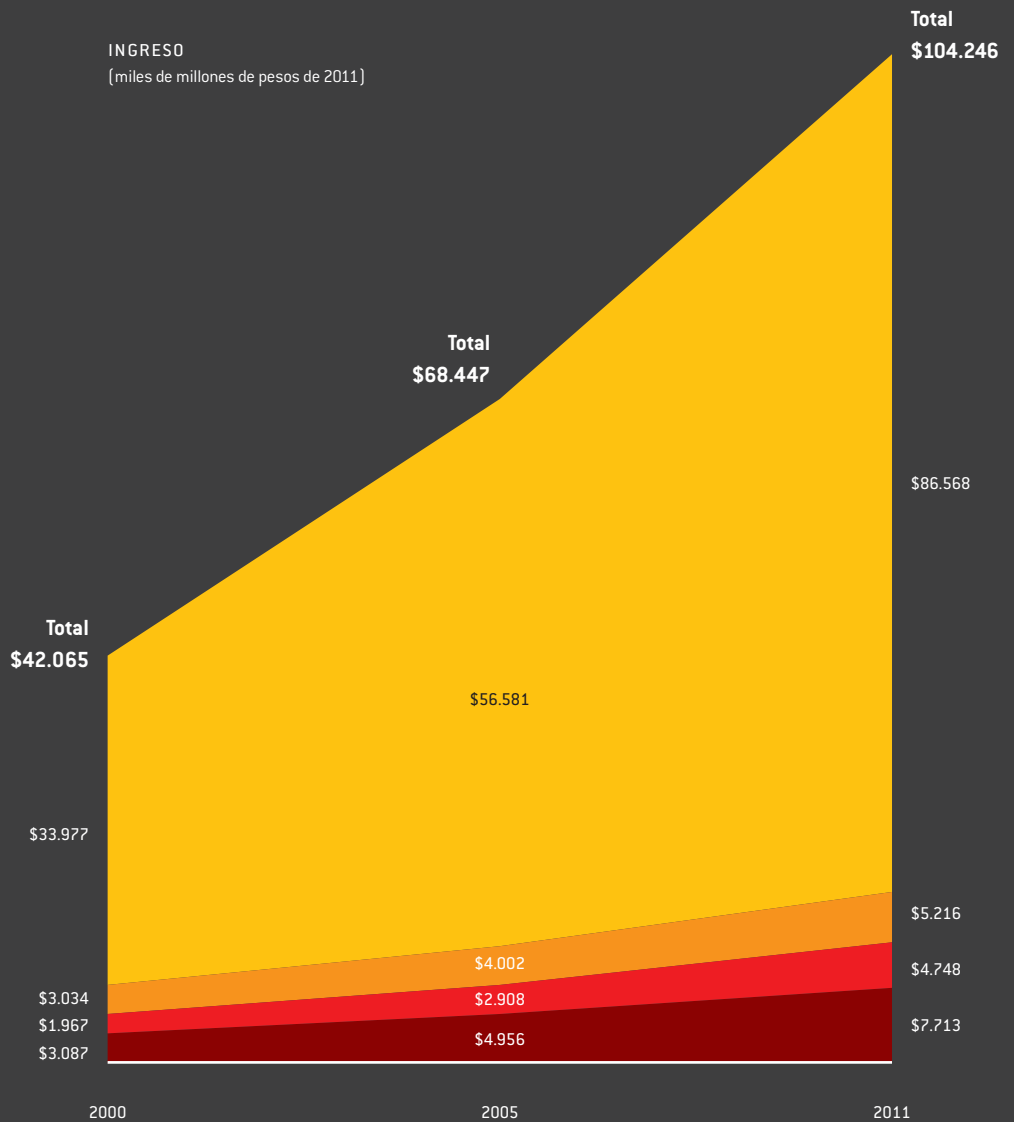
Departamental



Bogotá



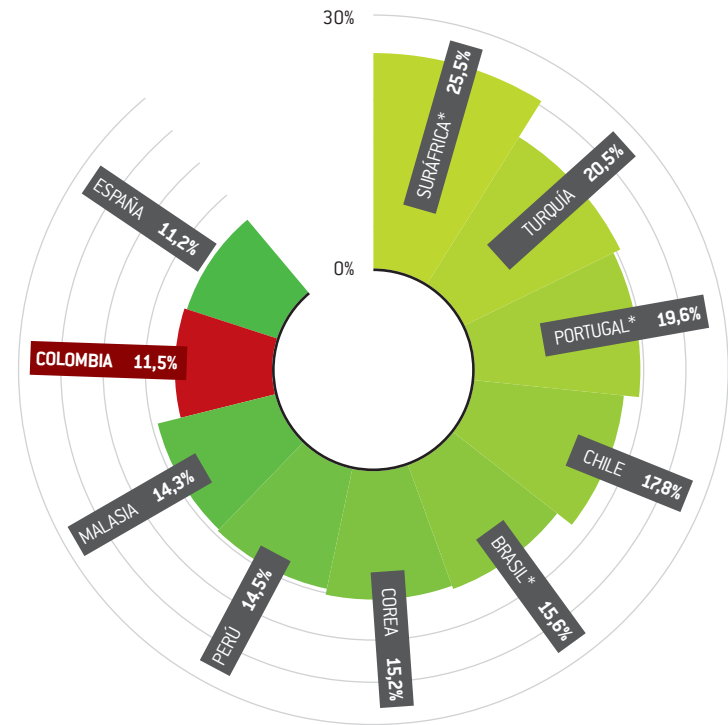
Municipal



Fuente: Dian, DNP y Ministerio de Hacienda.

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

Gráfico 2. Tasa de recaudación impositiva (% del PIB), 2010.



* Información de 2009. **Nota:** La recaudación impositiva se refiere a las transferencias obligatorias al Gobierno central con fines públicos. Se excluyen ciertas transferencias obligatorias como las multas, sanciones y la mayoría de las contribuciones al seguro social. Los reembolsos y correcciones de ingresos tributarios recaudados por error se consideran ingreso negativo.

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

esquema tributario del país. En muchas ocasiones se gravan bases con demandas y ofertas demasiado elásticas, lo que exagera el carácter distorsionante del impuesto y termina afectando el recaudo. Por ejemplo, los elevados costos de la mano de obra crean grandes distorsiones en los agentes económicos al momento de contratar y proveer mano de obra formal. Adicionalmente, el sistema es demasiado complejo y costoso de administrar, lo que empeora su capacidad distorsionante y se traduce en problemas de eficiencia en el recaudo, generando gran evasión —que de acuerdo con la Dian, asciende hoy a alrededor de \$20 billones.

En tercer lugar, en términos de progresividad al esquema tributario colombiano tampoco le va bien. Un sistema

tributario que realmente sea progresivo podría ayudar en algo a reducir la desigualdad de un país⁵, lo cual contribuiría al crecimiento económico y a la competitividad de este⁶. Sin embargo, no es así en el caso colombiano. Por el contrario, muchos de los impuestos del país se concentran en un porcentaje reducido de la población y existen exenciones que favorecen a las personas de mayores ingresos.

Por otro lado, mucho se habla del incumplimiento de estos principios constitucionales por parte del esquema tributario del nivel nacional. Sin embargo, no solo a este nivel se presentan estos problemas. Una situación parecida ocurre con los impuestos locales.

Con base en estos tres principios, este capítulo analiza su cumplimiento

por parte, en primer lugar, de los impuestos establecidos desde el nivel nacional y, en segundo lugar, de aquellos establecidos en los niveles departamental y municipal. A partir de este análisis, se hacen recomendaciones para que el esquema tributario en Colombia esté más alineado con la visión de competitividad del país y tienda a cumplir de mejor manera con los tres principios constitucionales.

En el momento de cierre de edición de este capítulo, se ha tenido conocimiento del proyecto de Ley sobre reforma tributaria que presentó el Gobierno, el cual aborda algunos de los elementos incluidos en este capítulo y muchos van en la misma dirección que se propone aquí. En este sentido, las recomendaciones contempladas en este capítulo



podrían complementar la discusión del proyecto, para lograr de esta manera alcanzar una reforma tributaria alineada con la competitividad, como es el compromiso que incluye la reciente Agenda Nacional de Competitividad [ver Anexo]⁷.

IMPUESTOS DEL ORDEN NACIONAL

El recaudo de impuestos del nivel nacional ha registrado un crecimiento anual de 8,9% en promedio. De hecho, se destaca el incremento de casi 19% entre los años 2010 y 2011, el cual se debe a la llamada “mini-reforma” tributaria realizada en 2010⁸ y principalmente a las medidas tomadas por la Dian para controlar la evasión y la elusión⁹. Durante los últimos

años, más de 80% del total del recaudo del nivel central estuvo representado por los impuestos de IVA y renta [Gráfico 4].

Si bien desde el punto de vista de ingresos fiscales el país atraviesa una coyuntura sin mayores afugias, el esquema tributario del orden nacional incumple con los mencionados principios constitucionales y dista de estar en línea con una visión de mayor competitividad del país.

IVA

El IVA es el impuesto que mayor recaudo genera de todo el sistema tributario colombiano –participó en 2011 con más del 43% del recaudo nacional. Sin embargo, en el contexto internacional, después de México, Colombia tiene uno

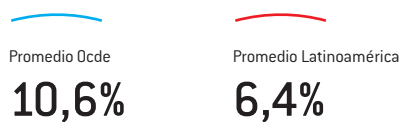
de los recaudos más bajos a través de este impuesto con respecto a países de referencia [Gráfico 3].

El IVA en el país se caracteriza por su baja productividad⁹, estimada recientemente en alrededor de 0,39, la cual dista de países como Chile con productividades del 0,53. Esta situación es explicada por varias razones: una alta tasa de evasión –cerca al 25%–, una cantidad innecesaria de tarifas –siete actualmente–, y un sinnúmero de exenciones y exclusiones que reducen la cobertura de la base gravable, haciendo que sólo la mitad de los bienes y servicios sean gravados¹⁰.

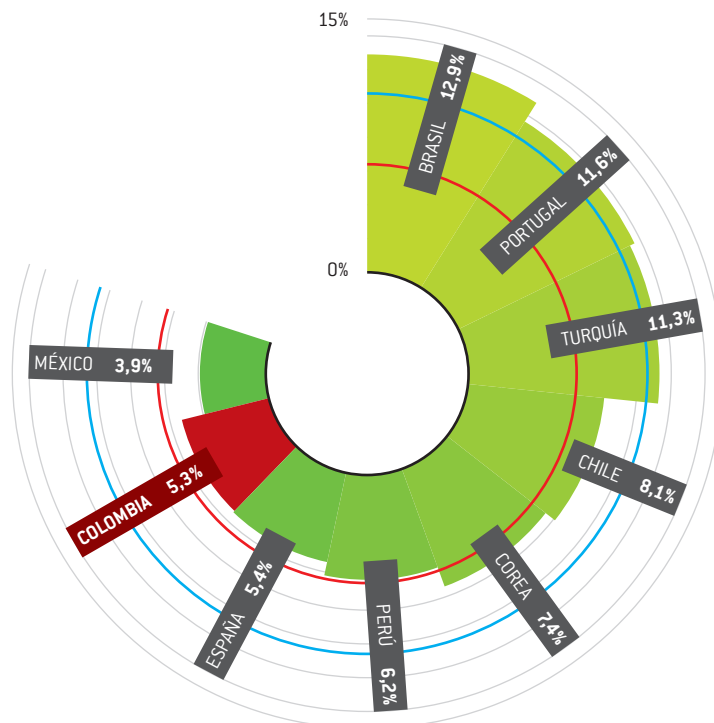
Estas exenciones y exclusiones y el amplio número de tarifas, además de minar la productividad de este impuesto, van en contravía de los principios de equi-

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

Gráfico 3. Impuestos sobre bienes y servicios (IVA) como porcentaje del PIB.



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

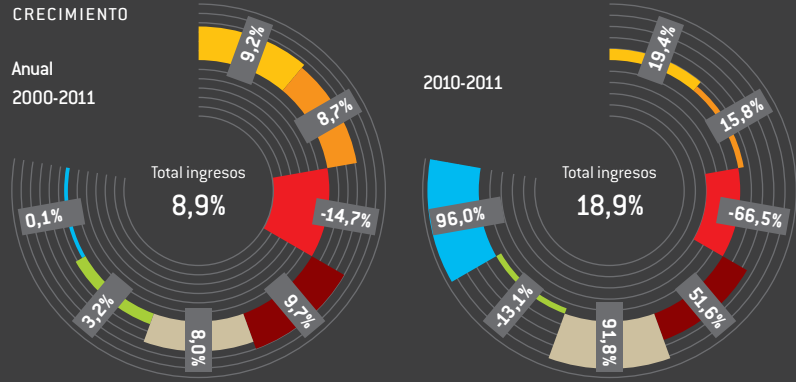


DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS MÁS DEL 80% DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL ORDEN NACIONAL ESTUVIERON REPRESENTADOS POR EL LOS IMPUESTOS DE IVA Y RENTA

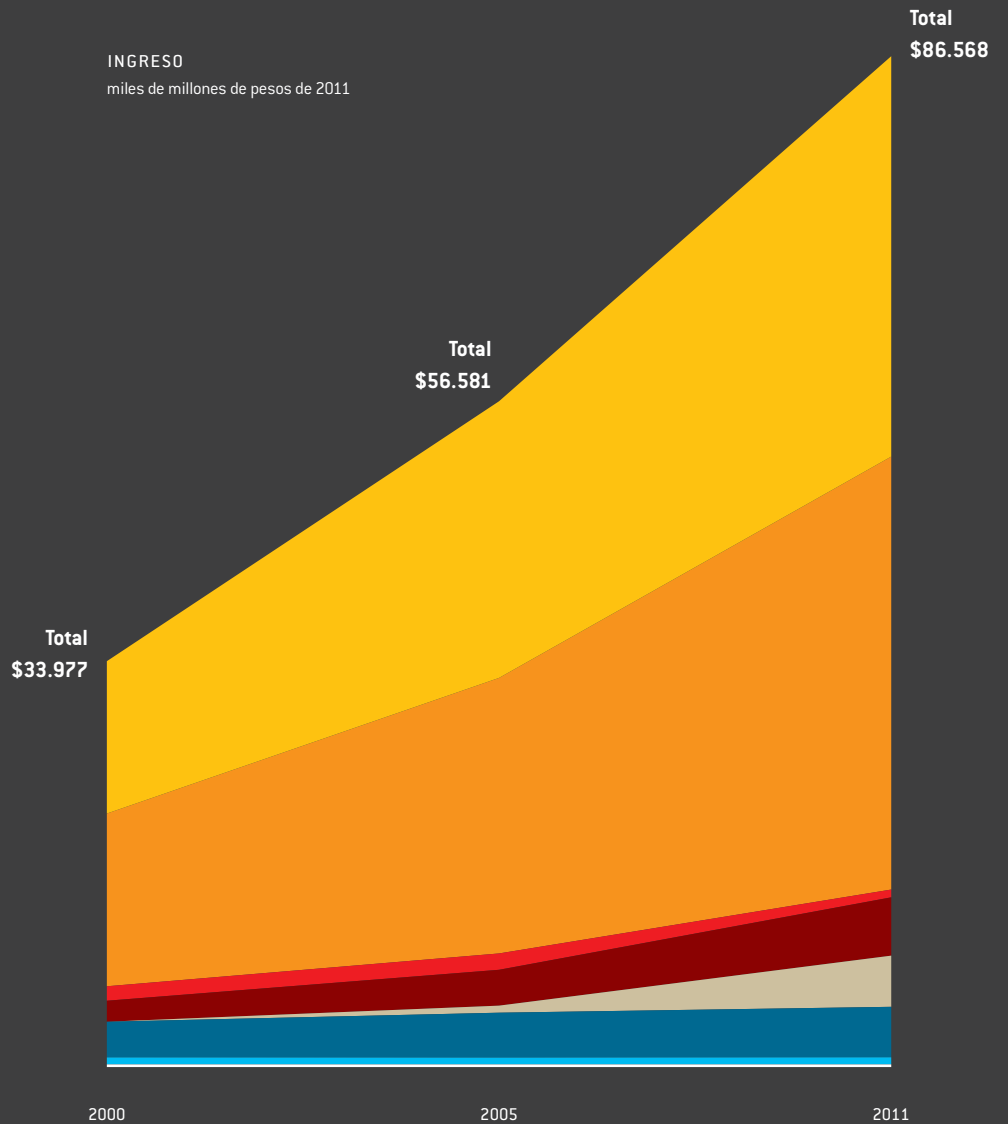
Gráfico 4. Ingresos tributarios del orden nacional*



Nota: * Recaudo bruto: Incluye recaudo en efectivo y en papeles de deuda pública; no incluye compensaciones.
a. Incluye anticipo, tributación a la propiedad, sucesorial y remesas desde 1984. **b.** Incluye declaraciones IVA, retención en la fuente a título del IVA e IVA recaudado por actividad externa.
c. Impuesto de Patrimonio, Ley 863 de 2003, a partir del año 2004. También recoge recaudos rezagados del impuesto de Seguridad Democrática. **d.** Para 2001 incluye la sobretasa de Servicios Aduaneros. **Fuente:** Dian.



INGRESO
miles de millones de pesos de 2011





dad horizontal y de progresividad. En contra de la equidad horizontal en la medida en que sectores con similar capacidad económica pagan tasas diferenciadas de IVA. En contra de la progresividad, en la medida en que una fracción importante de la población que podría pagar IVA sobre un buen número de productos plenamente, no lo está haciendo –o lo está haciendo solo parcialmente–.

Más aún, además de que es un impuesto fácil de administrar, es uno de los que generan menores distorsiones económicas, en la medida en que grava una base menos susceptible a ser distorsionada –en comparación con otras–, como lo es el consumo.

Por lo tanto, se recomienda ampliar la base gravable del IVA, incrementar su tasa y disminuir su complejidad. Para esto, se sugiere reducir el número de tasas de IVA a dos niveles: 0% para los bienes y servicios que sean exportados y consumidos en el exterior, y 18% para todos los demás bienes y servicios¹¹. Lo anterior manteniendo la no causación del IVA para algunos bienes y servicios que por su función económica y social se considere deban ser excluidos. Estos dos puntos adicionales en el IVA compensarían la eliminación del impuesto de Industria y Comercio (ICA), tal como se explica más adelante.

Como esta modificación tributaria podría tener un impacto negativo para las familias de bajos ingresos, al afectar el cumplimiento del principio de progresividad, se propone devolver el costo adicional generado por esta nueva contribución a los hogares que pertenecen a los niveles uno y dos del Sisbén. Para realizar esta redistribución se recomienda hacer

una transferencia de ingreso directa, utilizando y ampliando el sistema operativo a través del cual se implementa el programa Familias en Acción, que ha demostrado buenos resultados en términos de focalización¹². Esta propuesta no solo mejoraría el recaudo tributario, sino que iría en la dirección de mejorar el cumplimiento de los tres principios constitucionales.

Con el propósito de evitar una reducción drástica en el recaudo al simplificar las tarifas del IVA en dos niveles, se recomienda la creación de un nuevo impuesto al consumo para los bienes de lujo –los cuales pagan en la actualidad tarifas superiores al 16%–. En este sentido, bienes que –por ejemplo– hoy pagan un IVA del 20%, quedarían pagando un IVA del 18% más un impuesto al consumo de bienes de lujo de 2%¹³.

Por otro lado, la existencia de dos regímenes de IVA –simplificado y común– introduce al Estado actuaciones adicionales y grandes complejidades en su labor de administrar este impuesto, al igual que a los agentes económicos, exacerbando su carácter distorsionante. Un régimen simplificado donde los responsables no deban presentar declaraciones de IVA, ni llevar contabilidad o facturas, debilita la capacidad de control de la Dian e incentiva el incremento de la evasión y elusión tributaria. Por lo tanto, es necesario que se unifiquen estos regímenes y se establezca la exigencia contable para todos sin excepción. Dado que en la actualidad todas las personas y negocios deben presentar una declaración cada dos meses –es decir seis veces al año–, se propone cambiar a una sola declaración al año y hacer los pagos cada dos meses. Lo anterior no sólo permitiría simplificar el

IVA y controlar la evasión y elusión tributaria, sino que generaría incentivos para la formalización de empresas.

De otra parte, el IVA aplicado a los bienes de capital genera pérdidas de eficiencia para la economía¹⁴. En la actualidad, este tipo de bienes no admite deducción del IVA¹⁵, tal como se puede hacer con el resto de insumos de producción. Lo anterior implica que se está gravando la inversión en exceso y afectando el emprendimiento. En este sentido, se propone permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital que sean utilizados en los procesos productivos, lo cual debería redundar en mayores niveles de inversión en el país¹⁶. Este descuento sólo debería operar para las industrias cuyos bienes y servicios finales se encuentren gravados con IVA; en los demás casos, el IVA pagado deberá tratarse como mayor valor del respectivo bien de capital.

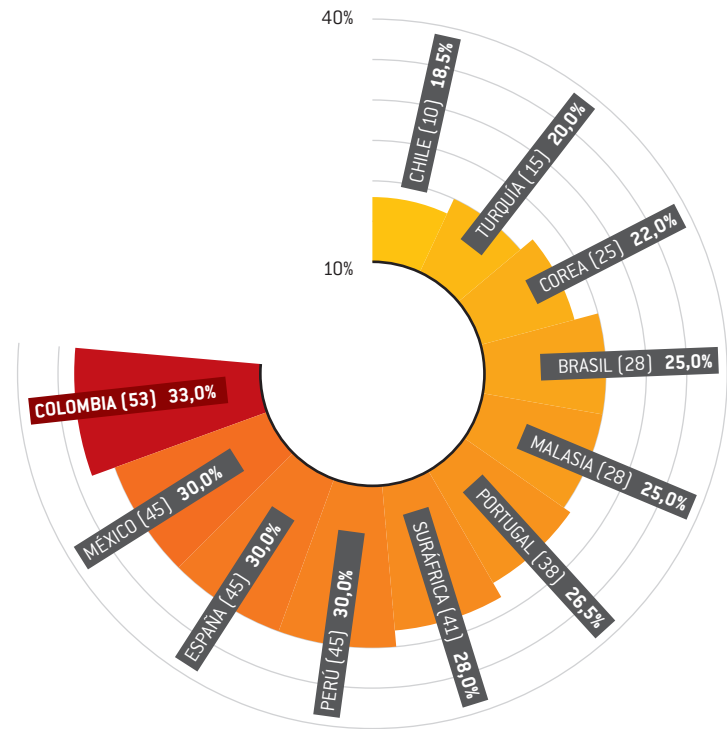
RENTA

Aunque el impuesto a la renta es uno de los más representativos del sistema tributario colombiano –en 2011 representó 40,2% de los ingresos nacionales (Gráfico 4)–, sus umbrales, las excesivas exenciones y deducciones y el nivel de su tarifa, lo convierten en un impuesto poco productivo y lo conllevan a incumplir con los principios establecidos en la Constitución.

Por un lado, la gran cantidad de exenciones del impuesto a la renta para personas naturales, sumado a un umbral muy alto –el más elevado de Latinoamérica¹⁷– a partir del cual se comienza a tributar sobre los ingresos persona-

COLOMBIA REGISTRA LA TASA DE RENTA MÁS ELEVADA RESPECTO A PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 5. Tarifa del impuesto sobre renta corporativa.



Nota: tarifa máxima de impuestos sobre utilidades antes de impuestos. (*) Posición en el ranking. **Fuente:** IMD, Competitiveness Yearbook 2012.

les¹⁸, hacen que menos del 2% de los colombianos estén obligados a contribuir (Moller, 2012). Si bien algunos podrían argumentar que esto es el principio de progresividad puesto en práctica, lo cierto es que esta sería una mala interpretación del principio. Una progresividad en el impuesto de renta se debería expresar en una función creciente en el pago del impuesto en relación con el nivel de ingreso y, por lo tanto, traducirse en un pago –así sea bajo– por parte de una mayor proporción de la población.

Dado lo anterior, se recomienda ampliar la base gravable mediante una reducción del umbral a partir del cual las personas naturales empiezan a tributar. En este sentido, se propone reducir la exención mínima a partir de cuatro sa-

larios mínimos –hoy este impuesto se cobra a los asalariados a partir de los \$3,67 millones–, de tal forma que el país se acerque a los estándares internacionales en la materia¹⁹.

Además de implementar una visión errada de progresividad, la estructura del impuesto de renta también está favoreciendo a las personas con mayor capacidad de pago, quienes son los que más se benefician de las exenciones y deducciones, lo que vulnera aún más el principio de progresividad. De acuerdo con Perry (2010), se estima que estas rentas exentas y deducciones especiales representan un costo fiscal equivalente al 0,9% del PIB²⁰. Por lo tanto, se recomienda reducir la gran cantidad de exenciones y beneficios

tributarios que favorecen a las personas de ingresos altos²¹.

Por otro lado, en el contexto internacional Colombia es uno de los países que presentan una de las mayores tasas de renta, ocupando el puesto 54 entre 59 países, lo cual claramente atenta contra el principio de eficiencia²². En relación con países de referencia, Colombia se encuentra en el último lugar en cuanto al nivel de su tasa de renta (Gráfico 5).

Más allá de la distorsión que genera una tasa de renta alta, el tener una tasa por encima de países de similar desarrollo y, peor aún, dentro del mismo contexto geográfico, puede conllevar a una desviación de inversión hacia estos otros países. Lo anterior, además de reducir la capacidad de inversión del país, crea pérdidas irrepa-



rables en cuanto a las externalidades positivas que genera la inversión extranjera en materia de conocimiento, transferencia de tecnología y desarrollo en general.

Por lo tanto, es fundamental que el país sea competitivo para retener y atraer flujos de capital y tenga una tarifa de renta que distorsione en menor medida las decisiones de inversión. Para esto, en concordancia con Perry (2010)²³, se recomienda reducir la tarifa de renta corporativa al 20%²⁴.

La actual estructura se concentra en gravar a las empresas y no a las personas dueñas del capital. Esto no es conveniente desde un punto de vista de eficiencia económica, en la medida en que las decisiones de inversión de una empresa se distorsionan con mayor facilidad que las

de los dueños del capital. Adicionalmente, un impuesto a la renta de las empresas es regresivo, en la medida en que las compañías terminan trasladándolo a los consumidores, sin importar su nivel de ingreso. Dado lo anterior, y ante la necesidad de compensar el efecto fiscal de la reducción en el impuesto a la renta corporativa como el propuesto, en línea con Perry (2010) se propone gravar los dividendos en cabeza de los accionistas hasta una tasa máxima del 30% (descontado el impuesto pagado por la empresa²⁵). Frente a la situación actual, la imposición del gravamen a los dividendos en conjunto con la reducción de la tarifa de renta corporativa no afectaría a los accionistas, sino todo lo contrario. Los beneficios por la reducción del impuesto a la renta son mayores que el costo aso-

ciado al impuesto a los dividendos, lo que resulta en una caída en la tasa impositiva integrada de 5% (Cuadro 1)²⁶.

Esta propuesta –que ya ha sido implementada en países como Chile, Uruguay y Perú²⁷– generaría un incentivo para la reinversión de utilidades, en la medida en que los inversionistas preferirían reinvertir estas en vez de repartirlas en forma de dividendo, e incluso podría activar el mercado de valores²⁸. Adicionalmente, bajo este esquema se evitaría la doble tributación y se lograría una mayor progresividad en el impuesto de renta, en la medida en que las empresas ya no lo trasladarían al consumidor²⁹.

Por último, si bien hay que reducir el número de exenciones y deducciones a su mínima expresión, valdría la pena

SE ESTIMA QUE LOS BENEFICIOS POR LA REDUCCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA SON MAYORES QUE EL COSTO ASOCIADO DEL IMPUESTO A LOS DIVIDENDOS

Cuadro 1. Efectos de la reforma al impuesto a la renta y a los dividendos.

SECTOR	Hoy	Propuesta CPC	Efecto
Utilidad antes de impuestos	100	100	
Impuesto a la renta corporativa	33%	20%	-13%
Pago de impuesto a la renta	33	20	
Utilidad después de impuestos	67	80	
Impuesto a los dividendos	0%	10%	10%
Pago de impuesto a los dividendos		8	
Total impuestos pagados	33	28	
Tasa impositiva integrada	33%	28%	-5%

Fuente: Cálculos CPC a partir del estudio de BI Bancolombia (2012).

dejar unas pocas que busquen abordar distorsiones de mercado. En particular, algunas que limitan el proceso de cambio estructural de la economía, tales como los problemas de apropiabilidad y las fallas de coordinación (ver capítulo Política de Cambio Estructural)³⁰. Por lo tanto, existe la justificación técnica para establecer exenciones y deducciones que busquen promover la innovación y el emprendimiento.

Por un lado, hay que corregir los problemas que hoy día tiene la deducción tributaria para inversiones en proyectos de ciencia y tecnología, actualmente uno de los principales instrumentos para el fomento de la innovación. El artículo 36 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) supeditó la deducción³¹ a que los empresarios tengan el aval o el acompañamiento de un centro o grupo de investigación registrado y reconocido por Colciencias. Esta condición limita el acceso al beneficio tributario y lo hace poco efectivo (ver capítulo Ciencia, Tecnología e Innovación). Por lo tanto, se recomienda modificar este artículo e incluir la posibilidad de realizar la deducción para proyectos de Investigación y Desarrollo (I+D) desarrollados por los grupos de investigación de las empresas, sin obligarlos a estar vinculados a grupos y/o centros de investigación avalados por Colciencias. Así mismo, se propone ampliar el ámbito de aplicación de este artículo a proyectos no sólo relacionados a I+D, sino a innovación en un sentido más amplio de la palabra. En esta línea, un gasto en creación de capacidades de gestión de innovación en las empresas, por ejemplo, debería ser sujeto de esta deducción.

Por otro lado, habría que crear incentivos para las industrias de ángeles inver-

sionistas y de fondos de capital de riesgo, para compensar los riesgos y costos que asumen estos pioneros y así fomentar el proceso de cambio estructural (ver capítulos Sistema Financiero y Política de Cambio Estructural). En la actualidad estas industrias que financian emprendimientos en etapa temprana son sujetos de tarifas plenas de renta y de ganancia ocasional³², lo que se convierte en un desestímulo para ellas (ver capítulo Ciencia, Tecnología e Innovación). Si realmente el país quiere dinamizar su proceso de diversificación productiva, debe buscar compensar los riesgos incurridos por estas industrias, con incentivos tributarios tanto a la entrada como a la salida de la inversión, como lo hacen países como Israel y Singapur.

Por lo tanto, como incentivo a la entrada, se recomienda que este tipo de inversionistas tengan el derecho de deducir de su renta un porcentaje del valor de su inversión, siempre y cuando este no exceda la mitad del capital de cada emprendimiento innovador. Como incentivo a la salida, se propone que las ganancias de capital de este tipo de inversión y las utilidades percibidas se graven a una tasa sustancialmente menor (por ejemplo 10%) a la que se grava en la actualidad. En el momento de diseñar estos dos incentivos se deberá tener en cuenta que el mayor debería ir para los ángeles inversionistas –en relación con los fondos de capital de riesgo–, en la medida en que los primeros asumen un mayor riesgo al financiar etapas más tempranas del emprendimiento. Será indispensable además especificar con claridad los requerimientos para acceder a este tipo de beneficio.

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

Este tributo –más conocido como 4 x mil– genera grandes distorsiones en la economía al obstaculizar el acceso al crédito vía el desincentivo a la intermediación financiera, al promover la economía informal y la evasión y elusión de las cargas tributarias (ver capítulo Sistema Financiero). Esta situación impacta de forma negativa el principio de eficiencia al generar las distorsiones mencionadas, y el de progresividad, en la medida en que perjudica principalmente a las pequeñas empresas, que son las que terminan teniendo menor acceso al crédito por los mayores costos que este impuesto impone; esto se traduce en más informalidad y menores ingresos para los hogares de más bajos recursos.

La “mini-reforma” tributaria de 2010, que amplió la base gravable de los movimientos financieros, prolongó la gradual extinción de este gravamen –que se esperaba comenzara en 2012– y estableció el inicio de su desmonte a partir de 2014 y hasta 2018³³. La ampliación de la base gravable de este impuesto incrementó su recaudo de 2011 en más del 51% y su participación ascendió al 5,9% del recaudo del nivel central (ver Gráfico 4). Sin embargo, dados los efectos colaterales negativos de este impuesto, es fundamental evitar que se cambie nuevamente el cronograma de desmonte de este gravamen.

IMPUESTOS A LA NÓMINA

Los elevados costos sobre la nómina formal se han convertido en uno de los principales factores detrás de los altos ni-



veles de informalidad en el país, los cuales alcanzan niveles cercanos al 60% (ver capítulo Productividad Laboral). La alta carga tributaria incentiva a muchas empresas a operar en la informalidad, lo que genera problemas de competencia desleal para las firmas que sí cumplen con sus obligaciones tributarias, además de las limitantes en productividad para los agentes informales y la afectación de las finanzas públicas que resulta del menor recaudo.

En particular, los impuestos parafiscales³⁴ y los aportes del régimen contributivo en salud –los cuales representan alrededor de 25% del total de los costos laborales no salariales³⁵– terminan distorsionando fuertemente la decisión de los empleadores de contratar mano de obra formal, e incluso la decisión de los trabajadores por proveer su trabajo de manera formal³⁶. Esto no es de extrañar en la medida en que, al ser la nómina una base gravable tan elástica y, por lo tanto, tan evadible, no tiene sentido desde el punto de vista de eficiencia económica tratar de cobrar impuestos tan elevados sobre ella.

Más aún, la informalidad derivada, en parte, de la carga tributaria sobre la nómina formal, termina afectando en mayor medida a la mano de obra menos calificada y de menor salario, por lo que –en últimas– los impuestos sobre el factor trabajo acaban siendo bastante regresivos, y minan así el principio de progresividad (ver capítulo Productividad Laboral).

Por tal razón, es necesario reducir la carga tributaria sobre la nómina. En este sentido, se recomienda eliminar los parafiscales asociados a las Cajas de Compensación y al Icbf³⁷, y los aportes al régimen contributivo en salud, buscando alternativas de financiación para es-

tos rubros diferentes a la nómina formal (ver capítulos Productividad Laboral y Salud)³⁸. Precisamente, las modificaciones anteriormente deberían servir como alternativas para la financiación de estos rubros y así poder reducir de forma importante los impuestos a la nómina.

IMPUESTO AL PATRIMONIO

El impuesto al patrimonio –establecido por el Estado para financiar gastos extraordinarios en materia de orden público y cuyo carácter era en principio temporal– es altamente distorsionante y le genera grandes ineficiencias al sistema tributario colombiano. El patrimonio, al ser el resultado de la acumulación de ingreso constitutivo de renta, es una base que previamente ha sido gravada, convirtiéndose este impuesto en un desestímulo al ahorro y la inversión. Así mismo, este tributo incentiva el enanismo económico en la medida en que estimula a las empresas a crecer hasta cierto punto³⁹, para no sobrepasar los umbrales a partir de los cuales se es sujeto de pago del impuesto. Como resultado, existe un gran desestímulo al ahorro y a la acumulación de capital, vulnerando así el principio constitucional de eficiencia.

Adicionalmente, al ser este un impuesto exclusivamente pagado por los agentes económicos de mayor nivel de ingreso, termina implementando un concepto tergiversado del principio de progresividad.

Producto de la “mini-reforma” tributaria del año 2010 –Ley 1430–, el recaudo del impuesto al patrimonio para 2011 registró un crecimiento superior al 91% (Gráfico 4) y su participación durante ese año ascendió al 5,1% del recaudo na-

cional. La existencia de este impuesto se justifica en la medida en que sigue existiendo la necesidad de financiar gastos extraordinarios para el mantenimiento del orden público⁴⁰ y que es una fuente importante de recursos para el fisco. En este sentido, con el propósito de eliminar el efecto distorsionante que tiene este impuesto sobre la capitalización y la inversión empresarial y de mejorar su progresividad, se propone ampliar la base de personas naturales para que sean contribuyentes de este impuesto y eliminar esta obligación para las personas jurídicas. Se estima que la eliminación del impuesto al patrimonio de las empresas generaría una reducción en el recaudo de hasta el 0,48% del PIB, la cual se vería compensada con la ampliación del impuesto al patrimonio de las personas naturales, que representaría un incremento equivalente al 0,4% del PIB⁴¹.

FIGURAS QUE DIFICULTAN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Más allá del hecho de que el diseño de los impuestos nacionales los aleja de cumplir con los principios constitucionales, existe un par de figuras que dificultan aún más este cumplimiento.

Zonas francas

Las zonas francas son un mecanismo utilizado por el Gobierno para promover las exportaciones del país, al otorgar privilegios a las empresas ubicadas en un contexto geográfico en particular, a través de diferentes tipos de incentivos. Dentro de los beneficios tributarios que ofrece

este mecanismo están el no cobro de tributos aduaneros –IVA y arancel– para mercancías importadas, la reducción del impuesto de renta al 15% y la exención del IVA para las materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan a los usuarios de la zona franca.

Este tipo de mecanismo de promoción a las exportaciones va en contravía del principio de equidad horizontal, en la medida en que establece tratamientos discriminatorios entre actores y sectores con la misma capacidad económica. Si bien se podría justificar la existencia de estas zonas francas como mecanismos para incentivar las exportaciones, el descuento en el impuesto a la renta otorgado constituye una competencia desleal frente a las empresas que no se encuentran en zona franca. **Por lo tanto, se recomienda eliminar este descuento y cobrar el impuesto pleno –el cual sería del 20%, de acuerdo a la propuesta anteriormente enunciada.**

Contratos de estabilidad jurídica

Los contratos de estabilidad jurídica –los cuales garantizan la no modificación de ciertas normas tributarias durante un periodo de tiempo– dificultan el cumplimiento del principio de equidad horizontal y podrían generar incertidumbre jurídica en el caso de una reforma tributaria estructural. Particularmente en lo relacionado con el impuesto de renta, en la medida en que la gran mayoría de estos contratos han estabilizado normas asociadas con este impuesto, como los ingresos no constitutivos, tratamiento de dividendos y tarifas de renta, entre otros.

Dado que la mayoría de contratos ha establecido cláusulas de estabilidad

frente a aumentos en la tasa de renta y no frente a reducciones⁴², de aprobarse una reducción en el impuesto de renta corporativa –por ejemplo, al 20%, como se propuso anteriormente–, habría una ambigüedad jurídica sobre qué tasa aplicaría para las empresas con contratos de estabilidad. Si bien parecería obvio que estas empresas se deberían beneficiar de una reducción, desde el punto de vista jurídico no lo es tanto, ya que precisamente los contratos implican la congelación de condiciones en relación con un momento del tiempo. Por lo tanto, el riesgo de que las empresas se beneficien de la nueva tasa y a la vez mantengan las exenciones pactadas bajo los contratos de estabilidad es evidente, lo que traería serios efectos sobre la recaudación de impuestos, sumado a las grandes inequidades que se generarían entre las empresas⁴³.

Frente a este contexto, es fundamental considerar mecanismos que atenúen los riesgos jurídicos que enfrentaría el país ante una eventual reforma estructural, tales como el establecimiento de una prima de compensación pagada por el Estado. A pesar de esto, hay que tener claro que las probabilidades de que el país se enfrente a demandas y riesgos reputacionales son altas.

Para futuros contratos de estabilidad, el Artículo 48 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo –Ley 1450 de 2011– estableció el pago de una prima por parte de la empresa. Sin embargo, este artículo aún no ha sido reglamentado. **Es clave que en la reglamentación esta prima equivalga al precio de un seguro que cubra la no modificación de reglas tributarias. En este sentido, esta prima tendría que ser valorada teniendo**

en cuenta las contingencias e ingresos descontados que dejaría de percibir el Estado a futuro en caso de modificación de los tributos.

En relación con los contratos existentes, con el fin de minimizar cualquier riesgo jurídico que pueda generar una reforma que mejore las condiciones tributarias, se recomienda que las empresas que en la actualidad poseen este tipo de contratos tengan la posibilidad de escoger si continúan bajo las normas establecidas –con la tarifa del 33% (excepto para los que hayan estabilizado la tarifa de renta en zona franca) y las exenciones pre-existentes–, o si prefieren adaptarse al nuevo régimen y terminar el contrato de estabilidad jurídica. En este último caso, se deberá establecer una prima de indemnización por la terminación del contrato, la cual deberá pagar el Estado al inversionista.

Con respecto a los contratos que establecen expresamente beneficios ante la eventual reducción de las tarifas, lamentablemente el Estado deberá esperar la terminación de los mismos. De lo contrario, se enfrentaría a grandes demandas jurídicas y a costosas indemnizaciones, adicional al riesgo reputacional por incumplimiento.

PRINCIPALES IMPUESTOS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Como se comentó, el incumplimiento con los principios constitucionales en materia tributaria no es exclusivo de los tributos del orden nacional. Si bien los impuestos territoriales constituyen una fracción menor de los ingresos tributarios totales, lo



cierto es que existe amplio espacio de mejora no sólo para acercarlos al cumplimiento de dichos principios, sino para fortalecer la gestión tributaria y, de esa manera, incrementar el recaudo fiscal de las regiones. En la medida en que esto ocurra, no solo mejorará la competitividad de las regiones para atraer mayor inversión, sino que estas podrán contar con mayores recursos fiscales para poder profundizar sus agendas de competitividad local en temas como infraestructura, transporte y logística, educación, salud y el trabajo sobre sus apuestas productivas, entre otros.

NIVEL DEPARTAMENTAL

Si bien los ingresos tributarios departamentales registraron una tendencia creciente a lo largo de los últimos 11 años –con un crecimiento del 5% en promedio anual–, han perdido participación en el recaudo total nacional. Mientras en 2000, estos representaban 7,2% del recaudo total, en 2001 alcanzaron solo 5% (Gráfico 1). La menor dinámica de los ingresos departamentales se debe a diversos factores como decisiones administrativas y/o reformas legales que han deteriorado las bases gravables y las tarifas de algunos impuestos (Perry, 2012).

Impuestos a la cerveza y a los licores

Los impuestos más representativos de los ingresos tributarios departamentales son los de la cerveza y los licores. Sin embargo, durante los últimos años su participación en el total de ingresos se ha reducido. Mientras en 2000 representaban casi 58% del recaudo total, en 2011 sólo alcanzaron 40% (Gráfico 6). Parte de

esta situación es explicada por el mayor recaudo de otros tributos como las estampillas y por modificaciones en la carga tributaria a la cerveza y los licores.

Pese a que en 2010 el recaudo de ambos tributos se incrementó –con un crecimiento de 0,7% en el caso de la cerveza y 11,2% en el de licores–, en 2011 se registró un retroceso en los ingresos percibidos por este concepto (Gráfico 6)⁴⁴. Por lo tanto, no es evidente que la Ley 1393 de 2010 –que incrementó estos impuestos– haya generado un mayor recaudo⁴⁵. Esta reducción en el recaudo puede ser indicio del efecto conocido como curva de Laffer, de acuerdo con el cual el recaudo de un impuesto puede disminuir debido a un incremento en la tarifa que termina reduciendo el consumo y, por lo tanto, la base gravable.

Por otro lado, desde el punto de vista de eficiencia económica, es preferible gravar aquellos productos con menor elasticidad en su demanda⁴⁶, en la medida en que se minimiza la distorsión generada por el tributo. Bienes como licores y cerveza son considerados bastante elásticos, lo que significa que incrementos en sus precios generan menores demandas, impactando directamente el recaudo⁴⁷. Además, se ha evidenciado que aumentos en los precios de estos bienes estimulan el contrabando, lo que se convierte en un incentivo a la informalidad que termina afectando el recaudo⁴⁸.

Dado este contexto, se recomienda evaluar los efectos reales que ha generado en el recaudo de estos impuestos la Ley 1393, con el fin de tener mayor claridad sobre futuros ajustes. En particular, cuando hay voces que sugieren incrementos adicionales.

De otra parte, para realizar actividades de producción, introducción y/o comercialización de licores, los departamentos están facultados para ejercer monopolio (artículo 336 de la Constitución Política)⁴⁹. En este sentido, los departamentos tienen la potestad de limitar las cantidades a vender, imponer el precio de venta y establecer las condiciones en que los mismos se pueden vender⁵⁰. Esta situación obviamente ha afectado significativamente la competencia en este sector (ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia), generando ineficiencias en la producción, razón por la cual de las 18 empresas oficiales de licores que existían en los diferentes departamentos, solo siete se encuentran operando actualmente. Así mismo, en ciertas ocasiones esta figura ha generado desviación de recursos. Si bien estos monopolios pudieron haber tenido sentido en otro momento, en la actualidad ya no lo tienen. Por lo tanto, con el propósito de producir, introducir y comercializar eficientemente los licores en los departamentos, se recomienda eliminar el monopolio de licores, lo cual debe tener resultados positivos en el recaudo tributario por concepto de impuesto a licores.

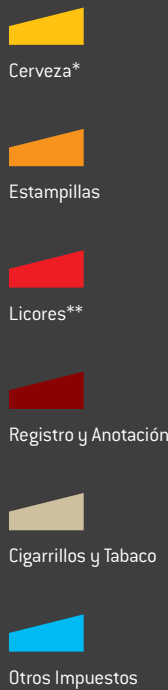
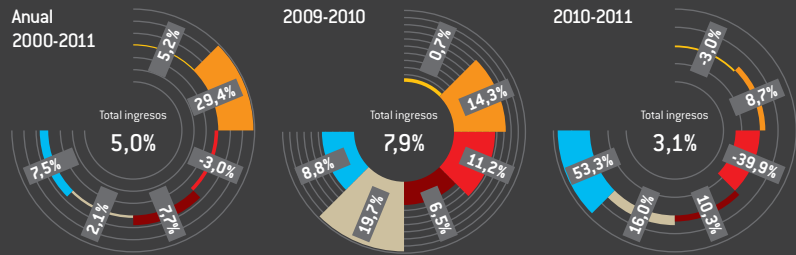
Impuesto de registro y anotación

Este impuesto se aplica a todos los actos, contratos o negocios jurídicos documentales que se deben registrar en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o Cámaras de Comercio. Durante los últimos años este impuesto ha presentado una dinámica creciente, llegando en 2011 a representar 12,4% del total de ingresos tributarios de los departamentos (Gráfico 6). Si bien esta situa-

AUNQUE LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES REGISTRARON UNA TENDENCIA CRECIENTE DURANTE LOS ÚLTIMOS ONCE AÑOS, HAN PERDIDO PARTICIPACIÓN EN EL RECAUDO TOTAL

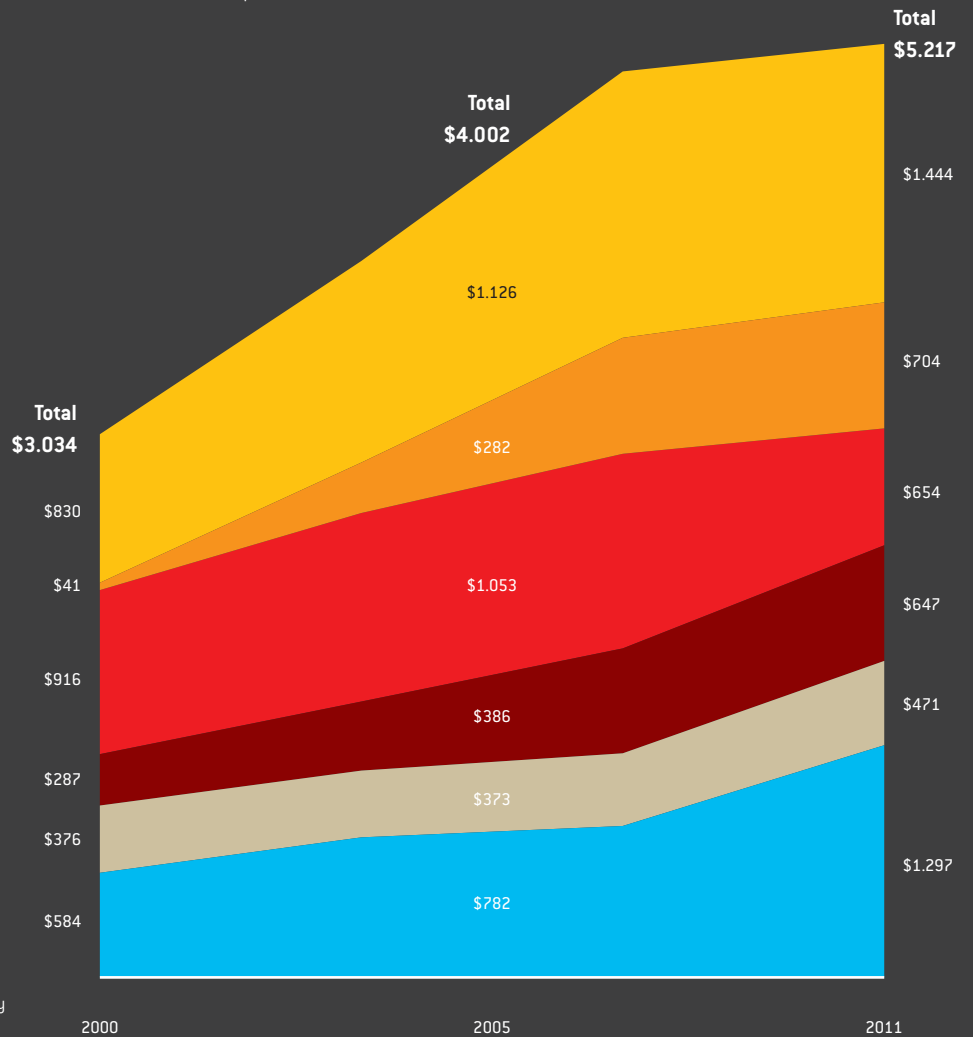
Gráfico 6. Ingresos tributarios de los departamentos.

CRECIMIENTO



INGRESO

miles de millones de pesos de 2011



Notas: * Incluye el impuesto al consumo y el IVA con destino a salud. ** Incluye impuesto al consumo y el IVA con destinación a salud y deporte. Fuente: DAF, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



ción es favorable, es posible incrementar sustancialmente el recaudo por este concepto en la medida en que se realice una actualización de los valores catastrales de la propiedad. Por ejemplo, de acuerdo con una investigación reciente⁵¹, los actuales valores prediales rurales no corresponden a los valores reales y se estima que aproximadamente 45% de los predios rurales están desactualizados.

En este sentido, es clave que los entes territoriales actualicen los registros catastrales. Para esto, en línea con Perry (2012), se propone financiar dicha actualización con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías. Esto debe redundar en un mayor recaudo por parte de los departamentos, lo que les permitirá tener mayores recursos para sus agendas de competitividad local.

Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco

Pese a que el recaudo vía este impuesto registró una tendencia decreciente en la última década, a partir de 2010 se evidencia un crecimiento por encima del 16% que lo ha llevado una vez más a representar un porcentaje importante dentro de los ingresos de los departamentos (en 2011 alcanzó una participación de 9%) (Gráfico 6). Esta situación puede ser atribuida a la unificación en las tarifas del impuesto a los cigarrillos y tabaco producto de la Ley 1393 de 2010, lo cual implicó un incremento de 29% aproximadamente en los impuestos específicos para los cigarrillos de menor precio y una reducción del 35% aproximadamente para los de mayor valor⁵².

Ahora bien, en la medida en que el consumo de cigarrillo y tabaco genera una serie de externalidades negativas y que Colombia ha firmado un compromiso internacional para reducir el consumo de tabaco⁵³, sería conveniente pensar en incrementar el impuesto a estos bienes. Se propone, por lo tanto, estudiar un incremento al impuesto específico sobre consumo de cigarrillo y tabaco, realizando simulaciones más detalladas con el fin de escoger la estructura tarifaria adecuada.

NIVEL MUNICIPAL

Los impuestos municipales representaron en 2011 un poco más del 10% del recaudo total nacional (Gráfico 1). Dentro de los impuestos más representativos a nivel municipal se encuentran el Impuesto sobre Industria y Comercio (ICA) y el predial, los cuales representaron el 38,9% y el 28,4%, respectivamente, del recaudo total de los municipios (Gráfico 7).

Impuesto sobre Industria y Comercio (ICA)

Si bien este es el tributo que mayor recaudo genera de todos los impuestos percibidos por los municipios, es un impuesto que presenta diversas dificultades en su implementación además de problemas de interpretación. El objetivo de este impuesto es gravar las ventas de todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se realicen en los municipios. Sin embargo, una de las grandes dificultades que genera es la doble tributación, con lo que se incrementa su carácter distorsionante. La industria fabril, por ejemplo, paga este impuesto sobre la

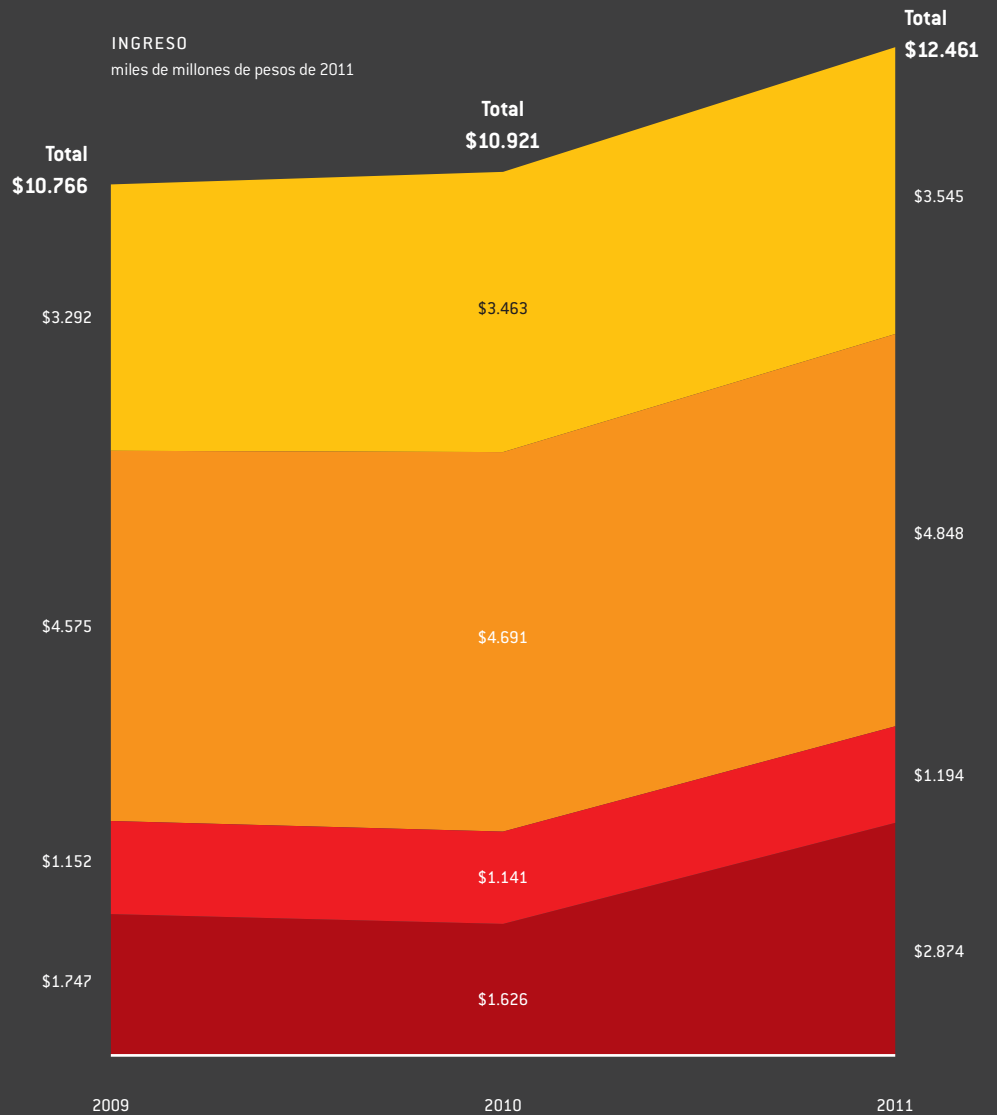
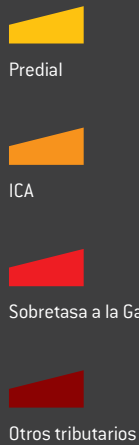
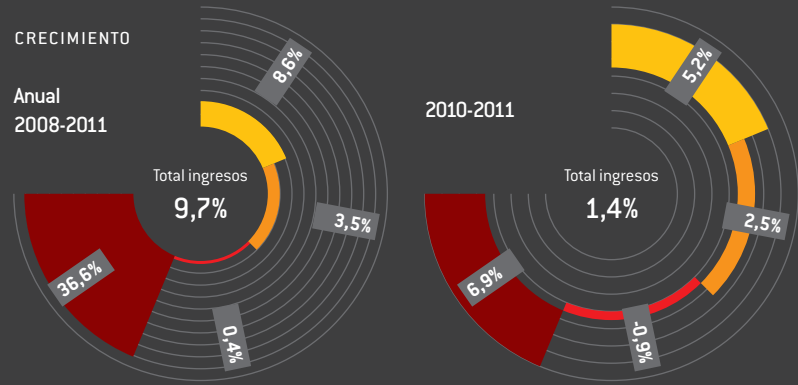
totalidad de su producción en el municipio donde está su sede y debe liquidarlo una vez más en los municipios donde desarrolla su actividad comercial. La jurisprudencia en este sentido ha tenido diversas interpretaciones, muchas de ellas ambiguas y otras incluso contradictorias (Zarama, 2005)⁵⁴.

Lo cierto es que este es un impuesto que termina gravando los ingresos brutos de ciertas actividades que no son propiamente ventas y que, por lo tanto, no admiten descuentos. Además, en vez de ser un impuesto a las ventas, termina gravando los ingresos, lo que lo convierte en un impuesto muy parecido al de renta.

Un impuesto que grava las ventas y no los ingresos, y que no genera doble tributación y sí admite descuentos por que grava el valor agregado, es el IVA. Por lo tanto, se recomienda eliminar el ICA. Para compensar la caída de este ingreso se propone incrementar en dos puntos más el IVA y que sea la Nación la encargada de girar esos dos puntos adicionales a los municipios de manera proporcional al recaudo del ICA durante los diez últimos años. Estos dos puntos adicionales sobre el IVA permitirían recaudar los \$4,8 billones que actualmente representan los ingresos del ICA. Lo anterior evitaría la doble tributación, generaría reglas más claras para los contribuyentes y eliminaría cualquier clase de ambigüedad e interpretaciones contrarias tales como las que se han presentado. Así mismo, facilitaría de forma importante el pago de impuestos por parte de las firmas al no tener estas que realizar dos declaraciones y pagos diferentes. Todo lo anterior incrementaría la competitividad de las firmas y de las mismas regiones para atraer inversión.

DURANTE LOS ÚLTIMOS ONCE AÑOS LOS IMPUESTOS DE ICA Y PREDIAL REPRESENTARON MÁS DEL 67% DEL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS MUNICIPIOS

Gráfico 7. Ingresos tributarios de los municipios.



Nota: Incluye los ingresos tributarios recibidos por Bogotá que corresponden al nivel municipal. **Fuente:** DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos CPC.



Impuesto Predial

Si bien el impuesto predial es uno de los más representativos a nivel municipal y su crecimiento anual entre 2008 y 2011 fue superior al 8% en promedio, su recaudo es aún demasiado bajo. De hecho, ha venido perdiendo participación dentro de los ingresos totales —mientras en 2009 representaba 30,6%, en 2011 sólo alcanzó 28,4% (Gráfico 7)—.

El predial es un impuesto que grava la propiedad, y sus tarifas varían según el tamaño y el costo de los predios. Sin embargo, aunque aparentemente sus tasas son diferenciadas y progresivas, la escasa o mala estratificación, así como los rangos tarifarios excesivamente bajos, y la falta de actualización de los catastros —especialmente los de las zonas rurales⁵⁵— hacen que este tributo presente grandes problemas de equidad y progresividad.

Por ejemplo, un estudio reciente de la Universidad del Rosario (2012) sobre el desempeño de este impuesto en el sector rural, muestra que la tasa nominal ponderada para los municipios está alrededor del 5,7 por mil. Esta resulta ser una cifra reducida si se tiene en cuenta que las tasas vigentes se encuentran entre 5 por mil y 16 por mil.

Todos estos aspectos reflejan grandes problemas de estructura, baja eficiencia y poca progresividad, que se traducen en un menor recaudo. **Por lo tanto, se recomienda al Comité Permanente de Estratificación de cada municipio revisar la estratificación de las zonas urbanas y las rurales, con el propósito de corregir los problemas de tarifas y su aplicación a predios. De manera paralela, los municipios deben trabajar en conjunto con los**

departamentos en la actualización de los catastros, con el objetivo de acercar los valores catastrales a los valores comerciales y, de esa manera, incrementar el recaudo por este impuesto. Vale la pena mencionar que la actualización de estos catastros también redundaría en un incremento del recaudo por concepto del impuesto departamental de registro. Adicionalmente, el aumento de este impuesto incrementaría el costo de oportunidad de la tierra ociosa, lo cual castigaría la adquisición de tierra como reserva de valor y se debería traducir en la dinamización del sector agropecuario.

CAPACIDAD DE GESTIÓN EN EL RECAUDO TRIBUTARIO

Más allá de los niveles y el diseño de las estructuras de los impuestos locales, el éxito de la administración tributaria de una entidad territorial depende de la calidad de su gestión y de las capacidades institucionales disponibles. Existe una gran heterogeneidad en las capacidades institucionales para la gestión tributaria entre las diferentes entidades territoriales. Si bien algunos departamentos y municipios fortalecieron estas capacidades y mejoraron su gestión de recaudo, hay otros que no han avanzado en esta materia⁵⁶.

Lo anterior conllevó incluso a que algunas entidades territoriales —como Cali, Barranquilla y Santa Marta— buscaran zanjar estas debilidades a través de la tercerización de la labor de recaudo. Esto no terminó siendo una buena solución en la medida en que no condujo a incrementos en el recaudo, al tiempo que aumentaron los costos de administración del mismo⁵⁷. Ante esta situación, en 2010, mediante la

Ley 1386, se estableció como obligación indelegable de las entidades territoriales la gestión del recaudo tributario. La expedición de esta Ley ha puesto en serios aprietos jurídicos a los municipios que delegaron esta función en terceros.

Por otro lado, se ha encontrado que los gobiernos locales que fomentan la gobernabilidad y la rendición de cuentas obtienen mejores tarifas efectivas y mayores recaudos per cápita, en tanto que se observan tarifas bajas y menos recaudo en ambientes donde existe escasa rendición de cuentas o hay tendencia de beneficiar intereses particulares⁵⁸.

Como parte de sus agendas de competitividad locales, es crucial que las entidades territoriales fortalezcan sus capacidades institucionales y mejoren su gestión de recaudo. En tal sentido, se recomienda a todos los entes territoriales fortalecer su recurso humano —administrativo y técnico— y sus estructuras administrativas para tal fin. Así mismo, se requiere que estos cuenten con infraestructuras tecnológica y física apropiadas para la eficiente y efectiva gestión del recaudo.

Por otro lado, es clave que este fortalecimiento vaya acompañado por mejoras en la gobernanza y rendición de cuentas en materia tributaria. Por ejemplo, las entidades territoriales podrían establecer foros en los cuales le presenten a la sociedad civil el estado de las cuentas fiscales territoriales.

NOTAS

- 1 Equidad entendida como la existencia de condiciones de igualdad en las cargas

- tributarias para contribuyentes con similar capacidad económica (también conocida como equidad horizontal).
- 2** Hace referencia a la minimización de las distorsiones sobre las decisiones de los agentes económicos y, por tanto, a la menor desviación del óptimo social arrojado por un escenario sin impuestos.
- 3** Por progresividad se entiende una función creciente de las obligaciones impositivas a medida que se incrementa el nivel de ingresos de los agentes (también conocida como equidad vertical).
- 4** La cual requiere inversiones considerables en diferentes aspectos como educación; salud; infraestructura, transporte y logística; tecnologías de la información y telecomunicaciones, entre otros.
- 5** Esto es particularmente relevante para el caso de Colombia, ya que es considerado uno de los países más desiguales del mundo, con el tercer coeficiente Gini más alto en Latinoamérica en 2010.
- 6** La búsqueda de progresividad en el régimen tributario no es exclusivamente un fin desde el punto de vista ético, sino que tiene implicaciones sobre la competitividad y el crecimiento económico. La evidencia empírica ha demostrado cómo la desigualdad del ingreso tiene un efecto negativo sobre el crecimiento. Barro (2008), por ejemplo, muestra como un incremento de una desviación estándar en el coeficiente de Gini provoca una reducción en la tasa de crecimiento anual de aproximadamente 0,4%. Igualmente, De Gregorio y Lee (2004) sostienen que la desigualdad del ingreso afecta de forma directa el crecimiento.
- 7** Ley 1430 de 2010, mediante la cual se eliminó la deducción de la inversión en activos fijos del impuesto de renta a partir del año gravable 2011; y la sobretasa (de 20%) al costo de energía para los usuarios industriales; así mismo, se amplió la base del gravamen a los movimientos financieros; y se establecieron algunos requisitos respecto del impuesto al patrimonio. Los efectos de esta Ley sobre el incremento en el recaudo de 2011 son producto principalmente del gravamen a los movimientos financieros y a las modificaciones del impuesto al patrimonio.
- 8** Por ejemplo: la segmentación del universo de contribuyentes y usuarios realizando controles prioritarios; los estudios que detectan sistemas estructurados de evasión, elusión, contrabando e infracciones al régimen cambiario; las campañas de control al cumplimiento de obligaciones formales; las acciones de fiscalización intensivas, y las investigaciones de fondo para verificar las solicitudes de devolución que tengan, entre otras.
- 9** Entendida como la relación entre el recaudo efectivo, expresado como porcentaje del PIB, y el recaudo potencial, que se asume como la tarifa general del impuesto (16%).
- 10** En 2011 la base gravable representaba sólo 54,3% del PIB (Ávila *et al.*, 2012).
- 11** Se tiene conocimiento de que –con el objetivo de introducir una mayor eficiencia al recaudo– el proyecto de reforma tributaria tiene una propuesta en la misma dirección al reducir el número de tarifas de IVA a tres: 0%, 5% y 16%.
- 12** El programa Familias en Acción en la actualidad está focalizado sólo en el nivel uno del Sisbén.
- 13** Muy en la línea con esta propuesta, el actual proyecto de reforma tributaria propone crear un impuesto al consumo para los bienes de lujo, el cual no representa en la práctica ningún cambio a la actual situación. Es decir, para los bienes que poseen un IVA superior al 16%, el impuesto al consumo sería la diferencia entre el 16% y el impuesto actual.
- 14** De acuerdo con la Dian, como consecuencia de esto el precio de los bienes de capital se eleva en algo más del 10%. Para mayor detalle ver Ávila *et al.* (2012).
- 15** Con excepción de las deducciones que se pueden realizar a través del impuesto de renta, del cual solo se recupera el 33% del IVA pagado.
- 16** La Dian ha estimado que esta decisión podría llegar a tener un impacto sobre el recaudo del IVA en el primer año de alrededor de \$4,1 billones, pero que a partir del año siguiente, este costo se atenuaría. Una forma de suavizar el impacto fiscal de esta propuesta sería otorgando el descuento a través del impuesto de renta. Para mayor detalle ver Ávila *et al.* (2012).
- 17** Mientras en Colombia el umbral está por el orden de los US\$26.020 anuales, el promedio de la región es aproximadamente de US\$15.000. Para mayor detalle ver Moller (2012).
- 18** Se debe ganar el triple del ingreso promedio de los hogares colombianos antes de estar obligados a pagar el impuesto de renta.
- 19** El proyecto de reforma tributaria –en línea con esta propuesta– propone reducir el umbral para el pago de impuesto a la renta de las personas naturales a partir de cuatro salarios mínimos de ingreso, lo que equivale aproximadamente a los \$2,3 millones.
- 20** Para mayor detalle ver Perry (2010).
- 21** Con el propósito de incrementar la progresividad, el proyecto de reforma tributaria del Gobierno propone incrementar el



- impuesto a la renta para las personas naturales que tengan ingresos más altos. Por ejemplo, para las personas con ingresos mensuales entre \$20 y \$40 millones, las cuales en la actualidad pagan un impuesto del 5% de sus ingresos, se propone incrementarlo mínimo al 15%.
- 22** Desde un punto de vista teórico, la pérdida en eficiencia económica (o distorsión) de un impuesto aumenta de forma cuadrática con relación al nivel de su tasa.
- 23** De acuerdo con estimaciones de Perry, una reducción en el impuesto a la renta del 20% traería un efecto negativo o casi neutro en el recaudo –entre -0,15% y 0,1% del PIB–.
- 24** Con respecto al impuesto a la renta corporativa, el proyecto de reforma tributaria realmente no disminuye la tarifa en la medida en que los ocho puntos porcentuales de reducción a este impuesto (de 33% a 25%), se utilizarían para financiar los aportes que realiza el empleador a salud, Sena e Icbf para los trabajadores que ganan menos de 10 salarios mínimos mediante un nuevo impuesto a las utilidades.
- 25** Es decir, con un impuesto de renta corporativa del 20%, como se está proponiendo, se estaría gravando con una tarifa del 10% la repartición de dividendos.
- 26** Este resultado dependerá de las particularidades de cada caso y de los escudos tributarios, tanto de accionistas como de empresas sobre las que recaen los impuestos [BI Bancolombia, 2012].
- 27** Ver op. cit. Perry (2010).
- 28** Como en Colombia no hay impuestos a las ganancias de capital en la enajenación de acciones, salvo algunas excepciones [Estatuto Tributario, artículo 36 inciso 1], el nuevo impuesto al dividendo activaría la recompra de acciones, aumentaría la inversión en activos fijos y/o financieros, y generaría incentivos para un mayor financiamiento vía utilidades retenidas o adquisición de deuda por encima del capital. Sin embargo, dado el efecto tan marginal del impuesto al dividendo, es probable que no haya mayor alteración en la política de reparto de dividendos por parte de las empresas [BI Bancolombia, 2012].
- 29** Con respecto a la renta para personas naturales, las propuestas que se han hecho –que incluyen la ampliación de la base gravable de los declarantes, la eliminación de exenciones y deducciones y la introducción del impuesto a los dividendos–, se estima generarían aproximadamente un incremento en el recaudo entre el 1% y el 1,2% del PIB. Para mayor detalle, ver Perry (2010).
- 30** Para más detalle ver Rodrik, D. y Ricardo Hausmann (2006).
- 31** Esta deducción equivale al 175% del valor invertido en los proyectos de investigación y/o desarrollo tecnológico, durante el período gravable en que se realizó la inversión. Este artículo establece que dicha deducción no puede exceder el 40% de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.
- 32** Con el propósito de disminuir la evasión del impuesto a las ganancias ocasionales, el proyecto de ley de reforma tributaria contempla una reducción para la venta de activos poseídos por más de dos años. Propone reducirlo del 33% al 15% para la venta de sociedades y al 10% para la venta de activos. En este mismo sentido, con un tope de \$1.000 millones en la valorización de acciones, el proyecto propone que la ganancia ocasional por la venta de las mismas sea exenta.
- 33** La tarifa se irá reduciendo gradualmente: en 2014 y 2015 lo hará al 2 x 1000, y en 2016 y 2017 al 1 x 1.000.
- 34** Los cuales van a financiar el Icbf, las Cajas de Compensación y el Sena.
- 35** Este porcentaje se estima con base en el cálculo de costos laborales no salariales de Núñez (2010), que asciende a 76,29% y al cual se le adiciona los aportes que realiza el empleado (8%).
- 36** En muchos casos los trabajadores que obtienen subsidios por parte del Gobierno y que se encuentran en el régimen subsidiado de salud son reticentes a emplearse de manera formal para no perder estos beneficios. Para mayor detalle, ver capítulo Salud.
- 37** No se incluye el Sena en la medida en que, por lo menos, el servicio prestado por esta entidad está asociado a buscar una mayor productividad laboral, por lo que se podría argumentar que debería ser sufragado a cargo del factor trabajo.
- 38** El proyecto de ley de reforma tributaria hace una propuesta en similar dirección al eliminar los impuestos a la nómina que pagan las empresas por concepto de Icbf, Sena y salud para los trabajadores que ganan menos de 10 salarios mínimos. Sin embargo, el proyecto excluye las Cajas de Compensación bajo el argumento de que se trata de empresas privadas que no pueden ser financiadas con recursos del Estado. Para el Consejo Privado de Competitividad este argumento es, en principio, cuestionable. Incluso, de ser válido, se podrían buscar alternativas legales o constitucionales para solventarlo. En efecto, no es del todo claro por qué los mismos argumentos no aplican para el caso de la salud, en el

- que se estaría financiando igualmente con recursos del Estado a las EPS que son privadas.
- 39** E incluso a prácticas como la división de patrimonios para eludir el pago del impuesto.
- 40** Incluso bajo el escenario en el que prospere el proceso de paz que recién arranca, se espera que los gastos para el mantenimiento del orden público no se reducirán en el corto plazo.
- 41** Para mayor detalle ver Perry (2010).
- 42** Esta situación se presenta para todos los contratos, con excepción de siete que establecieron cláusulas de favorabilidad ante reducciones en nuevas normas tributarias. Para mayor detalle ver Perry (2010).
- 43** De hecho se ha estimado que este tipo de beneficios obligaría a tomar medidas adicionales como un mayor incremento del IVA y el mantenimiento de impuestos como el patrimonio empresarial, las transacciones financieras y los parafiscales (Perry, 2010). Esto iría en contra no solo del principio de equidad, sino también de la eficiencia y progresividad del sistema tributario.
- 44** Incluida Bogotá, el recaudo percibido por concepto del impuesto a la cerveza en 2010 se incrementó 1,2% y en 2011 se redujo en 1,6%. Con respecto al impuesto de licores, en 2010, el recaudo percibido se incrementó en 11,3%, pero posteriormente se redujo en 3%.
- 45** A raíz de la Emergencia Social declarada en 2009 debida a la crisis financiera del sector salud, en enero del año siguiente se expidió el Decreto 127, el cual incrementó el impuesto sobre estos bienes. Si bien en abril de ese año la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, el Gobierno lo convirtió en Ley en julio de 2010 –Ley 1393, mediante la cual se definieron rentas de destinación específica para el sector de salud, y se adoptaron medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud y evitar la evasión y la elusión de aportes a este sector.
- 46** La demanda de un bien es considerada inelástica en la medida en que incrementos en su precio no afecten (o afecten poco) la cantidad consumida. Normalmente los bienes que presentan este tipo de demanda son los bienes absolutamente indispensables para la población.
- 47** Estudios han estimado la elasticidad de demanda de los licores aproximadamente en -1,43 y en el caso de la cerveza en -1,23. Para mayor detalle ver Zuleta et al. (2008).
- 48** Por ejemplo, en el caso de los licores, la Dian estima que entre 2008 y 2010, el contrabando casi se duplicó pasando de 14,7 millones a 21,9 millones de botellas.
- 49** Este monopolio es considerado como un monopolio de árbitro rentístico, el cual se enmarca dentro de la facultad que tiene el Estado de administrar ciertas actividades económicas para financiar una finalidad de interés público o social específica. Los recursos provenientes del monopolio de los licores son destinados en gran medida a financiar la salud y la educación.
- 50** De acuerdo con el Decreto-Ley 1222 de 1986 (artículo 123), los licores monopolizados son los destilados (aguardiente y ron), los cuales son aquellos mayores a 20 grados de alcohol. La Ley 14 de 1983 excluyó expresamente los vinos y aperitivos nacionales e importados, así como la cerveza. Así mismo, la Ley 693 de 2001 excluyó los alcoholes no potables.
- 51** Ver Universidad Rosario (2012).
- 52** Para mayor detalle ver Perry (2012).
- 53** A raíz de la adhesión en 2009 al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco.
- 54** En diversas ocasiones el Consejo de Estado ha cambiado de posición con respecto a la forma en que la industria debe tributar este impuesto, obviando los argumentos que ellos mismos han expuesto alrededor del tema en anteriores posiciones. Sin embargo, durante los últimos años algunos consejeros han procurado dar consistencia a la jurisprudencia emitida en la materia. Para más detalle ver Zarama (2005).
- 55** En el caso de los predios rurales se ha encontrado que la tarifa efectiva está tres puntos por debajo de la tarifa nominal. Para mayor detalle ver op. cit. Universidad Rosario (2012).
- 56** Por ejemplo, entre 2000 y 2011 la participación de los ingresos tributarios de Antioquia dentro de los ingresos tributarios departamentales del país se incrementó en más de tres puntos porcentuales, al pasar del 16,3% al 19%. Por el contrario, los ingresos tributarios de Cundinamarca pasaron de 19,2% en 2000 a 14,5% en 2011. Fuente: Base de datos DNP y DAF, cálculos propios.
- 57** Por ejemplo, los costos financieros de la gestión del recaudo en el caso de Cali –que desde 2005 firmó un contrato para la modernización y optimización de la gestión tributaria– se incrementaron más de 50%, pasando de gastar \$23 a \$34 por cada \$1.000 recaudados. Lo anterior terminó afectando las finanzas de la ciudad y su participación en el total de ingresos tributarios municipales del país; mientras



en 2004 los ingresos tributarios de esta ciudad representaban 7,2% del total de ingresos tributarios municipales del país, en 2011 esta cifra alcanzó apenas 4,8%.

58 Para mayor detalle, ver op. cit. Universidad Rosario (2012).

REFERENCIAS

- Asobancaria, 2011. ¿Apuntan las medidas tributarias en la dirección correcta?. *Semana Económica*, 18 Abril.
- Ávila, Javier y Ángela Cruz Lasso, 2012. *Elementos para la discusión de una reforma del IVA con Colombia*, Bogotá: Sudirección de Gestión de Análisis Operacional, Dian, Documento Web 046.
- Banca de Inversión Bancolombia, 2012. Impacto del impuesto a los dividendos en Colombia: ¿Qué se puede esperar?. *Pulso Financiero - Análisis de prospección de negocios*, Junio.
- Banco Mundial y Gobierno de España, 2012. *El gasto tributario en Colombia: una propuesta de evaluación integral y sistemática de este instrumento de política pública*. Primera ed. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Barro, Robert J., 2008. Inequality and Growth Revisited. *Asian Development Bank, Working Paper Series on Regional Economic Integration*, Número 11.
- De Gregorio, Jose y Lee, Jong-Wha, 2004. Growth and Adjustment in East Asia and Latin America. *Economía*, Número 5, pp. 69-134.
- DNP, s.f. *Base de datos: Ejecuciones presupuestales de los departamentos*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Fedesarrollo, 2012. Memorias del Debate de Coyuntura Económica y Social "Tributación y Equidad en Colombia". *Fedesarrollo, Banco Mundial y Fundación Konrad Adenauer*, 17 Mayo.
- Hausmann, Ricardo y Rodrik, Dani, 2003. Economic Development As Self-Discovery. *Journal of Development Economics*, Volumen 72, pp. 603-633.
- Levy, Santiago, 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington: Brookings Institution.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f. *Base de datos: Ingresos tributarios departamentales e Ingresos tributarios municipales*, Bogotá: Dirección de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Moller, Lars Christian, 2012. *Política Fiscal en Colombia: aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa*. Bogotá, Informe presentado en el Debate de Coyuntura Económica y Social "Tributación y Equidad en Colombia", Fedesarrollo, Banco Mundial.
- Núñez, Jairo, 2010. Mercado laboral y sistema de protección social en Colombia: Desincentivos al trabajo y al progreso. *Universidad de Antioquia, Perfil de Coyuntura Económica*, Número 16.
- Observatorio Legislativo, 2009. *Reforma tributaria territorial*, Bogotá: Instituto de Ciencia Política, Boletín No.128.
- Perry, Guillermo, 2010. *Hacia una reforma tributaria estructural*, Bogotá: Debates presidenciales: propuestas económicas de los candidatos, CAF-Fedesarrollo.
- _____, 2012. *Informe final de la comisión para el fortalecimiento de los departamentos*, Bogotá: Federación Nacional de Departamentos. Versión actualizada.
- Universidad del Rosario, 2012. Tierra e impuestos: la política detrás del predial rural. *Universidad, Ciencia y Desarrollo: Programa de Divulgación Científica*, VII(9).
- Zarama, Camilo, 2005. ¿Industria y/o comercio? Problemas en la tributación de los industriales ante la incertidumbre jurídica. *Universidad Externado de Colombia, Revista de Derecho Fiscal*, Número 3, pp. 101-110.
- Zuleta, Luis Alberto, Carlos Caballero y Lino Jaramillo, 2008. *Estimación de los efectos en el recaudo tributario imputables a modificaciones en las tasas de los impuestos de vinos, licores y cervezas*, Bogotá: Fedesarrollo.



— CAPÍTULO DIEZ —

PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA



Eficiencia del mercado de bienes. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país cuyo mercado de bienes es el más eficiente).

Fuente: WEF (2012).

Muchos países ignoran el potencial de una adecuada política de competencia para generar crecimiento económico sostenido. Esto a pesar de que la literatura más autorizada sobre competencia y competitividad coincide en que la pérdida de rivalidad empresarial en los mercados locales explica, en gran medida, la disminución de las ventajas competitivas de una nación (Porter, 1990; y Fox, 2010).

La razón de este fenómeno radica en que la competencia es uno de los mayores generadores de eficiencias dinámicas en una economía; es decir, de innovación y sofisticación empresarial. Por consiguiente, es un factor esencial en el desarrollo económico (Brodley, 1987; Griliches, 1987; Thurow, 1987; y Fox, 2010).

Los efectos negativos de la falta de competencia en un mercado son imperceptibles en el corto plazo. De hecho, la ausencia de rivalidad en un sector tiende a asociarse con mayor rentabilidad y, por consiguiente, con mayor éxito empresarial. Sin embargo, en el largo plazo, la menor innovación y los mayores costos que se generan como consecuencia de la débil presión competitiva que sufren las empresas llevan a la pérdida de competitividad del sector (Porter, 1990). Lo anterior sin contar con los efectos nocivos que produce tal situación en los consumido-

res, quienes pagan mayores precios o reciben una menor calidad en los productos que adquieren.

La ausencia de competencia en un sector de la economía puede explicarse, principalmente, por tres razones: i) por tratarse de mercados con características de monopolio natural o que presentan fallas de mercado, caso en el cual el Estado debe contrarrestar los posibles efectos negativos sobre la competencia con regulación; ii) porque en un mercado en el que existen condiciones de competencia los particulares ejecutan, sin autorización del Estado, conductas que tienden a limitar la rivalidad entre ellos, caso en el cual las autoridades deben sancionar y remover dichos comportamientos; y iii) porque por vía de regulación o legislación el Estado distorsiona los mercados, por ejemplo exceptuando ciertos sectores

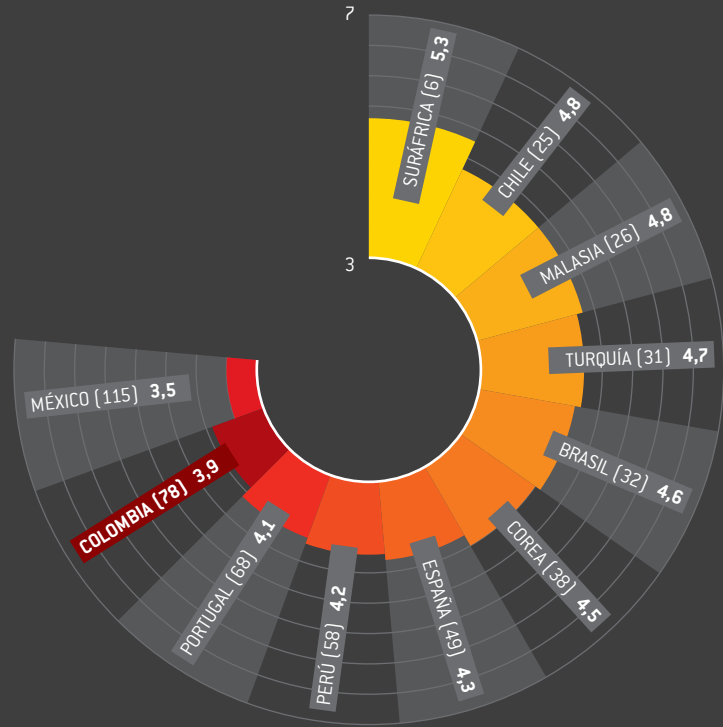
o conductas de la aplicación de las leyes de competencia.

Este capítulo del Informe Nacional de Competitividad 2012-2013, después de revisar los avances que ha tenido la política de competencia colombiana en el último año, se enfoca en el análisis de las normas colombianas frente a este tercer aspecto. Para ello, examina la naturaleza de las normas que otorgan herramientas a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para evitar la expedición de normas anticompetitivas por parte de agencias estatales, así como también la conveniencia y oportunidad de las excepciones que el régimen de competencia establece frente a ciertos sectores o conductas. Con base en los estándares, recomendaciones y mejores prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), se proponen soluciones para modificar el régimen de competencia



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

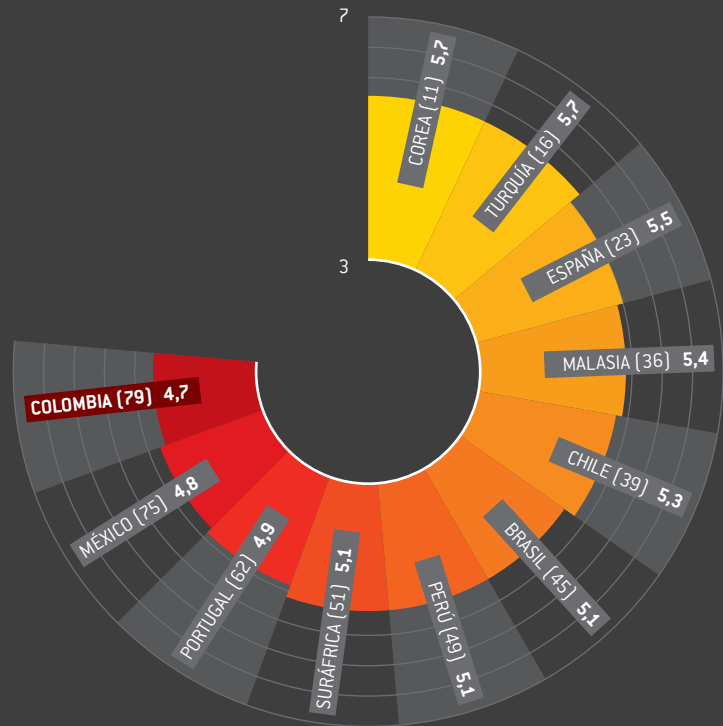
Gráfico 1. Percepción de la efectividad de la política antimonopolio.



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

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

Gráfico 2. Percepción de la intensidad de la competencia local.



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

colombiano y eliminar posibles cuellos de botella en la economía.

DIAGNÓSTICO

La importancia de una adecuada política de competencia no radica únicamente en la sanción de carteles, abusos de posición dominante, o en la prevención de integraciones empresariales que aumentan los precios para los consumidores, sino también en la identificación y eliminación de políticas de Estado que, no obstante estar ajustadas al régimen legal, perjudican la economía, la rivalidad empresarial y la competitividad en el largo plazo.

Resultados como los del Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum* (WEF), donde Colombia ocupa posiciones bajas en indicadores relacionados con el grado de competencia en el mercado local, si bien de ninguna forma constituyen evidencia conclusiva, son indicios que deben prender las alarmas del Gobierno sobre la pertinencia de ajustar sus políticas de competencia.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por la SIC –agencia de competencia en Colombia–, y de su mejora en eficiencia, según WEF (2012) Colombia ocupa el puesto 78 entre 144 países en el indicador que mide la efectividad de la política antimonopolio de una economía (Gráfico 1). Según el mismo Índice, Colombia ocupa el puesto 79 en el indicador que mide la intensidad de la competencia local (Gráfico 2), el 96 en el que mide el grado de dominancia en el mercado (Gráfico 3) y el 123 en el que mide la percepción sobre la prevalencia

de barreras al comercio (Gráfico 4); cuatro indicadores relacionados con la política de competencia del país.

¿QUÉ SE HA LOGRADO EN MATERIA DE COMPETENCIA EN EL ÚLTIMO AÑO?

En lo corrido de 2012 la política de competencia colombiana ha sufrido un importante avance producto de acciones específicas implementadas por la SIC y el Gobierno, algunas de las cuales han sido sugeridas en el pasado por el Consejo Privado de Competitividad (CPC, 2011).

Primero, la SIC aumentó sustancialmente el número de investigaciones y decisiones en materia de prácticas comerciales restrictivas de la competencia (acuerdos anticompetitivos, actos anticompetitivos y abusos de posición dominante), así como la rapidez en su resolución, en comparación con periodos anteriores. Esto muestra un mayor dinamismo por parte de la autoridad de competencia en el ejercicio de su función de proteger y promover la competencia en el mercado colombiano.

Según cifras de la SIC, la Delegatura de Protección de la Competencia evacuó en 2011 un total de 577 quejas por la supuesta comisión de prácticas comerciales restrictivas, lo cual implica un incremento de 440 quejas frente al año 2010¹. Asimismo, la SIC tuvo un aumento de 151% frente a 2010 y de 255% frente a 2009 en cuanto al número de investigaciones realizadas por la supuesta comisión de prácticas restrictivas de la competencia². Adicionalmente, en 2011 la entidad incrementó el monto de multas impuestas por la comisión de prác-

ticas restrictivas de la competencia en 224% frente al año anterior³.

En términos de eficiencia en el trámite y decisión de investigaciones por la supuesta comisión de prácticas comerciales restrictivas, los reportes de la SIC señalan que se produjo un aumento de 420% en la celeridad con que se conducen y deciden las investigaciones⁴. En la actualidad la Delegatura de Protección de la Competencia toma en promedio siete meses y medio para tramitar una investigación por la supuesta comisión de prácticas restrictivas de la competencia, lo cual implica una disminución de cuatro meses frente a junio de 2010⁵.

Si se compara la productividad en lo que va corrido de 2012 con la productividad de 2011, se aprecia que la autoridad de competencia ha aumentado en casi 100% el número de quejas recibidas por la comisión de prácticas comerciales restrictivas de la competencia, así como el número de quejas archivadas. Por su parte, el número de averiguaciones preliminares abiertas (es decir, de quejas que no se archivaron) se mantiene estable frente al año 2011. Asimismo, el trámite de investigaciones por prácticas comerciales restrictivas de la competencia en 2012 se ha mantenido estable con respecto a 2011 (Gráficos 5 y 6).

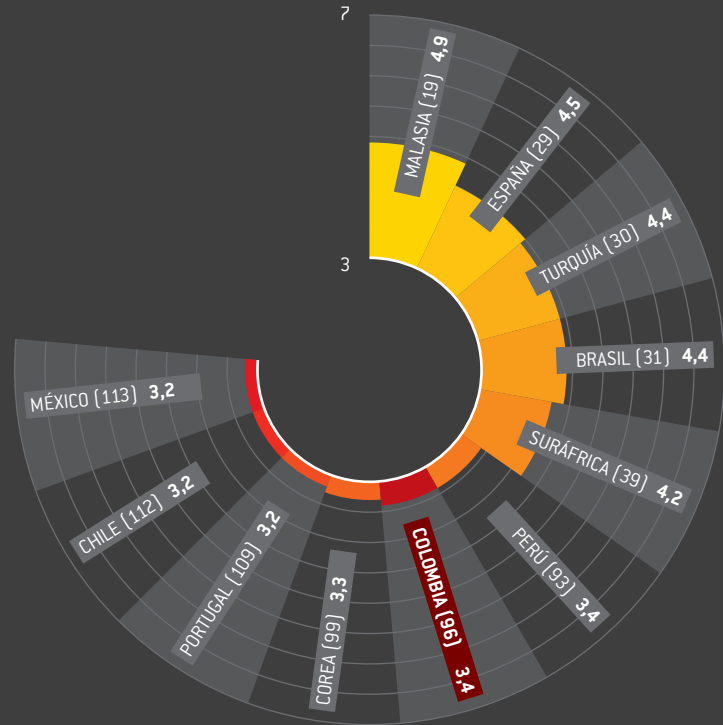
Además, es importante anotar que el número de operaciones de integración empresarial reportadas a la SIC ha aumentado en los últimos tres años, cuestión que está en línea con la buena situación de la economía colombiana⁶.

Segundo, la SIC fue aceptada en condición de observador en el Comité de Competencia de la Ocdé, un escenario en el cual se intercambian y coordinan estrategias para la implementación



LOS EMPRESARIOS CONSIDERAN QUE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN COLOMBIA ESTÁ, EN GENERAL, DOMINADA POR POCOS GRUPOS ECONÓMICOS

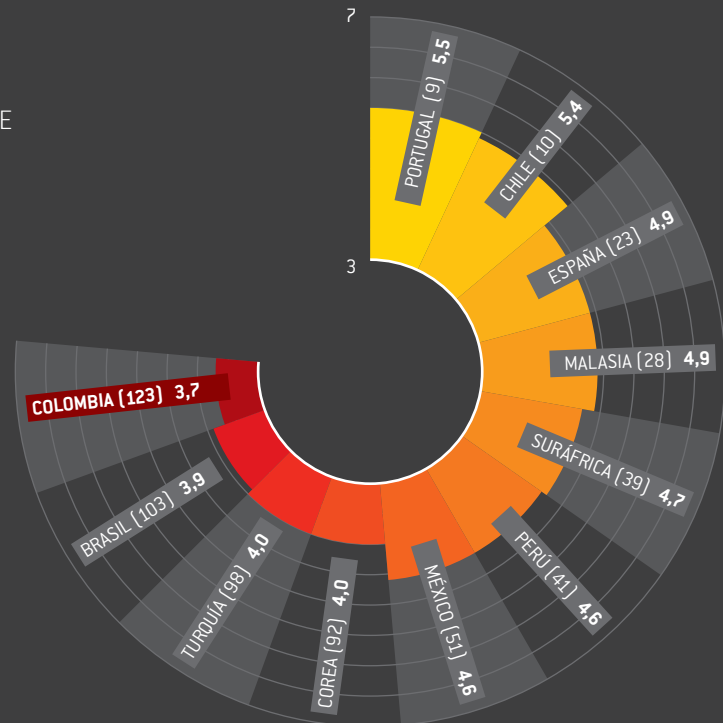
Gráfico 3. Percepción del grado de dominancia en el mercado.



Nota: Se les preguntó a los encuestados ¿Cómo caracteriza la actividad empresarial en su país? (1 = dominada por pocos grupos económicos); 7 = [repartida entre muchas empresas]. **Fuente:** WEF (2012).

LOS EMPRESARIOS COLOMBIANOS PERCIBEN QUE EXISTEN FUERTES BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS PARA QUE LOS PRODUCTOS IMPORTADOS COMPITAN EN EL MERCADO NACIONAL

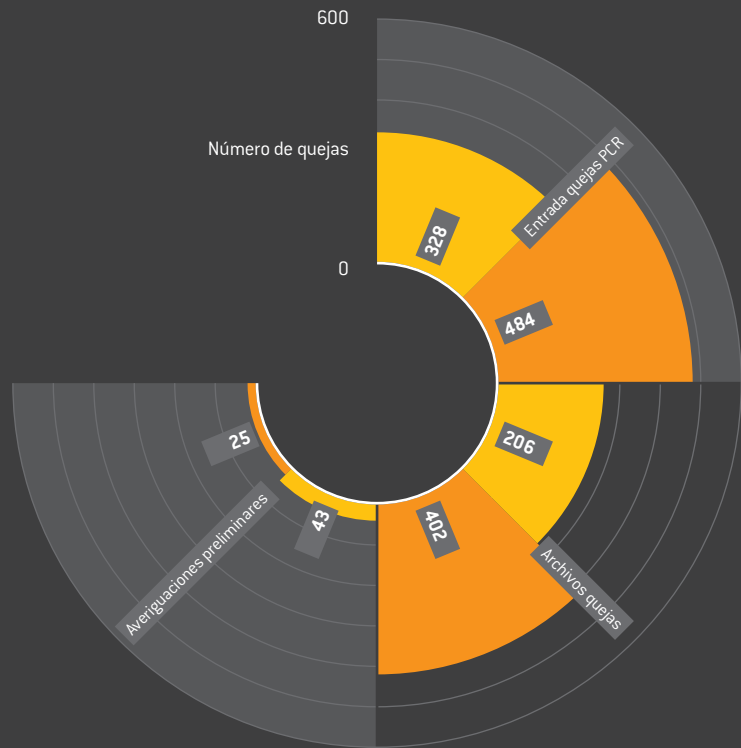
Gráfico 4. Percepción sobre prevalencia de barreras al comercio.



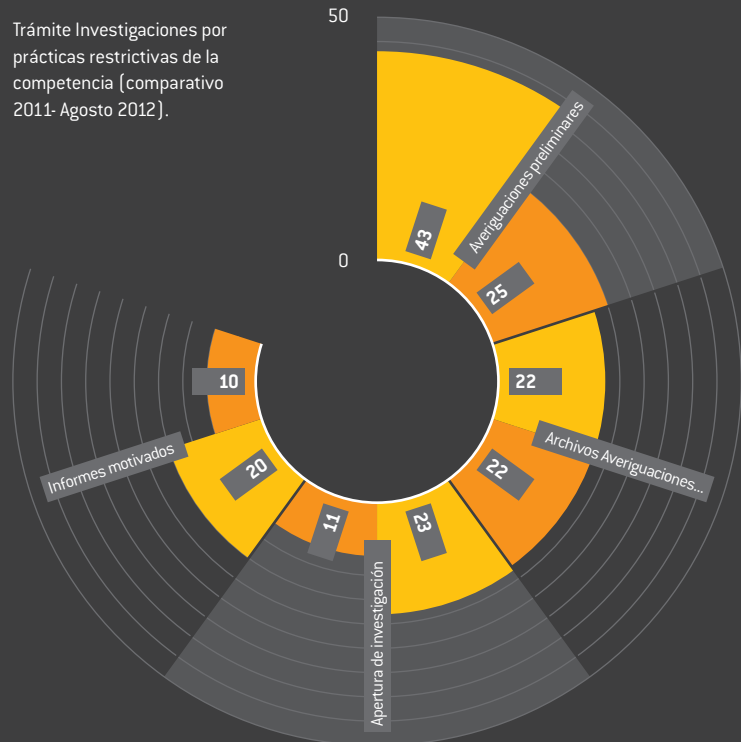
Nota: Se les preguntó a los encuestados ¿En su país, hasta que punto los aranceles y las barreras no arancelarias limitan la habilidad de los productos importados para competir en el mercado doméstico? (1 = limitan fuertemente); 7 = [no limitan]. **Fuente:** WEF (2012).

EL GRÁFICO MUESTRA QUE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HA HABIDO UN AUMENTO EN EL NÚMERO DE QUEJAS POR PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA TRAMITADAS ANTE LA SIC

Gráfico 5. Número de quejas presentadas por la supuesta comisión de prácticas comerciales restrictivas; número de quejas archivadas; y número de quejas que se convierten en averiguaciones preliminares.



2011
2012 (agosto)



Nota: PCR: Prácticas Comerciales Restrictivas. **Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio.



EL NÚMERO DE INVESTIGACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA ABIERTAS POR LA SIC HA AUMENTADO SUSTANCIALMENTE DESDE 2010

Gráfico 6. Número de investigaciones que ha abierto la SIC por la supuesta comisión de prácticas comerciales restrictivas de la competencia. Cifras a marzo de 2012.

SECTOR	Aperturas año			Total General
	2010	2011	2012	
Agrícola	2		1	3
Alimentos		4		4
Construcción		1		1
Contratación Estatal	2	5		7
Energía	1	1		2
Financiero		1		1
Industrial		1		1
Salud	4	3		7
Servicios	2	1		3
Servicios Públicos	3	4	3	10
Telecomunicaciones	1	1	1	3
Transporte	1	2		3
Otros		1		1
Total General	16	25	5	46

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio.

de políticas públicas que promuevan la rivalidad en los mercados y el crecimiento económico.

El país deberá aprovechar su participación en este foro para reevaluar su régimen de competencia y adecuarlo a estándares internacionales, lo cual implicará no solo una readecuación institucional de la SIC, sino también la implementación de un programa de revisión de regulaciones y normas colombianas que restringen la libre competencia en los mercados.

Tercero, dentro de las actividades incluidas en la Agenda Nacional de Competitividad recientemente lanzada por el Gobierno (ver anexo) se encuentra la de adecuar la estructura de la agencia de competencia colombiana (la SIC) a los

estándares internacionales establecidos por la Ocdé, para lo cual se presentará un proyecto de Ley que rediseña la estructura de la entidad.

El rediseño de la estructura institucional de la SIC deberá tener en cuenta los beneficios de contar con una autoridad de competencia colegiada –y no unipersonal, como existe hoy en cabeza del Superintendente–, dirigida por personas que cumplan estándares profesionales idóneos, elegidas por periodos de tiempo fijos y escalonados, cuyas causales de remoción estén expresamente señaladas en la Ley y sin posibilidad de reelección. Tales condiciones le otorgarán a la autoridad mayor independencia y autonomía en el cumplimiento de sus

funciones y, por consiguiente, son idóneas para incrementar su efectividad⁷.

Asimismo, el proyecto deberá propender por una división entre la dependencia encargada de investigar las conductas anticompetitivas y aquella encargada de juzgarlas, de tal forma que exista una separación material y formal entre estas dos etapas de la investigación, lo cual incrementará normativamente el respeto por el debido proceso de las partes en la investigación⁸.

Cuarto, la SIC creó dentro de su Delegatura de Protección de la Competencia una División de Estudios Económicos que tiene por objeto efectuar investigaciones económicas sobre mercados específicos y diseñar estrategias para promover la competencia y el bienestar del consumi-

dor en cada uno de ellos. Estas investigaciones servirán de insumo no solo para las recomendaciones de política pública que debe realizar el Superintendente de Industria y Comercio al Gobierno en materia de competencia, sino también para las futuras investigaciones que realice la entidad. En 2011 se realizaron 17 estudios, en su mayoría sobre productos agrícolas. Para la fecha de lanzamiento de este Informe se espera la publicación de estudios comprensivos sobre los mercados energéticos y de salud, que contienen recomendaciones específicas para mejorar el funcionamiento de estos mercados, promover la rivalidad y aumentar el bienestar del consumidor.

En la actualidad, la SIC elabora muchos de los estudios internamente. Sin embargo, estudios muy relevantes (como por ejemplo el de energía) son realizados con la asistencia de consultores externos, lo cual es adecuado considerando las restricciones de recursos humanos que tiene esta entidad. Sin embargo, es pertinente que en el mediano plazo la SIC cuente con el recurso humano especializado necesario para desarrollar todas estas investigaciones al interior de la propia entidad, de tal forma que se aproveche la mayor especialización que en términos de recurso humano genera la realización de este tipo de trabajos en las investigaciones que por prácticas comerciales restrictivas realice la entidad.

Por otra parte, en un futuro la SIC podría realizar estudios económicos para las diferentes Comisiones de Regulación, lo que elimina la necesidad de que estas últimas tercericen sus estudios en organismos privados.

Quinto, la SIC expidió guías sobre los estándares procesales y sustanciales que aplica para estudiar y evaluar integraciones empresariales y los acuerdos de colaboración entre competidores, así como para aplicar las normas de competencia a las asociaciones empresariales (gremios) y asociaciones o colegios profesionales⁹. Adicionalmente, en línea con la práctica internacional se expidieron guías sobre la forma en que algunas entidades deben enviar a la SIC proyectos de regulación para que esta realice las recomendaciones que sean del caso, con el objetivo de evitar que el Estado profiera regulaciones que limiten la libre competencia.

Es importante continuar con la política de divulgación del derecho de la competencia por vía escrita, y en especial con la expedición de guías que establezcan los estándares jurídico-económicos que tiene en cuenta la SIC para aplicar el régimen de libre competencia colombiano. En tal sentido, en el corto plazo es pertinente que la SIC elabore guías sobre los estándares utilizados para evaluar acuerdos anticompetitivos (tales como carteles de precios), actos anticompetitivos y abusos de posición dominante.

Sexto, mediante el Decreto Ley 019 de 2012 (Ley Antitrámites), el Gobierno introdujo una etapa oral en los procedimientos de investigación por prácticas comerciales restrictivas que conduce la SIC, en los cuales los investigados y terceros interesados pueden presentar sus argumentos jurídico-económicos y responder a los cuestionamientos de la autoridad de competencia frente al caso concreto¹⁰.

La creación de una audiencia oral es especialmente relevante no solo porque pone los trámites de la autoridad de

competencia a tono con la práctica internacional, sino también porque permite a la SIC aumentar su grado de efectividad al sancionar conductas que efectivamente sean anticompetitivas, y no aquellas que producen eficiencias en el largo plazo. Es importante anotar que el éxito de la audiencia oral dependerá de que la SIC realmente efectúe una evaluación profunda de los argumentos que presentan en ella los investigados o terceros.

Séptimo, la SIC implementó un programa de abogacía de la competencia con diferentes entidades públicas que tienen a su cargo la expedición de regulaciones o el diseño de procesos de contratación estatal, con el que se pretende que los funcionarios públicos no obstaculicen con sus regulaciones o actuaciones la rivalidad en el mercado.

Tal política pública está acorde con los estándares y recomendaciones de diferentes organizaciones internacionales que, después de analizar las diferentes fuentes de disminución de competencia en los mercados, han encontrado que en muchas ocasiones el Estado es quien directa o indirectamente promueve la realización de prácticas anticompetitivas a través de sus regulaciones y procesos de contratación.

Un ejemplo ilustrativo de la utilidad de este tipo de políticas es el caso de México que, para 2005, tenía uno de los índices de precios al público de medicamentos más altos del mundo, y su consumo de medicamentos era tan solo un tercio del que se esperaría para un país con su PIB per cápita. La Comisión Federal de Competencia (CFC) realizó una evaluación de los procesos licitatorios realizados por el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) para la adquisición de medica-



mentos y encontró que la regulación de compras públicas de medicamentos y su aplicación por parte del IMSS incentivaba la realización de acuerdos anticompetitivos entre compañías farmacéuticas. En este caso, era el mismo Estado quien incentivaba conductas anticompetitivas en el mercado que derivaban en el aumento del precio en las compras públicas.

Con base en el análisis y las recomendaciones de la CFC, el IMSS modificó su política de adquisición de medicamentos e implementó medidas para promover la competencia entre oferentes. Con el nuevo sistema de licitaciones, 11 de los medicamentos ofrecidos al IMSS tuvieron una reducción promedio de 49% en su precio. En tres años esa entidad ahorró U\$2.900 millones en la adquisición de medicamentos para sus pacientes, lo cual equivale al presupuesto anual de la CFC durante 205 años¹¹.

Es oportuno que la política de abogacía de la competencia que está implementando la SIC con diferentes entidades públicas, además de estar dirigida a concientizar a los funcionarios sobre la importancia de tener en cuenta la política de competencia al momento de elaborar regulaciones o desarrollar políticas de contratación en el futuro, también aborde el análisis específico de algunas prácticas de las entidades públicas que pueden estar restringiendo la libre competencia en el presente. Una política como la implementada por la CFC en México para las licitaciones sobre compra de medicamentos puede servir como referencia para el diseño de programas piloto en los que se revise la política de compras públicas de algunas entidades estatales colombianas.

QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS DEBEN TENERSE EN CUENTA HACIA EL FUTURO EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Los avances que ha tenido la política de competencia colombiana en los últimos años constituyen una buena base para readecuar el actual régimen legal a estándares internacionales y para reforzar su aplicación efectiva.

Si bien existen múltiples aspectos sobre los cuales se debe trabajar para promover una mejor política de competencia en Colombia, dos de ellos se destacan por su relevancia, pertinencia e impacto: i) la reforma del régimen de abogacía de la competencia y su adecuación a los estándares de la Ocd; y ii) la reconsideración del régimen de excepciones a la aplicación de las normas de libre competencia.

Lo anterior sin perjuicio de las modificaciones legales que es necesario realizar a la estructura institucional de la SIC con el objetivo de otorgarle mayor independencia, autonomía y efectividad, y que fueron abordadas anteriormente en este capítulo, así como en el Informe Nacional de Competitividad 2011-2012.

Abogacía de la competencia

La abogacía de la competencia es una herramienta utilizada nacional e internacionalmente para proteger y promover la rivalidad en los mercados. Su ejercicio por parte de una agencia de competencia implica desarrollar varias actividades, entre las cuales se encuentra la de revisar, comentar y hacer recomendacio-

nes sobre proyectos normativos o regulaciones vigentes¹².

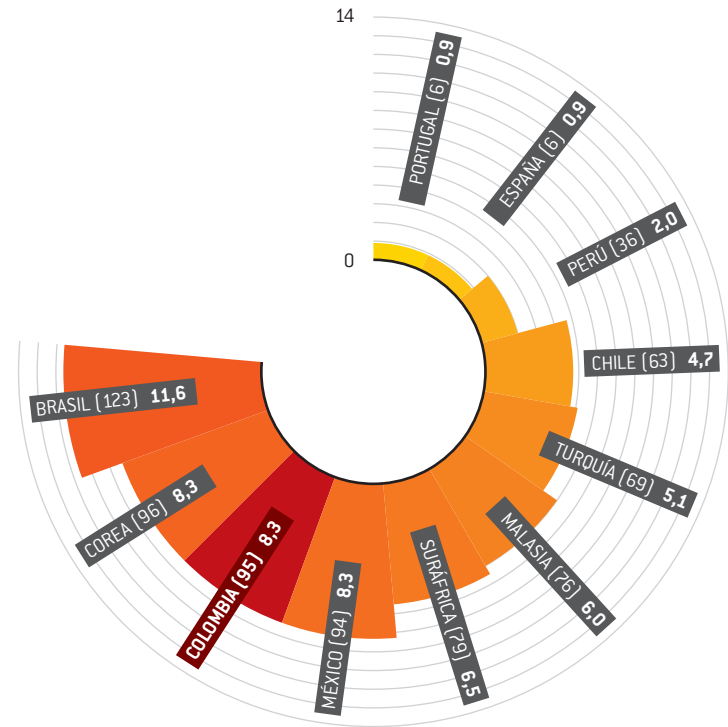
La tarea de examinar, conceptualizar y recomendar sobre el impacto que tienen normas o proyectos de normas sobre el mercado y la eficiencia es considerada por la Ocd como fundamental para el desarrollo económico de un país¹³.

Según la Ocd, los países que establecen y ejecutan programas comprensivos para identificar, modificar y remover regulaciones y leyes anticompetitivas ven una relación positiva entre dichos programas y el comportamiento de su economía¹⁴. Tal es el caso de Australia, que en 1995 implementó un programa de análisis y revisión de la legislación de su país que limitaba la libre competencia en los mercados y no estaba acorde con el interés público. Este programa resultó en la identificación de 1.700 leyes o regulaciones que requerían revisión en la medida en que imponían costos innecesarios al mercado. Según la Ocd, desde la implementación y ejecución del programa, la economía australiana es una de las de mejor comportamiento de esa organización de países¹⁵.

Para que los países experimenten los efectos positivos que tiene la abogacía de la competencia sobre el comportamiento económico, la Ocd recomienda introducir sistemas internos de evaluación de leyes, regulaciones y cualquier otra norma jurídica nacional o regional, vigente o por expedir (en proyecto), que pueda afectar la libre competencia¹⁶. El objetivo de estos sistemas de evaluación es identificar normas que impongan costos innecesarios o excesivos al mercado (independientemente del sector), para modificarlas o eliminarlas del ordenamiento jurídico.

EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES, COLOMBIA TIENE ALTOS ARANCELES AL COMERCIO

Gráfico 7. Arancel promedio al comercio 2011.



Fuente: WEF (2012).

Colombia cuenta con un sistema que le permite a la SIC revisar los proyectos de regulación que pretenden expedir algunas entidades públicas. Sin embargo, las normas que tiene el país en esta materia no están en línea con las recomendaciones de la Ocd. En efecto, la Ley únicamente le permite a la SIC analizar, conceptualizar y emitir recomendaciones sobre proyectos de regulación que Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y establecimientos públicos del orden nacional pretendan expedir y que puedan afectar la libre competencia en el mercado colombiano¹⁷. Sin embargo, no otorga a la agencia de competencia un mecanismo formal para analizar y conceptualizar sobre

proyectos de regulación de otras entidades públicas (como por ejemplo las regionales), o para analizar y recomendar sobre el stock de regulaciones o leyes vigentes que hoy restringen la competencia en el país, ni tampoco sobre proyectos de Ley que a futuro pretenda expedir el Congreso. Así, por ejemplo, la SIC no tiene facultad expresa de abogacía de la competencia para revisar y recomendar modificaciones sobre el nivel de aranceles en el país, que en la actualidad es muy alto (Gráfico 7).

Según cifras de la SIC, dicha autoridad ha revisado y comentado 100% de los proyectos de regulación estatal que se presentan a su consideración. De los proyectos revisados entre 2009 y 2012, 18,5% han sido considerados restricti-

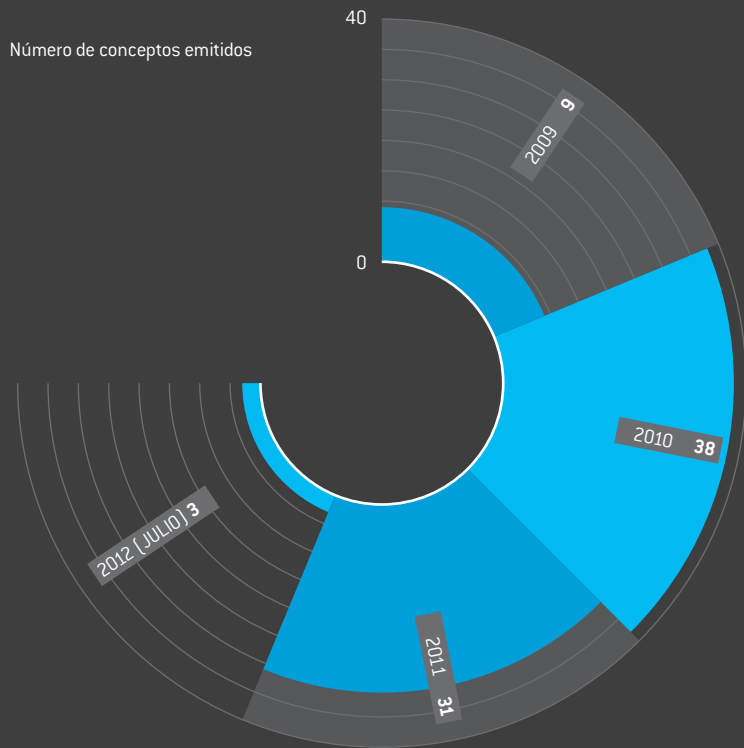
vos de la competencia. De los cambios propuestos por la SIC a estas regulaciones, solo 30% de ellos han sido acogidos por las entidades públicas¹⁸, lo cual quiere decir que buena parte de las regulaciones restrictivas de la competencia siguen siendo expedidas por el propio Gobierno¹⁹ (Gráfico 8).

Es pertinente reestructurar la legislación colombiana en materia de abogacía de la competencia para establecer dentro de las funciones de la SIC la de evaluar el efecto que sobre la competencia tienen leyes y regulaciones vigentes (stock normativo) o por expedir, sean nacionales o regionales. Una legislación en tal sentido permitiría a la autoridad de competencia proponer la no expedición de Leyes o regulaciones anticompetitivas y, además,



SI BIEN LA SIC HA REVISADO MÚLTIPLES PROYECTOS DE REGULACIÓN, LOS COMENTARIOS DE ESTA ENTIDAD SON ACATADOS EN POCAS OCASIONES POR LOS REGULADORES

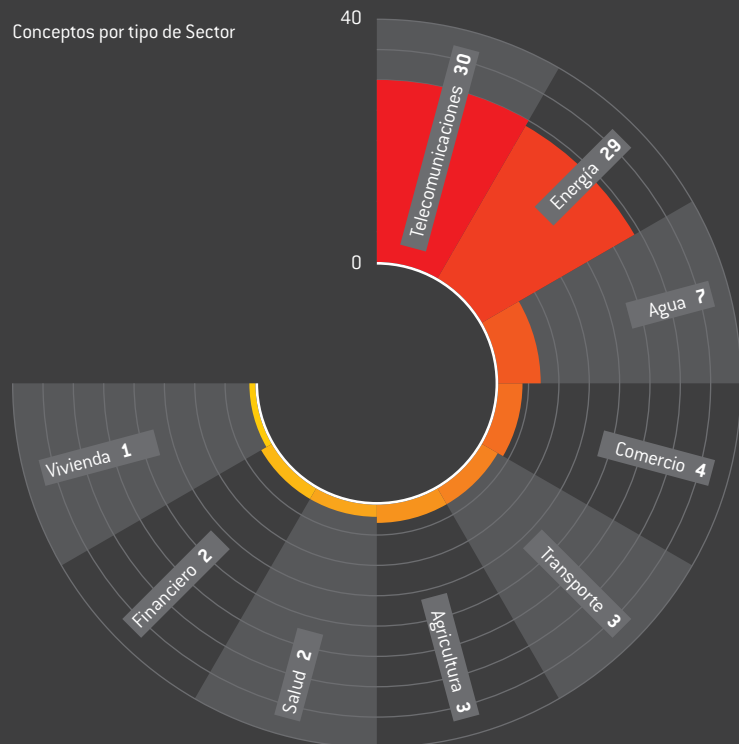
Gráfico 8 A. Número de conceptos emitidos por la Superintendencia de Industria y Comercio frente a proyectos de regulación que pretenden expedir diferentes entidades del Estado.



Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio.

LOS CONCEPTOS SOBRE PROYECTOS DE REGULACIÓN EMITIDOS POR LA SIC (PARA DETERMINAR SI RESTRINGEN INDEBIDAMENTE LA COMPETENCIA) SE HAN CONCENTRADO EN LOS SECTORES DE TELECOMUNICACIONES Y ENERGÍA

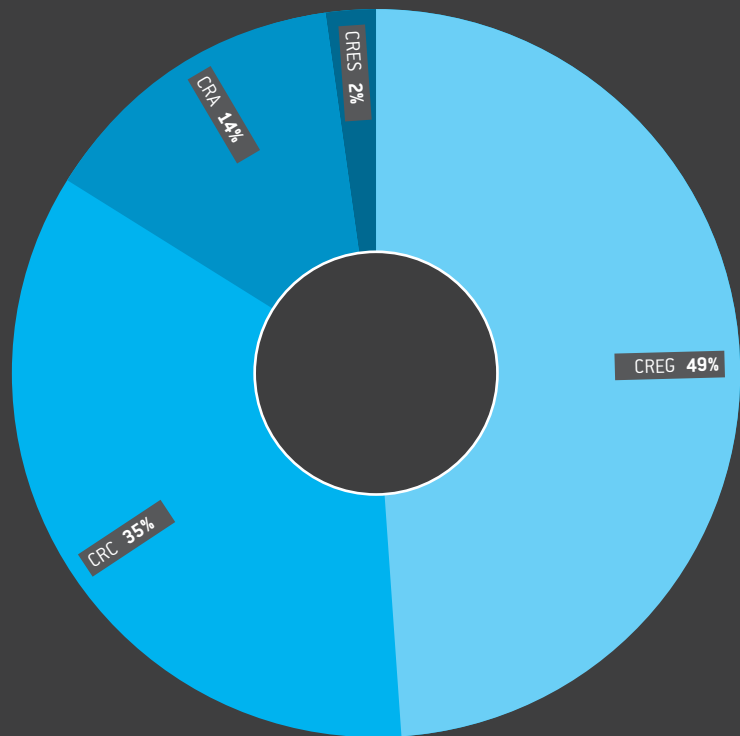
Gráfico 8 B. Número de conceptos por tipo de sector emitidos por la SIC.



Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio.

LAS COMISIONES DE REGULACIÓN SON LAS AUTORIDADES QUE CON MAYOR FRECUENCIA SOLICITAN EL CONCEPTO DE LA SIC, EN PARTICULAR LA CRC Y LA CREG

Gráfico 8 C. Porcentaje de proyectos sometidos a consideración de la SIC por las comisiones de regulación.

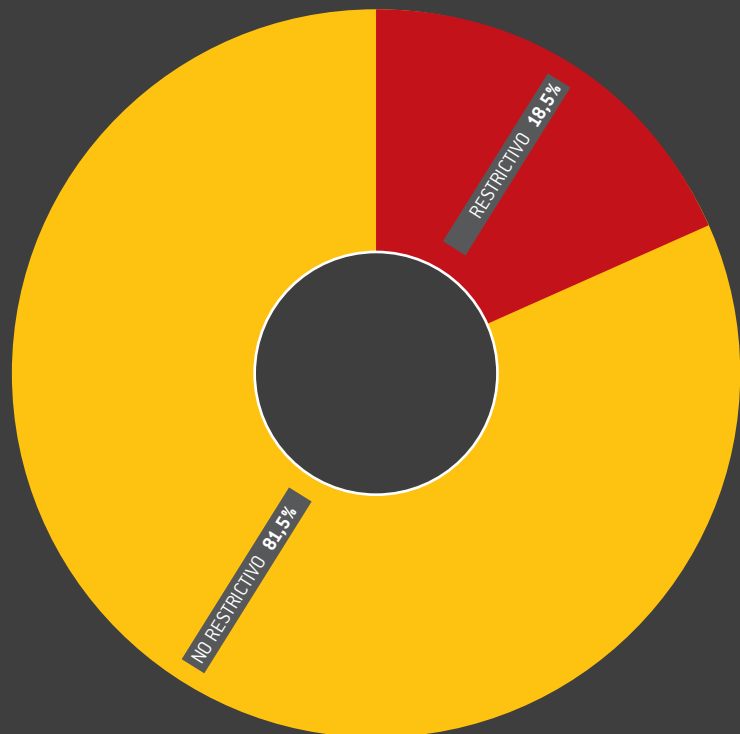


- CRES.** Comisión de Regulación en Salud
- CRA.** Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
- CREG.** Comisión de Regulación de Energía y Gas
- CRC.** Comisión de Regulación de Comunicaciones

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio.

DE LOS PROYECTOS DE REGULACIÓN REVISADOS POR LA SIC ENTRE 2009 Y 2012, 18,5% HAN SIDO CONSIDERADOS RESTRINGIDOS DE LA COMPETENCIA

Gráfico 8 D. Porcentaje de proyectos de regulación considerados restrictivos.



Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio.



exigir la modificación o eliminación de Leyes o regulaciones vigentes²⁰.

Adicionalmente, se recomienda que al rediseñar la estructura de la SIC para adecuarla a estándares Ocdé se contemple la inclusión de una obligación para la SIC de demandar ante las cortes colombianas regulaciones restrictivas de la libre competencia que son contrarias a la Constitución y la Ley²¹. Esto evitaría que los comentarios que realiza la entidad se conviertan en un simple requisito de forma en la expedición de actos administrativos. Asimismo, sería un primer paso para que los conceptos de la SIC tengan un poder vinculante en las diferentes entidades.

Por otra parte, es importante que exista una divulgación masiva y real de los conceptos relevantes que realiza la entidad al ejercer sus funciones de abogacía de la competencia, de tal forma que se genere una cultura de respeto a las recomendaciones de la entidad.

Asimismo, es oportuno implementar un programa de revisión de Leyes y regulaciones vigentes que puedan restringir la competencia, tal y como en su momento lo hizo Australia. Dicha iniciativa permitiría al Gobierno identificar aquellas normas que restringen innecesariamente la competencia en el mercado colombiano en los diferentes sectores de la economía, para posteriormente modificarlas o eliminarlas. El programa podría ser desarrollado por una comisión especializada designada por el Gobierno o, en su defecto, por una comisión especializada dentro de la misma SIC que se dedique de forma exclusiva a evaluar la legislación que impone costos excesivos al mercado y recomendar al Gobierno o al Congreso su modificación o eliminación.

El régimen de excepciones a la aplicación de las normas de competencia

Las buenas prácticas internacionales sugieren a los países contar con Leyes de competencia aplicables a todos los sectores y agentes económicos involucrados en actividades comerciales, sin excepción²². Sin embargo, muchos países exceptúan la aplicación de estas normas a algunos sectores o actividades específicas por diversas consideraciones, algunas de las cuales no tienen fundamento económico o social.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, sigla en inglés) explica las razones económicas para aplicar de forma general y sin excepciones la Ley de competencia a todos los sectores y actividades²³.

En primer lugar, las condiciones prevalentes en un mercado pueden afectar los precios, y la oferta en otro, ya sea porque el bien o servicio es un insumo para la producción o prestación del servicio en el segundo mercado, o porque los productos o servicios son sustitutos o complementarios entre ellos²⁴. Según la Unctad, “[I]as excepciones a la aplicación del derecho de la competencia en un sector pueden perpetuar o inducir distorsiones que afectan la eficiencia de la actividad económica en otros sectores”²⁵.

En segundo lugar, exceptuar una industria o actividad particular de la aplicación de la Ley de competencia puede perjudicar a los consumidores finales, quienes pagarán mayores precios por determinados productos o verán reducidas sus alternativas de demanda.

En tercer lugar, los precios supra-competitivos que obtiene un sector alejado de la competencia normalmente sustraen recursos o crean escasez en otros mercados. Por ejemplo, los sectores que no tienen competencia normalmente están dispuestos a pagar mayores salarios a sus trabajadores debido a que los precios monopólicos o supra-competitivos que obtienen así lo permiten, por lo cual extraen el recurso humano a otros sectores o aumentan el costo de producción de productos o servicios en otras industrias.

Por último, la falta de competencia en un sector determinado puede afectar su capacidad de innovación. Ausente la rivalidad óptima en un mercado, las firmas incumbentes pueden no verse incentivadas a reducir costos, aumentar su grado de innovación y, en general, entregar mejores bienes y servicios a los consumidores.

En Colombia las disposiciones sobre protección de la competencia aplican de forma general a todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica, cualquiera sea la actividad o sector económico²⁶.

Sin embargo, existen diversas excepciones a la forma de aplicar el derecho de la competencia que, para efectos de este capítulo, se pueden clasificar en tres: I) excepciones que permiten la realización de conductas que, si bien en principio restringen la competencia, generan eficiencias económicas que contrarrestan el posible perjuicio que la conducta produce en el mercado²⁷; II) excepciones que ponen en cabeza de autoridades sectoriales diferentes a la autoridad nacional de

competencia (SIC) la evaluación *ex ante* de integraciones empresariales; y III) excepciones que permiten a agentes privados realizar prácticas que afectan la libre competencia y que, en ausencia de una autorización de Ley, serían sancionadas como anticompetitivas. Por su relevancia e influencia en los mercados nacionales, este capítulo aborda únicamente las excepciones II) y III).

Excepciones que otorgan a autoridades sectoriales la facultad de evaluar integraciones potencialmente anticompetitivas

Uno de los grandes logros de la Ley 1340 de 2009 fue otorgar a una única autoridad, la SIC, la función de aplicar las normas de competencia en Colombia. No obstante, la misma Ley estableció excepciones para la revisión *ex ante* de integraciones empresariales en el sector aeronáutico y financiero.

En primer lugar, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil (Aerocivil) conservó la competencia para autorizar todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves. Dicha competencia fue aparentemente ampliada por la Sala de Consulta y Servicio Civil en providencia del 18 de noviembre de 2011, donde sugiere que la Aerocivil conservó competencia para conocer todas las integraciones empresariales en el sector aeronáutico.

En segundo lugar, conforme a la Ley 1340 de 2009, la Superintenden-

cia Financiera conservó competencia para estudiar y decidir los procesos de integraciones empresariales en los que participen exclusivamente sus entidades vigiladas.

El régimen de competencia vigente hasta 2009, según el cual la Comisión Nacional de Televisión, la Aerocivil, la Superintendencia Financiera y la SIC tenían competencia para aplicar normas antimonopolio, probó ser inadecuado. No solo generó incertidumbre en los agentes del mercado con respecto a la autoridad competente para conocer sus integraciones empresariales o investigaciones por la comisión de prácticas restrictivas de la competencia; también resultó, en algunas ocasiones, en la aplicación débil de leyes de competencia en ciertos sectores. Algunas industrias fueron tratadas con mayor exigencia y tecnicismo que otras, en la medida en que las autoridades sectoriales no tenían la experiencia suficiente para aplicar el régimen de competencia y, adicionalmente, tendían a ejecutarlo de forma menos estricta sobre sus vigilados.

Por esta razón, haber conservado en la Ley 1340 de 2009 excepciones a la competencia de la SIC parece no ser adecuado. No hay discusión sobre la especialidad de la industria aeronáutica y la industria financiera, ni de la necesidad de que existan ciertos criterios especiales para analizar sus integraciones empresariales. Sin embargo, esta especialidad puede no ser suficiente para privar a una oficina de competencia del conocimiento de una integración empresarial en dichos sectores, tal y como ocurre en países con los esquemas más avanzados en materia de competencia.

Múltiples jurisdicciones modernas en materia de política de competencia, como la europea o la norteamericana, dejan en cabeza de la autoridad de competencia la evaluación y decisión de integraciones empresariales en materia aeronáutica y financiera, quienes las analizan con la colaboración de los reguladores y supervisores. En efecto, consideran que si la especialidad de estas industrias justificara la revisión de sus integraciones por una autoridad de regulación diferente a la autoridad de competencia, esto implicaría que todos los sectores de la economía –como salud, servicios públicos, televisión, farmacéutico, infraestructura, etc.– también deberían tener su propia agencia de competencia. Si bien todas estas industrias presentan particularidades económicas y jurídicas, el control de sus integraciones lo ejercen las oficinas de competencia, que deben tener en cuenta las particularidades del sector al momento de ejercer sus facultades.

Más aún, la política de competencia es una sola y debe ser coherente, sin que esto implique dejar de analizar con cierta flexibilidad algunos sectores con características especiales. La descentralización de funciones en materia de competencia ha probado ser inconveniente, por lo cual los organismos internacionales recomiendan a los países contar con una autoridad de competencia que ejerza funciones sobre todos los sectores.

Por lo anterior, es pertinente replantear la descentralización de competencias para la revisión *ex ante* de integraciones en el sector aeronáutico y el sector financiero. Otorgar la competencia a la SIC para evaluar *ex ante* las



integraciones en estos sectores, con la asistencia permanente de la Aerocivil y la Superintendencia Financiera, según el caso, puede dar coherencia a la política de competencia colombiana y redundar, en el largo plazo, en el incremento del bienestar de los consumidores y, en general, en la competitividad del país.

Excepciones que permiten a agentes privados realizar prácticas que afectan la libre competencia

Las normas de competencia colombianas prohíben los acuerdos anticompetitivos y las prácticas unilaterales que afecten el libre funcionamiento de los mercados. Sin embargo, también señalan que el Gobierno podrá autorizar la celebración de acuerdos que, no obstante limitar la libre competencia, tengan por objeto defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés general para la economía, como lo es el sector agropecuario²⁸.

Adicionalmente, las normas de competencia establecen que el Gobierno podrá implementar mecanismos de intervención en la economía dirigidos al sector agropecuario —como por ejemplo, fondos de estabilización de precios— que, a pesar de ser restrictivos de la competencia, no se consideran ilegales²⁹.

En general, la política agropecuaria se ha desarrollado —tanto en Colombia como en el mundo— sin tener en cuenta los principios de libre competencia³⁰. Varios países, entre ellos Colombia, dan prevalencia a los intereses de los productores agrícolas sobre los intereses de los consumidores por consideraciones so-

ciales, políticas, culturales, etc. Para ello, desarrollan regulaciones que, si bien implican costos para los consumidores y la eficiencia económica, realizan otros objetivos de política pública como el aumento del ingreso de pequeños productores, el desarrollo rural y la protección de ciertas tradiciones, entre otros.

En los últimos años, sin embargo, algunos países desarrollados y respetadas organizaciones internacionales han empezado a modificar su concepción respecto a la necesidad de aplicar los principios de libre competencia al sector agropecuario. En general, han considerado que los objetivos de política pública que se persiguen al exceptuar el sector agropecuario de la aplicación de normas antimonopolio pueden ser alcanzados con herramientas de política pública menos restrictivas para los consumidores, la economía, el desarrollo y la competitividad.

Por esta razón, piensan que las normas de competencia deben ser aplicadas al sector agropecuario con algunas consideraciones especiales³¹ —como las que aplican en el análisis de competencia en otros sectores—, sin que esto implique la exclusión de otro tipo de herramientas de fomento al sector.

La Oede, por ejemplo, considera que las excepciones a la aplicación del derecho de la competencia en el sector agrícola no son necesarias para el buen funcionamiento de dichos mercados, que las razones para su mantenimiento son débiles, y que su eliminación incrementaría el rol de los mercados y, en general, beneficiaría a los consumidores³².

Adicionalmente, dicha Organización recomienda prevenir la expedición de

normas o regulaciones que restrinjan la competencia o afecten la eficiencia en el mercado y, en cualquier caso, llama a los países a revisar periódicamente sus normas para evaluar si los objetivos de política pública que se persiguieron con determinada regulación siguen vigentes, si la situación de hecho que dio lugar a ellos se ha modificado, si la regulación es realmente efectiva para cumplir los objetivos trazados y, sobre todo, si los objetivos perseguidos superan los costos que con la regulación se generan a la economía y a los consumidores³³.

Las normas colombianas sobre competencia para el sector agropecuario no están en línea con las buenas prácticas señaladas por la Oede, a las cuales se deberá ajustar el país si quiere cumplir con su objetivo de ingresar a esa organización. El sector agropecuario es en la actualidad el único sector excluido de la aplicación sustantiva del derecho de la competencia en Colombia y con posibles autorizaciones para celebrar acuerdos anticompetitivos, lo cual no se justifica desde el punto de vista del bienestar del consumidor, la eficiencia económica y la aplicación homogénea de la Ley.

En primer lugar, la Ley colombiana permite a los productores agropecuarios realizar acuerdos anticompetitivos siempre y cuando obtengan autorización de la autoridad de competencia (SIC), quien deberá otorgarla obligatoriamente si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que el acuerdo anticompetitivo es apropiado para cumplir otros objetivos de política pública³⁴. Incluso si la SIC considera que la conducta es nociva para el mercado, deberá autorizarla si el Ministerio

de Agricultura y Desarrollo Rural conceptúa que la medida debe aprobarse.

Tal disposición no es adecuada para una sana política de competencia. Es importante recordar que, mundialmente, la excepción que permitía a los productores agropecuarios realizar acuerdos anticompetitivos nació, en general, en 1922 con la expedición de la Ley norteamericana Capper-Vostead. La expedición de esta Ley se debió a que en aquella época las cooperativas de pequeños agricultores se consideraban generalmente anticompetitivas, a pesar de que generaban eficiencias y eran benéficas para los pequeños productores³⁵. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que, en el mundo del derecho de la competencia de hoy tales acuerdos son, por regla general y bajo ciertas condiciones, considerados pro-competitivos, en la medida en que las eficiencias que generan pueden contrarrestar los eventuales efectos anticompetitivos que crean.

Si lo que se quiere con la norma colombiana que exceptúa la sanción de acuerdos anticompetitivos del sector agrícola cuando tengan autorización es permitir que pequeños productores desarrollen cooperativas que les faciliten la comercialización de sus productos a precios competitivos y de forma eficiente, la excepción sería innecesaria, en la medida en que dicha práctica no sería por regla general considerada anticompetitiva en el mundo de hoy.

De otro lado, si lo que se quiere es permitir la celebración de acuerdos anticompetitivos para cumplir objetivos diferentes al de proteger pequeños productores, dicha política no debería ser avalada por la legislación nacional, tal

y como recomiendan las autoridades internacionales. Los acuerdos anticompetitivos en el sector agrícola –y en cualquier otro sector– no solo disminuyen el bienestar de los consumidores y afectan la eficiencia económica, también le quitan dinamismo e incentivos a la innovación al mercado objeto de protecciones, que no necesariamente dejará de entregar productos o procesos innovadores al mercado, pero que lo hará en niveles sub-óptimos³⁶.

Por esta razón, se sugiere modificar la legislación colombiana que permite la celebración de acuerdos anticompetitivos en el sector agrícola –y en cualquier otro sector de la economía– con el fin de eliminar dicha autorización. El Estado debería evaluar medidas alternativas concretas, menos costosas económica y socialmente, para lograr los objetivos de política del sector agropecuario.

En cualquier caso, incluso si se mantiene la autorización para la celebración de acuerdos restrictivos de la competencia en este sector, la decisión final y vinculante sobre la realización del acuerdo debería recaer sobre la SIC³⁷, quien es la competente en el Estado para proteger y promover la competencia en los mercados, y no sobre el Ministerio de Agricultura como actualmente está contemplado en el artículo 5 de la Ley 1340 de 2009.

En segundo lugar, la Ley de competencia exceptúa de su cobertura ciertos mecanismos de protección agrícola que dan prevalencia al bienestar de los productores sobre el bienestar de los consumidores³⁸. En esencia, este tipo de mecanismos autorizan a agentes privados a realizar conductas que restringen la competencia y que, ausente una ex-

cepción legal, serían sancionadas por las Leyes de competencia. Un ejemplo de este tipo de mecanismos son los Fondos de Estabilización de Precios (FEP), sobre los cuales es pertinente hacer algunos comentarios³⁹.

Los FEP son fondos parafiscales del sector agropecuario que tienen por objeto incrementar el ingreso remunerativo de los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones⁴⁰.

En esencia, funcionan como mecanismos para aumentar el ingreso de los productores agropecuarios, evitar sobreofertas en el mercado nacional, y defender a un sector de la volatilidad de los precios internacionales de productos agrícolas. Para cumplir su objetivo, el diseño de los FEP incluye componentes que permiten a los productores aumentar el precio que pagan los consumidores nacionales por los bienes agrícolas –por ejemplo, precios de importación de referencia que incluyen aranceles y costos de internación, y que son utilizados para determinar precios nacionales⁴¹–. Asimismo, los FEP establecen sistemas que generan incentivos para que los productores vendan sus productos en mercados extranjeros y así evitar que toda la producción se venda en el mercado local y se produzca sobreoferta⁴².

Algunos FEP fueron creados en épocas de sobreoferta en el mercado nacional, producida como consecuencia de bajos precios internacionales que no incentivaban la exportación y deprimían los precios en el mercado local. Para evitar la crisis, se diseñaron esquemas de cesiones y compensaciones que incentivaban la exportación, disminuyendo la oferta disponible en el mercado local. En



efecto, la compensación que en la mayoría de las ocasiones recibe el exportador incentiva las ventas en los mercados internacionales, las cuales actúan como válvula de escape de productos agropecuarios que, ausente el mecanismo, se quedarían en el mercado colombiano o en principio nunca se producirían.

Desde un punto de vista de política de competencia los FEP, al aumentar los precios de productos agropecuarios en el mercado local, afectan el bienestar del consumidor nacional y la competitividad de las cadenas productivas que utilizan los productos agropecuarios como insumo⁴³.

En términos de teoría de la competencia, los FEP funcionan como “carteles de crisis”; es decir, como mecanismos que, no obstante restringir la competencia —al aumentar los precios—, se consideran legales desde el punto de vista de la legislación de competencia por disposición especial del propio legislador, en la medida en que tienen por objeto defender la permanencia de actores en el mercado y la estabilidad del sector⁴⁴. Este tipo de instrumentos, utilizados en el pasado por algunos países para proteger sectores de la economía, son cuestionados hoy en día por las Autoridades de Competencia extranjeras, incluso si cumplen con el objetivo de preservar la estabilidad de un sector⁴⁵, en la medida en que ponen el interés del productor por encima del interés del consumidor.

Así, por ejemplo, la Corte Europea de Justicia (CEJ) consideró anticompetitivo —y por consiguiente ilegal— un acuerdo realizado entre mataderos de carne en Irlanda que, para enfrentar la sobreoferta y los bajos precios en el mercado, pactaron la salida de algunos oferentes a

cambio de una compensación económica para estos últimos. Los encargados de pagar la compensación a los oferentes cesantes serían los productores que permanecerían en el mercado, quienes, conforme consideró la CEJ, trasladarían ese mayor costo a los consumidores irlandeses, afectando sus intereses y los de la eficiencia económica. Con base en estos hechos, la CEJ consideró ilegal y perjudicial para los consumidores el acuerdo realizado⁴⁶.

Si bien es cierto que los mercados agropecuarios presentan distorsiones internacionales —producto de subsidios, protecciones en frontera, volatilidad en precios, etc.—, los FEP no son la política pública adecuada para contrarrestar dichas distorsiones, en la medida en que afectan el bienestar del consumidor, disminuyen la competencia en el corto y largo plazo, e incluso previenen niveles de innovación óptimos en el mercado.

Lo anterior no impide la implementación de otras medidas de política pública que incentiven el crecimiento, la innovación y la productividad del sector agropecuario; y que lo protejan frente a los riesgos de la volatilidad de los mercados internacionales o distorsiones económicas que presentan algunos productos agropecuarios provenientes del extranjero. Se debe recordar que el impulso de este sector no solo es un mandato constitucional sino, adicionalmente, un importante elemento de la política social y económica del país.

Así, por ejemplo, para promover la competitividad del sector agropecuario es necesario que el Gobierno, junto con el sector privado, establezca una agenda de productividad para cada uno de los

sectores en cuestión. Dicha agenda de productividad deberá abarcar soluciones específicas en materia de ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, y capital humano relevante, etc., para cada uno de los sectores⁴⁷ (ver capítulo Política de Cambio Estructural).

En cualquier caso, las medidas de promoción al sector agrícola no deberían excluir el bienestar del consumidor ni tampoco reducir la rivalidad entre las empresas locales en el mercado, en la medida en que la única forma para que un sector sea productivo en el largo plazo es compitiendo fuertemente con sus rivales por entregar mejores bienes o servicios al consumidor.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda replantear la política de excepciones a la aplicación del derecho de la competencia para el sector agropecuario (de tal forma que ningún sector esté exceptuado de la aplicación de las leyes de competencia) y, en especial, el mantenimiento de los FEP como un mecanismo de política pública, para reemplazarlos por políticas alternativas que resulten del diseño e implementación de una agenda de productividad específica por parte del Gobierno para los sectores que hoy son objeto de FEP. Una política pública que promueva la competencia en el sector agropecuario no solo beneficiaría a los consumidores sino, adicionalmente, pondría al país a tono con las recomendaciones de organismos internacionales como la Ocdé.

En cualquier caso, se recomienda que toda medida de política pública que tenga efectos económicos sobre la competencia sea evaluada periódicamente para determinar si los objetivos que se querían realizar con su creación siguen

vigentes, si sus efectos en el mercado implican mayores costos para los consumidores y la economía que los beneficios que generan, y si existen medidas alternativas menos nocivas para el mercado que cumplan los objetivos que se pretende con la política⁴⁸.

NOTAS

- 1 SIC (2012).
- 2 *Ibíd.*
- 3 Es importante anotar que el aumento en el monto de las multas impuestas no es por sí mismo un elemento que indique una buena gestión en materia de competencia por parte de la SIC, ni de ninguna otra autoridad administrativa que tenga facultades sancionatorias. Lo realmente relevante al evaluar la gestión es la calidad de las investigaciones y las sanciones impuestas, en el sentido de que realmente correspondan a sanciones por infracciones al régimen de libre competencia.
- 4 *Op Cit.* SIC (2012).
- 5 *Ibíd.*
- 6 De las 324 operaciones de integración que se presentaron desde principios de 2010 hasta julio de 2011, 59,2% se presentó bajo la modalidad de notificación. Se debe recordar que la Ley 1340 de 2009 establece que las compañías que cumplan con los requisitos objetivos para que surja la obligación de informar una integración empresarial ante la SIC (un monto determinado de ingresos operacionales o activos totales), pero que en conjunto tengan menos de 20% del mercado relevante (el afectado con la integración), solo deberán “notificarle” a la SIC sobre su operación, debido a que la misma se entiende autorizada.
- 7 CPC (2011).
- 8 *Ibíd.*
- 9 *Ibíd.*
- 10 *Ibíd.*
- 11 Pérez (2011).
- 12 SIC (2011).
- 13 Ocde (2011a).
- 14 Ocde (2011b).
- 15 *Ibíd.*
- 16 *Ibíd.*
- 17 Véanse: Ley 1340 de 2009, Artículo 7; y Decreto 2897 de 2010.
- 18 Cifras Superintendencia de Industria y Comercio.
- 19 El bajo impacto de los conceptos de la SIC en materia de competencia tiene, entre otras, dos explicaciones: en primer lugar, el hecho de que la recomendación de la SIC no sea vinculante para las entidades permite que se expidan regulaciones anticompetitivas; en segundo lugar, la falta de apropiación de las normas de competencia por parte de algunos funcionarios públicos también puede afectar el impacto de las recomendaciones de la SIC cuando otras entidades van a expedir regulaciones.
- 20 Si bien en el pasado la SIC se ha pronunciado sobre ciertos proyectos de Ley, esto no lo ha hecho en cumplimiento de un deber legal, sino como una facultad discrecional que ha decidido ejercer en ciertas ocasiones.
- 21 Es importante anotar que si bien la SIC, como muchas otras entidades, cuenta hoy con la facultad general de demandar regulaciones ante las Cortes, dicha facultad no ha sido ejercida por la entidad. Tal situación puede ser a su vez resultado de que la autoridad de competencia hace parte del gobierno nacional, por lo cual no está en principio incentivada a demandar actos expedidos por el mismo Gobierno.
- 22 Unctad (2002).
- 23 *Ibíd.*
- 24 *Ibíd.*
- 25 *Ibíd.*
- 26 Ley 1340 de 2009, Artículo 2.
- 27 El Artículo 49 del Decreto 2153 de 1992 establece como excepciones a la aplicación de las normas de competencia las conductas de competidores que, aunque en principio restrinjan la competencia, tengan por objeto la cooperación en investigaciones y desarrollo de nueva tecnología; los acuerdos sobre cumplimiento de normas, estándares y medidas no adoptadas por el organismo competente cuando no limiten la entrada de competidores al mercado; y los acuerdos o conductas que se refieran a procedimientos, métodos, sistemas y formas de utilización de facilidades comunes. En estricto sentido, la autorización de este tipo de prácticas no constituye, desde la perspectiva del derecho de la competencia, una excepción a la aplicación de las normas antimonopolio, en la medida en que son conductas que en el largo plazo son eficientes y benefician el funcionamiento de los mercados.
- 28 Ley 155 de 1959, Artículo 1 y Ley 1340 de 2009, Artículo 5.
- 29 El Artículo 31 de la Ley 1340 de 2009 exceptúa de la aplicación de las le-



- yes de competencia a los Fondos de Estabilización de Precios, los Fondos Parafiscales para el Fomento Agropecuario, el establecimiento de precios mínimos de garantía, la regulación de los mercados internos de productos agropecuarios prevista en el Decreto 2478 de 1999, los acuerdos de cadena en el sector agropecuario, el Régimen de Salvaguardias y los demás mecanismos previstos en las Leyes 101 de 1993 y 81 de 1988.
- 30** Ocde (2004).
- 31** Así, por ejemplo, se deberá tener en cuenta que los productores agropecuarios nacionales son tomadores de precios y que los mercados internacionales de muchos productos agropecuarios son objeto de distorsiones económicas.
- 32** Ocde (2004): “Las excepciones al Derecho de la competencia para el sector agrícola no son necesarias”; “En cualquier caso, hay pocas razones para mantener excepciones al Derecho de la competencia generales para los agricultores”; “La eliminación de las excepciones al derecho de la competencia para el sector agrícola incrementarían el rol de los mercados y en general beneficiarían los consumidores”.
- 33** Ocde (2012).
- 34** Ley 155 de 1959, Artículo 1, Ley 1340 de 2009, Artículo 5.
- 35** Varney (2010).
- 36** Jones *et al.*, (2008).
- 37** Se debe anotar que, conforme a la Ley 155 de 1959 y otras normas concordantes, la SIC tiene la decisión final para autorizar acuerdos de estabilización en otros sectores básicos para la economía nacional distintos al sector agropecuario.
- 38** Ley 1340 de 2009, Artículo 31.
- 39** Es importante aclarar que la excepción a la aplicación al derecho de la competencia en este aspecto únicamente aplica respecto de las actividades necesarias para implementar los FEPs y no respecto de conductas adicionales que no estén comprendidas en ellos o desborden el ámbito de su objeto.
- 40** Los Fondos de Estabilización de Precios son un mecanismo de política pública agropecuaria contemplado en la Ley 101 de 1993. En la actualidad operan los siguientes: Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones; el Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas Derivadas de la Extracción o del Refinado del Azúcar y los Jarabes de Azúcar; el Fondo de Estabilización de Precios del Algodón; el Fondo de Estabilización para el Fomento de la Exportación de Carne, Leche y sus Derivados; y el Fondo de Estabilización de Precios del Cacao.
- 41** En muchas ocasiones se argumenta que los FEP no generan rentas para los productores agropecuarios, sino simplemente reparten rentas ya generadas por los aranceles y costos de transporte logística que existen en Colombia a los productos que son objeto de FEP. Esta concepción no parece adecuada desde una perspectiva económica y de política de competencia. En efecto, los FEP son mecanismos que asumen que en Colombia existe solo un productor de determinado bien agropecuario (un monopolista hipotético), lo cual no es cierto. Asimismo, asumen que para el consumidor colombiano que compra sus bienes de un productor nacional el sustituto inmediato de venta no es otro productor nacional sino un productor internacional ubicado en Malasia, Rotterdam u otro país, por lo cual el costo de sustituir su compra nacional será el precio internacional más los costos de internación del producto, lo cual tampoco es cierto. En otras palabras, los FEP asumen de forma ficticia que no existe un mercado competitivo en Colombia, cuando el mercado sí es competitivo. Esto quiere decir que, ausentes los FEP y sus mecanismos de información, el precio de mercado del bien agrícola no sería necesariamente equivalente al precio de importación –cuestión que ocurriría solo si hubiese un cartel, paralelismo consciente facilitado por intercambios de información, o un mercado realmente monopólico–, sino que sería equivalente a un precio que se encuentra entre el costo marginal del producto en Colombia y el precio de importación.
- 42** Para profundizar sobre el funcionamiento de algunos FEP y sus efectos en el mercado, se recomienda ver, entre otros, los siguientes estudios: Universidad Nacional de Colombia (2010); y Reina *et al.* (2009).
- 43** Ver capítulos: Política Comercial y Política de Cambio Estructural, en los que se explica la importancia de establecer medidas coherentes para impulsar la competitividad de cadenas productivas.
- 44** Ver pie de página 39.
- 45** Fox, *et al.* (2010).

- 46** Competition Authority v. Beef Industry Development Society Ltd. Case C-209/07, [2008] ECR I 08637, ECJ.
- 47** Tal agenda también debería analizar si es necesario impulsar el uso de coberturas por parte de los productores agrícolas con el objetivo de contrarrestar las eventuales volatilidades del precio internacional. Asimismo, debe analizar si es pertinente establecer mecanismos de ahorro en épocas de precios internacionales altos que soporten al sector en épocas de precios internacionales bajos, sin que para ello sea necesario aumentar el precio al consumidor o distorsionar las cadenas productivas.
- 48** Ocede [2012].

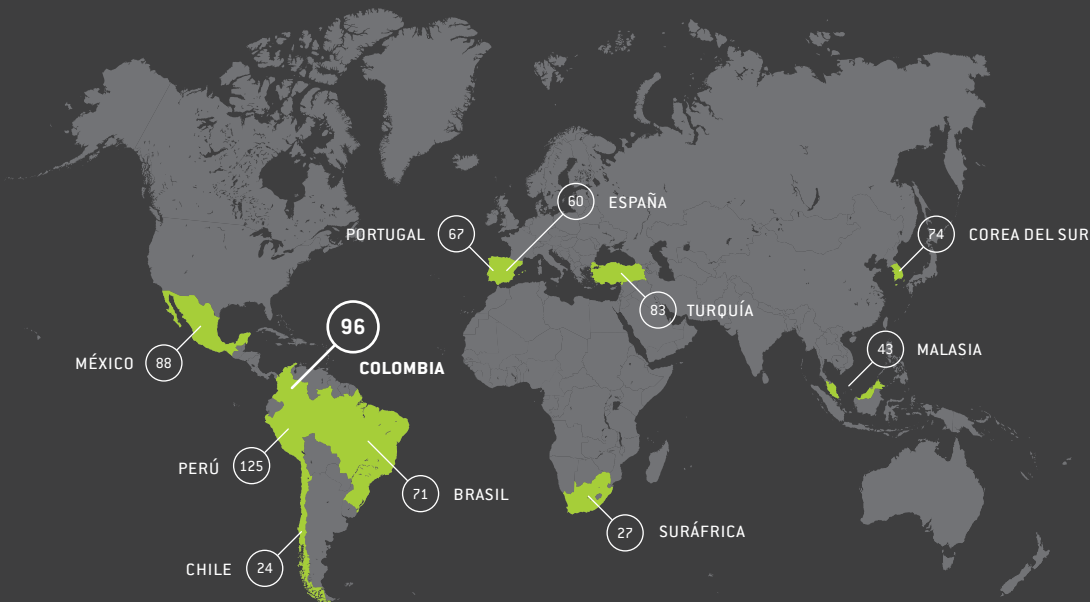
REFERENCIAS

- Brodley, Joseph, 1987. The Economic Goals of Antitrust: Efficiency, Consumer Welfare, and Technological Progress. *New York University Law Review*, Volumen 62.
- Competition Authority v Beef Industry Development Society Ltd* [2008] Case C-209/07, ECR I 08637, ECJ.
- CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Decreto 2897 de 2010. Por el cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009* [2010] Diario Oficial de la República de Colombia.
- Fox, Eleanor, 2010. Antitrust Welfare – The Brodley Synthesis. *Boston University Law Review*, Volumen 90.
- Fox, Eleanor y Daniel Crane, 2010. *Global Issues in Antitrust and Competition Law*. 1 ed. s.l.:Thomson Reuters.
- Griliches, Zvi, 1987. RyD and Productivity: Measurement Issues and Econometric Results. *Science*, 37[4810].
- International Competition Network, 2002. *Report Prepared by the Advocacy Working Group*. Naples, ICN´s Conference.
- Jones, Alison y Brenda Sufrin, 2008. *EC: Competition Law, Text Cases and Materials*. 4 ed. s.l.:Oxford University Press.
- Ley 1340 de 2009 (Artículo 7)*. Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia [Abogacía de la competencia] [2009] Diario Oficial de la República de Colombia.
- OECD Policy Roundtables, 2004. Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling. *OECD Publishing*.
- OECD, 2011. Competition Assessment Toolkit. *OECD Publishing*, Volumen I y II.
- _____, 2012. Recommendations of the Council on Regulatory Policy and Governance. *OECD Publishing*.
- Pérez, Eduardo, 2011. *Medicamentos: Regulación y competencia en México*, Ciudad de México: Comisión Federal de Competencia de México.
- Porter, Michael, 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Superintendencia de Industria y Comercio, 2011. *Cartilla para el Ejercicio de la Abogacía de la Competencia: Revisión de Proyectos de Regulación Estatal*, Bogotá: Superintendencia de Industria y Comercio.
- Superintendencia de Industria y Comercio, 2012. *La Protección de la Competencia con una mayor fortaleza para todos los colombianos*, Bogotá: Superintendencia de Industria y Comercio, Informe Especial.
- Thurow, Lester C., 1987. A Weakness in Process Technology. *Science*, 238[4834].
- UNCTAD, 2002. *Application of Competition Law: Exemptions and Exceptions*, s.l.: United Nations Conference on Trade and Development.
- Varney, Christine A., 2010. The Capper-Volstead Act, Agricultural Cooperatives, and Antitrust Immunity. *ABA Antitrust Section's The Antitrust Source*.
- WEF, 2012. *Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva: World Economic Forum.



— CAPÍTULO ONCE —

JUSTICIA



Grado de Independencia Judicial. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país cuyo aparato judicial es más independiente).

Fuente: WEF (2012).

Nada más dañino para el desarrollo económico de un país que los vaivenes del aparato judicial, la falta de agilidad en la resolución de controversias, la incertidumbre sobre el marco legal que rige una inversión y la inseguridad sobre el momento exacto en que finaliza una disputa judicial (Mantilla-Serrano, 2011).

La doctrina sobre desarrollo económico coincide en afirmar que existe una relación de causa y efecto entre la calidad de la justicia y el nivel de competitividad de un país, de tal forma que a mayores niveles de seguridad jurídica mayor desarrollo económico y productividad (Posner 1998; Messick 1999; y Webber 2007). Asimismo, existe evidencia de que la ausencia de un sistema eficaz y a bajo costo de ejecución de contratos explica en buena parte el estancamiento económico de los países en vía de desarrollo (North, 1990).

Cuando las compañías tienen claridad sobre las normas jurídicas aplicables y cuentan con un sistema judicial ágil, profesional, independiente y estable en sus interpretaciones, tienen incentivos para iniciar, mantener o incrementar sus inversiones. No en vano los indicadores internacionales muestran una sólida correlación entre el grado de competitividad de una nación y su nivel de seguridad jurídica (Gráfico 1)¹, de tal forma que a mayor respeto de la Ley, eficiencia en la admi-

nistración de justicia y transparencia en la resolución de conflictos, mayor productividad y desarrollo económico.

DIAGNÓSTICO

Según mediciones internacionales, Colombia es uno de los países con peores niveles de seguridad jurídica. La mora en la decisión de procesos judiciales, la inseguridad jurídica que generan las tutelas contra providencias y laudos arbitrales, las interpretaciones contradictorias de los jueces, la politización de la justicia, la percepción ciudadana sobre altos niveles de corrupción en la Rama Judicial, y la falta de tecnicismo de algunas decisiones judiciales, han ubicado al país en los últimos lugares en índices internacionales.

El pobre desempeño del sistema judicial colombiano también afecta la posición del país en los índices de competitividad global y constituye un freno real para la realización de negocios en Colombia.

De acuerdo con el Índice de Competitividad Global 2012-2013 del *World Eco-*

nomic Forum (WEF), el sistema judicial colombiano es percibido como uno de los más ineficientes de América Latina y del mundo. El país ocupa el lugar 97 entre 144 países en el indicador que mide la eficiencia del marco legal para resolver disputas. Asimismo, ocupa el puesto 96 en el indicador que mide el grado de independencia judicial (Gráfico 2).

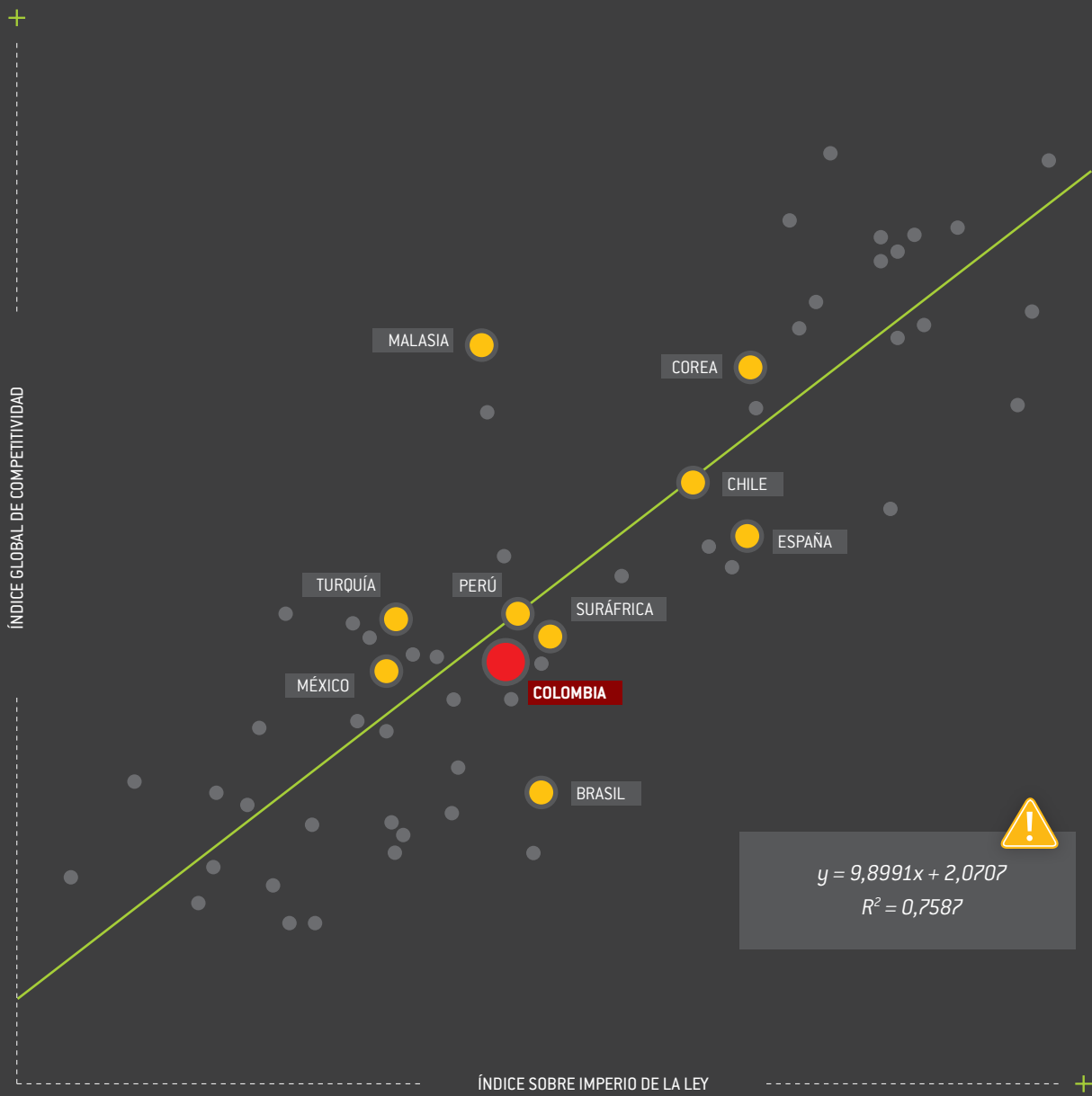
En línea con lo anterior, según el Anuario de Competitividad Mundial 2012 del Institute for Management Development (IMD), el sistema judicial colombiano ocupa el puesto 53 entre 59 países. Asimismo, según la publicación *Doing Business 2012*, Colombia ocupa el puesto 149 entre 186 economías en el indicador que mide la facilidad para hacer cumplir un contrato judicialmente, y el número 25 entre 32 economías de América Latina y el Caribe (Gráfico 3)².

Si bien los índices internacionales sobre justicia no son concluyentes —principalmente porque son construidos con base en encuestas de percepción—, sí constituyen un indicio sobre la mala situación de la justicia colombiana. En efec-



A MAYOR RESPETO DE LA LEY, EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y TRANSPARENCIA EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, MAYOR PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO

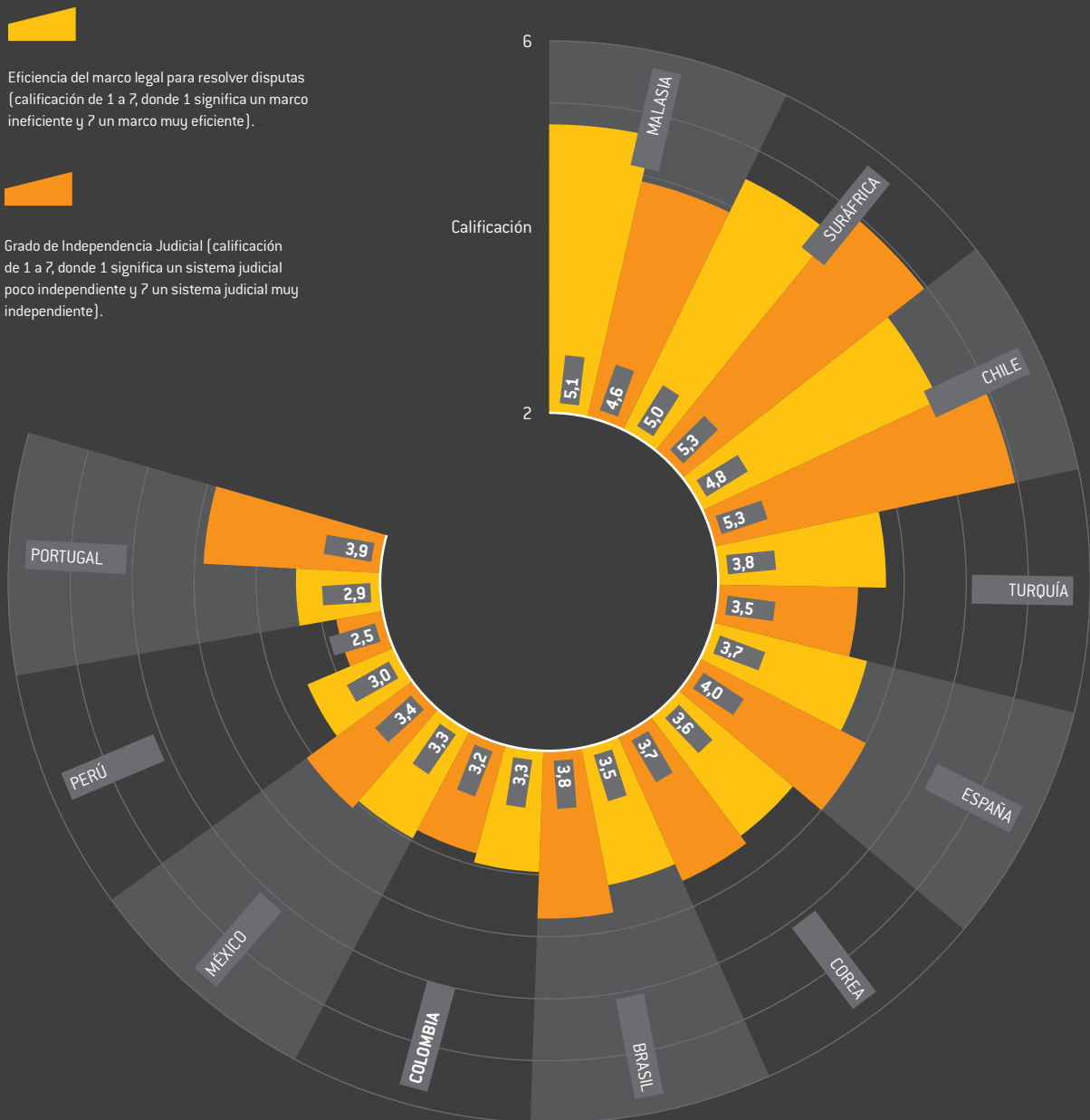
Gráfico 1. Relación entre justicia y competitividad.



Fuente: Cálculos CPC, con base en WEF [2012] y Rule of Law Index [2011].

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

Gráfico 2. Eficiencia del marco legal para resolver disputas. Grado de Independencia Judicial.

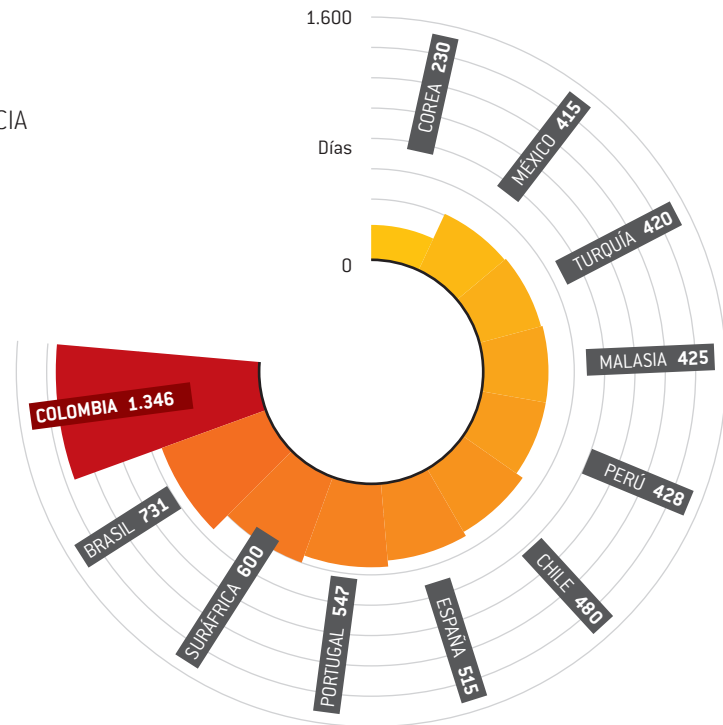


Fuente: WEF (2012).



EL GRÁFICO MUESTRA LA INEFICIENCIA DEL APARATO JUDICIAL COLOMBIANO EN COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES DE REFERENCIA

Gráfico 3. Eficacia en el cumplimiento de contratos. Días para resolver una disputa.



Fuente: Doing Business 2012.

to, al comparar las cifras internacionales con las cifras nacionales sobre la rama judicial se aprecia que la situación, si bien no es tan grave como refleja el informe Doing Business, sí es bastante negativa.

Según el propio Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), Colombia terminó 2011 con un inventario de 2'271.380 procesos judiciales represados (CSJ, 2012). Esto quiere decir que, si bien según cifras del CSJ la productividad de los jueces es hoy de 119% (es decir que de cada 100 procesos que ingresan a la Rama Judicial se evacúan 119), el inventario de procesos represados es tan alto que la mayor eficiencia de los funcionarios judiciales difícilmente se verá reflejada en un sistema judicial más ágil para los ciudadanos, por lo menos en el mediano plazo.

Más aún, según Transparencia Internacional, 45% de los colombianos describen el sistema judicial colombiano como corrupto (Transparency International, 2007), al tiempo que solo 34% de los colombianos confía en su sistema judicial (Centro Nacional de Consultoría, 2011).

El capítulo de Justicia del Informe Nacional de Competitividad 2012-2013, después de presentar algunos de los avances que ha tenido el país en el último año en materia de justicia y resolución de conflictos, menciona ciertos cuellos de botella que aún persisten en el sistema judicial colombiano y que afectan directamente la competitividad y productividad de las empresas. El capítulo no pretende analizar de forma exhaustiva, ni mucho menos, los proble-

mas de la justicia colombiana, sino simplemente presentar algunas reflexiones sobre las políticas públicas judiciales que directa o indirectamente afectan las decisiones de inversión, la productividad y el desarrollo económico.

¿QUÉ SE HA LOGRADO EN MATERIA DE JUSTICIA EN EL ÚLTIMO AÑO?

La discusión de la fallida reforma a la justicia —que culminó con su hundimiento por el Congreso de la República en sesiones extraordinarias—, ratificó algunas de las fallas estructurales en el sistema judicial colombiano y dejó al descubierto la dificultad para reformarlo por la vía de un acto legislativo tramitado en el Con-

greso. Asimismo, demostró que si bien la mayoría de las soluciones a la justicia no pasan por reformas constitucionales sino por reformas legales y, sobre todo, por cambios en los sistemas de gestión, tecnología y cambios culturales, ciertas modificaciones a la carta política son necesarias para promover la agilidad y profesionalismo de la Rama Judicial, tal y como se mencionará más adelante.

Las deficiencias de la reforma a la justicia han sido señaladas en múltiples escenarios y por distintos actores sociales, no siendo este el espacio para repetirlos. Sin embargo, es oportuno recalcar que probablemente la falencia más protuberante del reciente proceso de reforma a la justicia fue la carencia de un diagnóstico técnico previo que sustentara cada una de las medidas propuestas. Ni el CSJ ni el Gobierno tenían suficientes bases técnicas para sustentar la reforma y cada una de sus propuestas; tampoco tenían claro qué tantos recursos o inversiones necesitaba la Rama para solucionar sus problemas estructurales (Uprimny, 2011), o si el problema de la justicia era presupuestal, legal o cultural. Esto derivó en que las propuestas por parte del Gobierno y el Consejo de Estado fueron en su mayoría desacertadas, y en que la discusión de la reforma careciera de suficiente sustento empírico, lo cual no fue conveniente desde un punto de vista de política pública.

Tal situación, a su vez, dejó ver las fallas del CSJ en el cumplimiento de sus funciones. En efecto, dicha institución es la encargada de producir estudios y estadísticas sobre la Rama Judicial que permitan tomar decisiones de política pública en la materia, lo cual no existía –

por lo menos de forma suficiente– para el momento en que se presentó y discutió el Acto Legislativo que pretendía reformar la justicia.

Por esta razón, cualquier futura reforma constitucional a la justicia debe necesariamente estar precedida de un riguroso estudio técnico, jurídico y económico que permita tomar decisiones de política pública acertadas. De otra manera, las futuras reformas serán simples modificaciones legales sin efectos prácticos o estructurales sobre el funcionamiento de la justicia.

Por otra parte, mientras el país se embarca nuevamente en una reforma constitucional a la administración de justicia, es necesario que las Altas Cortes y el CSJ planteen y ejecuten una reforma de los comportamientos –o reforma cultural– del actuar de los funcionarios judiciales. En efecto, de poco servirán las modificaciones constitucionales o legales si no están precedidas de un cambio en la actitud y comportamiento de los miembros de los órganos superiores de la justicia³. Así, por ejemplo, se sugiere que los magistrados de las Altas Cortes dediquen su tiempo únicamente a realizar labores de juzgamiento, dejando atrás prácticas como el uso de autorizaciones legales de descanso cada mes; los viajes innecesarios de los magistrados a distintas partes del mundo sacrificando tiempo que podrían invertir en la decisión de casos, y las ausencias de magistrados durante todo un día para dictar cátedras fuera de Bogotá; entre otros.

Adicionalmente, los Magistrados del CSJ deben corregir prácticas que afectan la buena administración de la justicia.

Entre ellas se encuentran la pérdida del carácter corporativo en las decisiones gubernativas del CSJ, derivada de la división del territorio nacional –para efectos del cumplimiento de las funciones– en cada uno de los Miembros de la Sala Administrativa, por lo que cada magistrado se concentra para el cumplimiento de las funciones del Gobierno de la Rama Judicial en una zona del país. De esta manera, las decisiones que se toman sobre el gobierno de la rama judicial no son producto de la deliberación de varios magistrados, tal y como encomienda la Constitución, sino son producto de un agregado de decisiones individuales.

A pesar del fracaso de la reforma a la justicia, en el transcurso de 2011 y en el corrido de 2012 se aprobaron en el país tres reformas legislativas que, de ser adecuadamente implementadas, pueden impactar positivamente el desempeño de la Rama Judicial y resultar en mejores índices de seguridad jurídica, simplificación y eficacia de los procesos judiciales, justicia material y mayor tutela jurídica. Se trata de la aprobación del Código General del Proceso (CGP), el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPA) y el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional (EA).

En términos generales, las tres normas simplifican y flexibilizan los procedimientos judiciales y arbitrales, adecúan la normatividad colombiana a ciertas tendencias internacionales y a las decisiones de las Altas Cortes, privilegian los trámites orales sobre los escritos, incentivan el uso de tecnologías de la información, otorgan al juez mayores poderes para direccionar los procesos, eliminan algunos trámites y requisitos



innecesarios, y reducen los tiempos de decisión de los procesos; todos objetivos recomendados por el Consejo Privado de Competitividad (CPC) en sus anteriores Informes de Competitividad.

APROBACIÓN DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO (CGP)

Agilizar y flexibilizar la Jurisdicción Ordinaria (aquella que se ocupa de resolver los conflictos civiles, comerciales, laborales, penales y agrarios en el país), debe ser uno de los objetivos principales de la política pública de mejoramiento de la justicia. En efecto, del total de procesos que ingresan hoy al sistema judicial por concepto de demanda, 88,73% ingresa a la jurisdicción ordinaria, 9,38% a la jurisdicción contenciosa, 1,86% a la Disciplinaria y 0,03% ingresa a la Constitucional (CSJ, 2012). Por consiguiente, suprimir los cuellos de botella que retrasan la toma de decisiones en la jurisdicción ordinaria tiene efectos sustanciales sobre la mayoría de los procesos que se ventilan en el país (Gráfico 4).

Para abordar esta situación, en años pasados el CPC propuso la expedición de un CGP en el que se estableciera un proceso general y básico para el grueso de las actuaciones civiles, laborales, penales y contencioso administrativas, sin perjuicio de que cada una de ellas tuviese normas especiales aplicables, dependiendo de su naturaleza propia. El objetivo principal de esta iniciativa era reducir el número y grado de complejidad de los regímenes procesales existentes en la actualidad, así como sus ritualismos, por medio de la implementación del principio de la oralidad como

presupuesto general de las actuaciones procesales (CPC, 2010).

A través de la Ley 1564 de 2012, el Congreso de la República aprobó el nuevo CGP que, no obstante tener avances significativos, únicamente aplica a asuntos civiles, comerciales, agrarios y de familia, dejando por fuera los laborales, penales y contencioso administrativos, que seguirán teniendo su código de procedimiento particular.

El nuevo CGP, además de impulsar la transición de un sistema judicial escrito a un sistema judicial oral en el país, concentra la resolución de los procesos en una o dos audiencias. Esta estructura permite que el Juez presencie la práctica de las pruebas y que no haya interrupción en el tiempo entre su práctica y la decisión que concluye el proceso. También permite al juez interrogar a las partes tanto como sea necesario para entender adecuadamente el caso y tener una relación más cercana con los protagonistas del proceso.

Por otra parte, el CGP introduce las bases legales para aplicar tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) a los procesos judiciales, introducir el litigio *online* y el expediente digital, lo cual flexibilizará los procesos, agilizará la actuación judicial, descongestionará físicamente los despachos, facilitará la actuación de las partes, permitirá la seguridad y conservación de los expedientes y, en general, redundará en mayor eficiencia de la Rama Judicial.

Más aún, el CGP introduce un nuevo tipo de proceso denominado ‘proceso monitorio’, cuya introducción ha sido todo un éxito como factor de descongestión en diversas jurisdicciones –por

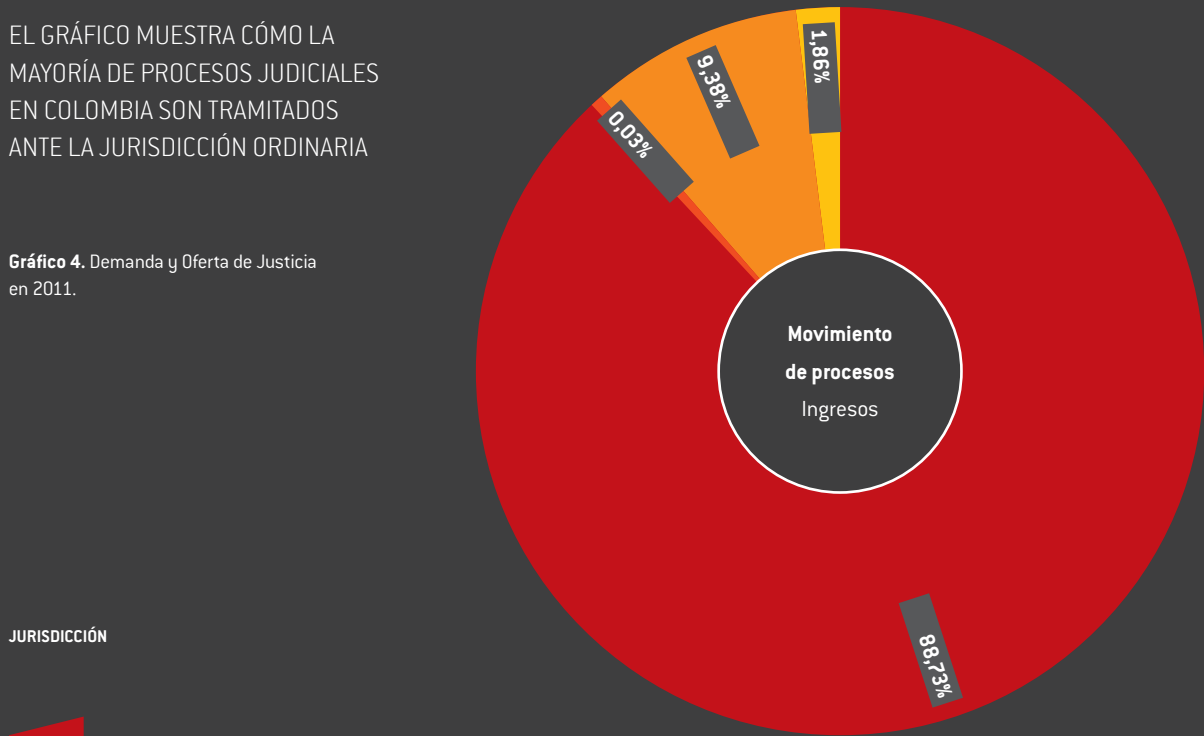
ejemplo la española–, y por ello ha sido recomendado por la Corporación Exce-lencia en la Justicia (CEJ) en el pasado (CEJ, 2009). El proceso monitorio permitirá a quien pretenda el pago de una obligación en dinero, de mínima cuantía y de carácter exigible, pero carezca de un título ejecutivo⁴, contar con un procedimiento rápido para obtener judicialmente el pago de la deuda. Este nuevo procedimiento tiene el potencial de agilizar la actuación judicial en procesos destinados al cobro de pequeñas sumas de dinero, por lo cual impacta en principio a la población más vulnerable.

Limitar la aplicación del proceso monitorio a trámites de mínima cuantía es acertado en la medida en que permite monitorear su efecto sobre determinados procesos e implementar una especie de piloto judicial, que después pueda ser replicado en trámites de cuantías mayores⁵. Así, *se recomienda al Gobierno realizar una evaluación de impacto del proceso monitorio después de los primeros tres años de su entrada en vigencia, para determinar si constituye o no un factor efectivo de descongestión judicial. De comprobarse que el proceso monitorio agiliza la actuación de la administración de justicia, al tiempo que garantiza los derechos de los ciudadanos, se recomienda extender su aplicación a procesos de cuantías superiores, que por el momento están excluidos.*

Por último, el CGP introduce varias disposiciones que aminoran el exceso de trámites que tradicionalmente ha rodeado la actuación judicial. Entre ellos se encuentran la facultad de otorgar poder a una persona jurídica cuyo objeto social principal sea la prestación de servicios

EL GRÁFICO MUESTRA CÓMO LA MAYORÍA DE PROCESOS JUDICIALES EN COLOMBIA SON TRAMITADOS ANTE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

Gráfico 4. Demanda y Oferta de Justicia en 2011.



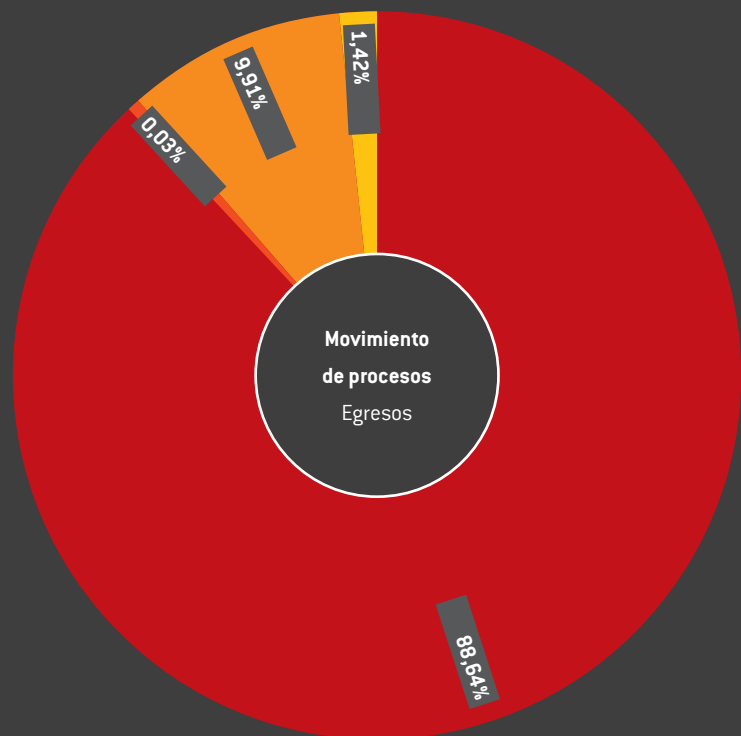
JURISDICCIÓN

 Justicia ordinaria*

 Justicia constitucional

 Justicia administrativa

 Justicia disciplinaria

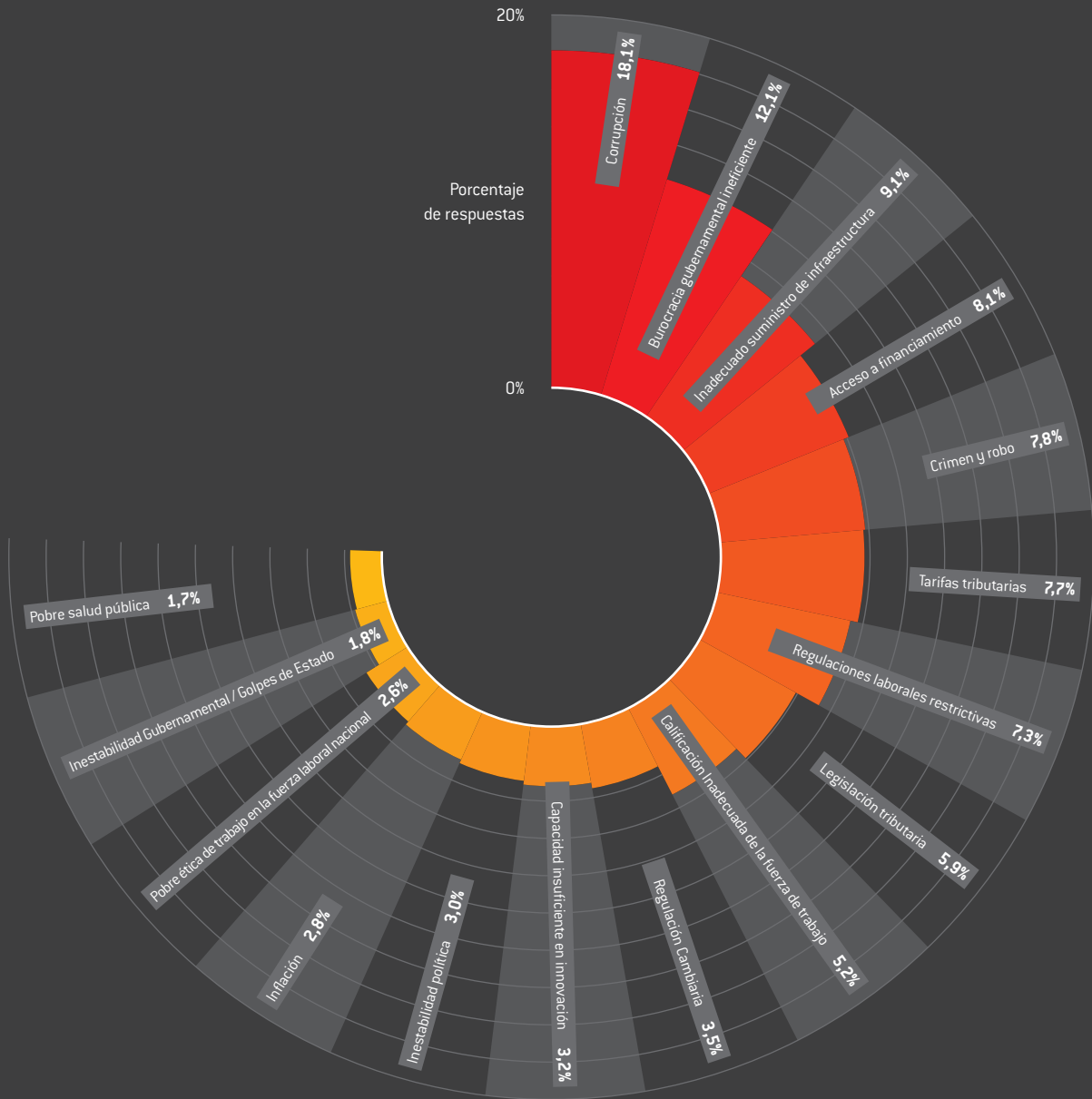


Nota: * Incluye control de garantías y JEPMS.
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 2012.



LA CORRUPCIÓN, INCLUIDA LA JUDICIAL, SIGUE SIENDO EL FACTOR QUE MÁS DIFICULTA LA REALIZACIÓN DE NEGOCIOS EN COLOMBIA

Gráfico 5. Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia, 2012.



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

jurídicos, la posibilidad de notificar a las partes electrónicamente, la eliminación de requisitos de autenticación de documentos que se presentan en procesos judiciales, independientemente de que provengan de las partes o de terceros, la posibilidad de citar e interrogar a peritos sobre la veracidad y exactitud de su dictamen, entre muchas otras.

El éxito del CGP dependerá de la inversión en infraestructura y educación de los funcionarios públicos que realice el Gobierno (ver Recuadro), y del buen manejo que de los recursos asignados realice el CSJ. En efecto, los cambios estructurales que introduce el CGP —concentración del proceso en audiencias orales y utilización de TIC en los procedimientos—, requerirán de la construcción de salas de audiencias que permitan implementar el sistema oral, adquisición de equipos de grabación y otras tecnologías para recepcionar testimonios de personas que se encuentren en zonas geográficas diferentes, la adquisición de sistemas para desarrollar el expediente y las notificaciones electrónicas, permitir el litigio *online*, etc. Asimismo, demandará el desarrollo de un intenso programa de formación de funcionarios públicos en la apropiación del nuevo sistema oral —de tal forma que las nuevas normas sean efectivamente aplicadas—; la adopción de modelos de gestión en los despachos judiciales y, finalmente, un cambio de cultura por parte de los operadores de la justicia.

Antes de establecer el monto de los recursos que se destinarán a la implementación del Código, se recomienda al Gobierno nombrar una comisión interdisciplinaria que realice una evalua-

ción jurídica y económica, en la que se determine técnicamente cuáles son las necesidades reales de la jurisdicción ordinaria para poner en marcha el nuevo régimen para los procesos civiles, comerciales, agrarios y de familia. Solo a partir de este diagnóstico se deberían destinar los recursos que sean necesarios para la adecuada implementación del Código General del Proceso, de tal manera que la reforma produzca cambios reales en la justicia colombiana⁶.

Aprobación y entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPA)

El CPA, que entró en vigencia el 2 de julio de 2012, fue otra de las grandes reformas a la justicia aprobadas por el Congreso en el último año⁷.

En general, el Código adecúa el régimen de procedimientos administrativos contenciosos administrativos a las recientes interpretaciones del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Sus normas, que regulan la relación entre las entidades estatales y los ciudadanos, pretenden elevar los estándares de calidad y eficiencia de las actuaciones administrativas, promoviendo el uso de TIC y otorgándole al juez mayores poderes de dirección del proceso. Con este enfoque de servicio público eficiente, el Código pretende evitar desde un principio el surgimiento de conflictos entre el Estado y los ciudadanos, así como el número de procesos que se inician ante la jurisdicción contenciosa.

El Código también simplifica los procesos ante los jueces de lo contencioso

administrativo, al migrar de un sistema esencialmente escrito a un sistema oral, concentrado, y que se debe desarrollar en máximo tres audiencias que se realicen bajo la suprema dirección del juez.

De otro lado, el Código establece la obligación para la administración pública de seguir ciertos precedentes (sentencias de unificación) del Consejo de Estado, de tal forma que las entidades públicas o las privadas que cumplan funciones públicas deberán dar un tratamiento igual a los ciudadanos frente a las mismas situaciones de hecho, por lo menos en aquellos casos en que exista jurisprudencia consolidada sobre una materia.

Más aún, el Código contempla la participación de los ciudadanos en la elaboración de regulaciones por parte de las entidades estatales, al establecer que estas deberán publicar sus proyectos de regulación para que los ciudadanos puedan exponer a la administración pública su opinión sobre el proyecto. Lo anterior está en línea con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) que insta a los países a establecer sistemas de regulación transparente y participativa.

Las recomendaciones realizadas con respecto a la implementación del CGP son igualmente aplicables a la implementación del CPA. Preocupa, por consiguiente, que este último hubiese entrado en vigencia a mediados de este año sin que existiera una evaluación seria y técnica sobre las necesidades de la jurisdicción contenciosa administrativa para implementar el sistema oral e iniciar la utilización de TIC en los procesos judiciales.

Al igual que ocurre con el CGP, el éxito del CPA dependerá de la inversión en



Recuadro

EL CAPITAL HUMANO EN LA JUSTICIA COLOMBIANA

La calidad de la justicia es directamente proporcional a la calidad de sus jueces. Es por esto que el mejoramiento del capital humano en la Rama Judicial es prioritario para aumentar la eficiencia, profesionalismo, transparencia y efectividad de la justicia colombiana.

Para potencializar el capital humano en la justicia se deben abordar tres frentes: el mecanismo de ingreso de funcionarios a la Rama Judicial, su educación continuada y la evaluación de su desempeño. Este último elemento es imprescindible.

En Colombia existe una discordancia entre la percepción ciudadana sobre la calidad de los jueces y los resultados que estos obtienen en sus evaluaciones de desempeño. En efecto, si bien existe una baja percepción sobre la labor de los jueces (Según Lapop –Barómetro de las Américas– 2011, en ese año solo 51,8% de los ciudadanos confiaba en la justicia, 56,4% en la Corte Constitucional y 55,1% en la Corte Suprema), en 2010, de 1.926 jueces evaluados, 99,53% obtuvo una calificación satisfactoria de su labor (CSJ, 2011).

Por otra parte, el Índice de Competitividad Global del WEF muestra que los empresarios identifican la corrupción como el factor más problemático para hacer negocios en Colombia, lo cual incluye prácticas ilegales de funcionarios de la Rama Judicial (Gráfico 5).

En Colombia los jueces son evaluados bianualmente con base en una calificación integral de servicios que comprende factores de calidad, rendimiento, organización de trabajo y publicaciones. Los factores de rendimiento, organización de trabajo y publicaciones son evaluados por el CSJ y el factor de calidad es evaluado por el superior jerárquico del funcionario del caso. Los ciudadanos, que son usuarios del servicio de justicia, no participan en la evaluación.

En un ejercicio preliminar, realizado por la CEJ y el CPC, se encontró que el sistema de evaluación de jueces en Colombia tiene varias falencias. En primer lugar, aplica factores de evaluación homogéneos para jueces que tienen a su cargo procesos de naturaleza muy diferente y que operan en regiones donde la demanda judicial es desigual. La aplicación de los mismos criterios para jueces que no son pares impide obtener información veraz y comparable sobre la eficiencia y calidad de cada funcionario judicial.

Recuadro

En segundo lugar, si bien la Ley establece que la calificación del factor calidad del funcionario judicial será realizada por el superior funcional cada vez que resuelva recursos, en la práctica esta disposición no se cumple (Acuerdo 1392 de 2002, Artículo 16). En la actualidad los funcionarios judiciales (Tribunales y Cortes) no califican a sus inferiores cada vez que reciben una de sus decisiones, sino, cada uno o dos años, reciben una muestra determinada de sentencias de sus inferiores y las evalúan en un solo acto. Con este sistema, los superiores no tienen incentivos para calificar negativamente a un funcionario, en la medida en que esa sola calificación resultaría en el retiro del inferior.

En tercer lugar, los ciudadanos, que son los usuarios de la justicia, no participan en la calificación de los jueces y empleados judiciales. No se concibe al usuario como un cliente ni al funcionario como el prestador de un servicio. Procesos de evaluación que son ejemplo en el mundo, como el Finlandés, utilizan criterios holísticos para calificar el desempeño de los jueces, de tal forma que la evaluación combina las percepciones de superiores jerárquicos, profesionales, usuarios, etc. y todas las personas que interactúan con la Rama Judicial, así como cifras de desempeño. Por otra parte, la evaluación no es pública para los usuarios, razón por la cual no existe rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

Por último, el proceso de evaluación colombiano incluye criterios que son irrelevantes en la prestación del servicio de justicia, tales como el número de publicaciones que tenga el funcionario judicial.

Son múltiples las modificaciones que se deben hacer al proceso de evaluación de jueces en Colombia, por lo cual se recomienda al Gobierno, al Congreso y al Consejo Superior de la Judicatura, rediseñar el sistema de calificación de los jueces, de tal forma que se garantice la adecuada prestación del servicio, el mantenimiento de aquellos funcionarios que prestan un servicio de calidad y la exclusión de aquellos que no cumplan con estándares mínimos de eficiencia.



infraestructura que realice el Gobierno para su implementación, y del buen manejo que de los recursos realice el CSJ. Por esta razón, se recomienda al Gobierno crear una comisión interdisciplinaria de expertos que realice una evaluación jurídica, económica y financiera, que determine cuáles son las necesidades reales de la jurisdicción contenciosa para poner en marcha el CPA, y realizar las inversiones en infraestructura necesarias para su correcta implementación.

La experiencia de la oralidad en materia penal –que es bastante negativa según reporta la CEJ– demuestra que la expedición de normas jurídicas que contemplen procesos más ágiles y flexibles está muy lejos de garantizar mayor agilidad en la Rama Judicial (CEJ, 2012). Por consiguiente, debe servir para no repetir errores del pasado, como poner en marcha un nuevo sistema procesal sin contar primero con un diagnóstico técnico sobre qué se requería en materia de capital humano e infraestructura para implementar la iniciativa.

APROBACIÓN DEL ESTATUTO DE ARBITRAJE NACIONAL E INTERNACIONAL (EA)

Antes de la expedición de la Ley 1563 de 2012, las normas aplicables al arbitraje nacional eran dispersas y en ocasiones poco claras, lo cual generaba cierto grado de inseguridad jurídica. Asimismo, el arbitraje internacional solo contaba con unas pocas normas que lo regulaban; y existían interpretaciones de las Altas Cortes que daban alcance a las normas colombianas en materia arbitral de forma confusa, lo cual complicó el ejercicio

de este mecanismo alternativo de resolución de conflictos.

Más aún, el arbitraje era –y sigue siendo hasta el momento– un mecanismo poco utilizado. En efecto, actualmente en Colombia existen 125 centros de arbitraje que tramitan aproximadamente 400 arbitrajes cada año (Exposición de Motivos, Ley 1563 de 2012). Esto quiere decir que, en promedio, cada centro arbitral en Colombia maneja solo 3,2 arbitrajes al año, una cifra supremamente baja que demuestra unas tasas pobres de utilización del mecanismo.

El EA recientemente expedido pretende solucionar esta dispersión normativa reuniendo en un solo cuerpo las normas que rigen el arbitraje nacional e internacional, y así otorgar mayor seguridad jurídica a los agentes que utilizan este mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Asimismo, pretende impulsar el uso del arbitraje al ampliar el marco de los asuntos que pueden adelantarse mediante arbitraje, de tal forma que no solo pueden ser objeto de arbitraje aquellos asuntos de libre disposición de las partes (transigibles), sino también todos aquellos que el legislador autorice (Exposición de Motivos, Ley 1563 de 2012). Por otra parte, el EA define legalmente el término máximo para un arbitraje (que no podrá exceder un año), de tal forma que la institución del arbitraje sea una alternativa realmente ágil de resolución de conflictos.

Si bien desde el CPC se recomendó en su momento la expedición de una Ley arbitral monista –es decir, con un solo régimen aplicable tanto al arbitraje nacional como al internacional, con algunas normas especiales para este últi-

mo–, tal y como lo sugiere la tendencia internacional especializada, el Gobierno y el Congreso optaron por una Ley arbitral con dos regímenes separados: uno nacional y otro internacional.

El resultado del proceso fue una ley con un régimen de arbitraje internacional moderno, ajustado a las tendencias internacionales –en especial a la Ley Modelo de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)–; y un régimen de arbitraje nacional que, si bien soluciona la dispersión normativa previa y elimina algunas reglas que hacían más largo y complejo el trámite arbitral, continúa siendo rígido en algunos aspectos y permitiendo la interposición de tutelas en contra de la decisión final de los árbitros –el laudo arbitral–.

Como se verá más adelante, esta posibilidad debe ser eliminada del ordenamiento jurídico, en la medida en que no solo ataca la esencia misma de este mecanismo alternativo, sino que desincentiva su utilización al no otorgar seguridad jurídica sobre la forma en que finalmente se resolverá el conflicto.

Es cierto que la expedición del EA constituye un avance importante en materia arbitral. Sin embargo, se recomienda al Gobierno realizar una evaluación de impacto de la Ley en el transcurso de dos años, para determinar si aumentaron o no las tasas de utilización del arbitraje nacional por parte de los ciudadanos y las empresas. Esto permitirá saber si, a pesar de la reforma recientemente aprobada, persisten en Colombia cuellos de botella que desincentivan a las partes a acudir a tribunales arbitrales, tales como la posibilidad de inter-

poner acciones de tutela contra laudos arbitrales. Asimismo, es importante que las Altas Cortes nacionales privilegien la autonomía de la voluntad de las partes en los procesos arbitrales y la seguridad jurídica de las decisiones arbitrales al momento de interpretar el EA. Solo así se incentivará el uso de este mecanismo alternativo de resolución de conflictos.

POLÍTICAS PÚBLICAS QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA HACIA EL FUTURO EN MATERIA DE JUSTICIA PARA INCREMENTAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS Y EL PAÍS

En esta sección se identifican algunos de los problemas de la justicia que más afectan la competitividad de las empresas y del país, y se recomiendan algunas medidas para su solución.

Todas las falencias del sistema judicial colombiano impactan directamente su competitividad nacional e internacional. Sin embargo, existen cuatro aspectos que afectan directamente la forma de hacer negocios en Colombia: i) la inseguridad jurídica, materializada en la imposibilidad de prever los resultados de un proceso, los efectos de una norma jurídica, la interpretación de un juez o la estabilidad de una inversión; ii) la dificultad de encontrar en el arbitraje colombiano un mecanismo verdaderamente alternativo que permita a los empresarios tener seguridad respecto de su resultado; iii) el desbordamiento del uso de la acción de tutela, que se ha convertido en una amenaza fiscal para el Gobierno y la economía, y que ha re-

sultado en el otorgamiento de privilegios indebidos a un pequeño grupo de personas; y iv) la ineficiencia de los procesos judiciales que, o bien obliga a las empresas a negociar términos desventajosos para evitar involucrarse en un pleito judicial, o bien impide a los empresarios tomar decisiones sobre derechos que permanecen indefinidos en el tiempo.

INSEGURIDAD JURÍDICA

La inseguridad jurídica que hoy afecta a los empresarios que realizan negocios en Colombia tiene diversas causas.

En primer lugar, los procesos judiciales ante las cortes colombianas son interminables⁸, no solo por la ineficiencia de los despachos judiciales, sino porque siempre existe algún recurso o garantía, avalada por el sistema, que permite a la parte vencida continuar con el proceso judicial. Esto hace que en Colombia, en la práctica, no exista “cosa juzgada” – garantía fundamental para la seguridad jurídica–, y que el fin de un proceso solo signifique el inicio de otro.

El sistema legal colombiano plantea una paradoja: por querer garantizar de forma desmedida los derechos de los ciudadanos y las empresas –a través de innumerables recursos–, termina afectando las garantías que el propio sistema quiso defender: seguridad jurídica, justicia, predictibilidad, prontitud, etc.

La imposibilidad de finiquitar un proceso judicial frena la toma de decisiones empresariales u obliga a tomarlas de forma muy riesgosa. Por esta razón, la finalización de las controversias jurídicas, independientemente de su resultado, es altamente valorada por las compañías,

en la medida en que da señales seguras al mercado y permite emprender estrategias empresariales.

Una de las causas de que, al menos en la práctica, no exista cosa juzgada, es la posibilidad de interponer acciones de tutela contra providencias judiciales. La actuación del juez de tutela en estos casos no solo es redundante, sino que alarga los procesos y promueve la inseguridad jurídica y la ineficiencia.

En efecto, la primera tarea de un juez –y de toda una jurisdicción– es la de garantizar los derechos de las partes, por lo cual no tiene sentido que después de haber agotado todos los mecanismos de protección de los derechos de una parte en un proceso, se otorgue uno adicional que cumple la misma función que los anteriores. Es el juez ‘natural’ del proceso el que debe garantizar los derechos, sin que sea necesario acudir a otras instancias para protegerlos.

Si el sistema judicial colombiano está produciendo decisiones violatorias de los derechos fundamentales, o claramente contrarias a la Ley, la solución no es otorgarle un recurso adicional a las partes en el proceso, sino evitar que desde un principio se produzcan decisiones o actuaciones violatorias de la Ley; por ejemplo, mediante el mejoramiento del recurso humano en la justicia.

Por esta razón, se recomienda al Gobierno y al Congreso eliminar, mediante reforma constitucional, el mecanismo de tutela contra sentencias judiciales del ordenamiento jurídico, para que sean los jueces de instancia y no jueces de tutela quienes estén encargados de resolver finalmente las disputas. Tal medida otorgará seguridad jurídica al sistema y



evitará debates entre los jueces naturales de una disputa y los jueces de tutela —entre ellos las Altas Cortes—⁹.

En caso de no eliminarse la tutela contra providencias judiciales, se recomienda su regulación y limitación, de tal forma que tenga que ser interpuesta en un plazo determinado, por intermedio de abogado, y solo cuando no exista ningún otro mecanismo judicial. Una fórmula interesante para la regulación de la tutela contra providencias judiciales es la propuesta por la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia [Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010].

En segundo lugar, el sistema judicial colombiano no permite a los empresarios prever con claridad cuál es la interpretación correcta o vigente de una norma jurídica, en la medida en que en Colombia existen numerosas interpretaciones sobre una misma norma, muchas de ellas contradictorias. En la práctica, cada juez, independientemente de su rango, tiene su propia interpretación sobre las consecuencias legales de una misma situación de hecho, lo cual impide que las compañías tengan certeza al tomar decisiones de inversión.

Por otra parte, en ocasiones la interpretación de las normas que realizan las Altas Cortes desconoce el contenido mismo de la Ley o la Constitución, lo cual dificulta la posibilidad de predecir los efectos jurídicos de las actividades de los particulares [Jaramillo *et al.*, 2011]. A veces las Cortes dejan de aplicar una norma jurídica bajo el argumento de que es violatoria de algún principio general y abstracto que es utilizado para imponer el criterio del juez o magistrado encargado del caso. En estos eventos, la Ley

está siendo reemplazada por principios de difícil determinación que el juez utiliza para darle a las normas un alcance conforme a sus creencias. Esta inaplicación de norma desconoce la labor del Congreso y las competencias que a cada Rama del Poder Público le han sido asignadas constitucionalmente.

La inseguridad jurídica que produce esta práctica es, entre otras cosas, resultado de que en Colombia existan dos sistemas de control de constitucionalidad: uno concentrado, en el que es posible declarar la inconstitucionalidad de una norma por parte de la Corte Constitucional, y otro difuso o por vía de excepción, en el cual se autoriza a cualquier juez de la República a inaplicar una norma jurídica, en el caso concreto y únicamente con efectos inter-partes, cuando la considere contraria a la Constitución, sin que ella haya sido previamente declarada como tal por la Corte Constitucional.

Este sistema dualista ha sido criticado de tiempo atrás en la medida en que la excepción de inconstitucionalidad genera inseguridad jurídica, ya que cualquier juez puede desconocer una norma si la considera contraria a la Constitución¹⁰. Se sugiere, por consiguiente, introducir una fórmula correctiva o de reemplazo a la excepción de constitucionalidad —similar a la contemplada por algunas constituciones europeas avanzadas—, consistente en la posibilidad de que el juez interrumpa el proceso cuando tenga dudas sobre la constitucionalidad de la norma aplicable y someta a consideración de la Corte Constitucional tal duda, instancia que decidiría con efectos *erga omnes* [generales] sobre la constitucionalidad de la norma.

El problema de la inaplicación de las normas, por otra parte, no surge únicamente de los jueces de inferior jerarquía. No se debe olvidar que incluso la Corte Constitucional ha dejado sin efecto mandamientos constitucionales bajo el argumento de que son contrarios a la parte dogmática de la Constitución, que establece los principios y valores sobre los cuales se funda el Estado Social de Derecho. Así, por ejemplo, ha establecido que en Colombia el precedente judicial determinado por la Corte Constitucional es de obligatorio cumplimiento para los jueces, desconociendo que la propia Constitución establece que el precedente es una herramienta auxiliar y que los jueces en sus decisiones solo están sometidos al imperio de la Ley [Jaramillo *et al.*, 2011]. Interpretaciones así anteponen la decisión judicial y el criterio del juez sobre el derecho escrito, independientemente de que la interpretación sea claramente contraria a la Ley o a la Constitución.

Si bien el CPC es partidario de que Colombia cuente con un sistema de precedentes obligatorios (CPC, 2010 y CPC 2011), en la medida en que otorga mayor seguridad jurídica, crecimiento económico y estabilidad legal [La Porta *et al.*, 1997], su establecimiento debe estar precedido por una reforma constitucional que defina con claridad el funcionamiento de las fuentes del derecho en Colombia, y no por interpretaciones judiciales que desconocen el contenido mismo de la Constitución actual. No se debe olvidar que la evidencia empírica demuestra que los países con sistema de derecho común (que aplican el precedente obligatorio) presentan un crecimiento económico mayor al de los países de tradición civil,

al otorgar mayor seguridad jurídica a los inversionistas [La Porta, *et al.*, 1997; y La Porta *et al.*, 1998].

Por esta razón, se recomienda el establecimiento constitucional de un sistema de precedentes en el que los jueces de inferior jerarquía deban seguir las interpretaciones de los jueces de superior jerarquía, de tal forma que exista una sola interpretación jurídica sobre una misma norma. Este sistema deberá estar acompañado de un cambio en la cultura jurídica que propenda por que las interpretaciones que realicen los jueces de superior jerarquía (o los de inferior jerarquía cuando no exista interpretación sobre el tema por parte de sus superiores), se fundamenten en la Ley escrita, cosa que hoy no ocurre en algunas ocasiones.

IMPOSIBILIDAD DE ENCONTRAR EN EL ARBITRAJE UN VERDADERO MECANISMO ALTERNATIVO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.

Otra de las falencias del sistema judicial que afecta la forma de hacer negocios de las empresas colombianas es la posibilidad, hoy vigente en el país, de interponer tutelas contra laudos arbitrales.

La institución del arbitraje permite a las empresas resolver conflictos de forma ágil, técnica, confiable y, sobre todo, flexible, sin necesidad de entrar a la jurisdicción del Estado –salvo en muy precisas excepciones, como es el caso del recurso de anulación del laudo arbitral, y bajo términos restringidos–. Es por esto que la posibilidad de interponer acciones de tutela contra laudos arbitrales desnaturaliza la

calidad de ‘alternativo’ del mecanismo y elimina todos los beneficios y seguridades que otorga a las partes desde un principio –como la escogencia del juez del caso, la confianza en su experticia y probidad, el término de resolución del asunto, etc.–, lo cual desincentiva su uso.

Por esta razón, se recomienda eliminar constitucionalmente la posibilidad de interponer tutelas en contra de laudos arbitrales, con el objetivo de otorgar seguridad jurídica a las empresas y a los ciudadanos, respetar la naturaleza de la institución, incentivar su uso e incluso descongestionar los despachos judiciales.

EL DESBORDAMIENTO DE LA ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Hoy en día los ciudadanos sobreutilizan la acción de tutela. Y tienen razón al hacerlo: las Cortes han sido tan generosas en la aplicación de este mecanismo constitucional –o bien al otorgar derechos no contemplados en la Ley, o bien al extender su aplicación– que su rapidez y efectividad han incentivado su uso.

Según cifras del CSJ, 25% de los procesos que se ventilan en la Rama Judicial son acciones de tutela, lo que constituye un altísimo porcentaje de los procesos judiciales (CSJ, 2011). La CEJ ha encontrado que la tutela se convirtió en un ‘palo en la rueda’ para el funcionamiento eficiente del sistema judicial¹⁴. Dicha ineficiencia no solo proviene de la sobreutilización del mecanismo, sino también de la forma en

que su resolución está asignada, en la medida en que no existen jueces especializados en materia de tutela, sino que son todos los jueces de la República los encargados de fallarlas, por lo cual deben interrumpir su trabajo diario y destinar parte de su tiempo a temas que les son totalmente ajenos.

El desbordamiento en el uso de la tutela tiene varias consecuencias negativas: congestiona la justicia; amenaza la estabilidad fiscal del Estado; promueve la desigualdad al servir de mecanismo para otorgar derechos que en principio no estaban contemplados en la Ley a personas privilegiadas; no permite diseñar políticas de Estado porque de una u otra forma van a ser modificadas por los jueces; no permite planear inversiones informadas, sean públicas o privadas; sirve como mecanismo para reemplazar el poder legislativo e imponer un ‘decisionismo’ judicial, conforme al cual el juez desconoce los textos legales e incluso constitucionales para decidir el caso conforme le parezca justo, acudiendo a principios abstractos que se prestan para arbitrariedad judicial.

La acción de tutela fue uno de los grandes logros de la Constitución de 1991. Sin embargo, su utilización inadecuada y arbitraria la ha convertido en uno de los grandes problemas del sistema judicial; en un mecanismo para desconocer la Ley e incluso la Constitución mediante el otorgamiento de derechos, sin tener en cuenta si el Estado es capaz de asumir los costos asociados a los mismos o si han sido otorgados previamente por el Congreso. Las decisiones sobre acciones de tutela



están reemplazando en la actualidad el papel que tiene el legislador, cuestión que no se compadece con el sistema de división de poderes que asumió la Constitución de 1991.

Es el legislador quien debe establecer los derechos, no las Cortes. A éstas últimas les corresponde su aplicación y no su creación mediante la interpretación de valores abstractos.

Por esta razón, se recomienda al Gobierno, Congreso y Rama Judicial realizar un estudio técnico en el que se determine la fuente principal de la sobreutilización de la acción de tutela y, posterior al estudio, realizar una modificación constitucional en la que se limite su uso, de tal forma que se convierta en un mecanismo realmente excepcional. Esta reforma debería tener en cuenta la creación de jueces de tutela especializados, dedicados exclusivamente a resolver este tipo de acciones, para así descongestionar los demás despachos judiciales y evitar que los demás jueces interrumpan constantemente su labor diaria para atender acciones de tutela. Alternativamente, se debería estudiar la posibilidad de crear un sistema de reparto de acciones de tutela que tuviese en cuenta la especialidad sustantiva de cada juzgado, tal y como lo ha propuesto en diversas ocasiones la CEJ.

INEFICIENCIA JUDICIAL

La lentitud de la justicia colombiana es causa de múltiples factores: falta de buena gestión o administración judicial; ausencia de tecnologías de la información y las comunicaciones adecuadas; falta de información estadística confiable

sobre el estado actual de la justicia; ausencia de especialización de los jueces y falta de inversiones adecuadas.

Fue por esta razón que el CPC apoyó –y la seguirá apoyando– la reforma del sistema de gobierno de la Rama Judicial, incluyendo la eliminación del CSJ, hasta ahora encargado de la administración de la justicia colombiana.

Ante los problemas de ineficiencia del CSJ, y atendiendo a los escándalos de corrupción que ha protagonizado (tales como el carrusel pensional), el CPC considera pertinente eliminar dicha corporación y reemplazarla por otro organismo que cuente con la institucionalidad necesaria para garantizar la escogencia de personas idóneas para administrar la justicia y disciplinar a los jueces. Este nuevo órgano debería contar con un perfil más gerencial, tal y como lo propuso el Gobierno en su momento con la creación de un Director Ejecutivo de la Rama Judicial.

Por otra parte, la agilización de la resolución de procesos judiciales en Colombia requerirá de una readecuación del mapa judicial y de la especialización de los jueces y repartición de procesos por materias específicas. En efecto, hoy en día un juez colombiano resuelve materias muy disímiles, correspondientes a distintas ramas del derecho, que impiden el aprovechamiento de escalas de conocimiento e implican la necesidad de que el juez invierta buena parte de su tiempo estudiando cuestiones básicas de especialidades jurídicas que no ha abordado previamente. Tal situación atrasa la justicia, genera decisiones inexpertas y poco profundas, y evita el desarrollo jurisprudencial pertinente.

NOTAS

- 1 Ratifican lo anterior el Anuario de Competitividad Mundial del Institute for Management Development (IMD) y los reportes de Freedom House sobre el Grado de Libertad de los países, entre otros.
- 2 Es muy importante resaltar que los procesos que toma el Banco Mundial como referencia para construir su índice de “cumplimiento de contratos” solo representan aproximadamente 2,3% de la demanda total de la justicia civil colombiana y aproximadamente 0,52% de la demanda judicial en el país. Esto se debe a que el Banco Mundial mide únicamente la percepción sobre la duración de un proceso cuya pretensión es de alrededor de US\$12.500 y cuya decisión final no es apelada ante una corte superior. Más aún, se debe resaltar que los resultados que arroja el índice del Doing Business sobre el proceso judicial en Colombia se obtienen con base en encuestas de percepción y no con base en datos duros. Es decir, el número de días que realmente toma un proceso judicial en Colombia no es el que refleja Doing Business. También es importante anotar que, a través de los años, el resultado que obtiene Colombia en términos del número de días que dura un proceso judicial ha sido exactamente igual. En efecto, la encuesta que realiza Doing Business ha reportado durante siete años que un proceso judicial en Colombia dura 1.346 días, lo cual necesariamente muestra errores en el índice, en la medida en que es improbable que

- los resultados en términos de días sean los mismos a través de los años.
- 3 Tal posición ha sido formulada en diversas ocasiones por el exmagistrado y exministro Hernando Yepes Arcila, con ocasión del hundimiento de la reciente reforma a la justicia.
 - 4 El título ejecutivo es un documento que permite exigir ante un juez el cumplimiento forzado de la obligación que en él consta. Previo a la existencia del proceso monitorio, el acreedor que no tuviera un título ejecutivo para cobrar su deuda debía iniciar un proceso declarativo para que el juez reconociera la existencia de la obligación y después un proceso ejecutivo para forzar el cumplimiento de la obligación.
 - 5 La CEJ fue partidaria de no limitar la aplicación del proceso monitorio a procesos de mínima cuantía y permitir que fuera aplicado a procesos de cualquier cuantía.
 - 6 Es importante anotar que el Código General del Proceso estableció una comisión de seguimiento a la implementación del Código General del Proceso, dentro de la cual se encuentra la CEJ.
 - 7 Ley 1437 de 2011.
 - 8 En Colombia un proceso judicial puede tomar hasta diez años en resolverse – sin contar el tiempo que puede durar en casación ante la Corte Suprema–, lo que en la práctica equivale a una denegación de justicia [Intervención del exministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra, ante el Congreso de la República en agosto de 2011].
 - 9 Existen argumentos muy serios en contra de la eliminación de la tutela contra sentencias judiciales. Véase: Botero et al. La CEJ, por ejemplo, no es partidaria –

- al menos en el corto plazo– de eliminar la tutela contra sentencias judiciales, en la medida en que existen numerosas providencias en las que la violación a derechos fundamentales por parte de los jueces es protuberante y la tutela es el único mecanismo jurídico para evitar injusticias en casos concretos.
- 10 Para mayor profundidad sobre el tema se recomienda: Yepes, Hernando, "Interrogantes sobre la justicia constitucional en Colombia", Jornadas Colombo Venezolanas de Derecho Público.
 - 11 Para la CEJ, la tutela es una traba para la productividad de los despachos. Por ello ha propuesto varias medidas, como por ejemplo, repartir las tutelas conforme a la especialidad de cada juzgado.

REFERENCIAS

Agrast, Mark David, Juan Carlos Botero y Alejandro Botero, 2011. *Rule of Law Index 2011*, Washington: The World Justice Project.

Banco Mundial, 2011. *Doing Business 2012: Haciendo negocios en un mundo más transparente*, Washington: Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.

Botero, Carolina, Mauricio García Villegas, Diana Guarnizo, Juan Fernando Jaramillo y Rodrigo Uprimny, 2006. Tutela contra sentencias: documentos para debate. *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia]*, Documentos de Discusión, Número 3.

CEJ, 2009. *Diseño y propuesta de reglamentación jurídica de la oralidad en las Especialidades Civil, Familia, en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y sus Modelos de Gestión*, Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.

Centro Nacional de Consultoría, 2011. Gran Encuesta sobre Corrupción. *Revista Credencial*, Septiembre.

Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010. *Informe Final de la Comisión de Reforma a la Justicia*, Bogotá: s.n.

Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2012. *Balance del funcionamiento del sistema penal acusatorio*, Bogotá: Boletín de actualización 2010-2011, Corporación Excelencia en la Justicia.

CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

CSJ, 2011. *Informe Ejecutivo al Congreso de la República 2010-2011*, Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

CSJ, 2012. *Informe al Congreso de la República 2011-2012*, Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

IMD, 2012. *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne: Institute for Management Development - World Competitiveness Center.

Jaramillo, Carlos y Javier Tamayo, 2011. El Precedente Judicial en Colombia. *Prospectivas del Derecho*, Número 3.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny, 1998. Law and Finance. *Journal of Political Economy*, Volumen 106.

LAPOP, 2011. *Cultura política de la democracia en Colombia*, Nashville: Latin American Public Opinion Project.

Ley 1563 de 2012. *Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones (2012)* Diario Oficial de la República de Colombia.

Mantilla-Serrano, Fernando, 2011. *Intervención en Conversatorio sobre Reformas a*



la Justicia en Colombia. Barranquilla, Expogestión Caribe, Estrategias para el Desarrollo y la Competitividad y Centro de Liderazgo y Gestión.

- Messick, Richard, 1999. Judicial Reform and Economic Development. *The World Bank Observer*, 14{1}.
- North, Douglas, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Posner, Richard, 1998. Creating a Legal Framework for Economic Development. *The World Bank Observer*, 3{12}.
- Transparency International, 2007. *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uprimny, Rodrigo, 2011. ¿Reforma Judicial a Ciegas?. *El Espectador*, 5 Diciembre.
- Webber, David, 2007. Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector. *Law and Development Working Paper Series, Banco Mundial*, Número 3.
- WEF, 2012. *Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva: World Economic Forum.
- Yepes, Hernando, 1996. *Interrogantes sobre la justicia constitucional en Colombia*, Bogotá: Jornadas Colombo Venezolanas de Derecho Público, Universidad Externado de Colombia.



— CAPÍTULO DOCE —

CORRUPCIÓN

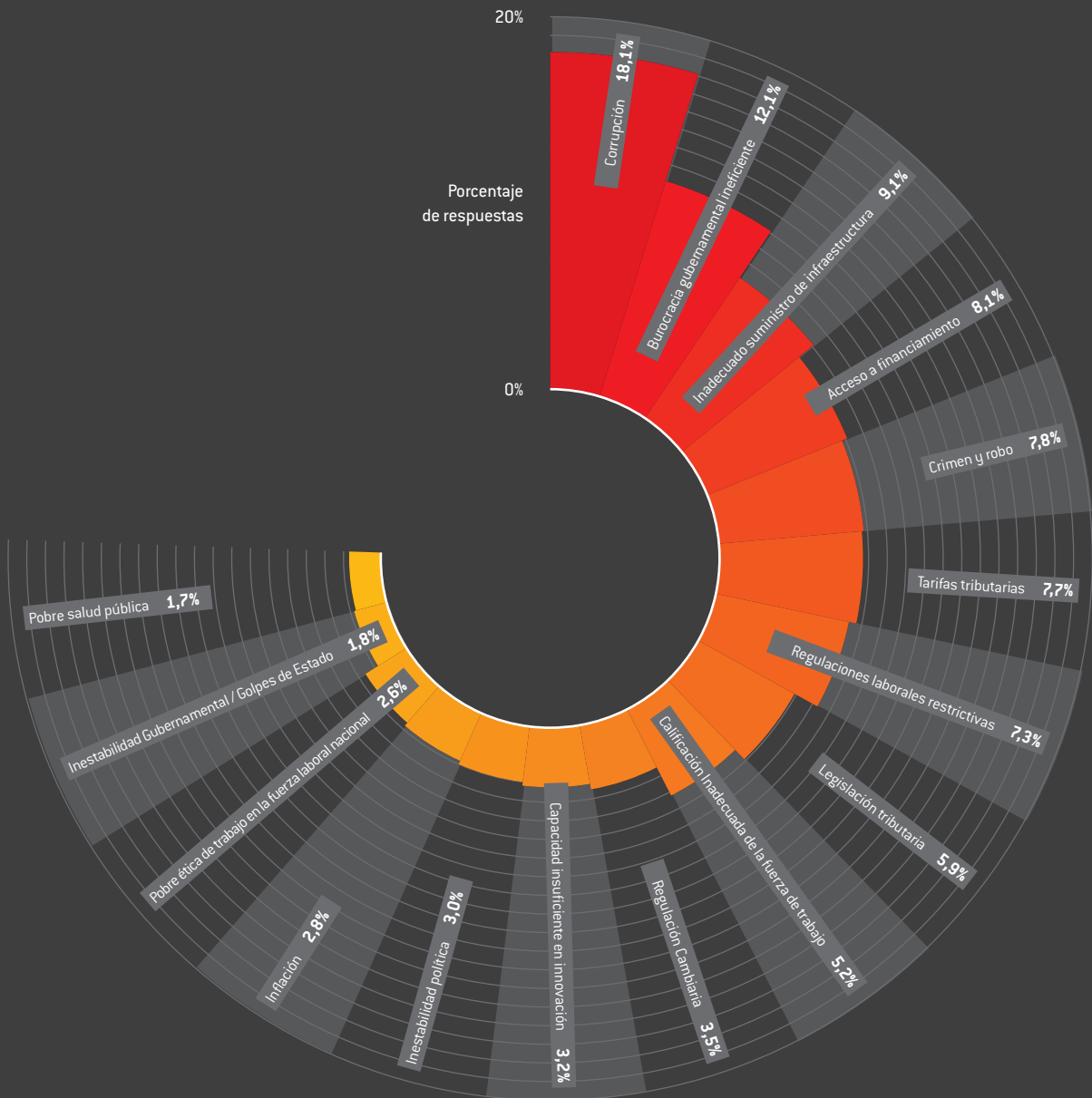


Desviación de recursos públicos. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país más transparente).

Fuente: WEF (2012).

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

Gráfico 1A. Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia, 2012.



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



La corrupción es, sin duda, el factor que más dificulta la realización de negocios en Colombia (Gráfico 1), y lo ha sido -según los empresarios-, desde 2009. Esto es preocupante debido a que, de acuerdo con el Banco Mundial, la corrupción es el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social de un país (CPC, 2011).

El fenómeno de la corrupción afecta, entre otras cosas, la estabilidad macroeconómica, la inversión extranjera directa, el desarrollo de la pequeña empresa y la superación de la pobreza, tal como lo señala el Banco Mundial (World Bank, 2012). En primer lugar, la estabilidad macroeconómica se ve afectada por la pérdida de ingreso gubernamental derivada de menores impuestos, derechos aduaneros, etc. También se ve comprometida por un gasto excesivo producto de inversiones innecesarias en beneficio de intereses particulares, o incluso por desvío de recursos públicos a particulares sin justificación alguna (World Bank, 2012).

En segundo lugar, no obstante los países corruptos atraen cierto nivel de inversión extranjera, normalmente lo hacen respecto de industrias extractivas, manufactura ligera u operaciones comerciales, todas las cuales no generan mayor riqueza en el largo plazo y pueden ser relocalizadas en cualquier momento si la corrupción se vuelve sistémica. Esto sin contar el efecto social que produce la atracción de industrias con bajos estándares éticos a un país (World Bank, 2012).

En tercer lugar, la corrupción incrementa los costos de hacer negocios, especialmente para las pequeñas empresas (Kaufmann, 1997). Para el caso colombiano, se cree que el pago de sobornos equivale al 11% o el 15% del valor de un contrato estatal (Confecámaras, 2002; y 2006).

Finalmente, la corrupción es un factor que perpetúa la pobreza, en la medida en que, según evidencia empírica, son los pobres quienes en general se ven más afectados por la ella. En efecto, la situación de las personas con menores ingresos es grave en los países corruptos, donde normalmente la prestación de servicios públicos básicos requiere del pago de sobornos (Paul, 1997).

DIAGNÓSTICO

No hay mayor freno para la competitividad que la corrupción. Los países corruptos desperdician enormes recursos que se podrían invertir en educación, salud, infraestructura, empleo, tecnologías de la información, innovación y, en general, en factores que promueven el desarrollo. Así

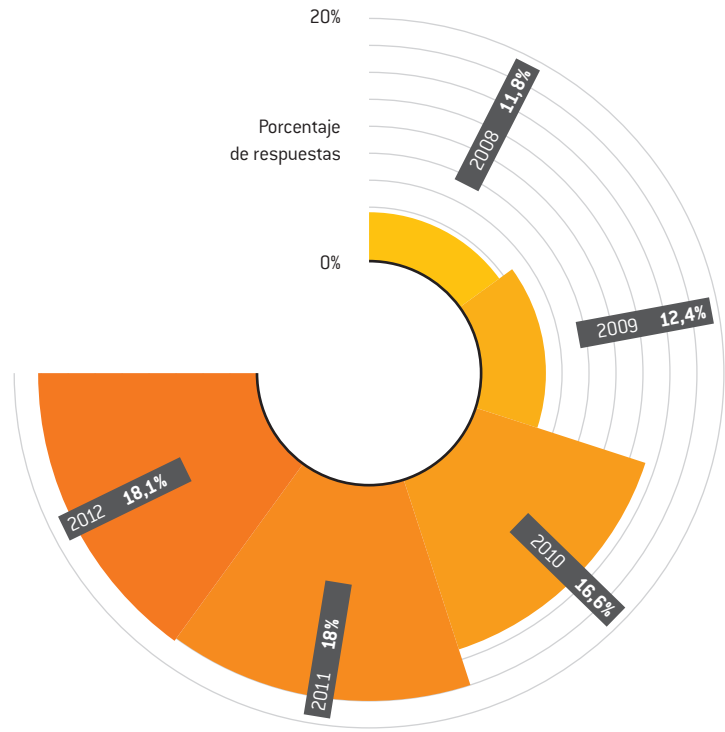
mismo, desincentivan la participación de empresas competitivas en procesos de selección pública o privada y, por consiguiente, asumen mayores costos para desarrollar cualquier tipo de obra o para adquirir los bienes o servicios que demanda el funcionamiento del Estado. No en vano existe una correlación positiva entre el nivel de transparencia de un país y su nivel de competitividad (Gráfico 2).

A pesar de múltiples esfuerzos Colombia sigue siendo un país con altos índices de corrupción; no solo pública, sino también privada. Según el Índice de Competitividad Global del WEF, Colombia ocupa el puesto 130 entre 144 países en el indicador que mide la desviación de recursos públicos, el 96 en el indicador que mide los pagos irregulares o sobornos, el 105 en el que mide el favoritismo en las decisiones de los empleados públicos, el 104 en el relacionado con el despilfarro del gasto gubernamental y el 83 en el indicador sobre transparencia en el diseño de políticas públicas por parte del Gobierno (Tabla 1).

Más importante aún, Colombia presenta indicadores preocupantes en relación

EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS HA AUMENTADO LA PERCEPCIÓN DE QUE LA CORRUPCIÓN ES EL PRINCIPAL PROBLEMA PARA HACER NEGOCIOS EN COLOMBIA

Gráfico 1B. Porcentaje de encuestados que considera la corrupción como uno de los factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia en los últimos cinco años.



a. De una lista de 16 factores, se les pidió a los encuestados seleccionar los cinco más problemáticos para hacer negocios en su país y darles un ranking entre 1 (más problemático) y 5 (menos problemático). Las barras de la figura muestran las respuestas ponderadas de acuerdo con su ranking. b. En 2008 la corrupción se ubicó como el segundo más problemático después de las tasas de impuestos. c. Desde 2009 se ubicó en el primer lugar. Fuente: WEF (2012).

con el comportamiento ético de las compañías privadas (Tabla 1). Estos resultados, que se obtienen de encuestas realizadas a compañías colombianas, muestran que las propias empresas perciben el sector privado nacional como poco transparente y ratifican que la política anticorrupción no puede estar enfocada a corregir solamente los comportamientos del sector público, sino también del sector privado.

El país ocupa el puesto 112 entre 144 países en el indicador del WEF que mide el comportamiento ético de las compañías privadas. Por otra parte, el Anuario de Competitividad Mundial 2012 del Institute for Management Development IMD -que tiene como uno de sus componentes de medición las prácticas gerenciales-, ubica a Colombia en el puesto 48 entre

59 países en el indicador que mide la instrumentación de prácticas éticas por parte de las compañías privadas en Colombia, lo que constituye un descenso de 18 puestos frente al mismo indicador en 2011. La misma publicación ubica el país en el puesto 34 en el indicador que mide la responsabilidad social de los dirigentes empresariales, lo cual si bien muestra un descenso de 21 lugares frente a los resultados de 2011. Lo mismo ocurre con el indicador que mide la efectiva supervisión de las juntas directivas a la gerencia, donde Colombia está en el puesto 30 en el IMD 2012, pero con un descenso de 12 puestos con respecto al IMD 2011.

De otra parte, Índice de Percepción de la Corrupción 2011, publicado por

Transparencia Internacional, ubica a Colombia en el puesto 80 entre 182 países, con una calificación de 3,4 sobre 10, donde 1 corresponde a un país muy corrupto y 10 a un país muy transparente. Colombia disminuyó dos puestos en relación con el Índice del año pasado, donde se ubicaba en el lugar 78 (Gráfico 3).

En el plano nacional, según el Índice de Transparencia Nacional 2008-2009, elaborado por Transparencia por Colombia, el 9% de las entidades públicas del sector central presenta altos niveles de riesgo de corrupción; el 56%, un nivel de riesgo moderado de corrupción, y solo el 8% de las entidades presenta niveles de riesgo bajo (Gráfico 4).

Las entidades territoriales también tienen mucho espacio para mejorar sus

EXISTE UNA CORRELACIÓN POSITIVA ENTRE EL NIVEL DE TRANSPARENCIA DE UN PAÍS Y SU PUESTO EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL

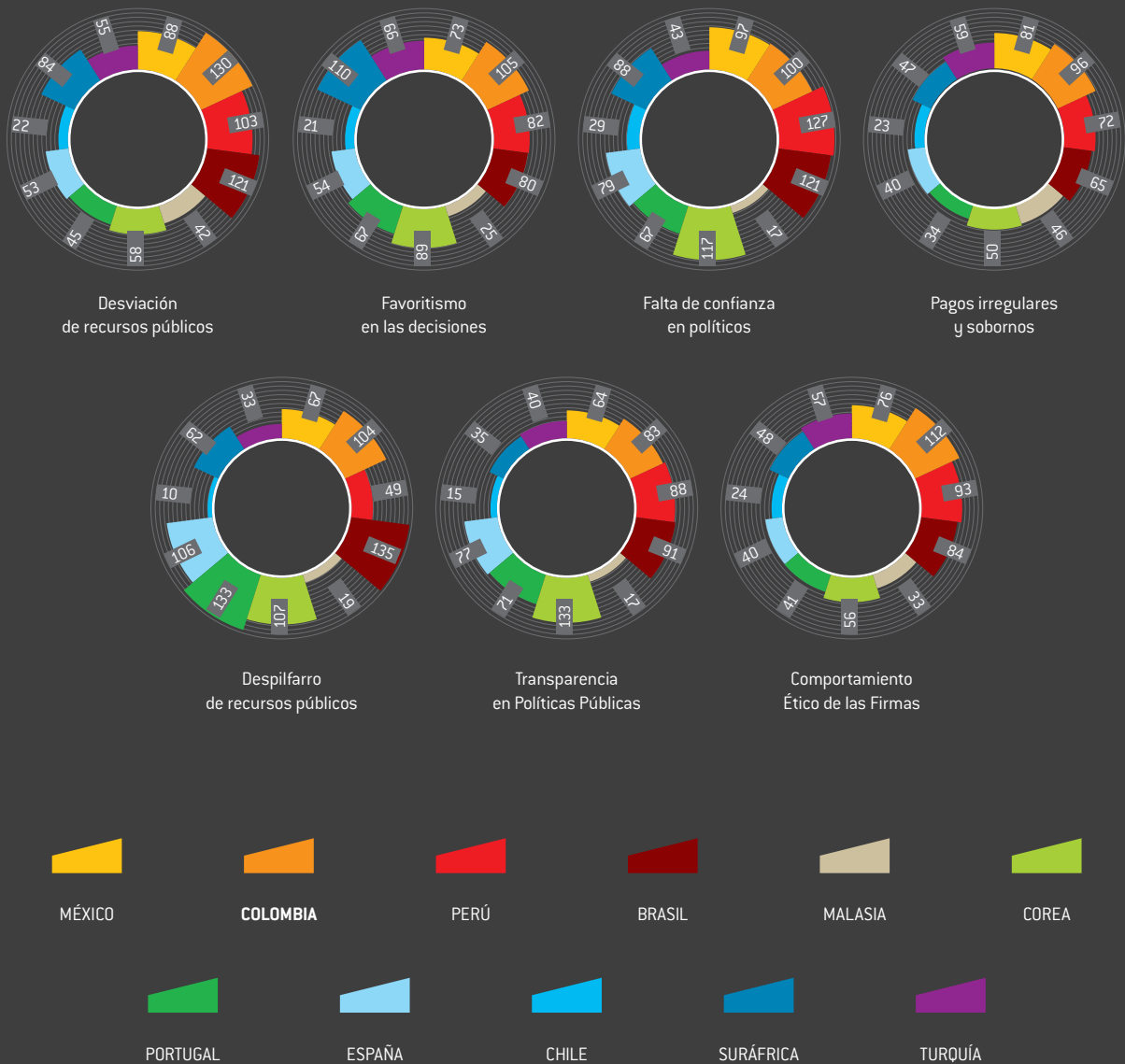
Gráfico 2. Relación entre competitividad y corrupción, 2012.



Fuente: Cifras CPC. Índice de Percepción de la Corrupción 2011 e Índice de Competitividad del *World Economic Forum* 2012-2013.

SEGÚN EL WEF, COLOMBIA OCUPA BAJOS LUGARES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA TANTO DEL SECTOR PÚBLICO COMO DEL SECTOR PRIVADO, AL SER COMPARADO CON LOS PAÍSES DE REFERENCIA

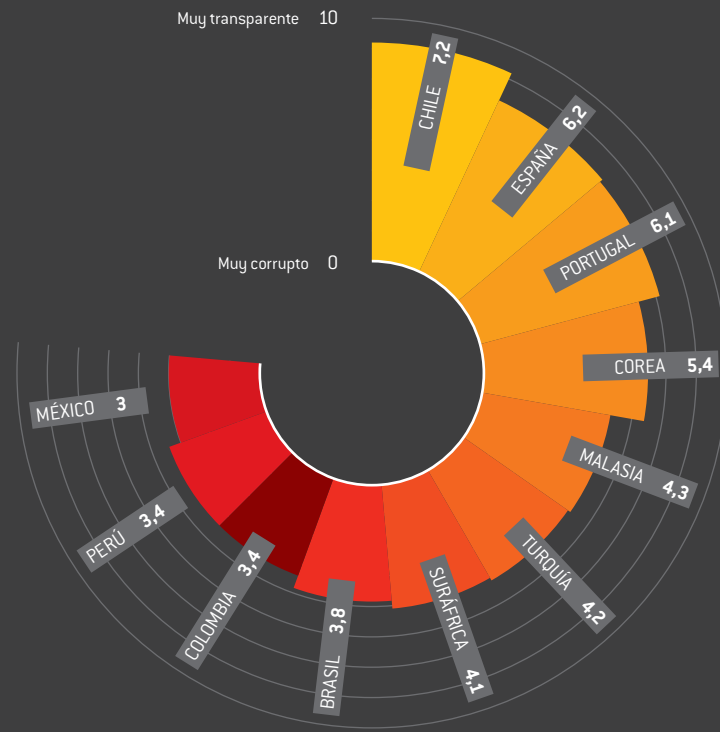
Tabla 1. Rankings en indicadores de corrupción desagregados.



Fuente: WEF (2012).

AL SER COMPARADO CON LOS PAÍSES DE REFERENCIA, COLOMBIA ES PERCIBIDO COMO UNO DE LOS MÁS CORRUPTOS

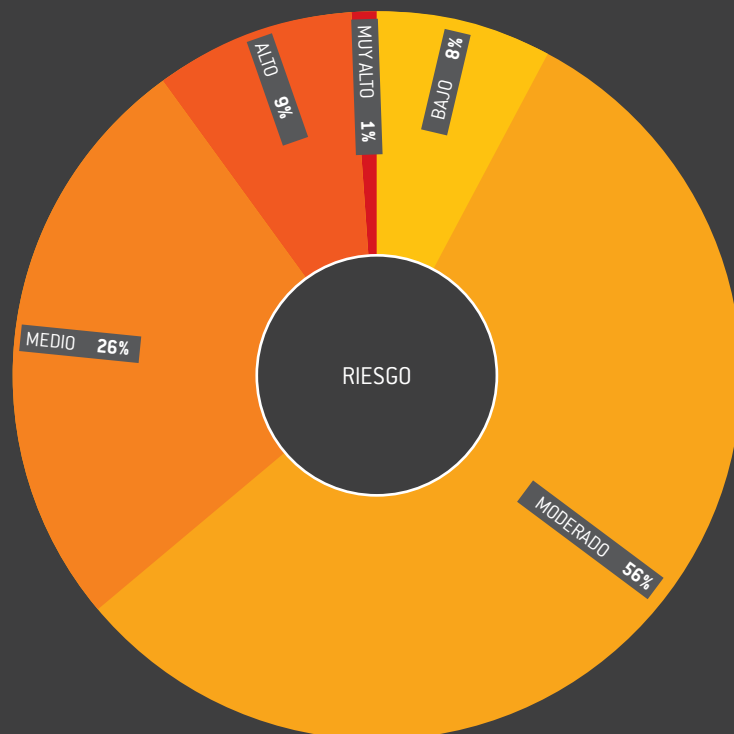
Gráfico 3. Índice de percepción de la corrupción, 2011.



Nota: El gráfico presenta una escala de cero a diez donde cero es "muy corrupto" y 10 es "muy transparente". **Fuente:** Transparencia Internacional, 2012.

LA MAYORÍA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS COLOMBIANAS DEL NIVEL CENTRAL PRESENTAN RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Gráfico 4. Niveles de riesgo de corrupción en entidades públicas del nivel central, 2008-2009.



Fuente: Índice de Transparencia Nacional 2008-2009, Transparencia por Colombia.

niveles de transparencia. El Índice de Gobierno Abierto (IGA) 2010-2011, elaborado por la Procuraduría General de la Nación, que mide el cumplimiento de las normas anticorrupción por parte de las entidades territoriales en Colombia, muestra que un alto porcentaje de las entidades territoriales no cumplen con las normas anticorrupción establecidas en la ley. Los departamentos de La Guajira, Magdalena, Bolívar, Chocó, Cauca y Putumayo muestran los mayores índices de incumplimiento de normas anticorrupción. Por otra parte, los departamentos de Boyacá, Meta y Amazonas son los que mayor cumplimiento dan a las normas de transparencia en el país (IGA; 2012).

Inquieta que el puntaje promedio del índice consolidado de cumplimiento de normas anticorrupción por parte de las gobernaciones del país hubiese sido de 60,4 sobre 100, lo que muestra un cumplimiento relativamente bajo de las normas de transparencia en las entidades territoriales.

En conclusión, Colombia presenta niveles de corrupción preocupantes tanto en el plano nacional como en el local, que frenan la productividad empresarial, refuerzan la desigualdad social e inhiben el desarrollo económico, razón por la cual es pertinente potenciar políticas desde los ámbitos público y privado para promover la transparencia.

Este capítulo del Informe Nacional de Competitividad 2012-2013 analiza los avances más importantes que ha tenido el país en el último año en materia de política anticorrupción, presenta algunas recomendaciones para impulsar dichos avances y, posteriormente, se enfoca en

la importancia de desarrollar medidas de autorregulación que promuevan la transparencia desde el sector privado.

¿QUÉ SE HA LOGRADO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN EN EL ÚLTIMO AÑO?

Varias han sido las acciones estatales en materia de política anticorrupción en el transcurso de 2011 y en lo corrido de 2012. Si bien todas las medidas instrumentadas por el Gobierno Nacional son relevantes para promover la transparencia en el país, siete de ellas se destacan por su potencial impacto en la lucha contra la corrupción.

En primer lugar, por iniciativa del Gobierno se aprobó el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), que introduce varias modificaciones legales encaminadas a promover la transparencia y luchar contra la corrupción pública y privada. En segundo lugar, se creó la Secretaría de Transparencia como una oficina del más alto nivel, dependiente directamente del Presidente de la República, con la tarea de diseñar y coordinar la política anticorrupción del país y, en general, asesorar al Presidente en la materia. En tercer lugar, el Gobierno emprendió el diseño de una política integral anticorrupción para el país que involucra todos los actores sociales y que aborda el fenómeno desde todas las aristas relevantes. En cuarto lugar, Colombia fue aceptada en condición de observador en el Comité de Lucha Contra el Soborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), lo que permitirá instrumentar las mejores prácticas internacionales en el país y aprender de experiencias extranje-

ras exitosas en la materia. En quinto lugar, se lanzó el Observatorio Anticorrupción y de Integridad -una iniciativa entre la Presidencia de la República, la Secretaría de Transparencia, la Procuraduría General de la Nación y el Centro Nacional de Consultoría-, como una plataforma de interacción que busca generar información sobre corrupción y promover el debate público en torno a este tema, así como impulsar la integridad en el país. En sexto lugar, el Congreso aprobó la Ley 1573 de 2012, por medio de la cual se aprueba la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que permite introducir los estándares internacionales establecidos por la OCDE en Colombia¹.

Tal vez el hecho más importante en la lucha contra la corrupción en Colombia de los últimos meses es el compromiso directo del Presidente de la República. No solo se asumió desde la Presidencia la dirección y coordinación de la lucha contra la corrupción (a través de la creación de la Secretaría de Transparencia), sino que el presidente ha enviado un mensaje político de su compromiso directo con la promoción de la transparencia. Este mensaje no es menor si se tiene en cuenta que los expertos internacionales coinciden en que una lucha contra la corrupción efectiva requiere, en primer lugar, un compromiso político desde el más alto nivel (de Speville, 2011).

Expedición de la Ley Anticorrupción (Ley 1474 de 2011)

El Estatuto Anticorrupción es tal vez el primer compendio de normas anticorrupción con medidas encaminadas a

prevenir y sancionar severamente las prácticas corruptas tanto del sector público como del sector privado.

En general, la Ley endurece las penas y sanciones disciplinarias para quienes cometan actos corruptos, fortalece los procesos de investigación y juzgamiento, instrumenta políticas preventivas y educativas, y crea nuevos organismos para el análisis del fenómeno y el acompañamiento de la política anticorrupción (Presidencia de la República, 2011). Si bien son múltiples las medidas que introdujo el Estatuto, a continuación se resaltan las más relevantes, bien sea por su efecto positivo en la promoción de la transparencia, bien sea por su efecto negativo sobre la misma y, por consiguiente, por la necesidad de modificarlas.

En primer lugar, la Ley 1474 de 2011 estableció una inhabilidad de 20 años para contratar con el Estado a las personas naturales que hayan sido responsables de la comisión de un delito contra la administración pública o el patrimonio público. Esta norma del Estatuto fue recientemente declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, en la medida en que reducía el término vitalicio de inhabilidad previamente establecido en la Constitución. En este sentido, el Estatuto, en vez de aumentar las inhabilidades para contratar de las personas que cometían actos corruptos en perjuicio del patrimonio estatal, las reducía, razón por la cual la Corte Constitucional eliminó dicha reducción del ordenamiento jurídico y dejó viva la inhabilidad vitalicia establecida previamente en la Constitución (Sentencia C-630, 2012).

En segundo lugar, el Estatuto extendió una prohibición que impide a los

servidores públicos prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo durante los dos años siguientes a su retiro. Esta es quizá la norma más inconveniente de la Ley 1474 de 2011, en la medida en que, contrario a la intención de los legisladores y del Gobierno Nacional, puede terminar incentivando la corrupción en las entidades públicas.

En efecto, la norma desincentiva la atracción de capital humano calificado y técnico al sector público, debido a que quienes son expertos en determinados temas no podrán ejercer su profesión durante un largo tiempo después de abandonar el sector público. Después de su entrada en vigencia, varias entidades públicas, sobre todo las agencias técnicas o sectoriales, han experimentado graves dificultades para atraer capital humano calificado.

La inhabilidad puede incluso incentivar la realización de prácticas corruptas por parte de exfuncionarios de las entidades que probablemente prestarán servicios profesionales a través de terceras personas. Así mismo, la norma puede incentivar el incremento en el desvío de recursos por parte de funcionarios que prevén su retiro de la entidad y saben que no podrán ejercer su profesión por un período de dos años.

Por esta razón, y en el evento en que la norma supere el examen de constitucionalidad, se recomienda al Gobierno y al Congreso eliminar la inhabilidad establecida en el artículo 3 de la Ley 1474 de 2011 y establecer simplemente una inhabilidad que impida al funcionario gestionar hacia futuro asuntos particulares sobre los cuales hubiese tenido cono-

cimiento mientras ostentaba la calidad de funcionario. Dicha inhabilidad podría tener un carácter vitalicio, pero no impediría al funcionario ejercer la profesión en su área de especialidad, por lo cual no habría desincentivos para ingresar al sector público, ni tampoco incentivos para cometer actos corruptos durante o después de ejercer el cargo.

En tercer lugar, se endurecen las sanciones penales aplicables a la comisión de actos de corrupción. De un lado, se eliminan los subrogados penales aplicables a este tipo de delitos, es decir, no habrá mecanismos alternativos a la privación de la libertad, tales como libertad condicional, suspensión de la pena, prisión domiciliaria o cualquier otro beneficio que aminore la sanción a la que en principio se hace acreedor quien comete el acto corrupto. Así mismo, se amplían los términos de prescripción para las investigaciones de los delitos anticorrupción, con lo que se pretende evitar que la demora en la investigación de los delitos implique la absolución del investigado (Ministerio del Interior, 2011).

En cuarto lugar, el Estatuto introduce medidas penales para combatir la corrupción privada. Este es uno de los aspectos más novedosos e importantes de este cuerpo normativo, en la medida en que reconoce que la corrupción no es un fenómeno que se produce únicamente en el sector público, sino también en el sector privado; y que este tipo de conducta privada puede incluso afectar intereses colectivos. El Estatuto señala que quien ofrezca, prometa o conceda a directivos, administradores, empleados o asesores de una sociedad, asociación o fundación una dádiva o cualquier be-

neficio no justificado para que le favorezca a él o a un tercero, en perjuicio de aquella, incurrirá en prisión de cuatro a ocho años y en multa económica. También será sancionado con la misma pena el funcionario de la sociedad o fundación que reciba tal dádiva. Así mismo, el Estatuto sanciona al particular que ejerza indebidamente influencias sobre un servidor público para obtener un beneficio económico, y extiende la responsabilidad penal por actos de corrupción a las personas jurídicas.

Una medida relevante del Estatuto Anticorrupción que da aplicación a las recomendaciones de la OCDE es la establecida en el artículo 30, que sanciona el soborno transnacional de servidores públicos extranjeros con una pena de nueve a 15 años. La adopción de la Convención Antisoborno de la OCDE ha llevado a las empresas de varios países a establecer programas de difusión de medidas anticorrupción para sus directivos y empleados con el fin de evitar la comisión de delitos en terceros países, lo cual deberán replicar las empresas colombianas teniendo en cuenta este nuevo régimen y la reciente aprobación de la Convención en el país.

Es importante anotar que muy pocas empresas privadas conocen de esta nueva normatividad, y muchas menos han instrumentado medidas de choque en respuesta a ella. El común de las empresas colombianas no se ha preparado para dar cumplimiento a las nuevas normas anticorrupción. [Por esta razón, para aumentar el efecto disuasivo que pueda tener el nuevo régimen frente a las conductas de los particulares, se recomienda al Gobierno instrumentar programas](#)

[de pedagogía dirigidos a empresas de todos los tamaños, con el objetivo de que el sector privado apropie este nuevo régimen y establezca dentro de su empresa las medidas pertinentes para evitar la comisión de delitos de corrupción. Un ejemplo de este tipo de programas puede ser la elaboración de guías escritas en las que se establezcan, de forma didáctica, buenas prácticas empresariales de lucha contra la corrupción al interior de la empresa y en las relaciones con el sector público. Tales guías podrían ser divulgadas a través de los gremios empresariales, de tal forma que lleguen al mayor número posible de empresas.](#)

El Estatuto Anticorrupción también introduce medidas para combatir la corrupción en la contratación estatal. Una de esas medidas es la sanción penal de la colusión en licitaciones (la conformación de carteles entre empresas para repartirse procesos licitatorios), que pretende disuadir a las empresas privadas a ponerse de acuerdo entre ellas para no competir en contrataciones públicas. El artículo que sanciona penalmente la colusión en licitaciones establece que quien en su condición de delator de la conducta (la colusión entre empresas) obtenga exoneración total de la multa a imponer por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) –en la medida en que ésta también es una conducta anticompetitiva sujeta a sanción–, obtendrá los siguientes beneficios: reducción de la pena en una tercera parte, el 40% de la multa a imponer y una inhabilidad para contratar con entidades estatales por cinco (5) años.

Si bien la criminalización de la colusión en licitaciones puede haber sido un

acierto, fue un error que el Estatuto estableciera que quien actúe como delator de la conducta ante la SIC y obtenga el perdón total de la sanción económica no obtendrá el perdón total de la pena criminal a imponer. En efecto, a partir de la expedición de esta norma, ninguna persona natural se atreverá a delatar un cartel de contratación pública, ya que en el mejor de los casos obtendrá pena de prisión. Haber restado efectividad a la política de delación de carteles no fue acertado, si se tiene en cuenta que estas medidas han sido todo un éxito internacionalmente para descubrir conductas que afecten el interés público (Leslie, 2011), pero que su efectividad solo se dio cuando el delator tuvo garantías de que obtendría el perdón total de la pena.

[Por esta razón, se recomienda al Gobierno y al Congreso de la República reformar el Parágrafo del Artículo 27 del Estatuto Anticorrupción, para establecer que quien actúe en condición de delator ante la SIC y obtenga el perdón total de la pena por parte de esa entidad, también obtendrá el perdón total de la sanción criminal \(incluidas la sanción económica y la inhabilidad para contratar\). Esta medida incentivará la delación de carteles de contratación y desestimulará su realización.](#)

Por último, el Estatuto Anticorrupción crea todo un andamiaje institucional con el que se pretende crear foros de diseño, instrumentación y seguimiento de políticas públicas anticorrupción, en los que participen distintos actores de la sociedad civil. Así, por ejemplo, la Ley crea la Comisión para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, con el objetivo de convertir la lucha contra la corrupción

en una política de Estado con participación activa de varios actores sociales.

Creación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

Uno de los mayores aciertos del actual Gobierno fue la creación de la Secretaría de Transparencia como una oficina de alto rango, dependiente de forma directa del Presidente de la República, con asiento en el Consejo de Ministros y con la tarea expresa de diseñar una política integral anticorrupción.

Al asignar un responsable del diseño de la política pública anticorrupción y de la coordinación de las entidades públicas que promueven la transparencia y luchan contra actos corruptos, la Presidencia de la República no solo envía un mensaje político a la ciudadanía, sino que da un gran paso para la garantizar la efectividad de una política integral de lucha contra la corrupción, tal y como lo han reconocido autores expertos en la materia (de Speville, 2011).

DISEÑO DE LA POLÍTICA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN PARA COLOMBIA

En el Informe Nacional de Competitividad 2011-2012 se estableció como primera propuesta para mejorar la situación de corrupción en Colombia el diseño de una política integral de lucha contra la corrupción que incluya todas las ramas del poder público, las entidades territoriales y la sociedad civil.

Al anunciar la creación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el presidente Juan Manuel

Santos determinó que la tarea principal del Secretario sería el diseño de una política integral anticorrupción. La Secretaría de Transparencia ha iniciado desde hace algunos meses esta tarea, de la cual se resalta la inclusión de todos los actores y organizaciones de la sociedad civil.

La construcción de la política anticorrupción debe ser el resultado de un intercambio de ideas entre los diferentes actores de la sociedad civil, y debería tener en cuenta cinco frentes, tal y como se recomendó en el Informe Nacional de Competitividad 2011-2012.

En primer lugar, debe partir por determinar las causas del comportamiento corrupto de los actores públicos y privados en Colombia; es decir, preguntarse por qué existe corrupción en el Estado y, sobre todo, por qué algunos sectores económicos o entidades públicas son más propensos a la realización de actos corruptos que otros.

En segundo lugar, la política debe estudiar muy cuidadosamente el funcionamiento del Estado para establecer qué tipo de estructuras institucionales promueven conductas corruptas. Tal política debe preguntar si la relación entre las diferentes ramas del poder público promueve la corrupción; si los procesos que usan las entidades generan rentas e incentivan la oferta y la demanda de corrupción; si la forma como contrata el Estado es la correcta (es decir, las normas de contratación estatal), y si la política de contratación y remoción de empleados públicos (la carrera administrativa) funciona adecuadamente y promueve la transparencia en las entidades, o si se ha convertido en un mecanismo para perpetuar en el tiempo prácticas corruptas.

En tercer lugar, la política integral debe abordar el papel de los particulares en sus relaciones con el poder público y con otros particulares, e incentivar el establecimiento de sistemas de autorregulación empresarial y sectorial que faciliten la lucha contra la corrupción.

En cuarto lugar, es vital instrumentar modelos culturales que promuevan una cultura de la legalidad y sirvan para educar a la ciudadanía en la vigilancia, el control y la denuncia de actos corruptos.

Por último, una política anticorrupción debe fijar metas cuantificables y contemplar mecanismos de seguimiento que permitan determinar la efectividad de las políticas o la necesidad de su reforma. En efecto, será necesario hacer una evaluación de impacto para determinar si cada una de las medidas que han sido adoptadas en la política anticorrupción ha producido los efectos apropiados.

Creación y lanzamiento del Observatorio Anticorrupción

El Observatorio anticorrupción es una herramienta diseñada por la Secretaría de Transparencia, la Procuraduría General de la Nación, la Presidencia de la República y el Centro Nacional de Consultoría, que sirve para generar insumos para que las entidades estatales, la sociedad civil y la comunidad internacional cuenten con elementos que sirvan de base para tomar decisiones sobre políticas públicas en materia de corrupción y promoción de la integridad. El Observatorio funciona como una herramienta que está a disposición de la Comisión Nacional de Moralización, la Comisión Nacional Ciudadana, las Comisiones Re-

gionales de Moralización, la Secretaría de Transparencia, las entidades y organismos de control y la ciudadanía.

El observatorio cuenta con tres componentes centrales: información, diálogo-conversación y educación. El primer componente tiene por objeto gestionar toda la información generada en las entidades del Estado, la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil, que sea relevante para comprender el fenómeno de la corrupción, y para diseñar y ejecutar políticas públicas. Con esta información, el observatorio realiza tres tareas: desagregar, integrar y visualizar la información referente a la lucha contra la corrupción y la integridad. Dicha información servirá a los involucrados en la política anticorrupción del país. El segundo componente consiste en elevar el nivel de conversación y diálogo público en el país en materia de lucha contra la corrupción. Para esto, el observatorio hace pública la información y promueve escenarios para que se comente y utilice de forma adecuada. El componente educación pretende promover la integridad al hacer pública y accesible la información producida y almacenada en las entidades públicas gestionada por el Observatorio. Una vez la información es pública, se puede establecer un diálogo constructivo con múltiples actores de la sociedad, lo cual incrementa a su vez la capacidad de acción y la transformación de las entidades públicas, privadas y la ciudadanía, en la lucha contra la corrupción. En este aspecto, la educación es el principal mecanismo de gestión y transferencia de conocimiento entre los diferentes actores sociales.

Aprobación de la Convención Antisoborno de la OCDE

Mediante la Ley 1573 de 2012, aprobada recientemente por el Congreso y actualmente en revisión por parte de la Corte Constitucional, Colombia adoptó la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

La Convención Antisoborno de la OCDE es el primer instrumento internacional contra la corrupción que se enfoca en el lado de la demanda de la transacción (quien ofrece el soborno). En virtud de este instrumento internacional se sanciona penalmente el soborno de un funcionario extranjero en la realización de transacciones internacionales, sea directamente o por interpuesta persona, o incluso la complicidad con tal acto. También se establece la obligación de contemplar medidas para sancionar a las personas jurídicas que participen en el soborno de funcionarios extranjeros.

La introducción de la Convención y las consecuencias que puede traer para las compañías que realicen negocios fuera de Colombia requerirá de un ejercicio interno de apropiación y socialización por parte de las empresas y sus funcionarios, así como de la adopción de programas de cumplimiento de normas de transparencia por parte de las compañías, tal como se señala más adelante en este documento.

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El fenómeno de la corrupción ha sido tradicionalmente abordado —tanto en

Colombia como en el mundo— desde la perspectiva de la demanda, es decir, desde la posición del funcionario que solicita o recibe sobornos o favores especiales, ya sea para favorecer injustamente intereses particulares, ya sea para agilizar el cumplimiento de sus funciones. Las medidas legislativas normalmente se concentraban en sancionar al funcionario, prevenir su conducta ilegal y hacer más transparente la actividad estatal.

Sin embargo, en los últimos años los programas de lucha anticorrupción han reconocido que su efectividad depende en gran medida del trabajo que se realice desde la perspectiva de la oferta, es decir, desde la perspectiva privada. Por esta razón, actualmente los programas y las leyes anticorrupción se concentran también en establecer mecanismos que hagan más transparente la actividad del sector privado.

Así, hoy es un hecho que la lucha contra la corrupción no solo requiere medidas estatales que disuadan la realización de conductas corruptas por parte de los particulares, sino también acciones e iniciativas concretas de parte de los privados para prevenir ilegalidades dentro de sus organizaciones y crear una cultura de la legalidad.

La activa participación del sector privado en la generación de iniciativas de lucha contra la corrupción es producto de mayor pedagogía y mayor presión legal. Convenciones internacionales como la de Soborno Transnacional de la OCDE, y la severidad de terceros países con las multinacionales que realizan este tipo de conductas, han llevado a que en Estados Unidos, Europa y Asia, entre otros lugares, las compañías privadas instru-

menten programas de cumplimiento de normas anticorrupción dentro de su empresa y en su sector, con el objetivo de autorregular la conducta de sus funcionarios. El hecho de que el comportamiento corrupto de las subordinadas pueda comprometer la responsabilidad de su matriz y de los directivos de la misma es un aliciente adicional para instrumentar buenas prácticas de transparencia.

Las medidas anticorrupción desde el sector privado son de vital importancia en la medida en que las normas jurídicas no son aptas para lograr la apropiación y el cumplimiento que de ellas se requiere, como sí puede ocurrir con programas de autorregulación desde el sector privado [Arvis *et al.*, 2003].

En Colombia el marco jurídico para luchar contra la corrupción es bastante adecuado. No obstante lo anterior, los niveles de corrupción son muy altos y el grado de cumplimiento de las normas es bastante bajo, en parte porque los niveles de ejecución de las normas son precarios [ver capítulo Justicia]. Por esta razón, las medidas que instrumente el sector privado son de crucial importancia para un efectivo mejoramiento de los índices de transparencia en el país.

Así, por ejemplo, tal y como lo reporta Transparencia por Colombia [2012], “el 84,4% de los empresarios se abstiene de participar en procesos de contratación con el Estado porque considera que la competencia no es justa”, que hay politización en el proceso y pagos ilegales o no oficiales. Así mismo, para el 31,7% de los empresarios privados, los sobornos en procesos de contratación pública son solicitados por los funcionarios públicos. Por otra parte, el 28,4% de los

empresarios ha sido víctima de solicitud de dinero, favores o regalos a cambio de un servicio por parte de un funcionario público. Sin embargo, solo el 8,52% denunció la conducta.

La adopción de programas de cumplimiento de normas anticorrupción o programas de autorregulación por parte del sector privado no solo beneficia el interés común, también el interés particular de la empresa. Existe evidencia de que las compañías que son permisivas con el pago de sobornos de su empresa a terceros promueven el comportamiento antiético dentro de su misma empresa [Arvis *et al.*, 2003]. Así mismo, existe evidencia de que las compañías que son transparentes e instrumentan programas de cumplimiento de normas anticorrupción tienen mejor acceso a los mercados de capital que aquellas que no lo hacen [Arvis *et al.*, 2003].

Si bien la instrumentación de programas anticorrupción por parte de la empresa privada puede parecer una solución poco efectiva para la lucha contra este fenómeno, hay estudios que demuestran su efectividad dentro de la empresa y en el entorno de los negocios [Arvis *et al.*, 2003].

Por otra parte, a pesar de que muchas empresas consideran que sus estándares éticos en el momento de hacer negocios son muy altos, en algunos casos la instrumentación de programas anticorrupción ha dejado al descubierto varias falencias en materia de transparencia y ha permitido identificar riesgos de realización de conductas ilegales dentro de la organización.

La OCDE ha identificado algunas herramientas para crear conciencia entre

los empresarios y prevenir prácticas corruptas. Estas incluyen la creación y la instrumentación de códigos que reflejen los valores de la compañía y la voluntad de esta de cumplir con las normas jurídicas anticorrupción. Así mismo, este tipo de códigos prohíbe la entrega o recepción de sobornos, restringe la entrega y la recepción de regalos, establece guías a los empleados sobre conductas potencialmente corruptas, restringe y regula las donaciones a partidos políticos –sobre todo en relación con la publicación de los aportes–, entre otras [OCDE, 2012].

Otro de los mecanismos privados para luchar contra la corrupción son los programas de cumplimiento. Estos aseguran que los valores de la compañía estén fuertemente respaldados por las directivas de la empresa, que los empleados estén altamente entrenados en aspectos de transparencia y lucha contra la corrupción, que exista una guía para los empleados que tenga por objeto atender las dudas que se presenten en la empresa frente a situaciones de riesgo y que exista información efectiva dentro y fuera de la empresa, así como formas de reportar actos corruptos dentro de la misma.

Un tercer mecanismo para promover la transparencia en el sector privado es la celebración y la instrumentación de pactos sectoriales que establezcan estándares de transparencia a la hora de hacer negocios. Los acuerdos de transparencia para la realización de negocios son especialmente importantes en la medida en que atacan el dilema del prisionero que enfrenta una compañía en el momento de decidir si paga o no un soborno. En efecto, en una situación de competencia en un ambiente corrupto,

las firmas temen que en caso de no pagar sobornos pueden perder negocios frente a otros competidores que sí están dispuestos a pagarlos, situación que incentiva la corrupción. Por tal razón, la celebración de acuerdos anticorrupción entre empresas de un mismo sector puede ser un mecanismo idóneo para atacar este fenómeno.

Así entonces, se recomienda a las empresas privadas instrumentar programas anticorrupción al interior de la empresa, en los que se establezca una declaración de los valores de la compañía, unos estándares expresos de comportamiento, un compromiso expreso de las directivas de la compañía, entrenamiento para los empleados, estándares de reporte de información, denuncia y seguimiento. Así mismo, se recomienda a las empresas privadas celebrar acuerdos sectoriales de comportamiento transparente mínimo entre compañías, con el objetivo de evitar conductas corruptas y competencias desleales entre competidores.

Para el diseño y la implementación de programas anticorrupción las empresas podrían soportarse en organizaciones gremiales que reúnan empresarios, en organizaciones expertas en programas anticorrupción como Transparencia por Colombia, en incluso en la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Así mismo, se recomienda al Gobierno instrumentar programas pedagógicos dirigidos a las empresas privadas, en los que se socialicen las nuevas medidas anticorrupción que involucran al sector privado, como por ejemplo la adopción de la Convención Antisoborno de la OCDE y sus efectos

sobre las compañías colombianas. Si bien no existen cifras sobre el grado de apropiación de normas anticorrupción por parte de la empresa privada, ejercicios informales han demostrado que el grado de conocimiento de las normas y su posible efecto en la empresa privada es bastante bajo. Por esta razón, es necesario impulsar iniciativas al interior de las empresas colombianas que promuevan la transparencia en el momento de hacer negocios tanto en Colombia como en el resto del mundo.

NOTAS

- 1 Se destaca también la aprobación de la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que pretende promover el derecho fundamental a recibir respuesta a solicitudes de acceso a la información pública, y el deber de permitir y promover el acceso a esta información incluso sin solicitud previa. La ley es un mecanismo para promover la transparencia y combatir la corrupción, en la medida en que mientras más transparente sea el Estado y más información tenga el ciudadano, menos probabilidad habrá de que los actos de corrupción pasen inadvertidos.

REFERENCIAS

Arvis, Jean François y Ronald E. Berenbeim, 2003. *Fighting Corruption in East Asia: Solutions From the Private Sector*, World Bank: Washington.

Confecámaras, 2002. *Encuesta de Percepción Empresarial sobre Corrupción (Probidad II)*, Bogotá: Datexco S.A.

Confecámaras, 2006. *Encuesta de Percepción Empresarial sobre Corrupción (Probidad III)*, Bogotá: Datexco S.A.

CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

de Speville, Bertrand, 2011. *Superando la Corrupción*. Bogotá: Librería Norma.

Estatuto Anticorrupción. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (2011) Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia.

Kaufmann, Daniel, 1996. *The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine: Institutional and Policy Reforms for Private Sector Development*, Washington: World Bank.

Leslie, Christopher R., 2011. Antitrust Leniency Programmes. *The Competition Law Review*, 7(2), pp. 175-179.

OECD, 2012. *Private Sector Anticorruption Initiatives*. OECD publishing.

Paul, Sam, 1997. *Corruption: Who Will Bell the Cat?*, Washington: World Bank.

Presidencia de la República, 2011. *Presentación sobre Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011*, Bogotá: Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

Procuraduría General de la Nación, 2012. *Índice de Gobierno Abierto 2010-2011*, Bogotá: s.n.

Transparencia Internacional, 2012. *Índice de Percepción de la Corrupción 2011*, s.l.: Annual Report.

Transparencia por Colombia, 2010. *Índice de Transparencia Nacional 2008-2009*,



Bogotá: Transparencia Internacional
Latinoamérica y el Caribe.

Transparencia por Colombia, 2012.

Transparencia en la contratación, Bogotá:
Transparencia Internacional Latinoamérica
y el Caribe.

WEF, 2012. *Global Competitiveness Report 2012-
2013*, Geneva: World Economic Forum.

World Bank, 2012. *Helping Countries Combat
Corruption: The Role of the World Bank*,
Washington: Corruption and Economic
Development.



— CAPÍTULO TRECE —

ENERGÍA



Calidad del suministro eléctrico. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con mejor suministro).

Fuente: WEF (2012).

El funcionamiento adecuado del mercado energético es un determinante fundamental de la competitividad de las empresas colombianas. En efecto, tanto la confiabilidad¹ en el suministro de energía como el nivel de precios de la misma afectan directamente el desempeño productivo de las compañías nacionales; sobre todo las industriales. Es por esto que un mercado energético apropiado debe cubrir dos bases fundamentales: de un lado, debe ser económicamente eficiente para garantizar precios competitivos al consumidor, y de otro, debe garantizar la viabilidad financiera a las compañías que lo componen, de tal forma que se garantice el suministro de energía en el futuro.

Al ser los mercados de energía eléctrica y gas natural objeto de intervenciones por parte del gobierno nacional –debido a la falta de competencia en ciertos mercados e incluso a la presencia de monopolios naturales en otros–², las medidas regulatorias son especialmente relevantes para el eficiente funcionamiento del mercado³. Así, por ejemplo, las fallas de mercado presentes en ciertos segmentos de la cadena energética obligan al Gobierno a jugar un papel en la formación de los precios de la energía eléctrica y el gas natural, lo cual muestra la importancia de tener políticas adecuadas sobre la materia.

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

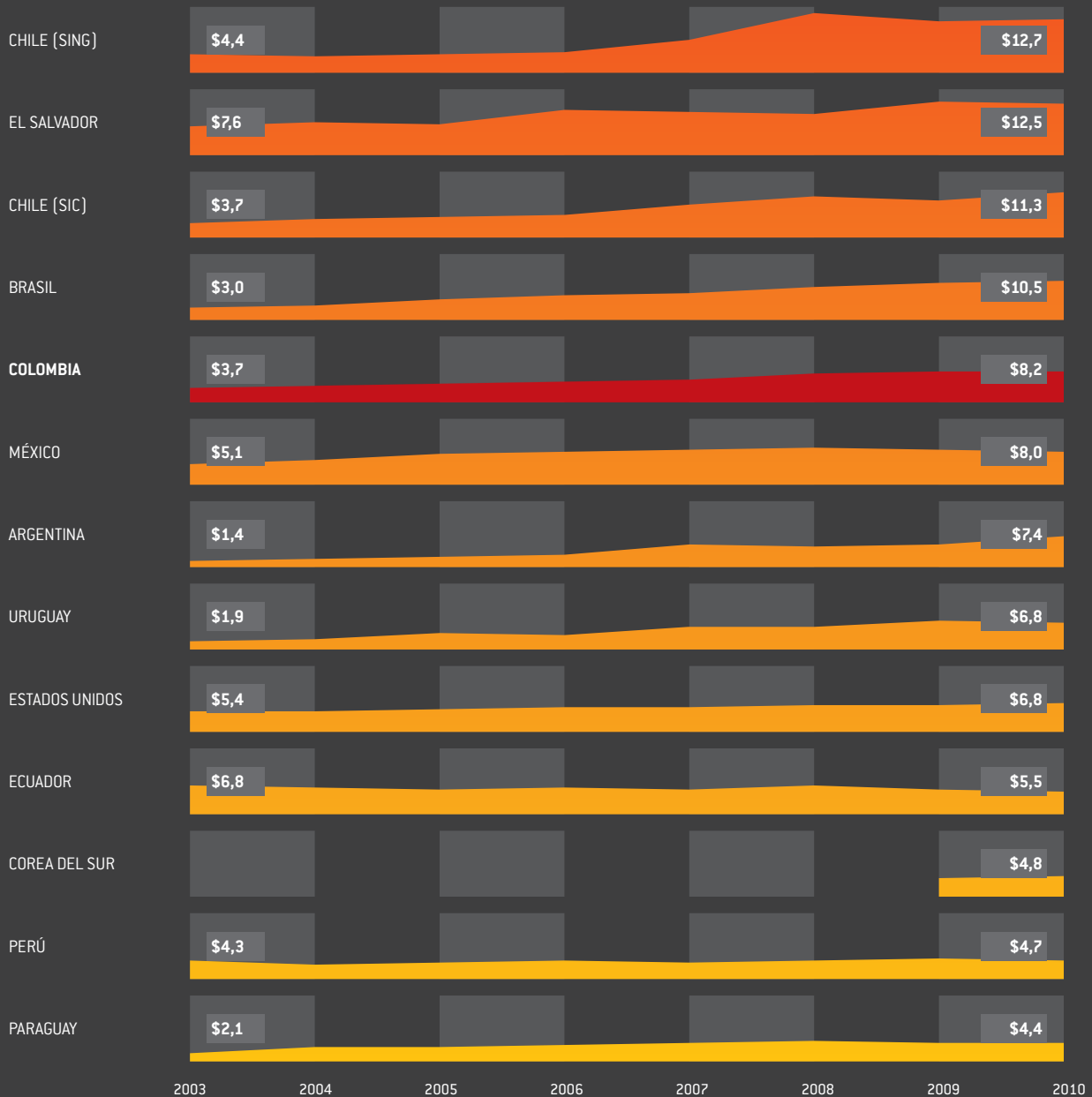
referencia, incluso excluyendo la contribución de solidaridad social de 20% que fue eliminada en 2011 (Gráfico 1).

No es fácil determinar si el precio de la energía en Colombia es sustancialmente mayor o menor que el precio de la energía en otro país similar, en la medida en que existen diversas intervenciones gubernamentales y dotación de recursos que dificultan la comparación de tarifas entre países⁴. A pesar de lo anterior, este capítulo sostiene que en Colombia existen medidas e intervenciones particulares que pueden estar imponiendo sobrecostos innecesarios a la estructura tarifaria tanto de



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

Gráfico 1. Precios energía eléctrica (CUSD\$/KvH). Industria conectada a 57,5 KV*.



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

energía eléctrica como del gas natural, y que, por consiguiente, es pertinente analizar y modificar para promover la competitividad del país. Las acciones propuestas en este capítulo podrían ser analizadas y ejecutadas en el corto plazo, sin perjuicio de los resultados que en el futuro cercano arrojen estudios sobre la materia⁵.

Los análisis y recomendaciones de este capítulo constituyen una primera aproximación a la identificación de regulaciones que podrían estar generando sobrecostos en el precio de los insumos energéticos y que podrían ser objeto de modificación en el corto plazo. Adicionalmente, el capítulo hace unas reflexiones sobre la importancia de contar con una adecuada coordinación institucional en el sector energético (ver Recuadro). Claramente, la problemática energética es más amplia y compleja, pero el gobierno nacional puede obtener victorias tempranas en competitividad, al tener en cuenta las recomendaciones de este capítulo.

ENERGÍA ELÉCTRICA

En Colombia, la cadena de suministro de la energía eléctrica está compuesta por las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización. Estos eslabones están dominados por un número relativamente bajo de empresas, debido a que la necesidad de altas inversiones y la existencia de economías de escala limitan la entrada de nuevos jugadores (Gráfico 2).

En la etapa de generación, las tres firmas líderes concentran el 59,1% de la capacidad instalada, mientras la

concentración en la transmisión es significativa, pues la firma líder (ISA) concentra el 71% de los cargos totales de transmisión⁶. Por su parte, en la etapa de distribución, las tres firmas principales concentran el 74%⁷ de la energía eléctrica distribuida, mientras que en la comercialización las tres firmas más importantes concentran el 67% de la energía eléctrica comercializada⁸.

La concentración en los diferentes eslabones implica que la intervención gubernamental es crucial para que este mercado funcione adecuadamente y para que la formación de precios refleje criterios de eficiencia, evitando el ejercicio de posiciones dominantes por parte de las firmas líderes.

En la práctica, la intervención gubernamental en el mercado energético depende de qué tan posible y viable –en términos económicos– es la entrada de nuevos jugadores a cada eslabón de la cadena. Si la entrada de nuevos jugadores es posible y viable, el Gobierno debe adoptar políticas que promuevan la competencia, disminuyan barreras de entrada y eviten el ejercicio de prácticas anticompetitivas por parte de los incumbentes que desincentiven la entrada de nuevos competidores. Por el contrario, si la entrada de nuevos jugadores no es posible o viable, el Gobierno debe adoptar una regulación eficaz que evite el ejercicio de posición dominante en detrimento del bienestar de los usuarios y que permita formar precios que reflejen costos eficientes de producción y al mismo tiempo remuneren las inversiones de los agentes adecuadamente.

La entrada de nuevos agentes en los eslabones de transmisión y distribu-

ción no es viable ni posible debido a su carácter de monopolio natural en cada mercado relevante. Por lo tanto, estas actividades están sujetas a tarifas reguladas que son definidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

Por su parte, la entrada de nuevos agentes en los eslabones de generación y de comercialización es viable y posible. Por ende, estas actividades tienen un régimen de competencia en donde los precios para la demanda no regulada (usuarios con consumos mayores a 55MWh al mes) son definidos por la interacción entre oferta y demanda⁹.

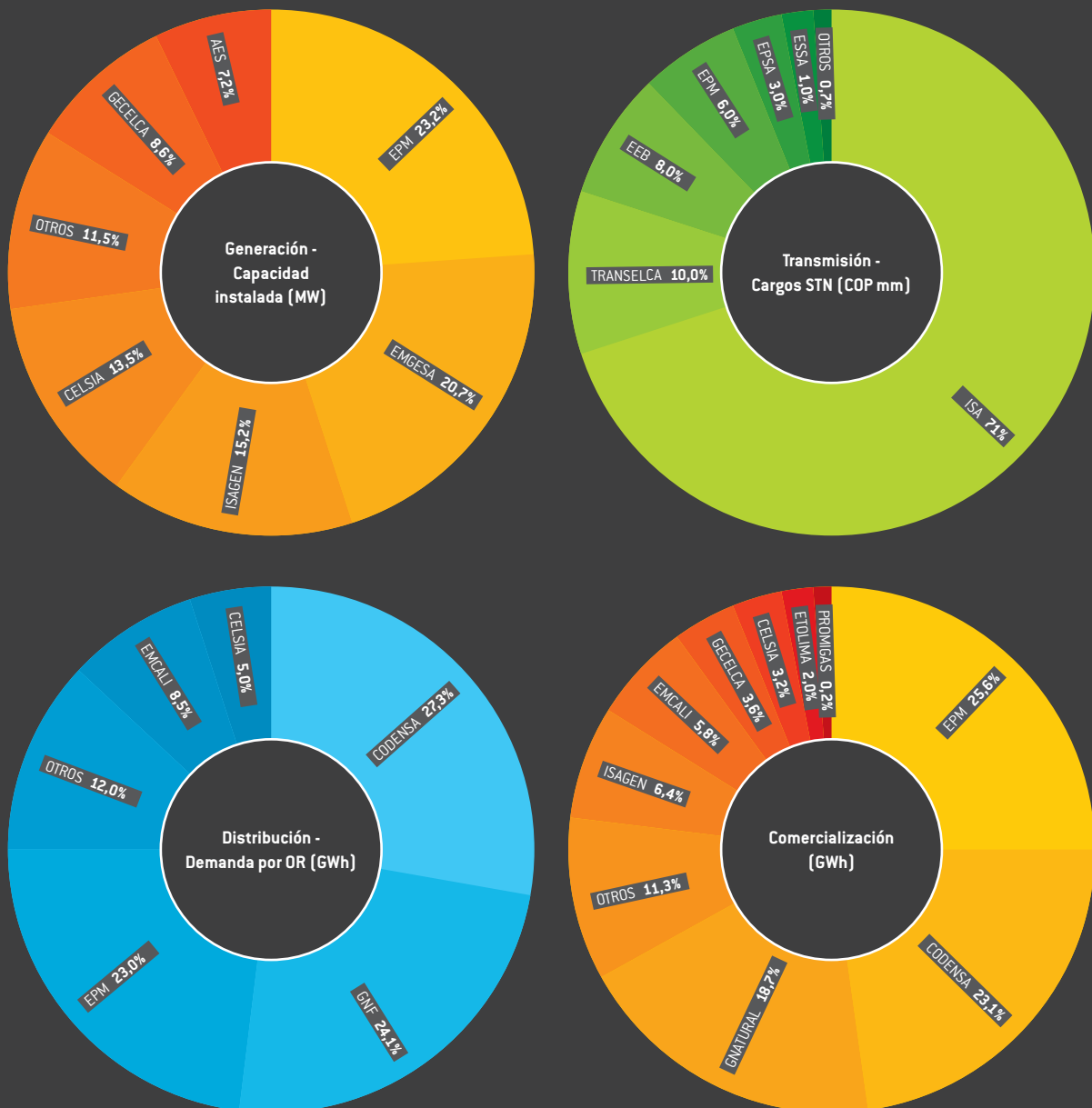
En este contexto, la tarifa al usuario final comprende todos los pagos que se deben hacer a los agentes de los diferentes eslabones de la cadena de suministro de energía eléctrica, junto con otros cargos que reflejan el costo de las pérdidas del sistema, las restricciones y otros servicios provistos por el Mercado de Energía Mayorista (MEM) (Gráfico 3).

La estructura tarifaria pone de presente el papel fundamental del gobierno nacional en la formación de precios de la energía eléctrica en el país. Por un lado, tres de los cinco componentes de la tarifa son definidos directamente a través de regulaciones (cargo de transmisión, cargo de distribución y otros cargos). Por el otro, los cargos que son definidos libremente (generación y comercialización) para los usuarios no regulados dependen estrechamente de la adopción de políticas que afectan el entorno competitivo de estos eslabones, al presentar concentraciones de mercado considerables.



DADO QUE LOS SEGMENTOS DE LA CADENA DE ENERGÍA ELÉCTRICA PRESENTAN UNA ALTA CONCENTRACIÓN, ES NECESARIO CONTAR CON UNA REGULACIÓN EFICAZ QUE EVITE EJERCICIOS DE POSICIÓN DOMINANTE

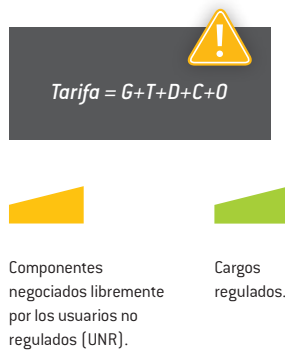
Gráfico 2. Participación en cada eslabón de la cadena de suministro de energía eléctrica*.



Nota: *Las participaciones se calcularon tomando en cuenta las siguientes variables: i) Generación: capacidad instalada (Megavatios), ii) Transmisión: Cargas del Sistema de Transmisión Nacional (COP mm), iii) Distribución: Demanda (Gigavatios por hora), y iv) Comercialización (Gigavatios por hora). **Fuente:** Celsia (2012).

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

Gráfico 3. Estructura tarifaria.



Fuente: CREG y Celsia.

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

Lo anterior implica serios desafíos para las políticas de promoción de competencia y de regulación del gobierno nacional en el mercado energético, y pone de presente la importancia de evaluar periódicamente dichas políticas para encontrar alternativas que cumplan los objetivos propuestos al menor costo posible para los usuarios.

A pesar de que las políticas y regulaciones actuales pueden ser reformadas para mejorar el desempeño de cada eslabón de la cadena de suministro de energía eléctrica, esta sección se aproxima la problemática de las actividades de generación y transmisión debido a su importancia en la formación del precio de la energía eléctrica, y a la posibilidad de analizar y realizar cambios regulatorios concretos que

disminuyan los sobrecostos para los consumidores en el corto plazo.

GENERACIÓN

La política y la regulación energética colombiana deben propender por el adecuado suministro de energía eléctrica a los usuarios a precios que reflejen criterios de eficiencia. En otras palabras, las políticas y regulaciones deben promover la expansión de la capacidad de generación, mejorar la confiabilidad del sistema –especialmente en épocas de baja pluviosidad– y evitar sobrecostos para los usuarios finales derivados tanto de comportamientos anticompetitivos de los agentes, como de regulaciones inadecuadas.

La promoción de inversiones de expansión de capacidad y de mejoramiento de la confiabilidad involucra costos adicionales para los usuarios, debido a que estas inversiones deben generar los retornos adecuados para que se realicen. En otras palabras, garantizar energía disponible en el largo plazo (confiabilidad energética) tiene un costo para los usuarios. No obstante, estos objetivos deben ser alcanzados al menor costo posible para los mismos y, por lo tanto, los hacedores de política y reguladores tienen un serio desafío al tener que expedir regulaciones que alcancen los objetivos propuestos sin generar sobrecostos innecesarios a los usuarios.

Por otra parte, se debe anotar que el funcionamiento del mercado de energía



eléctrica colombiano está estrechamente ligado al desempeño del mercado de gas natural. Si bien Colombia genera la mayor parte de su energía eléctrica a través de plantas hidráulicas, el país también genera energía eléctrica con plantas térmicas a gas, sobre todo en épocas de baja pluviosidad. De esta manera, el nivel de abastecimiento de gas natural en Colombia, y el precio de este recurso no renovable afectan la viabilidad y la estructura de costos de la generación de energía, lo que a su vez tiene implicaciones directas sobre la confiabilidad del sistema eléctrico colombiano y sobre el nivel de precios de la energía eléctrica en el país.

En este contexto, esta sección del capítulo analiza aspectos de la política de expansión de la capacidad de generación, así como la relación existente entre el mercado de gas natural y el mercado de energía eléctrica. Adicionalmente, esta sección incluye algunas recomendaciones sobre estos dos factores que contribuirían al mejor funcionamiento del eslabón de generación de energía eléctrica en el país.

Expansión de la capacidad de generación

En 2006 el gobierno nacional creó el cargo por confiabilidad, que es un costo que pagan los consumidores de energía para garantizar la disponibilidad de energía eléctrica en el mediano y el largo plazos. En esencia, el cargo por confiabilidad proporciona incentivos para que se construyan nuevas plantas de generación de energía que abastezcan la demanda futura de este recurso en el país.

En palabras del Gobierno, el cargo por confiabilidad se creó con el fin de

“proporcionar la señal de largo plazo requerida para promover la expansión del parque de generación energético en Colombia, que permita asegurar la disponibilidad de recursos de generación para abastecer la demanda en situaciones de escasez, y que dicho abastecimiento se efectúe a un precio eficiente” (Ministerio de Minas y Energía, 2012)⁴⁰.

El cargo por confiabilidad disminuye los riesgos de inversión para quien invierte en la expansión del parque de generación energética, al proveer un ingreso a los generadores de energía hasta por 20 años. Este cargo, a su vez, se define a través de subastas, en las cuales se determina quiénes serán los inversionistas encargados de expandir el parque de generación y cuál será el ingreso que recibirán dichos inversionistas (es decir, cuál será el cargo por confiabilidad).

En contraprestación al ingreso que reciben los generadores por el cargo por confiabilidad, estos se comprometen a vender energía eléctrica —en cantidades predeterminadas—, en aquellos eventos en que el precio al cual se transa la energía en bolsa es superior a una tarifa definida por la CREG, que se denomina precio de escasez. En este caso, los generadores deberán vender su energía al precio de escasez, que es inferior al precio de bolsa.

Si bien el cargo por confiabilidad genera incentivos importantes para que se realicen inversiones necesarias, su funcionamiento requiere una revisión por parte de los reguladores.

En primer lugar, la reglamentación del cargo por confiabilidad ha implicado la expedición de más de 90 resoluciones, y se han requerido más de 115 conceptos

para precisar la interpretación de dicha reglamentación. Los constantes cambios normativos generan inestabilidad en las reglas de juego e incrementan el riesgo regulatorio en el eslabón de generación. La cantidad de resoluciones y conceptos genera una fuerte inseguridad jurídica que a su vez se traduce en mayores costos de inversión. *En este contexto, se recomienda que la CREG consolide la reglamentación del cargo por confiabilidad en una sola regulación para facilitar el entendimiento por parte de la industria. Adicionalmente, se recomienda que los cambios a la regulación sean lo menos frecuentes posible con el fin de generar mayor estabilidad regulatoria.*

Por otra parte, el diseño de la subasta del cargo por confiabilidad implica una inflexibilidad tarifaria importante. En efecto, el precio de cierre de cada subasta no solo remunera a las plantas generadoras que participaron en dicha subasta, sino que remunera a todas las plantas instaladas con anterioridad a mayo de 2008, fecha en la que se realizó la primera subasta del cargo por confiabilidad. En otras palabras, el precio de cierre de cada subasta define la remuneración para todo el parque de generación de energía eléctrica del país, lo cual puede incrementar el riesgo de las inversiones y generar sobrecostos innecesarios a los usuarios en escenarios de precios de cierre crecientes.

Al respecto se recomienda analizar la posibilidad de que las subastas de cargo por confiabilidad determinen la remuneración única y exclusivamente para los generadores que participan en cada subasta, y no para todo el parque de generación. En este sentido, se recomienda que la remuneración para las plantas

existentes ya amortizadas se defina a través de un cargo regulado inferior al precio de cierre de las subastas en la medida en que los costos de expansión son crecientes en el tiempo.

Adicionalmente se recomienda evaluar la conveniencia de instaurar un esquema de “pay as bid”, de forma tal que los incrementos en precios no beneficien a plantas cuyos costos de generación son inferiores a la planta marginal que impone el precio de cierre de la subasta¹¹.

Dos aspectos adicionales de la subasta también pueden ser mejorados. De un lado, el período de garantía de ingreso (20 años) es superior al de la mayoría de países que han adoptado este tipo de esquemas en el mundo. Un período razonable, en principio, no debería exceder 10 años, el cual es acorde con el financiamiento de este tipo de proyectos. Del otro, el fraccionamiento de las subastas no permite que diferentes tecnologías de generación compitan y generen, posiblemente, menores cargos por confiabilidad. Por esta razón, se recomienda analizar la pertinencia de unificar las subastas para permitir la competencia entre diferentes tecnologías de generación¹².

La política de expansión de la capacidad de generación de energía eléctrica se realiza a través de subastas de cargo por confiabilidad, un sistema que en sí mismo no es negativo. No obstante, en Colombia la CREG ha sobreestimado sistemáticamente la demanda esperada del sistema de energía, lo cual implica compras de capacidad que son innecesarias, y precios de cierre de subasta superiores a los que se obtendrían bajo una estimación más precisa. Esto incrementa los precios que

asumen los consumidores finales, por lo cual es necesario que las entidades públicas involucradas en este proceso replanteen la forma como estiman la demanda, de tal forma que los precios de cierre de subastas sean lo más eficientes posible para el mercado y los consumidores.

Finalmente, es importante señalar que las solicitudes por parte de diferentes industrias de permitir la venta de excedentes de autogeneración de energía eléctrica son una señal de que el segmento de generación puede estar presentando distorsiones que implican sobrecostos para los usuarios. En efecto, en ausencia de distorsiones, la autogeneración no debería poder competir con el sistema eléctrico nacional, debido a las significativas economías de escala de este último.

Permitir la venta de excedentes de autogeneración aliviaría los altos costos energéticos de algunas industrias, pero no parece ser una solución estructural a los problemas que enfrenta el eslabón de generación de energía eléctrica colombiano. En este contexto, el gobierno nacional, antes que permitir la venta de excedentes de energía, debería tomar medidas estructurales en el corto plazo que redunden en menores costos de generación para el sector productivo colombiano, sin dejar de garantizar la viabilidad financiera de las compañías generadoras¹³.

Abastecimiento de gas natural e impacto sobre la generación de energía eléctrica

Existen diferentes tecnologías de generación de energía eléctrica¹⁴. En Colombia, la tecnología hidráulica es la más

importante, al representar el 64% de la capacidad instalada total¹⁵, seguida por la generación térmica a gas natural (25%) y la generación térmica a carbón (7%), entre otras. Es importante señalar que los costos de inversión varían ostensiblemente entre tecnologías y que, en términos generales, las tecnologías con mayores costos de inversión presentan menores costos variables (e.g. operación y mantenimiento)¹⁶.

A pesar de la predominancia de la generación hidráulica en el país, la tecnología térmica a gas natural tiene un papel preponderante en el funcionamiento del mercado colombiano de energía eléctrica. Efectivamente, la generación térmica a gas es necesaria para satisfacer la demanda por energía eléctrica del país, particularmente en períodos de baja pluviosidad cuando la oferta hidroeléctrica disminuye (en los peores escenarios la generación hidráulica ha llegado a satisfacer tan solo el 45% de la demanda)¹⁷. Lo anterior implica que la generación térmica a gas natural tiende a formar el precio de bolsa de la energía eléctrica al ser la tecnología que iguala la oferta con la demanda¹⁸.

El abastecimiento de gas natural para las plantas térmicas a gas natural, a pesar de ser crucial para su operación, presenta serios desafíos en el mediano plazo, pues los pronósticos señalan que a partir de 2014 la oferta de gas no alcanzaría a cubrir la totalidad de la demanda, si la presencia del Fenómeno del Niño aumenta la necesidad de abastecer el parque termoeléctrico a gas.

El panorama es sombrío, pues las proyecciones señalan que incluso sin la presencia de Niño, habría déficit de oferta en 2017, por lo que el país ten-



dría un problema de abastecimiento de gas que se traduciría también, según la composición del actual parque de generación en Colombia, en una discontinuidad en el esquema de respaldo y, por consiguiente, en una afectación de la confiabilidad del sistema eléctrico del país. Es importante señalar que el déficit de oferta de gas natural proyectado está explicado parcialmente por las exportaciones que debe hacer Colombia hacia Venezuela, en el marco de un contrato de comercialización binacional.

Este desequilibrio entre oferta y demanda de gas natural implicaría un riesgo de desabastecimiento para las plantas térmicas, lo cual erosionaría la confiabilidad del suministro de energía eléctrica en el país. Adicionalmente, el exceso de demanda proyectado aumentaría el precio del gas natural, lo que se traduciría en mayores costos de generación para las plantas térmicas y en un incremento en el precio de la energía eléctrica a los consumidores.

A pesar de que las proyecciones indican que el país enfrenta un problema de abastecimiento de gas natural en el mediano plazo, las soluciones que ha propuesto el gobierno nacional parecen más encaminadas a solucionar un problema de confiabilidad, al permitir que las plantas térmicas respalden su generación con un insumo de oferta flexible como el Gas Natural Licuado (GNL) importado.

En efecto, se ha planteado la posibilidad de construir una planta de regasificación y almacenamiento en tierra en Cartagena y una terminal tipo *Floating Storage regasification Unit* (FSRU) en la costa pacífica, con el respectivo gasoducto de 125 kilómetros que se co-

necte al Sistema de Transporte Nacional (STN) en Yumbo, Valle del Cauca¹⁹. Estas plantas de regasificación estarían financiadas a través de un cargo por confiabilidad que pagarían los consumidores de gas natural y de energía eléctrica.

Esta propuesta implica unos costos adicionales para los consumidores de energía eléctrica y de gas natural, al tener que financiar las inversiones relacionadas a las plantas de regasificación. Sin embargo, es posible que estas plantas no solucionen el problema de abastecimiento de gas natural en el país, el cual, según las proyecciones de oferta y demanda, sería el verdadero problema de esta cadena. **En este contexto, se recomienda al gobierno nacional evaluar las alternativas de política para encontrar la solución más efectiva para solventar el problema de abastecimiento de gas natural en el país en el mediano plazo, que no necesariamente son las plantas de regasificación. En particular, se recomienda analizar la posibilidad de revisar las condiciones del contrato de exportación de gas a Venezuela, con el objetivo de contribuir a solucionar el déficit de oferta que se presentaría en el mediano plazo.**

En caso de que las plantas de regasificación sean la alternativa más efectiva para garantizar el adecuado suministro de gas natural en el mediano plazo, es crucial que el cargo por confiabilidad sea distribuido equitativamente entre toda la demanda que se beneficiaría de una mayor confiabilidad. En la medida que estos proyectos mejoran la confiabilidad, tanto en el mercado de gas natural como en el de energía eléctrica nacional y de exportación, se recomienda que el esquema de distribución de dicho cargo incluya a to-

dos los consumidores beneficiarios directos, tanto nacionales como extranjeros.

Incluso, se debe evaluar muy bien si es necesario que los consumidores asuman el costo de las plantas de regasificación o si los inversionistas están dispuestos a incurrir en este costo sin tener que establecer un cargo por confiabilidad para el consumidor.

Es importante anotar, adicionalmente, que el panorama de la industria de gas natural (y, de forma indirecta el panorama del mercado eléctrico colombiano) luce difuso en el corto plazo, en la medida en que actualmente existe un esquema comercial de transición para gas vigente hasta finales de 2014, que no aclara las reglas de mercado para un negocio de infraestructura como son la exploración, extracción y producción de gas natural. Esta situación, aunada a la intención de la CREG de liberar el precio regulado al cual se vende el gas del pozo de La Guajira, puede generar incentivos desviados para los productores de gas, quienes no encuentran una oportunidad para monetizar sus reservas y, por consiguiente, pueden no tener los incentivos adecuados para declararlas.

Si bien es cierto que las plantas de regasificación constituyen una alternativa de abastecimiento para el país y contribuirían a la solución del problema de abastecimiento de gas natural, incluido el demandado por la industria eléctrica (lo que otorgaría confiabilidad), la decisión de invertir en estas plantas está sujeta al panorama comercial que el regulador defina para el período de tiempo posterior al período de transición (2014) y a las reglas de remuneración de la inversión.

TRANSMISIÓN REGIONAL

Los sistemas regionales de transmisión de energía eléctrica enfrentan varios problemas que se pueden afrontar con la adopción de ciertas políticas públicas. Los apagones que han sufrido ciertas regiones del país (como la costa caribe) son un síntoma de que el sistema necesita de un replanteamiento de la política y de medidas urgentes en el corto plazo.

No obstante lo anterior, esta sección del capítulo se concentra en el costo de las restricciones como sobreprecio de la energía eléctrica en Colombia.

Producto de un significativo rezago en el plan de expansión del Sistema de Transmisión Nacional y de los Sistemas de Transmisión Regionales²⁰, así como de la ocurrencia de atentados contra la red eléctrica, los consumidores han tenido que pagar un mayor costo por la energía que consumen, en forma de cargos por restricciones. En esencia, el cargo por restricciones refleja el mayor costo que asume el consumidor por la energía eléctrica, a causa de la falta de infraestructura de transmisión en el país. Tal ausencia de infraestructura lleva a que se tenga que satisfacer la demanda de algunos consumidores con plantas de generación de energía más costosas, debido a que la red de transmisión no permite transportar la energía hacia el consumidor desde una planta de generación con precios más bajos. Así, por ejemplo, por falta de infraestructura de transmisión el consumidor no podrá recibir energía generada en una planta hidráulica, lo cual obligará a la activación de plantas de generación térmicas a gas que producen energía más costosa para satisfacer esa demanda.

En 2011, los consumidores colombianos de energía pagaron aproximadamente US\$500 millones por concepto de restricciones, y se calcula que el costo de las restricciones en 2016 será de US\$800 millones anuales. Para evitar el pago de restricciones, se tendría que hacer una inversión para ampliar los sistemas de transmisión, lo cual tiene un costo de US\$780 millones, mucho menor que el costo anual de las restricciones proyectado para 2016²¹. A pesar de que es más adecuado solucionar de inmediato el problema de infraestructura que genera el pago de restricciones por parte de los consumidores, la CREG sólo tiene planeado realizar la inversión paulatinamente hasta 2018, de tal forma que hasta 2017 los consumidores paguen el cargo por restricciones eléctricas anualmente.

Tal política pública no es adecuada e implica la asunción de sobrecostos innecesarios por parte de los consumidores. Si bien no se puede desconocer que los atentados terroristas contra las torres de energía y las centrales, y en general el riesgo de seguridad que tiene la operación del sistema en Colombia incrementa las restricciones, esto no quiere decir que no existan alternativas de política pública adecuadas para disminuirlas. **Por esta razón, acelerar las convocatorias de proyectos para solucionar las restricciones de manera estructural debe ser el foco del Gobierno en los próximos meses, de tal forma que los consumidores paguen la infraestructura, pero no las restricciones y después la infraestructura. Por esta razón, se recomienda al Gobierno realizar las convocatorias de proyectos para solucionar los problemas de restricciones lo más**

pronto posible, para que la infraestructura de la transmisión no genere mayores costos para los consumidores. Adicionalmente, se recomienda revisar el proceso de licenciamiento de dichos proyectos, con el objetivo de eliminar aquellas trabas innecesarias (que no cumplan objetivos de política pública), relacionadas con permisos de construcción y uso del espacio.

Otro punto que es preciso analizar es la remuneración de los activos del Sistema de Transmisión Nacional. Para activos construidos con anterioridad a 2009, la CREG adopta la metodología de costos regulados y utiliza el método de valoración a precios de mercado, de acuerdo con la mejor información disponible para el regulador. Por otra parte, los activos construidos con posterioridad a esa fecha se remuneran de acuerdo con los costos ofertados por convocatoria pública. En este aspecto, es importante revisar con cuidado si los costos regulados por la CREG son superiores a los costos de mercado que se obtuvieron en las convocatorias, lo que implicaría que la infraestructura ya amortizada es valorada a precios superiores que la nueva. En caso de presentarse esta situación, **se recomienda ajustar la regulación para que los activos ya amortizados reflejen los costos de reposición eficientes y no se generen sobrecostos innecesarios a los usuarios.**

GAS NATURAL

Una economía competitiva requiere del suministro eficiente y oportuno de gas natural, no solo para que las empresas que lo utilizan como un insumo puedan operar de forma eficiente, sino también



para garantizar precios competitivos de energía eléctrica, como se analizó en la sección anterior de este capítulo.

Al igual que ocurre con la cadena de energía eléctrica, los diferentes eslabones de la cadena de gas natural se caracterizan por presentar posiciones dominantes, que se derivan de la presencia de altos costos hundidos, barreras de entrada naturales, economías de escala significativas, y no muy buenas políticas de competencia en el pasado (Gráfico 4).

En este contexto, el gobierno nacional juega un papel preponderante en la provisión adecuada y eficiente de gas natural, debido a que el buen funcionamiento de esta cadena depende del diseño y la instrumentación de políticas gubernamentales que promuevan la competencia y de regulaciones que protejan a los consumidores del ejercicio y del abuso de posición dominante, al tiempo que remuneren adecuadamente el capital invertido e incentiven una mayor eficiencia por parte de los oferentes.

Adicional a la problemática de abastecimiento de gas natural analizada anteriormente, se pueden identificar otros cuellos de botella que aumentan innecesariamente el precio del gas en Colombia y que demandan acciones prontas por parte del Gobierno para su solución. En particular, se ha identificado que la regulación estatal en materia de suministro de gas puede ser mejorada por lo menos en dos eslabones de la cadena: el de producción y el de distribución. Modificar la regulación en estos dos eslabones hará más competitiva la cadena de suministro del recurso natural y redundará en mayor competitividad para las empresas colombianas²².

PRODUCCIÓN DE GAS

Hoy día la producción de gas natural está altamente concentrada, tanto geográficamente como empresarialmente. De un lado, la producción está concentrada geográficamente en dos campos (La Guajira y Cusiana), que producen el 66% y el 23% del gas de Colombia, respectivamente. De otro lado, Ecopetrol y sus asociados concentran el 93% de la producción total de gas natural en Colombia (cifras entre enero y julio de 2012).

Las políticas de competencia del pasado tampoco han contribuido a generar mayor rivalidad en la producción de gas en Colombia. Así, por ejemplo, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) autorizó la adquisición por parte de Ecopetrol de los activos para producción y comercialización de gas de la British Petroleum (BP) en 2010, con lo cual se perdió la oportunidad para generarle competencia a Ecopetrol en el mercado de gas en Colombia por medio de la venta de los activos de la BP a un tercero diferente de Ecopetrol. **Esta situación ratifica la necesidad de recomendar al Gobierno el rediseño de la estructura institucional de la SIC, para establecer una autoridad colegiada de competencia con mayor capacidad técnica, que garantice mayores grados de rivalidad en los distintos mercados del país (ver capítulo de Promoción y Protección de la Competencia).** Adicionalmente, **es necesario pensar en una regulación para este eslabón de la cadena productiva, donde se tengan en cuenta factores como el grado de poder de mercado que tienen los agentes estatales y la**

necesidad de evitar ejercicios de poder de mercado que puedan afectar a los consumidores colombianos.

La alta concentración de la producción en dos campos y el poder de mercado de Ecopetrol, ya sea individual o a través de contratos de asociación, implica que este eslabón de la cadena no tiene la rivalidad suficiente para producir los beneficios de la competencia (mayor oferta, calidad y menores precios). Por consiguiente, el mercado debe estar sujeto a una regulación eficaz que evite sobrecostos o precios supra-competitivos para los consumidores de gas.

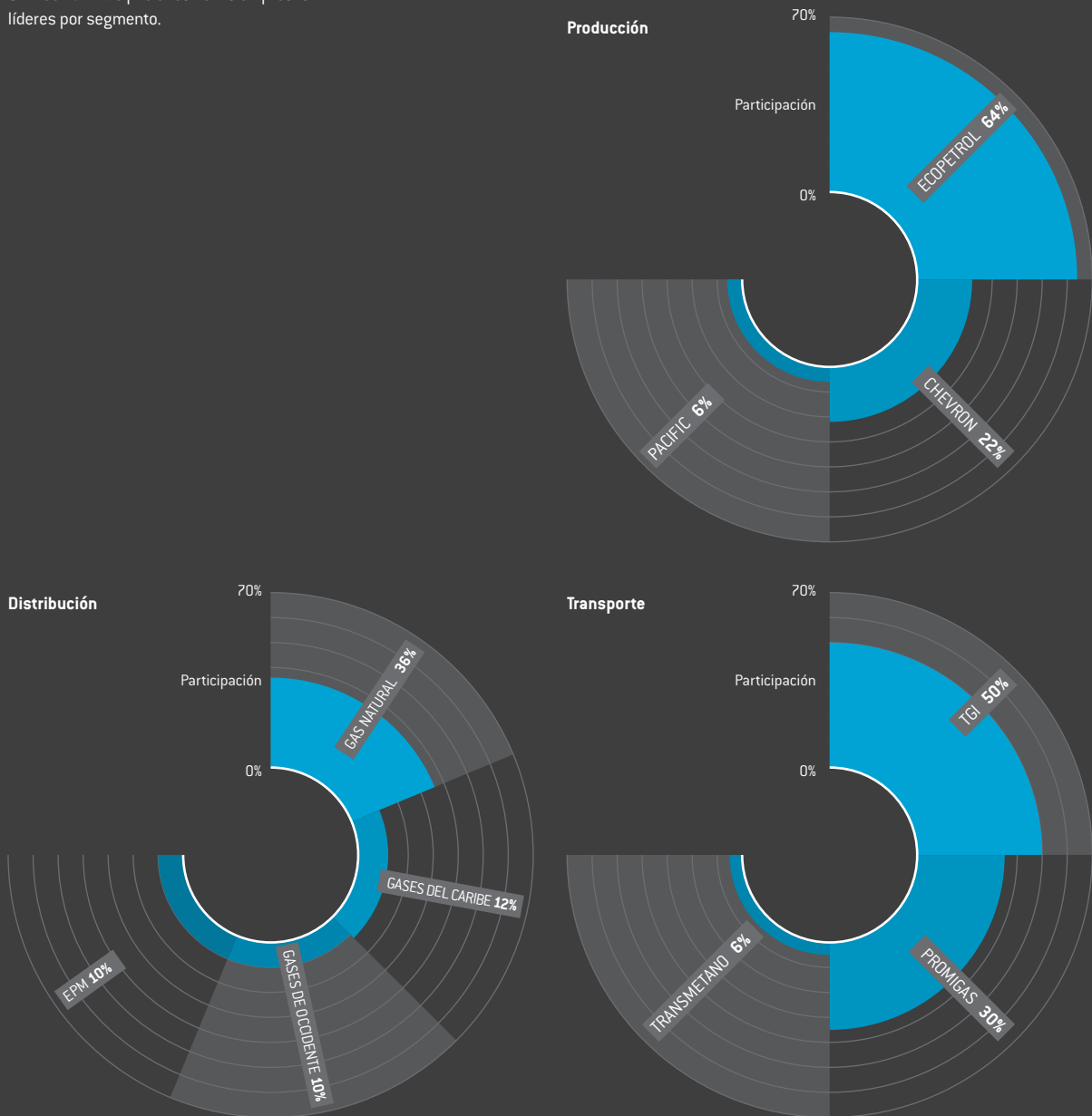
La regulación actual en materia de gas permite la coexistencia de campos con precios regulados (campos de La Guajira y Opón), y un esquema de campos con precios libres (no regulados), como es el caso de Cusiana y los demás campos de gas del país²³. Esta dualidad se explica porque la liberalización de precios del gas natural ha sido gradual, al darles prioridad a los campos más nuevos y manteniendo el régimen regulado en los campos más antiguos como el de La Guajira.

El precio del gas proveniente de los campos de La Guajira y Opón se actualiza semestralmente y toma el precio del *fuel oil* como referencia. Dicho esquema, que era pertinente en los años 70, resulta anacrónico en la actualidad, debido a que la cotización del *fuel oil* ya no refleja el costo de oportunidad del gas natural. Es así como el diseño de la regulación colombiana ha aislado la cotización nacional del precio de gas del comportamiento del precio internacional (Henry Hub).

Efectivamente, entre febrero de 2006 y enero de 2011 (cuando la Resolución 119 de 2005 de la CREG estuvo

LOS SEGMENTOS DE LA CADENA DEL GAS NATURAL EN COLOMBIA SE ENCUENTRAN CONCENTRADOS EN POCAS FIRMAS

Gráfico 4. Participaciones de las empresas líderes por segmento.

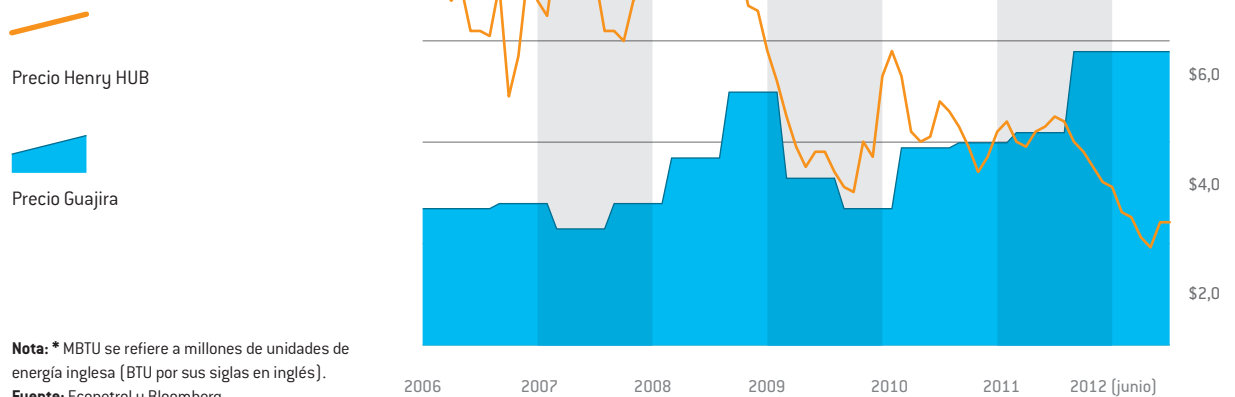


Fuente: Celsia (2012).



EL PRECIO REGULADO DEL GAS NATURAL EN COLOMBIA ESTÁ AISLADO DE LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES Y GENERA SOBRECOSTOS AL SECTOR PRODUCTIVO

Gráfico 5. Comparación del precio del gas natural, Guajira y Henry Hub (US\$/MBTU)*.



Nota: * MBTU se refiere a millones de unidades de energía inglesa (BTU por sus siglas en inglés).

Fuente: Ecopetrol y Bloomberg.

vigente), el precio promedio del gas de La Guajira estuvo muy por debajo del referente internacional, pero su tasa de crecimiento promedio anual fue significativamente superior: el 39% vs el -2%. Desde febrero de 2011 cuando la Resolución 187 de 2010 de la CREG se expidió, la tasa de crecimiento promedio anual del precio regulado continuó siendo mucho más alta (30% vs -21%) y el precio promedio superó en 73% al referente internacional (Gráfico 5). Esta última tendencia implica, sin lugar a dudas, un impacto negativo en la competitividad del sector privado colombiano, debido a que el precio regulado al que se vende el gas natural del campo de La Guajira (que corresponde al 66%

de la producción nacional) es muy superior al referente internacional. Más aún, el incremento en los precios regulados del gas afecta la cotización de los campos con precios libres (como por ejemplo Cusiana), que tienden a igualarse a los mayores precios que arrojan los campos regulados. En otras palabras, el precio inadecuadamente regulado sirve como señal de mercado para aumentar los precios en campos de precio libre.

Ante esta situación, el Ministerio de Minas y Energía (MME) y la CREG presentaron el 31 de agosto de 2012, un proyecto de resolución para comentarios que libera el precio del gas natural proveniente de La Guajira (CREG, 2012d).

De acuerdo con el proyecto de resolución, los principales argumentos de la CREG para fundamentar esta propuesta son: i) en Colombia no han existido todas las condiciones monopólicas del mercado de gas; ii) la entrada de nuevos agentes puede generar competencia en el mediano plazo; iii) el control al potencial ejercicio de poder de mercado de Ecopetrol se realiza a través de la tasa de explotación del stock o del período de la extensión de la explotación, lo cual depende de las condiciones de exploración y explotación de los contratos suscritos entre Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), y iv) el comportamiento de la industria a nivel mundial limitan su posición dominante en el mercado colombiano²⁴.

A pesar de los argumentos esgrimidos por la CREG para liberar el precio del gas natural proveniente del campo de La Guajira, se recomienda al Gobierno y a la CREG no expedir la resolución mencionada, en la medida en que hay elementos de juicio para concluir que existe un alto riesgo de que el precio del gas natural aumente en el corto y mediano plazo producto de tal medida, debido a un probable ejercicio de la posición dominante de los principales productores. En efecto, es muy probable que la liberalización del precio en el campo de La Guajira resulte en aumentos en la tarifa, la cual se situaría alrededor del nivel CIF Importación (alrededor de US\$9/MBTU) o del costo de oportunidad de la exportación a Venezuela, debido a que Ecopetrol no tiene suficiente presión competitiva como para verse obligado a reducir los precios en el mercado.

El ejercicio de la posición dominante se produce cuando una firma tiene incentivos y capacidad para determinar las condiciones contractuales que más le convenga, sin que para ello se requiera ser monopolista. En este caso, Ecopetrol y sus asociados tienen los incentivos económicos para incrementar el precio del gas natural proveniente de La Guajira a un nivel supracompetitivo. De la misma manera, Ecopetrol y sus asociados tienen la capacidad de incrementar el precio en el mediano plazo porque no existe presión competitiva actual y, adicionalmente, la entrada de nuevos productores no es probable debido al monto y la duración de las inversiones que se deben realizar para el ingreso, además de las barreras naturales y legales que deben enfrentar.

Por otra parte, la entrada de competidores vía plantas de regasificación, como

lo ha propuesto la CREG, en un escenario de precios desregulados puede llevar al aumento de los precios del gas en el país. En efecto, si el precio al que se venderá el gas de las plantas de regasificación es superior al precio del gas producido en Colombia (como se prevé que sea), los productores colombianos tenderán a 'pegarse' al precio del gas de plantas de regasificación, por lo cual los precios de todo el gas en Colombia aumentarían.

Valga la pena mencionar que es improbable que la ANH modifique las condiciones contractuales de exploración y explotación en el corto plazo, por lo que esta estrategia no parece la más adecuada para evitar aumentos de precio en el corto y el mediano plazo. Por consiguiente, la liberalización del precio del gas natural en el campo de La Guajira tendría el efecto contrario al esperado, pues la interacción entre oferta y demanda está fuertemente influida por el poder de mercado de Ecopetrol y sus asociados y con la señal de escasez de gas a partir del 2017.

De otro lado, el régimen de precio libre para el gas proveniente del campo de Cusiana otorga una flexibilidad significativa a los productores, lo cual les resta poder de negociación a los consumidores en un mercado que se encuentra altamente concentrado. En particular, este esquema permite que el productor determine las cantidades de venta y las modalidades contractuales. Adicionalmente, los mecanismos de formación de precio tienden a desfavorecer a los consumidores debido a que se adoptan subastas ascendentes cuando existen restricciones de oferta, mientras que se adoptan negociaciones bilaterales cuando existe un balance estrecho entre oferta y demanda²⁵.

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

En cuanto a la actualización de la regulación, se recomienda instrumentar un esquema regulatorio unificado para los principales campos con el fin de generar incentivos uniformes a todos los productores. Conceptualmente, este esquema debe asegurar que la formación de precios interna siga el comportamiento de los precios internacionales del gas y debe proveer los mecanismos necesarios para aumentar el poder de negociación de los consumidores, ya sea fijando precios máximos adecuados o determinando cantidades mínimas de venta.

Por otra parte, se recomienda al Gobierno establecer un régimen legal que fortalezca la promoción de la competencia en el eslabón de producción de gas natural. En este sentido, se recomienda establecer mecanismos que incentiven la entrada de nuevos oferentes de gas natural con el objetivo de disminuir la concentración de la producción en Ecopetrol. En particular, se recomienda analizar la posibilidad de establecer condiciones diferenciales en los procesos de asignación de campos para incentivar la entrada de nuevos jugadores de manera decidida. La entrada de nuevos jugadores es crucial, dado que solo el 7% de la producción de gas está en manos de productores diferentes a Ecopetrol y sus asociados.



Recuadro

LA IMPORTANCIA DE UNA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL EN MATERIA ENERGÉTICA

Los desafíos que enfrenta el sector energético colombiano se exacerban por la carencia de señales claras para los agentes por parte de las entidades gubernamentales encargadas de definir la política pública y la regulación en materia energética. Esta incertidumbre está afectando negativamente las decisiones de inversión que mejorarían el desempeño de las cadenas de energía eléctrica y gas, pues los jugadores del mercado consideran que el riesgo regulatorio es relativamente alto, e incluso para algunas empresas, es mayor que el riesgo hidrológico.

Una de las principales causas de esta situación es la falta de coordinación entre el Ministerio de Minas y Energía (MME), entidad encargada de definir los objetivos de política pública de mediano y largo plazo, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), entidad encargada de regular los sectores de energía eléctrica y gas. Aunque las funciones de estas dos entidades están muy bien definidas, lo que ha ocurrido en la práctica, en ocasiones, es que la CREG ha pasado a definir políticas públicas en materia energética a través de sus actos administrativos, lo cual no le corresponde.

Esta descoordinación institucional ha dejado a los agentes de este mercado sin una señal clara y estable sobre el rumbo de la política energética del país en el largo plazo, lo cual se refleja en una regulación sectorial inestable que involucra cambios abruptos y sucesivos en las reglas de juego. Ejemplos de la inestabilidad regulatoria son las 90 resoluciones y los más de 115 conceptos que se han expedido desde 2006 para instrumentar el cargo por confiabilidad, así como la expedición de alrededor de 40 resoluciones en un lapso menor a seis meses durante el último Fenómeno del Niño.

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

Recuadro

De la misma manera, es necesario que el Gobierno adopte medidas para incentivar, de manera decidida, la incorporación a la CREG de profesionales con alto conocimiento técnico y experiencia idónea en el sector energético. En la actualidad, el Estatuto Anticorrupción, al extender la prohibición que impide a los servidores públicos prestar servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo durante los dos años siguientes a su retiro, genera un desincentivo significativo para vincular a la CREG personas con alto conocimiento del sector. Por esta razón, se recomienda eliminar esta inhabilidad y establecer simplemente una inhabilidad que impida al funcionario público gestionar hacia futuro asuntos particulares sobre los cuales hubiese tenido conocimiento mientras ostentaba la calidad de funcionario. Esta recomendación elimina los desincentivos para ingresar al sector público y no incentiva la comisión de actos corruptos durante o después de ejercer el cargo (ver capítulo Corrupción).

Finalmente, la expansión de la capacidad de generación y de la red de transmisión de energía eléctrica presenta retrasos generados, parcialmente, por la dificultad de obtener licencias ambientales. Esta situación genera extracostos para los usuarios, pues la demora en estos proyectos implica el pago de un sobreprecio (reflejado en el cobro por restricciones) ya que el suministro de energía eléctrica debe ser realizado por agentes menos eficientes. Por consiguiente, se recomienda que el MME coordine con las entidades ambientales pertinentes (tanto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como con las Corporaciones Autónomas Regionales) el diseño y la adjudicación de proyectos de expansión, de tal forma que todas las entidades –ambientales, urbanísticas, etc.– que sean competentes, analicen y otorguen las autorizaciones necesarias para el desarrollo del proyecto de forma coordinada y en un mismo momento. Lo anterior requerirá de un procedimiento expedito que disminuya los tiempos de análisis y revisión de los requisitos ambientales, y, sobre todo que contemple el análisis de todas las licencias y autorizaciones que se requieren para llevar a cabo un proyecto, para así evitar que una vez realizada la inversión o adjudicado el proyecto se generen retrasos producto de trabas impuestas por las entidades públicas, derivadas de licencias o autorizaciones que debieron ser otorgadas al momento de adjudicar el proyecto.

DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL

La distribución de gas natural presenta una estructura monopolística en los diferentes mercados geográficos relevantes, debido a que la presencia de fuertes economías de escala y de altos costos

hundidos impiden la existencia de más de un jugador en cada mercado geográfico relevante. En otras palabras, la competencia no es posible entre distribuidores porque la duplicación de redes de distribución en un mismo mercado relevante no es económicamente viable,

debido a que los mercados presentan características de monopolio natural.

Si bien el eslabón de distribución de gas natural presenta características de monopolio en cada mercado relevante, no se encuentra tan concentrado en todo el territorio nacional. Gas Natural lidera este



mercado con una participación en el consumo del 36%, seguida por Gases del Caribe (12%), Gases de Occidente (10%), EPM (10%) y Surtigas (9%), entre otros.

Dada la estructura monopolística de la distribución, la CREG fija un cargo por uso del sistema de distribución, el cual fue establecido mediante la Resolución 011 del 2003 de la CREG. El cálculo de este cargo se efectúa con base en los costos medios de mediano plazo que incluyen los siguientes rubros: inversión base; costo de capital invertido; gastos de administración, operación y mantenimiento, y una proyección de demanda de gas natural. La metodología calcula un cargo promedio de distribución, igual a la división del costo total del sistema de distribución entre la proyección de demanda de gas natural en un período de tiempo determinado.

Adicionalmente, el cargo de distribución contempla un esquema de subsidios cruzados para reducir el costo de los usuarios con bajo consumo (usuarios residenciales en su gran mayoría). En efecto, la regulación establece que el monto máximo que pueden pagar los usuarios con bajo consumo no puede exceder en 10% el cargo promedio de distribución. El problema es que este monto máximo no alcanza a cubrir la totalidad del costo de prestación del servicio de los usuarios con bajo consumo, por lo cual los usuarios con alto consumo (clientes industriales en su gran mayoría) deben asumir un sobre costo al enfrentar un cargo de distribución mucho más alto que su costo promedio de distribución.

Por otra parte, el cargo por distribución está sobreestimado debido a que la demanda por gas natural resultó ser mucho mayor que la proyección utilizada

para calcular el cargo de distribución en 2003. Dado que la metodología reparte el costo del capital invertido y los gastos corrientes del sistema de distribución entre la demanda, el desfase entre proyección y demanda real implica que cada unidad de gas consumido está pagando un cargo de distribución inflado, derivado de la no actualización oportuna de las proyecciones de demanda de gas natural que fueron calculadas hace nueve años.

El sobre costo en el cargo de distribución que enfrenta el sector productivo colombiano, generado por el esquema de subsidios cruzados y la no actualización de la proyección de demanda, tiene claros impactos negativos en la competitividad del país.

En este contexto, se recomienda analizar y considerar la actualización de las proyecciones de demanda que se utilizan para calcular el costo de distribución –cuestión que disminuiría sustancialmente el precio pagado por la distribución del gas–, así como aumentar el cargo techo aplicable a los usuarios con bajo consumo. Si se realizan estas acciones simultáneamente se lograría reducir el cargo de distribución del sector productivo, sin generar costos adicionales a los usuarios con bajo consumo.

NOTAS

1 La confiabilidad se define como la garantía eficiente (en términos económicos) de la atención de la demanda de energía en condiciones críticas de abastecimiento (incluidas hidrológicas y de combustibles), a través de señales

de largo plazo y la estabilización de ingresos del generador.

- 2 Es importante recordar que a partir de 1994 el mercado eléctrico colombiano separa las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, siendo dos de ellas monopólicas (transmisión y distribución) y dos de ellas de competencia regulada. En el primer caso (negocios de red), la regulación es mucho más fuerte en la medida en que el mercado es monopolístico y el precio debe ser regulado; en el segundo (negocios de competencia), el precio dependerá de la oferta y la demanda, pero el Gobierno buscará corregir ciertas fallas de mercado (régimen de competencia regulada).
- 3 La intervención estatal está fundamentada en la carencia de un grado de competencia adecuado en algunos segmentos de estas cadenas –la cual se refleja en posiciones dominantes de las firmas líderes en cada actividad– y en la presencia de ciertas fallas de mercado en otras.
- 4 En efecto, al comparar el precio de la energía entre países entran en juego factores que son heterogéneos entre ellos, como por ejemplo subsidios, impuestos, incentivos del Gobierno, calidad, confiabilidad, cobertura, etc., que no permiten ver con claridad qué país es el más eficiente en materia energética.
- 5 En el marco del Programa de Transformación Productiva (PTP), el gobierno nacional, instituciones privadas del sector de energía eléctrica, bienes y servicios conexos y las empresas consumidoras de energía están llevando a cabo un estudio comparativo de la estructura tarifaria de la energía eléctrica en Colom-

- bia en relación con países relevantes de referencia, con el fin de determinar los cuellos de botella normativos o prácticos que encarecen innecesariamente el precio de la energía en el país.
- 6** Es importante aclarar que los transportadores de energía eléctrica son monopolistas en cada uno de los mercados relevantes geográficos (por lo cual se retribuyen con un cargo regulado).
- 7** La distribución también es una actividad regulada en la que existen monopolios naturales y las compañías no compiten en el mercado sino por el mercado.
- 8** La concentración de la participación en el mercado energético no es mala per se; de hecho, puede ser necesaria en la medida en que la industria eléctrica es intensiva en inversiones y requiere de grandes jugadores para ser desarrollada. De esta manera, el objetivo de la política pública no debe ser diluir la participación de mercado de las firmas, sino contar con una regulación coherente con la estructura de la industria (oligopólica o monopolística según sea el caso).
- 9** La demanda por energía eléctrica se clasifica en regulada y no regulada. Todos los cargos de la demanda regulada (generación, transmisión, distribución y comercialización) son definidos por la CREG, con el objetivo de proteger a los usuarios con poco poder de negociación (usuarios residenciales en su gran mayoría). Por su parte, la demanda no regulada (que se compone, por ejemplo, de gran industria), sólo enfrenta cargos regulados para los eslabones de transmisión y distribución.
- 10** El cargo de confiabilidad reemplazó el cargo por capacidad, el cual fue un mecanismo administrado para incentivar la inversión en capacidad, que funcionó desde 1997 hasta 2006.
- 11** En la actualidad, la subasta define un único precio (cargo de confiabilidad) para todos los inversionistas que ganan la subasta, independientemente de sus costos de generación. En una subasta *pay as bid*, cada inversionista se le reconoce el cargo que solicita, el cual bajo ciertas circunstancias, debe reflejar su costo de generación. A pesar de que la evidencia empírica no es concluyente sobre qué tipo de subasta genera los menores costos para los usuarios (ver Ausubel y Crampton, 2002), sería muy conveniente realizar el análisis para el mercado colombiano y escoger el tipo de subasta más adecuado.
- 12** En Colombia, pese a que la diferencia no es explícita convocando diferentes tecnologías según subasta, los períodos de planeación asociados a las subastas diferencian entre las tecnologías de mayor y menor envergadura, lo cual resulta en una diferenciación *de facto* que impide la competencia entre todas las tecnologías.
- 13** En efecto, no se debe olvidar que la actividad de generación de energía es intensiva en capital, lo cual implica la asunción de costos que deben ser cubiertos por los beneficiarios del servicio.
- 14** Las tecnologías más importantes utilizadas mundialmente son: i) ciclos térmicos que funcionan a partir de combustibles fósiles como *fuel oil*, carbón y gas natural, ii) hidráulica, iii) nuclear y iv) no convencionales, como eólica y solar.
- 15** Si se agregaran las plantas hidráulicas menores –que representan el 5% del total–, la capacidad instalada equivaldría al 69%.
- 16** En Colombia, la generación hidráulica tiene altos costos de inversión y bajos costos variables, mientras que la generación térmica a gas natural tiene bajos costos de inversión y altos costos variables. Esta situación tiende a presentarse a nivel tecnológico, independientemente del país de destino. En este sentido, el inversionista debe hacer un balance entre los costos de inversión y los costos de operación y mantenimiento para seleccionar la tecnología en la que desea invertir. En general, a mayores costos de inversión, menores costos de operación y mantenimiento.
- 17** La tecnología térmica es fundamental para el sector energético tanto en épocas de alta pluviosidad como en épocas de baja pluviosidad. En efecto, basar un sistema únicamente en agua genera problemas de volatilidad, lo cual dificulta el manejo del sistema e implica altos costos de inversión y operación. En este escenario, el sistema hidrotérmico es fundamental y la política energética debe propender por una mezcla adecuada entre los diferentes sistemas.
- 18** El precio de la bolsa de energía se forma a través de una subasta uniforme, la cual establece un único precio para la energía generada en una hora determinada. Este mecanismo permite que la demanda sea satisfecha y que los generadores con menores costos sean los que provean la energía eléctrica. La determinación de este precio sigue los siguientes pasos: i) los generadores ofertan un precio único y 24 valores de disponibilidad de capacidad para el día siguiente, ii) las ofertas de disponibilidad se ordenan en orden de mérito (primero las ofertas de menor precio), iii) se iguala la demanda de cada hora del día a la oferta, lo cual resulta en el precio para cada hora. En este contexto, la generación térmica a gas tiende a



formar el precio de bolsa debido a que esta tecnología tiende a ser necesaria [tecnología marginal] para alcanzar el balance entre oferta y demanda.

- 19** Las plantas de regasificación producen gas natural mediante la regasificación de gas natural licuado, el cual puede ser importado debido a que enfrenta menores costos de transporte y almacenamiento. En este contexto, la instalación de este tipo de plantas ampliaría la oferta de gas natural en el país, aprovechando la oferta mundial gas natural licuado.
- 20** La expansión en transmisión ha sufrido retrasos, entre otras cosas, por problemas asociados a procesos de licitación y a dificultades en procesos de licenciamiento ambiental.
- 21** Comisión de Regulación de Energía y Gas, Resolución 054 de 2012 y documento Anexo.
- 22** Esto no implica que en otros eslabones no existan distorsiones o incentivos incorrectos que puedan afectar el sistema. Así, por ejemplo, en el segmento de transporte de gas se debe revisar la política de incentivos eficaces para favorecer la expansión del sistema y de redundancias en el suministro, de tal forma que se aumente la confiabilidad del suministro. En efecto, en Colombia la demanda termoeléctrica de gas natural y la ocurrencia de eventos El Niño hace que se presenten oscilaciones amplias en el factor de utilización del sistema de transporte (capacidad de transporte del gasoducto) y que para el transportador no se justifique una expansión de su sistema para atender dichas eventualidades. No obstante, la confiabilidad del sector eléctrico se encuentra directamente ligada a dichas oscilaciones de carga y

a la confiabilidad en el suministro de gas natural, lo cual hace imperativo pensar en una actualización robusta al sistema de transporte de gas natural.

- 23** La producción de gas natural proveniente de Cusiana y Cupiagua tiene un régimen regulatorio dual. El precio es regulado si la capacidad de tratamiento de estos pozos es inferior a 180 millones de pies cúbicos diarios (MPCD) mientras que el precio es libre si la capacidad de tratamiento es superior a dicho umbral. En la práctica, el precio del gas proveniente de estos campos es libre debido a la construcción de una planta de tratamiento con capacidad de 180 MPCD (CREG, 2012e).
- 24** Ver (CREG, 2012e) para un análisis detallado de los argumentos que fundamentan la propuesta de liberalización del precio del gas natural proveniente de La Guajira.
- 25** Estas condiciones tienden a aumentar el precio que el consumidor debe pagar por el gas natural. Por un lado, la aplicación de subastas ascendentes cuando la oferta no es suficiente para atender toda la demanda facilita que los productores puedan cobrar precios más altos, debido al riesgo de desabastecimiento que enfrentan los consumidores. Del otro, la aplicación de negociaciones bilaterales cuando existe un balance entre oferta y demanda facilita que el productor ejerza su mayor poder de negociación frente a una demanda fragmentada y, por ende, impide que los precios se reduzcan.

REFERENCIAS

Ausubel, Lawrence y Peter Cramton, 2002. *Demand Reduction and Inefficiency in*

Multi-Unit Auctions, College Park: Paper ocasional, University of Maryland.

CELSIA, 2012. *Presentación sobre el sector eléctrico colombiano*. Bogotá, Junio.

CPC, 2011. *Informe Nacional de Competitividad 2011-2012*, Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

CREG, *Resolución 011 de 2003*. Por la cual se establecen los criterios generales para remunerar las actividades de distribución y comercialización de gas combustible, y las fórmulas generales para la prestación del servicio público domiciliario (2012a) Diario Oficial de la República de Colombia.

CREG, *Resolución 119 de 2005*. Por la cual se sustituye el artículo 3° de la Resolución CREG 023 de 2000. (2012b) Diario Oficial de la República de Colombia.

CREG, *Resolución 187 de 2010*. Por la cual se modifica la Resolución CREG 119 de 2005 (2012c) Diario Oficial de la República de Colombia.

CREG, *Resolución 97 de 2012*. Por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general "por la cual se libera el precio para el gas natural colocado en Punto de Entrada al Sistema Nacional de Transporte" (2012d) Diario Oficial de la República de Colombia.

CREG, 2012e. *Revisión de la regulación de precios de gas natural en Colombia*, Bogotá: Documento CREG-054.

García, Alfredo, 2000. *La industria del Gas en Colombia: Estructura y Competencia*. Banco Interamericano de Desarrollo. *Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Número IFM-125.

Ministerio de Minas y Energía, CREG y XM, 2012. *ABC del Cargo por Confiabilidad*, Bogotá: s.n.



— CAPÍTULO CATORCE —

POLÍTICA COMERCIAL



Prevalencia de barreras comerciales. Puesto entre 144 países (donde 1 indica el país con menos barreras comerciales).

Nota: el índice refleja la respuesta a la pregunta: ¿las barreras arancelarias y no arancelarias limitan la capacidad de importar bienes para competir?. **Fuente:** WEF (2012).

El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación tiene la visión de que Colombia se convierta en el año 2032 en uno de los tres países más competitivos de América Latina, con base en exportaciones de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Hasta el momento el panorama no es el más alentador para cumplir esta meta, en particular en lo relativo al nivel de exportaciones y al grado de diversificación y sofisticación de las mismas.

En materia de apertura comercial, a pesar del dinamismo de las exportaciones y las importaciones de los últimos años y de los esfuerzos por buscar nuevos mercados mediante la negociación de acuerdos comerciales, la economía colombiana sigue estando bastante cerrada.

Así mismo, en términos de la diversificación y el nivel de sofisticación de la canasta exportadora, el país sigue mostrando un gran rezago. Si bien las exportaciones se han incrementado durante las últimas dos décadas, continúan concentradas en pocos productos, lo que genera una peligrosa dependencia y una gran vulnerabilidad frente a choques en los términos de intercambio derivados de cambios en los precios de estos productos. A lo anterior se le suma el bajo nivel de sofisticación de la canasta exportadora, conformada en su mayor parte por *commodities*, que limita las posibilidades de crecimiento futuro de la economía si

se cree que “los países se convierten en lo que exportan”¹.

El grado de apertura de la economía y la diversificación y la sofisticación de las exportaciones dependen de múltiples factores, uno de los cuales es la política comercial. También inciden la política de ciencia, tecnología e innovación; el estado de la infraestructura, el transporte y la logística; la flexibilidad del mercado laboral; el acceso a financiamiento para el emprendimiento; el *boom* minero-energético; y la apreciación del peso colombiano; entre otros.

El objetivo de este capítulo es evaluar si la política comercial –haciendo particular énfasis en su componente arancelario– está en línea con la meta trazada para 2032. En este sentido, el presente análisis está compuesto de dos partes. En la primera de ellas se evalúa si la política comercial está acorde con un mayor grado de inserción de la

economía colombiana en los mercados internacionales. En la segunda se evalúa si esta política incentiva un mayor nivel de diversificación y sofisticación de la canasta exportadora.

INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL MERCADO MUNDIAL

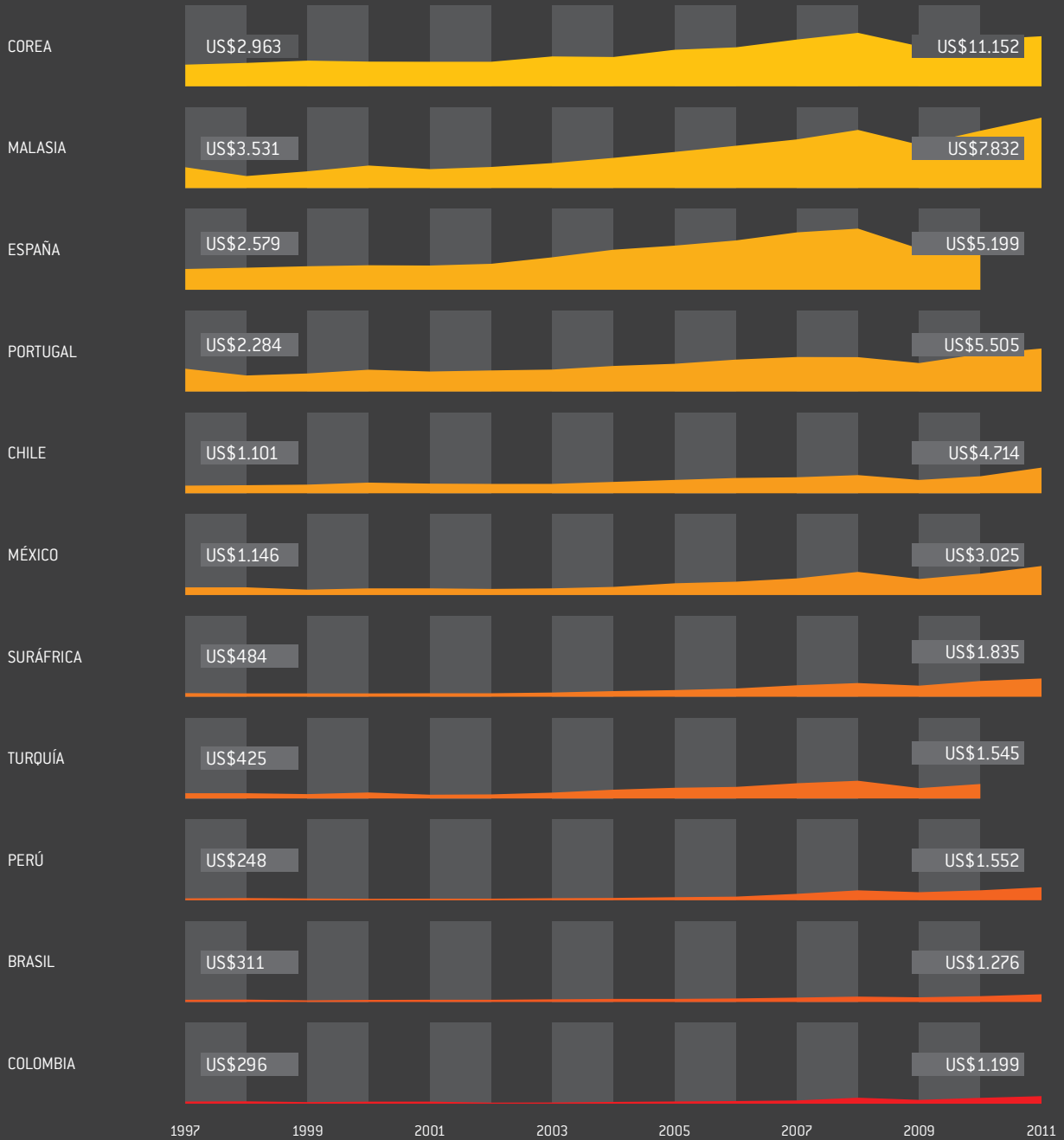
Durante las últimas dos décadas Colombia ha registrado un crecimiento significativo en las exportaciones. Mientras en 1991 estas fueron de US\$7.244 millones, en 2011 ascendieron a casi US\$57.000 millones. Si bien en términos absolutos este es un incremento considerable, no lo es cuando se relativiza y se compara con pares internacionales.

Mientras en 1991 las exportaciones per cápita ascendían a US\$208, en 2011 llegaron a US\$1.237. Cuando se comparan estas cifras con países de similar desa-



SI BIEN LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS HAN CRECIDO SUSTANCIALMENTE, EL PAÍS SIGUE ESTANDO REZAGADO FRENTE A PARES INTERNACIONALES

Gráfico 1. Valor de las Exportaciones per cápita (US\$), 1997-2011.



Fuente: Banco Mundial, cálculos CPC.

rollo al nuestro, o con países de un nivel de ingreso semejante al que Colombia aspira tener en el año 2032, los resultados dejan de sorprender. Esto se debe a que el nivel de exportaciones de Colombia a comienzos de los 90 estaba muy por debajo del nivel de otros países y el crecimiento de las mismas no ha estado por encima del de otras economías (Gráfico 1).

De forma análoga, el crecimiento de las importaciones fue importante durante las dos últimas décadas, al pasar de US\$4.000 millones en 1991 a más de US\$54.000 millones en 2011. En términos per cápita las importaciones se incrementaron de US\$138 en 1991 a US\$1.186 en 2011. A pesar de estos avances, Colombia continúa en los últimos puestos frente a países de referencia, en la medida en que –al igual que ocurrió con las exportaciones– el nivel inicial de las importaciones colombianas era más bajo que el del resto a principios de los 90 y la tasa de crecimiento de estas no ha sido mayor que la de otros países (Gráfico 2) ².

Otra forma de ver estos resultados es a través del indicador estándar de apertura comercial de un país: la relación de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB. Luego de más de dos décadas de haber iniciado su proceso de internacionalización, el nivel de apertura de la economía colombiana sigue siendo bastante bajo. Durante el período 1991-2011 este indicador registró muy poca variación. Mientras en 1991 el país presentaba un grado de apertura del 29,2%, en 2011 este subió tan solo al 33%. Si se compara estos resultados a nivel internacional, se hace evidente lo cerrada que ha estado y sigue estando

la economía colombiana. Con respecto a los países de referencia, después de Brasil, el país registra el menor grado de apertura comercial (Gráfico 3).

Como se dijo anteriormente, este bajo nivel de inserción de la economía colombiana tiene múltiples explicaciones. Una de ellas es la política comercial, que ha terminado afectando el nivel de inserción del país vía elementos tales como el elevado nivel arancelario, la sobreprotección de ciertos sectores, una política comercial poco efectiva en la diversificación de destinos comerciales, y el no aprovechamiento de mejores condiciones de acceso debido a restricciones no arancelarias.

ELEVADO NIVEL ARANCELARIO

Uno de los factores que más han influido en el bajo nivel de apertura del país es el elevado nivel de sus aranceles en general. Es importante recordar que los aranceles a la importación se convierten en un impuesto equivalente a las exportaciones³. Por lo tanto, no es de extrañar que un país como Colombia, que ha tenido un nivel de protección en frontera elevado derivado de los altos aranceles, muestre también un bajo nivel de exportaciones frente a sus pares internacionales.

Si bien desde la apertura económica la protección arancelaria se ha reducido –al recortar el arancel nominal promedio del 22,5% en 1990 a cerca del 9% en 2011–, en el contexto internacional la economía colombiana ha quedado rezagada al punto de que tiene, luego de Brasil, la tasa promedio arancelaria más alta respecto a países de referencia (Gráfico 4).

A raíz de la apertura económica en 1990, la protección arancelaria se redujo al recortar el arancel promedio a cerca del 11%, lo que llevó a la gran mayoría de la estructura arancelaria del país (98%) a libre importación durante los primeros años de apertura (Asobancaria, 2011). Sin embargo, este impulso fue temporal. Poco tiempo después, con el objetivo de dar mayor protección y estabilizar los precios de un grupo de productos agropecuarios sensibles, en 1994 se estableció el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP)⁴, el cual estuvo acompañado de un sistema de absorción de cosechas⁵ –más adelante reemplazado por la subasta de contingentes⁶. Así mismo, otros sectores mantuvieron altos niveles de protección a lo largo de los años.

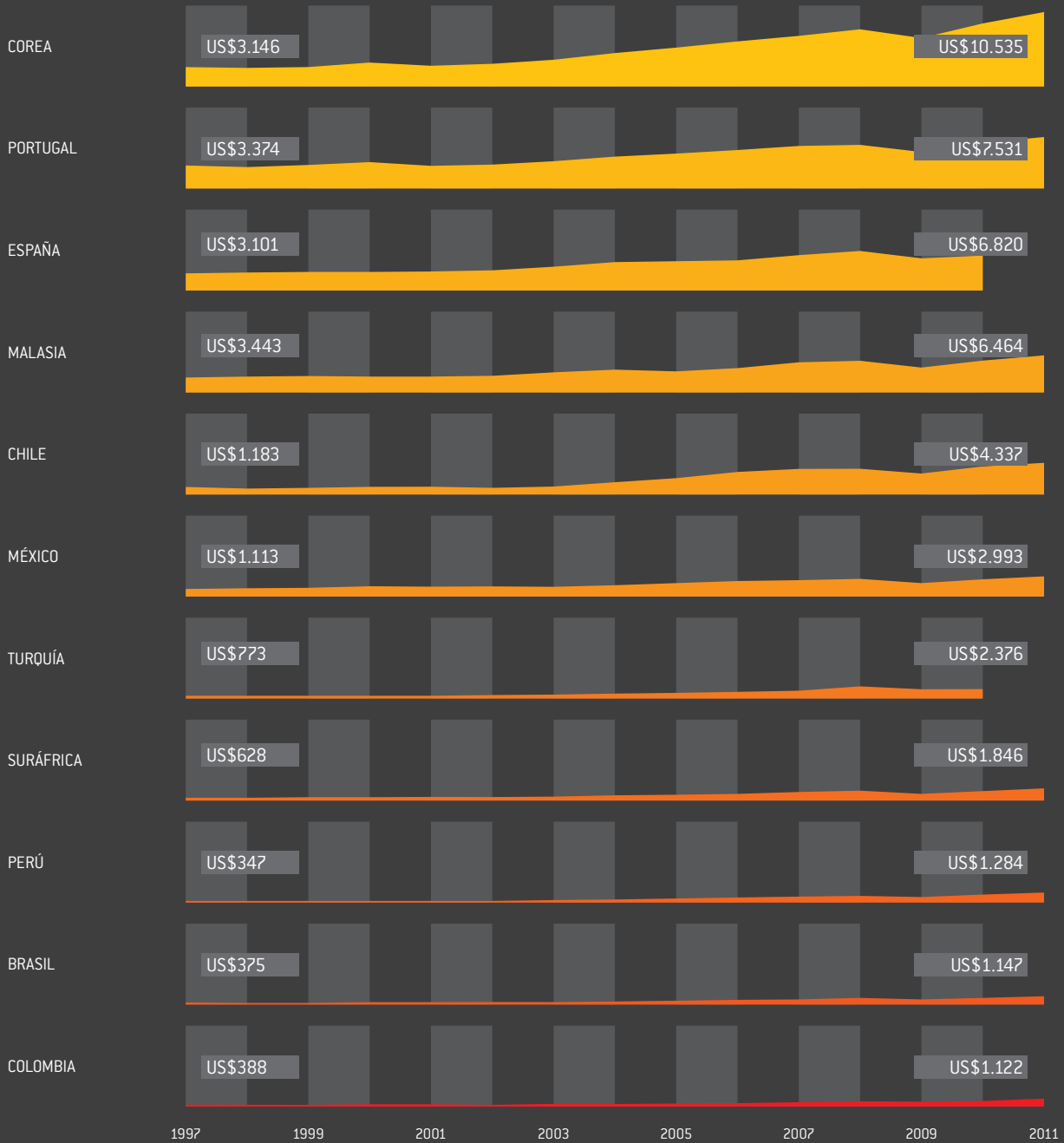
Otro gran esfuerzo para modificar el esquema arancelario del país –por fuera de los esfuerzos que se vienen haciendo a través de los Tratados de Libre Comercio– fue la Reforma Estructural Arancelaria (REA) realizada a finales de 2010⁷, que tuvo como propósito generar mayor empleo, disminuir los elevados costos de producción, reducir la dispersión de las tarifas arancelarias, hacer más eficiente la administración aduanera y eliminar el sesgo antiexportador del país. Meses después, a principios de 2011, a raíz de inconformidades manifestadas por el sector privado –algunas metodológicas⁸–, los aranceles para ciertos bienes fueron modificados nuevamente⁹. En síntesis, el Cuadro 1 muestra de manera agregada el resumen de esta reforma.

En términos generales, los efectos globales de la REA se presentan en el Cuadro 2. Mientras el arancel nominal se redujo en 4,3 puntos porcen-



AL IGUAL QUE LAS EXPORTACIONES, LAS IMPORTACIONES DEL PAÍS SE HAN INCREMENTADO SUSTANCIALMENTE. SIN EMBARGO, TODAVÍA SE IMPORTA POCO COMPARADO A OTROS PAÍSES

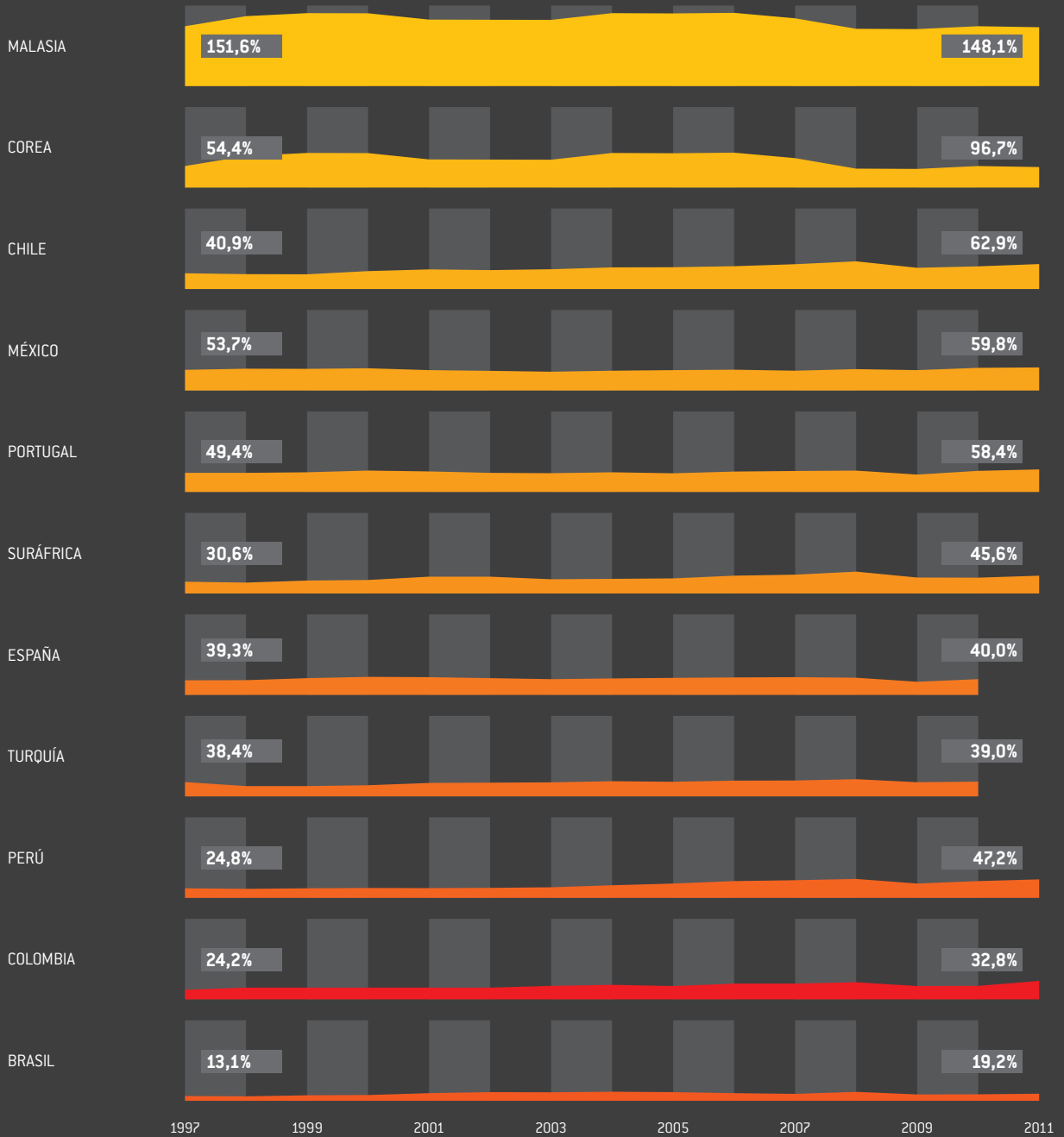
Gráfico 2. Valor de las Importaciones per cápita (US\$), 1997-2011.



Fuente: Banco Mundial, cálculos CPC.

EL INDICADOR DE APERTURA COMERCIAL MUESTRA QUE COLOMBIA ES UNO DE LOS PAÍSES MENOS INSERTOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Gráfico 3. Indicador de Apertura Comercial (% del PIB).



Fuente: Banco Mundial, cálculos CPC.



AUNQUE LA REFORMA ESTRUCTURAL ARANCELARIA (REA) TUVO COMO PROPÓSITO REDUCIR LOS ELEVADOS COSTOS DE PRODUCCIÓN, AÚN PERSISTEN DISPERSIONES EN LAS TARIFAS DE CIERTOS SECTORES, LOS CUALES GENERAN PROTECCIONES EFECTIVAS NEGATIVAS

Cuadro 1. Resumen de la REA.

TIPO DE BIEN	Total de productos antes de la REA	No. de productos cuyos aranceles fueron modificados con la REA	% de productos cuyos aranceles fueron modificados con la REA	No. de productos cuyos aranceles fueron ajustados	Arancel nominal (%)
Bienes de capital	1.738	958	55,1	104	5,7
Materias primas	3.744	1.832	48,9	432	5,9
Bienes de consumo	1.810	1.197	66,1		15,7
Total/Prom.simple	7.292	3.987	54,7	536	8,3

Nota: De los 536 productos ajustados, 532 ya habían sido modificados con la REA. En total la reforma afectó 3.991 subpartidas. **Fuente:** Torres y Romero (2011).

MIENTRAS EL ARANCEL NOMINAL SE REDUJO EN 4,3 PUNTOS PORCENTUALES, EL ARANCEL APLICADO SÓLO LO HIZO EN 2,8 PUNTOS PORCENTUALES

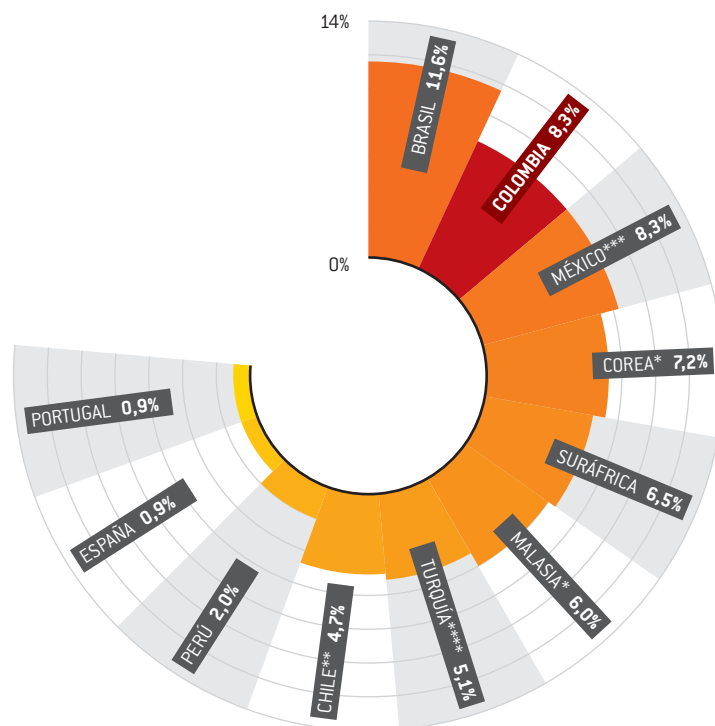
Cuadro 2. Efectos globales de la REA.

TIPO DE PROTECCIÓN (a)	Antes de la REA (%)	Con la REA (%)	Reducción (pp)
Arancel nominal	14,0	9,6	4,3
Arancel aplicado (b)	8,3	5,5	2,8

a. De acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU, Rev2). **b.** El arancel promedio aplicado fue ponderado por las importaciones. **Fuente:** Torres y Romero (2011).

A PESAR DE LA FAMOSA “APERTURA ECONÓMICA” Y LA REFORMA ESTRUCTURAL ARANCELARIA (REA), EL ARANCEL PROMEDIO COLOMBIANO SIGUE ESTANDO POR ENCIMA DEL DE LA MAYORÍA DE PARES INTERNACIONALES

Gráfico 4. Tasa arancelaria promedio.



Notas: * 2007; ** 2008; *** 2009; **** 2010.

Fuente: WEF (2012).

tuales, el arancel aplicado sólo lo hizo en 2,8 puntos porcentuales (Torres y Romero, 2011)¹⁰.

El esfuerzo más reciente para reducir los aranceles se realizó mediante la expedición del Decreto 1703 de 2012, que fija un arancel de 0% a las importaciones de materias primas y bienes de capital no producidos en el país. Este es un gran paso que, sin lugar a dudas, se espera tenga efectos sobre la competitividad del sector empresarial, vía reducción de sus costos de producción.

PROTECCIÓN EXCESIVA PARA ALGUNOS SECTORES

Un segundo factor de la política comercial que ha afectado el grado de inser-

ción de la economía colombiana en los mercados mundiales es la protección considerable –y sin contraprestación alguna¹¹– de ciertos productos y sectores, que no responde a una lógica económica y que no tiene una política de productividad subyacente¹². Esta protección se ha manifestado en tasas arancelarias nominales bastante altas (Cuadro 3).

Dentro de los casos más destacados está el del sector agropecuario¹³, el cual posee muchos productos que gozan de una elevada protección gracias a la aplicación del SAFF en algunos casos y de la aplicación de aranceles sustancialmente más altos en otros¹⁴. El elevado nivel de protección para este sector no sólo se ha dado vía mayores aranceles, sino a través de otros instru-

mentos, entre los que se destacan los derechos antidumping, las salvaguardas, el uso de restricciones de carácter no arancelario –como Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)– y los fondos de estabilización de precio –temas que se abordarán más adelante.

Estas mayores protecciones no se limitan al ámbito agropecuario. Existen otros sectores que también han logrado niveles de protección muy por encima del promedio. Uno de ellos es el sector automotor (Cuadro 3), que históricamente ha recibido protecciones muy altas¹⁵ y sin estar sujeto al cumplimiento de metas tales como incrementos en productividad, mayores exportaciones, mayores ventas, entre otros.



LA EXCESIVA PROTECCIÓN DE CIERTOS PRODUCTOS Y SECTORES AFECTA LA COMPETITIVIDAD DE ALGUNAS CADENAS PRODUCTIVAS

Cuadro 3. Arancel nominal para ciertos productos de algunas cadenas productivas, 2012.

CADENA	PRODUCTO	Arancel nominal (%)
Lácteos	Leche y nata (crema) concentradas	98
	Lactosueros	94
	Productos constituidos por componentes naturales de la leche	94
Molinería, panadería y repostería	Arroz	80
	Maíz duro blanco	40
Cárnicos	Carne bovina y productos de esta especie	80
	Tripas y estómagos de animales, excepto las de pescados	70
Hortifrutícola y alimentos preparados	Frijoles y demás frijoles	60
Autopartes y vehículos	Vehículos para el transporte de personas y de mercancías	35
	Camperos (4 x 4)	35
	Cuatrimotos	35
	Motocicletas y velocípedos	30

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Esta mayor protección ha elevado el arancel promedio para la economía en general con sus efectos negativos en materia de inserción¹⁶. Adicionalmente, en últimas ha afectado significativamente la competitividad de estos sectores –al aislarlos artificialmente de la competencia internacional y, por lo tanto, reduciendo los incentivos para la innovación– y del resto de la cadena cuando se trata de bienes intermedios.

Lo anterior sin mencionar el hecho de que la mayor protección a estos sectores termina afectando el bienestar de todos los consumidores colombianos –en particular, los más pobres– que se ven obligados a adquirir productos a precios más elevados de los que tendrían bajo condiciones de menor protección. Esto resulta particularmente regresivo en la medida en que muchos productos de la canasta familiar reciben altos niveles de protección, encareciéndolos y afectando especialmente el consumo de las familias de menos recursos para las cuales la canasta básica representa buena parte del total de su consumo.

POLÍTICA COMERCIAL POCO EFECTIVA PARA LA DIVERSIFICACIÓN DE DESTINOS COMERCIALES

Un tercer factor de la política comercial que ha contribuido al bajo nivel de inserción de la economía es lo poco efectiva que ha sido la política para lograr una mayor diversificación de los destinos de las exportaciones. Si bien se observa una mejora importante en la diversificación del destino de las exportaciones en los últimos años¹⁷ –de-

rivado de los esfuerzos en materia de acuerdos comerciales y de la caída de las exportaciones a Venezuela que forzó a reorientar buena parte de las exportaciones del país–, la concentración aún es elevada (Gráfico 5).

Comparando la diversificación de los destinos de las exportaciones colombianas frente al contexto internacional, se evidencia que para 2011, Colombia, después de México, es el país que registra la mayor concentración respecto a países de referencia (Gráfico 6).

Una explicación a esta falta de diversificación fue la lentitud que hubo en el pasado en la profundización de la inserción del país vía acuerdos comerciales. Si bien recientemente el país ha redoblado sus esfuerzos en esta materia, en términos del número de Tratados de Libre Comercio (TLC) aún se encuentra rezagado frente a pares en la región (Cuadro 4).

Otra explicación es la falta de efectividad de las acciones emprendidas en materia de diversificación de mercados. Si bien Proexport viene logrando resultados importantes en los últimos años en términos de nuevas exportaciones a nuevos destinos¹⁸, existe mucho espacio de mejora en materia de diversificación. La CAF, por ejemplo, junto con otras entidades –incluida Proexport–, se encuentra diseñando un programa de apoyo a empresas exportadoras para potencializar su crecimiento exportador a través de la prestación de servicios de apoyo a la exportación diseñados a la medida de las necesidades de cada firma¹⁹. Este programa podría dar luces para ajustar la oferta institucional del Gobierno en materia de apoyo a la diversificación de exportaciones.

NO APROVECHAMIENTO DE MEJORES CONDICIONES DE ENTRADA AL MERCADO INTERNACIONAL DEBIDO A FALTA DE ACCESO REAL

Antes de la negociación del TLC con EE.UU., Colombia ya gozaba de acceso con cero arancel al mercado americano para más del 90% de los productos, derivado de las preferencias unilaterales que daba este país a través del ATPDEA²⁰. Sin embargo, Colombia no aprovechaba plenamente tales preferencias. Entre 2001 y 2011 sólo el 41% de las exportaciones a EE.UU. se realizó bajo este ámbito, concentrándose un 98% de estas exportaciones en un cúmulo de productos como petróleo, flores, textiles y confecciones, cuero y calzado (Gráfico 7)²¹.

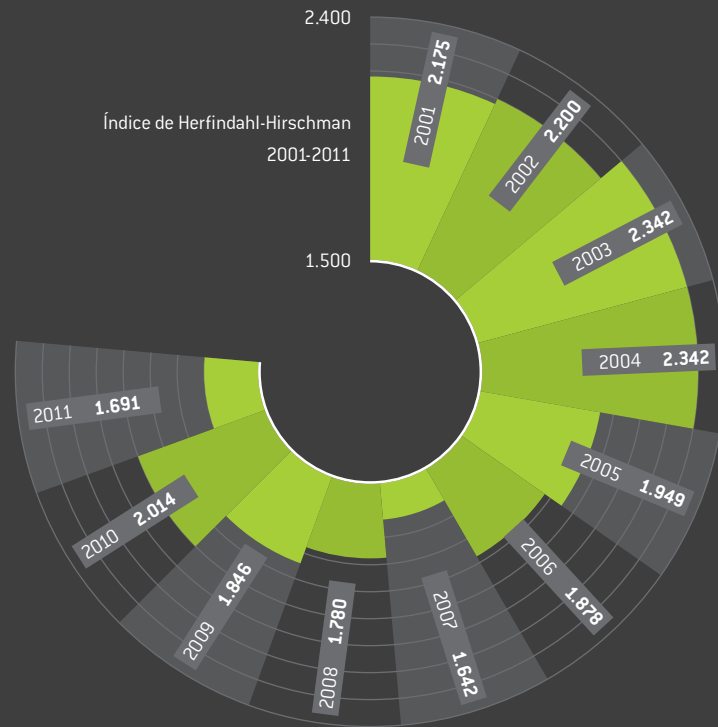
Una situación parecida ha ocurrido con otras preferencias, como las otorgadas por Europa a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), las cuales tampoco han sido plenamente utilizadas por Colombia. Entre 2006 y 2010, más del 72% de las exportaciones realizadas bajo el SGP se concentraron en sectores como ‘demás productos industriales’, aceites vegetales y flores²².

El no aprovechamiento de estas mejores condiciones de acceso tiene varias explicaciones²³. Una de las principales está asociada a la falta de acceso real derivada de restricciones de carácter no arancelario como las MSF y los OTC. Por ejemplo, el acceso de algunos productos agropecuarios y alimentos procesados –tales como aquellos de los ámbitos hortifrutícola, cárnico, lácteo, entre otros– está restringido al mercado de EE.UU. porque



A PESAR DE LOS ESFUERZOS POR DIVERSIFICAR LOS DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS, AÚN SIGUEN CONCENTRADAS EN POCOS PAÍSES

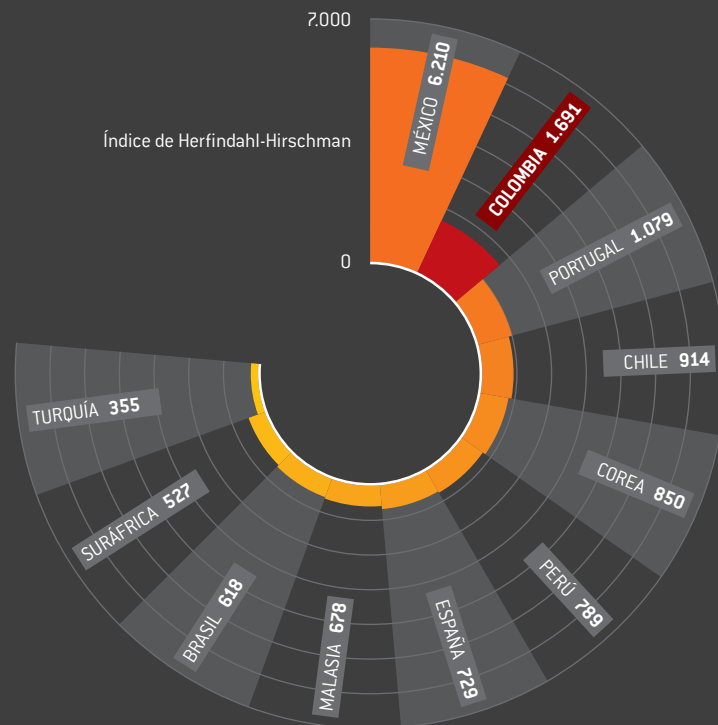
Gráfico 5. Índice de concentración de los destinos de las exportaciones colombianas, 2000-2011.



Nota: Para medir el grado de diversificación de los destinos de las exportaciones se utilizó el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) como indicador de concentración. Un menor valor significa una mayor diversificación de los destinos de exportación, mientras un mayor valor implica lo contrario. **Fuente:** Banco Mundial, cálculos CPC.

COLOMBIA DESPUÉS DE MÉXICO PRESENTA LA MAYOR CONCENTRACIÓN EN SUS DESTINOS DE EXPORTACIÓN

Gráfico 6. Índice de concentración de los destinos de las exportaciones de los países de referencia, 2011.



Nota: Para medir el grado de diversificación de los destinos de las exportaciones se utilizó el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) como indicador de concentración. Un menor valor significa una mayor diversificación de los destinos de exportación, mientras un mayor valor implica lo contrario. **Fuente:** Banco Mundial, cálculos CPC.

SI BIEN EL PAÍS RECIENTEMENTE HA REDOBLADO LOS ESFUERZOS PARA FIRMAR ACUERDOS COMERCIALES, AÚN SE ENCUENTRA REZAGADO FRENTE A PARES EN LA REGIÓN

Cuadro 4. Acuerdos comerciales vigentes Chile, Colombia, México y Perú.

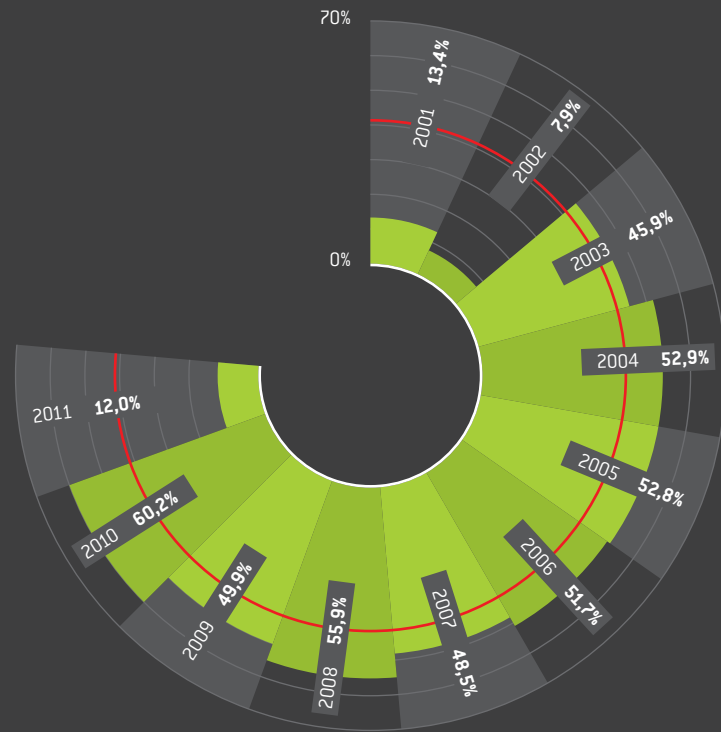
PAÍS	TLC	Uniones Aduaneras	Acuerdos de alcance parcial
CHILE	15	0	7
MÉXICO	14	0	7
PERÚ	11	1	4
COLOMBIA	6	1	6

Nota: Los TLC vigentes para Colombia son: México, Chile, Triángulo Norte, Canadá, Estados Unidos y el de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (únicamente para dos países de la AELC, Suiza y Liechtenstein). Así mismo, falta por ratificar los TLC con la Unión Europea, con los otros dos países de la AELC (Noruega e Islandia), y con Corea. Actualmente, el país se encuentra negociando TLC con Turquía, Israel, Panamá y Costa Rica. **Fuente:** Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Organización de los Estados Americanos, 2012.

ANTES DEL TLC CON EE.UU. EL PAÍS GOZABA DE PREFERENCIAS UNILATERALES EN ESTE MERCADO, SIN EMBARGO, NO LAS APROVECHABA EN SU TOTALIDAD

Gráfico 7. Porcentaje de exportaciones colombianas hacia EE.UU. que utilizaron preferencias ATPA-ATPDEA.

Promedio
41%



Nota: no incluye las exportaciones colombianas hacia EE.UU. vía SGP. **Fuente:** USITC. Elaborado por la Oficina de Estudios Económicos, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.



el país no cumple con requerimientos en materia de MSF.

Muchas veces se culpa de esta falta de admisibilidad a los mercados receptores. Se argumenta continuamente que se trata de restricciones para obstaculizar el libre comercio. Si bien puede haber algo de esto en el comercio mundial, lo cierto es que buena parte de la responsabilidad está del lado colombiano, al no tener instituciones sólidas que exijan requerimientos que garanticen unos niveles de riesgo aceptables para la población colombiana y para los mercados receptores.

En el caso de la carne proveniente de Colombia, por ejemplo, una de las razones por las cuales EE.UU. restringe su acceso es la falta de un sistema que permita garantizar el cumplimiento de estándares en materia de inocuidad en los mataderos. Si bien desde la negociación del TLC se definió una hoja de ruta para buscar la admisibilidad de la carne colombiana a este mercado, esta no se ha cumplido a cabalidad por parte de Colombia, por lo que no se podría esperar que EE.UU. levante la actual restricción²⁴.

A raíz de la entrada en vigencia del TLC con EE.UU. el país inició una agenda para superar este tipo de barreras, que viene siendo liderada por la Oficina de Aprovechamiento del TLC y tiene por objetivo acelerar el proceso de admisibilidad de productos priorizados como carne, pollo, aguacate, pimentón, melón y sandía. Sin embargo, lo cierto es que el país ha perdido mucho tiempo, en particular cuando esta es una agenda de largo plazo que implicará inversiones importantes tanto desde el lado público como del lado privado.

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL MERCADO MUNDIAL

Dado lo expuesto anteriormente, existen diferentes acciones que el país podría emprender en cuanto a su política comercial para incrementar el nivel de inserción de la economía en los mercados internacionales.

En primer lugar, en cuanto al nivel de los aranceles, si bien en términos generales la REA logró reducirlo de forma importante, lo cierto es que sigue estando por encima del promedio de otros países y persiste su alto nivel de dispersión; en particular, porque sigue habiendo sectores con protecciones excesivas que no sólo incrementan el arancel promedio aplicado en el país, sino que les resta competitividad a ellos mismos y a otras cadenas que dependen de estos. Por lo tanto, se recomienda reducir la elevada protección arancelaria de algunos sectores, de manera que se logre bajar la dispersión arancelaria y así alcanzar un nivel promedio parecido al de países como Chile y Perú, los cuales cuentan con una tasa promedio cercana al 5%.

En segundo lugar, en cuanto a la poca diversificación del destino de las exportaciones, es clave que se profundicen los esfuerzos que se vienen realizando en esta dirección. Por un lado, se deberá acelerar la agenda de negociación de acuerdos comerciales, pues si bien ha avanzado durante los últimos años a raíz de la firma de diversos TLC, existe aún espacio de mejora. Ahora bien, esto se debe hacer teniendo en cuenta que el número de TLC no se debe

convertir en el fin ulterior de la política, ni en la forma de medir su eficacia. A pesar de que existe una Agenda de Negociaciones Comerciales –la cual es determinada por el Consejo Superior de Comercio Exterior a partir de criterios como consolidar y proteger mercados, mercados con mayor potencial para las exportaciones colombianas, atraer y proteger la inversión, factibilidad política, y disposición al libre comercio–, se recomienda que esta metodología incluya la conveniencia estratégica de negociar un acuerdo a partir de la estructura productiva de la economía y, en particular, de las apuestas sectoriales que esté haciendo el país en el marco de su política industrial (ver capítulo Política de Cambio Estructural).

De otro lado, si bien Proexport está realizando inteligencia de mercados a partir de la demanda de importaciones de los diferentes países y la está contrastando con la oferta exportadora, este trabajo se podría profundizar si se contrasta no sólo con la oferta exportable sino con la estructura productiva de toda la economía. Una vez identificadas estas oportunidades comerciales, se recomienda profundizar la evaluación de la estructura arancelaria de los diferentes países, las condiciones de acceso exigidas –tales como requerimientos técnicos, certificaciones, empaques, etiquetado, normas de origen, entre otros– y los canales de distribución y aspectos logísticos de los mismos. Adicionalmente, a partir de la identificación de las necesidades de las empresas, se podría replantear la oferta institucional para la promoción de exportaciones y diversificación de destinos, y que esta se ajuste más a las necesidades de los diferentes sectores. El programa

de “Empresas de Excelencia Exportadora” que lidera la CAF podría ser un buen inicio para identificar estas necesidades.

En tercer lugar, en cuanto a las barreras no arancelarias que limitan el acceso real en mercados exigentes desde el punto de vista de MSF y OTC, además de definir y priorizar una agenda de admisibilidad para su oferta exportable –como ya se está comenzando a hacer–, el país debe concentrarse en continuar fortaleciendo entidades como el ICA, el Invima y el Icontec, entre otras. Se requiere que estas entidades tengan una infraestructura apropiada que les permita contar con laboratorios adecuados, adquirir los equipos necesarios, fortalecer la vigilancia periódica y oportuna de los productos, entre otros aspectos. Lo anterior con el fin de garantizar

a los mercados receptores que los productos colombianos cumplen con los estándares exigidos a nivel internacional.

De otra parte, se deberá profundizar la “diplomacia” en materia de MSF y OTC, de manera que se definan agendas de trabajo entre las autoridades competentes de Colombia y el mercado receptor para la admisibilidad de productos priorizados por el país. Se recomienda tener una persona (o personas) en las oficinas comerciales de Colombia en los países destino con la responsabilidad de mover los procesos con las autoridades competentes de estos países, como ya se viene haciendo para el caso de EE.UU., donde se ha ubicado a una persona para asegurar el tránsito expedito de los procesos de admisibilidad con entidades

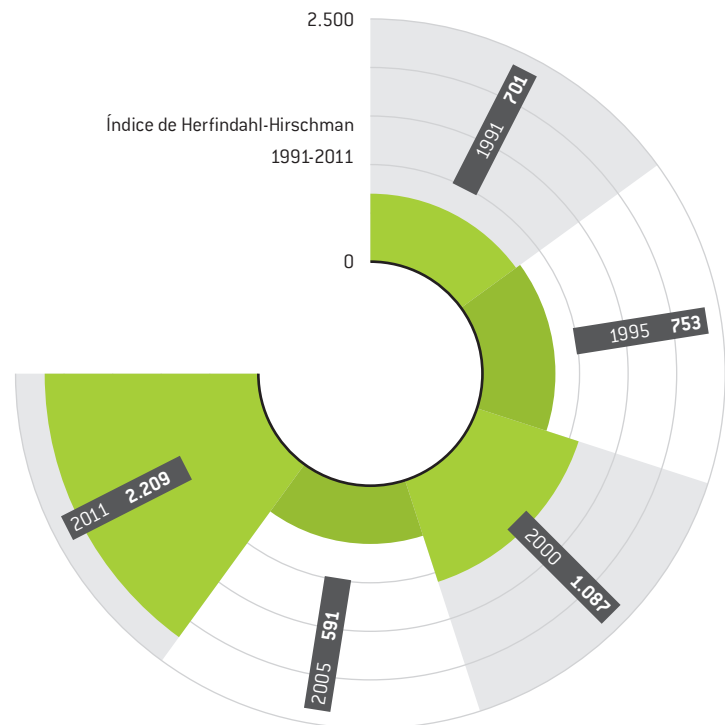
como APHIS, FSIS y EPA²⁵, entre otras, atendiendo cualquier inquietud que tengan estas autoridades y sirviendo como puente entre estas y las autoridades colombianas respectivas.

NIVEL DE DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE

Si en materia de inserción en los mercados internacionales al país no le va bien, el panorama no es muy diferente en relación con otra cara de la misma moneda: los niveles de diversificación y sofisticación de la canasta exportadora. Contrario a avanzar hacia una mayor diversificación de la canasta exportadora, el país cada vez está más concentrado [Gráfico 8].

LA CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS HA SIDO CRECIENTE EN EL TIEMPO

Gráfico 8. Evolución en la concentración de las exportaciones colombianas, 2000-2011.



Nota: Para medir el grado de concentración de las exportaciones colombianas se utilizó el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH). Los resultados se encuentran entre cero y 10.000. Un menor valor significa una mayor diversificación de la canasta exportadora, mientras un mayor valor implica lo contrario. **Fuente:** Dane, cálculos CPC.



Mientras en 1991 15 productos representaban 62,2% de las exportaciones totales, en 2011 cinco productos dieron cuenta del 67,1% del total exportado.

Esto va en contravía con la meta de incrementar el nivel de diversificación del aparato productivo, lo cual es particularmente preocupante teniendo en cuenta que la reciente literatura sugiere que los países que logran mayores tasas de crecimiento son aquellos que están en un constante proceso de cambio estructural que los conduce a tener una mayor diversificación de su aparato productivo²⁶.

Adicionalmente, esta concentración de la canasta exportadora genera una mayor vulnerabilidad a choques en los términos de intercambio. Es decir, se está más expuesto a una distorsión de los precios de los productos en que se concentran las exportaciones del país, lo que puede generar efectos macroeconómicos indeseables como deterioro de la balanza comercial, presiones en la tasa de cambio y de desequilibrios fiscales, entre otros²⁷.

Al alto grado de concentración de las exportaciones se suma el bajo nivel de sofisticación de estas, el cual se ha exacerbado durante los últimos años en el país. Las exportaciones en su gran mayoría están concentradas en productos primarios y bienes basados en recursos naturales. Mientras en 2001 estos productos y bienes representaron 61,4% de las exportaciones totales, a raíz del reciente *boom* minero-energético –producto, en parte, del incremento en los precios internacionales de *commodities* minero-energéticos–, esta concentración se acentuó y ascendió en 2011 a 82,8% (Gráfico 9). Es importante resaltar que lo anterior no significa que las exportaciones diferentes a las minero-

energéticas hayan disminuido, sino que su crecimiento ha sido menos acelerado, lo que ha redundado en su menor participación en el total de exportaciones.

A nivel internacional el rezago es evidente frente a países de referencia. En 2011 Colombia ocupó el octavo lugar, sólo por encima de Chile y Perú (Gráfico 10). Vale la pena comentar que los casos de Chile y Perú muestran cómo una mayor inserción de la economía en los mercados internacionales no necesariamente se traduce en una mayor sofisticación de las exportaciones²⁸.

Otra medición que muestra el bajo nivel de sofisticación de las exportaciones colombianas es la del *Observatory of Economic Complexity* (Hausmann *et al.*, 2011), el cual ha construido un índice que mide el grado de sofisticación de una economía (Gráfico 11). Los resultados son consistentes con lo presentado anteriormente. En relación con los países de referencia, Colombia ocupa el octavo lugar, sólo por encima de Suráfrica, Chile y Perú.

Este bajo nivel de sofisticación es preocupante en la medida en que, nuevamente, la reciente literatura sugiere que el nivel de ingreso de los países converge hacia el grado de sofisticación de lo que exportan. De acuerdo con Hausmann, Rodrik y Hwang (2007), el potencial de crecimiento futuro de las economías está asociado al nivel de sofisticación de sus canastas exportadoras. De la misma forma, el *Observatory of Economic Complexity* muestra cómo el Índice de Complejidad Económica está asociado a mayores tasas de crecimiento a futuro de la economía. Por lo tanto, el panorama de crecimiento del país en los próximos años no sería muy auspicioso,

teniendo en cuenta el bajo nivel de sofisticación de la canasta exportadora.

Al igual que ocurre con el grado de inserción en los mercados internacionales, el bajo nivel de diversificación de la canasta exportadora del país, así como su escasa sofisticación, es resultado de múltiples factores. En parte son consecuencia del patrón de ventajas comparativas del país –que lo empuja a ser un productor de bienes primarios y bienes basados en recursos naturales– y de factores coyunturales como el *boom* minero-energético y la apreciación del peso colombiano²⁹. También son el resultado de una debilidad en la política de cambio estructural o política industrial moderna del país, de bajos niveles de innovación, de debilidades en materia de capital humano, de inflexibilidades en el mercado laboral y de dificultades para financiar emprendimiento, entre otros.

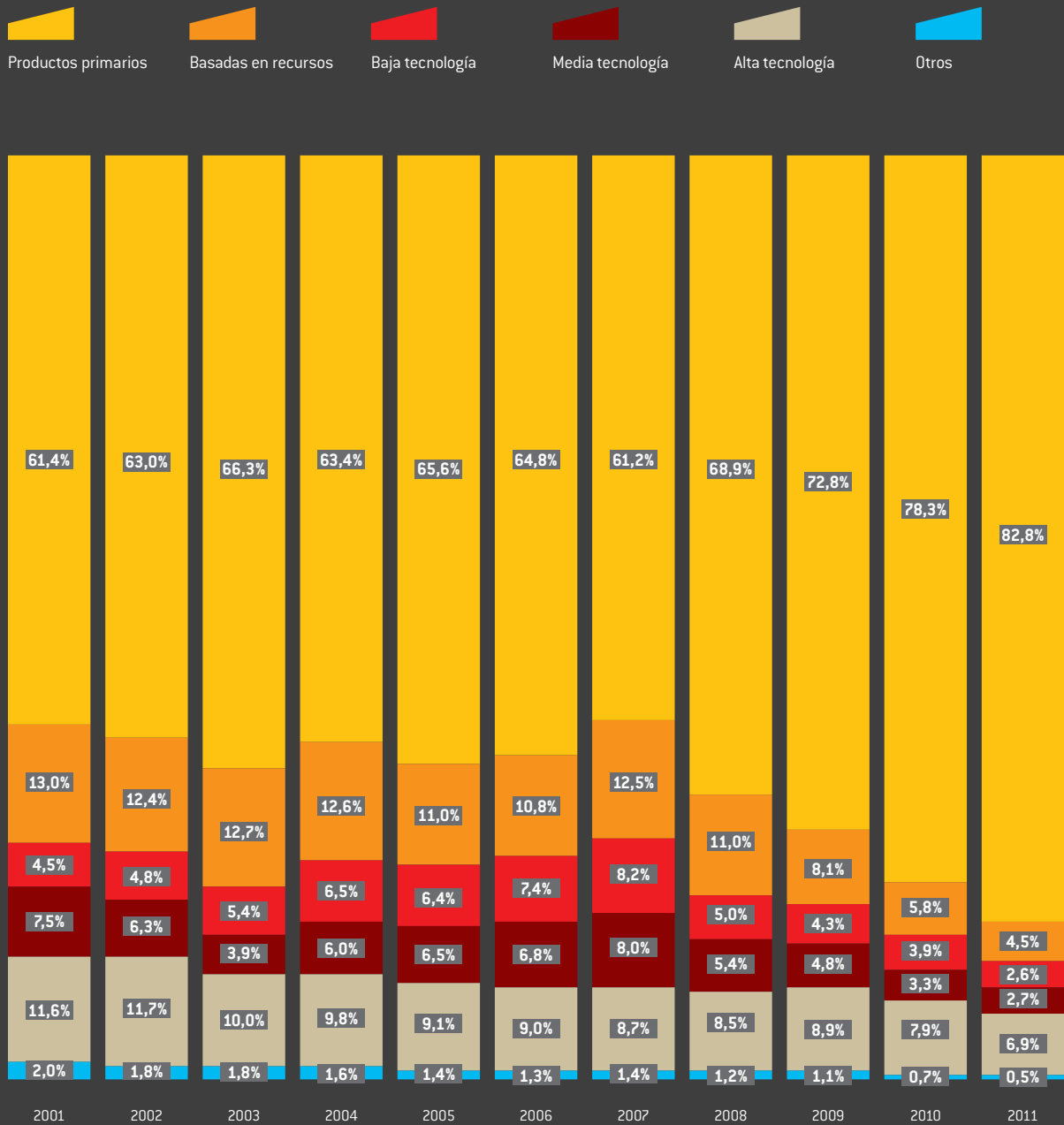
Sin embargo, nuevamente, la política comercial del país tiene también su grado de responsabilidad por esta situación. En primer lugar, porque la estructura arancelaria de la economía ha generado una serie de distorsiones negativas en los incentivos para la agregación de valor. En segundo lugar, porque la política comercial no ha estado en línea con los intentos de implementar una política de cambio estructural en el país.

PROBLEMAS EN LA ESTRUCTURA DEL ESQUEMA ARANCELARIO COLOMBIANO

En términos generales, se podría decir que en Colombia se ha buscado tener una estructura arancelaria “escalonada”, lo que significa que se ha procurado “pre-

EN VEZ DE AVANZAR, COLOMBIA HA TENIDO UN RETROCESO EN EL GRADO DE SOFISTICACIÓN DE SU OFERTA EXPORTABLE

Gráfico 9. Exportaciones de Colombia según intensidad tecnológica (2007-2012).

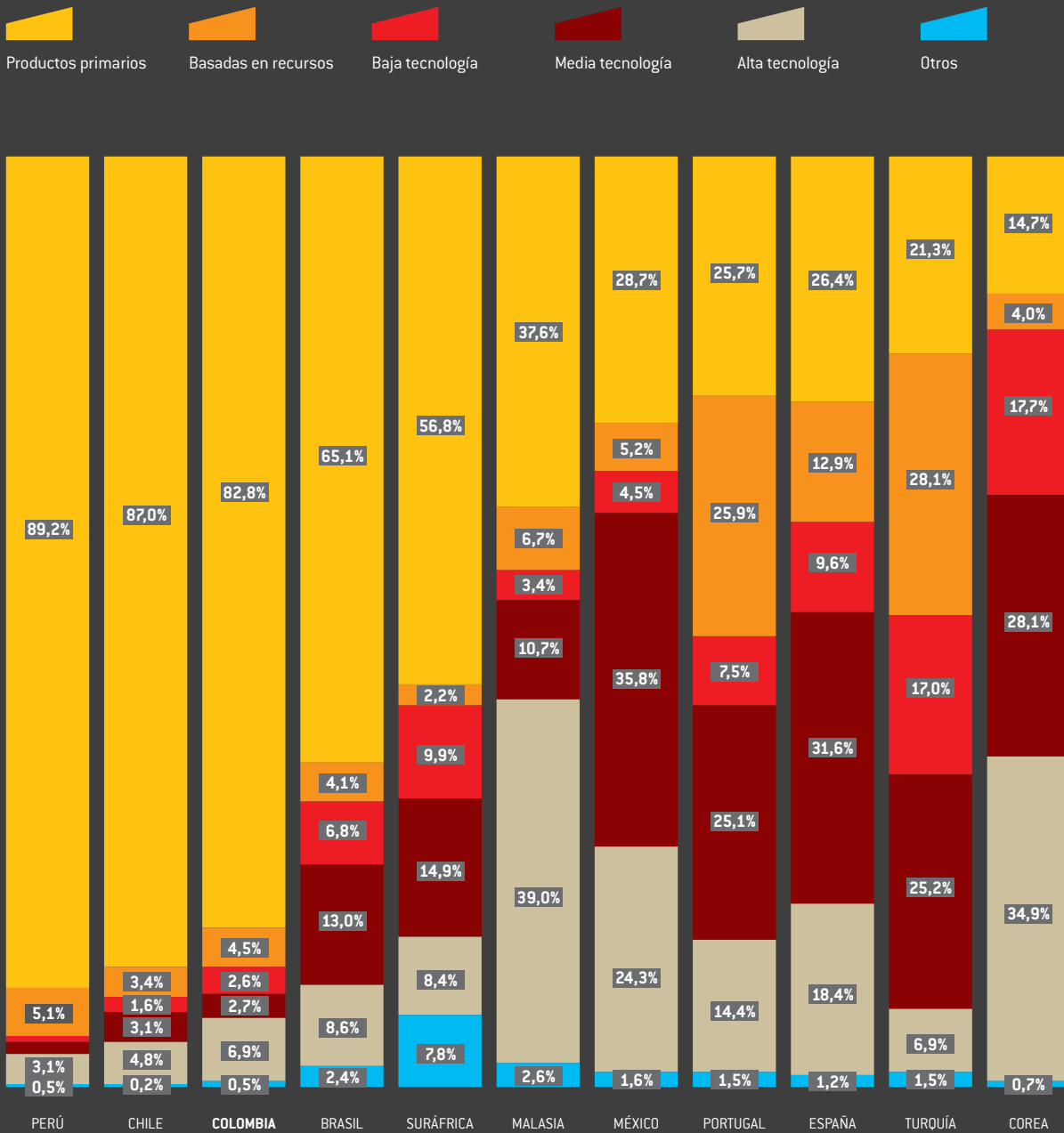


Fuente: Unctad. Cálculos CPC.



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

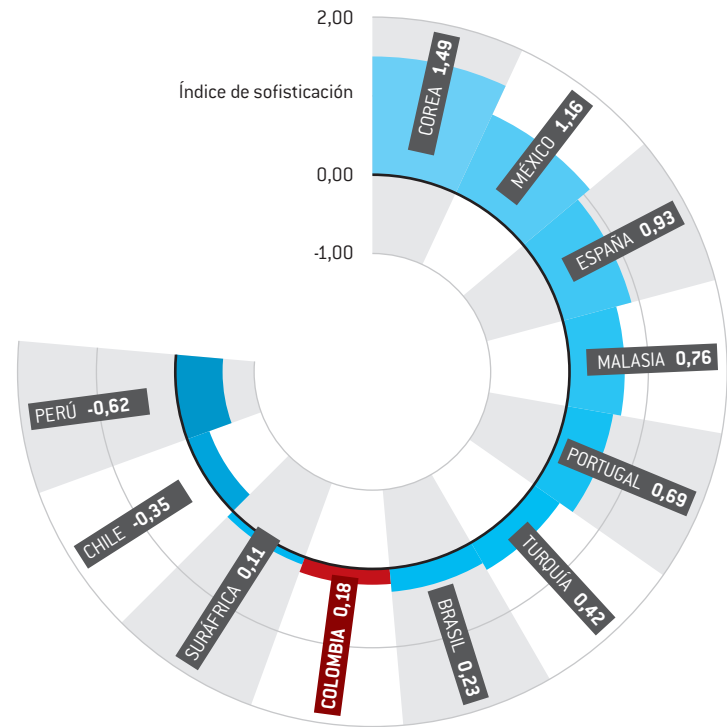
Gráfico 10. Proporción de las exportaciones según intensidad tecnológica incorporada, 2011.



Fuente: Unctad. Cálculos CPC.

OTROS INDICADORES DE SOFISTICACIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE CONFIRMAN EL REZAGO QUE TIENE EL PAÍS EN ESTA MATERIA

Gráfico 11. Índice de sofisticación, 2008.



Nota: Este índice se construye teniendo en cuenta dos características que miden el grado de complejidad de una economía: la primera se basa en el conocimiento, el cual es fundamentado para que un país produzca un conjunto más diverso de bienes. La segunda se fundamenta en la producción de bienes que demandan grandes volúmenes de conocimiento, los cuales sólo es posible producir en lugares donde éste está disponible.

Fuente: *The Observatory of Economic complexity.*

miar” la agregación de valor. Bajo este tipo de estructura, a partir del grado de elaboración de los bienes se les otorga tasas más bajas a las materias primas, un poco mayores a los bienes intermedios y tasas más altas a los bienes finales.

Si bien esta ha sido la meta, lo cierto es que en la práctica algunas materias primas han gozado de elevados aranceles, lo que ha generado grandes distorsiones a la economía al originar protecciones efectivas negativas para ciertos sectores³⁰. Por ejemplo, de la reciente REA se excluyeron los productos más sensibles del sector agrícola, muchos de los cuales sirven de insumos para la producción de otros sectores. Lo anterior tiene un impacto directo sobre la competitividad de los sectores a lo largo de la cadena, en la

medida en que estos no gozan de la misma protección que sus insumos.

Adicionalmente, en estructuras escalonadas, la clasificación incorrecta del tipo de bien y/o problemas o asimetrías en el grado de elaboración de los mismos, pueden generar también protecciones efectivas negativas. Por ejemplo, algunos bienes considerados insumos en una cadena productiva son bienes finales de otra cadena. De hecho —como ya se señaló—, fue debido a este tipo de problemas metodológicos que se ajustó la REA.

Si bien la REA redujo las distorsiones arancelarias de la economía al disminuir la protección efectiva negativa total —mientras en 2010 ésta se encontraba entre 6 y 9 puntos porcentuales por debajo del arancel promedio de los insumos, en

2011 alcanzó un rango entre 3 y 6 puntos porcentuales (Torres y Romero, 2011)—, lo cierto es que esta aún persiste para algunas cadenas productivas, y actúa como un impuesto a la producción de ciertos sectores (Cuadro 5).

Debido a las complicaciones prácticas y distorsiones que se pueden generar de un esquema escalonado, países como Chile y Perú han instrumentado estructuras arancelarias planas o casi planas con gran éxito. Los efectos de la aplicación de este tipo de estructura para el caso colombiano ya han sido cuantificados. Un estudio reciente (Villarreal, 2009) muestra que un arancel plano del 4% tendría efectos positivos en la producción sectorial y en variables macroeconómicas como consumo, exportaciones e importaciones.



SI BIEN LA REA REDUJO LAS DISTORSIONES ARANCELARIAS DE LA ECONOMÍA, AÚN PERSISTEN PROTECCIONES EFECTIVAS NEGATIVAS PARA ALGUNAS RAMAS PRODUCTIVAS

Cuadro 5. Algunas ramas que permanecen desprotegidas después de la REA, 2011.

RAMA	TPE (%)*	Desprotección 2011 (pp)**
Mezclas para la alimentación infantil (insumo leche en polvo)	-8	12
Producción de casas prefabricadas y sus partes	-2	6
Artículos de deportes y atletismo	-2	6
Paraguas, sombrillas, bastones y similares	-2	6
Silvicultura	0	5
Muebles de mimbre, caña de bambú y similares	-1	5
Conservación y tratamiento de la madera	0	5
Juguetes, muñecas y accesorios para muñecas	-1	4 a 5
Maquinaria especial para trabajar madera	0	4
Plantas, máquinas y equipos para trabajar madera	0	4
Otros aparatos y elementos para radio, televisión y comunicaciones	-1	3
Artículos de plomo y alineaciones	0	2

Nota: * Rango de la TPE. ** Rango de puntos porcentuales de la TPE por debajo del arancel promedio de los insumos. **Fuente:** Torres y Romero (2011).

INCONSISTENCIA CON LA POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL DEL PAÍS

Otra razón por la cual la política comercial ha afectado el grado de diversificación y sofisticación de la canasta exportadora es que esta no ha sido consistente con los intentos de implementar una política de cambio estructural en el país.

Como se comentó anteriormente, los países que han alcanzado crecimientos sostenidos de sus economías son aquellos que han logrado adentrarse en un proceso de cambio estructural. Es decir, aquellos que han conseguido incrementar el nivel de productividad de sus actividades económicas o han generado nuevas actividades de mayor productividad. Infortunadamente este proceso no se da de forma espontánea. En particular, debido a la presencia de diversas distorsiones y cuellos de botella que lo limitan³¹. De ahí que exista la justificación para que el Estado instrumente acciones que aborden estas distorsiones y así fomente la diversificación y la sofisticación del aparato productivo y, por lo tanto, de la canasta exportadora³². Existen diversas acciones y herramientas que se podrían utilizar en el marco de una política de cambio estructural para abordar estos cuellos de botella (ver capítulo Política de Cambio Estructural)³³.

Colombia ha hecho varios intentos por implementar política industrial en el pasado, sin mayor éxito si se tiene en cuenta lo poco diversificada y sofisticada que es su canasta exportadora. En la actualidad existen numerosas iniciativas que se podrían catalogar como parte de la política de cambio estructural del país³⁴. Una de estas iniciativas es el

Programa de Transformación Productiva (PTP), el cual consiste en una alianza público-privada que tiene como propósito impulsar el desarrollo de ciertos sectores de la economía³⁵.

De haber consistencia entre la política comercial y la política de cambio estructural del país, no se esperaría encontrar protecciones efectivas negativas ni instrumentos de política que atenten contra de la competitividad de estos sectores. Igualmente, se esperaría que estos sectores pudieran adquirir sus insumos y bienes de capital a precios competitivos³⁶. Sin embargo, muchos bienes finales de ciertos sectores bajo el PTP se encuentran desprotegidos e incluso presentan protecciones efectivas negativas (Cuadro 6).

Por ejemplo, tal como se observa en el Cuadro 6, la REA redujo los aranceles de bienes finales del sector de chocolatería y confitería del 20% al 15%. Sin embargo, los aranceles de sus principales materias primas no fueron reducidos, o, si lo fueron, no compensaron la reducción de los bienes finales. Como resultado se evidencia una clara desprotección a lo largo de la cadena, exponiéndola a protecciones efectivas negativas. Adicionalmente, la competitividad de la cadena se ve afectada por las distorsiones que genera el Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA) sobre insumos fundamentales como el azúcar y sus derivados (ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia).

Una situación similar se presenta en otro sector bajo el PTP: la cadena de palma, aceites y grasas vegetales. El aceite de palma, uno de los principales insumos de esta cadena, cuenta con dos instrumentos que terminan incidiendo

en la formación del precio interno y que le restan competitividad a los eslabones “aguas abajo” de la cadena: el SAFF y el Fondo de Estabilización de Precios de la Palma el Palmiste y sus Derivados (FEP)³⁷ (ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia).

Otro caso es el de algunas ramas de la cadena de metalmecánica y siderurgia –otra apuesta bajo el PTP–, a las que si bien la REA les redujo la desprotección, aún siguen persistiendo protecciones efectivas negativas. Actividades como ensamblaje, reparación, reconstrucción y mantenimiento de aeronaves, por ejemplo, registran una protección efectiva que varía entre 0% y -3% (Torres y Romero, 2011).

RECOMENDACIONES EN MATERIA DEL NIVEL DE DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE

Igual que con el objetivo de lograr una mayor inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales, el país podría emprender algunas acciones en materia de política comercial para incrementar los niveles de diversificación y sofisticación de su economía.

En primer lugar, se debe buscar eliminar las distorsiones que hoy día presenta el esquema arancelario colombiano al generar protecciones efectivas negativas para varios sectores. Para esto se recomienda implementar una estructura arancelaria plana. Lo anterior no sólo permitiría eliminar cualquier tipo de sobreprotección innecesaria, sino que contribuiría con la reducción del sesgo antiexportador, en la medida en



MUCHOS BIENES FINALES DE CIERTOS SECTORES BAJO EL PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (PTP) SE ENCUENTRAN DESPROTEGIDOS E INCLUSO PRESENTAN PROTECCIONES EFECTIVAS NEGATIVAS

Cuadro 6. Sectores PTP: algunas inconsistencias entre la política arancelaria y la política industrial.

SECTOR PTP	INCONSISTENCIA
Lácteo	La leche, insumo del sector, presenta un arancel nominal del 98%, el cual afecta la Tasa de Protección Efectiva (TPE) de los bienes finales de la cadena, actuando como un desincentivo a la producción de este tipo de bienes.
Chocolatería y confitería	<p>La REA redujo sus aranceles de bienes finales del 20% al 15%. Sin embargo, mantuvo los aranceles de insumos como el cacao (10%) y el tostado (15%); el de la leche (98%); los lactosueros (94%); las grasas (20% más -o menos- el arancel variable del SAFF del aceite de palma); y el de la glucosa (20% más -o menos- el variable del SAFF).</p> <p>Adicionalmente, la REA afectó la cadena al incrementar el arancel de insumos como empaques y maquinaria del 5% al 10%.</p> <p>Aunque la REA redujo el arancel del azúcar al 15% (bajando cinco puntos porcentuales), éste y sus derivados tienen el arancel variable de la franja y pertenecen al Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA).</p>
Palma, aceites y grasas vegetales	El aceite de palma, uno de los principales insumos de esta cadena, cuenta con dos instrumentos para estabilizar el precio: el SAFF y el Fondo de Estabilización de Precios de la Palma (FEP).
Metalmecánica y siderurgia	Persisten protecciones efectivas negativas entre 0% y -3% para actividades como el ensamblaje, reparación, reconstrucción y mantenimiento de aeronaves.
Textil, confección, diseño y moda	<p>Persisten protecciones efectivas negativas para bienes finales:</p> <p>Ramas como prendas de vestir y confección de vestidos de baño presentan una protección efectiva de -2%, lo cual equivale a una desprotección entre 6 y 7 puntos porcentuales por debajo del arancel promedio de los insumos.</p> <p>Los artículos en tejido de punto y actividades como la corsetería registran protecciones efectivas de -5% y -3%, respectivamente, las cuales implican desprotecciones entre 7 y 9 puntos porcentuales por debajo del arancel promedio de sus insumos.</p>

Fuente: DNP, Comité Especial de Confitería y Chocolatería – Andi (2011); y Torres y Romero (2011).

que no existiría restricción a la producción de bienes particulares, permitiendo la especialización de acuerdo con las ventajas comparativas del país. En este sentido, se podría estudiar la opción de un arancel plano con un nivel cercano al arancel promedio que se sugirió en la primera parte del capítulo (5%).

En segundo lugar, se debe buscar consistencia entre la política comercial y la política de cambio estructural del país. Una primera forma de lograr esto es eliminar las protecciones efectivas negativas que afectan a los sectores bajo la política de cambio estructural, vía la adopción de la propuesta de arancel plano anteriormente planteada. De no ser posible esta opción, habría que asegurar que –como mínimo– los sectores a los que el país les está apostando puedan adquirir a precios competitivos los insumos y bienes de capital necesarios en su producción. Si bien los insumos y bienes de capital que no se producen en el país gozan ya de cero arancel de forma temporal, se recomienda que los requeridos en los procesos productivos de estos sectores tengan un arancel igual o cercano a cero de forma permanente.

En esta misma línea, en cuanto a los Fondos de Estabilización de Precios que operan para algunos productos agrícolas y que resta competitividad a ciertos sectores dentro del PTP, sería conveniente que se busquen alternativas para este mecanismo, en particular cuando se trate del aprovisionamiento para los sectores bajo la política de cambio estructural del país (ver capítulo Promoción y Protección de la Competencia).

Otra forma de armonizar ambas políticas –como se dijo en la primera

sección– es que de ahora en adelante el país sea más estratégico en el momento de decidir embarcarse en la negociación de nuevos acuerdos comerciales y deberá tener en cuenta la conveniencia o no de estos acuerdos para los sectores bajo la política de cambio estructural del país.

Adicionalmente, debería haber una focalización de los esfuerzos e instrumentos de la política comercial sobre los sectores bajo la política de cambio estructural. En este sentido, se recomienda a Proexport profundizar sus esfuerzos de búsquedas de nuevos mercados para dichos sectores, incluidos aquellos dentro del PTP. Así mismo, se propone que la agenda para buscar admisibilidad no arancelaria –como la que viene adelantando la Oficina de Aprovechamiento del TLC en materia de MSF y de OTC– priorice los sectores bajo la política de cambio estructural del país.

Más allá de alinear la política comercial con la política de cambio estructural, será clave que el país reorganice su política de cambio estructural. Hoy día esta política la conforman una serie de iniciativas que no responden a una misma lógica, a las que les falta articulación –tanto entre ellas como entre los esfuerzos que se vienen haciendo en los niveles departamental y nacional–, que desaprovechan oportunidades de sinergias e incluyen un sinnúmero de apuestas sectoriales³⁸. Precisamente, parte de la tarea de reorganizar la política de cambio estructural del país implica definir qué determina que un sector sea, o no, parte de dicha política. Por lo tanto, se recomienda establecer un Comité Técnico en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación con el fin de “organizar la casa” en materia

de política de cambio estructural. Este Comité Técnico debería contar con el apoyo de personas que conozcan la nueva literatura sobre la materia, de manera que den luces sobre cómo se debería organizar esta política (ver capítulo Política de Cambio Estructural).

NOTAS

- 1 De acuerdo con Hausmann, Rodrik y Hwang (2007), el nivel de ingreso de los países converge hacia el nivel dictado por la sofisticación de sus exportaciones, por lo que, de acuerdo con estos autores, “los países se convierten en lo que exportan”.
- 2 Usualmente se tiende a pensar que lo único que importa es exportar, más que importar. Nada menos cierto. Por un lado, son dos caras de una misma moneda: un país exporta para poder importar y aprovechar así las oportunidades de ganancia que provee el comercio. Por otro lado, un país que importa crea mejores condiciones para la competencia, adquiere materias primas y productos terminados a precios más competitivos y permite la incorporación de tecnología y bienes de capital para innovar, entre otros aspectos.
- 3 El teorema de simetría de Lerner demuestra cómo, bajo ciertas circunstancias, un impuesto a las importaciones tiene el mismo efecto que un impuesto a las exportaciones (Lerner, 1936).
- 4 Durante ese año, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones se expidió la Decisión 371, que estableció el SAFP, cuyo objeto es estabilizar el precio de importación de un grupo especial de productos



- agropecuarios caracterizados por una gran volatilidad en sus precios internacionales. La estabilización consiste en aumentar el arancel *ad-valorem* cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso, y reducir dicho arancel hasta cero cuando el precio está por encima del techo. Los límites de la Franja son calculados a partir del precio promedio mensual de los últimos 60 meses de un grupo de productos conocido como “productos marcadores”. Dentro de los productos que protege este sistema se encuentran: cebada, malta, maíz, sorgo, soya, trigo, aceite de soya, aceite de palma, azúcar, leche y algunos derivados, trozos de pollo y carne de cerdo, entre otros.
- 5** Este sistema permitía importar el producto una vez se demostrara el consumo de la oferta nacional. Este mecanismo hace parte de una clase de medidas conocida como MIC (medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías).
- 6** Los contingentes subastados permiten durante un período de tiempo importar una determinada cantidad de mercancía con derechos arancelarios inferiores a los que correspondería pagar por fuera de los contingentes.
- 7** Mediante los Decretos 4114 y 4115 de 2010 fue reglamentada la Reforma Estructural Arancelaria (REA).
- 8** Las inconformidades metodológicas están fundamentalmente relacionadas con el tipo de clasificación, el grado de elaboración de los bienes, las asimetrías en el tratamiento de insumos agropecuarios utilizados en el sector industrial, y la omisión del criterio de producción nacional sobre materias primas y bienes de capital no producidos en el país.
- 9** Estas modificaciones fueron introducidas mediante los Decretos 492 y 562 de 2011.
- 10** Lo anterior es producto del libre acceso o del menor arancel del que gozan muchos productos importados a raíz de los distintos acuerdos comerciales vigentes y de los sistemas especiales de importación y exportación como el Plan Vallejo.
- 11** Por ejemplo, metas específicas en materia de exportaciones, incrementos en productividad, ventas, etc.
- 12** En muchas ocasiones las protecciones de algunos sectores se han otorgado por presiones que ejercen grupos de interés y gremios.
- 13** En muchas ocasiones se ha argumentado que esta mayor protección al sector agropecuario es la compensación a las distorsiones del mercado mundial de bienes agropecuarios derivadas principalmente de los enormes subsidios que otorgan los países desarrollados a este sector. Sin embargo, países como Perú, por ejemplo, han mostrado que pueden llegar a tener un sector agropecuario competitivo coexistiendo con aranceles bajos. Mientras en Colombia, el sector agropecuario ha venido perdiendo competitividad a pesar de los altos niveles de protección.
- 14** Este es el caso de productos como leche en polvo, arroz y maíz blanco, que han salido de la protección del SAFP y se les ha asignado aranceles sustancialmente altos.
- 15** De hecho, en la REA, producto de una reducción en los insumos más representativos, la protección efectiva para este sector se incrementó del 84% al 89%. Para mayor detalle, véase: Torres y Romero (2011).
- 16** Se espera que esta situación empiece a mejorar con la entrada en vigencia de los diferentes acuerdos comerciales.
- 17** Mientras en el año 2000 siete países representaban el 73,2% de las exportaciones totales, en 2011 los siete principales destinos representaron el 59,8% del total exportado –Estados Unidos (38,1%), Holanda (4,4%), Chile (3,9%), China (3,5%), Panamá (3,4%), Ecuador (3,4%) y Venezuela (3,1%).
- 18** Logrando exportar productos como camarón y flores a Rusia; carne bovina a Rusia, Egipto y Líbano; pitahaya a Corea del Sur; atún, genética bovina, palmitos y químicos a Brasil; y cosméticos naturales amazónicos a Francia; entre otros.
- 19** El programa de la CAF tiene como nombre “Empresas de Excelencia Exportadora”.
- 20** Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA) o antigua Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA).
- 21** Fuente: USITC, cálculos realizados por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- 22** Fuente: Dane-Dian, cálculos realizados por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- 23** Se argumenta que una de las explicaciones por el no aprovechamiento de las preferencias bajo el ATPDEA era su carácter temporal, lo cual no generaba los incentivos para realizar inversiones de largo plazo para un mejor aprovechamiento de estas preferencias.
- 24** Una de las acciones que debía implementar el país era establecer una regulación para mejorar los estándares sanitarios del sacrificio y la comercialización de carne en el país. Si bien se

- expidió un decreto en 2007 (Decreto 1500) con estándares más estrictos, este aún no ha entrado en vigencia ya que el Decreto 917 de 2012 prorrogó por seis meses más su entrada en vigor.
- 25** APHIS (*Animal and Plant Health Inspection Service*) es la agencia encargada de la sanidad animal y vegetal. FSIS (*Food Safety Inspection Service*) es la agencia encargada de la inocuidad de los alimentos. EPA (*Environmental Protection Agency*) es la agencia encargada de la protección ambiental y del establecimiento de los límites de tolerancia de pesticidas en los alimentos.
- 26** Ver, por ejemplo, McMillan y Rodrik (2011) y Lin y Monga (2010).
- 27** Esto es precisamente lo que se viene evidenciando en los últimos meses en el país debido a la desaceleración de la economía mundial, que se ha traducido en unos menores precios de los principales productos de exportación de Colombia (por ejemplo, petróleo, carbón y café).
- 28** Más aún, recientemente Ricardo Hausmann, de la Universidad de Harvard, viene haciendo críticas a la involución del modelo chileno durante la administración del presidente Piñera hacia un modelo neoliberal, a pesar de que los avances en diversificación de la oferta exportable chilena de las últimas décadas (como lo son salmón y frutas, entre otros) se derivan de un trabajo público-privado sobre apuestas productivas. Mayor información ver: http://buscador.emol.com/iphone/index.php?portal=El_Mercurio&id=fe18390a-16ad-4d79-9e43-af7d80aca56c.
- 29** Ver Rodrik (2008) y Anif (2012).
- 30** Una protección efectiva negativa se genera cuando un bien final a lo largo de una cadena productiva tiene un arancel que no compensa los mayores aranceles que puedan tener los insumos requeridos para la producción de dicho bien. Por lo tanto, no sólo queda el bien sin protección alguna frente a la competencia internacional, sino que queda con una protección negativa que castiga la agregación de valor en la cadena.
- 31** En particular, hay dos tipos de distorsiones de mercado que son las principales justificaciones para la existencia de política de cambio estructural: las fallas de coordinación y las fallas de apropiabilidad. Las primeras son un tipo de distorsión microeconómica asociada a la presencia de economías de escala. En términos prácticos, se evidencian con la no viabilidad de un sector, o de una actividad económica, debido a que no se dan de forma simultánea otras inversiones (por ejemplo, la existencia de sectores complementarios, de capital humano pertinente, y de infraestructura específica) que permitan esta viabilidad. Las fallas de apropiabilidad son otro tipo de distorsión microeconómica que se derivan de problemas de externalidades de información. En términos prácticos, se manifiestan como un nivel de inversión subóptimo en la exploración de nuevas actividades económicas, en la medida en que los pioneros en una actividad económica tienen que afrontar una serie de riesgos y costos que los seguidores no tienen que asumir. Para más detalle, véanse: Lin y Monga (2010); Sabel (2010); y Hausmann y Rodrik (2003).
- 32** Para mayor profundidad sobre cómo los bienes transables son más susceptibles de enfrentar distorsiones de mercado y distorsiones institucionales que ameritan ser compensadas, véase: Rodrik (2008).
- 33** Algunos instrumentos que podrían ser parte de una política de cambio estructural son: el trabajo público-privado para el desarrollo de *clusters*, la capacitación de capital humano relevante para el sector, la inversión en infraestructura específica para el sector, el desarrollo de regulación específica para el sector, la utilización de exenciones y deducciones tributarias para incentivar la innovación, entre otros.
- 34** Entre las iniciativas que se podrían ubicar como parte de la política de cambio estructural del país se encuentran: el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las apuestas sectoriales de los departamentos (algunas de las cuales se están trabajando bajo el enfoque de *clusters*, como en el caso de Medellín y Barranquilla), las iniciativas de *clusters* de iNNpulsa (Bancoldex), la Estrategia Nacional de Innovación, la Estrategia de Gestión de Capital Humano (Conpes 3674 de 2010), la agenda de la Oficina de Aprovechamiento Comercial del TLC, los instrumentos de financiación en etapa temprana de iNNpulsa y las áreas estratégicas de la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otras.
- 35** Para mayor detalle ver: <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=18033>. Consulta realizada el 10 de julio de 2012.
- 36** Como ya se señaló, mediante el Decreto 1703 de 2012 se redujo a 0% el arancel para las importaciones de materias primas y bienes de capital no producidos a nivel nacional.
- 37** El objetivo de fondos como el FEPA y el FEP es estabilizar los precios



de exportación con la intención de equiparar los precios de venta en el mercado interno con aquellos del extranjero. Esta equiparación de precios internacionales se logra a partir de la cesión que deben pagar al Fondo los productores que venden en el mercado nacional –mercado de más alto precio– y de la compensación que debe hacer el Fondo a los productores que vendan en el mercado internacional.

- 38** El CPC hizo un ejercicio de conteo de apuestas sectoriales incluidas en las diferentes iniciativas que viene implementando el país y resultaron más de 80 apuestas. Es importante recordar que –tal como afirma Michael Porter de la Universidad de Harvard– apostarle a todo es no tener estrategia.

REFERENCIAS

- ANIF, “La desindustrialización en Colombia”, Informe Semanal, ISSN 1794-2616, septiembre 10 de 2012.
- Asobancaria, “La apertura veinte años después”, *Semana Económica*, 20 de junio de 2011.
- Asograsas, “Propuesta de revisión de instrumentos de estabilización del precio del aceite de palma”, V1. Bogotá, junio 12 de 2012.
- Berlinski, Julio, Honorio Kume, Marcel Vaillant, Alvaro Ons y Carlos Romero, “Protección Efectiva y Costos de Protección en el Mercosur”, Departamento de Economía.
- Edwards, Sebastian, “Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI (September 1993), pp.1358-1393.
- Corden, W.M., “The structure of a tariff system and the effective protective rate”, *The Journal of Political Economy*, VOL XXIV, June 1966.
- DNP, “Cadenas Productivas: estructura, comercio internacional y protección”, Hausmann, Ricardo, y Dani Rodrik, “Economic Development as Self-Discovery”, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, 2003.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Jason Hwang, “What You Export Matters”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, October 2006 (2006)
- Hausmann, Ricardo, Cesar Hidalgo, Sebastián Bustos, Michele Coscia, Sarah Chung, Juan Jimenez, Alexander Simoes y Muhammed Yildirim, M. *The Atlas of Economic Complexity*. Puritan Press. Cambridge MA. (2011)
- Johnson, Harry, “La teoría de la estructura de tarifas con especial referencia al comercio mundial y al desarrollo”, Universidad de Chicago.
- Lerner, A. P. “The Symmetry Between Import and Export Taxes”, *Economica*, New Series, Vol. 3, No. 11 (1936), pp. 306-313.
- Lin, Justin y Célestin Monga, “Growth Identification and Facilitation, The Role of the State in the Dynamics of Structural Change”, The World Bank, mayo 2010
- McMillan, Margaret y Rodrik, Dani, *Globalization, Structural Change, and Productivity Growth*, Harvard University y IFPRI, 2011.
- Mejía, Juan Felipe, “Los seis retos de las pymes en Colombia para el acceso a los mercados internacionales”, Coyuntura Pyme.
- Reina, Mauricio. Elementos para modificar el Fondo de Estabilización de Precios para el palmiste, el aceite de palma y sus fracciones. Fedesarrollo, marzo de 2011.
- Reina, Mauricio. Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión. CAF y Fedesarrollo: debates presidenciales, 2010.
- Rodrik, Dani, Gene Grossman y Victor Norman, “Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich”, *Economic Policy*, Vol. 10, No. 20, 1995.
- Rodrik, Dani, “The Real Exchange Rate and Economic Growth”, Harvard University - Cambridge, MA 02138, septiembre 2008.
- Sabel, Charles, “Self Discovery as a Coordination Problem”, BID, 2010.
- Simoes, Alexander y Cesar Hidalgo, “The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development”, Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence, (2011)
- Torres, Jorge, Alan Fairlie, y Gabriela Cuadra, “Apertura comercial y protecciones efectivas”, Junio 2003.
- Torres, Mauricio y Germán Romero, Efectos de la reforma estructural arancelaria en la protección efectiva arancelaria de la economía, 2011.
- Villarreal, Nelson. Estructura plana de aranceles: implicaciones en la economía colombiana. Tesis para optar al título de Magister en Economía, Universidad de los Andes, 2009.



— CAPÍTULO QUINCE —

POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL



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

Fuente: WEF (2012).

RAZONES PARA UNA POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

La reciente literatura de desarrollo económico muestra que los países que logran sostener altas tasas de crecimiento en el largo plazo son aquellos que han emprendido un proceso de cambio estructural positivo –o de transformación productiva– constante¹. Esas economías han logrado, por un lado, transferir sus factores de producción de sectores (o actividades) de baja productividad hacia sectores (o actividades) de mayor productividad –sean estos nuevos o ya existentes–, y, por el otro, han incrementado la productividad al interior de los sectores (o actividades)² ya existentes³.

La misma literatura argumenta que este proceso de cambio estructural no se da de manera espontánea. Existen numerosas distorsiones y cuellos de botella que limitan la capacidad de emprender este proceso e incluso existen condiciones que pueden llevar a que se dé un proceso de cambio estructural negativo, es decir, que los factores migran de sectores de mayor productividad a sectores de menor productividad, lo que reduce la productividad total de toda la economía. De acuerdo con Pagés (2011), esto fue precisamente lo que le pasó a Latinoamérica durante los períodos 1975-1990 y 1990-2005, a diferencia del período

1950-1975, en el cual los factores migraron de sectores menos productivos a otros más productivos. En el caso colombiano, de acuerdo con McMillan y Rodrik (2011), la productividad agregada del país durante el período 1990-2005 se redujo a una tasa de 0,34% anual debido a un cambio estructural negativo.

De acuerdo con estos últimos autores, el tener ventaja comparativa en recursos naturales, el tener inflexibilidades en el mercado laboral y el tener una tasa de cambio revaluada son condiciones que incrementan las posibilidades de tener una situación de cambio estructural negativo⁴. Todas estas situaciones

están presentes en el caso colombiano y hacen por tanto más imperativo tomar medidas para contrarrestar su efecto negativo sobre las posibilidades de cambio estructural en el país (ver capítulo Política Comercial).

Adicionalmente, existen dos tipos de distorsiones que, de acuerdo con esta literatura, inhiben en mayor medida este proceso de cambio estructural. En primer lugar, un problema derivado de externalidades de información que se traduce en problemas de apropiabilidad⁵. De acuerdo con la teoría, los empresarios (pioneros) que se atreven a incursionar en nuevos sectores o productos asumen una serie



de costos y riesgos que no tienen que asumir sus inmediatos seguidores. Por tanto, existe una brecha entre los beneficios sociales —que son disfrutados tanto por los pioneros como por los seguidores⁶— y los costos sociales —que son exclusivamente asumidos por los pioneros— que deriva en niveles subóptimos de inversión en “pioneraje”. Es decir, el proceso de cambio estructural se ve limitado porque no existen incentivos suficientes para que más pioneros se lancen en la búsqueda de nuevos sectores y productos.

En segundo lugar, una distorsión conocida como “falta de coordinación”. Esta distorsión consiste en que, en muchos casos, para que un determinado sector o actividad sea viable se necesita que se dé en simultánea una serie de inversiones y acciones que —de no ser porque haya una acción coordinadora— los agentes del mercado no interiorizan y, por tanto, usualmente no se dan estas inversiones y acciones. Por ejemplo, puede ser que para que se dé un determinado sector en la economía se necesite que simultáneamente exista un sector complementario “aguas arriba” o “aguas abajo” de la cadena, o que exista el capital humano pertinente para las necesidades del sector, o que haya una infraestructura pública específica para dicho sector. Como lo describe el profesor Ricardo Hausmann, de la Universidad de Harvard, las fallas de coordinación son un dilema de “huevo-gallina”: no se da el sector de relojería, por ejemplo, porque no existen relojeros en el país y no se dan relojeros en el país porque no existe un sector de relojería que incentive a la gente a estudiar relojería⁷. Vale la pena comentar que de acuerdo con Sabel [2010], estas fallas de coordi-

nación son más importantes que los problemas de apropiabilidad y explican, en buena medida, las limitaciones al proceso de cambio estructural en América Latina⁸.

Estos dos tipos de distorsiones justifican la acción del Estado para mitigarlas y así fomentar el proceso de cambio estructural. En relación con los problemas de apropiabilidad, el Estado podría tomar medidas para incrementar los incentivos de “pioneraje” vía, por ejemplo, exenciones tributarias o capital semilla, parcialmente condonables para aquellos emprendedores e innovadores que se atrevan a incursionar en nuevos sectores y/o productos. En relación con las fallas de coordinación, el Estado podría facilitar la coordinación de inversiones y acciones como, por ejemplo, la búsqueda del cierre de brechas entre las necesidades de capital humano de ciertos sectores y el capital humano que está saliendo de las entidades de formación.

Más aún, muchos autores de esta literatura sugieren que han sido los países que han tomado acciones concretas para mitigar este tipo de distorsiones en el marco de una política industrial, los que han logrado procesos de cambio estructural que los han llevado a mayores crecimientos de su productividad y, por consiguiente, de sus economías. Justin Lin, execonomista jefe del Banco Mundial, argumenta que el haber adoptado este enfoque explica en buena medida los milagros económicos de países como los famosos Tigres Asiáticos (Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán), China y Vietnam, entre otros⁹. Dani Rodrik, por su lado, dice que incluso muchos de los logros alcanzados por países que usualmente se les reconoce

como éxitos del “laissez faire”, son resultados de esfuerzos en materia de este tipo de Política de Cambio Estructural. Este autor cita a Chile como uno de estos casos, en el que se cree que su éxito ha sido el resultado de políticas de libre mercado, cuando en realidad detrás de que este país sea hoy día uno de los mayores productores de salmón del mundo está una apuesta con recursos públicos por parte de la Fundación Chile¹⁰.

QUÉ ES Y QUÉ NO ES POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Si bien se han expuesto algunos de los argumentos que cita la literatura para justificar la acción del Gobierno para abordar ciertas distorsiones en el marco de una Política de Cambio Estructural (PCE) o Política Industrial Moderna, hasta ahora no se ha definido qué se quiere decir con esto último. Hay muchas definiciones y, más aún, muchas malas interpretaciones sobre lo que quiere decir una PCE.

En el contexto latinoamericano se suele asociar ‘política industrial’ con el modelo de sustitución de importaciones promovido por el economista argentino Raúl Prebisch desde la CEPAL —a comienzos de la segunda mitad del siglo XX— y que fue ampliamente acogido por muchos países de la región. Este modelo partía de la existencia de fallas de mercado y de la necesidad de que el Gobierno las abordara. En la práctica, en Latinoamérica el modelo se manifestó con esfuerzos por parte del Gobierno para dinamizar el sector industrial a través de subsidios directos y de una férrea protección en frontera que lo aislaba de la competencia internacional. Por tanto, mucha gente identifica

el concepto de 'Política Industrial' con selección "a dedo" de sectores por parte del Gobierno, con subsidios indiscriminados sin estar atados al cumplimiento de metas de desempeño –tales como incrementos en productividad, exportaciones, etc.– y con altos aranceles para aislar los sectores de la competencia internacional.

Colombia fue uno de los países que instrumentaron este modelo y, si bien su instrumentación llevó a la dinamización del sector industrial en el país y a incrementos en la productividad total de factores de manera temporal, este mostró un agotamiento en los 80¹¹ y cayó en desgracia en la medida en que culminó en esfuerzos sectoriales fallidos, corrupción y capturas de rentas por parte del sector privado. No sorprende, por tanto, que en el país, y en otros países de América Latina, se haya satanizado el concepto de 'Política Industrial' y que exista mucha gente que hoy día se rehúse a hablar del término, a pesar de que con ello se quiera significar algo muy distinto de lo que se solía.

Precisamente, Lin se refiere a este modelo utilizado en Latinoamérica como "Enfoque Estructuralista" y argumenta cómo este modelo no logró los objetivos de crecimiento sostenido que se propuso. Este modelo difiere del que él mismo llama "Nueva Economía Estructural", que ha sido el utilizado por la gran mayoría de los "milagros" económicos de los últimos 50 años y que –para fines prácticos– es lo que el Consejo Privado de Competitividad llama 'PCE'. De acuerdo con este enfoque, los países deben concentrarse en aquellos sectores o actividades en las cuales tienen ventajas comparativas latentes. De acuerdo con Lin, estas ventajas comparativas –a lo Heckscher-Ohlin¹²– es-

tán dadas por la dotación de factores presentes en un país en un determinado momento del tiempo. Estos factores, sin embargo, son dinámicos y su evolución permite a los países conseguir ventajas comparativas en sectores o actividades más avanzadas, lo que a su vez permite el cambio estructural.

Se trata de ventajas comparativas "latentes" ya que existe una cantidad de fallas de mercado que inhiben que estas se manifiesten. Por tanto, este enfoque implica la existencia de un gobierno proactivo que facilita el papel del sector privado, vía la resolución de dichas fallas de mercado. A pesar de esto, este enfoque utiliza al mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos, como se hizo en el caso de los Tigres Asiáticos, en el que las empresas beneficiadas por apoyos del Gobierno tenían que cumplir metas de exportación.

Dado el anterior contexto, y con el fin de armonizar lenguaje, es importante atreverse a establecer una definición concreta de lo que entiende el Consejo Privado de Competitividad por PCE. **Una PCE es el conjunto de esfuerzos por parte de los sectores público y privado con el fin de abordar distorsiones que inhiben el proceso de cambio estructural hacia sectores y actividades de mayor productividad. Es importante resaltar que esta definición no limita estos esfuerzos a ningún sector particular de la economía. Por tanto, una PCE no se circunscribe a la promoción del sector industrial y podría abarcar cualquier sector de la economía, incluidos el sector de servicios y el sector agropecuario primario. De ahí que no sorprenda por qué muchos autores prefieren las expresiones**

'Políticas de Desarrollo Productivo Verticales'¹³, 'Nueva Economía Estructural'¹⁴ o 'Política de Cambio Estructural' a la de 'Política Industrial'.

Adicionalmente, y en línea con la visión de Lin, una PCE debe utilizar las señales del mercado como principal instrumento para la asignación de recursos. Por tanto, se considera que –a diferencia del modelo de sustitución de importaciones del pasado– una PCE debe exponer a los sectores beneficiados a la competencia internacional, garantizando que estos sectores estén pudiendo acceder a insumos y bienes de capital para su producción a precios competitivos (ver capítulo Política Comercial).

En esta misma línea, la competitividad de un sector o actividad bajo una PCE no podría estar supeditada al otorgamiento de subsidios y ayudas directas. Esto no implica que una PCE no pueda incluir recursos para abordar, por ejemplo, los problemas de apropiabilidad mencionados anteriormente, a través de la cofinanciación de inversiones en innovación, en formación de capital humano relevante o en infraestructura específica. Sin embargo, con excepción del caso de innovación –en el que el subsidio a la actividad innovadora debe estar siempre presente–, cualquier beneficio o acompañamiento privilegiado a un determinado sector tendría que ser temporal y sujeto al cumplimiento de metas de desempeño.

Por otro lado, una PCE sí implica la focalización de esfuerzos sobre ciertos sectores o actividades. La necesidad de foco proviene principalmente del hecho de que no existen recursos ilimitados por parte del sector público para abordar las distorsiones y los cuellos de botella



para todas las actividades en un mismo momento del tiempo. En particular, son las fallas de coordinación, mencionadas anteriormente, las que conllevan principalmente a la necesidad de priorizar esfuerzos sobre actividades particulares.

Por ejemplo, el cierre de brechas de capital humano para las distintas apuestas de los departamentos implica la necesidad de articular a una serie de actores (ie. sector privado, instituciones de educación superior, institutos de formación para el trabajo y SENA, entre otros) buscando formar el capital humano que están necesitando los diferentes sectores. Es difícil pensar que este tipo de trabajo se pueda replicar de forma masiva para todos los sectores de la economía en las distintas regiones del país, particularmente cuando las necesidades de capital humano no sólo varían entre los sectores sino al interior de un mismo sector, dependiendo de dónde se sitúe éste geográficamente.

Cabe recordar que el cierre de brechas de capital humano es tan sólo una de las posibles fallas de coordinación que puede estar inhibiendo la productividad de un sector. Por lo que adicionalmente al trabajo en temas de capital humano, el sector público tendría que estar en la capacidad de identificar y abordar otros tipos de fallas de coordinación. De nuevo, la necesidad de abordar este tipo de distorsiones, aunada a la restricción presupuestaria en materias de tiempo y recursos por parte del sector público, conlleva a que inexorablemente —como dicen Hausmann y Rodrik (2006)— “estemos condenados a escoger”.

Ahora bien, esta escogencia no la debe hacer el Gobierno a puerta cerrada

sin tener en cuenta al sector privado. Existe una gran discusión entre diferentes autores sobre la escogencia de sectores o actividades productivas. Por un lado están quienes sugieren que hay algunos productos o sectores que son “mejores” que otros, ya que desencadenan mayores crecimientos en productividad o porque desde estos se puede “saltar” más fácilmente hacia la producción de nuevos bienes, incrementando el potencial de diversificación productiva¹⁵. Por el otro, están algunos autores como Michael Porter¹⁶, que aseguran que no importan los sectores o productos en los que un país se ubique, ya que un país podría elevar los niveles de productividad para cualquiera de estos.

Ya sea que se opte por una u otra escuela —o una combinación de ambas—, lo cierto es que la escogencia debería ser el resultado de un esfuerzo público-privado en el que se tengan en cuenta varios factores, tales como: las ventajas comparativas latentes del país (o de la región), los sectores en los cuales el país (o la región) se ubica hoy día, la visión a futuro que se tenga del país (o de la región), las tendencias de consumo de los mercados mundiales, la demanda, los competidores, e incluso los indicadores de sofisticación, proximidad y valor estratégico de aquellos autores que sugieren que sí importa lo que un país produce¹⁷, entre otros.

Un elemento para tener en cuenta en el momento de instrumentar una PCE —a partir de lo que ha sido la experiencia en otros países— es que estas políticas se apalancan de grandes empresas o conglomerados empresariales para su instrumentación¹⁸. En particular, de la capacidad de gestión de este tipo de

empresas para incursionar en sectores sofisticados. En el caso de Corea, por ejemplo, se utilizaron los *chaebols*, o conglomerados empresariales, como punta de lanza¹⁹. En el caso de Brasil, Embraer y Petrobras sirven como empresas ancla para el desarrollo de encadenamientos productivos. En el caso de Costa Rica, haber atraído a Intel ha permitido desarrollar empresas de servicios y proveeduría local alrededor de esta empresa. Por tanto, la instrumentación de una PCE en el país debe utilizar a las grandes empresas, tanto nacionales como extranjeras, como centros de gravedad para su instrumentación. En este sentido, así como sería válido tener bajo la PCE acciones agresivas para lograr la localización de grandes empresas extranjeras en el país, también lo sería tener instrumentos de apoyo a la innovación de grandes empresas nacionales y extranjeras ya localizadas en el país.

Adicionalmente, una PCE se debe entender como una de las piezas dentro de una agenda más comprensiva que busque mejorar la competitividad para todos los sectores de la economía, incluidos aquellos que no están bajo la PCE. Una forma de entender esto es pensar en una agenda de competitividad con dos aristas. Por un lado, una horizontal que involucra aquellas acciones que buscan mejorar los fundamentales microeconómicos para todos los sectores de la economía de forma transversal²⁰. Dentro de esta agenda se encuentran elementos tales como el mejoramiento de la eficiencia de la justicia, la mejora en calidad de la educación básica y media, la instrumentación de grandes corredores logísticos que unan los centros de producción y distribución, el fortalecimiento

to del sistema financiero, la flexibilización del mercado laboral, la reducción de los niveles de corrupción, entre muchos otros.

Por otro, una arista vertical, o PCE, que busca promover más directamente el proceso de cambio estructural, tal como se ha descrito anteriormente. En este entendido, no se debería confundir la PCE con la agenda de competitividad del país, sino como parte constitutiva de esta última. Más aún, existe una retroalimentación de doble vía entre las dos aristas de una agenda de competitividad. Claramente, la agenda horizontal termina influyendo positivamente en el trabajo sobre sectores específicos. Pero también, en muchas ocasiones, el trabajo sobre sectores o actividades particulares termina teniendo externalidades [*“spillovers”*] sobre muchos otros sectores que no se encuentran bajo la PCE. Además, muchas veces el trabajo sobre sectores o actividades específicas permite identificar cuellos de botella que son transversales a muchos sectores y, por lo tanto, termina nutriendo así la agenda horizontal. Y viceversa: hay muchas políticas comúnmente consideradas horizontales que frecuentemente requieren especializarse vertical o localmente y, por tanto, requieren la definición de prioridades: esto es especialmente cierto en materia de infraestructura de transporte (puertos especializados, conexión de ciertas regiones a puertos o centros de consumo, etc.), formación de habilidades técnicas, apoyo a la I+D, certificaciones de calidad y en temas sanitarios y fitosanitarios, etc.

Por último, una buena parte de la acción en materia de PCE debe tomar lugar a nivel local. Hay varias explicaciones para esto. En primer lugar, porque

frecuentemente es a nivel local donde tienen manifestación las actividades, sectores, industrias o *clusters* sobre los cuales se buscaría apalancar el proceso de cambio estructural. En segundo lugar, porque es a este nivel que se pueden —y deben— identificar y abordar algunos cuellos de botella y distorsiones que limitan la competitividad de estos sectores. Esto se debe, por un lado, a que en muchos casos las distorsiones y los cuellos de botella que limitan la productividad de un sector o actividad son particulares al contexto geográfico en el cual se ubica este sector²¹. Por otro, al hecho de que un mismo sector puede llegar a tener visiones estratégicas distintas en lugares diferentes de la geografía nacional, lo que termina redundando en necesidades y, por tanto, en agendas público-privadas diferentes²². Adicionalmente, porque mientras más cerca al origen de las distorsiones se aborden estas, se minimiza la posibilidad de tener efectos negativos indeseados debido a estas intervenciones (o “efectos de segundo-mejor”, como se conocen en la literatura)²³.

De ahí que los departamentos se deberían organizar para instrumentar sus agendas de PCE. En particular, los entes territoriales deberían fomentar el trabajo de *clusters* o apuestas productivas, a partir de un líder o gerente que debe articular a los actores públicos y privados relevantes para el diseño y la instrumentación de planes de trabajo para abordar los cuellos de botella y las distorsiones que limitan la productividad de los sectores o actividades²⁴.

Ahora bien, esto no implica que en algunos temas, como el de ciencia, tecnología e innovación (CTel), no deba haber

una fuerte coordinación por parte de los entes del nivel nacional. En la mayoría de los casos de éxito —tales como Finlandia, Suecia, Corea, Japón y Singapur— fue clave el desarrollo de un poderoso motor central de promoción de innovación tecnológica, formación de habilidades y coordinación. Aun en un país tan grande y descentralizado como EE.UU., la acción de agencias del gobierno federal fue clave para la transformación de este país en el siglo XIX y para el *boom* de innovación que experimentó en el siglo XX.

Por tanto, a pesar de que las regalías para ciencia, tecnología e innovación hayan quedado descentralizadas bajo el nuevo Sistema General de Regalías, habrá que hacer un esfuerzo para coordinar y articular las inversiones de estos recursos, con el fin de que no haya duplicidad en las inversiones y que estos recursos realmente vayan a financiar las agendas en materia de CTel de las apuestas productivas del país y de los departamentos. En este sentido, Colciencias tiene un papel preponderante como Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de CTel para coordinar y articular los proyectos en esta materia (ver capítulo Ciencia, Tecnología e Innovación).

ALGUNOS PRINCIPIOS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL EN COLOMBIA

Habiendo dicho qué se entiende por PCE, vale la pena definir una serie de principios que deberían enmarcar el diseño y la instrumentación de una política de este tipo en el país²⁵.



ES NORMAL EQUIVOCARSE CON LAS APUESTAS PRODUCTIVAS BAJO LA PCE

Hay que entender la PCE como un proceso de búsqueda constante que permite la posibilidad de equivocarse al hacer apuestas sectoriales o sobre actividades. Dado su carácter experimental, es altamente probable que se incurra en fracasos y no se logren los crecimientos esperados en productividad para algunos productos, sectores o *clusters* bajo la política. Esto es normal y sucede cada vez que los países instrumentan este tipo de políticas. Por ejemplo, Chile tuvo numerosos fracasos antes –y después– de que Fundación Chile lograra el éxito del salmón²⁶.

Bajo este contexto, el objetivo de política no debe ser minimizar el número de fracasos. De acuerdo con Rodrik, probablemente la ausencia de fracasos implica que no se está instrumentando la PCE con suficiente agresividad²⁷. Sin embargo, un objetivo de política sí debe ser abandonar aquellas apuestas que no funcionan lo más rápido posible, tan pronto se identifique que no van para ningún lado; es decir, fracasar lo más barato y rápido posible.

CRITERIOS DE DESEMPEÑO

Precisamente, para poder saber cuándo se está ante un fracaso o un éxito en términos de las apuestas productivas bajo una PCE, es clave definir unos criterios de desempeño. Algunos ejemplos de estos criterios son: exportaciones, participación en los mercados internacionales, crecimientos en productividad, ventas totales, entre otros. Además de definir el conjunto

de criterios, es clave tener mediciones claras de línea de base que establezcan el punto de partida y hacer un seguimiento permanente a estos criterios.

EL ACOMPAÑAMIENTO DEBE SER TEMPORAL Y SUJETO A METAS DE DESEMPEÑO

La evidencia empírica sugiere que una buena instrumentación de PCE debe usar una correcta combinación de “zanahoria y garrote”. Fue precisamente un esquema de “zanahoria y garrote” el que aplicaron, por ejemplo, Corea del Sur y el resto de Tigres asiáticos para su instrumentación de política industrial²⁸. Es decir, el acompañamiento privilegiado que reciben los sectores o actividades y las herramientas de apoyo bajo una PCE debe estar sujeto al cumplimiento de metas de desempeño, a partir de los criterios mencionados anteriormente. De no cumplirse estas metas, habría que tener reglas de juego claras para la terminación del acompañamiento del sector público y de otros mecanismos de apoyo.

El apoyo no sólo debe estar condicionado al cumplimiento de metas, sino que debe estar acotado con una temporalidad fija. Es decir, luego de cierto número de años se debe ir eliminando este acompañamiento. En este sentido, el conjunto de apuestas debe ser visto como un flujo dinámico y no como un *stock*.

La no aplicación de este tipo de metas y de temporalidades fijas fue una de las grandes fallas del modelo de sustitución de importaciones aplicado en Colombia y en América Latina. Varios sectores recibieron ayudas permanentes del Gobierno y alta protección en

frontera por largo tiempo vía aranceles, sin contraprestación alguna en términos de ganancias en productividad, mayores exportaciones, etc. Esto llevó a que los sectores protegidos no tuvieran los incentivos para realmente instrumentar acciones que redundaran en incrementos en productividad.

INCENTIVOS DIRECTOS SÓLO A NUEVAS ACTIVIDADES Y SECTORES

El propósito principal de una PCE es la diversificación del aparato productivo. Por tanto, con el propósito de abordar el problema de apropiabilidad mencionado anteriormente, los incentivos directos (ie. capital semilla y de riesgo parcialmente condonables, recursos y beneficios tributarios para financiar innovación (ver capítulos Sistema Tributario y Sistema Financiero, etc.) deben estar destinados exclusivamente a nuevas actividades y sectores. Vale la pena aclarar que bajo el rótulo de “nuevas” cabe la posibilidad de incentivar la innovación y el desarrollo de nuevas habilidades en productos o sectores ya existentes.

LA PCE DEBE SER LIDERADA AL MÁS ALTO NIVEL

La experiencia internacional muestra que este tipo de políticas debe estar liderado al más alto nivel. En el caso de Corea del Sur, fue el propio presidente Jung-Hee Park, a comienzo de los años 60, quien estuvo a cargo de esta política²⁹. Lo mismo ha ocurrido en el caso de Brasil durante los últimos años, primero con el presidente Lula da Silva y ahora bajo la conducción de Dilma Rouseff.

Garantizar un liderazgo al más alto nivel surge de la necesidad de articular a un sinnúmero de actores desde el lado público. La transversalidad del tema de competitividad implica tener que coordinar la acción de numerosas agencias y ministerios que por sí solos no internalizan la agenda en materia de PCE. Por ejemplo, la resolución de fallas de coordinación para un *cluster* particular podría involucrar, entre otras, la participación de los Ministerios de Educación y Trabajo para problemas de brechas de capital humano, al tiempo que del Ministerio de Transporte para abordar necesidades de infraestructura específica para el sector. **Por tanto, una PCE debe ser liderada por el mismo presidente o por un ministro –o consejero– al cual el presidente le dé todo el empoderamiento frente a los demás actores para liderar esta política.**

INSTITUCIONALIDAD NACIONAL Y LOCAL PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE PCE

Aún más importante que un liderazgo al más alto nivel, la instrumentación de una PCE requiere de un marco institucional que permita la articulación de los diferentes actores e instrumentos e iniciativas de apoyo. En este sentido, debe haber mecanismos para que diferentes instituciones se sienten a trabajar conjuntamente, por ejemplo, en la resolución de fallas de coordinación para un sector específico. Brasil, por ejemplo, ha montado una arquitectura institucional que define un esquema de gobernanza para la instrumentación de su PCE, la cual incluye tres niveles de gestión: un nivel de consejería al más alto nivel

–a través del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial–, un nivel de gerenciamiento y deliberación –a través de un Comité Gestor y un Grupo Ejecutivo– y un nivel de articulación y formulación –a través de Comités Ejecutivos, Consejos de Competitividad Sectoriales y Coordinaciones Sistémicas³⁰.

Otro ejemplo relevante es el caso de la institucionalidad que ha dispuesto Chile a través del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC)³¹. Este es un organismo público-privado que actúa como asesor permanente del presidente de la República en materia de políticas públicas de innovación y competitividad, incluidos el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la formación de recursos humanos y el emprendimiento innovador³². Adicionalmente, este país cuenta con un Comité de Ministros de Innovación, agencias del nivel nacional (tales como Corfo y Conicyt) y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, para coordinar la instrumentación de su política de innovación.

La necesidad de un marco institucional no es exclusiva del nivel nacional. En la medida en que, como se dijo, una buena parte de la acción en materia de PCE se debe dar a nivel local, a este nivel también debe haber un marco institucional que permita la articulación de los actores públicos y privados. Adicionalmente, es muy importante que existan unos canales de articulación entre los niveles local y nacional. La mayor parte de las distorsiones y cuellos de botella debería tratar de ser abordada a nivel local. Sin embargo, en muchos casos los problemas escapan del ámbito de acción de los actores locales, por lo que deberán ser abordados por las instancias nacionales.

Por otro lado, para evitar incompetencia y corrupción, la PCE debe ser instrumentada por agencias con capacidad tecnocrática. Esto es particularmente relevante para el nivel local en el caso de Colombia, en la medida en que son conocidas sus debilidades institucionales. **Por tanto, habrá que buscar cómo zanjar estas debilidades en el corto plazo con el apoyo de las entidades del nivel nacional y cómo crear capacidades locales en el largo plazo.**

MECANISMOS DE TRANSPARENCIA

Una de las mayores críticas –muchas de ellas justificadas– que reciben los intentos por instrumentar PCE es que conduce a la captura del Estado por parte del sector privado bajo la política. En el caso colombiano, el modelo de sustitución de importaciones generó esta captura de rentas por parte del sector privado. Ahora bien, esta no es razón para dejar de instrumentar este tipo de políticas. **Lo que hay que hacer es tomar medidas y establecer mecanismos que garanticen al país una total transparencia en la instrumentación de la PCE.**

UNA PCE SE DEBE DISEÑAR RECONOCIENDO LAS DIVERSIDADES ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL QUE EXISTEN EN EL PAÍS

Por último, una PCE para Colombia debe tener en cuenta en su diseño las diversidades presentes en el país. A diferencia de muchos países en los que se ha instrumentado PCE de forma exitosa³³, Colombia es un país de regiones. Por un lado, su población está distribuida a lo



largo y ancho de su geografía, con diferencias sociológicas entre las diferentes regiones. Por otro lado, esta heterogeneidad también se manifiesta en un aparato productivo que difiere en cada región.

Por tanto, una PCE para el país debe permitir estas diferencias. En este sentido, es muy difícil pensar en una política en la cual todas las apuestas sectoriales se definan desde el nivel nacional, en la medida en que estas pueden no coincidir con las diferencias de los aparatos productivos en las diferentes regiones.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LA AGENDA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Para ser claros, en Colombia no existe una PCE articulada. No existe un documento de política o una estrategia de Estado que involucre a todos los actores relevantes y que enmarque y busque sinergias de todas las iniciativas que se vienen implementando para fomentar el cambio estructural³⁴.

Ahora bien, sí existe una cantidad de elementos que se podrían eventualmente cobijar bajo la sombrilla de una PCE en el país, pero que hoy día son cabos sueltos sin mayor articulación. Por mencionar algunos: el Programa de Transformación Productiva (PTP) del MCIT³⁵; la Estrategia Nacional de Innovación; el Conpes 3674 de 2010, que define la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano; las iniciativas de *cluster*, los instrumentos de financiación en etapa temprana y los apoyos a la innovación bajo iNNpulsa de Bancóldex; las iniciativas de *cluster* de otras ciudades (ie. Medellín y Barranquilla);

el programa de desarrollo de *clusters* de KOICA y el MCIT; las apuestas productivas de los departamentos a través de algunas Comisiones Regionales de Competitividad (CRC); las áreas estratégicas bajo la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colciencias³⁶, y la agenda de admisibilidad de la Oficina de Aprovechamiento Comercial del TLC, entre otros.

La mayoría de estas iniciativas fue consignada en la nueva Agenda Nacional de Competitividad (ver Anexo), que incluye tanto elementos de agenda horizontal como de agenda vertical³⁷. Sin embargo, su inclusión en dicha agenda no quiere decir que respondan a una política coherente y articulada en materia de PCE. Por ejemplo, un conteo somero de las diferentes apuestas productivas incluidas en las iniciativas mencionadas asciende a más de 80. Apostarle a tal número de iniciativas es apostarle a nada, en la medida en que –tal como afirma Michael Porter– “apostarle a todo es no tener estrategia”³⁸. La falta de señales claras sobre cuáles son las reales apuestas del país genera además incertidumbre en el sector privado, que queda desorientado y no puede focalizar esfuerzos a partir de las señales del sector público.

Adicionalmente, estas iniciativas no se hablan –ni se aprovechan sinergias– entre ellas. Es así como, por ejemplo, no necesariamente los sectores bajo el PTP o las apuestas de los departamentos coinciden con áreas identificadas como estratégicas en el marco de la Ley de CTel. De la misma manera, la instrumentación del Conpes 3674 –que busca cerrar las brechas de capital humano en el país– no está completamente articulada con las necesidades de capital humano de las

apuestas del PTP o de los departamentos. Tampoco la agenda de admisibilidad –en materia sanitaria, por ejemplo– de la Oficina de Aprovechamiento Comercial del TLC coincide con las apuestas que vienen haciendo otras agencias.

Si bien no existe una política articulada en la materia, lo cierto es que sí están muchas de las piezas del rompecabezas. De hacer un esfuerzo por definir una PCE para Colombia, muchas de las iniciativas que vienen instrumentando diversas agencias servirían como materia prima para su construcción. Claramente habría que retocar algunas de las iniciativas e instrumentos existentes, eliminar otros e incluir algunos faltantes. En este sentido, se puede construir sobre lo construido. Más aún, no sólo hay iniciativas e instrumentos a partir de los cuales trabajar, sino que se tiene uno de los elementos más críticos y difíciles de armar cuando se trata de PCE: una institucionalidad para instrumentarla. El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCel) podría servir de marco institucional para la instrumentación de esta política en el país³⁹. El SNCel no sólo proporciona espacios de articulación a nivel nacional –a través de la Comisión Nacional de Competitividad, su Comité Ejecutivo, su Comité Técnico y sus Comités Técnicos Mixtos–, sino a nivel local –a través de las CRC.

ELEMENTOS PARA TENER EN CUENTA PARA EL REDISEÑO DE LA PCE EN EL PAÍS

Teniendo claro que es clave que el país tenga una PCE coherente y articulada en el marco de su Agenda Nacional de Competitividad –que complementa las accio-

nes transversales de la agenda— si quiere potenciar su proceso de cambio estructural; que hay unos principios que deberían regirla; y que existen ya varios elementos a partir de los cuales se podría organizar, vale la pena plantear algunas recomendaciones que deben guiar el proceso de rediseño y articulación de la PCE en el país.

PCE COMO POLÍTICA DE ESTADO

Es clave que se construya una PCE que involucre y articule a todos los actores relevantes para la instrumentación de una política de este tipo. Para asegurar su carácter vinculante, sería conveniente que esta quede establecida —por lo menos— a través de un documento Conpes. De esa manera, el documento base para una PCE no sería un documento de un ministerio en particular —tal como ocurre en la actualidad—, sino que sería una política de todo el Gobierno.

Adicionalmente, una PCE es una política de largo plazo. Muchos de los resultados en términos de las apuestas productivas no coinciden con los tiempos de un período presidencial. Por tanto, es fundamental que una PCE sea concebida como una política de Estado y no como un programa de un gobierno en particular. Su continuidad se debe garantizar a través de su instrumentación por medio del SNCel, el cual —gracias a la participación del sector privado— tiene una naturaleza de largo plazo.

INSTITUCIONALIDAD PARA LA PCE

Quizás el mayor reto en la instrumentación de una PCE es la articulación de los diferentes actores públicos y privados

relevantes y de los instrumentos, iniciativas y herramientas de política. Para lograr esto es clave tener una institucionalidad que permita esta articulación. Como se comentó, para ello se necesita una institucionalidad tanto a nivel nacional como a nivel local, y unos canales comunicantes entre estos dos niveles. Se mencionó también que el SNCel podría ser utilizado para tal fin. Si bien esto es cierto, habría que hacer ajustes al SNCel para que pueda cumplir esta tarea.

En primer lugar, habría que buscar un espacio a nivel nacional de dedicación exclusiva a la articulación de la PCE. Para ello, se podría pensar en establecer un Comité Técnico Mixto (CTM) del más alto nivel en el marco del SNCel. Este CTM sería el equivalente al Consejo Nacional de Desarrollo Industrial en el caso de Brasil y debería incluir la participación de los ministros, directores de agencias públicas, representantes del sector privado relevantes y universidades. Adicional a esta máxima instancia, se debería establecer un nivel de gerenciamiento y deliberación, equivalente al Comité Gestor y al Grupo Ejecutivo en Brasil. Esta instancia podría estar constituida por los técnicos de las entidades que asisten al CTM. Por último, este CTM debería estar en la capacidad de conformar Comités Sectoriales y coordinaciones en temas transversales para abordar agendas particulares a los sectores o actividades involucradas en la PCE.

Adicionalmente, en línea con la idea de que una PCE debe estar liderada por agencias con capacidad tecnocrática, es clave un fortalecimiento de Colciencias e iNNpulsa, en la medida en que estas dos entidades tendrían un papel central en la instrumentación de esta política. No

sólo a través de la coordinación y articulación de inversiones en CTel y demás instrumentos, sino a través de un mayor contacto con las regiones y la construcción de capacidades locales. Este fortalecimiento se debe manifestar, entre otras, como una mayor destinación de recursos para estas entidades.

En segundo lugar, y de manera análoga, habría que buscar un espacio a nivel local para articular la PCE a este nivel. En este sentido, se debe crear un espacio equivalente al CTM a nivel de las CRC. Este comité debería contar con la participación del gobernador, el alcalde, los directores de las entidades públicas relevantes del nivel local y los representantes del sector privado y universidades. Este comité serviría de junta directiva ante la cual reportarían los diferentes grupos (o mesas) o iniciativas de *cluster* que estuvieran trabajando sobre las apuestas productivas de los departamentos.

Por otro lado, es clave que la PCE se lidere, al menos inicialmente, al más alto nivel. Por tanto, si bien no se esperaría contar con la presencia del presidente de la República en todas las sesiones del CTM, el presidente debe empoderar frente al resto de actores públicos a una persona del más alto nivel, cuya única responsabilidad sea la de coordinar y monitorear la implementación de la PCE.

En aras de evitar los errores del pasado en términos de captura de rentas por parte del sector privado, es crucial definir mecanismos de transparencia que garanticen que esta política se hace de cara al país, bajo estrictas y claras reglas de juego para todas las partes. En este sentido, complementando la institucionalidad hasta ahora propuesta, se debe pensar en



espacios de difusión y conversación con diferentes *stakeholders* y actores de la sociedad civil, de manera que haya un seguimiento minucioso a la instrumentación de esta política.

Por último, se debe generar un marco legal para la instrumentación de esta política que dé garantías a las partes públicas y privadas involucradas en la PCE, de manera que los recursos públicos que sean invertidos en apoyar al sector privado no conduzcan a acciones punitivas por parte de las entidades de control, tanto en el caso en que estos recursos terminen en inversiones infructuosas, como en el caso en que estas sean exitosas, sino sólo en aquellos en los cuales realmente haya dolo o malversación de recursos.

ACOTACIÓN DE SECTORES Y ACTIVIDADES BAJO LA PCE

Las diferentes iniciativas que se vienen instrumentando conllevan a que, hoy día, el país cuente con más de 80 apuestas productivas. Si bien la diversidad del país hace imposible focalizar esfuerzos sobre un conjunto muy acotado de apuestas, lo cierto es que la dispersión que existe hoy no permitiría concentrar esfuerzos y recursos que redunden en resultados significativos.

Para combinar la necesidad de focalización con la heterogeneidad del país, se podría pensar en alguna de tres alternativas. En primer lugar, las apuestas se podrían definir como sectores gruesos que permitan manifestaciones diversas en los niveles local y subsectorial, tal como lo hace Finlandia y Malasia a través de su Programa de Transformación Económica⁴⁰. En ese caso, el país le podría estar

apostando al sector de Biodiversidad, el cual se podría manifestar en Bogotá como línea de cosméticos a partir de ingredientes naturales, y en Medellín como insumos para una agricultura sostenible. De la misma manera, se podría impulsar el aprovechamiento de especies autóctonas para fines farmacéuticos u otros usos industriales o para biorremediación en la actividad petrolera y minera.

En segundo lugar, se podría permitir la coexistencia de apuestas locales y nacionales bajo una misma PCE. En este caso, el nivel nacional debería tener una oferta institucional para poder responder a las necesidades de ambos tipos de apuestas.

Una tercera opción sería una combinación de las anteriores alternativas. Es decir, la PCE podría tener apuestas gruesas del nivel nacional que tengan diferentes manifestaciones a nivel local, al tiempo que existen apuestas locales que no se enmarcan en las sombrillas nacionales, pero para las cuales también existe una oferta institucional de parte del gobierno nacional para atender sus cuellos de botella.

Cualquiera sea la opción, es clave que la definición de sectores –tanto a nivel nacional como a nivel local– provenga de un trabajo conjunto entre sector público y privado y universitario (o académico), en el que se tengan en cuenta factores tales como las ventajas comparativas latentes del país (o de la región); los sectores en los cuales el país (o la región) se ubica hoy en día; la visión a futuro que se tenga del país (o de la región); las tendencias de consumo de los mercados mundiales; la demanda; los competidores, e indicadores de sofisticación, proximidad y valor estratégico de los sectores o actividades, entre otros.

REGLAS DE ENTRADA Y SALIDA DE SECTORES Y ACTIVIDADES BAJO LA PCE

Más allá de definir el conjunto de apuestas bajo la PCE, es clave tener unas reglas de juego claras para la entrada y la salida de sectores y actividades. Como se comentó, una buena instrumentación de esta política involucra una combinación de “zanahoria y garrote”. Por tanto, se debe definir una serie de indicadores que deberán medir el desempeño de las apuestas. En caso de que estas no estén cumpliendo los criterios de desempeño, el acompañamiento privilegiado por parte de los gobiernos nacional y local y los instrumentos de apoyo se les retirarían a las apuestas. Adicionalmente, habría que definir una temporalidad máxima bajo la cual se daría el acompañamiento y el apoyo por parte del sector público. De esa manera, el sector privado tendría los incentivos para realmente tomar las acciones que conducen a mejoras en productividad. Adicionalmente, bajo estas reglas se entendería que el conjunto de apuestas del país y de las regiones sería un flujo dinámico.

REVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

Como se comentó, en la actualidad el país tiene un sinnúmero de iniciativas e instrumentos que se podrían articular bajo una PCE. Es clave que se haga una revisión exhaustiva de los elementos existentes, de manera que se ajusten aquellos que se deben ajustar, se eliminen aquellos que no sirven en el marco de esta política y se incluyan elementos que posiblemente estén haciendo falta.

Para hacer esta revisión es importante que se tenga claridad sobre el tipo

de distorsión que se estaría tratando de abordar. En este sentido, habrá que pensar en herramientas y esfuerzos focalizados, particularmente cuando se trate de fallas de coordinación, y habrá que pensar en instrumentos transversales, particularmente cuando se trate de problemas de apropiabilidad. De no encontrarse justificación técnica –como, por ejemplo, distorsiones a abordar– para la instrumentación de herramientas, estas deberían ser eliminadas del portafolio bajo la PCE.

Bajo este entendido, existen numerosos instrumentos y herramientas que se podrían utilizar en el marco de la PCE. Sin ánimo de ser exhaustivos ni sugerir que todos deben ser utilizados, algunos instrumentos que podrían ser parte de la “caja de herramientas” son: en el caso de instrumentos focalizados, trabajo público-privado para el desarrollo de *clusters*, capacitación de capital humano relevante para el sector o la actividad, inversión en infraestructura específica para el sector, desarrollo o revisión de regulación específica para la actividad, fortalecimiento de instituciones públicas específicas para el sector, agendas de admisibilidad en materias sanitaria y fitosanitaria y de obstáculos técnicos al comercio en mercados exigentes (ver capítulo Política Comercial), agendas de CTel para el sector, entre otros; y en el caso de instrumentos transversales, capital semilla y de riesgo parcialmente condonable para nuevos sectores o actividades (ver capítulo Sistema Financiero), incentivos para la innovación en las empresas, exenciones tributarias para la innovación en nuevos sectores o actividades (ver capítulo Sistema Tributario), entre otros.

RECOMENDACIÓN FINAL: UN COMITÉ TÉCNICO MIXTO PARA REDISEÑAR E INSTRUMENTAR UNA PCE PARA COLOMBIA

El rediseño y la organización de una PCE para el país requieren un esfuerzo intelectual importante por parte del sector público, la academia y el sector privado que conozcan de la materia. Por tanto, se propone la creación de un Comité Técnico Mixto (CTM) –diferente al que se utilizaría para la instrumentación de la política– que tenga como misión el rediseño de la PCE del país. Este Comité deberá estar constituido por el Departamento Nacional de Planeación, el MCIT, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, iNNpulsa de Bancoldex, el PTP del MCIT y el Consejo Privado de Competitividad. Adicionalmente, se debe invitar a que haga parte de él un grupo de expertos y representantes de la academia que conozcan sobre esta nueva literatura.

Este CTM tendría como misión la construcción de un documento de política en el cual se redefinan: la institucionalidad que dé soporte a la PCE, las reglas para la definición y salida de sectores y actividades, los criterios de desempeño para los sectores y actividades, la “caja de herramientas” con los instrumentos que harían parte de la PCE, entre otros. Adicionalmente, debería hacer recomendaciones sobre los mecanismos para garantizar el carácter vinculante de la PCE para que ésta se convierta en una política de Estado.

Con los elementos planteados en este capítulo, el Consejo Privado de Competitividad ha querido abrir un debate técnico sobre la mejor forma de instrumentar una PCE en el país. En particular, porque se

considera que lo que hay hoy no responde a una política integral de Estado que articule a todos los actores relevantes y que busque sinergias entre los diferentes instrumentos de política. Una agenda vertical sólida y coherente es un gran complemento a los esfuerzos transversales en materia de competitividad. Está bien que se tengan prevenciones dados los errores del pasado. Por esto, se deben tomar todas las medidas necesarias para no volver a cometerlos. Sin embargo, el país no puede darse el lujo de no tener una PCE e implementarla correctamente.

NOTAS

- 1 Véanse: McMillan y Rodrik (2011), Lin y Monga (2010) y Hausmann y Klinger (2007).
- 2 Utilizando la analogía de Hausmann y Klinger (2007), el proceso de cambio estructural equivale a que, por un lado, los “micos” (empresarios) salten hacia nuevos “árboles” (productos o sectores) de mayor nivel de productividad, y por el otro, a que “trepen” los árboles en los que ya están montados, buscando mayores niveles de valor agregado y productividad.
- 3 En estricto sentido, para McMillan y Rodrik (2011) el concepto “cambio estructural” positivo sólo aplica para el primer caso, es decir, sólo hace referencia al proceso en el que los factores de producción migran de sectores de baja productividad hacia sectores de mayor productividad. Para el Consejo Privado de Competitividad, el proceso de cambio estructural –o de transformación productiva– incluye también la situación



- en el cual se incrementa la productividad al interior de los sectores de una determinada economía.
- 4** Para más detalle, véase: op. cit. McMillan y Rodrik (2011).
- 5** Véase: Hausmann y Rodrik (2003).
- 6** Por ejemplo, de acuerdo a Hausmann y Rodrik (2003), un estadounidense fue quien comenzó con el negocio de la floricultura en Colombia y, por tanto, tuvo que sortear una serie de riesgos y costos que no tuvieron que asumir sus seguidores. En línea con esta teoría, en Colombia surgió una cantidad importante de firmas floricultoras, luego de que este pionero mostrara la viabilidad de este negocio.
- 7** Ver discusión de Hausmann sobre "conocimiento productivo" en: <http://www.hks.harvard.edu/news-events/news/articles/hausmann-on-productive-knowledge>.
- 8** Vale anotar que algunos problemas de coordinación pueden ser vistos como derivados de problemas de apropiabilidad. Por ejemplo, el sector privado podría estar dispuesto a invertir en infraestructura específica o formar capital humano relevante si se permite una adecuada apropiación del beneficio creado.
- 9** Ver Lin (2012).
- 10** Ver Rodrik (2007b).
- 11** Ver por ejemplo Garay (2004).
- 12** Ver Ohlin (1967).
- 13** Ver Pagés (2010).
- 14** Ver Lin (2012).
- 15** Ver por ejemplo Hausmann, Hwang, y Rodrik (2008) y Op cit. Hausmann y Klinger (2007).
- 16** Ver Porter (1998).
- 17** Ver op. cit. Hausmann y Klinger (2007).
- 18** Ver por ejemplo Amsden (2003) y Chandler *et al.* (1999).
- 19** Ver Rodrik, Grossman y Norman (1995).
- 20** El BID las llama "políticas de desarrollo productivo horizontales" (Pagés, 2010).
- 21** Un ejemplo de esto es la diferencia en las agendas público-privadas que habría que abordar en diferentes regiones del país para el caso del sector de Ganado Bovino, en la medida en que diferentes zonas del país tienen diferentes estatus en materia de prevalencia de fiebre aftosa. En la medida en que la zona norte del país ha sido reconocida por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) como zona libre de aftosa, tendrá diferentes requerimientos desde el punto de vista de atención sanitaria por parte del ICA, en relación con los que estaría requiriendo la zona sur del país que no cuenta con este reconocimiento.
- 22** Por ejemplo, el sector TIC en Medellín le está apostando a tres *micro-clusters* (Smart Services, Creative Transmedia y Smart City), que no necesariamente coinciden con la visión estratégica de este mismo sector en la ciudad de Bogotá. Por tanto, en el caso de capital humano, las brechas a zanjar para alcanzar la visión en Medellín pueden llegar a ser muy diferentes que aquellas en Bogotá.
- 23** Para más detalle sobre efectos secundarios no deseados de intervenciones para abordar distorsiones ver Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) y Llinás (2008).
- 24** Para más detalle sobre cómo deben organizarse los departamentos para llevar este tipo de trabajo ver capítulo Regional del Informe Nacional de Competitividad 2011-2012.
- 25** Varios de estos principios son sugeridos por Rodrik (2007b).
- 26** Ver Rodrik (2007a).
- 27** Ver op. cit. Rodrik (2007b).
- 28** Para más detalle ver op. cit. Rodrik, Grossman y Norman (1995).
- 29** Ver op. cit. Rodrik, D., Grossman, G., y Norman, V. (1995).
- 30** Para más detalle, ver Plano Brasil Maior, www.brasilmaior.mdic.gov.br.
- 31** Para más detalle ver www.cnic.cl.
- 32** Este Consejo, a su vez, cuenta con un Directorio que incorpora a destacados hombres y mujeres dedicados a la promoción de la ciencia y la tecnología en los más distintos ámbitos, y cuyo presidente es designado por el presidente de la República.
- 33** Por ejemplo, Chile o Corea del Sur.
- 34** El MCIT suele sugerir que sí existe una política industrial en el país y que está definida en el documento "Política de Desarrollo Empresarial"(2011). Sin embargo, este documento es sólo del MCIT y, por tanto, no involucra a todos los actores públicos relevantes para una PCE. Esto conlleva a que los elementos contenidos en dicho documento no se estén instrumentando de manera articulada bajo una institucionalidad para tal fin. Adicionalmente, este documento incluye tanto políticas horizontales como verticales, por lo que se termina confundiendo elementos de la agenda de competitividad del país con lo que debería ser estrictamente elementos bajo una PCE.
- 35** El PTP es un programa a través del cual el país les está apostando a 16 sectores (se pretende elevarlos a 20 en 2014) para convertirlos en sectores de talla mundial. Los sectores dentro del PTP se pueden agrupar en tres macrosectores: (1) el macrosector de servicios, que

incluye *Software*, BPO&O (Servicios Tercerizados y a Distancia), Turismo de Salud y Turismo de Naturaleza (2) el macrosector de manufacturas, que incluye Autopartes; Industria Gráfica; Energía Eléctrica y Bienes y Servicios Conexos; Textil, Confecciones y Moda; Cosméticos y Artículos de Aseo; y Metal-mecánica, Siderurgia y Astilleros y (3) el macrosector agroindustrial, que incluye Camaronicultura; Cacao, Chocolatería y Confitería; Palma y Aceites y Grasas; Carne Bovina; Lácteos; y Hortofrutícola.

36 Las áreas estratégicas priorizadas por la

Política de Ciencia, Tecnología e Innovación (Conpes 3582, 2009) son: biotecnología, energía y recursos naturales, tecnologías de información y comunicaciones, materiales y electrónica, salud, diseño y creatividad y logística.

37 La Agenda Nacional de Competitividad

compila acciones concretas de corto, mediano y largo plazo, cuya instrumentación deberá redundar en una mayor competitividad del país. La elaboración de dicha agenda se dio en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y contó con la activa participación del Consejo Privado de Competitividad. Disponible en: <http://sgr.dnp.gov.co/media/Innova/index.html>.

38 Op. cit. Porter (1998).

39 Las reglas de operación del SNCel están definidas por el Decreto 1500 de 2012.

40 Si bien el Programa de Transformación Económica de Malasia incluye 12 sectores (Petróleo, Gas y Energía; Aceite de Palma; Servicios Financieros; Turismo; Servicios de Negocios; Electrónicos y Eléctricos; Comercio al por mayor y al detal; Educación; Salud; Contenidos e Infraestructura de Comunicación; Agricul-

tura; y la región de Kuala Lumpur/Klang Valley), estos son gruesos y permiten que los programas y las políticas tengan manifestaciones más concretas en el momento de llevarlos a la práctica.

REFERENCIAS

ANIF, 2012. La desindustrialización en Colombia.

Informe Semanal, 10 Septiembre.

Asobancaria, 2011. La apertura veinte años después. *Semana Económica*, 20 Junio.

Asograsas, 2012. Propuesta de revisión de instrumentos de estabilización del precio del aceite de palma. *V1. Bogotá*, 12 Junio.

Berlinski, Julio, Honorio Kume, Marcel Vaillant, Alvaro Ons y Carlos Romero, 2005. Protección Efectiva y Costos de Protección en el Mercosur. *Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República*, Número 11.

Corden, W. Max, 1966. The structure of a tariff system and the effective protective rate. *The Journal of Political Economy*, Volumen 74.

DNP, 2004. *Cadenas Productivas: estructura, comercio internacional y protección*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Edwards, Sebastian, 1993. Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries. *Journal of Economic Literature*, Volumen 31, pp. 1358-1393.

Fairlie, Alan, Jorge Torres y Gabriela Cuadra, 2003. Apertura comercial y protecciones efectivas en el Perú. *Economía y Sociedad, CIES*, Número 50.

Hausmann, Ricardo, Cesar Hidalgo, Sebastián Bustos, Michele Coscia, Sarah Chung, Juan Jimenez, Alexander Simoes y Muhammed

Yildirim, M., 2011. *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge: Puritan Press. Cambridge MA.

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Jason Hwang, 2007. What You Export Matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1).

Hausmann, Ricardo, y Dani Rodrik, 2003. Economic Development As Self-Discovery. *Journal of Development Economics*, Volumen 72, pp. 603-633.

Johnson, Harry, 1968. La teoría de la estructura de tarifas con especial referencia al comercio mundial y al desarrollo. *Latin American Journal of Economics-formerly Cuadernos de Economía*, 5(15), pp. 1-18.

Lerner, Abba P., 1936. The Symmetry Between Import Export Taxes. *Economica, New Series*, 3(11), pp. 306-313.

Lin, Justin y Célestin Monga, 2010. Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change. *Policy Research Working Paper*, Número WPS5313.

McMillan, Margaret y Rodrik, Dani, 2011. Globalization, Structural Change, and Productivity Growth. *NBER Working Paper*, Número 17143.

Mejía, Juan Felipe, 2012. Los seis retos de las pymes en Colombia para el acceso a los mercados internacionales. *COYUNTURA PYME: Agenda comercial de Colombia: oportunidades y riesgos para las empresas*, Número 38, pp. 47-53.

Reina, Mauricio, 2010. *Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión*, Bogotá: CAF y Fedesarrollo: debates presidenciales.

Reina, Mauricio, 2011. *Elementos para modificar el Fondo de Estabilización de Precios para el palmiste, el aceite de palma y sus fracciones*, Bogotá: Fedesarrollo.



- Rodrik, Dani, 2008. *The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence*, Cambridge: Working Paper 2008-0141, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.
- Rodrik, Dani, Gene Grossman y Victor Norman, 1995. Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. *Economic Policy*, 10[20].
- Sabel, Charles, 2010. *Self Discovery as a Coordination Problem*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Simoes, Alexander y Cesar Hidalgo, 2011. *The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development*, s.l.: Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence.
- Torres, Mauricio y Germán Romero, 2011. *Efectos de la reforma estructural arancelaria en la protección efectiva arancelaria de la economía*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Villarreal, Nelson, 2009. *Estructura plana de aranceles: implicaciones en la economía colombiana*, Bogotá: Tesis para optar al título de Magíster en Economía, Universidad de los Andes.



ANEXO

AGENDA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Número Actividad	Objetivo - Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización	Entidad(es) Líder(es)
AGRICULTURA				
1	Avanzar en la facilitación del comercio: implementar sistema de información aduanero en línea, al que estén vinculados todos los puertos nacionales "Primer Llegado primer servido"	1/06/12	1/01/13	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; DIAN; ICA; INVIMA.
2	Medir el impacto de la política de reducción de costos de producción agropecuarios: Analizar el comportamiento de los precios de los insumos agropecuarios para el periodo comprendido entre los años 2007 a 2011 con el fin de evaluar el impacto de la reducción de aranceles en el precio de los mismos.	31/03/12	31/12/12	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; DIAN; DNP.
3	Mejorar las condiciones laborales en el sector agropecuario: definir a través de mesas de trabajo líneas estratégicas que aborden temas como: 1) Cooperativas de trabajo asociado. 2) Cobertura de las Cajas de Compensación en el sector.	1/01/12	31/12/12	Ministerio de Trabajo; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
4	Contar con un marco para el desarrollo comercial sostenible de la biotecnología: Elaborar una propuesta de modificación a la Decisión 391 de la CAN "Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos"	1/01/12	1/02/13	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; DNP.
5	Mejorar la calidad de los bienes y servicios: Identificar las necesidades de riego y drenaje y construir los distritos acordes con la vocación de uso del suelo	Previo 2011	31/12/12	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
6	Mejorar la calidad de los bienes: Desarrollar cinco paquetes tecnológicos para sistemas productivos agrícolas, identificando las necesidades de investigación que reduzcan la brecha tecnológica del sector agropecuario así como las entidades con potencial técnico para adelantar dichas investigaciones.	Previo 2011	1/07/13	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
7	Mejorar la calidad de los bienes agrícolas: fortalecer la capacidad del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	1/07/11	1/06/13	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
AMBIENTE				
8	Promover el desarrollo económico sostenible: Fortalecer la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y el sistema de seguimiento de las licencias ambientales otorgadas	1/06/12	1/12/14	ANLA.
9	Promover el desarrollo económico sostenible: Desarrollar e implementar esquemas por compensaciones por pérdida de biodiversidad	1/01/12	1/12/14	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
10	Aprovechar la biodiversidad como ventaja comparativa: delimitar ecosistemas estratégicos (páramos, humedales, pastos marinos, arrecifes coralinos)	1/06/12	1/12/14	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
11	Desarrollar la actividad económica sostenible: Implementar la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono en 4 sectores	1/02/12	1/12/14	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
COMERCIO				
12	Mejorar el acceso a servicios financieros a través de la consolidación de un sistema unificado de garantías: expedir la Ley de Garantías Mobiliarias	1/06/11	20/03/13	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
13	Avanzar en la facilitación de comercio: Definir los estándares para los equipos (scanner) a emplear así como los protocolos de inspección	1/08/13	1/08/14	ACGPP; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Transporte.
14	Avanzar en la facilitación de comercio: Implementar el procedimiento a carga distinta de la contenedorizada para la inspección física simultánea y su articulación con la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)		1/08/14	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.



Número Actividad	Objetivo - Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización	Entidad(es) Líder(es)
15	Difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los consumidores en todo el país: 1) Expedir la reglamentación del Estatuto de Protección al Consumidor. 2) Prestación de servicios que supone la entrega de un bien. 3) Derechos de información. 4) Operación de los servicios de justicia en asuntos de protección al consumidor. 5) Cláusulas de permanencia mínima. 6) Sistemas de financiación. 7) Ventas a distancia. 8) Reversión de pago	15/03/12	31/12/12	Superintendencia de Industria y Comercio.
16	Difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los consumidores en todo el país: Crear la Red Nacional de Protección al Consumidor (Art. 75 Ley 1480 de 2011)	1/04/12	31/12/12	Superintendencia de Industria y Comercio.
17	Avanzar en la facilitación de comercio: Implementar la Inspección Simultánea en puertos	16/07/12	1/08/14	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Transporte.
18	Avanzar en la facilitación de comercio: Implementar los procesos en pasos fronterizos y aeropuertos	19/04/12	1/08/14	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
19	Fortalecer el nivel de competencia en el país: presentar un proyecto de ley para modificar la estructura institucional de la autoridad de competencia en Colombia de acuerdo con los estándares de la Ocede	1/06/13	1/08/14	Superintendencia de Industria y Comercio.
20	Avanzar en la convergencia hacia estándares internacionales de contabilidad: Expedir decretos de convergencia para entidades que coticen en bolsa y financieras	1/11/12	1/08/14	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
21	Fortalecer la competitividad regional: Desarrollar el programa de clústers para fomentar iniciativas de competitividad regional	1/01/12	1/08/14	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; iNNpulsa.
22	Mejorar la calidad de los bienes y servicios: conformar la Red Colombiana de Metrología (RCM) y consolidar el Instituto Nacional de Metrología (INM)	1/06/12	1/08/14	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
23	Fortalecer la competitividad regional: Generar dinámicas de trabajo entre los actores públicos y privados a nivel local sobre los sectores del Programa de Transformación Productiva	1/02/12	1/08/14	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Bancoldex (PTP).
24	Mejorar la calidad de los bienes y servicios: Incrementar el número de proyectos bandera que estarían soportando las dinámicas de crecimiento de los sectores a los cuales le viene apostando el país en el marco de su agenda vertical.	1/02/12	1/08/14	iNNpulsa; Programa de Transformación Productiva; CRC.
25	Mejorar la calidad de los bienes y servicios: brindar asistencia técnica para garantizar el rol articulador de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) de las diferentes instancias e instituciones relacionadas con el desarrollo económico y productivo en los departamentos	1/02/12	1/08/14	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Confecámaras.
26	Mejorar la calidad de los bienes y servicios: Homologar la expedición de reglamentos técnicos entre las diferentes entidades reguladoras y expedir regulación sobre etiquetado de productos	1/11/11	31/12/12	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
27	Mejorar la calidad de los bienes y servicios: Establecer acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) de reglamentación y procedimientos del Subsistema Nacional de la Calidad de acuerdo con productos potenciales	1/04/12	31/12/12	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
28	Mejorar la calidad de los bienes y servicios: Reglamentar el sistema de trazabilidad para productos agropecuarios	Previo 2011	31/12/12	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
29	Mejorar la calidad de los bienes: Reestructurar el INVIMA, en especial en temas de inspección, vigilancia y control de alimentos y farmacéuticos.	1/10/11	31/12/12	Ministerio de Salud y Protección Social.
EDUCACIÓN PBM				
30	Promover la toma de decisiones informadas de adquisición de servicios financieros: Implementar un Programa de Educación Económica y Financiera para desarrollar competencias que permitan a la población tomar decisiones responsables, informadas y autónomas en contextos económicos y financiero	1/03/11	31/12/12	Ministerio de Educación Nacional.

Número Actividad	Objetivo - Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización	Entidad(es) Líder(es)
31	Mejorar la calidad de la educación básica: Promover la carrera docente a través del reconocimiento de esta labor por parte de entidades públicas y privadas, y lograr la vinculación de los mejores estudiantes en dicha carrera	1/04/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
32	Destacar el ejercicio de la carrera docente: Consolidar el Programa "Un país unido por la educación"	1/04/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
33	Mejorar la cobertura educativa: Concertar y poner en marcha estrategias público privadas dirigidas a la construcción, ampliación, mejora y dotación de la infraestructura educativa	1/01/12	1/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
34	Mejorar la calidad de la educación básica: Desarrollar una estrategia de "Cultura de la Evaluación" de docentes y directivos docentes, mediante campaña de medios, talleres de reflexión y material publicitario	1/01/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
35	Mejorar la calidad de la educación: Implementar esquemas de incentivos para premiar el cumplimiento de las metas de mejoramiento de la calidad	1/01/13	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
36	Mejorar la calidad de la educación: Desarrollar una estrategia de "Cultura de la Evaluación": Implementar estrategias para su uso y apropiación por parte de las entidades territoriales certificadas y de los establecimientos educativos	1/01/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
37	Mejorar la calidad de la educación básica: optimizar la administración y el uso de la jornada laboral de los docentes y su asignación académica	1/03/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
38	Mejorar la calidad de la educación: Adelantar acciones de formación y acompañamiento permanente en aula (formación situada) a docentes y directivos docentes para el mejoramiento de las prácticas de aula	1/11/11	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
39	Promover el acceso equitativo a la cultura escrita: Acompañar a las instituciones educativas para formular y desarrollar estrategias de lectura y escritura en la escuela, con proyectos que vinculen la familia, los estudiantes de 10 y 11 y otros mediadores	1/04/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
40	Fortalecer el desarrollo de competencias en lengua extranjera: Adelantar un programa de intercambio de profesores con países angloparlantes	1/03/12	1/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
41	Fortalecer el desarrollo de competencias en lengua extranjera: implementar una estrategia masiva de formación virtual en lenguas	1/09/11	1/09/12	Ministerio de Educación Nacional.
42	Mejorar la calidad de la educación básica: implementar la jornada escolar complementaria mediante la coordinación de las diferentes entidades	1/03/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
43	Mejorar la infraestructura educativa: Dar continuidad a las Asociaciones Público Privadas para responder a las necesidades de las infraestructuras educativas en entidades territoriales certificadas que han sido afectadas por desastres naturales y/o situaciones antrópicas	1/09/11	1/09/12	Ministerio de Educación Nacional.
44	Promover el acceso equitativo a la cultura escrita: Dotar de materiales de lectura y escritura a las instituciones educativas	1/01/11	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
45	Promover el acceso equitativo a la cultura escrita: Formar educadores en estrategias de lectura y escritura que permitan mejorar las prácticas educativas	1/04/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
EDUCACIÓN SUPERIOR				
46	Mejorar la cobertura de educación superior: generar nueva oferta de educación superior técnica profesional y tecnológica de 120 programas en 30 alianzas estratégicas entre Instituciones de Educación Superior, Sector Productivo, Gobiernos locales y organizaciones sociales (Crédito MEN – BID por 46 millones de dólares)	1/01/12	31/12/16	Ministerio de Educación Nacional.



Número Actividad	Objetivo - Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización	Entidad(es) Líder(es)
47	Consolidar la estrategia de Gestión del Capital Humano (Conpes 3674): Implementar el Sistema de Certificación de Competencias Laborales (Sicecol)	1/01/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
48	Consolidar la estrategia de Gestión del Capital Humano (Conpes 3674): Implementar el Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano (Educación Básica y Media, Superior y para el Trabajo)	1/01/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
49	Consolidar la estrategia de Gestión del Capital Humano (Conpes 3674): Sistema Nacional de Cualificaciones.	1/01/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
50	Fortalecer el desarrollo de competencias en lengua extranjera a través de programas de Licenciatura (inglés y francés): a) Acompañamiento a las IES en la formulación e implementación de planes de mejoramiento. b) Implementación de la movilidad desde EEUU de asistentes de lengua inglesa en IES públicas y privadas. c) Acompañamiento a las ITT con programas de Turismo para el mejoramiento de su componente de inglés	1/01/12	31/12/12	Ministerio de Educación Nacional.
51	Fortalecer el uso eficiente del recurso humano nacional: establecer estrategias para atraer el capital humano altamente calificado residente en el extranjero en el marco de la Política Integral Migratoria	1/03/12	31/10/12	Ministerio del Trabajo; Ministerio de Relaciones Exteriores.
EMPLEO				
52	Mejorar las condiciones laborales: implementar la cotización a seguridad social por días mediante reglamentación del artículo 171 de la Ley 1450 de 2011	1/08/11	1/12/12	Ministerio de Salud; Ministerio de Trabajo.
53	Reducir los requisitos administrativos para los negocios: Avanzar en la integración de los sistemas de afiliación y cotización a la seguridad social, a través de AFILIATE	1/03/12	30/06/13	Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo.
54	Promover la formalización laboral y empresarial: Implementar el programa de brigadas para la formalización empresarial y realizar ruedas de servicios para la formalización	1/02/12	1/08/14	Ministerio de Salud; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
55	Contar con un marco regulatorio para el desarrollo del sector agropecuario: presentar Proyecto de Ley de Desarrollo Rural	1/02/12	1/12/12	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
56	Flexibilizar y agilizar los requisitos y procedimientos para la expedición de visas de trabajo	Previo 2011	31/12/12	Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Educación Nacional.
ENERGÍA				
57	Reducir el costo de la electricidad para la industria: 1) Evaluar la competitividad del costo de los energéticos como insumo de la industria, identificar e implementar medidas para su ajuste. 2) Análisis Comparativo de precios internacionales de energía y gas natural en el sector industrial. 3) Impacto de los costos energéticos en industrias de consumo intensivo de energía. 4) Identificación de medidas tributarias y regulatorias que permitan la reducción de los costos energéticos	1/06/2012	14/09/2013	Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Departamento Nacional de Planeación; UPME.
HACIENDA				
58	Mejorar la eficiencia del mercado de bienes: presentar un proyecto de reforma tributaria que promueva eficiencia, equidad, simplicidad y transparencia	1/02/12	1/12/12	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
59	Promover la toma de decisiones informadas de adquisición de servicios financieros: Implementar la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera, en cumplimiento de la Ley 1328 de 2009	1/04/12	1/12/12	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
60	Promover la implementación de la Red de Inclusión a la Economía Formal (RIE): Fortalecer el desarrollo del aplicativo para ingresar al libro fiscal en línea	1/02/12	1/12/12	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Número Actividad	Objetivo - Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización	Entidad(es) Líder(es)
61	Promover la implementación de la Red de Inclusión a la Economía Formal (RIE): Incluir RIE en la PILA	1/02/12	1/12/12	Ministerio de Protección Social; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
INDUSTRIAS CULTURALES				
62	Fortalecer la protección de derechos de propiedad: crear una estrategia para incrementar el grado de conocimiento de los autores respecto de sus derechos de explotación y uso de sus obras	1/06/12	1/12/13	Ministerio de Cultura.
INFRAESTRUCTURA				
63	Fortalecer la infraestructura fluvial: Consolidar el Río Magdalena como un corredor logístico prioritario definiendo el mejor modelo de gestión para su desarrollo integral	1/01/12	31/12/12	Cormagdalena.
64	Mejorar la calidad y capacidad de la infraestructura de transporte aéreo: Coordinar con el MRE el diseño y la implementación de la Unidad de Inmigración en el aeropuerto	1/01/12	31/12/14	Aeronáutica Civil.
65	Mejorar la calidad de la infraestructura vial: Ejecutar el proyecto prioritario del Corredor Bogotá - Llanos Orientales (Contratación Tramo Puerto Gaitán - Puerto Arimena)	1/04/12	1/03/13	ANI.
66	Mejorar la calidad de la infraestructura vial: Ejecutar el proyecto prioritario del Corredor Buenaventura - Bogotá - Cúcuta (Contratación doble calzada Loboguerrero - Citronela)	1/02/12	1/08/12	Instituto Nacional de Vías.
67	Mejorar la calidad de la infraestructura vial: Ejecutar el proyecto prioritario de la Troncal de Occidente (Contratación tramo Autopistas de la Prosperidad)	1/04/12	31/12/12	ANI.
68	Mejorar la calidad de la infraestructura vial: Ejecutar el proyecto prioritario de la Troncal Magdalena Medio (Avance de la doble calzada en ejecución Villeta - Corán - San Roque - Ciénaga)	1/01/12	1/06/14	ANI.
69	Mejorar la infraestructura portuaria: Ejecutar las obras de dragado del canal de acceso al Puerto de Buenaventura	1/04/12	31/12/13	ANI.
70	Mejorar la calidad de la infraestructura de transporte férreo: Identificar los corredores a rehabilitar y a construir, para conectar el sistema ferroviario central y la red del Pacífico	1/04/12	1/05/13	Ministerio de Transporte.
71	Mejorar la calidad y capacidad de la infraestructura de transporte aéreo: Implementar obras de ampliación del Aeropuerto ElDorado	1/01/12	1/06/14	Aeronáutica Civil.
72	Mejorar la calidad de la infraestructura de transporte férreo: Rehabilitar los corredores afectados por la ola invernal (Bogotá - Belencito y La Dorada - Chiriguaná)	1/04/12	31/12/12	Ministerio de Transporte.
INNOVACIÓN				
73	Consolidar la estrategia de Gestión del Capital Humano (Conpes 3674): Diseñar un Sistema de información, predicción y prospectiva de recursos humanos para: 1) Desarrollar e implementar un modelo de predicción de necesidades de recurso humano. 2) Seguimiento a graduados y sus condiciones de vinculación laboral a través del Observatorio Laboral para la Educación	1/01/12	31/12/12	Ministerio de Educación Nacional.
74	Consolidar la estrategia de Gestión del Capital Humano (Conpes 3674): Crear la Comisión interinstitucional para la gestión del capital humano (Cigerh)	1/01/12	31/12/14	Ministerio de Educación Nacional.
75	Promover el Emprendimiento Dinámico Innovador: Apoyar 150 proyectos con servicios de pruebas empresariales, y 45 entidades académicas y no académicas	1/08/11	1/08/14	iNNpulsa Colombia.
76	Mejorar la capacidad innovadora de las regiones: Capacitar a entidades territoriales para la presentación de proyectos de CT+I al Fondo de Regalías para CT+I	1/01/12	1/08/14	Colciencias.



Número Actividad	Objetivo - Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización	Entidad(es) Líder(es)
77	Mejorar la capacidad innovadora de las regiones: Establecer modelo de Oficinas de Transferencia de Tecnología (OTT) e implementar 3 con apoyo y cofinanciación de las regiones	1/01/13	30/06/14	Colciencias.
78	Mejorar la institucionalidad para el desarrollo de CTel: Reestructurar Colciencias de modo que pueda satisfacer las responsabilidades asociadas a su triple funcionalidad (I. Depto. Administrativo, II. Rector del sector CyT, III. Administrador y líder del SNCT+I), lo cual incluye el fortalecimiento del Fondo Caldas	1/10/11	31/12/13	Colciencias
79	Mejorar la capacidad innovadora de las regiones: Poner en marcha el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías	31/12/11	31/07/12	DNP Colciencias
80	Mejorar la sofisticación del proceso productivo: Comprometer COP 109,000 millones de recursos para la cofinanciación de proyectos de innovación empresarial, encadenamientos productivos y la operación del Fondo de Modernización e Innovación para las Mipymes, INNpulsa MIPYME	1/08/11	1/08/14	Fondo iNNpulsa Mipyme
81	Mejorar la sofisticación del proceso productivo: realizar convocatorias que atiendan las brechas de productividad entre las Mipymes	1/01/12	1/12/12	SENA
82	Promover la innovación y el desarrollo tecnológico: Formular e implementar un Programa Piloto de extensionismo tecnológico para Mipes a nivel de productos, procesos u organización mediante los siguientes componentes: vigilancia tecnológica; adopción y adaptación de tecnologías; buenas prácticas, normas y estándares; capacitación y fortalecimiento de recursos humanos.	1/07/12	31/07/13	SENA
83	Fortalecer los centros nacionales de Investigación y Desarrollo (I+D): Estructurar proyectos de fortalecimiento de centros de I+D mediante redes de conocimiento, que incluya recursos financieros, infraestructura, recursos humanos, gestión de tecnología y metodologías.	1/01/13	31/12/14	Colciencias
84	Desarrollar el capital humano para la innovación y la investigación: Incrementar en un 30% el número de beneficiarios de becas para formación avanzada (Maestrías y Doctorados)	1/01/12	31/12/13	Colciencias
85	Promover la innovación: Implementar acciones de capacitación en protección, gestión, valoración y aprovechamiento de la propiedad intelectual en instituciones educativas y empresas.	1/02/12	31/12/12	Superintendencia de Industria y Comercio
JUSTICIA				
86	Mejorar la eficiencia de la rama judicial en la solución de controversias: presentar el proyecto de Ley que reglamente el artículo 116 de la C.P. sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de particulares	22/02/12	1/12/12	Ministerio de Justicia y del Derecho
87	Mejorar la eficiencia de la rama judicial en la solución de controversias: Apoyar la implementación de la oralidad en la jurisdicción Contencioso Administrativa	22/02/12	31/12/12	Ministerio de Justicia y del Derecho
MINAS				
88	Contar con un marco legal para la actividad minera: presentar ante el Congreso de la República el proyecto de Ley del Código Minero, posterior a la consulta previa con comunidades	1/05/11	1/12/12	Ministerio de Minas y Energía Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
89	Mejorar la institucionalidad para el sector de la minería: Poner en marcha la Agencia Nacional Minera, teniendo en cuenta la transición del Servicio Geológico Nacional	1/11/11	1/12/12	Ministerio de Minas y Energía
90	Fortalecer el grado de sofisticación del mercado: promover encadenamientos productivos del sector minero energético hacia atrás y hacia adelante: instaurar dispositivo de trabajo público-privado	1/07/12	1/03/13	Ministerio de Minas y Energía

Número Actividad	Objetivo - Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización	Entidad(es) Líder(es)
SALUD				
91	Reducir los requisitos administrativos para los negocios: Implementar el Sistema de Registro Único de Afiliados al Sistema de de Protección Social (salud, pensiones, riesgos profesionales y subsidio familiar)	1/03/12	1/03/13	Ministerio de Salud y Protección Social
92	Vigilar las funciones de administración del riesgo financiero inherente de las EPS: Realizar un proceso de transición de las facultades de supervisión a la Superintendencia Financiera	1/01/12	1/11/12	Ministerio de Salud y Protección Social
TIC				
93	Contar con el uso generalizado de las TIC en el Gobierno: Implementar la Estrategia Gobierno en Línea para que 100% de las entidades del orden nacional y 50% del orden territorial logren nivel alto en el índice de Gobierno en Línea	1/10/11	1/08/14	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
94	Contar con un marco para el manejo efectivo de la información del Estado y las tecnologías de la información: crear el Consejo Nacional Digital y de Información Estatal	1/03/11	1/08/12	Departamento Nacional de Planeación
95	Ampliar el uso de las TIC: impulsar la masificación de la conexión a internet en Colombia para alcanzar 8,8 millones de conexiones y el 50% de los hogares y Pymes del país	1/02/11	1/08/14	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
96	Fortalecer la cobertura y uso de las TIC: desarrollar un proyecto piloto para implementar 50 tecnocentros	1/10/11	1/12/14	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
97	Fortalecer la cobertura y uso de las TIC: incrementar el acceso a las TIC a través de la implementación de 800 tecnocentros en el país	1/10/11	1/08/14	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
98	Mejorar la disponibilidad y adopción de tecnologías de última generación: alcanzar cobertura de internet inalámbrico con servicio de 3G (100% de las cabeceras municipales) y 4G (50% de las cabeceras municipales)	1/02/11	1/08/14	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
99	Incentivar el uso y la apropiación de TIC: diseñar mecanismos que faciliten la adquisición de terminales para el ciudadano, de manera que para el 2014 se cuente con 34 computadores por cada 100 habitantes	1/10/11	1/06/14	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TRANSPARENCIA				
100	Incrementar los estándares de transparencia e integridad en el país: Participar activamente en el Grupo Anticohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE	1/05/12	31/08/14	Secretaría de Transparencia Ministerio de Justicia y del Derecho
101	Incrementar los estándares de transparencia e integridad en el país mediante el diseño Política Integral Anticorrupción: Crear un mecanismo de alto nivel que permita que las empresas que sean víctimas de la solicitud de un soborno puedan denunciarlo libremente para ser investigado, sin temor a represalias por parte de las entidades públicas con las cuales contrata.	30/06/12	30/09/12	Secretaría de Transparencia Ministerio de Justicia y del Derecho
102	Incrementar los estándares de transparencia e integridad en el país mediante el diseño Política Integral Anticorrupción: Aprobación de convención contra el cohecho de servidores públicos	30/06/12	30/11/12	Secretaría de Transparencia Ministerio de Justicia y del Derecho
103	Incrementar los estándares de transparencia e integridad en el país mediante el diseño Política Integral Anticorrupción: Elaborar un documento Conpes sobre la Política Integral Anticorrupción	30/06/12	31/12/12	Secretaría de Transparencia
104	Incrementar los estándares de transparencia e integridad en el país mediante el diseño Política Integral Anticorrupción: Implementación de la Política	30/06/12	31/08/14	Secretaría de Transparencia
105	Incrementar los estándares de transparencia e integridad en el país mediante el diseño Política Integral Anticorrupción: Puesta en marcha del Observatorio Anticorrupción e Integridad	30/06/12	31/09/2012	Secretaría de Transparencia



Número Actividad	Objetivo - Actividad	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización	Entidad(es) Líder(es)
TRANSPORTE				
106	Mejorar la institucionalidad del transporte: Estructurar el órgano rector de Sistemas Inteligentes de Transporte (SIT) en Colombia	1/09/12	1/12/12	DNP, MT y MINTIC
107	Mejorar las facilidades portuarias: Homologar los horarios de atención en puertos para la prestación de servicios los 7 días de la semana durante las 24 horas del día	1/03/12	1/08/14	Ministerio de Transporte Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
108	Contar con redes multimodales: Diseñar una política para la implementación y desarrollo de redes multimodales de transporte priorizando corredores logísticos	1/02/12	1/08/14	Ministerio de Transporte
109	Promover el desarrollo del transporte intermodal: Estructurar, elaborar y contratar estudios de plataformas logísticas	1/06/12	1/08/13	Departamento Nacional de Planeación



AGRADECIMIENTOS

Las siguientes personas colaboraron con el Consejo Privado de Competitividad, bien sea en discusiones académicas o profesionales relacionadas con los temas abordados en el Informe Nacional de Competitividad 2012-2013, o en calidad de pares revisores de los diferentes capítulos incluidos en el Informe.

La colaboración de las personas que se mencionan a continuación no implica de ninguna forma su aceptación o adhesión a los análisis o recomendaciones incluidos en el Informe, o la de las organizaciones a las que pertenecen.

JUAN PABLO FERNÁNDEZ

Alpina

ALEJANDRO VERA

Anif

SANTIAGO MONTENEGRO

Asofondos

DIMITRI ZANINOVICH

Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada, Presidencia de la República

SERGIO CLAVIJO

Anif

LISANDRO BRIL

AxVentures- PYMAR Fund

NATALIA JARAVA

Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada, Presidencia de la República

SANTIAGO HOYOS

Argos

MARÍA CRISTINA ALBARRACÍN

Bancoldex

ALEJANDRA REYNA

Andi

ADRIANA HUERTAS

Asofondos

ALBERTO VELANDIA

Bolsa de Valores de Colombia

DANIEL VICENTE ROMERO

Andi

DANIEL VALDERRAMA

Asofondos

JUAN PABLO CÓRDOBA

Bolsa de Valores de Colombia

EDGAR HIGUERA

Andi

LUIS FELIPE JIMÉNEZ

Asofondos

ANDRÉS ECHEVERRY

Carvajal

VÍCTOR MANUEL MUÑOZ
Carvajal

EDWIN CRISTANCHO
Departamento Nacional de Planeación

RUDOLF HOMMES
Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público

OLGA LUCÍA ACOSTA
Cepal

JULIO CÉSAR JIMÉNEZ
Departamento Nacional de Planeación

GUILLERMO PERRY
Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público

CLAUDIA XIMENA CUERVO
Colciencias

MARÍA CLAUDIA GUAYACÁN
Departamento Nacional de Planeación

CARLOS OSORIO
Fedepalma

JORGE ALONSO CANO
Colciencias

SARA PATRICIA RIVERA
Departamento Nacional de Planeación

FERNANDO LEYVA
Fedepalma

ALFREDO FERNÁNDEZ DE SOTO
Colombina

VÍCTOR NIETO
Departamento Nacional de Planeación

RICARDO TORRES
Fedepalma

ANDRÉS CASAS
Consultor independiente

ANDRÉS ESCOBAR
Econcept

MAURICIO REINA
Fedesarrollo

JAIRO RUBIO ESCOBAR
Consultor Independiente

GAIA DE DOMINICIS
Endeavor Colombia

MARÍA VICTORIA ANGULO
Fundación Empresarios por la Educación

JAIME ACOSTA
Consultor privado

ISABELLA MUÑOZ
Endeavor Colombia

JUAN PABLO URIBE
Fundación Santa Fe de Bogotá

GLORIA MARÍA BORRERO
Corporación Excelencia en la Justicia

GABRIEL MESA NICHOLLS
EPS Sura

JUAN MAURICIO MONTOYA
Grupo Nutresa

MAURICIO RODRÍGUEZ
Cosenit

MARIO ARANGUREN
Ex Director de la Dian

SOL BEATRIZ ARANGO
Grupo Nutresa

ÓSCAR RODRÍGUEZ
Davivienda

ROBERTO ESGUERRA
Ex director Fundación Santa Fe de Bogotá

MARIO NIÑO
Grupo Nutresa

ALBERTO MALDONADO
Departamento Nacional de Planeación

JAIME ARRUBLA PAUCAR
Ex Magistrado de la Corte Suprema

CATALINA RENGIFO
IBM de Colombia

ANA PAOLA GÓMEZ
Departamento Nacional de Planeación

HERNANDO YEPES ARCILA
Ex Magistrado de la Corte Suprema y Ex Ministro

FRANCISCO THIERMANN
IBM de Colombia

BIBIANA MARÍA QUIROGA FORERO
Departamento Nacional de Planeación

ALBERTO CARRASQUILLA
Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público

MARÍA ZULEMA VÉLEZ
Icontec

**ALEJANDRO LEBRÚN**

Independence

SERGIO ZULUAGA

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

CARLOS LUGO SILVA

Sena

NATALIA LEMA

Independence

VÍCTOR ALEJANDRO VENEGAS

Ministerio de Educación Nacional

JESSICA CHARRY MARTÍNEZ

Senado de la República

JAIRO CENDALES

Indupalma

JESÚS ERNESTO PEÑA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

AMNON LEVAV

SIT

RUBÉN DARÍO LIZARRALDE

Indupalma

DANIEL MITCHELL

Oficina de Aprovechamiento del TLC

FERNANDO CORTÉS

Sociedades Bolívar

ANTONIO FAILLACE

InnoVencer Partners

HERNANDO JOSÉ GÓMEZ

Oficina de Aprovechamiento del TLC

GERARDO HERNÁNDEZ

Superintendencia Financiera de Colombia

CATALINA ORTIZ

iNNpulsia Colombia

ALEJANDRO TORO

Organización Corona

MARÍA FERNANDA TENJO

Superintendencia Financiera de Colombia

ANDRÉS NAVARRÉ

Intel

ANA MARÍA DELGADO

Organización Corona

CAROLINA CADAVID BOVIN

Transparencia por Colombia

DAVID GONZÁLEZ

Intel

MARIO RENÉ BERNAL

Organización Corona

ALBERTO POLO

Transportes Sánchez Polo

JOHN RESTREPO

Inversiones Mundial

JUAN PABLO REMOLINA

Procuraduría General de la Nación

MARCELA ESLAVA

Universidad de los Andes

OMAR EDGAR BORJA

Juez 37 Administrativo de Bogotá

OLGA LUCÍA PÉREZ GARZÓN

Proexport

RAFAEL VESGA

Universidad de los Andes

CAMILO MONTES

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

ALEJANDRO SARASTI

Programa de Transformación Productiva

DANIEL ARANGO ÁNGEL

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

FEDERICO GUHL SAMUDIO

Programa de Transformación Productiva

JAVIER GAMBOA

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

JUAN ALBERTO CARRILLO

Ptesa

NELSY EDITH CELY

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

RAFAEL MERCHÁN

Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República

El Informe Nacional de Competitividad (INC) es una publicación anual que proporciona información actualizada y pertinente sobre el estado de algunas de las áreas que se consideran críticas para la competitividad del país. Este documento de consulta revisa los avances en materia de política para cada una de esas áreas y contribuye, desde la óptica del sector privado, a la formulación de nuevas propuestas que permitan superar los obstáculos que restringen el potencial de crecimiento y desarrollo de nuestra economía.

El INC 2012-2013 hace seguimiento a 12 áreas fundamentales para la competitividad del país: i) Educación; ii) Salud; iii) Pensiones; iv) Productividad Laboral; v) Ciencia, Tecnología e Innovación; vi) Infraestructura, Transporte y Logística; vii) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; viii) Sistema Financiero; ix) Sistema Tributario; x) Promoción y Protección de la Competencia; xi) Justicia; y xii) Corrupción. En esta edición se han incluido tres temas adicionales que repercuten de manera crucial en las perspectivas futuras de la competitividad de Colombia: i) Energía; ii) Política Comercial; y iii) Política de Cambio Estructural. Cada uno de los Capítulos del INC 2012-2013 incluye recomendaciones específicas para mejorar la competitividad del país, dirigidas al Gobierno Nacional y, en ocasiones, al sector privado.

El INC 2012-2013, además de abordar la agenda de competitividad del nivel nacional, analiza las responsabilidades de actores públicos y privados del nivel local cuando es pertinente, y se enfoca en el análisis de medidas estructurales que redunden en una mayor productividad e inclusión social.



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

