

RUTA A LA PROSPERIDAD COLECTIVA

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

RESUMEN EJECUTIVO

2011  **2012**

Presentación

Desde su creación en el año 2007, el Consejo Privado de Competitividad se impuso la tarea de elaborar cada año el Informe Nacional de Competitividad. El propósito era –y sigue siendo– contar con un documento de trabajo que le permitiera al país conocer el estado de la competitividad en los diferentes frentes, no solo desde una perspectiva local, sino también con respecto al resto de países del mundo; en particular, frente a aquellos con los cuales compite. En respuesta a este diagnóstico, el Informe hace igualmente una serie de propuestas encaminadas a mejorar la competitividad y la productividad del país.

El Informe Nacional de Competitividad 2011-2012: Ruta a la Prosperidad Colectiva, que se entrega hoy, es el quinto en su serie y tiene como eje central la Transformación Productiva del país. Los capítulos, además de contener información actualizada y pertinente sobre los retrasos y avances en cada uno de los temas, incluyen elementos conducentes a acelerar, precisamente, este proceso de transformación productiva que tanto necesita el país.

El Sistema Nacional de Competitividad, hoy de Competitividad e Innovación, ha avanzado mucho en el desarrollo de una institucionalidad, que es ejemplo en el mundo, así como en la identificación de una agenda de competitividad integral, que incluye, tanto un eje transversal –constituido por el conjunto de políticas que afectan de manera transversal todos los sectores de la economía–, como uno vertical –referido a políticas enfocadas sobre algunos sectores concretos, sean nuevos o ya existentes–, con el fin de cambiar la fisonomía del aparato productivo del país. Hasta el momento, sin embargo, el trabajo se ha concentrando esencialmente en el eje transversal, con un trabajo más bien tímido en el vertical, concentrado esencialmente en el Programa de Transformación Productiva.

No obstante, si Colombia quiere avanzar hacia el logro de las metas que se fijó cuando definió la Visión 2032 –ser una de las tres economías más competitivas de América Latina con un nivel de ingreso medio alto, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado y con menores niveles de pobreza–, no puede seguir produciendo más de lo mismo, y mucho menos de la forma como lo ha venido haciendo por décadas. Para crecer a las tasas que requiere el país de manera continua y sostenida, es preciso que se sumerja en un constante proceso de cambio estructural que signifique aumentar la productividad de la economía y, ante todo, innovar.

Para la construcción del Índice Global de Competitividad, el Foro Económico Mundial (FEM) clasifica los países en tres estados de desarrollo. El primero, muy básico, fundamentado en los factores de producción, en el cual se compite con base en recursos naturales y baja capacitación de la mano de obra. Segundo, uno en el que, para preservar el nivel de ingreso alcanzado, la economía depende de la eficiencia con la cual el país utilice sus factores y de la fabricación de productos de mayor valor agregado. En este tipo de economía, los aumentos de competitividad se logran mediante mejoras en el nivel de educación, mayor eficiencia en el mercado de bienes y en el mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, capacidad para absorber tecnología y creación de un mercado amplio, ya sea local o internacional. El tercero, uno en el que la única manera de mantener el nivel de ingresos alcanzado es mediante la creación de productos nuevos y diferentes, con base en procesos de producción sofisticados e innovadores.

Para clasificar los países en cada uno de los estados de desarrollo, el FEM tiene en cuenta el PIB per cápita, ajustado por tasa de cambio, pero también el grado de dependencia del país en los recursos naturales. Colombia, en términos de PIB per cápita, está en el segundo estado, pero por sus exportaciones con bajos niveles de innovación (productos primarios, basados en recursos naturales y de baja tecnología), que en 2010 alcanzaron 88% del total de exportaciones del país, podría decirse que está en el primero.

Colombia tiene que modificar la composición de sus exportaciones y avanzar hacia un modelo exportador de bienes y servicios de mayor valor agregado. Esto se aplica para los sectores

tradicionales de recursos naturales, así como para sectores nuevos en los cuales Colombia pueda llegar a tener una ventaja competitiva.

Este cambio estructural es posible solo mediante una Política de Transformación Productiva, en la que se conjuguen tanto la agenda horizontal como la agenda vertical, o de Política Industrial, que le apueste a sectores específicos. Una política que además no involucre protecciones por la vía arancelaria o de subsidios, y que abarque el trabajo público-privado tanto al nivel nacional como local.

Como bien se ve a lo largo del Informe Nacional de Competitividad 2011-2012, la profundización de una agenda vertical de este tipo es urgente, más aún si se tiene en cuenta el *boom* minero energético que se avecina y el riesgo de sufrir la denominada 'enfermedad holandesa' y la subsecuente desindustrialización del país.

Afortunadamente, el momento para hacer este cambio estructural es el adecuado. Los recursos de las regalías se van a duplicar en los próximos ocho años, frente a los diez anteriores, y podrán utilizarse –como bien lo prevé el Acto Legislativo que estableció el nuevo Sistema General de Regalías– para el desarrollo de todas las regiones. En esto será crucial el rol que jueguen las Comisiones Regionales de Competitividad, en tanto articuladoras del trabajo público-privado que implica una agenda de transformación productiva a nivel local, así como una de las principales fuentes de proyectos a ser financiados con regalías. De cómo utilicen efectivamente las regiones estos recursos para apoyar el proceso de transformación productiva, dependerá el país que tengamos en 15 años.

Espero que el Informe sea una pieza clave para mantener el foco en nuestra visión de competitividad. El gran reto hacia el futuro es garantizar la continuidad del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y profundizar los esfuerzos realizados hasta ahora, consolidando la institucionalidad que se ha dispuesto y convirtiendo la política de competitividad en una política de Estado.

Por su esfuerzo en la elaboración del presente documento, agradezco al equipo del Consejo Privado de Competitividad: a Marco Llinás, vicepresidente; a los investigadores Álvaro José Moreno, editor del Informe, Felipe Serrano, Clara Patricia Martín, Natalia Fernández, Angie Rodríguez y Omar Herrera, y al personal administrativo.

De manera similar, ofrezco un reconocimiento a todo el equipo del sector 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 para la Gestión Pública y Privada; a Sergio Díaz-Granados, ministro de Comercio, Industria y Turismo; a Hernando José Gómez, director del Departamento Nacional de Planeación; a Jaime Restrepo, director de Colciencias; a Julián Domínguez, presidente de Confecámaras; y, especialmente, al señor presidente de la República, Juan Manuel Santos, por abrir siempre un espacio de discusión para la agenda y prioridades del Consejo Privado de Competitividad.

Por último, a todos los miembros del Consejo Privado de Competitividad, gracias por su confianza y generoso apoyo. Su interés y constante participación han contribuido enormemente 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 para el país conseguidos hasta ahora.



Rosario Córdoba Garcés

Presidente
Consejo Privado de Competitividad

Introducción

Hace poco más de cinco años se expidió el Conpes 3439 de 2006 que creó el Sistema Nacional de Competitividad que, meses más tarde, a través de la Comisión Nacional de Competitividad, aprobó la visión de largo plazo que ha servido de norte para la agenda de competitividad del país:

"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".

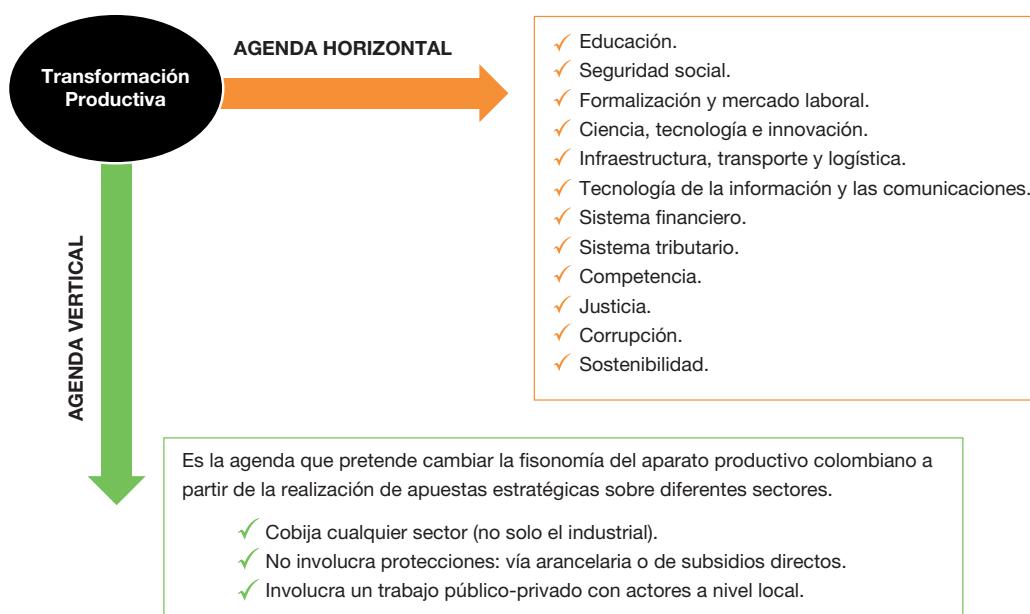
Mucho se ha trabajado desde entonces en aras de avanzar hacia la obtención de esta meta. A pesar de ello, un balance sobre cómo va el país con relación a esta visión muestra un panorama sombrío. Esto no es sorprendente en la medida en que no se pueden esperar resultados diferentes si el país sigue produciendo lo mismo. Es a través de un constante proceso de cambio estructural, o de transformación productiva, que los países pueden elevar sus niveles de competitividad. Colombia está urgida

de implementar este proceso de transformación productiva. La necesidad se hace aún más imperante en la medida en que se está *ad portas* de un *boom* minero-energético que va a generar presiones hacia una mayor involución de la diversificación productiva del país.

La agenda de competitividad es la bitácora para la consecución de la transformación productiva que requiere el país. Esta agenda contiene dos grandes aristas, una horizontal y una vertical (ver diagrama). La agenda horizontal está constituida por el conjunto de políticas que afectan de manera transversal todos los sectores de la economía.

La agenda vertical, o política industrial, por su parte, se refiere al conjunto de políticas enfocadas en algunos sectores concretos, ya sean nuevos o ya existentes, con el fin de dinamizar la diversificación productiva. Esta política, cuyo principal motor debe ser una profunda agenda de innovación, tiene como propósito abordar los cuellos de botella y las distorsiones (principalmente aquellas relacionadas con fallas de coordinación o problemas de apropiabilidad) que limitan la productividad o el surgimiento de dichos sectores.

En los últimos años, el Sistema Nacional de Competitividad y, en particular, el Consejo Privado de Competi-



tividad, se habían dedicado principalmente a abordar la arista horizontal de la agenda de competitividad. Si bien ha habido avances en este frente, siguen existiendo muchos retos hacia adelante. En cuanto a la agenda vertical, apenas está arrancando.

No obstante, este año se han empezado a evidenciar algunos avances con relación a la profundización de la agenda; avances que abordan varias de las propuestas del CPC en esta materia. En primer lugar, el Gobierno Nacional lanzó su Estrategia Nacional de Innovación y Competitividad (ENIC). En segundo lugar, el Gobierno realizó un relanzamiento del Programa de Transformación Productiva (PTP), en el cual se anunció, entre otros, que se ha comenzado a identificar proyectos bandera que apoyarán las dinámicas de crecimiento de los sectores bajo el programa, y que el PTP se aterrizará a nivel local a través de la articulación de trabajo público-privado, vía las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). En tercer lugar, vale la pena mencionar el rol que le atribuye la Ley del Plan Nacional de Desarrollo a las CRC, de articular las diferentes instancias y espacios a nivel local que tienen como función mejorar la competitividad en su región. Por último, resaltar que también la Ley del PND le otorga a Bancoldex un nuevo rol como banca de desarrollo.

La necesidad de acelerar el paso que se lleva frente a las metas al año 2032 ha conllevado a que este año el Informe Nacional de Competitividad (INC) tenga como hilo conductor el concepto de transformación productiva. En particular, el INC de este año se enfoca en la profundización de la agenda vertical dentro de la agenda de competitividad. El INC pretende dar insumos al Gobierno, al sector privado y demás actores relevantes, sobre cómo se debe implementar dicha política.

Si bien en el último año ha habido avances en el diseño de este tipo de políticas, el verdadero reto del país está en su implementación. Particularmente, su implementación implica articulación institucional de Ministerios, agencias y entidades públicas, y articulación público-privada, tanto a nivel nacional como local.

Se espera que, como todos los años, este Informe se convierta en un insumo para la formulación e implementación de políticas por parte del Gobierno. Más importante aún, se espera que también dé señales a los demás agentes de la sociedad, en particular al sector privado, del reto que encarna la implementación de una política de transformación productiva para el país, en el cual todos los actores deberán poner de su parte. Solo así, el país comenzará a dar saltos cuantitativos en materia de competitividad y se podrán alcanzar los objetivos que el país se ha impuesto para el año 2032.



Hace poco más de cinco años se creó el Sistema Nacional de Competitividad, el cual aprobó la visión de largo plazo que ha servido de norte para la agenda de competitividad del país. Mucho se ha trabajado desde entonces en aras de avanzar hacia la obtención de esta meta. A pesar de ello, un balance sobre cómo va el país con relación a esta visión muestra un panorama sombrío.



La agenda de competitividad es la bitácora para la consecución de la transformación productiva que requiere el país. Esta agenda contiene dos grandes aristas, una horizontal y una vertical. La agenda horizontal está constituida por el conjunto de políticas que afectan de manera transversal todos los sectores de la economía.

Educación

Una transformación productiva dependerá de que el país tenga capital humano de calidad, pertinente e incluyente. De calidad, en cuanto a que la instrucción impartida tenga un impacto positivo en las capacidades de las personas. Pertinente, en el sentido de que las competencias que adquieran respondan a las necesidades del sector productivo, de la sociedad y del entorno en el que interactúan. Incluyente, en cuanto involucre todos los actores de la sociedad. En la actualidad, el sistema educativo colombiano presenta rezagos preocupantes para formar este tipo de capital humano. Esto solo se revertirá si se logra que la educación pase a ser el tema prioritario para todos los actores de la sociedad colombiana.

Uno de los principales avances a destacar es que las políticas de atención integral a la primera infancia (niños entre 0 y 5 años) se han venido convirtiendo en una prioridad, posicionando el tema al más alto nivel, en Presidencia, con la Estrategia de 'Cero a Siempre'. Para garantizar el impacto de esta política será necesario que se agilicen los procesos de implementación.

Si bien la mejora en cobertura bruta merece reconocimiento en niveles de primaria y secundaria, aún persisten los rezagos en cobertura neta, evidenciando problemas de extraedad y de deserción del sistema. Así mismo, el déficit en materia de calidad se ve reflejado en los resultados de las pruebas internacionales como PISA y TIMMS, en los que los estudiantes colombianos se ubican entre los países de menor desempeño, tanto en la región como en el mundo. Si se quiere mejorar, habrá que focalizar los recursos donde generen mayor impacto, como por ejemplo, en mejorar el capital humano que entra a la carrera docente, actualmente caracterizado por su bajo desempeño.

Por último, se encuentra que las competencias de la mano de obra en Colombia no son las más idóneas para las necesidades presentes y futuras del país, en particular para sus apuestas productivas en el marco de su política industrial. Su bajo nivel de productividad se explica, en buena medida, por la falta de pertinencia de la formación que imparte el sistema educativo, históricamente dedicado a formar capital humano en las áreas dirigidas a lo que produce y ha producido siempre, y poco en áreas relacionadas a potenciales nuevos sectores a futuro.

En materia de demanda de capital humano, se encuentra que mientras países como Malasia, Corea y Portugal concentran alrededor de 20% de su fuerza laboral en ocupaciones calificadas –profesionales científicos e intelectuales y técnicos y profesionales de nivel medio– (ver gráfico), Colombia solo llena 10% de sus vacantes con este tipo de personal. Como se observa en el gráfico,

al desagregar dicho componente de personal calificado en otros países, se encuentra que la demanda por formación técnica profesional de nivel medio supera el 50% en casi todos los casos, alcanzando niveles del 70,9% en Malasia. Colombia, por su parte, presenta una sobreoferta de personas con título universitario (55,3%), relativa a la de técnicos y tecnólogos (44,7%).

Si bien durante los últimos años ha habido avances para equilibrar esta proporción –jalonada principalmente por el crecimiento de la oferta del Sena–, todavía se está lejos de la distribución de profesionales que muestran economías más desarrolladas.

Esta distribución del capital humano es tan solo una señal de la falta de pertinencia. A ello hay que sumarle la carencia de competencias como el bilingüismo y el manejo de TIC, ambas fundamentales para el desarrollo de sectores en el marco de la transformación productiva que requiere el país.

Algunas recomendaciones de política:

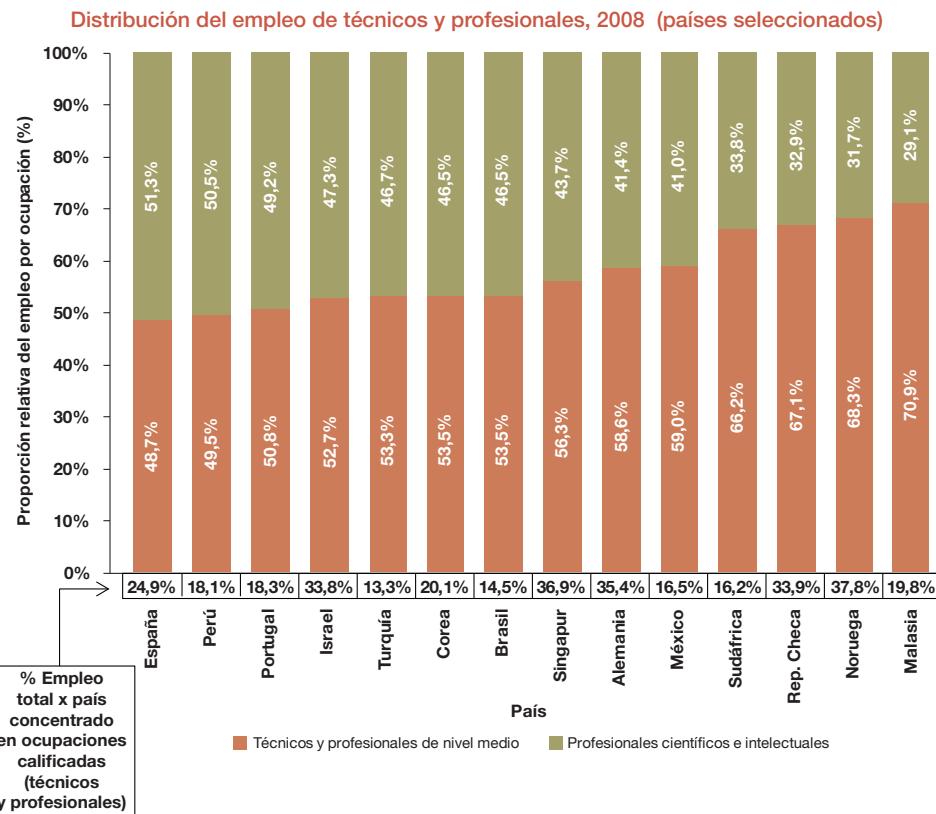
La educación es demasiado importante para dejarla solo en manos del Gobierno. Se propone a todos los actores de la sociedad establecer un compromiso por la educación y formar una alianza participativa (como lo hizo Brasil con el movimiento "Todos por la Educación"), con metas de corto, mediano y largo plazo e indicadores cuantificables que le permitan exigir resultados frente a las inversiones que se hacen en esta materia.

Atención integral a la primera infancia

- Se deben blindar los recursos para universalizar la atención integral a la población vulnerable, para lo cual se propone al Gobierno incluir la educación preescolar y de primera infancia como parte del Sistema General de Participaciones.
- Es necesario fortalecer la participación activa del sector privado en la implementación de la política de 'Cero a Siempre', para lo cual se propone a la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, incluir como invitado permanente a un representante del sector privado, como puede ser Empresarios por la Educación.

Cobertura

- Se debe utilizar un porcentaje de los recursos parafiscales que se le asignan actualmente al SENA para promover programas pertinentes a nivel regional ofrecidos por entidades públicas y privadas de formación técnica y tecnológica certificadas.
- Además de incrementar la oferta de recursos de crédi-



Fuente: Organización Internacional del Trabajo. Elaborado por el CPC.

to, se deben implementar mecanismos de monitoreo y acompañamiento a los estudiantes, incluyendo consejería psicológica, que detecten y tomen acciones sobre aquella población de estudiantes más susceptible de abandonar su educación, con el fin de disminuir la deserción académica.

Calidad de educación básica y media

- Es pertinente complementar y darle mayor relevancia al Índice de Calidad de la Educación Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional. Además del promedio de desempeño en las pruebas Saber de 5°, 9° y 11°, se propone incorporar la tasa de graduación y los resultados de los docentes en las evaluaciones de desempeño.
- Se deben definir esquemas de estímulos e incentivos que premien a todos los actores que cumplan las metas de mejoramiento de calidad. Esto debe incluir, tanto Secretarías de Educación, como instituciones y docentes.
- Es necesario mejorar el prestigio y la atracción de los mejores estudiantes hacia la carrera docente, a través de bonificaciones especiales para los mejores y la implementación de una campaña masiva de sensibilización que le dé mayor reconocimiento a la carrera docente.
- Reemplazar progresivamente el mecanismo de doble jornada y ofrecer alternativas para que los estudiantes cuenten con opciones para el uso del tiempo libre.

Calidad de educación superior

- Se debe incrementar el porcentaje de planta docente de tiempo completo.
- Es necesario fomentar los incentivos para la internacionalización, estableciéndola como criterio para obtener el registro calificado de programas e Instituciones de Educación Superior (IES).
- Hay que diseñar un *ranking* nacional independiente de calidad de las IES.
- Es necesario hacer más vinculantes los resultados de las pruebas Saber Pro.

Pertinencia

- Se debe diseñar un portafolio integral de incentivos para traer al país extranjeros y colombianos calificados y simplificar el esquema de visados, al igual que el de requisitos y mecanismos de remuneración para extranjeros.
- Se deben aplicar pilotos a sectores estratégicos que estén dispuestos a validar el Sistema Nacional de Cualificaciones, a través de una implementación por etapas. Asimismo, se deberá definir una estrategia de apropiación del sector productivo de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano.
- Es necesario medir el nivel de analfabetismo funcional de la mano de obra en las empresas para establecer paquetes de capacitación que mejoren la productividad en el corto plazo.

Seguridad social

Un país que cuenta con un buen sistema de seguridad social, es decir, que protege adecuadamente a su población frente a choques de consumo relacionados con el desempleo, la salud y la vejez, es un país que incrementa y solidifica sus bases productivas y, por consiguiente, su competitividad.

La evidencia empírica muestra los beneficios económicos y sociales de contar con sistemas de salud y pensiones adecuados. Por un lado, los individuos más sanos tienen una mayor productividad laboral y generan mayores ingresos, lo cual impacta la productividad nacional. Por el otro, el ahorro en pensiones genera un impacto positivo sobre la economía, no solo porque el ahorro de las generaciones jóvenes se traduce en acumulación de capital que a su vez puede convertirse en inversión; sino porque también contribuye a la estabilidad macroeconómica del país. Un sistema pensional mal manejado, que desacumula capital por no tener cubierto su financiamiento, afecta la competitividad al generar menos ahorro, déficit fiscal, menor inversión y mayor pago de impuestos que no se traducen en bienestar, sino en beneficios para unas pocas personas.

En materia de salud, si bien las reformas al Sistema General de Seguridad Social (SGSSS) han repercutido en avances en cobertura y calidad en la prestación de servicios, aún persisten muchas falencias en el sistema.

En primer lugar, presenta serios problemas de sostenibilidad financiera que son producto de múltiples causas, entre ellas las recientes providencias emitidas por la Corte Constitucional en las que se pretende dar cumplimiento al principio de equidad. En segundo lugar, el país sigue mostrando rezagos sustanciales en materia de salud pública, en la medida en que aún no existe una adecuada prevención y promoción de la salud. En tercer lugar, el sistema genera desincentivos a la formalización; el simple hecho de que el Régimen Contributivo sea financiado con impuestos a la nómina produce fuertes desincentivos para hacer parte del mercado formal, al tiempo que incrementa el número de personas que hacen parte del Régimen Subsidiado. En cuarto lugar, el sistema de salud tiene problemas de riesgo moral y selección adversa que generan ineficiencias en el sistema. Por un lado, algunos individuos, al estar asegurados, son más propensos a utilizar los servicios médicos, aunque estos no sean necesarios. Por otro lado, el SGSSS concentra gran parte de los individuos de alto riesgo (personas con probabilidad de contraer enfermedades de alto costo) en las EPS que tienen participación pública.

En materia de pensiones, la situación colombiana no es más halagüeña. Por un lado, producto de varias decisiones de las Cortes que desnaturalizaron la reforma a la Ley 100, el sistema pensional colombiano se ha vuelto insostenible financieramente (ver gráfico). Por otro lado, el país no ha tenido avances suficientes en materia de cobertura y equidad. Actualmente, tan solo 1,2 millones de personas están pensionadas en Colombia, 3% de la población total y el equivalente a 25% de la población en edad de pensarse. Más preocupante aún, aproximadamente 60% de las solicitudes de pensión al régimen de aseguramiento individual no terminan constituyendo el beneficio porque los afiliados no cumplen con las semanas de cotización requeridas para acceder a una pensión mínima.

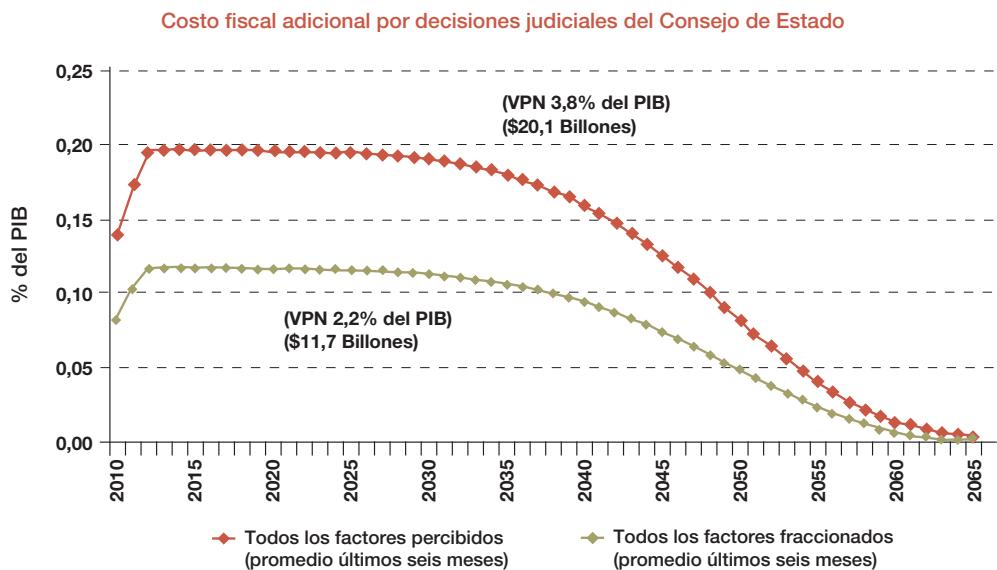
A lo anterior se suma el cambio en la composición demográfica del país. En los últimos 50 años la pirámide poblacional cambió drásticamente, aumentando la proporción de adultos mayores de 60 años en relación a los jóvenes, una tendencia que continuará durante los próximos 50 años. Este cambio, por supuesto, amenaza la sostenibilidad financiera del sistema pensional si continúa existiendo el régimen de prima media.

Algunas recomendaciones de política en Salud:

Se requiere revisar 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. Es importante que las EPS se concentren en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, para esto se requiere generar nuevos incentivos. Estos podrían crearse vía la modificación del cálculo de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), el cual además de basarse en elementos como el número de afiliados, debería incluir el cumplimiento de funciones de promoción y prevención.

Se propone que las funciones de administración de riesgo financiero, inherentes a la operación de las EPS, sean reguladas y vigiladas por la Superintendencia Financiera, de tal forma que la Superintendencia Nacional de Salud se concentre exclusivamente en las funciones propias de su naturaleza.

Respecto a la financiación del SGSSS, se requiere explorar la posibilidad de fuentes alternativas de contribución diferentes a los impuestos sobre la nómina. Una alternativa de financiación podría ser vía recursos del Presupuesto General de la Nación. De esta manera, todos



Nota: VPN = Valor presente neto.
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Dirección Nacional de Regalías.

los individuos pagarían este impuesto en proporción a sus ingresos, pero los beneficios serían iguales para todos, independientemente del nivel de ingresos.

En este Sistema no habría distinciones entre trabajadores del régimen contributivo y del régimen subsidiado, y sería el Estado quien redistribuiría los recursos a las diferentes EPS mediante el nuevo esquema de UPC.

El POS sería uno solo para todos los individuos y debería definirse de acuerdo con la política de salud pública del país y con base en una lista que determine los medicamentos y procedimientos que estarían excluidos.

Algunas recomendaciones de política en pensiones:

- Se propone marchitar el régimen de prima media, tal y como se establecía en la Ley 100, para lo cual se debe frenar de inmediato la entrada de nuevos afiliados y prohibir nuevos traslados del régimen de ahorro individual con solidaridad al Instituto de Seguros Sociales.
- Se recomienda limitar las altas pensiones que otorga el ISS al máximo permitido por la ley, incluso para los pensionados actuales.
- Es pertinente incrementar e igualar las edades de jubilación para hombres y mujeres, así como aumentar los aportes, tanto de los empleados como de los empleadores y el número de semanas cotizadas.
- Es oportuno eliminar la pensión mínima y la obligación de incrementarla anualmente.



Un sistema pensional mal manejado, que desacumula capital por no tener cubierto su financiamiento, afecta la competitividad al generar menos ahorro, déficit fiscal, menor inversión y mayor pago de impuestos que no se traducen en bienestar, sino en beneficios para unas pocas personas.

Formalización y mercado laboral

El aparato productivo colombiano presenta una gran heterogeneidad en la productividad laboral entre los sectores que lo componen (intersectorial) y al interior de estos mismos (intrasectorial), lo cual se convierte en caldo de cultivo para que el país sufra un cambio estructural negativo. Esta heterogeneidad se explica, en parte, por los altos índices de informalidad de la economía, los cuales se encuentran en niveles alrededor del 60%. A pesar de que el país ha tenido períodos de crecimiento económico importante durante los últimos diez años, los niveles de informalidad se han mantenido constantes, lo cual muestra que sus causas son de carácter estructural (ver gráfico).

Si bien se han hecho algunos avances en esta materia, como la expedición de la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010), todavía hay mucho trecho por recorrer.

Algunas recomendaciones de política:

Flexibilizar el mercado laboral colombiano:

- Disminuir los costos laborales no salariales: se propone financiar de forma progresiva, vía recursos del

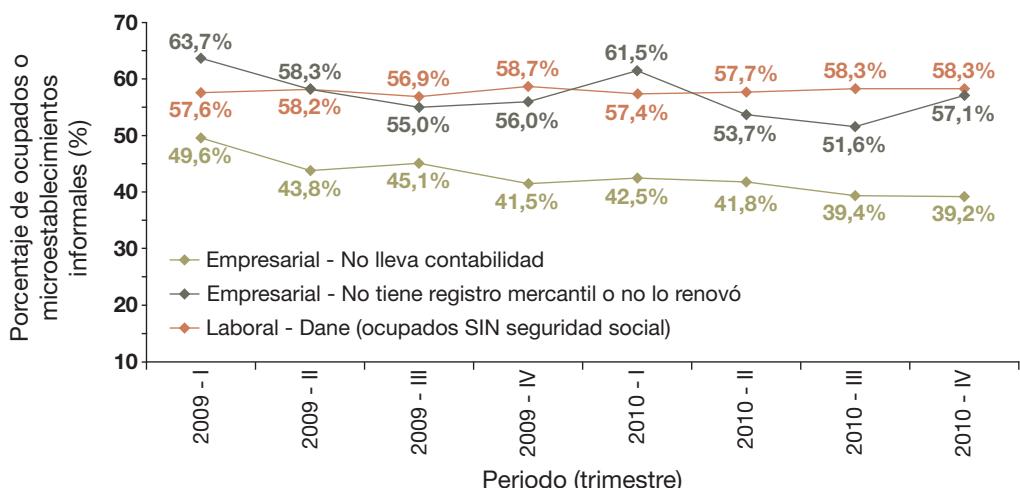
presupuesto general de la nación, al ICBF y a las cajas de compensación, a la vez que se inicia el desmonte de los siete puntos porcentuales que implican estos parafiscales en los costos laborales no salariales. Así mismo, se propone una reforma al esquema de salud que desvincule los actuales 12,5 puntos asociados al salario dentro del régimen contributivo y que estos pasen a ser pagados por el Estado, vía impuestos generales.

- Disminuir los costos de despido: al tiempo que se busca la implementación de alguna especie de seguro al desempleo, se deben disminuir los costos de despido en Colombia. Adicional a esto, se plantea la necesidad de evaluar el esquema del régimen sin justa causa, considerado uno de los 40 más costosos entre 183 países según el Banco Mundial.

Seguir alterando la relación costo-beneficio a favor de la formalidad:

- Establecer mecanismos de control y sanciones adicionales al ejercicio del comercio sin registro mercantil: se propone, entre otros, i) crear, dentro de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo (IVC) del Ministerio de la Protección Social, una estrategia para hacer seguimiento riguroso y aplicar sanciones a las empresas informales que incumplan las normas laborales o previsionales; ii) aumentar la

Evolución de la informalidad laboral y empresarial en Colombia



Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares y Encuesta de microestablecimientos.

cantidad de inspectores laborales y de vigilancia a la actividad comercial de las empresas en todas las regiones del país; y iii) monitorear de manera periódica a las empresas que han recibido capacitación preventiva por parte del equipo de IVC y aplicar las sanciones respectivas en caso de incumplimiento.

Incrementar el capital humano:

- Capacitar y reentrenar la fuerza laboral: con el fin de maximizar las probabilidades de conseguir trabajo de un desempleado o de un trabajador informal, es necesario diseñar políticas activas de reentrenamiento y capacitación en los sectores estratégicos para el país.

Profundizar la política industrial

- Desarrollar nuevos sectores: con el fin de inducir la transferencia de fuerza laboral de sectores de baja productividad a aquellos de alta productividad, es necesario profundizar la política industrial en el país, de manera que se fomente el desarrollo de nuevos sectores. En este sentido, el país deberá priorizar y asumir el riesgo de equivocarse en el camino al menor costo posible, en el marco de su Estrategia Nacional de Innovación y Competitividad.

Acercar a las Mipymes a la frontera eficiente de producción:

- Aplicar buenas prácticas en Mipymes: se propone replicar en el país la experiencia de países como India que han ofrecido a las Mipymes un portafolio de buenas prácticas en gestión, contabilidad, innovación, acceso a mercados, entre otros, con el fin de facilitarles herramientas que les permitan mejorar sus niveles de productividad.
- Establecer reglas claras de entrada y de salida para el apoyo a Mipymes: para asegurar que los programas y políticas que implementa el Gobierno no mantengan artificialmente a las empresas que nunca van a mejorar su productividad, se recomienda establecer unas reglas claras de entrada y de salida al acompañamiento privilegiado de las Mipymes, de manera que a las empresas que no cumplen con ciertos requisitos de desempeño (indicadores, metas, y cronogramas), el Gobierno –tanto nacional como local– les retire su acompañamiento y la asignación de recursos públicos.



Existen dos características del aparato productivo colombiano que inciden en el nivel de productividad de la economía: i) la heterogeneidad en la productividad laboral entre sectores (intersectorial); y ii) la heterogeneidad en la productividad laboral al interior de cada sector (intrasectorial).



A pesar de que el país ha tenido períodos de crecimiento económico importante durante los últimos diez años, los niveles de informalidad se han mantenido constantes, lo cual muestra que sus causas son de carácter estructural.

Ciencia, tecnología e innovación

La agenda de ciencia, tecnología e innovación (CTeI) es el corazón de una agenda de transformación productiva. En este sentido, el actual Gobierno la ha puesto en el centro de su estrategia económica, mediante la puesta en marcha de cinco acciones: la continuación de la implementación de la Ley 1286 de CTeI; la articulación del Sistema Nacional de Competitividad (SNC) con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI); la elaboración de una Estrategia Nacional de Innovación y Competitividad (ENIC); la decisión de destinar 10% de los recursos de regalías a inversión en CTeI y la creación de la Unidad de Desarrollo en Bancoldex.

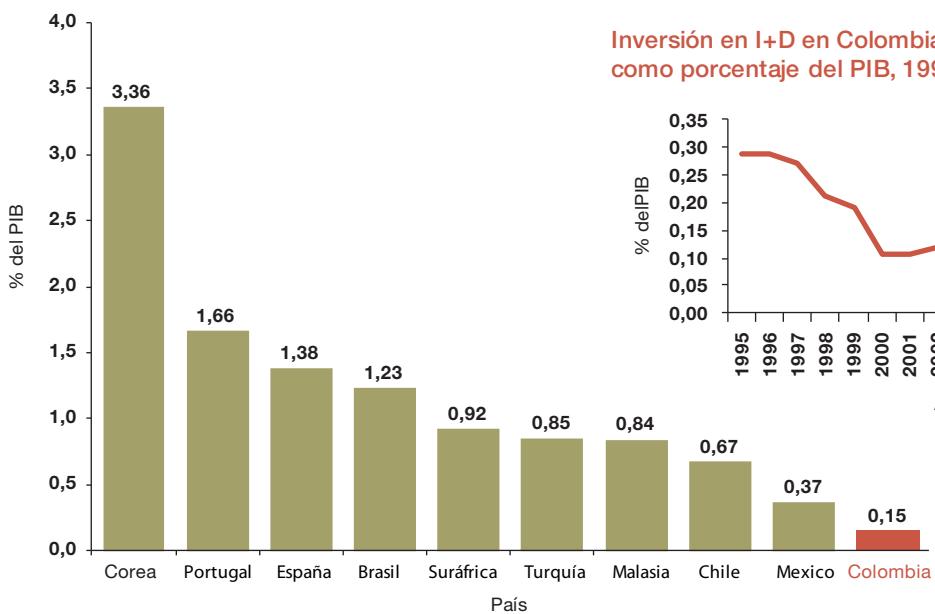
Pero aún falta mucho por hacer. La inversión en investigación y desarrollo (I&D) de Colombia es de 0,16% del PIB, lo cual resulta muy bajo frente a países de referencia (ver gráfico). Desde el ámbito público, se evidencia una gran dispersión en los recursos y pocos resultados innovadores en la financiación de actividades de CTeI. Esta situación se traduce en un bajo uso de la propiedad intelectual en el país. Adicionalmente, existe un enorme atraso en el desarrollo y acumulación de capacidades para innovar y una baja calidad de las instituciones científicas. A esto se le suma la deficiencia para adoptar y transferir tecnología y el precario extensionismo tecnológico existente.

En cuanto al ámbito privado, la inversión en I&D está muy por debajo de la pública; en 2009 representó tan solo 0,04% del PIB. Esta situación se traduce en una baja capacidad innovadora. A esto se añade la escasa capacidad del sector privado para identificar y estructurar proyectos. Adicionalmente, la capacidad de absorber tecnología es limitada, producto de la falta de un servicio de extensión tecnológica y de un desconocimiento de facilidades para acceder a nuevas tecnologías. El vínculo Universidad–Empresa aún se encuentra en estado incipiente y la ausencia de oficinas de transferencia tecnológica limita la generación de *spin-offs*. Estas deficiencias se reflejan en la escasa producción de bienes con alto contenido tecnológico o bienes intangibles susceptibles de ser protegidos mediante derechos de propiedad intelectual.

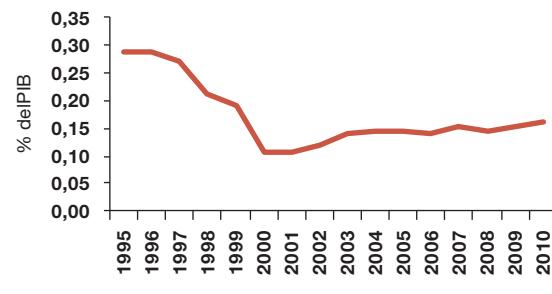
Algunas recomendaciones de política:

- La ENIC es un avance importante en el impulso a la innovación como motor de la transformación productiva y competitividad del país. Es de suma importancia determinar una priorización estratégica de los recursos, definir su alcance y diseñar las etapas y mecanismos de ejecución de esta política.

Inversión en I&D como porcentaje del PIB, países de referencia, 2009



Inversión en I+D en Colombia como porcentaje del PIB, 1995–2010



- Para el caso de priorización de recursos, se proponen tres estrategias de financiación: una dirigida hacia el financiamiento de desarrollo de conocimiento; otra orientada hacia la financiación de la aplicación de conocimiento y, una última concentrada hacia la financiación de investigación libre. Se propone que de los fondos provenientes de las regalías y de Colciencias se distribuyan por lo menos 60% para la estrategia de financiación de aplicación de conocimiento. El resto de los recursos deberían repartirse así: al menos 75% para la financiación de desarrollo de conocimiento y el porcentaje restante para la financiación de investigación libre.
- Es necesario que las entidades públicas a cargo de la financiación de actividades de CTel realicen de manera coordinada las convocatorias. Lo anterior permitirá, entre otros, generar economías de escala en la implementación de los diferentes tipos de convocatorias, incrementar el monto de los recursos y su potencial impacto, y evitar el uso excesivo de este mecanismo. Para esto se propone crear un Comité Técnico Mixto en el marco del SNCel que coordine interinstitucionalmente la financiación de actividades de CTel.
- Se requiere focalizar los recursos del Programa de formación doctoral de Colciencias sobre áreas de conocimiento relevantes para el desarrollo de las apuestas productivas de largo plazo del país.
- Se propone fortalecer la relación Universidad–Empresa mediante la implementación de una estrategia de creación de oficinas de transferencia tecnológica y la promoción de mecanismos que incentiven *spin-offs*. Así mismo, se propone la creación de un sistema único que permita divulgar los servicios tecnológicos e incentivos existentes al sector privado y académico. Además, se debe establecer un servicio de extensión tecnológica –el cual podría estar en cabeza del SENA– que permita la transferencia y adopción de tecnologías por parte del sector privado.



A nivel internacional, según el más reciente Anuario de Competitividad Mundial del Institute for Management Development (IMD), en 2009 Colombia ocupó el puesto 55 entre 57 países en inversión total en I&D.



La capacidad de absorber tecnología es limitada, producto de la falta de un servicio de extensión tecnológica y de un desconocimiento de facilidades para acceder a nuevas tecnologías. El vínculo Universidad–Empresa aún se encuentra en estado incipiente y la ausencia de oficinas de transferencia tecnológica limita la generación de spin-offs.

- Para impulsar la inversión en CTel se requiere establecer líneas de *matching grants*, como fondos de cofinanciación no reembolsables. Adicionalmente, es necesario poner en funcionamiento la Unidad de Desarrollo de Bancoldex para promover la financiación del emprendimiento en etapas tempranas, tales como redes de inversionistas ángel y fondos de capital de riesgo.
- Para mejorar la calidad en la formulación de proyectos de investigación y desarrollo se requiere instaurar un programa que enseñe a los empresarios a desarrollar sus ideas de negocio y de atracción de inversionistas. Se sugiere que el Comité Técnico Mixto diseñe este programa y coordine la manera de implementarlo.
- Se propone que a nivel local se diseñen e implementen *roadmaps* sectoriales que busquen el desarrollo de *clusters*, en la medida en que estas economías de aglomeración incentivan la inversión en CTel. Adicionalmente, se propone que las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) se conviertan en canalizadoras de las propuestas presentadas al órgano de decisión del Fondo de CTel del Sistema General de Regalías. Por lo tanto, se propone que esta función quede explícita en la Ley reglamentaria del Acto Legislativo.
- Se propone revisar la institucionalidad de la propiedad intelectual en el país con el propósito de lograr una mayor articulación de esta, y así facilitar la obtención de derechos de propiedad. Para promover el uso de la propiedad intelectual se requiere diseñar e implementar capacitaciones para que el sector privado tenga conocimiento de las herramientas disponibles para la protección de activos intangibles.

Infraestructura, transporte y logística

Uno de los cuellos de botella más importantes para la productividad del país se encuentra en los retrasos en materia de infraestructura, transporte y logística (ITL). Con relación a infraestructura, el país aparece en posiciones bastante rezagadas en indicadores internacionales que miden el estado de su infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, fluvial y férrea. La falta de planeación de obras, de priorización de estas y de articulación de los diferentes modos de transporte son algunas de las características de la situación actual del país en ITL. Esto se conjuga con las debilidades en las instituciones encargadas del tema (por ejemplo, el INCO), que han redundado en fallas en contratación y en los esquemas de concesión, además de renegociaciones de contratos y problemas de corrupción.

A esto se le suman las debilidades en materia logística, que se manifiestan –entre otros– en trámites e inspecciones dispendiosas en puertos y aeropuertos, aunados a una falta de competitividad del sector de transporte de carga.

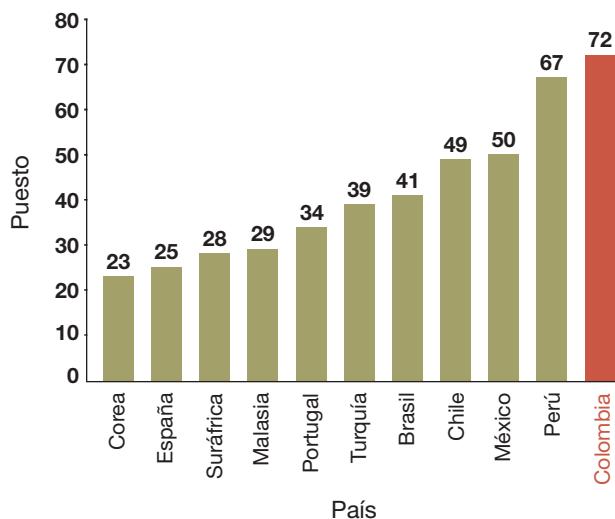
Lo anterior conlleva a que al país no le vaya bien en los indicadores internacionales que miden el desempeño logístico (ver gráfico).

El país está comenzando a revertir esta situación, a través de mayores inversiones en infraestructura y fortalecimiento de la institucionalidad encargada del tema. Sin embargo, el tema es tan crítico para lograr una transformación productiva, que se debe profundizar y acelerar cualquier esfuerzo que se haga en esta materia.

Algunas recomendaciones de política:

- Priorización de obras y optimización logística: si bien el país cuenta con un Plan Maestro de Transporte, es importante garantizar su implementación y dar prioridad a corredores logísticos que integren los diferentes modos de transporte, identificando y resolviendo los cuellos de botella que obstaculizan el flujo efectivo de la carga a lo largo de estos corredores prioritarios. Para lograr esto, en primer lugar habrá que diseñar una política para la implementación y desarrollo del transporte multimodal.
- En segundo lugar, se deberá implementar la figura de gerencias de corredores que garanticen la eficiencia y mantenimiento de estos.

Índice de Desempeño Logístico, 2010



Fuente: Banco Mundial.

- En cuanto a la inspección de la carga, se requiere implementar mecanismos no solo de coordinación institucional, sino también de control mediante tecnologías de información y las comunicaciones.
- Fortalecer la política de concesiones del país: el país no puede continuar financiando proyectos de infraestructura vía Presupuesto General de la Nación únicamente. En aras de atraer al sector privado para desarrollar la infraestructura del país, habrá que realizar ajustes en la institucionalidad del sector, implementar buenas prácticas en materia de concesiones y estructurar activos financieros que sean atractivos para los inversionistas.
- Es esencial darle a la nueva Agencia Nacional de Infraestructura (ANI, antiguo INCO) exclusividad absoluta e independencia en la labor de estructurar, promocionar y definir mecanismos para la financiación de proyectos de infraestructura en todos los modos de transporte. En materia de concesiones, es clave establecer procedimientos claros y eficientes en la licitación y adjudicación de los proyectos, y un marco regulatorio efectivo que identifique los riesgos y obligaciones de las partes. Por último, en cuanto a estructuración de activos financieros atractivos, se deberá hacer uso de *project finance*, así como adoptar un sistema que introduzca una rentabilidad máxima para los fondos de pensiones. Lo anterior, con el fin de

reducir los incentivos para que se dé un “efecto manada” hacia los mismos portafolios de menor riesgo por parte de estos inversionistas institucionales que podrían traer recursos para infraestructura.

- Es clave convertir al sector de transporte de carga en un sector de talla mundial. Si bien el desmonte de la tabla de fletes es un comienzo para el mayor desarrollo del sector de transporte de carga, es mucho lo que falta para lograr este objetivo. Lo anterior impactará de forma positiva a todos los sectores de la economía. Así mismo, el Ministerio de Trasporte debe continuar con el proceso de agilización y adecuación de los mecanismos de chatarrización para la sustitución del parque automotor, y deberá asegurar que la oferta de transporte de carga en el país se ajuste de manera flexible a las condiciones de demanda. Adicionalmente, en el ámbito de una política multimodal, será prioritario generar incentivos que permitan la integración de las empresas de transporte de carga de los diferentes modos. Para su implementación, será además indispensable capacitar y profesionalizar a la fuerza laboral de los diferentes modos, y eliminar todas aquellas barreras de tipo normativo que desincentivan el desarrollo de los diferentes modos.
- La implementación de una política de transformación productiva implicará abordar una serie de distorsiones y cuellos de botella en materia de infraestructura, transporte y logística que son particulares a cada industria. Más aún, varios de estos problemas responden a particularidades del orden local; es decir, son particulares al contexto geográfico. Estos obstáculos deberán resolverse a través de la agencia implementadora de esta política, con el apoyo de instancias del orden nacional, como lo es el Comité Nacional de Logística, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. También deberán abordarse a través del trabajo de los gerentes de clusters a nivel local, quienes deberán buscar la articulación –a través de las Comisiones Regionales de Competitividad– de la oferta institucional que pueda resolver estos obstáculos.



El país aparece en posiciones bastante rezagadas en indicadores internacionales que miden el estado de su infraestructura vial, portuaria, aeropuaria, fluvial y férrea. La falta de planeación de obras, de priorización de estas y de articulación de los diferentes modos de transporte son algunas de las características de la situación actual del país.

Tecnologías de la información y las comunicaciones

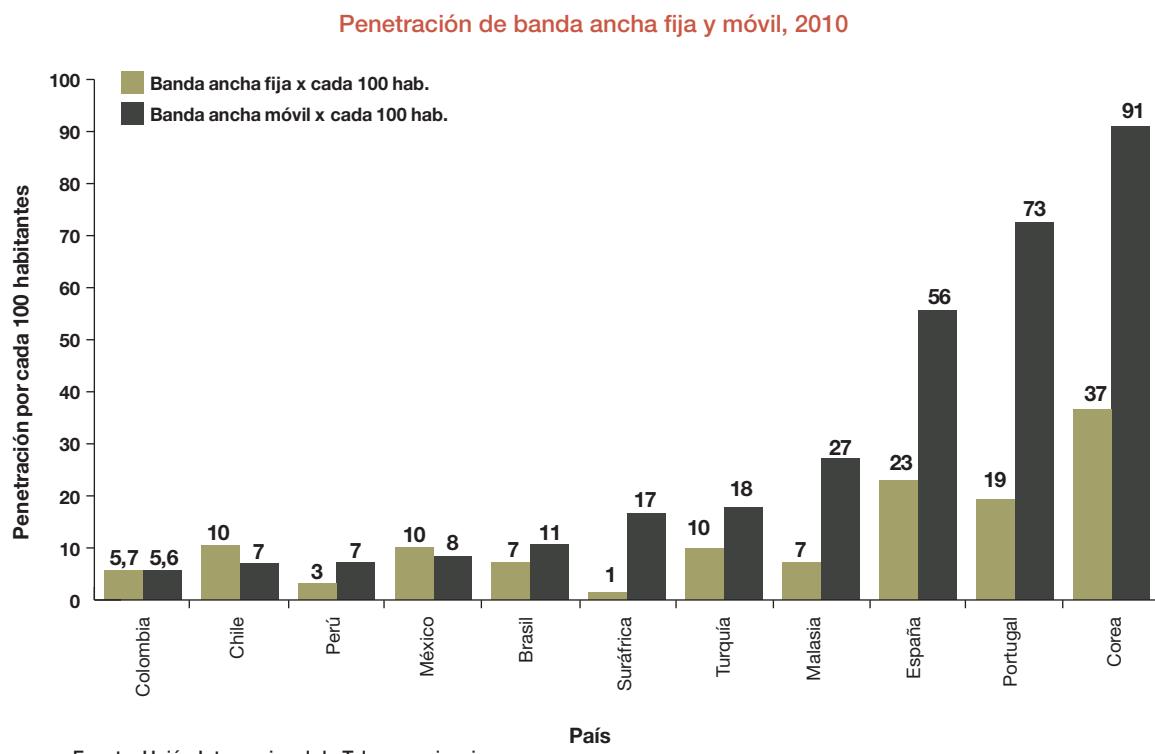
La utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia resulta fundamental para cerrar las brechas que existen en materia de productividad laboral. Las brechas intrasectoriales demuestran que gran parte del sector productivo colombiano no está utilizando este tipo de tecnologías y, por tanto, se encuentra lejos de la frontera eficiente de producción. Más allá de su uso, es clave también la apropiación de estas tecnologías en áreas como la educación, la medicina, la justicia, el sector público, entre otras, para incrementar la productividad de estas actividades en particular y del país como un todo.

Respecto a la situación de absorción de las TIC, el país continuó ocupando durante 2010 posiciones intermedias en los índices internacionales de su desarrollo, uso y apropiación. En el Índice de Competitividad de la Industria de IT Colombia ocupó la posición 49 entre 66 países, reflejando el bajo desempeño en el entorno de investigación y desarrollo en TIC. El país retrocede también en el pilar de Preparación Tecnológica del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (FEM), indicando que es indispensable fortalecer la promoción y uso de las TIC en actividades diarias y en los procesos

productivos para lograr un mayor nivel de competitividad de la economía así como mejoras en eficiencia y productividad.

El incremento del uso y apropiación de las TIC pasa por abordar restricciones, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Por ejemplo, en términos de oferta, a pesar de estar creciendo de manera sostenida, la penetración de banda ancha fija y móvil sigue teniendo un rezago considerable de Colombia frente a otros países (ver gráfico), así como una brecha digital importante entre las áreas urbanas y rurales. Adicionalmente, aspectos como la baja penetración de computadores en los hogares, las altas tarifas del servicio y las deficiencias de calidad en su prestación, han limitado el uso generalizado y eficiente de los servicios de banda ancha en el país. Desde el Gobierno se ha venido trabajando en la generación de incentivos en materia tributaria y regulatoria para contrarrestar estos limitantes, de manera que se alcance el objetivo de masificación de servicios TIC, principalmente de banda ancha.

Por el lado de la demanda, el uso y apropiación de las TIC dependen también de las necesidades y las competencias de sus usuarios potenciales. Los resultados para



Colombia de la encuesta de alfabetización digital Pisa 2009 indican que cerca de 70% de los estudiantes se encuentra por debajo del nivel mínimo requerido en lectura digital para navegar en internet de manera eficiente y efectiva. Lo anterior muestra que los estudiantes colombianos no logran aún aprovechar las herramientas digitales, lo que limita su acceso a oportunidades educativas, laborales y sociales propias de la era digital.

Estudios muestran que la incorporación y apropiación de las TIC se desarrolla en diferentes etapas, de acuerdo a la dinámica de crecimiento y evolución particular de cada empresa. No obstante, el impacto en productividad de las empresas resulta ser más contundente para aquellas que logran incorporar las TIC para potenciar sus procesos de innovación. En el caso de las Mipymes es importante resaltar los beneficios en materia de construcción de capital social a bajo costo, el cual desencadena muchas veces en nuevas relaciones socio-económicas que redundan en nuevos negocios o nuevas ideas de buenas prácticas para expandirse y ser más productivos.

Algunas recomendaciones de política:

Masificación de banda ancha

- Generalizar el uso y extender la oferta de banda ancha prepago en el país. El alto costo de las actuales tarifas de internet impide aumentar la penetración del servicio, principalmente en la población de bajos ingresos. Se propone extender la oferta existente de planes prepago con paquetes atractivos y tarifas asequibles que se acomoden a las necesidades de la población de bajos ingresos.
- Ofrecer el empaquetamiento de la compra del terminal con el servicio, es decir, complementar la adquisición del computador con planes de acceso a banda ancha que vinculen desde un principio al usuario con el servicio.
- Incluir un computador a la compra de cada unidad de vivienda de interés social. Esta propuesta impulsaría el nivel de tenencia de terminales a nivel de hogares y representaría un costo adicional marginal para los adquirientes de vivienda.



El incremento del uso y apropiación de las TIC pasa por abordar restricciones, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Por ejemplo, en términos de oferta, a pesar de estar creciendo de manera sostenida, la penetración de banda ancha fija y móvil sigue teniendo un rezago considerable de Colombia frente a otros países.

Uso y apropiación de las TIC para mejorar la productividad del sector público y privado

- Universalizar el alcance de la Estrategia de Gobierno en Línea hacia las entidades del orden territorial, aprovechando las economías de escala en el desarrollo de las plataformas virtuales del sistema nacional.
- Incluir capacitaciones de computación en la nube para Mipymes dentro del Plan Vive Digital. La utilización de la nube permitiría la reducción de costos en las empresas que la empleen, incentivando así el uso de las TIC por parte de aquellas.

Aplicación de las TIC en áreas transversales de la competitividad

- e-Educación: aprovechar los recursos de regalías por parte de los gobiernos territoriales para la presentación de proyectos que garanticen la digitalización de la comunidad educativa de instituciones públicas.
- e-Justicia: agilizar el proceso de digitalización de los archivos judiciales y la implementación del expediente electrónico para optimizar la gestión interna de la administración de justicia en Colombia.

Sistema financiero

Para lograr una transformación productiva como la que necesita el país, habrá que avanzar en el acceso que la población colombiana tenga a servicios financieros, en la capacidad de financiamiento que tenga el empresariado a lo largo de todas las etapas del emprendimiento y en la utilización de estrategias de cobertura de riesgos ante choques adversos que pueden comprometer la productividad de estos.

El país ha venido haciendo avances en materia de inclusión financiera, principalmente a través del crecimiento de canales no tradicionales. Sin embargo, los altos niveles de informalidad, los límites a las tasas, los altos costos asociados a la bancarización (como por ejemplo, el 4x1000, cuotas de manejo, etc.) y los bajos niveles de conocimiento básico sobre temas financieros, siguen impidiendo que el país avance en mayor medida.

Prueba de ello es el rezago que sigue presentando Colombia en comparación con otros países en varios de los indicadores internacionales en la materia, tal como el del FEM sobre acceso de personas y empresas a formas de capital y servicios financieros, en el que el país ocupa el puesto 47 entre 57 países y el último entre países de referencia (ver gráfico).

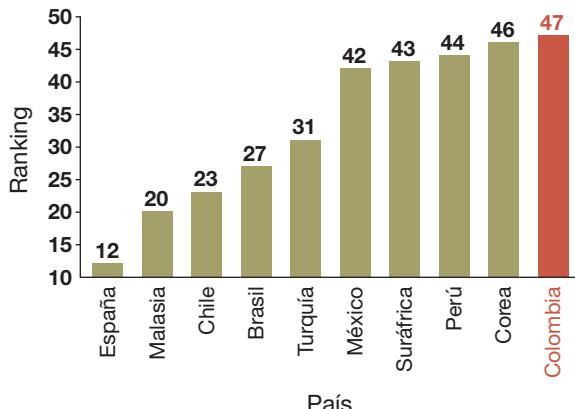
La situación en materia de financiamiento en las diferentes etapas del emprendimiento no es diferente. Apenas está empezando a surgir una incipiente industria de financiamiento (inversionistas ángel, capital semilla y capital de riesgo).

En este respecto, vale la pena destacar la creación de la Unidad de Desarrollo de Bancoldex, que tendrá como una de sus funciones la profundización de la oferta de financiamiento en etapa temprana. En cuanto a crédito bancario, el país necesita avanzar en materia de protección de los derechos de los acreedores, de forma que el crédito no solo fluya hacia aquellos proyectos que cuentan con colateral, sino a los de mayor retorno. En términos del mercado de capitales, si bien ha habido una mayor profundización de este, falta una política integral que permita su real despegue.

En cuanto al tema de cobertura de riesgo, el nivel de penetración de los seguros todavía es bajo en Colombia, encontrándose en 2,3% como porcentaje del PIB. Lo mismo ocurre en materia del desarrollo y utilización del mercado de derivados.

Todo lo anterior habrá que complementarlo con la implementación de una estrategia integral de Educación Financiera, que busque zanjar el rezago existente

Acceso Financiero.



* Se captura el acceso de las personas y empresas a las diferentes formas de capital y servicios financieros en una escala de 1 a 7 (siendo 7 la mejor calificación).

Fuente: Foro Económico Mundial, Financial Development Report 2010.

hoy en día en el país en esta materia. Afortunadamente, Fogafin viene liderando un esfuerzo para la definición e implementación de la Estrategia Nacional de Educación Financiera.

Algunas recomendaciones de política:

Mayor acceso a servicios financieros

- Generar incentivos que induzcan a la utilización de medios de pago a través del sistema financiero. Por tanto, se debe pensar en establecer descuentos tributarios (por ejemplo, descuentos del IVA) y otro tipo de incentivos a las transacciones que utilicen dinero plástico y a aquellas que se hagan a través de medios electrónicos.
- Eliminar los límites que actualmente se imponen a estas tasas, que no hacen más que restringir el acceso a una parte de la población. Por otro lado, en la medida en que la situación fiscal lo permita, se debe explorar la posibilidad de acelerar el cronograma de eliminación del 4x1000.

Financiación a lo largo de las diferentes etapas del emprendimiento

- Lograr la implementación de la Estrategia Nacional de Innovación y Competitividad y, en particular, po-

- ner en funcionamiento la Unidad de Desarrollo de Bancoldex, que se deberá encargar de profundizar la oferta de financiamiento en etapa temprana.
- Diseñar estrategias hacia el mejoramiento y fortalecimiento de los términos contractuales, buscando garantizar los derechos de los acreedores y facilitando el “enforcement”.
 - Contar con una política integral de desarrollo del mercado de capitales que incluya, entre otros, elementos para una mayor protección al inversionista; medidas para incrementar la calidad de la regulación y supervisión del mercado; la definición y priorización de áreas de mejora y una revisión de los vehículos de demanda existentes.
 - Acelerar la armonización de estándares contables con los estándares internacionales. Si bien ya inició el trabajo del Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP) que prevé la Ley Contable (Ley 1314 de 2009), es conocido que este trabajo viene avanzando muy lentamente.

Cobertura de riesgo

- Profundizar la utilización de los mercados de derivados. Una estrategia para profundizar la utilización de estos mecanismos debe tener dos componentes. En primer lugar, una serie de medidas que permitan la profundización del mercado de derivados en el país, así como su mayor uso. En segundo lugar, un conjunto de medidas dirigidas a divulgar la existencia de estos instrumentos, así como sus potenciales beneficios y riesgos.
- Fortalecer la institucionalidad y regulación del sector de seguros. Deberá avanzarse en regulación, determinante para el desarrollo de la industria aseguradora, tal como la actualización del régimen de reservas.

Educación financiera

- Implementar una estrategia integral de educación financiera que articule a todos los actores relevantes, tanto públicos como privados. En este sentido, se debe apoyar la implementación de la Estrategia Nacional de Educación Financiera que viene liderando Fogafin. El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación se podría utilizar como espacio de articulación público-privada para la implementación de dicha estrategia.



El país ha venido haciendo avances en materia de inclusión financiera, principalmente a través del crecimiento de canales no tradicionales. Sin embargo, los altos niveles de informalidad, los límites a las tasas, los altos costos asociados a la bancarización y los bajos niveles de conocimiento básico sobre temas financieros, siguen impidiendo que el país avance en mayor medida



En crédito bancario, el país necesita avanzar en materia de protección de los derechos de los acreedores, de forma que el crédito no solo fluya hacia aquellos proyectos que cuentan con colateral, sino a los de mayor retorno. En términos del mercado de capitales, si bien ha habido una mayor profundización de este, falta una política integral que permita su real despegue.

Sistema tributario

La estructura tributaria de un país influye directamente en su crecimiento económico y competitividad. A través de un buen sistema impositivo, el Estado no solo garantiza la generación de recursos suficientes para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y mantener la estabilidad de las finanzas públicas, también moldea los incentivos privados para invertir, generar empleo y explorar alternativas de negocio en nuevos sectores económicos, influyendo directamente en las posibilidades de transformación productiva del país.

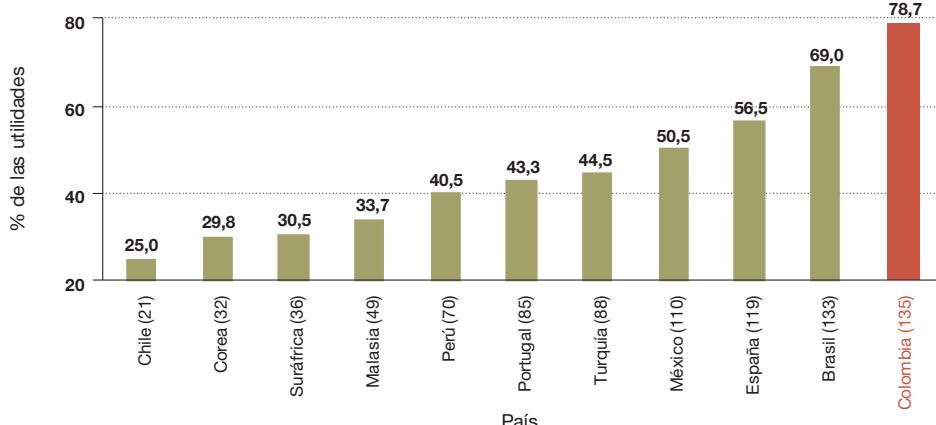
El sistema tributario colombiano está lejos de alinearse en una agenda de competitividad del país. En primer lugar, existen una serie de impuestos que distorsionan enormemente las decisiones de inversionistas y trabajadores. Colombia tiene un impuesto de renta corporativa muy alto que no solo vuelve al país poco atractivo para inversionistas locales y extranjeros, sino que promueve la evasión y afecta el ahorro bruto de la producción. También cuenta con altos impuestos a la nómina -que frenan la generación de empleo formal y desincentivan el crecimiento-, y con un impuesto al patrimonio mal diseñado, que desincentiva la inversión, promueve el enanismo económico y actúa como freno a la productividad y al ahorro (ver gráfico).

En segundo lugar, el sistema tributario colombiano es complejo; el cumplimiento de las obligaciones tributarias es engorroso y costoso, por lo cual el nivel de distorsión de los impuestos es mayor y el nivel de recaudo para el Estado menor. Colombia tiene un alto número de tarifas de IVA (ocho en total), dos regímenes tributarios (común y simplificado), y una alta divergencia entre la tasa nominal de retención en la fuente y la tarifa efectivamente cobrada a los contribuyentes. A todos estos elementos se suma el alto número de exenciones tributarias que, además de contribuir a la complejidad del sistema tributario, reducen la productividad de los impuestos y constituyen una violación al principio de equidad horizontal.

En tercer lugar, Colombia muestra una gran concentración de la carga impositiva. El pago de impuestos recae sobre un número reducido de contribuyentes, generándose una base impositiva real muy reducida.

Si bien ha habido algunos avances, tales como la Ley 1430 de 2010 –en la cual, por ejemplo, se eliminó la deducción de impuestos para la inversión en bienes de capital– y las recientes reformas arancelarias que han reducido el promedio arancelario en general, Colombia todavía está lejos de tener un sistema tributario que esté en línea con las aspiraciones del país en materia de competitividad. Si Colombia quiere ser competitivo, es imperioso modificar su sistema tributario.

Tarifa total de impuestos como % de utilidades, 2010



* Esta variable es una combinación de impuestos sobre la renta (% de las utilidades), contribuciones e impuestos sobre la nómina (% de las utilidades) y otros impuestos.

(*) Posición en el ranking

Fuente: Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2011-2012*.

Algunas recomendaciones de política:

- Se propone reducir la tarifa del impuesto a la renta corporativo de 33% a 20%. Esta reducción se complementaría con la introducción de una tarifa de 13% para la repartición de dividendos, manteniéndose las tarifas progresivas para las rentas de trabajo de personas naturales.
- Es conveniente considerar la reducción de la carga tributaria sobre la nómina; en particular, la eliminación de los parafiscales asociados a las Cajas de Compensación y al ICBF y los aportes al régimen contributivo en salud, buscando fuentes alternativas de financiación para estos rubros.
- Es necesario reducir el número de tarifas de IVA vigentes dejando únicamente dos tarifas de rigor: 0% y 16%. La primera tarifa aplicaría de manera excepcional para los bienes y servicios que por su función económica deberían estar exentos de IVA, y para aquellos que sean exportados y consumidos en el exterior; la segunda tarifa sería aplicada para todos los demás bienes.
- Se recomienda reducir el número de contribuyentes cobijado por el régimen simplificado, disminuyendo de 4.000 UVT a 1.000 UVT el umbral de ingresos brutos que condiciona la pertenencia al mismo.
- Es oportuno eliminar, o por lo menos reducir a su mínima expresión, la presencia de exenciones tributarias en el sistema impositivo colombiano.
- Se debe aumentar el número de personas naturales contribuyentes por medio de la reducción del umbral a partir del cual las personas naturales empiezan a tributar por concepto de impuesto a la renta y complementarios.



A través de un buen sistema impositivo, el Estado no solo garantiza la generación de recursos suficientes para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y mantener la estabilidad de las finanzas públicas; también moldea los incentivos privados para invertir, generar empleo y explorar alternativas de negocio en nuevos sectores económicos.



La complejidad de un sistema tributario distorsiona las decisiones de los agentes económicos. Entre más engoroso es el cumplimiento de las obligaciones tributarias –tal y como ocurre en el sistema colombiano– mayor es el nivel de distorsión de estas y menor será el nivel de recaudo para el Estado.

Promoción y protección de la competencia

La rivalidad empresarial en el mercado local es uno de los factores que más incide en la competitividad de una nación. Allí donde hay competencia entre empresas, hay crecimiento económico, innovación, productividad y competitividad. No en vano, los países que incrementan progresivamente la competencia empresarial experimentan un mayor crecimiento de su PIB per cápita.

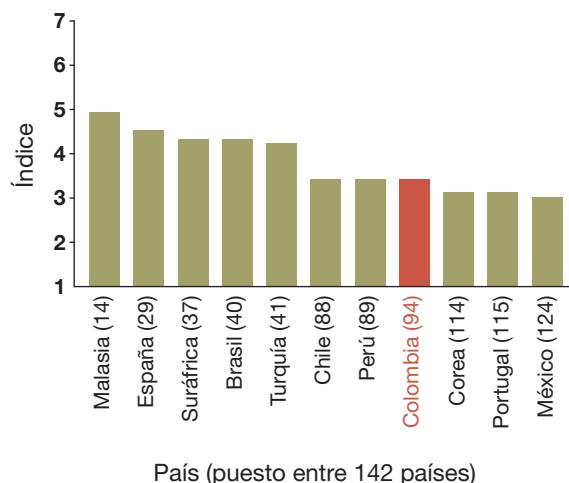
A pesar de que Colombia tiene leyes que promueven y protegen la competencia desde 1959, sus mercados siguen siendo percibidos como concentrados, con baja rivalidad y altas barreras de entrada (ver gráfico).

La falta de competencia en el mercado proviene de múltiples fuentes, entre las cuales se encuentran la realización de conductas anticompetitivas por parte de los agentes en el mercado (carteles, actos anticompetitivos, abuso de posición dominante o integraciones empresariales anticompetitivas), y regulaciones gubernamentales que impiden la competencia en el mercado y protegen sectores o empresas particulares.

De ahí la importancia de contar no solo con leyes de competencia que promuevan y protejan la rivalidad, sino con una agencia de competencia fuerte, independiente, transparente y efectiva; que no solo se concentre en evitar o sancionar conductas anticompetitivas que disminuyen la rivalidad, sino también en prevenir la expedición de regulaciones anticompetitivas o en remover las existentes. La efectividad de las leyes de competencia tiene una correspondencia directa con la naturaleza de las instituciones a quien se confía su aplicación. Por tal razón, el diseño institucional de la agencia de competencia es la piedra angular para garantizar su efectividad real en el mercado.

Si bien se han realizado múltiples esfuerzos para mejorar la efectividad de la política de competencia en Colombia –tales como la expedición de leyes que actualizan el régimen de competencia, la mayor promoción de las normas por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), y el incremento en la apertura de investigaciones por la realización de prácticas comerciales restrictivas de la competencia-, las cifras muestran que la efectividad de la agencia de competencia colombiana no ha sido constante: ha dependido de quienes estén a su

Percepción sobre el 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: Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2011-2012.

cargo. Esto ha resultado en una baja represión de conductas anticompetitivas en algunos períodos y en una menor protección de la competencia, lo cual ha redundado en una disminución de la competitividad nacional.

Para que exista una política de competencia coherente y efectiva en Colombia, es necesario modificar las normas legales que regulan la institucionalidad de la agencia de competencia colombiana. Mayor independencia jurídica, procesos más claros, mayor presupuesto y mejores mecanismos para que los funcionarios puedan cumplir cabalmente con su tarea de promover y proteger la competencia, son algunos de los retos que debe enfrentar Colombia si quiere contar con mercados competitivos, innovadores y eficientes.

Algunas recomendaciones de política:

Se sugiere la creación de una Agencia Nacional de Competencia que cuente, entre otras, con las siguientes características:

- Estar dedicada forma exclusiva a la promoción y protección de la competencia en el mercado colombiano.
- Estar subdividida en tres órganos: uno dedicado a la investigación de conductas anticompetitivas y al análisis de integraciones empresariales; un órgano colegiado encargado del juzgamiento de las conductas anticompetitivas e integraciones empresariales, y de la dirección general de la agencia de competencia; y otro dedicado a la realización de investigaciones económicas y de mercado. (El cuerpo colegiado encargado del juzgamiento de las conductas debería estar compuesto por personas que cumplan con estándares profesionales mínimos, elegidos por períodos de tiempo fijos y escalonados, sin posibilidad de reelección, y cuyas causales de remoción estén expresamente señaladas en la Ley).
- Tener derecho a veto sobre las regulaciones de las entidades públicas que puedan afectar la libre competencia en el mercado colombiano. Alternativamente, la Agencia de Competencia debería estar legitimada para demandar ante la jurisdicción contenciosa la nulidad de las regulaciones estatales que sean anticompetitivas, para que puedan ser removidas.
- Se recomienda expedir una regulación clara y específica sobre la reclamación privada de perjuicios económicos derivados de la comisión de prácticas comerciales restrictivas de la competencia



La efectividad de las leyes de competencia tiene una correspondencia directa con la naturaleza de las instituciones a las que se les confía su aplicación. Por tal razón, el diseño institucional de la agencia de competencia es la piedra angular para garantizar su efectividad real en el mercado.



Para que exista una política de competencia coherente y efectiva en Colombia, es necesario modificar las normas legales que regulan la institucionalidad de la agencia de competencia colombiana. Mayor independencia jurídica, procesos más claros, mayor presupuesto y mejores mecanismos para los funcionarios son algunos de los retos que debe enfrentar Colombia.

Justicia

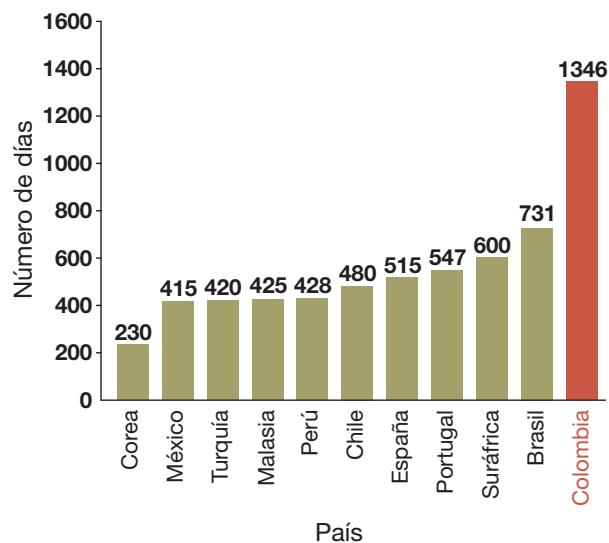
Uno de los mayores desincentivos para hacer negocios es la inseguridad jurídica. Cuando los empresarios no tienen certeza sobre las reglas que rigen su inversión, o no cuentan con mecanismos ágiles, eficaces y predecibles para hacerlas cumplir, frenan su emprendimiento o asumen un costo muy alto para realizarlo.

La justicia colombiana sigue siendo una de las más inefficientes del mundo. Los procesos judiciales son demorados e impredecibles; la confianza en la justicia y los jueces es baja; los niveles de corrupción, según los ciudadanos, son altos; y a la profesión del juez no se le otorga la dignidad debida. Muestra de lo anterior son los resultados que obtuvo Colombia en el indicador sobre cumplimiento de contratos del *Doing Business 2012*, que lo ubica en el puesto 149 entre 183 países (ver Gráfico 1), y las calificaciones que da el Informe de Competitividad Global 2011-2012, del FEM, donde Colombia ocupa el puesto 88 entre 142 países, en el indicador que mide la eficiencia del marco legal para resolver disputas.

Las dificultades de la justicia colombiana no provienen de la falta de recursos económicos. Si bien la justicia necesita más inversión, el mejoramiento de la institución está en la atención de otros factores. Los jueces dedican gran parte de su tiempo a labores administrativas propias de los procesos ejecutivos, lo cual afecta su eficiencia; el sistema jurídico colombiano es excesivamente procesalista, lo cual alarga los procesos; las tasas de utilización de la acción de tutela son excesivas; la implementación de la oralidad ha sido lenta; los abogados realizan maniobras dilatorias que no son sancionadas oportunamente; la justicia no utiliza las TIC necesarias para agilizar los procesos; el capital humano en la Rama Judicial es constantemente cuestionado; los procesos de evaluación de los jueces no parecen reflejar la percepción de los usuarios sobre su gestión; la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos es bastante tímida.

Si bien se han producido avances importantes en materia de justicia, el país requiere de múltiples reformas para alcanzar la seguridad jurídica necesaria para ser competitivo. Se deben reorganizar las labores de los jueces, de tal forma que se concentren únicamente en aquellas que requieren una decisión de fondo; las partes deben jugar un papel más activo en el proceso; el sistema de reclutamiento, entrenamiento y evaluación de los jueces debe ser mejorado; las TIC deben ser implementadas, de tal forma que obligaciones absurdas, como la de acudir diariamente al juzgado a revisar el estado de un proceso, sean eliminadas; se debe implementar adecuadamente el sistema oral, promover el uso de mecanismos alternati-

Tiempo para hacer cumplir un contrato comercial en primera instancia



Fuente: Doing Business 2012.

vos de resolución de conflictos y establecer mecanismos jurídicos para que los jueces puedan disciplinar a las partes y a sus abogados; más importante aún, es necesario que exista precedente judicial en Colombia.

Mientras el país no realice una reforma estructural a la justicia que implique un cambio de cultura procesal y litigiosa, seguirá ocupando lugares bajos en los indicadores nacionales e internacionales.

Algunas recomendaciones de política:

- Se deben crear juzgados ejecutivos especializados, dedicados de forma exclusiva a la atención del cobro de deudas, de tal forma que se libere a los demás jueces del trámite de estos procesos que hoy ocupan alrededor de 80% de su tiempo.
- La creación de juzgados ejecutivos debe estar acompañada de la creación de un Ente de Apoyo Administrativo a la Rama Judicial (EAA). El EAA propuesto asumiría todas las labores administrativas que actualmente ocupan los jueces ordinarios al tramitar procesos ejecutivos, tales como: designación de peritos, secuestros, liquidadores, etc.

- Se debe reformar al sistema procesal colombiano, para trasladar a los abogados y las partes de ciertas tareas que hoy vienen siendo ejecutadas por los jueces. Para ello, es pertinente evaluar la implementación de un sistema de prueba anticipada sin la presencia del juez.
- Se debe establecer un sistema de precedentes obligatorios en el que los jueces municipales y de circuito estén obligados a seguir la jurisprudencia de los Tribunales de su Distrito Judicial y de la Corte Suprema; y en el que los Tribunales Superiores estén obligados a seguir los precedentes establecidos por la Corte Suprema.
- Es oportuno crear un examen de “Barra” o “Colegiatura” de abogados, de tal forma que todo estudiante graduado de una facultad de derecho aprobada por el Ministerio de Educación Nacional que quiera ejercer la profesión, esté en la obligación de aprobar el examen de conocimientos y aptitudes.
- Es pertinente eliminar la figura de “reforma de la demanda”, contemplada en los procesos ordinarios y contenciosos administrativos. Esta figura no solo retrasa sustancialmente el trámite de los procesos, sino que también incentiva la presentación de demandas incompletas por parte de los abogados, en la medida en que existe otra oportunidad para reformarla.
- Es necesario subdividir las especialidades en cada una de las jurisdicciones de la Rama Judicial, de tal forma que existan jueces de quiebras, jueces ambientales, jueces de competencia, consumidor y propiedad industrial, etc., y no simplemente “jueces civiles”. Esta especialización mejorará la calidad de las providencias judiciales, así como la eficiencia de cada uno de los despachos.
- Es oportuno dirigir todos los esfuerzos y recursos de la rama judicial hacia la pronta implementación de la oralidad en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contenciosa, y hacia la sistematización de los procesos. Una pronta implementación de este sistema, que incluya el entrenamiento adecuado de los jueces y magistrados encargados de aplicarlo, resultará en una mejor asignación de recursos económicos y humanos.



Uno de los mayores desincentivos para hacer negocios es la inseguridad jurídica. Cuando los empresarios no tienen certeza sobre las reglas que rigen su inversión, o no cuentan con mecanismos ágiles, eficaces y predecibles para hacerlas cumplir, frenan su emprendimiento o asumen un costo muy alto para realizarlo.



La justicia colombiana sigue siendo una de las más inefficientes del mundo. Los procesos judiciales son demorados e impredecibles; la confianza en la justicia y los jueces es baja; los niveles de corrupción, según los ciudadanos, son altos; y a la profesión del juez no se le otorga la dignidad debida.

Corrupción

Según el Banco Mundial, la corrupción es sin duda el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social de un país. Su ejercicio no solo menoscaba los recursos que el Estado utiliza para satisfacer las necesidades de sus habitantes; también desincentiva la realización de inversiones, frena el desarrollo económico, perpetúa los niveles de pobreza, promueve la ineficiencia, la inestabilidad y la violencia.

Conforme los indicadores nacionales e internacionales, Colombia sigue siendo un país con altos índices de corrupción. Prueba de ello es que, según los empresarios, la corrupción sigue siendo el mayor desincentivo para hacer negocios en Colombia (ver gráfico). El país ocupa puestos bajos en los indicadores internacionales que miden la desviación de recursos públicos, la confianza en los políticos, el pago de sobornos, etc. Los indicadores nacionales también muestran el alto grado de corrupción en la contratación estatal; la Rama Legislativa y la Rama Judicial siguen teniendo altísimos niveles de riesgo de corrupción; la desviación de recursos provenientes de las regalías es inmensa; y los trámites siguen siendo una fuente de oferta y demanda de corrupción.

Los efectos de la corrupción sobre la competitividad del país son perversos: ineficiencia, pobreza, violencia, desigualdad, inestabilidad política y económica, son solo algunas de las consecuencias de este flagelo.

En los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para disminuir la corrupción en Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 presenta lineamientos para incrementar la transparencia y el buen gobierno; el Congreso expidió el estatuto anticorrupción; el Programa Presidencial para la Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción ha adelantado varias actividades que pretenden incrementar los niveles de transparencia y disminuir la corrupción en Colombia; y se percibe una mayor efectividad de los órganos de control en su lucha contra la corrupción.

No obstante, los esfuerzos realizados en el país aún son bajos frente a la dimensión del problema. El país debe cambiar la forma en que la Administración Pública hace negocios; revisar aquellas instituciones y procesos donde se genera mayor corrupción y modificarlos. En otras palabras, el país debe eliminar los procesos que generan incentivos de oferta y demanda de corrupción. La simple remoción de “manzanas podridas” de las entidades públicas con mecanismos de investigación y sanción no

será suficiente si la fuente de rentas de corrupción sigue vigente. En este escenario, siempre llegará otro grupo de funcionarios que realizará actos de corrupción.

Algunas recomendaciones de política:

- El Gobierno ha de diseñar una política integral de lucha contra la corrupción que incluya todas las ramas del poder público, las entidades territoriales y la sociedad civil. La política debe definir estrategias específicas y metas cuantificables y verificables para las entidades encargadas de prevenir, investigar y sancionar conductas corruptas. Así mismo, debe tener como objetivo principal la modificación de la forma en que el Gobierno hace negocios.
- El DNP debe expedir una guía de contratación estatal detallada y precisa, de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales, en las que se establezcan reglas sobre temas sustantivos de la contratación estatal, como por ejemplo los pasos que se deben seguir para llevar a cabo los diferentes tipos de contratación.
- El Congreso de la República debe hacer obligatoria la utilización de procesos de subasta pública en bolsas mercantiles para la contratación de bienes o servicios de las entidades del Estado que se realizan por el mecanismo de selección abreviada.
- Se debe incorporar un sistema de perdón total de la pena para quienes, sin estar siendo procesados por delitos de corrupción (pero habiendo participado en ellos), denuncien su existencia y alleguen pruebas suficientes para implicar a los demás partícipes en el acto, tal y como ocurre en el caso de los carteles de precios en materia de competencia.
- Es necesario modificar el sistema de evaluación de funcionarios del Estado. La evaluación de funcionarios debe migrar a factores objetivos, casi matemáticos, que obliguen a los evaluadores a imponer calificaciones reales cuando el funcionario no cumpla con metas específicas y cuantificables, tales como el número de trámites realizados o decisiones tomadas en determinado periodo de tiempo.

Factores más problemáticos para hacer negocios en Colombia



*De una lista de 15 factores, se les pidió a los encuestados seleccionar los cinco más problemáticos para hacer negocios en su país y calificarlos entre 1 (más problemático) y 5 (menos problemático). Las barras de la figura muestran las respuestas ponderadas.

Fuente: Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2011-2012.

Sostenibilidad

Para que un país sea competitivo, además de buscar una mayor productividad y eficiencia de su economía, tiene que favorecer el desempeño económico de largo plazo. Para ello, debe afrontar retos que tienen impacto sobre este, tales como proteger el medio ambiente, dar respuesta a las necesidades sociales de la población y garantizar la transparencia y buen gobierno de los actores económicos que conforman su aparato productivo. Para ello, su desarrollo debe ser sostenible, es decir, debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

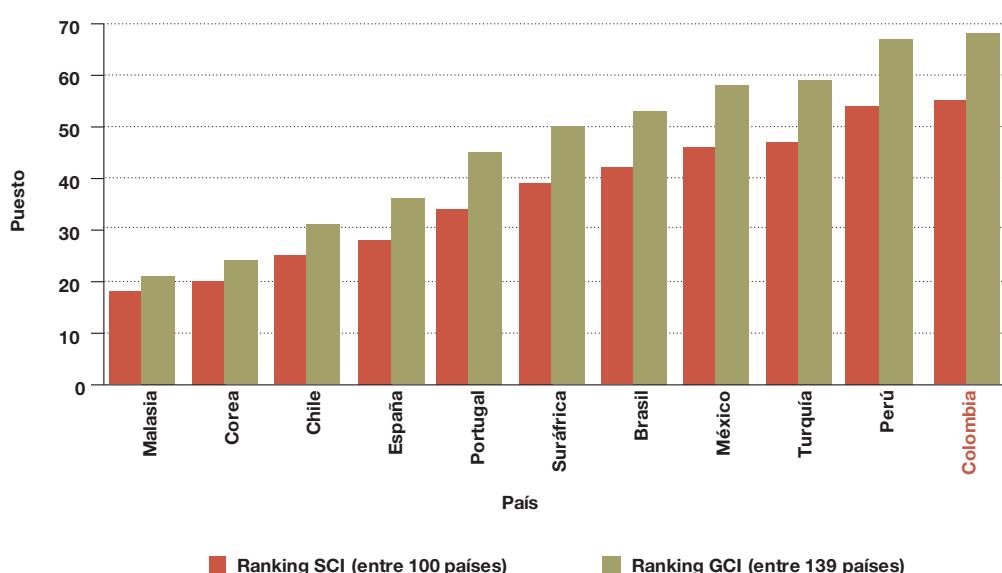
En lo ambiental, un número importante de elementos son críticos para el desarrollo de largo plazo. En particular, la forma en que se ha manejado el entorno físico puede tener un impacto irreversible en la productividad futura de un país. En el ámbito social, hay áreas de vulnerabilidad potencial para la competitividad nacional por cuenta de la cohesión social. En la esfera económica, las instituciones públicas pueden crear vulnerabilidades en los mercados, pero las instituciones privadas son también un elemento importante en el proceso de creación de riqueza y los frecuentes escándalos corporativos han puesto en evidencia la importancia de que haya transparencia en el manejo de las empresas, y de contar con altos

estándares en la contabilidad e informes financieros de estos actores económicos.

La competitividad de largo plazo de un país se fortalece cuando sus empresas son dirigidas con honestidad, y cuando quienes las dirigen se rigen por prácticas éticas rigurosas, tanto en su interacción con el medio ambiente como en su relación con el gobierno, otras empresas y la población en general. Una economía también se fortalece cuando hay transparencia en el gobierno –y en todos los actores del sector público– hacia las empresas y los ciudadanos.

El FEM, en su Informe de Competitividad Global 2011-2012, aborda la relación entre sostenibilidad y competitividad y presenta la versión preliminar de un índice a partir del cual mide la sostenibilidad de los países, denominado: Índice de Competitividad Sostenible (SCI, por su sigla en inglés). Según el SCI, Colombia ocupa el puesto 55 entre 100 países en sostenibilidad. Esto implica que la inclusión de variables que impactan la sostenibilidad mejora la posición del país en más de 10 posiciones respecto de los 142 países que se miden en el ranking general del FEM –el Índice de Competitividad Global (GCI, por su sigla en inglés)–, en el que el país ocupa el puesto 68. No obstante, respecto a los países de referencia, tanto en el SCI como en el GCI la competitividad del país es clasificada en la peor posición (ver gráfico).

Impacto de la sostenibilidad en la competitividad



Fuente: Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report 2011-2012.

Colombia logra un avance importante entre estas dos medidas, principalmente por sus buenos resultados en los indicadores ambientales. En cuanto a los indicadores sociales, a pesar de las ventajas en materia demográfica, comunes a todos los países de la región latinoamericana, Colombia tiene un peor desempeño en indicadores como desempleo juvenil. En materia económica, América Latina se caracteriza por su baja capacidad de innovación y falencias en las condiciones de mercado, presentes en Colombia igualmente. Ocupar el último puesto entre los países de referencia en este indicador denota, al igual que en la competitividad de corto y mediano plazo, que en la de largo plazo, es decir, en sostenibilidad, el país tiene mucho por mejorar.

Algunas recomendaciones de política:

Sostenibilidad ambiental

- Políticas medioambientalmente coherentes en tres niveles: adaptar las estrategias de crecimiento de tal forma que se minimicen los efectos del cambio climático en su ecosistema; asumir un rol más activo en las negociaciones y acuerdos internacionales sobre mitigación del cambio climático y participar en las discusiones de las políticas globales sobre el tema y, tercero, poner en marcha políticas nacionales específicas.
- El uso y la gestión eficientes de los recursos deben constituir una meta central de política económica que implica intervenciones fiscales y normativas que van más allá de lo estrictamente ambiental.
- La innovación debe desempeñar un papel fundamental.

Sostenibilidad social

- Equiparar las políticas de crecimiento ambientalmente sostenible y los objetivos de reducción de la pobreza es importante para la adaptación de un marco de referencia.
 - Proporcionar una infraestructura más eficiente a las personas, mejorar su salud y educación e introducir tecnologías y favorecer un ecosistema para la innovación que redunde en menores costos y aumentos de productividad que se traduzcan en mayor acceso a mejores precios de bienes y servicios para los más pobres.
- Deben diseñarse políticas que favorezcan los ingresos y otros objetivos simultáneamente. Si bien no se

puede suponer que el crecimiento económico conduce inevitablemente al desarrollo social y a la erradicación de la pobreza, muchos países han conseguido avanzar en estos dos frentes con la generación de más ingresos para su población.

- Las políticas que promueven el crecimiento económico y aquellas que impulsan los aspectos del desarrollo social no vinculados con los ingresos son diferentes, pero también se superponen. Es necesario poner más atención a esta superposición y a las posibles sinergias involucradas.
- Las autoridades a cargo de la formulación de políticas deben considerar a los posibles beneficiarios de medidas para promover empleo, crecimiento y acceso a servicios públicos.
- Fortalecer las instituciones encargadas de manejar conflictos, solucionar disputas y abordar diferencias sociales y políticas.
- Fortalecer las estructuras democráticas locales y nacionales para proteger las libertades civiles y las iniciativas comunitarias para controlar la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobiernos.

Sostenibilidad económica

- Las empresas deben comprometerse a alinear sus estrategias y operaciones en medio ambiente, estándares laborales y ética corporativa.
- Integrar cambios en las operaciones, gestión, estrategia, cultura y en el día a día de la actividad empresarial. En particular, como se establece en algunos de los principios de la iniciativa Global Compact, de Naciones Unidas, es importante hacer énfasis en que las empresas mejoren su desempeño en cada una de las tres áreas de la sostenibilidad.
- En medio ambiente, las empresas deben buscar un enfoque preventivo que favorezca el ecosistema, fomentar iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental y favorecer el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.
- En estándares laborales, las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, eliminar toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción, apoyar la erradicación del trabajo infantil y abolir las prácticas de discriminación en el empleo y ocupación.
- En ética corporativa, es imperativo que las empresas se opongan a la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

Regional: implementación de la política de transformación productiva a nivel local

Al final del día, quienes compiten son las empresas, los sectores y los *clusters*, no los países. Por tanto, la competitividad de un país se gesta desde lo local, donde tienen manifestación estos actores y desde donde compiten las empresas. Colombia será un país más competitivo en la medida en que tenga empresas, sectores y *clusters* competitivos. Por tanto, la implementación de una agenda vertical en el marco de una política de transformación productiva, implica necesariamente la implementación de un trabajo público-privado a nivel local. Es clave que, tanto a nivel local como nacional, el país se organice para implementar este tipo de trabajo a nivel local.

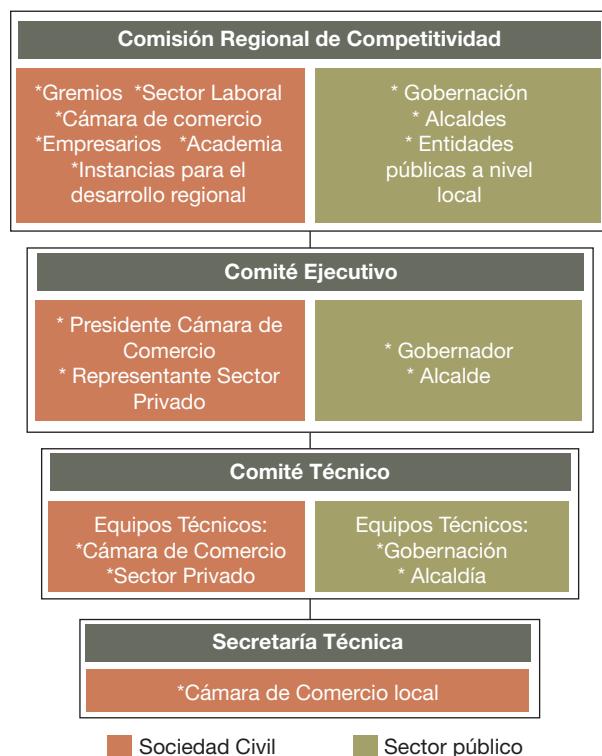
La implementación del tipo de agenda que se propone es inconcebible si, primero –o de forma paralela– no se logra fortalecer las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) desde un punto de vista institucional y técnico. En materia de fortalecimiento institucional es muy positivo el rol que le otorga la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a las CRC, de articular las diferentes instancias y espacios a nivel local que tienen como función mejorar la competitividad local. Esta Ley habrá que reglamentarla vía decreto, el cual deberá servir para definir las bases de la arquitectura institucional de las CRC.

En cuanto a arquitectura organizacional, dada la experiencia positiva que se ha tenido en la organización y funcionamiento de las máximas instancias del orden nacional del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCel), el CPC propone que se replique este mismo modelo de organización a nivel local (ver diagrama).

Adicionalmente, se necesita fortalecer técnicamente a las CRC; en primer lugar, para que a nivel local se esté en la capacidad de diseñar e implementar hojas de ruta (*roadmaps*) sectoriales. En segundo lugar, para que se esté en capacidad de identificar y estructurar proyectos que irán a apoyar las dinámicas de los sectores sobre los cuales se estén focalizando los esfuerzos.

Tanto la elaboración como la implementación de *roadmaps* deben tener un gerente del sector, o *cluster manager*, por parte del sector privado en cuestión. Con el objetivo de apoyar la labor del gerente privado en esta tarea, las CRC deberían establecer unas mesas de trabajo transversales que reúnan a los agentes público-privados relevantes, de acuerdo a la naturaleza de cada una de estas mesas. Por otro lado, es importante tener en cuenta

Propuesta de arquitectura institucional de las Comisiones Regionales de Competitividad



que la Ley del PND le otorga a Bancoldex un nuevo rol como banca de desarrollo. En este sentido, habrá que vincular el trabajo de los equipos sectoriales a nivel local con la Unidad de Desarrollo que establecerá Bancoldex para cumplir este nuevo rol.

En materia de gobernanza, los Comités Ejecutivos de las CRC deben funcionar como una especie de junta directiva ante las cuales todos los equipos sectoriales que estén trabajando en un momento dado, tendrían que rendir cuenta.

La evidencia empírica sugiere que entre las mejores prácticas en materia de implementación de agendas de transformación productiva está la necesidad de es-

tablecer un esquema de incentivos de zanahoria y garrote. Por tanto, para aquellas apuestas que no estén cumpliendo con ciertos requisitos de desempeño, los gobiernos nacional y local deberían retirarles su acompañamiento y la asignación de recursos públicos en el marco de esta política. Con este esquema, los sectores involucrados tendrán los incentivos para implementar a cabalidad las agendas establecidas que los conlleve a lograr incrementos en productividad.

El país tiene la suerte de que la necesidad de la implementación de una agenda de transformación productiva haya coincidido con la ocurrencia de un *boom* minero-energético y con una reforma al reparto de regalías derivado de este. El nuevo Sistema General de Regalías (SGR) establece una serie de fondos a los cuales los departamentos podrán acceder. En particular, hay tres fondos que serán relevantes para la implementación de las agendas de competitividad a nivel local. Estos son: el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional. Los Planes Regionales de Competitividad y, más concretamente, los *roadmaps* sectoriales, deben convertirse en fuente de proyectos de inversión –que soporten las dinámicas de los sectores a los cuales los departamentos les están apostando– a ser financiados con regalías.

El Acto Legislativo que establece el SGR prevé la creación de unos Comités de Carácter Consultivo con participación de la sociedad civil, para apoyar a los órganos que tomarán las decisiones sobre el gasto de regalías. En el marco del SNCeI, se viene trabajando con el Ministerio de Hacienda y con el DNP en el proyecto de ley reglamentaria del Acto Legislativo, para que las CRC hagan parte de los Comités de Carácter Consultivo que establece dicho Acto. De esa manera, las CRC deberían convertirse en una de las fuentes más importantes de proyectos a ser considerados por los triángulos de decisión regionales, con lo que se aseguraría que los proyectos a ser evaluados estén en línea con las visiones de mediano y largo plazo que vienen definiendo las regiones a través de sus CRC. De la eficiencia y el atino con que los diferentes departamentos empleen estos recursos de regalías, dependerá dónde estarán estos departamentos en veinte años, en términos de desarrollo.



La competitividad de un país se gesta desde lo local, donde tienen manifestación estos actores y desde donde compiten las empresas. Colombia será un país más competitivo en la medida en que tenga empresas, sectores y clusters competitivos. Por tanto, la implementación de una agenda vertical en el marco de una política de transformación productiva, implica necesariamente la implementación de un trabajo público-privado a nivel local. Es clave que, tanto a nivel local como nacional, el país se organice para implementar este tipo de trabajo a nivel local.

