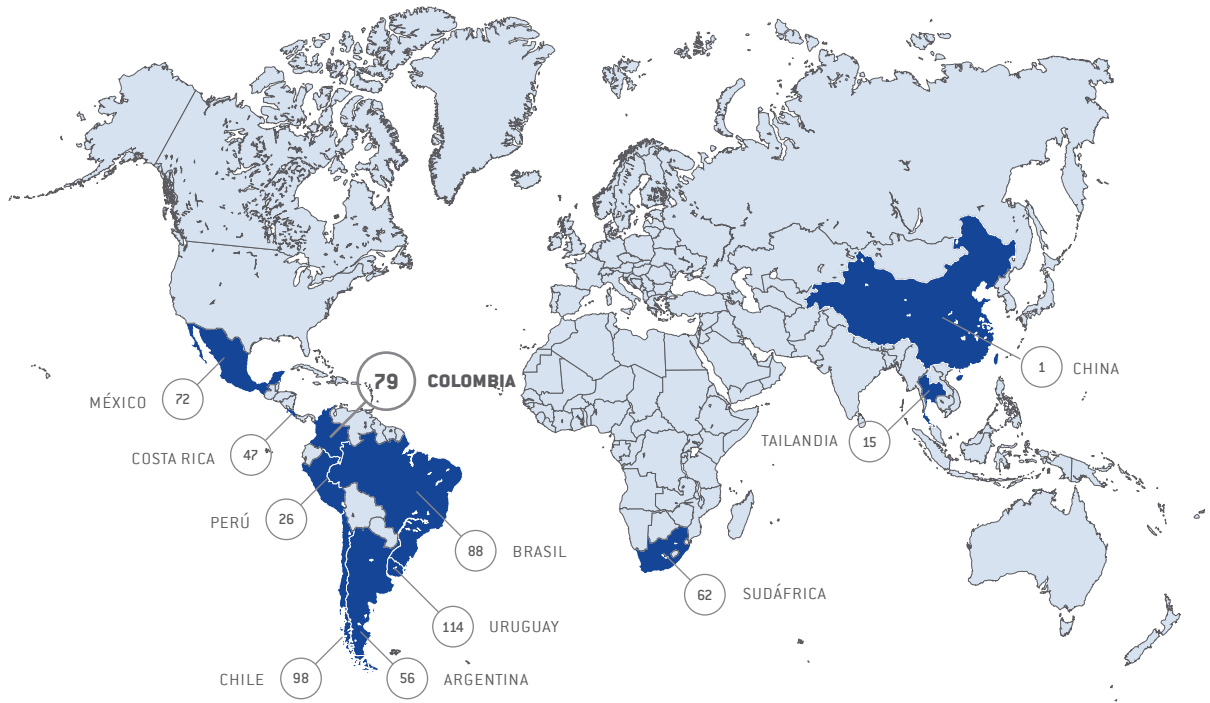


# PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO



Crecimiento anual promedio de la productividad total de los factores, 2000-2019. Puesto entre 125 países.

Fuente: The Conference Board (2020), serie original.

---

## DESTACADOS

---

### Productividad y emprendimiento en la crisis por COVID-19

- La pandemia hizo visibles problemas de la estructura empresarial del país —alta informalidad y baja productividad— que amplifican los impactos negativos de la crisis, dificultan su atención a través de medidas de apoyo y afectan el proceso de recuperación económica.
- Disrupciones económicas como la actual están acompañadas de caídas drásticas y prolongadas de la productividad. Al ritmo actual, tomará más de un siglo reducir a la mitad la brecha de productividad de las economías emergentes frente a las avanzadas.
- Se requiere un esfuerzo renovado para implementar las reformas estructurales necesarias para el crecimiento de la productividad. Las políticas activas requeridas no deben conducir a medidas proteccionistas, sino al fortalecimiento de la libre competencia en los mercados.

### Productividad y desarrollo productivo

- Las diferencias en productividad explican la mitad de las diferencias en PIB per cápita entre países.
- En Colombia la productividad total de los factores (PTF) restó 0,4 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en lo corrido del siglo. En 2019 decreció 0,5 puntos porcentuales según el DANE.
- En 2019, una hora de trabajo en Colombia generó el 31 % del producto que generó en promedio en la OCDE.
- Colombia está 10 posiciones por debajo del promedio de América Latina en el indicador de competencia del WEF (105 entre 141) y ocupa la posición 126 entre 141 países en distorsión de la regulación sobre la competencia.
- En el *ranking* de complejidad económica del CID-Harvard, Colombia ocupa en 2018 la misma posición que en 2005 (56 entre 133).
- En América Latina, Colombia supera solo a Venezuela en diversificación de la canasta exportadora (16 entre 17 países).

### Demografía y dinámica empresarial

- Una menor proporción de la población ocupada tiende a autoemplearse en los países de mayor ingreso por habitante.
- Colombia tiene una tasa de autoempleo alta para su PIB per cápita (17 puntos porcentuales superior). Supera en 10 puntos el promedio regional y, a diferencia de la tendencia mundial, la proporción de autoempleados se ha mantenido constante en lo corrido del siglo.
- La alta tasa de actividad empresarial temprana de Colombia (6 entre 50 países) está motivada en un 90 % por ausencia de alternativas laborales.
- El 60 % del total de las empresas y el 88 % de los micronegocios no cuentan con registro mercantil.
- El 1 % de las empresas registradas (20.000 empresas) genera el 67 % del empleo formal, mientras que el 95 % (1,5 millones de microempresas) genera tan solo el 15 % de los puestos de trabajo formales. Aproximadamente, la mitad del empleo formal del país es generado por 4.000 empresas.
- Las empresas que más crecen en Colombia, las jóvenes, lo hacen a una menor velocidad frente a sus pares estadounidenses. Al cabo de 25 años, la brecha del crecimiento en empleo es de 90 puntos porcentuales (70 % vs. 160 %).

Nota: Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.

---

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

---

1. Modernizar la política pública de protección de la libre competencia en institucionalidad, régimen sancionatorio y abogacía de la competencia.
2. Definir una agenda moderna de productividad para el sector agropecuario que sea implementada con la articulación y el seguimiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.
3. Diseñar una política pública de emprendimiento comprehensiva y restringir intervenciones a la ejecución de pilotos o a instrumentos que cuenten con evidencia de su impacto.
4. Enfocar la política de emprendimiento a condiciones habilitantes y marchitar la actual focalización por tamaño de empresa y dinámica de crecimiento.
5. Eliminar incentivos para la creación indiscriminada de empresas —más allá de la agenda de facilitación de negocios— y facilitar el proceso de resolución de insolvencia empresarial (cierre de empresas).
6. Ejecutar el censo económico y mejorar la calidad y comparabilidad internacional de la información sobre demografía y dinámica empresarial en Colombia.
7. Hacer seguimiento periódico de alto nivel a los documentos CONPES de formalización empresarial, desarrollo productivo y laboratorios.



## PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO

| Tema                              | Indicador  | Valor Colombia    | Ranking en América Latina | Mejor país en América Latina (valor) | Fuente   |
|-----------------------------------|--|-------------------|---------------------------|--------------------------------------|--|
| Productividad                     | Crecimiento promedio de la productividad total de los factores 2000-2019 (%)   | -0,4 %            | 7 de 13                   | Perú (0,8 %)                         | Conference Board (2019)  |
|                                   | Productividad laboral por hora trabajada (2019 USD)  | 17,6              | 7 de 9                    | Uruguay (31,6)                       | Conference Board (2019)  |
| Competencia                       | Competencia doméstica (de 0 a 100)   | 45,7              | 11 de 17                  | Chile (59,6)                         | WEF (2019)   |
|                                   | Indicador de regulación del mercado de productos (PMR) (de 0 a 6, donde 0 indica el régimen regulatorio más favorable a la competencia)                      | 2,04 <sup>1</sup> | 3 de 6                    | Chile (1,41)                         | OCDE (2019)  |
| Desarrollo productivo             | Índice de concentración de la canasta exportadora (Herfindahl-Hirschman, de 0 a 1)   | 0,32              | 16 de 17                  | Brasil (0,27)                        | International Trade Center (2019)                                  |
|                                   | Índice de Complejidad Económica  | 0,1               | 5 de 17                   | México (1,29)                        | Centro de Desarrollo Internacional — Universidad de Harvard (2018) |
|                                   | Índice de Complejidad Prospectiva  | -0,1              | 7 de 17                   | Brasil (0,8)                         | Centro de Desarrollo Internacional — Universidad de Harvard (2018) |
| Demografía y dinámica empresarial | Facilidad para hacer negocios (de 0 a 100)   | 70,1              | 3 de 17                   | Chile (72,6)                         | World Bank — Doing Business (2019)                                 |
|                                   | Apertura de empresa (de 0 a 100)   | 87,0              | 4 de 17                   | Panamá (92,0)                        | World Bank — Doing Business (2019)                                 |
|                                   | Resolución de insolvencia (de 0 a 100)   | 71,4              | 1 de 17                   | Colombia                             | World Bank — Doing Business (2019)                                 |
|                                   | Cargas administrativas para nuevas empresas  | 2,75 <sup>2</sup> | 5 de 6                    | México (0,67)                        | OCDE (2019)  |
|                                   | Índice Global de Emprendimiento (0 a 100)  | 34,1              | 2 de 17                   | Chile (58,3)                         | Global Entrepreneurship and Development Institute (2019)           |
|                                   | Índice de Contexto Nacional para el Emprendimiento (de 0 a 10)   | 4,2               | 3 de 8                    | México (4,7)                         | Global Entrepreneurship Monitor (2019)                             |
|                                   | Tasa de actividad empresarial temprana (TEA) (% de la población 18-64 años que son emprendedores nacientes o dueños de un nuevo negocio —de hasta 3,5 años—) | 22,3              | 5 de 7                    | Chile (36,7)                         | Global Entrepreneurship Monitor (2019)                             |
|                                   | Emprendimiento por necesidad (“motivación ganarse la vida porque los trabajos son escasos”, como % de la TEA)  | 90,1              | 7 de 7                    | Chile (68,7)                         | Global Entrepreneurship Monitor (2019)                             |
|                                   | Propiedad de negocios establecidos (% de la población 18-64 años que es propietario-gerente de una empresa establecida <sup>3</sup> )                        | 4,3               | 6 de 7                    | Brasil (16,2)                        | Global Entrepreneurship Monitor (2019)                             |

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.

1. Promedio OCDE: 1,40.

2. Promedio OCDE: 1,12.

3. Empresa en funcionamiento que ha pagado sueldos, salarios o cualquier otro pago a los propietarios durante más de 3,5 años.



**E**l aumento de la productividad es la principal fuente de crecimiento sostenible del ingreso per cápita de los países, lo que a su turno es el determinante más importante de la reducción de la pobreza (Dieppe, 2020). En esa línea, el Foro Económico Mundial define la competitividad como el conjunto de los determinantes de la productividad y, con base en estos, construye el Índice Global de Competitividad, el indicador más importante a nivel global en la materia. Dicho esto, es en el emprendimiento, en un sentido amplio que incluye la ideación, creación, administración y crecimiento de las empresas, donde se originan el desarrollo económico, la innovación y la generación de empleo (OECD, 2017b; Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini, 2014).

La importancia que se les ha dado en Colombia a las agendas de productividad y apoyo al emprendimiento se refleja en documentos de política pública, leyes, creación de entidades, programas e instrumentos, entre los cuales destacan la Ley Mipyme del año 2000, el Fondo Emprender (2002), Colombia Productiva (antes Programa de Transformación Productiva, 2008), iNNpulsa Colombia (2012), los documentos CONPES de Desarrollo Productivo (2016) y Formalización Empresarial (2019), el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y el Proyecto de Ley de Emprendimiento de iniciativa gubernamental que cursa su trámite en el Congreso.

A pesar de todo lo anterior, la productividad en Colombia no ha aumentado, y varias estimaciones coinciden en mostrar que, de hecho, ha reducido el crecimiento de la economía en las últimas décadas. Por su parte, en el ámbito de la demografía y dinámica empresarial los desafíos no son

menores: el aparato productivo es poco diversificado y sofisticado, con muy pocas empresas grandes que jalonan la generación de valor y empleo formal, y una larga cola de firmas pequeñas, informales e improductivas que en general no crecen, pero se mantienen en operación.

La crisis por COVID-19 llegó cuando el crecimiento de la productividad en el mundo y especialmente en las economías emergentes aún no se recuperaba de la ralentización provocada por la crisis financiera de finales de la década pasada, y ha afectado gravemente la actividad productiva tras el cierre de actividades no esenciales, restricciones a la movilidad y la disrupción del comercio mundial.

En este contexto, el presente capítulo analiza la situación de Colombia en materia de productividad y emprendimiento en dos secciones: (1) productividad y desarrollo productivo, y (2) demografía y dinámica empresarial. A lo largo del capítulo se hace referencia al impacto que ha tenido la crisis por COVID-19 sobre las trayectorias de los indicadores considerados y sobre las recomendaciones hechas en cada sección. El capítulo cierra con un análisis de la relación entre las agendas de productividad y emprendimiento y la emergencia por COVID-19, algunas de las medidas adoptadas y los retos y oportunidades potenciales.

En la versión 2019 de este capítulo se hicieron 13 recomendaciones. Al cierre de la edición actual, seis han sido parcialmente acogidas. La presente versión insiste en la adopción de las 13, manteniendo aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad, e incluye cuatro recomendaciones nuevas.



# PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO

## PRODUCTIVIDAD

La productividad es la eficiencia en producción (Syverson, 2011). Suele medirse en términos de producto por trabajador u hora trabajada, o como la fracción del crecimiento económico no explicada por el aporte de los factores de producción observables: trabajo y capital. Ese residuo, denominado *productividad total de los factores* (PTF), en 2018 acumuló en Colombia una caída de 17 % frente a 2000, por debajo del promedio de América Latina (-12 %) y de la OCDE (+2 %) (Consejo Privado de Competitividad, 2019). La PTF le ha restado en promedio 0,4 puntos porcentuales al crecimiento anual del PIB de Colombia en lo corrido del siglo. De acuerdo con el DANE, la PTF decreció 0,45 % en 2019.

Las diferencias en crecimiento de la productividad explican la mitad de las diferencias en PIB per cápita entre países y, en esa medida, determinan la velocidad de reducción de la pobreza. Las economías emergentes en el cuartil superior de crecimiento de la productividad laboral en el periodo 1981-2015 redujeron la pobreza extrema en más de un punto porcentual anual en promedio, mientras que la pobreza aumentó en aquellas del cuartil inferior (Dieppe, 2020).

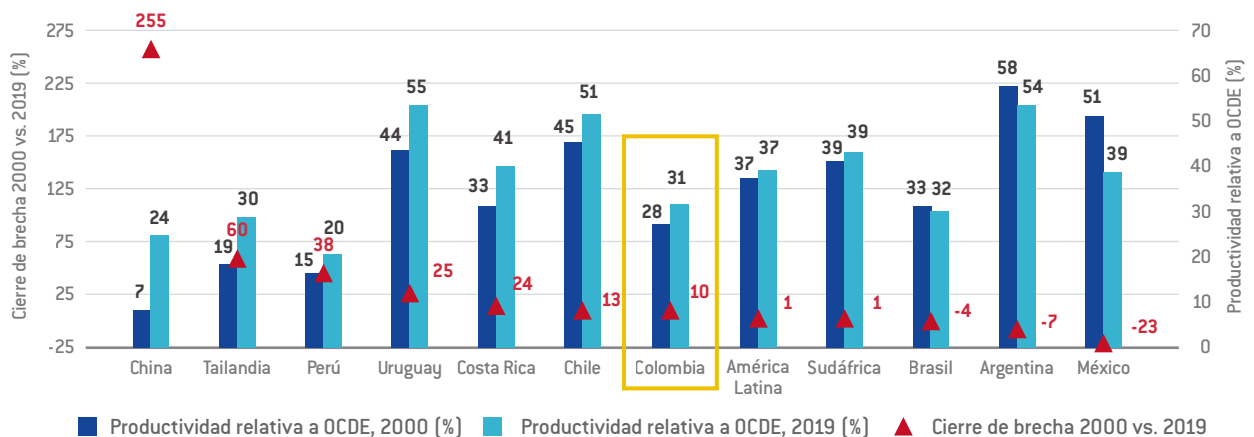
No existe una solución sencilla para el aumento de la productividad. Las estrategias deben contar con acciones en múltiples frentes —como los desarrollados a lo largo de este informe— para impactar las tres fuentes de su crecimiento: (i) aumentos en productividad dentro de las empresas; (ii) una eficiente reasignación de recursos desde empresas y sectores de baja productividad hacia empresas y sectores de alta productividad, y (iii) libre entrada y salida de empresas según su nivel de eficiencia.

El Banco Mundial encuentra que eventos adversos como desastres naturales, guerras y disrupciones económicas como las generadas por crisis financieras o por el COVID-19 vienen acompañadas de caídas drásticas y prolongadas de la productividad. Se estima que, al ritmo actual, tomará más de un siglo reducir a la mitad la brecha de productividad de las economías emergentes frente a las avanzadas (Dieppe, 2020).

La Gráfica 1 muestra la brecha de productividad frente al promedio de los países OCDE, para los años 2000 y 2019, así como la velocidad de reducción de la brecha. En 2019 una hora de trabajo generó en Colombia el 31 % del producto que generó en la OCDE, y la brecha se redujo 10 % frente a la productividad relativa del año 2000 (28 %). En el mismo periodo, China redujo su brecha 255 %, pasando de 7 % en 2000 a 24 % en 2019.

**Gráfica 1.** Productividad laboral por hora trabajada relativa al promedio OCDE (%) y su crecimiento. Colombia y países de referencia, 2000 vs. 2019.

La productividad de una hora de trabajo en Colombia es 31 % la del promedio OCDE. Los países de comparación con una menor productividad relativa (China, Tailandia y Perú) han cerrado su brecha a una mayor velocidad.



Nota: La variación porcentual de la productividad relativa a OCDE 2000 vs. 2019 se define como medida de la velocidad del cierre de la brecha de productividad.

Fuente: The Conference Board (2020), serie original. Cálculos: CPC.



## COMPETENCIA

Uno de los componentes más importantes que deben atenderse en cualquier política pública que pretenda enfrentar con éxito el desafío de la productividad es el relacionado con la libre competencia económica (Cusolito y Maloney, 2018). Las características de la demografía y dinámica empresariales (en tamaño, informalidad y bajos niveles de productividad, crecimiento y salida de empresas ineficientes), que se desarrollan en la siguiente sección, son típicas de economías en las cuales la competencia no es suficientemente fuerte para generar un ambiente en el que la rivalidad tanto entre firmas establecidas como con entrantes incentive una mayor eficiencia. La competencia ha sido débil en sectores claves de la economía, lo cual contribuye a una baja productividad, bajos salarios y precios altos para los consumidores (OECD, 2019).

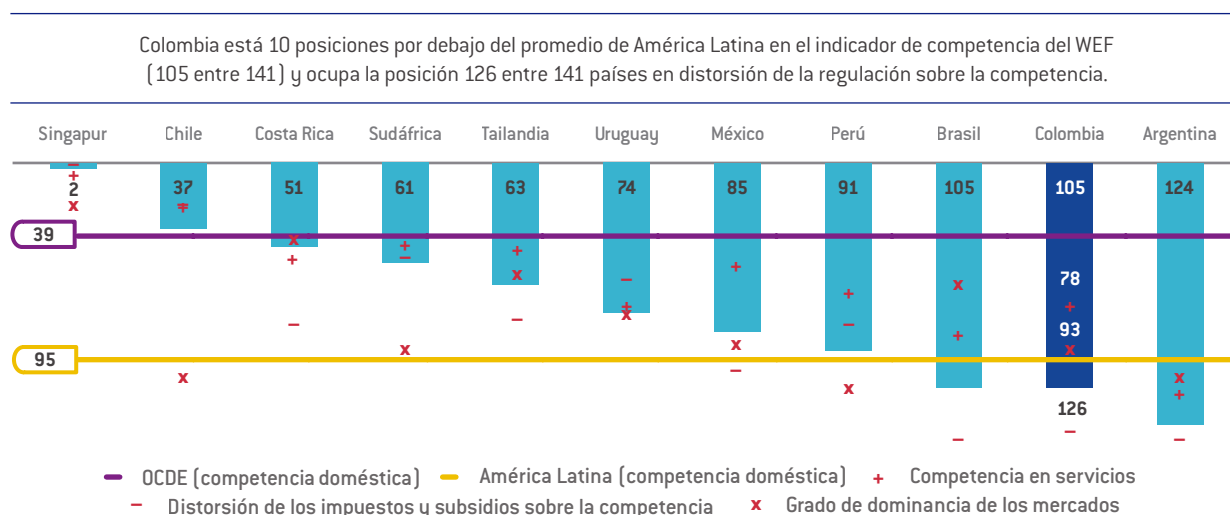
En general pocas empresas dominan los mercados colombianos, lo cual sugiere que es necesario promover un ambiente de negocios con mayor competencia, tanto internamente como a través del comercio internacional (ver capítulo Comercio exterior). Por ejemplo, el más reciente estudio económico de la OCDE sobre Colombia muestra que la reducción de barreras al comercio aumentaría el poder adquisitivo de los hogares colombianos en 3,4 % en promedio, beneficiando especialmente a los hogares de menores ingresos, con una ganancia potencial en poder adquisitivo del 10,3 % para el decil de menores ingresos (OECD, 2019).

En línea con lo anterior, Cusolito y Maloney (2018)<sup>4</sup> recomiendan incorporar elementos de organización industrial y derecho de la competencia de manera más explícita y decidida a la política pública para el crecimiento de la productividad.

La Gráfica 2 muestra la posición promedio de Colombia en el ranking del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) en el indicador de competencia doméstica. Colombia ocupa la posición 105 entre 141 economías, frente a los promedios de América Latina y OCDE de 95 y 39 respectivamente. Entre los países de comparación, solo Argentina se encuentra peor calificado. En el componente “grado de dominancia de los mercados” Colombia está en el puesto 93, y en “distorsión de los impuestos y subsidios sobre la competencia”, en el 126.

En el componente “grado de dominancia de los mercados” Colombia está en el puesto 93, y en “distorsión de los impuestos y subsidios sobre la competencia”, en el 126.

**Gráfica 2.** Posición promedio en el ranking (entre 141) del indicador de competencia doméstica del WEF y sus tres componentes. Colombia y países de referencia, 2017-2019.



Notas: En todos los indicadores, una menor posición en el ranking indica un peor desempeño. Singapur es el país que promedia la mayor posición en el ranking para los tres años de la medición. El componente “grado de dominancia de los mercados” mide qué tanto la actividad corporativa se encuentra dominada por pocas firmas.

Fuente: WEF (2020).

4. Esta publicación es parte del Proyecto de Productividad del Banco Mundial, que consta de cuatro libros disponibles en línea sobre innovación, productividad en general, firmas de alto crecimiento y productividad agropecuaria.



## PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO

### COMPLEJIDAD ECONÓMICA

La complejidad económica —sofisticación y diversificación— está asociada al crecimiento de la productividad y del ingreso, entre otras razones porque la producción de bienes más complejos promueve la difusión tecnológica (Goodfriend y McDermott, 1998; Jarreau y Poncet, 2012; Diao, McMillan y Rodrik, 2019). De hecho, se pronostica que las economías diversificadas de ingresos medios serán las de mayor crecimiento en los próximos años (Brummitt, Gómez-Liévano, Hausmann y Bonds, 2020).

En América Latina, Colombia supera solo a Venezuela en el indicador de diversificación de la canasta exportadora, y tiene la mayor concentración de exportaciones del grupo de comparación de este informe, lejos incluso del promedio regional (Gráfica 3).

La Gráfica 4a muestra la red de productos que Colombia exportó en 2018, así como aquellos que es probable co-exportar. Ese “espacio de productos” es útil para predecir exportaciones futuras, pues es más factible que los países comiencen a exportar productos relacionados con aquellos que ya se exportan. Las aristas de la red representan la distancia entre productos, en términos de capacidades

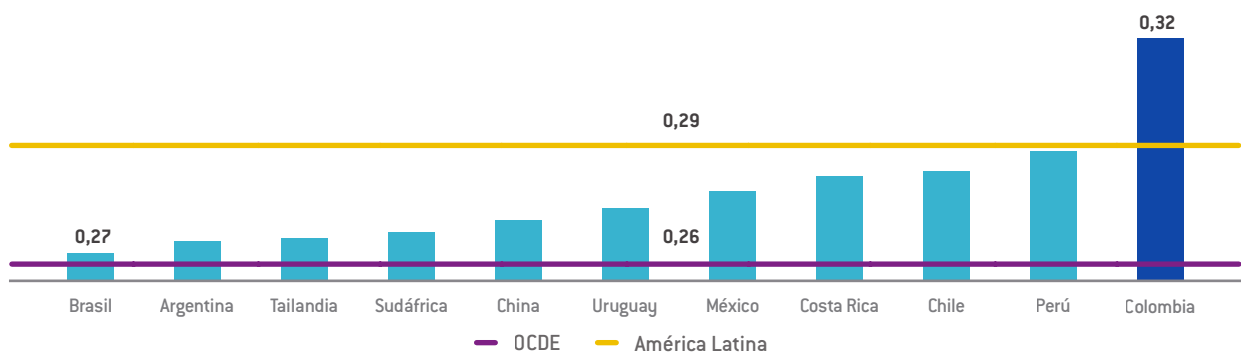
comunes, donde los nodos de color son aquellos en los que Colombia está actualmente especializado<sup>5</sup>.

El espacio de productos de Colombia muestra no solo la baja sofisticación (concentración en productos primarios) y diversificación (cinco productos representan el 65 % de las exportaciones totales), sino la baja densidad de los nodos de color. Esto sugiere una dificultad para reasignar factores de producción entre sectores ante choques externos y, fundamentalmente, para avanzar hacia una mayor complejidad de las exportaciones.

Lo anterior se evidencia en la Gráfica 4b, del Índice de Complejidad Prospectiva (ICP). Más allá del estancamiento en el *ranking* del Índice de Complejidad Económica (ICE), en el cual Colombia ocupó la posición 58 entre 133 países en 1995, la 56 en 2005 y la 56 en 2018, el ICP muestra que el país se encuentra incluso por debajo del promedio regional en la cercanía que hay entre productos complejos no producidos y el conjunto de capacidades actuales. En contraste, India, aunque ocupa la posición 42 en el ICE, es el país mejor posicionado de la muestra para avanzar en sofisticación y diversificación dada su canasta actual de exportaciones (ICP). De hecho, ha escalado 18 posiciones en el *ranking* del ICE desde que existe la medición (ocupaba la posición 60 en 1995).

**Gráfica 3.** Índice Herfindahl-Hirschman de concentración de la canasta de exportaciones. Colombia y países de referencia, 2019.

La canasta de exportaciones de Colombia está concentrada en pocos productos, lejos de lo observado incluso en economías pares. En América Latina, solo Venezuela tiene una economía externa menos diversificada.



Nota: El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) es una medida de concentración (en este caso de 0 a 1, donde 0 indica absoluta diversificación y 1 señala absoluta concentración) que resulta de la sumatoria del cuadrado de las participaciones de cada uno de los productos en la canasta de productos exportados.

Fuente: International Trade Center (2020), clasificación a dos dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Cálculos: CPC.

5. Aquellos productos en los que el país exporta una parte que es, en las exportaciones nacionales, al menos igual a la parte del comercio mundial total que representa el producto (ventaja relativa revelada mayor a 1).

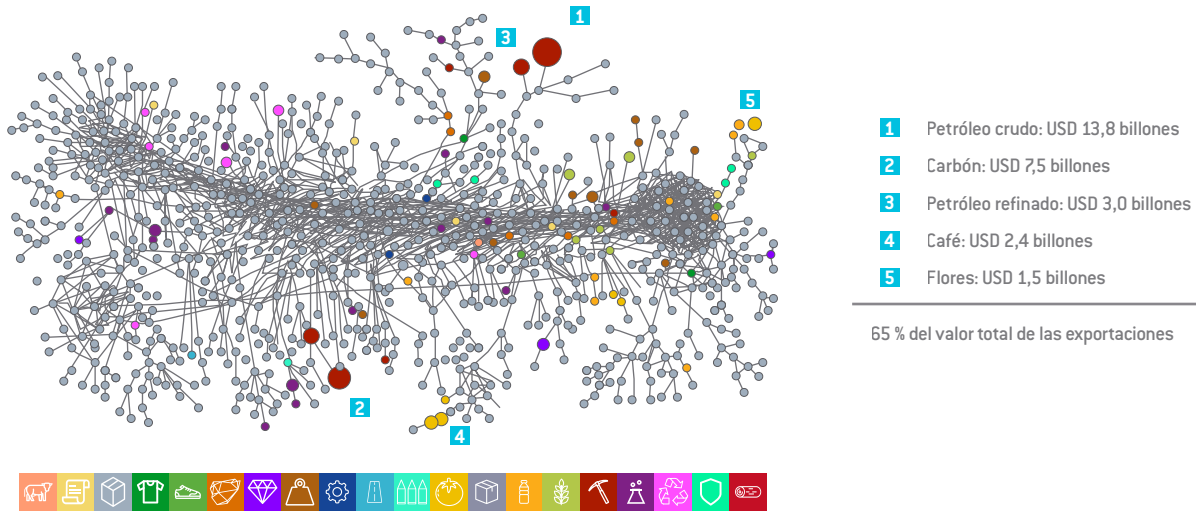
# PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO



**Gráfica 4.** Red de productos de exportación y complejidad prospectiva de las exportaciones colombianas.

La precaria sofisticación y diversificación de las exportaciones colombianas impide la eficiente reasignación de factores de producción entre sectores, y dificulta avanzar hacia una mayor complejidad económica.

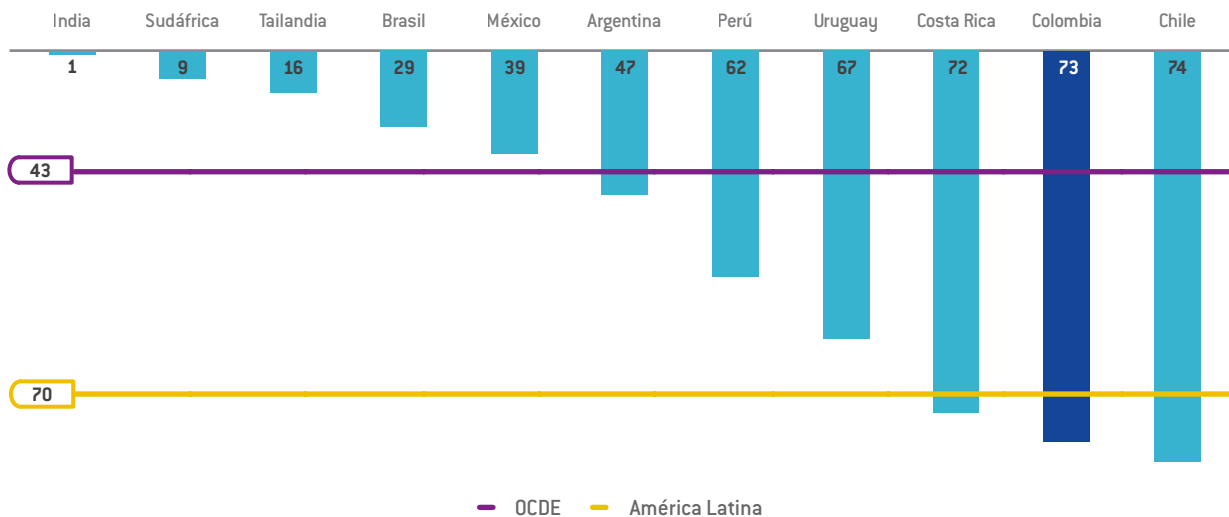
4a. “Espacio de productos” de exportación. Colombia, 2018.



Nota: Leyenda de colores, en su orden (traducción propia): productos animales, bienes de papel, artículos varios, textiles, calzado, piedras y vidrios, metales preciosos, metales, maquinaria, transporte, armamento, productos vegetales, misceláneos, subproductos animales y vegetales, productos alimenticios, productos minerales, productos químicos, plásticos y cauchos, pieles de animales, y productos de madera.

Fuente: Observatory of Economic Complexity (2020).

4b. Posición promedio en el ranking (entre 133) del Índice de Complejidad Prospectiva. Colombia y países de referencia, 2010-2018.



Nota: A mayor valor del Índice de Complejidad Prospectiva (ICP), más productos complejos no producidos dependen de capacidades similares a aquellas presentes en el conjunto actual de productos exportados. Una menor posición en el ranking indica un peor desempeño en el ICP.

Fuente: Atlas of Economic Complexity, Harvard University (2020).





## PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO

### RECOMENDACIONES

**Acción pública.** Emitir una directiva presidencial con principios de buena política pública para la productividad, con miras a que sean acogidos por entidades del orden nacional en programas tanto en diseño como en ejecución.

#### Principios de buena política pública para la productividad

1. Emplear únicamente instrumentos para resolver fallas de mercado, de gobierno o de articulación, que afecten la productividad.
2. Verificar la articulación entre entidades y políticas públicas del orden nacional, y asegurar la coordinación Gobierno-empresa-academia y nación-región.
3. Emplear únicamente instrumentos con efectividad y eficiencia demostrada a través de evidencia empírica, o programas piloto para la generación estructurada de evidencia. Por su naturaleza experimental, la política pública es intensiva en seguimiento, evaluación y adaptación iterativa.
4. Emplear únicamente instrumentos cuya correcta aplicación sea factible en el entorno institucional colombiano. La política pública evoluciona a la par que las mejoras en la capacidad institucional del Estado.
5. Limitar la injerencia del Estado a intervenciones de mercado transversales o a la provisión de bienes públicos sectoriales. Cualquier instrumento sectorial debe incluir criterios claros y transparentes de priorización y focalización.
6. Condicionar los subsidios productivos, en todas sus modalidades, a resultados del beneficiario y establecer cláusulas de salida.
7. El éxito de una política industrial moderna (política de desarrollo productivo) está en abstenerse de escoger ganadores (seleccionar sectores) para, en su lugar, dejar ir a los perdedores. Esto es, reconociendo que el Estado comete errores, el reto está en identificarlos con rapidez para retirar apoyos puntuales con cargo a recursos públicos.
8. Son indispensables los mecanismos de transparencia y responsabilidad (*accountability*), entre los cuales están: declarar de manera precisa los objetivos de cada política, programa e instrumento, con metas monitoreables; hacer públicas las solicitudes de empresas y gremios, y rendir cuentas periódicamente.

Fuente: CPC, con base en DNP (2016) y Rodrik (2019).

**Acción pública.** Modernizar la política pública de protección de la libre competencia en institucionalidad, régimen sancionatorio y abogacía de la competencia.

El país ha tomado acciones para fortalecer a la autoridad única de competencia. Entre 2012 y 2018, el presupuesto de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) se triplicó, y se han impuesto en los últimos años sanciones importantes por cartelización empresarial, abusos de posición dominante y colusiones en licitaciones públicas (OECD, 2019). De acuerdo con la Delegatura de Protección de la Competencia de la

SIC, en lo corrido de la actual administración, con corte al 30 de junio de este año se emitieron 88 conceptos de abogacía de la competencia, se adelantaron 312 trámites de control de integraciones empresariales y se emitieron 24 sanciones administrativas por prácticas restrictivas de la competencia.

Aunque es clave acompañar estos avances con la modernización de la política pública de libre competencia en varios frentes, el detalle de dicha estrategia en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) no condice con la importancia del tema para el buen funcionamiento de los mercados. En el documento de bases del PND se habla de una reforma



integral al marco normativo sobre competencia, pero sus objetivos son generales y no hay metas concretas más allá de la realización de ocho estudios sectoriales (DNP, 2019a).

El CPC recomienda tramitar un proyecto de ley para (i) reformar la institucionalidad, (ii) fortalecer el proceso de emisión de regulaciones de acuerdo con el principio constitucional de defensa de la libre competencia, y (iii) reformar el régimen sancionatorio por infracciones a las normas relacionadas.

Primero, el arreglo institucional colombiano no garantiza la independencia entre las instancias de investigación y decisión en trámites administrativos sobre libre competencia, y en segunda instancia no se cuenta con jueces especializados en materia económica y, en particular, en derecho de la competencia. Segundo, la regulación emitida en el país no solo es excesiva, sino que con frecuencia restringe la libre competencia y distorsiona los mercados, afectando los incentivos a la innovación. Es fundamental fortalecer el rol de la SIC en abogacía de la competencia tanto a nivel nacional como subnacional, de manera que el regulador deba justificar con un análisis costo-beneficio su decisión en caso de apartarse del concepto emitido por la SIC, que hoy no es vinculante.

Finalmente, es necesario también actualizar el régimen sancionatorio colombiano de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, de modo que las máximas multas se tansen en función de los ingresos de los infractores y no como un monto máximo fijado en salarios mínimos. En línea con recomendaciones de la OCDE, es importante además que los infractores de las normas de competencia en procesos de contratación pública sean descalificados temporalmente, cosa que actualmente no ocurre (OECD, 2019).

### **Acción pública. Publicar los conceptos de abogacía de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio.**

En 2018 la SIC puso a disposición de la ciudadanía en su página *web* la herramienta SICOMP<sup>6</sup>: un buscador de informes y decisiones administrativas sobre libre competencia,

normas que rigen la materia y pronunciamientos de las instancias judiciales. Se trata de un avance importante en la transparencia y difusión de las actuaciones de la autoridad de competencia y de documentos relacionados.

Se recomienda incluir en la plataforma una categoría de abogacía de la competencia, donde se publiquen los conceptos ya emitidos por la SIC y que se actualice conforme se emitan nuevos pronunciamientos. Es importante que, en línea con la motivación del SICOMP, los análisis técnicos que realiza la SIC de proyectos regulatorios de ministerios y otras entidades del orden nacional, y sus conclusiones sobre potenciales restricciones a la libre competencia, sean de público acceso.

La ley del PND 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) con buen criterio incorporó a las funciones de la SIC la potestad de emitir de oficio conceptos sobre abogacía de la competencia. Esta nueva función hace aún más importante la publicación de los conceptos emitidos y su categorización (de oficio vs. a solicitud de un regulador), para hacer seguimiento al rol de la SIC en la promoción y protección de la libre competencia económica, y poder cotejar sus recomendaciones como autoridad única de competencia frente a las regulaciones que terminan siendo emitidas.

### **Acción pública. Hacer seguimiento periódico al documento CONPES de la Política de Desarrollo Productivo en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), así como en Consejo de Ministros.**

En 2016 se aprobó el documento CONPES 3866 Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP), con el ánimo de estructurar en una política pública de largo plazo las acciones necesarias para aumentar la productividad del país y diversificar y sofisticar el aparato productivo. Esto se hizo con unos principios rectores que deberían disciplinar la intervención del Estado, similares a los compilados en la anterior recomendación de este capítulo.

De acuerdo con el Sistema de Seguimiento a CONPES, algunas acciones clave de la política deberían encontrarse en ejecución incluso desde 2016, pero a la fecha no reportan avance alguno<sup>7</sup>. Di-

6. [www.sic.gov.co/sicomp](http://www.sic.gov.co/sicomp).

7. (i) Diseñar e implementar un nuevo modelo de asistencia técnica agropecuaria con acompañamiento integral (avance esperado: 39 %); (ii) brindar asistencia técnica a unidades productoras del sector agropecuario con potencial de proveeduría para identificar brechas frente a la necesidad del comprador nacional y/o internacional (avance esperado: 100 %); (iii) definir y publicar los lineamientos de pertinencia para la oferta de educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, con el fin de que la formación ofrecida adopte las estrategias que surjan del Sistema Nacional de Educación Terciaria y el Marco Nacional de Cualificaciones (avance esperado: 50 %), y (iv) articular los proyectos de regionalización de educación superior a nivel departamental o regional con la estrategia de priorización de la política de desarrollo productivo, de manera que dichos proyectos den respuesta a las necesidades de educación superior identificadas para las apuestas productivas priorizadas (avance esperado: 44 %).



## PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO

cho esto, es de destacar en el marco de la PDP el desarrollo de la Metodología de Articulación para la Competitividad (ArCo) liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) —y apoyada desde Presidencia de la República con la expedición de la Directiva Presidencial N.º 12—, que busca optimizar y mejorar la eficiencia de la oferta de los instrumentos de entidades del orden nacional en materia de competitividad, productividad, emprendimiento, ciencia, tecnología e innovación. ArCo mapeó 537 instrumentos por COP 6,6 billones en 67 entidades, con resultados que confirman la importancia de un seguimiento riguroso a la implementación de la PDP y de una mejor gestión en su adecuada ejecución: alta atomización de los recursos, desalineación con los principios de la política, y baja regionalización de los instrumentos<sup>8</sup>.

El CPC recomienda implementar con rigor esta política pública de Estado y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI —cada tres meses— y en Consejo de Ministros —cada seis meses—. Esto complementará la disciplinada labor que viene ejerciendo el DNP en la secretaría técnica del Comité Técnico de la PDP del SNCI, y ayudará a la efectiva ejecución de la política.

El seguimiento a este documento CONPES es fundamental, no solo para garantizar su adecuada implementación; también para que en los diferentes niveles del Gobierno se tengan conversaciones informadas sobre qué está en ejecución, qué ha funcionado, qué puede y debe ajustarse, así como cuáles iniciativas deben ser desechadas. El marco conceptual que soporta la PDP y su comprensivo Plan de Acción y Seguimiento están llamados a informar al interior del Gobierno Nacional los debates sobre intervenciones para el desarrollo productivo del país, y a disciplinar iniciativas en ocasiones soportadas exclusivamente en la intuición y las buenas intenciones de los funcionarios de turno.

**Acción pública.** Definir una agenda moderna de productividad para el sector agropecuario que sea implementada con la articulación y el seguimiento del SNCI.

La implementación rigurosa de la PDP pasa por alinear las iniciativas del sector agropecuario, que cuenta con el 30 % del presupuesto de la política (OECD, UN y UNIDO, 2019) y al mismo tiempo con retrasos importantes en su ejecución, con una agen-

da moderna de productividad con énfasis en provisión de bienes públicos sectoriales y subsidios transversales condicionados.

En las bases del PND se muestra cómo el sector agropecuario colombiano refleja consecuencias negativas de políticas del pasado y afronta grandes desafíos para su competitividad. La revisión de la OCDE de políticas agrícolas en Colombia confirma que las iniciativas implementadas demandan cambios estructurales y que, en particular, persiste la baja productividad (DNP, 2019a).

La OCDE estima el valor monetario anual de todas las transferencias brutas de los contribuyentes y consumidores que surgen de las medidas de política agropecuaria y las clasifica en dos tipos: apoyos al productor y servicios generales al sector; en otros términos, intervenciones de mercado y provisión de bienes públicos. En Colombia aproximadamente el 90 % de las transferencias del sector se destina a intervenciones de mercado, y solo el 10 % a bienes públicos como infraestructura, investigación y transferencia de conocimiento y tecnología. De las intervenciones directas, a su vez el 90 % son apoyos a precios de mercado (*market price support*), es decir, son transferencias que surgen de las medidas de política y crean una brecha entre los precios al productor nacional y los precios de referencia de un producto específico (OECD, 2020c). Es justamente este tipo de intervenciones las que la PDP recomienda evitar.

Lo anterior, sumado a que la crisis por COVID-19 ha confirmado la importancia estratégica del sector agropecuario en el mundo y ha abierto un amplio panorama de oportunidades en el contexto de la reactivación económica y la adaptación sostenible a la nueva realidad, hace importante contar con una hoja de ruta para el aumento de la productividad del sector agropecuario en el marco del SNCI.

**Acción pública.** Hacer seguimiento periódico al documento CONPES de laboratorios en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), así como en Consejo de Ministros.

Cusolito y Maloney (2018) advierten que, junto con la libre competencia, la calidad de los productos y servicios que ofrecen las empresas es un determinante central de la productividad. Al respecto, Colombia dio un paso importante con la aprobación

8. Atomización: 265 instrumentos cuentan con un presupuesto inferior a COP 1.000 millones; desalineación con principios de la PDP: 44 % de los recursos se destinan a intervenciones de mercado sectoriales, y baja regionalización: 83 % de los instrumentos no atienden diferencias territoriales en su diseño.



del documento CONPES 3957 de 2019 Política Nacional de Laboratorios: Prioridades para Mejorar el Cumplimiento de Estándares de Calidad. El objetivo de esta política pública es mejorar la calidad de los productos nacionales, no solo en defensa de la salud y los derechos de los consumidores, sino para lograr el acceso a mercados sofisticados con estándares internacionales más exigentes que los que son habituales en el país.

Lo anterior se fundamenta en tres estrategias: (i) mejorar las capacidades técnicas de los laboratorios, (ii) establecer incentivos que permitan consolidar el mercado de servicios de laboratorios, apropiar la cultura de la calidad y fomentar el trabajo en red, y (iii) mejorar el marco normativo e institucional aplicable a los laboratorios que permita una correcta gestión y articulación del Subsistema Nacional de la Calidad y del SNCI (DNP, 2019c).

De acuerdo con el Sistema de Seguimiento a CONPES, al cierre de edición de este informe el 24 % de las acciones figuran con retrasos (siete) o sin avances (dos). La principal barrera para la ejecución de la política parece estar en la insuficiente asignación presupuestal de las entidades del Subsistema Nacional de la Calidad. Por lo tanto, el CPC recomienda implementar con rigor esta política pública de Estado y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI —cada tres meses— y en Consejo de Ministros —cada seis meses—. Esto complementará la disciplinada labor que vienen ejerciendo los funcionarios de nivel técnico en la Comisión Intersectorial de la Calidad, y ayudará a la efectiva ejecución de la política.

**Acción pública. Garantizar que el programa Fábricas de Productividad se ejecute con evaluaciones tanto de procesos como de impacto.**

Aunque el crecimiento de la productividad se da por las tres vías descritas —en el interior de las firmas, por reasignación de factores de producción entre firmas y sectores, y por entrada y salida de firmas más o menos productivas—, la evidencia indica que el primero de estos componentes es relativamente

más importante y explica más de la mitad del crecimiento en la eficiencia (Consejo Privado de Competitividad y Universidad de los Andes, 2017). En consecuencia, desde hace varios años se ha sugerido enfocar la política pública de productividad en la mejora de las capacidades internas de las empresas a través de los denominados programas de *extensionismo tecnológico*.

En la corta historia de Colombia en formulación e implementación de políticas públicas basadas en evidencia, los programas de extensionismo tecnológico son un ejemplo para mostrar. Desde 2012, con el liderazgo del DNP y el apoyo del Banco Mundial, se ejecutó un piloto con evaluación de impacto en el sector de autopartes. A partir de allí se ha iterado, priorizando la generación de evidencia desde el diseño mismo de los programas.

El CPC participó con el Gobierno Nacional, Confecámaras y la universidad estadounidense Georgia Tech en una iniciativa para transferir metodologías al país y capacitar en métodos de extensionismo tecnológico, lo cual sirvió de base para la formulación del pilar del programa orientado a promover la oferta de expertos en las regiones del país. Como producto de estas experiencias conjuntas nació el actual programa Fábricas de Productividad, ejecutado por Colombia Productiva (antes Programa de Transformación Productiva).

Es recomendable que el Gobierno Nacional garantice la realización de las evaluaciones (i) de procesos y (ii) de impacto, importantes para (1) analizar si, en la operación, los componentes y actividades se implementan de manera eficiente y eficaz, y (2) generar evidencia sobre los efectos que, principalmente sobre métricas de productividad, le sean atribuibles al programa —más allá de casos de éxito puntuales que no permiten inferir los impactos de la intervención—.

El DNP priorizó en esta vigencia la evaluación de operaciones del programa<sup>9</sup>, y ya la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política Públicas cuenta con los términos de referencia para su contratación. Por su parte, la Corporación Andina de Fomento (CAF) aportó los recursos necesarios para el diseño de la evaluación de impacto.

9. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Agenda\\_Evaluaciones\\_2020.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Agenda_Evaluaciones_2020.pdf)



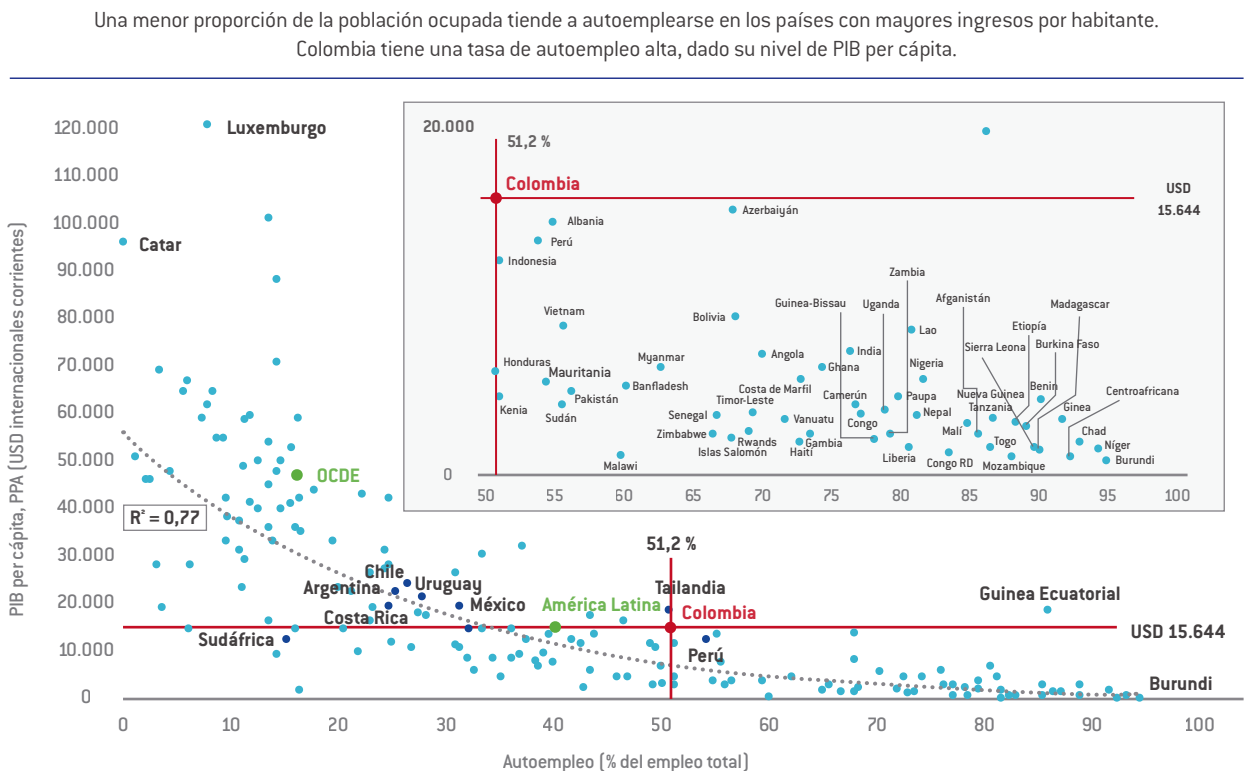
## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

La riqueza de los países explica en buena medida la tasa a la cual sus habitantes deciden emprender. Cuanto más rico es un país, medido en su PIB per cápita, más baja tiende a ser su tasa de creación de empresas (Shane, 2009). La razón está en que los países más ricos ofrecen salarios reales más altos, producto de un aparato productivo relativamente sofisticado que desincentiva el autoempleo<sup>10</sup> (Cho, Robalino y Watson, 2014). A medida que los países diversifican y sofistican su economía, generan valor en actividades donde el autoempleo —*proxy* de la nueva actividad empresarial— es menos común. Conforme aumentan riqueza y salarios, el costo de oportunidad de iniciar un negocio propio también crece por los mayores ingresos que las personas pueden recibir al emplearse (Shane, 2009).

La Gráfica 5 evidencia la relación inversa entre PIB per cápita y autoempleo. Nótese que Colombia, casi al mismo nivel de riqueza del promedio de América Latina, tiene una tasa de autoempleo más de 10 puntos porcentuales superior (40,7 % vs. 51,2 %). De acuerdo con la relación descrita por la línea punteada, se esperaría que la proporción de ocupados en autoempleo en el país fuera aproximadamente 17 puntos porcentuales menor a la observada, esto es, cercana al 34 %.

El recuadro en el gráfico muestra a Colombia y a las economías con una mayor tasa de autoempleo. De los 168 países con datos disponibles, Guinea Ecuatorial es el único que, teniendo un PIB per cápita más alto, también lo supera en autoempleo como proporción del empleo total.

**Gráfica 5.** Relación entre autoempleo y PIB per cápita, 2019.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (2020).

10. Trabajadores autoempleados: suma de trabajadores cuenta propia, empleadores y trabajadores sin remuneración. Este tipo de empleo está típicamente asociado a bajos e irregulares niveles de ingresos, baja productividad laboral, mayor incidencia de la informalidad, peores condiciones laborales y un limitado acceso a los sistemas de protección social con respecto al trabajo asalariado. Como referencia, el 47 % del empleo en Colombia corresponde a “empleo vulnerable”, el cual está contenido en la categoría de autoempleo (ver capítulo Mercado laboral).

## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL



Colombia ha mostrado consistentemente altas tasas de actividad empresarial temprana (TEA, por sus siglas en inglés) en el principal indicador del Monitor Global de Emprendimiento, que evalúa el porcentaje de la población en edad de trabajar que está por comenzar una actividad empresarial o que ha comenzado una hace menos de 3,5 años. En su versión más reciente, que mide a 50 países, Colombia fue el sexto con la TEA más alta. Sin embargo, esa alta actividad emprendedora se explica en más del 90 % por la motivación “ganarse la vida porque los trabajos son escasos” (la más alta en la región). Al mismo tiempo Colombia está al final de la tabla, en la posición 42, en la tasa de empresas ya establecidas, que son aquellas que se han mantenido en funcionamiento y pagando salarios por más de 3,5 años (Global Entrepreneurship Research Association, 2020).

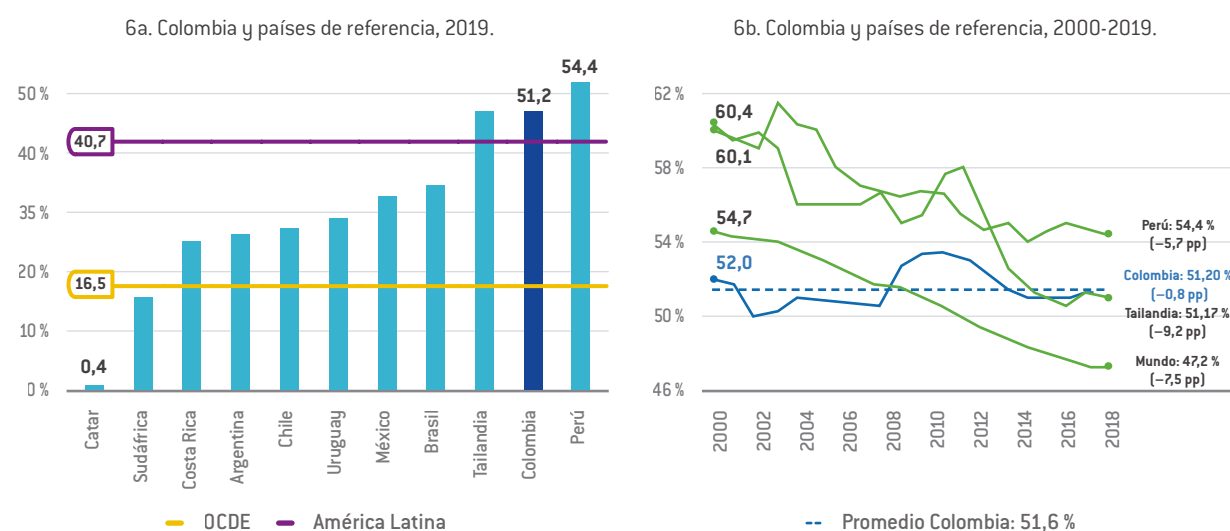
Lo anterior, junto con el alto nivel de desempleo estructural de Colombia (ver capítulo *Mercado laboral*), estaría relacionado con el elevado y persistente autoempleo. Como lo muestra la Gráfica 6, los únicos países de comparación con tasas similares a la de Colombia (Tailandia y Perú) exhiben una tendencia decreciente, consistente con el promedio mundial, mientras que Colombia está en 2019 casi al mismo nivel que en el año 2000.

Es importante estudiar las causas que explican este fenómeno, pues a pesar de que el autoempleo cumple el propósito de proveer ingresos para la subsistencia, es en general una actividad de baja productividad en las economías emergentes (Cusolito y Maloney, 2018). A medida que los países se desarrollan y sus instituciones evolucionan, la tasa de autoempleo tiende a caer de manera natural y el trabajo asalariado asume como principal fuente de generación de empleo (Margolis, 2014), cosa que no se observa en Colombia en las últimas décadas.

Más allá de los problemas estructurales evidenciados en otros capítulos de este informe, parte de la explicación puede estar en el trabajo que le mereció a Scott Shane el “Premio Global por Investigación en Emprendimiento” —la distinción más importante a nivel mundial en la materia— por advertir que incentivar a más personas a volverse emprendedores puede ser mala política pública. Esto se explica porque la intervención del Gobierno para fomentar la creación de empresas (vía subsidios, créditos, exenciones en tasas y tributos, entre otros) puede acarrear una explosión de empresas informales, improductivas y generadoras de empleos precarios (Shane, 2008; 2009).

**Gráfica 6.** Autoempleo como porcentaje del empleo total.

El autoempleo en Colombia supera en 10 puntos porcentuales el promedio regional. A diferencia de países como Tailandia y Perú —y del promedio mundial—, la proporción de autoempleados se ha mantenido constante en lo corrido del siglo.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (2020).



## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

Mantener altos niveles de autoempleo dificulta la reducción de la informalidad. La OCDE calcula para Colombia que, entre 2007 y 2017, la reducción agregada en la proporción de empleados que no contribuyen a seguridad social no se observó entre los trabajadores por cuenta propia y se mantuvo cercana al 75 % (OECD, 2019).

En materia de informalidad *empresarial*, se estima que en Colombia no cuentan con registro mercantil el 60 % del total de las firmas (Fernández, 2018) y, de acuerdo con la Encuesta de Micronegocios 2019 del DANE, el 88 % de los micronegocios (69 % ni siquiera llevan registros contables). Del cruce de las bases de datos de empresas registradas en las cámaras de comercio y empleados con aportes a seguridad social, se tiene que, en cifras gruesas, 4.000 empresas generan la mitad del empleo formal —no público— del país (ver Gráfica 7).

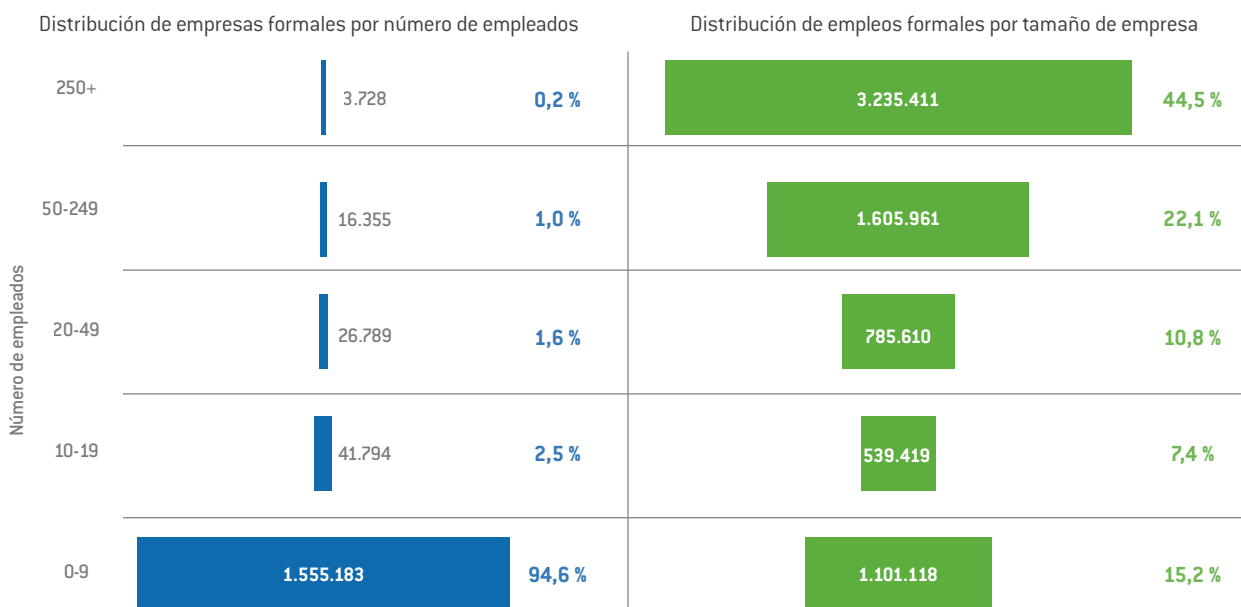
La distribución por tamaño de las empresas es similar a la del promedio de la OCDE. No obstante, en Colombia las empresas formales más pequeñas —aquellas con nueve

o menos empleados— generan tan solo el 15 % de los empleos formales, frente al 30 % en la OCDE (OECD, 2018a). Esa diferencia se compensa en las empresas más grandes —aquellas con más de 250 empleados—, que generan en Colombia el 45 % del empleo formal vs. el 30 % en la OCDE. Tomando el corte de tamaño empresarial de 50 empleados, se tiene que poco más del 1 % de las empresas más grandes del país genera el 67 % de los puestos de trabajo formales.

Estas cifras de la demografía empresarial son consistentes con estudios que concluyen que en Colombia coexisten muy pocas empresas grandes que jalonan la generación de valor y empleo formal, y una larga cola de firmas pequeñas, informales e improductivas (McKinsey Global Institute, 2019). Así lo destacan también el capítulo *Sistema tributario*, al señalar que 3.453 personas jurídicas declararon en 2018 el 72 % del total del impuesto corporativo sobre la renta, y el capítulo *Comercio exterior*, al mostrar que menos del 1 % de las empresas activas en Colombia realizó actividades de exportación entre 2013 y 2019.

**Gráfica 7.** Distribución de empresas formales según tamaño y participación en el empleo formal. Colombia, 2019.

En Colombia el 1,2 % de las empresas registradas (20.000 empresas) genera el 66,6 % del empleo formal, mientras que el 94,6 % (1,5 millones de micronegocios) genera tan solo el 15,2 % de los puestos de trabajo formales.



Nota: Elaborado con la clasificación de tamaño empresarial por número de empleados de la OCDE.

Fuente: CPC, con base en RUES-PILA (cálculos: Confecámaras y Ministerio del Trabajo, 2019).

## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL



Dos factores ayudan a explicar la baja productividad en Colombia a nivel de la empresa. Por un lado, la firma promedio es menos eficiente que en otras economías y, por otro, una gran proporción de los recursos se utilizan en empresas de menor productividad, particularmente en empresas micro e informales (OECD, 2019).

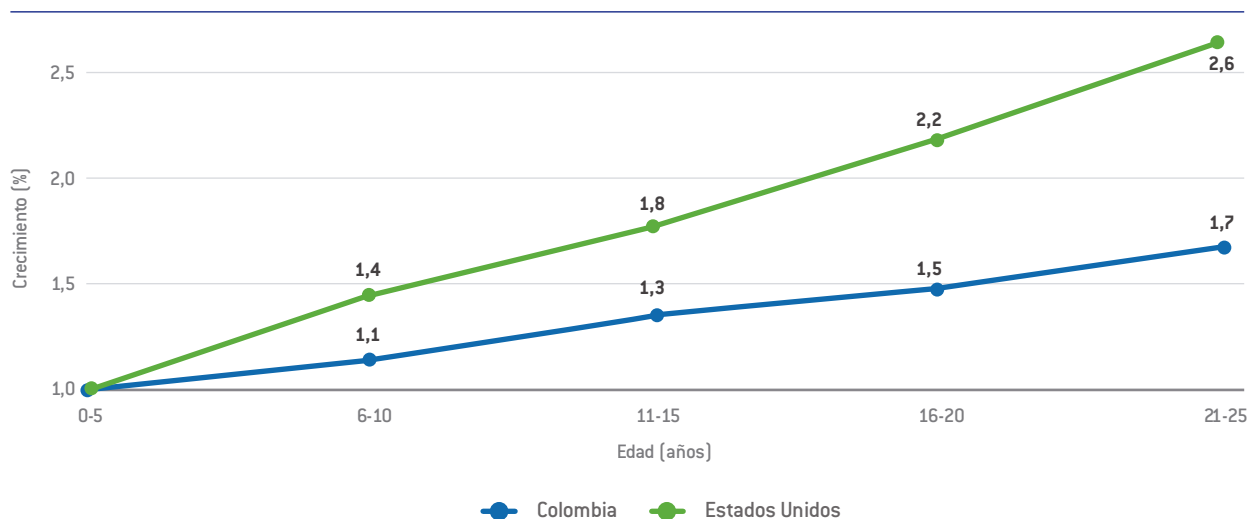
Eslava, Haltiwanger y Pinzón (2019) muestran que la menor productividad de la empresa típica podría estar vinculada a un menor crecimiento durante su ciclo de vida. Las

empresas colombianas tienden a permanecer más pequeñas (Gráfica 8), lo que dificulta la inversión, la difusión de conocimiento y la acumulación de capital humano.

Frente a economías avanzadas, en Colombia: (i) las empresas jóvenes crecen menos, (ii) aquellas de baja productividad tienen menos probabilidades de ser reemplazadas por empresas nuevas, y (iii) hay una concentración mayor de empresas viejas, pequeñas e improductivas, denominadas “empresas zombie” en la literatura (Gouveia y Osterhold, 2018).

**Gráfica 8.** Crecimiento del empleo en las empresas manufactureras: empleo medio de las firmas por edad, sobre empleo medio de las firmas de 0 a 5 años. Colombia y Estados Unidos.

Las empresas que más crecen en Colombia, las jóvenes, lo hacen a una menor velocidad frente a sus pares estadounidenses. Al cabo de 25 años, la brecha del crecimiento en empleos es del 70 % vs. 160 %.



Fuente: OECD (2019), con base en Eslava *et al.* (2019).

## RECOMENDACIONES

**Acción pública.** Diseñar una política pública de emprendimiento comprehensiva que diferencie (y conecte<sup>12</sup>) la política social para la generación de ingresos de la política de productividad para el crecimiento empresarial.

Mientras el autoempleo persista como sustituto a puestos de trabajo bien remunerados y de calidad, es posible que los programas de incentivo al emprendimiento continúen siendo un componente importante de las políticas públicas, con

posibles consecuencias no intencionadas (Cho y Honorati, 2014). La pregunta fundamental es cuáles intervenciones y combinaciones de programas son más efectivas para alcanzar los objetivos que se persiguen, sin generar efectos perversos que afecten negativamente la productividad.

Las entidades, los programas, los instrumentos y las regulaciones para la promoción del emprendimiento en Colombia están desarticulados y no responden a una visión de política pública estructurada y de largo plazo. Por otro lado, es casi nula la evidencia sobre cuáles intervenciones funcionan porque carecen de sistemas bien diseñados e

12. Ver OECD (2018c).





## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

implementados de monitoreo y evaluación, como tampoco se cuenta con análisis de su costo-efectividad ni con la identificación de posibles efectos no intencionados. A la ausencia de evidencia empírica se suma la falta de un procedimiento que de alguna manera exija acreditar la existencia de fallas de mercado para justificar la intervención del Estado (DNP, 2019d).

Adicionalmente, son variados los objetivos que persiguen entidades e instrumentos, de manera que mientras unos apuntan a brindar alternativas de autoempleo y generación de ingresos para la subsistencia —en el ámbito de la política social—, otros buscan atender “emprendimientos innovadores”, “de alto impacto” o “de crecimiento extraordinario”, entre otros, sin definiciones claras de lo que significan estas categorías, sin considerar diferencias entre territorios por su variado nivel de desarrollo, y sin una visión comprehensiva de política que articule y garantice la coherencia entre prioridades y presupuesto.

El Gobierno Nacional anunció hace dos años un documento CONPES de emprendimiento para contar con dicha visión y dar coherencia a la implementación de una estrategia acorde. Al cierre de edición de este informe no ha sido aprobada la política pública de emprendimiento, aunque se conoce un borrador avanzado y alineado con el objetivo descrito.

En paralelo, por iniciativa gubernamental se elaboró y radicó el pasado julio un Proyecto de Ley de Emprendimiento<sup>13</sup>, con propuestas en cuatro ejes: (i) tarifas diferenciadas, simplificación y compras públicas; (ii) financiamiento; (iii) educación, e (iv) institucionalidad. Es importante que, como lo ha manifestado el Gobierno Nacional en el marco del SNCI, los cambios regulatorios que se proponen por esa vía respondan a la política integradora cuya aprobación sigue pendiente.

**Acción pública. Especializar los roles de entidades, programas e instrumentos de apoyo al emprendimiento y garantizar una adecuada gobernanza en el marco del SNCI.**

Incluso en ausencia de una política pública estructurada para el apoyo al emprendimiento en Colombia, es necesario, por principios de coordinación y eficiencia del gasto público, especializar los roles de entidades, programas e instrumentos de apoyo al emprendimiento, así como garantizar su adecuada gobernanza en el marco del SNCI.

Un mapeo de instrumentos realizado en 2019 por el DNP y la Presidencia de la República encontró, a partir de información reportada por siete sectores administrativos y 23 entidades adscritas y programas del Gobierno Nacional —exclusivamente—, problemas relacionados con focalización, especialización, segmentación y consistencia de instrumentos y presupuesto con lineamientos de política. Estas conclusiones persisten tras la aplicación reciente de la metodología de Articulación para la Competitividad (ArCo), liderada por el DNP y la Consejería Presidencial para la Competitividad y Gestión Público-Privada. De acuerdo con el DNP, ya se han emitido directrices de coordinación para eliminar la duplicidad de funciones en cerca de 20 instrumentos de apoyo al emprendimiento.

La reciente creación del Comité Técnico de Emprendimiento en el SNCI, así como las disposiciones incluidas en el Proyecto de Ley de Emprendimiento sobre unificación de presupuestos y programas, evidencian el interés del Gobierno Nacional por afinar la articulación de los instrumentos de apoyo al emprendimiento.

**Acción pública. Restringir programas e instrumentos de apoyo al emprendimiento a aquellos que cuenten con evidencia de su impacto y a pilotos que desde su diseño incorporen evaluaciones para la experimentación iterativa basada en evidencia.**

El país debe fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de las intervenciones en materia de emprendimiento, de manera que estén basadas en evidencia (OECD, 2016). En general, no se cuenta con sistemas robustos de monitoreo y seguimiento, ni con evaluaciones de impacto que permitan atribuir resultados a intervenciones concretas, como tampoco existen análisis que cuantifiquen sus beneficios y costos sociales.

No obstante, es importante reconocer algunos avances recientes en esa dirección. En primer lugar, en 2019 iNNpulsa Colombia creó la Gerencia de Analítica, con líneas de trabajo en gestión de conocimiento, monitoreo y evaluación de impacto, y uso de información con técnicas de ciencia de datos. Como resultado de esa iniciativa se decidió realizar, en alianza con la Cámara de Comercio de Cali, la evaluación de impacto de los programas Aldea —programa bandera de iNNpulsa— y Acelera Regiones. Actualmente se avanza en

13. “Por el cual se impulsa el emprendimiento, el crecimiento y la consolidación de las mipymes en Colombia”.



el levantamiento de la línea de base, para estimar posteriormente impactos en términos de ventas, empleo y rentabilidad. Este es un paso clave que, de acuerdo con el borrador del documento CONPES en elaboración, se replicará para evaluar otros programas importantes de apoyo al emprendimiento, como los ejecutados por el SENA y Prosperidad Social (DPS).

Dicho eso, la priorización de la política de emprendimiento por parte del Gobierno Nacional debe reflejarse en la agenda de evaluaciones de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP, y es preciso destinar recursos para su ejecución. En las agendas de evaluaciones 2019 y 2020 de la DSEPP solo se ha priorizado una evaluación *de resultados* relacionada, del programa Apps.co ejecutado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cuyos resultados no se conocen.

Adicionalmente, es recomendable diseñar e implementar en juntas directivas de entidades y programas un protocolo (i) que garantice articulación y consistencia de instrumentos con la política y especialización de roles que se definan, y (ii) para justificar cada instrumento sobre la base de evidencia o de la intención probada de generación de esta a través de experimentación estructurada. Los avances de la metodología ArCo aún no permiten evidenciar la adopción de dichas prácticas.

**Acción pública. Eliminar incentivos para la creación indiscriminada de empresas, más allá de la agenda de facilitación de negocios.**

Incentivar a más personas a volverse emprendedores puede tener como consecuencia no intencionada la creación de empresas informales e improductivas en sectores con bajas barreras a la entrada y, en consecuencia, con altas tasas de mortalidad empresarial (Shane, 2009)<sup>14</sup>. Esto es resultado de instrumentos como subsidios, créditos y exenciones en tasas y tributos que en general no resuelven fallas de mercado, no cuentan con soporte empírico y que, cuando se dirigen a sectores particulares de la economía, generan distorsiones adicionales que afectan la reasignación eficiente de recursos a firmas y sectores con mayor productividad.

Una evaluación de impacto reciente, adelantada por investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo, encuentra que en Perú incentivar la creación de empresas —de cualquier tipo— no solo puede llevar a firmas de peor calidad; puede también afectar negativamente los ingresos de los emprendedores con proyectos de “calidad baja”<sup>15</sup>. Mientras que personas que no reciben ayudas estatales para emprender deciden emplearse, los beneficiarios de dichos incentivos se quedan con empresas que no producen suficientes ingresos o, en caso de cerrar la firma, terminan con peores salarios que sus pares que, entretanto, acumularon experiencia laboral. Esto es, la experiencia que se adquiere al emprender no necesariamente tiene un retorno más adelante en el mercado laboral (Reyes y Goñi, 2019).

**Acción pública. Enfocar la política de emprendimiento al desarrollo de condiciones habilitantes y marchitar la actual focalización por tamaño de empresas y dinámica de crecimiento.**

El foco de la política de desarrollo empresarial en firmas pequeñas es problemático, tanto conceptualmente como por la evidencia disponible. Conceptualmente, porque el tamaño de las firmas suele ser un reflejo de baja productividad, y empíricamente porque estudios recientes contradicen la creencia de que las empresas pequeñas son particularmente dinámicas o generadoras de empleo (Eslava et al., 2019)<sup>16</sup>.

Al contrario, la literatura muestra sistemáticamente que las empresas de alto crecimiento son motores de generación de empleo y producción. En cifras gruesas, este tipo de empresas corresponde a 20 % o menos del total en los sectores de manufacturas y servicios, pero genera el 80 % tanto de las ventas como del empleo. Una manera de apreciar su impacto es reconocer que, en general, en ausencia de empresas de alto crecimiento la variación neta del empleo sería negativa. Esto es, las empresas “no dinámicas” destruyen en el agregado más empleo del que generan (Grover, Medvedev y Olafsen, 2019).

Sin embargo, el estudio más reciente y comprehensivo sobre empresas de alto crecimiento y políticas públicas relacionadas en economías emergentes, publicado por el Banco

14. Esto es, tasas de mortalidad superiores a las de un mercado sin distorsiones.

15. Los autores clasifican los emprendimientos en tres niveles de calidad (baja, media y alta) con base en características observables del emprendedor, del equipo y del proyecto antes de recibir el tratamiento (Reyes y Goñi, 2019).

16. Es necesario advertir, nuevamente, que las conclusiones de estos estudios están limitadas por la información disponible en el país. Esto produce sesgos por sector (manufacturero) y tamaño (10 o más empleados), así como restringe el universo de análisis a unidades formales.



## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

Mundial en 2019, concluye que, más allá de la importancia de este tipo de empresas en la generación de empleo y riqueza, las iniciativas para apoyarlas se encuentran limitadas por “fundamentos empíricos endeblés”, “marcos lógicos mal articulados” y “sistemas de seguimiento y evaluación ausentes” (Grover *et al.*, 2019).

Con base en un examen de 58 intervenciones dirigidas a empresas de alto crecimiento en 14 países en desarrollo, el equipo del Banco Mundial concluye que, en lugar de enfocar los esfuerzos en apoyar el emprendimiento de alto impacto, esto es, “encontrar el próximo unicornio”, la evidencia sugiere énfasis en condiciones habilitantes como<sup>17</sup>: (i) libre entrada y salida de empresas; (ii) eliminación de distorsiones para promover reasignación eficiente de factores de producción a firmas más productivas —ver capítulo *Eficiencia del Estado*—; (iii) acceso a financiamiento —ver capítulo *Financiación empresarial*—; (iv) flexibilidad del mercado laboral —ver capítulo *Mercado laboral*—; (v) transferencia de conocimiento y tecnología a través de vínculos más estrechos con mercados externos, redes más densas y economías de aglomeración —ver capítulos *Ciencia, tecnología e innovación*, y *Comercio exterior*—; y (vi) fortalecimiento de habilidades de la firma en emprendimiento, gerencia e innovación —ver capítulo *Ciencia, tecnología e innovación*—. A esto se suma la importancia de una adopción efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que permita avanzar en la transformación digital de las empresas colombianas (ver capítulo *Economía digital*).

**Acción pública.** Definir una agenda de trabajo para facilitar el proceso de resolución de insolvencia empresarial (cierre de empresas).

Tan importante como facilitar la creación de empresas es contar con un procedimiento expedito y de bajo costo para

cerrarlas cuando fracasan, así como eliminar apoyos que evitan la salida de firmas improductivas. Esto acelera el proceso de liberación de recursos que pueden destinarse a nuevas actividades o a otras ya existentes y de mayor productividad.

Colombia puntúa relativamente bien en el indicador de resolución de insolvencia del *Doing Business* del Banco Mundial. Es 40 entre 190 economías, con un puntaje de “distancia a la frontera” de 67,4 sobre 100, frente a 38,9 del promedio regional (América Latina y el Caribe). Ahora bien, para facilitar aún más el proceso, es recomendable que en la agenda de simplificación de trámites para el desarrollo empresarial se incluya este tema como un asunto prioritario y se analice el procedimiento en Colombia más allá del caso de estudio empleado por el *Doing Business*<sup>18</sup>, el cual, como reconoce el Banco Mundial, no es representativo (Banco Mundial, 2019).

Con buen criterio, en el marco de la Emergencia Social, Económica y Ecológica por COVID-19 se expidieron los decretos 560 y 772 de 2020, con medidas especiales en materia de procesos de insolvencia empresarial. En términos generales, por el curso de los próximos dos años se incluyeron previsiones especiales en temas como: mecanismos extraordinarios de salvamento, recuperación y liquidación; acceso expedito a mecanismos de reorganización; negociación de emergencia de acuerdos de reorganización; alivios tributarios para empresas en insolvencia, y procesos de reorganización abreviado y de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias.

**Acción pública.** Mejorar la calidad y comparabilidad internacional de la información sobre demografía empresarial en Colombia a partir de (i) un censo económico periódico, (ii) el acceso público del Registro Único Empresarial y Social (RUES), y (iii) la disponibilidad de indicadores de la OCDE.

17. “La evidencia también muestra que es difícil identificar consistentemente empresas de alto potencial antes o en las primeras etapas de un episodio de alto crecimiento: la tasa de éxito de la predicción del éxito para cualquier conjunto de metodologías, incluida la calificación de jueces, modelos predictivos y enfoques de aprendizaje automático (*machine learning*), está entre el 2 y el 12 por ciento. Y las pocas características que tienen algún poder explicativo para predecir un alto crecimiento, por ejemplo, la edad, el género y los puntajes de IQ pueden conducir a estrategias de inversión que seleccionan a los beneficiarios que ya están en mejores condiciones [...]” (Grover *et al.*, 2019).

18. Para hacer comparables entre países los datos sobre tiempo, costo y resultado en este indicador, el Banco Mundial utiliza el siguiente caso de estudio: (i) hotel ubicado en la ciudad más grande (o ciudades), con 201 empleados y 50 proveedores; (ii) el hotel experimenta dificultades financieras; (iii) el valor del hotel es el 100 % del ingreso per cápita o el equivalente en moneda local a USD 200.000, lo que sea mayor, y (iv) el hotel tiene un préstamo con un banco nacional, garantizado por una hipoteca sobre la propiedad. El hotel no puede pagar el préstamo, pero gana suficiente dinero para operar en ausencia de la obligación. Adicionalmente, *Doing Business* evalúa la calidad del marco legal aplicable a procedimientos judiciales de liquidación y reorganización, así como la medida en que se han implementado mejores prácticas de insolvencia.



Contar con información robusta, georreferenciada, longitudinal y comparable internacionalmente es una condición necesaria para producir diagnósticos precisos, identificar mejores prácticas aplicables al caso colombiano y diseñar política pública. Colombia tiene aún un largo camino por recorrer en esta materia, donde se destacan tres retos centrales.

En primer lugar, desde 1991 no se dispone de un censo económico y empresarial, sumado a que el inventario de unidades económicas del censo poblacional de 2005 no permite contar con un diagnóstico representativo de la demografía empresarial actual (DNP, 2019b). En segundo lugar, el RUES, por definición, solo contiene el universo de firmas registradas en el sistema cameral y, por tratarse de información autorreportada, incluye varios indicadores que no son confiables (e.g., empleo e ingresos). Además, la base de datos del RUES no es de acceso público y, en la práctica, el grueso de la población solo puede acceder a consultas individuales vía la página web<sup>18</sup>. Finalmente, es importante que los desafíos anteriores no afecten la disponibilidad de la información necesaria para que Colombia pueda ser incluido en el corto plazo en algunos indicadores y reportes clave de la OCDE sobre demografía y dinámica empresarial.

En relación con el censo económico, el Gobierno Nacional debe asegurar su completa financiación. A pesar de ser una de las acciones centrales del documento CONPES 3956 de 2019 sobre formalización empresarial, y de su importancia de cara al diseño y ejecución de políticas públicas para la reactivación económica, al cierre de edición de este informe aún es incierta la asignación presupuestal para su ejecución. No obstante, hay que destacar la aplicación de la Encuesta de Micronegocios 2019 —también prevista en el documento CONPES de formalización—, cuyos resultados ya fueron publicados<sup>19</sup>.

Frente al RUES, también en ejecución del documento CONPES 3956, la Dirección de Cámaras de Comercio de la SIC expidió la Circular 003 de diciembre 19 de 2019, con lineamientos para que el sistema cameral amplíe su acceso virtual, fácil y gratuito exclusivamente a empresarios con registro mercantil vigente, centros de investigación en políticas públicas y entidades del Gobierno Nacional. Si bien esto

es un paso en la dirección correcta, la información del registro mercantil está concebida como un bien público y, como tal, el CPC recomienda que se dé acceso abierto a la base de datos anonimizada. Finalmente, es importante también que se documente y publique por parte de Confecámaras el protocolo de centralización —a partir del registro realizado en todas las cámaras de comercio— y tratamiento de la información que se haga pública.

En lo que respecta a la información de comparabilidad internacional, es un avance fundamental la publicación por parte del DANE del cálculo de productividad a partir de un enfoque de contabilidad del crecimiento, con la culminación a finales de 2019 de un proyecto que inició en 2010 en el marco de la iniciativa mundial “KLEMS”<sup>20</sup>. Esto permitirá, entre otras cosas, comparabilidad, homogeneidad y accesibilidad internacional, con estándares OCDE, además de proveer un insumo esencial para la concertación de los incrementos anuales del salario mínimo.

También es destacable el apoyo de la cooperación suiza a la iniciativa reciente del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e iNNpulsa Colombia para contar con un instrumento que permita conocer periódicamente el resultado de las principales métricas de desarrollo del emprendimiento en el país, con estándares de comparabilidad internacional.

### **Acción pública. Implementar la clasificación de tamaño empresarial del Decreto 957 de 2019.**

El 5 de junio de 2019 fue expedido el Decreto 957, mediante el cual se modificó la clasificación de tamaño empresarial, pasando de empleo y activos a ingresos como único criterio. Su entrada en vigencia se estableció seis meses después, en diciembre de 2019, pero aún no ha sido implementado debido al reto —no menor— de contar con información confiable de los ingresos de las empresas colombianas.

Sigue pendiente definir acciones concretas que, a partir del trabajo articulado de entidades del Gobierno Nacional —DIAN, DANE, MinCIT—, permitan implementar en el menor tiempo posible la nueva clasificación de tamaño empresarial. Hacerlo es necesario para que las políticas públicas de

18. [www.rues.org.co](http://www.rues.org.co).

19. Concluye, entre otras cosas, que el 88 % de los micronegocios no tienen registro mercantil.

20. <http://www.worldklems.net/index.htm>



## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

2020-2021

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

desarrollo empresarial se informen a partir de datos más precisos que capturen la heterogeneidad de la base de empresas del país.

### **Acción pública. Hacer seguimiento periódico al documento CONPES de formalización empresarial en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en Consejo de Ministros.**

En enero de 2019 se expidió el documento CONPES 3956, Política de Formalización Empresarial, que estableció un marco conceptual actualizado sobre la formalidad. La define como un proceso multidimensional y elabora sobre su relación con la productividad, reconoce la heterogeneidad que existe entre empresas informales y sus incentivos para aumentar o reducir su nivel de formalidad, y propone un plan de acción para, entre otros objetivos, mejorar la relación costo-beneficio de ser formal.

En ejecución de esta política se han logrado avances importantes, entre los cuales se destacan: el diseño del censo económico; la expedición de la reforma en la tarifa de la matrícula mercantil, que redujo los costos de registro inicial a todas las empresas (Decreto 2260 de 2019); una identificación de barreras para el acceso de las mipymes a compras públicas; la puesta en funcionamiento de la Ventanilla Única Empresarial en seis ciudades, y la articulación de los sistemas de salud y riesgos laborales en el Sistema de Afiliación Transaccional. Frente a ese último punto, no ha sido posible concretar la vinculación de los subsistemas de las cajas de compensación familiar y de los fondos de pensiones al Sistema de Afiliación Transaccional.

Este documento CONPES incluye varias acciones esenciales para avanzar en la agenda de competitividad del país,

entre las cuales se encuentra “concertar y presentar un proyecto de ley que reconozca el trabajo en todas sus dimensiones y flexibilice los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población”.

Por su importancia estratégica, el CPC recomienda implementar con rigor esta política pública de Estado y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI —cada tres meses— y en Consejo de Ministros —cada seis meses—. Esto complementará la disciplinada labor que viene ejerciendo el DNP en la secretaría técnica del Comité Técnico de Formalización del SNCI, y ayudará a la efectiva ejecución de la política.

### **Acción pública. Diseñar e implementar una estrategia para masificar el uso de la Ventanilla Única Empresarial (VUE).**

Según cifras de Confecámaras y del Ministerio de Salud, desde el 1 de enero hasta el 31 de agosto de 2020 se crearon por medio de la VUE 22.578 empresas. A pesar de que están habilitados los subsistemas de EPS y ARL para la afiliación e inicio de relación laboral, solo 90 de estas empresas (el 0,4 % de las creadas en la VUE) se afiliaron a riesgos laborales a través del sistema transaccional Mi Seguridad Social. A su vez, esas 90 empresas han contratado a 583 personas, de las cuales solo siete se han reportado vía Mi Seguridad Social y 576 a través de los medios tradicionales.

Es importante que el Gobierno diseñe y ejecute una estrategia para masificar el uso de la VUE. Es posible que los emprendedores no conozcan los servicios disponibles, que no tengan confianza en la nueva plataforma o que no sepan cómo utilizarla.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



La pandemia ha afectado drásticamente la actividad productiva en el mundo, y Colombia no ha sido la excepción. Dicho esto, en el país se han hecho visibles problemas estructurales del tejido empresarial, relacionados con una alta informalidad y una baja productividad, que amplifican los impactos negativos de la crisis, dificultan su atención a través de medidas gubernamentales y afectan el proceso de recuperación.

El Gobierno Nacional ha adoptado una batería de acciones para atender las necesidades de las empresas, fundamentalmente las mipymes, en relación con demanda de liquidez, protección al empleo e insolvencia, entre otros. Se destacan en ese sentido las líneas de crédito con garantías del Fondo Nacional de Garantías (FNG), cuyo respaldo asciende al 90 % de las obligaciones para pago de nómina de mipymes, 80 % para capital de trabajo de mipymes y 90 % de grandes empresas, y 80 % para trabajadores independientes. Adicionalmente, el FNG dispuso líneas especiales para mipymes de sectores más afectados (90 %), microempresarios formales (75 %), microempresarios informales (60 %), y “emprendedoras con impacto” (70 %) <sup>21</sup>. En el capítulo *Financiamiento empresarial* se detallan los avances en esta materia, y en la página web de la Superintendencia Financiera se encuentran a disposición del público reportes diarios de desembolsos para cada línea de crédito, así como un compendio de las medidas adoptadas en apoyo financiero.

Además de estas acciones y de otras destinadas exclusivamente a la protección del empleo (ver capítulo *Mercado laboral*), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creó el portal Colombia Sigue Adelante <sup>22</sup>, con un inventario de instrumentos para el sector productivo, en temas como comercio exterior, producción de servicios esenciales para la emergencia y sector turismo, así como apoyo específico para microempresas, profesionales independientes, artesanos y nuevos emprendimientos.

Como se desarrolló en la primera sección de este capítulo, las mejoras marginales en productividad de algunas economías emergentes con posterioridad a la crisis financiera de 2008 se han revertido con la pandemia. El

Banco Mundial estima que tomará más de un siglo para que ese grupo de países reduzca a la mitad la actual brecha en productividad frente a las economías avanzadas (Dieppe, 2020).

Si bien han sido prioritarias —y lo seguirán siendo conforme lo permitan los recursos fiscales— las acciones para evitar la disolución de los escasos vínculos formales del aparato productivo, así como la protección de los más vulnerables e informales a través de transferencias monetarias, y la reapertura de la economía de una manera controlada, será evidente un daño posiblemente irreversible (Di Mauro y Syverson, 2020). Es necesario entonces un esfuerzo renovado para implementar reformas que fortalezcan la agenda de productividad. La historia muestra que esta ha sido determinada por la competencia, la innovación, la educación y la inversión en capital físico. En particular, la innovación y la inversión por parte del sector privado requieren un ambiente amigable, con instituciones y políticas de soporte, que incluyen la estabilidad macroeconómica y el imperio de la ley. Así mismo, el crecimiento de la productividad se favorece de las capacidades que se adquieren al desarrollar productos relativamente complejos, lo cual está asociado a la difusión y adopción tecnológica (Dieppe, 2020).

La OCDE ha dicho en este contexto que las necesarias políticas activas para el aumento de la productividad no deben conducir a medidas proteccionistas, y de hecho ha recomendado un rol central de las autoridades de competencia en la asesoría del diseño y monitoreo a la implementación de las medidas para hacer frente a la crisis (OECD, 2020b).

Toda crisis trae oportunidades. En este caso serán esenciales, entre otras, la adopción generalizada del teletrabajo y de tecnologías digitales, las inversiones en infraestructura para aumentar la conectividad a internet de alta velocidad, un eventual mejoramiento de la calidad educativa por esa vía y de inversión en capital físico para avanzar en acceso universal, así como la implementación de redes de protección social bien focalizadas que, entre otras cosas, reduzcan la deserción escolar.

21. [https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Unidos\\_por\\_Colombia\\_FNG.aspx](https://www.fng.gov.co/ES/Paginas/Unidos_por_Colombia_FNG.aspx)

22. <http://colombiasigueadelante.mincit.gov.co/>



## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

### Recomendaciones que aún no han sido plenamente acogidas, en las cuales el CPC insiste.

| Recomendación   | Impacto esperado   | ¿Quién puede hacer la diferencia?              | Tipo de recomendación |
|---|--|--|-----------------------|
| Emitir una directiva presidencial sobre principios de buena política pública, para que sean acogidos por entidades del orden nacional en programas para el aumento de la productividad, tanto en diseño como en ejecución | Mejorar la calidad de las políticas públicas y eliminar distorsiones que impiden la movilidad de factores de producción a sectores y firmas más productivos.   | Presidencia                                    | Acción pública        |
| Modernizar la política pública de protección de la libre competencia en institucionalidad, régimen sancionatorio y abogacía de la competencia   | Mejorar las condiciones de rivalidad en los mercados y limitar las restricciones de la regulación a la libre competencia.  | SIC, MinCIT<br>Presidencia y Congreso          | Acción pública        |
| Hacer seguimiento periódico al documento CONPES de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en Consejo de Ministros   | Garantizar ejecución de la política pública de Estado para el aumento de la productividad, la sofisticación y la diversificación.  | Presidencia y DNP                              | Acción pública        |
| Hacer seguimiento periódico al documento CONPES de laboratorios en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), así como en Consejo de Ministros                                       | Garantizar ejecución de política pública que mejore la calidad de los productos colombianos, para sofisticar el aparato productivo del país.   | Presidencia, DNP                               | Acción pública        |
| Garantizar que el programa Fábricas de Productividad se ejecute con evaluaciones tanto de procesos como de impacto  | Continuar proceso de experimentación adaptativa basada en evidencia de los programas de extensionismo tecnológico en el país.  | MinCIT, Colombia Productiva, DNP y Presidencia | Acción pública        |
| Diseñar una política pública de emprendimiento comprensiva que diferencie y conecte la política social para la generación de ingresos de la política de productividad para el crecimiento empresarial                     | Contar con una visión estructurada y de largo plazo, que parta de la identificación de problemas que justifiquen la intervención del Estado; especializar roles y presupuesto de acuerdo con la visión que resulte del análisis de política pública. | DNP  | Acción pública        |

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



| Recomendación   | Impacto esperado   | ¿Quién puede hacer la diferencia?            | Tipo de recomendación |
|---|--|--|-----------------------|
| Especializar los roles de entidades, programas e instrumentos de apoyo al emprendimiento y garantizar una adecuada gobernanza en el marco del SNCI  | Mayor articulación y eficiencia del gasto público; productividad pública.  | DNP y Presidencia                            | Acción pública        |
| Restringir programas e instrumentos de apoyo al emprendimiento a aquellos que cuenten con evidencia de su impacto y a pilotos que desde su diseño incorporen evaluaciones para la experimentación iterativa basada en evidencia | Mejorar la calidad de las políticas públicas y la eficiencia del gasto.  | Presidencia y DNP                            | Acción pública        |
| Eliminar incentivos para la creación indiscriminada de empresas, más allá de la agenda de facilitación de negocios  | Evitar consecuencias no intencionadas de las políticas públicas: número superior al óptimo de empresas que no crecen, informales e improductivas.  | Presidencia, DNP y Congreso                  | Acción pública        |
| Enfocar la política de emprendimiento al desarrollo de condiciones habilitantes y marchitar la actual focalización por tamaño de empresas y dinámica de crecimiento   | Mayor eficiencia del gasto público, de acuerdo con la evidencia más reciente.  | Presidencia y DNP                            | Acción pública        |
| Definir una agenda de trabajo para facilitar el proceso de resolución de insolvencia empresarial (cierre de empresas)   | Facilitar el proceso de liberación de recursos productivos que quedan atrapados en emprendimientos en proceso de liquidación, que deberían reasignarse rápidamente a otras actividades generadoras de valor. | DNP, MinCIT y Superintendencia de Sociedades | Acción pública        |





## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

| Recomendación   | Impacto esperado   | ¿Quién puede hacer la diferencia?     | Tipo de recomendación |
|---|--|---------------------------------------|-----------------------|
| Mejorar la calidad y comparabilidad internacional de la información sobre demografía empresarial en Colombia a partir de (i) un censo económico periódico, (ii) el acceso público del Registro Único Empresarial y Social (RUES), y (iii) la disponibilidad de indicadores de la OCDE | Materializar beneficios del acceso de Colombia a la OCDE para mejores diagnósticos e identificación de buenas prácticas. | DNP, DANE, Confecámaras, MinCIT y SIC | Acción pública        |
| Hacer seguimiento periódico al documento CONPES de formalización empresarial en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en Consejo de Ministros  | Garantizar ejecución de política pública que reduzca costos de la informalidad y aumente beneficios de la formalidad.    | Presidencia y DNP                     | Acción pública        |

### Nuevas recomendaciones

| Recomendación  | Impacto esperado  | ¿Quién puede hacer la diferencia?             | Tipo de recomendación |
|--|---|---|-----------------------|
| Publicar los conceptos de abogacía de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio  | Avanzar en transparencia y profundizar el rol de la autoridad de competencia para que la regulación emitida por entidades del orden nacional sea acorde al principio constitucional de libre competencia económica. | SIC   | Acción pública        |
| Definir una agenda moderna de productividad para el sector agropecuario que sea implementada con la articulación y el seguimiento del SNCI | Adoptar en el sector agropecuario principios y prácticas para el aumento de la productividad.   | MADR y entidades adscritas, Presidencia y DNP | Acción pública        |
| Implementar la clasificación de tamaño empresarial del Decreto 957 de 2019   | Informar las políticas públicas de desarrollo empresarial a partir de datos más precisos que capturen la heterogeneidad de la base de empresas del país.  | DANE, MinCIT y DIAN                           | Acción pública        |
| Diseñar e implementar una estrategia para masificar el uso de la Ventanilla Única Empresarial (VUE)  | Lograr los objetivos de la VUE en simplificación de trámites y procedimientos para el desarrollo empresarial.   | MinCIT, MinTrabajo y MinSalud                 | Acción pública        |



## REFERENCIAS

- 1 Ahmad, N. y Seymour, R. (2008). Defining Entrepreneurial Activity: Definitions Supporting Frameworks for Data Collection. *OECD Statistics Working Papers, 2008/01*.
- 2 Alfaro, L., Becerra, Ó. y Eslava, M. (Junio de 2020). EMes and COVID-19 Shutting Down in a World of Informal and Tiny Firms. *Documentos CEDE* (19).
- 3 Anderson, K. y Strutt, A. (2014). Emerging economies, productivity growth and trade with resource-rich economies by 2030. *Aust. J. Agric. Resour. Econ., 58*, 590-606.
- 4 Anderton, R., Di Lupidio, B. y Jarmulka, B. (Septiembre de 2020). The impact of product market regulation on productivity through firm churning: Evidence from European countries. *Economic Modelling, 91*, 487-501.
- 5 Banco Mundial. (2019). *Doing Business 2019: Capacitación para reformar*. Washington D. C.
- 6 Banco Mundial. (2020). *Doing Business 2020*. Washington D. C.: World Bank.
- 7 Brown, R. y Mawson, S. (Noviembre de 2019). Entrepreneurial ecosystems and public policy in action: a critique of the latest industrial policy blockbuster. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 12*(3), 347-368.
- 8 Brummitt, C., Gómez-Liévano, A., Hausmann, R., y Bonds, M. (2020). Machine-learned patterns suggest that diversification drives economic development. *J.R. Soc. Interface, 17*(162).
- 9 Cárdenas, M. y Martínez, H. (2020). *COVID-19 in Colombia: Impact and Policy Responses*.
- 10 Center for International Development at Harvard University. (Julio de 2020). *The Atlas of Economic Complexity*. Obtenido de: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>
- 11 Cho, Y. y Honorati, M. (2014). Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis. *Labour Economics, 28*, 110-130.
- 12 Cho, Y., Robalino, D. y Watson, S. (2014). *Supporting self-employment and small-scale entrepreneurship: Potential programs to improve livelihoods for vulnerable workers*. Washington D. C.: World Bank.
- 13 Congregado, E., Golpe, A. y Carmona, M. (2020). Is it a good policy to promote self-employment for job creation? Evidence from Spain. *Journal of Policy Modeling, 32*(6), 828-842.
- 14 Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 15 Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 16 Consejo Privado de Competitividad y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Bogotá D. C.: Zetta Comunicadores.
- 17 Cusolito, A. P. y Maloney, W. F. (2018). *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. Washington D. C.: World Bank.
- 18 De Gregorio, J. (2018). Productivity in Emerging-Market Economies: Slowdown or Stagnation? Peterson Institute for International Economics. *Working Paper 18-12*.
- 19 Di Mauro, F. y Syverson, C. (19 de abril de 2020). *The COVID crisis and productivity growth*. Obtenido de: <https://voxeu.org/article/covid-crisis-and-productivity-growth>
- 20 Diao, X., McMillan, M. y Rodrik, D. (2019). The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural-Change Perspective. *The Palgrave Handbook of Development Economics: Critical Reflections on Globalization and Development*.
- 21 Dieppe, A. (2020). *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies* (Vol. Advance Edition). Washington D. C.: World Bank.
- 22 DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Bogotá.
- 23 DNP. (2019a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia pacto por la equidad*. Bogotá.
- 24 DNP. (2019b). *CONPES 3956. Política de Formalización Empresarial*. Bogotá.
- 25 DNP. (2019c). *CONPES 3957. Política Nacional de Laboratorios: Prioridades para Mejorar el Cumplimiento de Estándares de Calidad*. Bogotá.
- 26 DNP. (2019d). *Insumos para la discusión sobre una política de emprendimiento para Colombia*. Borrador.
- 27 Eslava, M., Haltiwanger, J. C. y Pinzón, Á. (2019). Job creation in Colombia vs the U.S.: "up or out dynamics" meets "the life cycle of plants". *NBER Working Paper N.o 25550*.
- 28 Falco, P. y Haywood, L. (2020). Entrepreneurship versus joblessness: Explaining the rise in self-employment. *Journal of Development Economics, 118*, 245-265.
- 29 Fernández, C. (Noviembre de 2018). Informalidad empresarial en Colombia. *Working paper N.o 76*.
- 30 Galiani, S., Meléndez, M. y Navajas, C. (2017). On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence. *Labour Economics, 45*, 143-157.
- 31 Gindling, T. y Newhouse, D. (2014). Self-Employment in the Developing World. *World Development, 56*, 313-331.



- 32** Global Entrepreneurship Research Association. (2020). *Global Entrepreneurship Monitor - 2019/2020 Global Report*. Londres: London Business School.
- 33** Goodfriend, M. y McDermott, J. (1998). Industrial Development and the Convergence Question. *The American Economic Review*, 88(5), 1277-1289.
- 34** Gouveia, A. F. y Osterhold, C. (2018). Fear the walking dead: zombie firms, spillovers and exit barriers. *OECD Productivity Working Papers*, 13.
- 35** Grover, A., Medvedev, D. y Olafsen, E. (2019). *High-Growth Firms: Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies*. Washington D. C.: World Bank.
- 36** Herken, H., Piet, D. y Thurik, R. (2018). Total factor productivity and the role of entrepreneurship. *The Journal of Technology Transfer*, 43, 1493-1521.
- 37** Hidalgo, C. y Hausmann, R. (Junio de 2009). The Building Blocks of Economic Complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), 10570-10575.
- 38** IADB. (2014). *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Nueva York: Palgrave Macmillan US.
- 39** International Trade Center. (5 de julio de 2019). *International trade statistics 2001-2019*. Obtenido de: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>
- 40** Jarreau, J. y Poncet, S. (Marzo de 2012). Export sophistication and economic growth: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 97(2), 281-292.
- 41** Kaplan, D., Piedra, E. y Seira, E. (2011). Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico. *Journal of Public Economics*, 95, 1501-1515.
- 42** Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S. y Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- 43** Ley 590. (2000). Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. *Diario Oficial N.º 44.078*.
- 44** Margolis, D. (2014). By Choice and by Necessity: Entrepreneurship and Self-Employment in the Developing World. *Eur. J. Dev. Res.*, 26, 419-436.
- 45** McKinsey Global Institute. (2019). *Latin America's missing middle: Rebooting inclusive growth*.
- 46** OECD. (2015a). *Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development*. París: OECD Publishing.
- 47** OECD. (2015b). *Policy Brief on Sustaining Self-employment*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/cfe/leed/Sustaining-BE-14-002-EN-N.pdf>
- 48** OECD. (2016). *Start-up Latin America 2016: Building an Innovative Future. Development Centre Studies*. París: OECD Publishing.
- 49** OECD. (2017a). *The Geography of Firm Dynamics: Measuring Business Demography for Regional Development*. París: OECD Publishing.
- 50** OECD. (2017b). *Entrepreneurship at a Glance 2017*. París: OECD Publishing.
- 51** OECD. (2018a). *Entrepreneurship at a Glance 2018 Highlights*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/industry/business-stats/>
- 52** OECD. (2018b). *Indicators of Product Market Regulation*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>
- 53** OECD. (2018c). *The Productivity-Inclusiveness Nexus*. París: OECD Publishing.
- 54** OECD. (2019). *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*. París: OECD Publishing. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/e4c64889-en>
- 55** OECD. (2020a). *COVID-19: Competition policy actions for governments and competition authorities*. Obtenido de: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>
- 56** OECD. (2020b). *OECD Competition Policy Responses to COVID-19*. Obtenido de: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>
- 57** OECD. (2020c). *Support for agriculture*. Obtenido de: <https://www1.compareyourcountry.org/support-for-agriculture/en/1/COL>
- 58** OECD, ECLAC y CAF. (2016). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. París: OECD Publishing.
- 59** OECD, UN y UNIDO. (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*. París: OECD Publishing. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>
- 60** Parker, S. (2004). *The Economics of Self-Employment and Entrepreneurship*. Cambridge University Press.
- 61** Quatraro, F. y Vivarelli, M. (2015). Drivers of Entrepreneurship and Post-entry Performance of Newborn Firms in Developing Countries. *The World Bank Research Observer*, 30, 277-305.
- 62** Reyes, S. y Goñi, E. (2019). *Start-Up Perú: ¿Acelerando o formando emprendimientos?* Working paper.



- 63** Rodrik, D. [5 de julio de 2019]. *Center for Economic Performance*. Obtenido de: <https://t.co/rDaNV8wgLu>
- 64** Shane, S. (2008). *The Illusions of Entrepreneurship: The Costly Myths That Entrepreneurs, Investors, and Policy Makers Live By*. Londres: Yale University Press.
- 65** Shane, S. (2009). Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economics*, 33, 141-149.
- 66** Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23, 1759-1769.
- 67** Syverson, C. (2011). What determines productivity? *Journal of Economic Literature*, 49, 326-365.
- 68** The Growth Lab at Harvard University. (2019). *Growth Projections and Complexity Rankings*. Obtenido de: <https://doi.org/10.7910/DVN/XTAQMC>
- 69** Thurik, R., Carree, M., Stel, v., André y Audretsch, D. (2020). Does self-employment reduce unemployment? *Journal of Business Venturing*, 23(6), 673-686.
- 70** WEF. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018-2019*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- 71** Youtie, J., Debbie, C., Uyarra, E., Gök, A., Rogers, J., Downing, C. y Shapira, P. (2018). *Institutions for Technology Diffusion*. Inter-American Development Bank.