

# PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO



Crecimiento anual promedio de la productividad total de los factores, 2011-2020. Puesto entre 125 países.

Fuente: The Conference Board (2021), serie original.

## DESTACADOS

### Productividad y la recuperación económica y social

- Reactivar la economía hacia una senda de desarrollo más acelerada y sostenible solo puede lograrse incrementando la productividad de manera sostenida.
- Se requieren, por un lado, acciones urgentes y ambiciosas para revertir los efectos de la pandemia sobre las personas y las empresas y, por el otro, un esfuerzo renovado para implementar reformas estructurales.

### Demografía empresarial y productividad

- En Colombia hay alrededor de 1,6 millones de empresas registradas, de las cuales 4.000 son grandes, y alrededor de 10 millones de micronegocios completamente informales, en su mayoría de cuenta propia.
- En 2020, una hora de trabajo en Colombia generó el 35 % del producto promedio generado en la OCDE.

### Aumento de la productividad de empresas existentes

- Una empresa promedio en Colombia obtiene la mitad del puntaje de prácticas gerenciales del obtenido por una empresa promedio en Estados Unidos.

- El 8,45 % de las empresas manufactureras tienen una certificación de calidad de proceso, y 3,45 %, una certificación de calidad de producto.

### Reasignación de recursos hacia empresas más productivas

- Las empresas más productivas de Colombia no crecen tan rápido como sus pares en países desarrollados.
- Colombia es el país con el tercer peor puntaje en regulación de mercado de la OCDE y ocupa la posición 126 entre 141 países en distorsión de la regulación sobre la competencia.
- La informalidad es alta en todas sus dimensiones. El 63 % del empleo es informal, y solo el 26 % de los micronegocios tiene RUT, 1 % paga salud, pensión o ARL a sus empleados, y 4,5 % declara impuesto a la renta.

### Entrada y salida de empresas

- En Colombia se crean muchas empresas, pero pocas logran consolidarse. El país tiene la tasa de actividad empresarial temprana más alta de la OCDE, pero está en el puesto 23 en la tasa de empresarios establecidos.
- El 43 % de los micronegocios de menos de tres años fueron creados porque sus propietarios no tienen otra alternativa de ingresos, y menos del 33 % porque identificaron una oportunidad de negocio.

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Mejorar la calidad y comparabilidad internacional de la información sobre demografía empresarial en Colombia a partir de (1) un censo económico periódico, (2) el acceso a microdatos anonimizados de la DIAN y (3) el acceso público del RUES.
2. Supervisar la realización de análisis de impacto normativo (AIN) *ex post* a los reglamentos técnicos emitidos hace más de cinco años y derogar aquellos para los que no haya evidencia de que su impacto económico es positivo.
3. Seguir fortaleciendo, articulando y escalando los programas de extensionismo tecnológico con base en los resultados de evaluaciones iterativas.
4. Marchitar la actual focalización por tamaño de empresa y dinámica de crecimiento y eliminar incentivos para la creación indiscriminada de empresas.
5. Modernizar la política pública de protección y abogacía de la libre competencia.
6. Implementar y hacer seguimiento periódico de alto nivel a los documentos CONPES de emprendimiento, formalización empresarial, desarrollo productivo y laboratorios.

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

## PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE (valor)	Fuente
Productividad	Crecimiento promedio de la productividad total de los factores 2011-2020 (%)	0,2	5 de 13	Paraguay (0,8)	-0,2	Conference Board (2021)
	Productividad laboral por hora trabajada (2019 USD)	20,6	6 de 13	Uruguay (36,6)	58,8	Conference Board (2021)
Sofisticación y diversificación	Índice de Concentración de la Canasta Exportadora (Herfindahl-Hirschman, de 0 a 1)	0,32	16 de 17	Brasil (0,27)	0,26	International Trade Center (2019)
	Índice de Complejidad Económica	895	6 de 17	México (13.124)	9.977	Centro de Desarrollo Internacional – Harvard (2021)
	Índice de Complejidad Prospectiva	-716	8 de 17	Guatemala (7176)	6.116	Centro de Desarrollo Internacional – Harvard (2021)
Competencia y regulación	Competencia doméstica (de 0 a 100)	45,7	11 de 17	Chile (59,6)	55,5	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	3 de 6	Chile (1,41)	1,42	OCDE (2019)
Emprendimiento y salida de empresas	Cargas administrativas para nuevas empresas (0 a 6)	2,75	4 de 6	México (0,67)	1,12	OCDE (2019)
	Índice Global de Emprendimiento (0 a 100)	38,2	2 de 17	Chile (58,5)	57,4	Global Entrepreneurship and Development Institute (2019)
	Tasa de actividad empresarial temprana (TEA) (% de la población de 18-64 años que son emprendedores nacientes o dueños de un nuevo negocio —de hasta 3,5 años—)	31,1	2 de 6	Panamá (32,4)	10,8	Global Entrepreneurship Monitor (2020)
	Propiedad de negocios establecidos (% de la población de 18-64 años que es propietario-gerente de una empresa establecida <sup>1</sup> )	5,5	4 de 6	Guatemala (12,3)	7,3	Global Entrepreneurship Monitor (2020)
	Resolución de insolvencia (de 0 a 100)	71,4	1 de 17	Colombia	71,5	Banco Mundial (2019)

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

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



**A**umentar los ingresos que las personas devengan de sus empleos solo puede lograrse de manera sostenible incrementando la productividad laboral. En el largo plazo, una mayor productividad es la principal fuente de crecimiento del ingreso per cápita y la reducción de la pobreza (Krugman, 1994; Dieppe, 2020). Además, de esta forma se permite que los hogares compren productos y servicios de mejor calidad o a un costo menor, lo que representa una mayor capacidad de compra (Cusolito y Maloney, 2018).

Incrementar la productividad implica acciones en múltiples frentes, desarrollados en diferentes capítulos de este informe, para impactar las tres vías de su crecimiento: (1) aumentos en productividad dentro de las empresas existentes; (2) reasignación de recursos desde empresas y sectores de baja productividad hacia empresas y sectores de alta productividad, y (3) entrada de empresas productivas y salida de empresas poco productivas.

A pesar de los esfuerzos en las últimas décadas, la productividad en Colombia no ha aumentado de manera sostenida. Aunque el país ha introducido numerosos documentos de política pública, leyes, entidades, programas e instrumentos con miras a desarrollar el sector productivo, distintas estimaciones coinciden en que la productividad se ha estancado desde comienzos de los años 90.

Colombia enfrenta retos estructurales en el entorno operativo y el capital humano de las empresas, factores que interactúan entre sí para limitar las tres vías de crecimiento de la productividad. En primer lugar, problemas de regulación y falta de competencia restringen la entrada de emprendimientos productivos, limitan el crecimiento de las empresas más productivas y desincentivan la inversión de empresas actuales en transformarse e innovar. En segundo lugar, retos en el capital humano de las empresas reducen su destreza en identificar oportunidades, gestionar riesgos y tomar decisiones para competir, invertir e innovar. Así mismo, los altos costos regulatorios y las deficiencias en capital humano también empujan a muchos trabajadores hacia negocios cuenta propia altamente infor-

males. Estos elementos derivan en una demografía empresarial poco productiva, sofisticada y diversificada donde coexisten un número menor de empresas grandes con un gran número de firmas pequeñas, informales e improductivas que no crecen ni salen del mercado. Además, retos en la administración pública, la implementación de políticas y la coherencia entre entidades públicas debilitan la capacidad del Gobierno para promover una mayor productividad.

Los efectos de la crisis del COVID-19 sobre la productividad estarán sujetos a la capacidad del país para abordar estos retos estructurales. Entre otros, mayores desempleo e inactividad laboral afectarán las habilidades del capital humano en el corto plazo, y las pérdidas de aprendizaje en los niños y jóvenes repercutirán en el largo plazo. Además, si bien algunas firmas han aprovechado la crisis para transformarse, también se ha perdido tejido empresarial de negocios viables, cuya capacidad de generación de empleo y de valor tardará en recuperarse. Las distorsiones derivadas de la regulación y de políticas públicas determinarán si las empresas salientes son las de menor productividad y, así, su efecto sobre la productividad agregada (Di Mauro y Syverson, 2020).

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera presenta hechos estilizados sobre la demografía empresarial del país, su productividad y su nivel de sofisticación y diversificación. Las siguientes tres exploran aspectos de las tres fuentes de aumento de la productividad que pueden explicar esos hechos estilizados: (1) el aumento de la productividad dentro de las empresas existentes, (2) la reasignación de recursos hacia sectores y empresas más productivas, y (3) la entrada y salida de empresas según su nivel de productividad. El capítulo cierra con un análisis sobre el papel de la productividad y el emprendimiento en la superación de la crisis económica y social derivada del COVID-19, con énfasis en el bienestar de las personas. En la versión 2020 de este capítulo se hicieron 17 recomendaciones. Dos fueron totalmente acogidas, y ocho, parcialmente acogidas. La presente versión insiste en 11 recomendaciones, manteniendo algunas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad, e incluye cinco recomendaciones nuevas.

# DEMOGRAFÍA EMPRESARIAL Y PRODUCTIVIDAD

## Demografía empresarial

Colombia debe mejorar la información sobre su universo empresarial. Desde 1991 no hay un censo económico y empresarial, y el inventario de unidades económicas del censo poblacional de 2005 no es representativo (DNP, 2019b). Así mismo, el Registro Único Empresarial y Social (RUES) solo contiene las firmas registradas en el sistema cameral y, por tratarse de información autorreportada no verificada, muchos indicadores no son confiables (e. g., empleo e ingresos). Además, la base de datos del RUES no es de acceso público, y el grueso de la población solo puede hacer consultas individuales vía la página web<sup>2</sup>. Finalmente, la base de datos anonimizada de personas jurídicas en el Registro Único Tributario (RUT) tampoco es publicada por la DIAN, lo cual imposibilita tener un panorama del universo de empresas según sus ingresos.

Ahora bien, el país tiene encuestas excelentes para ciertas secciones del aparato productivo, como la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) y la Encuesta Anual de Servicios (EAS) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Además, desde 2019 de nuevo se cuenta con información amplia y representativa sobre los negocios de menos de diez empleados gracias a la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE.

Utilizando la información existente, se aprecia que en Colombia hay pocas empresas grandes y muchos micronegocios altamente informales y poco productivos. Al igual que gran parte de América Latina, en el país es notoria la baja participación de empresas medianas entre esos dos extremos (McKinsey Global Institute, 2019). En el año 2019, había alrededor de 1.643.000 empresas registradas en el RUES, de las cuales alrededor de 20.000 tenían más de 50 empleados. En con-

traste, se estima que hay alrededor de diez millones de micronegocios no registrados<sup>2</sup> (DANE, 2021c). Estos son en su mayoría negocios informales de cuenta propia, los cuales absorben casi la mitad de los empleados del país (ver también capítulo *Mercado laboral*).

Al enfocarse en las empresas registradas, si bien la distribución por tamaño es similar a la de los países de la OCDE, las microempresas registradas generan una fracción baja del empleo formal (Gráfica 1). Las microempresas registradas de Colombia —aquellas con nueve o menos empleados— generan el 15 % de los empleos formales, frente al 30 % en la OCDE (OCDE, 2018a). Un poco más del 1 % de las empresas más grandes del país generan el 67 % de los puestos de trabajo formales.

Esta demografía empresarial se destaca también en el capítulo *Sistema tributario*, al señalar que 3.453 personas jurídicas (0,2 % de las empresas registradas) declararon en 2018 el 72 % del total del impuesto corporativo sobre la renta. También se evidencia en el capítulo *Internacionalización*, al mostrar que menos del 1 % de las empresas registradas realizó actividades de exportación entre 2013 y 2019. Por último, se refleja en el capítulo *Ciencia, tecnología e innovación*, al mostrar que solo el 1 % de las empresas innovan en sentido estricto<sup>3</sup>.

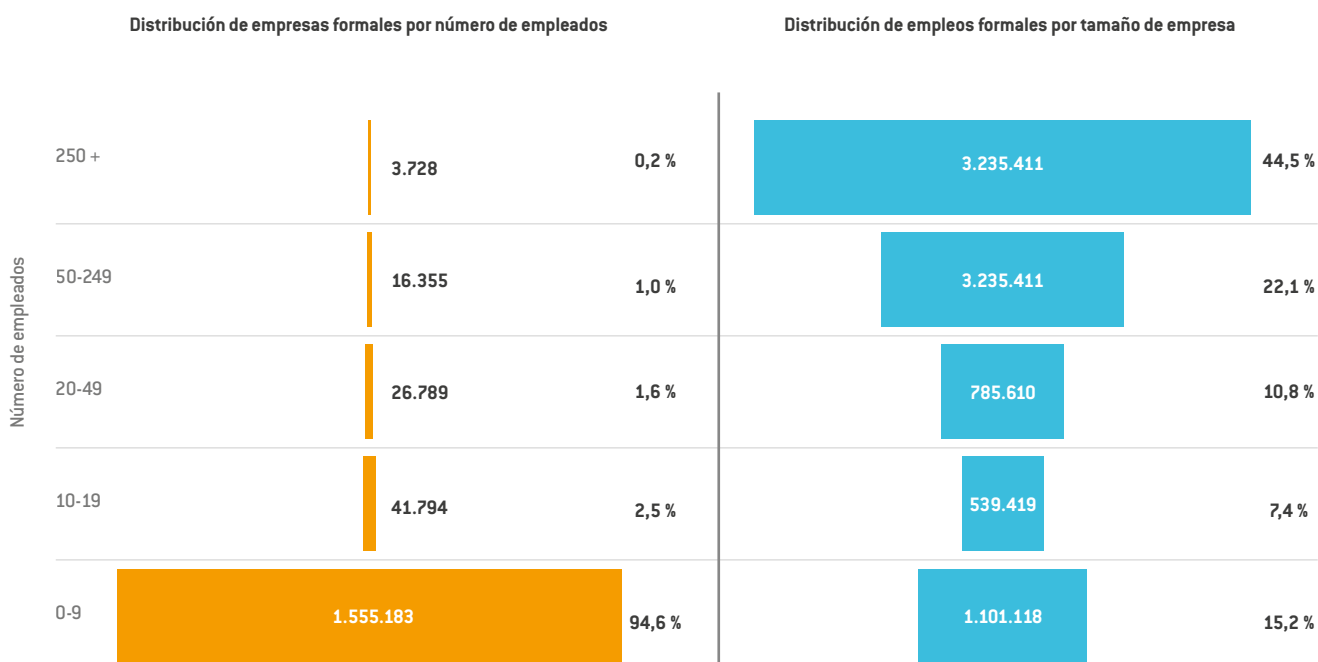
La crisis del COVID-19 ha impactado el tejido empresarial. El número de empresas registradas en el sistema cameral a agosto de 2021 era 18 % menos que al final de 2019. Así mismo, a junio de 2021 el número de procesos de insolvencia en curso ante la Superintendencia de Sociedades (SS) era 65 % mayor que en junio de 2019 (Supersociedades, 2021). No obstante, la estructura básica de la demografía empresarial descrita arriba no ha cambiado.

2. Este dato se calcula teniendo en cuenta que, según la EMICRON, solo el 13 % de los micronegocios en Colombia están registrados en una cámara de comercio.

3. Se consideran innovadoras en sentido estricto aquellas que introdujeron un proceso o producto nuevo para el mercado internacional.

**Gráfica 1.** Distribución de empresas registradas y empleo formal según tamaño empresarial. Colombia, 2019.

En Colombia el 1,2 % de las empresas registradas [20.000 empresas] genera el 67 % del empleo formal, mientras que el 94,6 % [1,5 millones de microempresas] genera solo el 15 % 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.

## Productividad

Ser más productivo consiste en hacer más y mejor con los mismos factores productivos. Aumentar la productividad es beneficioso para toda la sociedad, entre otras razones, porque el empresario es más rentable y crece más rápido, el trabajador obtiene empleos mejor remunerados, y el consumidor accede a mejores productos de menor precio (CPC y Universidad de los Andes, 2017). En el largo plazo, la capacidad de mejorar los estándares de vida depende casi exclusivamente de aumentar la productividad (Krugman, 1994).

La productividad de las empresas en Colombia está por debajo de la de países OCDE. Esta suele medirse en términos de producto por trabajador u hora trabajada (*productividad laboral*), o como la fracción del crecimiento económico no explicada

por el aporte de los factores de producción observables, denominado *productividad total de los factores* (PTF).

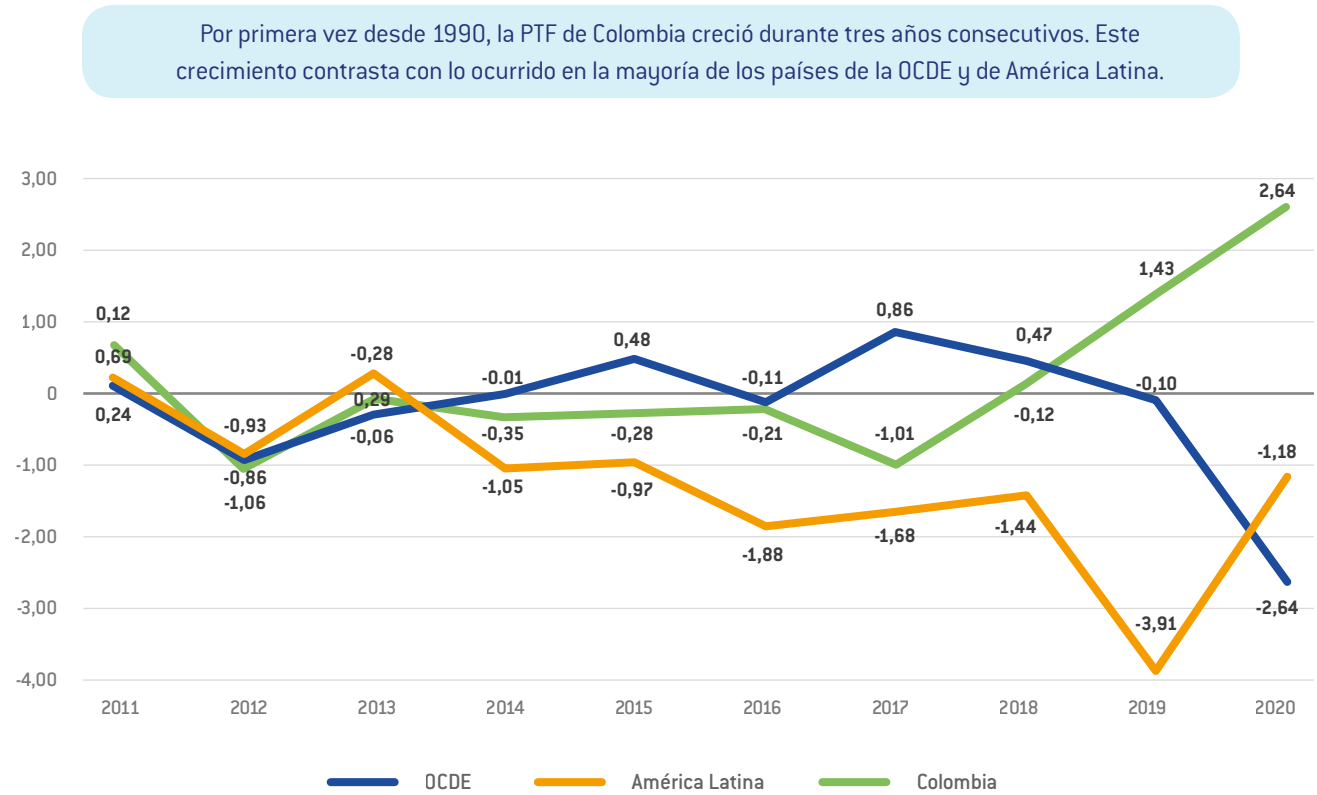
Respecto a la productividad laboral, en 2020 una hora de trabajo generaba en Colombia el 35 % del producto que generó en la OCDE, menor al promedio de América Latina de 37 %. Esta brecha se ha reducido en 7 pp desde el año 2000, un avance positivo con respecto a América Latina, pero menor al logrado por países pares como Chile (15 pp), Costa Rica (15 pp) o Perú (10 pp).

Respecto a la PTF, esta ha permanecido estancada durante las últimas tres décadas, pero muestra señales positivas en los últimos años. Según The Conference Board, entre 1990 y 2020 la PTF en Colombia tuvo un crecimiento anual promedio de -0,35 %, comparado con un crecimiento de 0,07 % en la OCDE. Sin embargo, se debe destacar que el periodo entre 2018 y 2020 fue la primera vez que la PTF de Colombia creció

durante tres años consecutivos (Gráfica 2), sin duda una tendencia positiva. Ahora bien, es importante interpretar el dato del año 2020 con cautela, no solo porque es preliminar, sino porque puede obedecer en parte a factores coyunturales de la pandemia (por ejemplo, que el empleo y la inversión cayeron

más que la producción) que se pueden revertir al reactivarse la economía. Será interesante e importante analizar la dinámica de la PTF en los próximos años. Por lo pronto, cálculos del DANE utilizando la metodología KLEMS confirman un crecimiento de la PTF en 2019.

**Gráfica 2.** Crecimiento de la PTF (%). Colombia y países de referencia, 2011-2020.



Fuente: The Conference Board, 2020. Serie original. Cálculos: CPC.

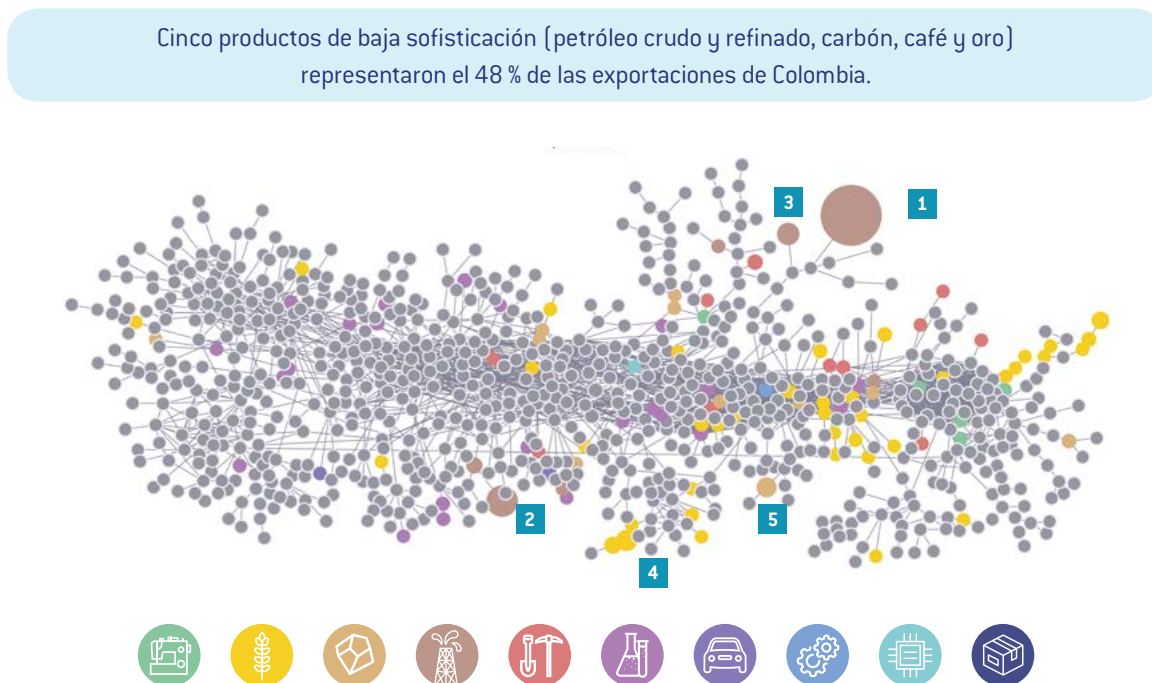
## Sofisticación y diversificación productiva

La complejidad económica —sofisticación y diversificación de la producción— está asociada al crecimiento de la productividad y del ingreso, entre otros porque la producción de bienes más complejos promueve la difusión tecnológica (Goodfriend y McDermott, 1998; Jarreau y Poncet, 2012; Diao *et al.*, 2019). El aparato productivo de Colombia, en particular, se caracteriza por tener una oferta exportadora poco sofisticada y poco diversificada. La Gráfica 3 muestra el “espacio de productos”, el cual representa con un punto cada producto que se exporta

en el mundo: los puntos de color son productos que Colombia exportó en 2019, y los puntos grises son productos que el país no exporta. El tamaño de los puntos de color representa el valor de las exportaciones de Colombia.

Se puede apreciar que Colombia exporta pocos productos (pocos puntos de color), y sus exportaciones están concentradas en productos de baja sofisticación (el petróleo, el carbón, el café y el oro representaron el 48 % de las exportaciones). La cantidad de productos exportados (diversificación) y su nivel de sofisticación se mide por el Índice de Complejidad Económica (ICE), en el cual Colombia ocupa el puesto 55 entre 133 países (el mismo que ocupaba en 2006), y el puesto 34 entre 36 países de la OCDE.

**Gráfica 3.** Espacio de productos de exportación. Colombia, 2019.



Nota: Principales cinco productos exportados: 1) petróleo crudo (USD 13,1 miles de millones); 2) carbón (USD 4,94 miles de millones); 3) petróleo refinado (USD 2,41 miles de millones); 4) café (USD 2,11 miles de millones); 5) oro (USD 1,76 miles de millones).

Leyenda de colores, en su orden (traducción propia): textiles, agricultura, piedras, minerales, metales, químicos, vehículos, maquinaria, electrónicos, otros.

Fuente: Centro de Desarrollo Internacional- Harvard (2021).

Además, las perspectivas del país para diversificar sus exportaciones son bajas. En la Gráfica 3, que dos puntos (o productos) estén cerca significa que se requieren capacidades productivas similares para producirlos. Esto es útil para predecir exportaciones futuras, pues es más factible que los países comiencen a exportar productos relacionados con aquellos que ya exportan. Este potencial de diversificación hacia nuevos productos de mayor complejidad se mide por el Índice de Complejidad Prospectiva (ICP), en el cual Colombia ocupa el puesto 66 entre 133 países, por debajo del promedio de la OCDE [38].

La demografía empresarial, los bajos niveles de productividad y la baja complejidad productiva examinados en esta sección son resultados o síntomas de retos asociados a los tres factores de aumento de la productividad. Estos factores son: (1) el aumento de la productividad de las empresas existentes, (2) la reasignación de factores hacia empresas más productivas y (3) la entrada y salida de empresas según su productividad. Las secciones siguientes analizan los retos del país en cada uno de estos factores. Esta división se hace por organización argumentativa, pero en la práctica los tres fac-

tores y sus limitantes están íntimamente relacionados. Más aun, si bien las recomendaciones de política se ubican en las distintas secciones buscando mantener un orden narrativo, la gran mayoría de ellas impactan los tres factores de la productividad de manera simultánea.

Finalmente, cabe anotar que los demás capítulos de este informe analizan aspectos claves para aumentar la productividad; entre otros: (1) el acceso a financiamiento (ver capítulo *Financiación empresarial*); (2) el mejoramiento de las habilidades duras y emocionales del capital humano (ver capítulo *Educación*); (3) la flexibilización del mercado laboral (ver capítulo *Mercado laboral*); (4) la 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* e *Internacionalización*); (5) la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la transformación digital (ver capítulo *Economía digital*), y (6) el desarrollo de infraestructura en sentido amplio (ver capítulos de *Infraestructura, transporte y logística*, *Economía digital* y *Educación*).



## Recomendaciones

**Acción pública. Mejorar la calidad y comparabilidad internacional de la información sobre demografía empresarial en Colombia a partir de (1) un censo económico periódico, (2) el acceso a microdatos anonimizados de la DIAN y (3) el acceso público del RUES.**

Es clave que Colombia mejore la información sobre su universo empresarial. Contar con información amplia, georreferenciada, longitudinal y comparable internacionalmente es necesario para producir diagnósticos precisos, identificar mejores prácticas aplicables al caso colombiano y diseñar política pública.

En primer lugar, el censo económico debe llegar a buen puerto. Este año el DANE realizó el conteo de unidades económicas y está ejecutando el piloto operativo en tres municipios, pero es clave que el Gobierno Nacional asigne en el Presupuesto General de la Nación (PGN) del 2022 los recursos para adelantar el operativo principal. Además, hacia adelante el censo empresarial debe llevarse a cabo de forma periódica, haciendo seguimiento a los establecimientos productivos para eventualmente entender no solo su distribu-

ción y características, sino también su dinámica de entrada, salida y crecimiento.

En segundo lugar, se recomienda que la DIAN permita el acceso a los microdatos anonimizados del RUT. Esto además facilitaría implementar la clasificación de tamaño empresarial según ingresos, de acuerdo con el Decreto 957 de 2019 y estándares internacionales.

Frente al RUES, si bien el acceso virtual y gratuito a empresarios con registro mercantil vigente 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. Es importante también que Confecámaras documente y publique el protocolo de centralización —a partir del registro realizado en todas las cámaras de comercio— y el tratamiento de la información que se haga pública. Además, se debe avanzar en una evaluación de pares con el DANE para mejorar la calidad de la información y el uso estadístico del RUES.

Finalmente, es importante que se adelanten los esfuerzos necesarios para que Colombia pueda ser incluido en los indicadores y reportes clave de la OCDE sobre demografía y dinámica empresarial para tener acceso a más información comparada a nivel internacional.

## AUMENTOS EN LA PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS EXISTENTES

Entre los tres factores de aumento de la productividad, en Colombia el más importante ha sido el de aumentos en la productividad interna de las empresas. Alrededor del 65 % del crecimiento de la productividad ha sido fruto de esfuerzos internos, tanto en la mejora de procesos productivos como en un mejor posicionamiento de productos (CPC y Universidad de los Andes, 2017). Además, mejoras dentro de las empresas pueden generar incrementos de productividad sostenidos en el tiempo, lo cual potencia su efecto sobre la productividad agregada (BID, 2016).

Respecto al efecto agregado que tendrá la crisis del COVID-19 en la productividad interna de las empresas, este es aún incierto. Por un lado, activos intangibles de las empresas como las relaciones con sus proveedores, clientes y empleados sufrirán y afectarán su productividad en el corto plazo. Por el otro, algunas empresas han aprovechado la crisis para impulsar transformaciones tecnológicas y productivas.

En el interior de las empresas, uno de los determinantes más importantes de la productividad es su capital humano. El nivel, la calidad y la pertinencia de la escolaridad y formación de este, así como su desarrollo continuo en un amplio rango de habilidades, contribuyen de manera determinante en la productividad de las empresas (OCDE, 2021c), según lo vienen analizando los proyectos Capital Humano, del Banco Mundial, y El Lado Humano de la Productividad, de la OCDE. Colombia enfrenta grandes retos en este frente (ver el capítulo *Educación* para un diagnóstico detallado): entre otros, el 40,1 % de la población ocupada tiene educación básica o menos, comparada con 16 % en la OCDE, y el 70 % de los empresarios reportan tener dificultades para ocupar vacantes.

En este marco, las prácticas gerenciales y el gobierno corporativo de las empresas están relacionados con su productividad, pues influyen en la habilidad de las empresas de identificar nuevas tendencias tecnológicas, desarrollar planes para aprovechar-

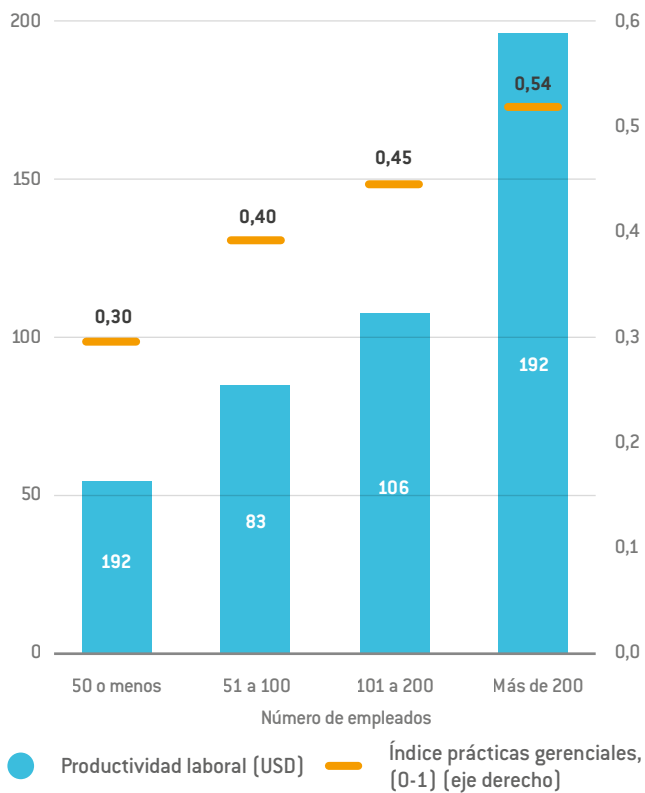
las y entrenar el capital humano necesario para ejecutarlos (Círrera y Maloney, 2017). Desde el 2018 el DANE incluye un módulo de prácticas gerenciales en la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) con el que mide, por ejemplo, cómo las empresas identifican y resuelven problemas o cómo definen y utilizan indicadores de desempeño. Con estos datos y utilizando la metodología de Bloom *et al.* (2019), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) construyó un índice de capacidades gerenciales y ha mostrado que está relacionado con la productividad y el tamaño empresarial (Gráfica 4a). El DNP también evidencia que las prácticas gerenciales y el gobierno corporativo están asociados con la actividad exportadora, la adopción tecnológica y la innovación empresarial (ver capítulo *Ciencia, tecnología e innovación*).

Al respecto, el nivel de prácticas gerenciales de las empresas en Colombia es menor al de países desarrollados. Una empresa promedio en Colombia obtiene la mitad del puntaje de prácticas gerenciales obtenido por una empresa promedio en Estados Unidos (Gráfica 4b). Esto puede ser causado, en parte, por una autopercepción de capacidad gerencial elevada y falta de información sobre cómo se compara el nivel gerencial propio con el de otras empresas. De hecho, la brecha entre la calificación objetiva de las capacidades gerenciales y la autoevaluación de los gerentes colombianos es una de las más amplias del mundo (Center for Economic Performance, 2015). Desconocer que existe espacio para mejorar es una poderosa barrera para hacerlo.

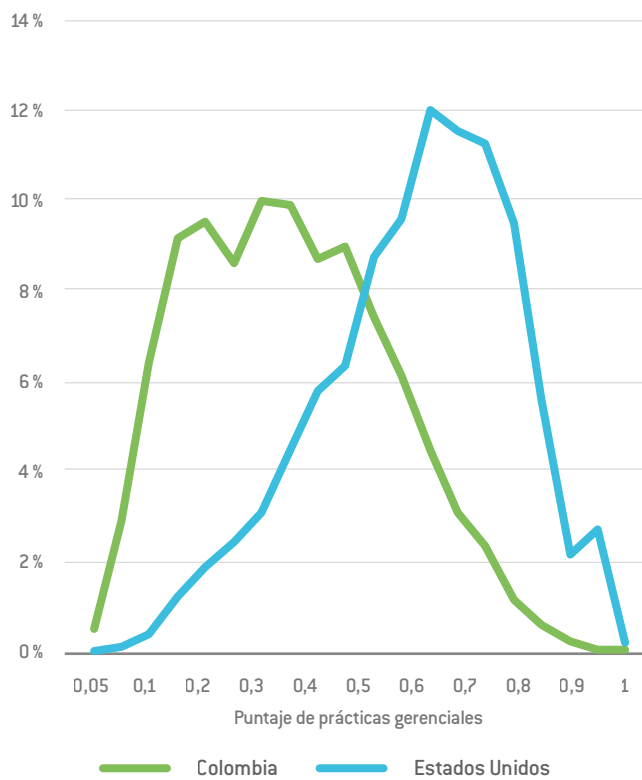
**Gráfica 4.** Productividad laboral y prácticas gerenciales según tamaño empresarial. Distribución del puntaje de prácticas gerenciales en Colombia y Estados Unidos, 2018.

La capacidad gerencial está relacionada con la productividad. En 2018, la empresa colombiana promedio obtenía la mitad del puntaje de prácticas gerenciales obtenido por una empresa promedio en Estados Unidos.

**4a. Productividad laboral y capacidades gerenciales por tamaño de empresa en Colombia, 2018**



**4b. Distribución de capacidades gerenciales en Colombia y Estados Unidos, 2018**



Fuente: DNP con base en DANE (2018) y MOPS (2018).

De otra parte, es importante resaltar que aumentar la productividad interna de las empresas va más allá de una mayor eficiencia en la producción. De hecho, análisis para Colombia indican que el crecimiento de la productividad de los establecimientos se explica más por la capacidad de generar mayor valor por unidad de producto que por la capacidad de producir más unidades de producto por unidad de insumo (Eslava *et al.*, 2017).

En primer lugar, la productividad puede ser jalonada por una mayor calidad, que explica gran parte de las diferencias en los precios de los productos. Elevar la calidad del producto, aun si disminuye la eficiencia al requerir mayores insumos, puede generar mayor diferenciación y valor agregado (Cusolito y Maloney, 2018). En el caso colombiano también se ha resaltado que elevar la calidad es necesario para acceder a mercados internacionales (DNP, 2019c). Al respecto, la EDIT muestra que en 2018 el 8,45 % de las empresas manufactureras tenían una certificación de calidad de proceso, y 3,45 %, una certificación de calidad de producto, niveles que han disminuido desde 2008 (DANE, 2018). También confirma la fuerte relación entre la innovación, la productividad y la calidad, pues muestra que las empresas innovadoras<sup>4</sup> tienen una productividad laboral cuatro veces mayor que las no innovadoras y su tasa de certificación de calidad es entre seis a ocho veces mayor.

Así mismo, elementos que hagan los productos más atractivos para los consumidores son claves para impulsar la productividad. Evidencia para Colombia señala que aumentos en la demanda explican una fracción tan grande del crecimiento de la empresa como una mayor eficiencia en su proceso productivo y es particularmente importante para el crecimiento de largo plazo. También se encuentra que las empresas que más crecen (aquellas en el percentil 90 de crecimiento) se caracterizan por ser más exitosas en lograr que sus productos sean cada vez más atractivos para los consumidores (Eslava y Haltiwanger, 2017). Esto subraya la importancia de elementos como el diseño, el posicionamiento de marca y el desarrollo de nichos de demanda.

## Recomendaciones

### **Coordinación público-privada. Desarrollar herramientas de *benchmarking* para empresas, en línea y gratuitas.**

Es importante informar mejor la autopercepción de las empresas sobre su propio desempeño y sobre posibles áreas de mejora. Para ello se recomienda desarrollar herramientas en línea de uso intuitivo mediante las cuales empresas puedan compararse con el universo de empresas nacionales e internacionales, en términos de prácticas gerenciales, composición y capacidades de su personal, uso de tecnología, entre otros.

En el corto plazo se podría habilitar una herramienta en línea de *benchmarking* de prácticas gerenciales transversales, basada en los datos de la EDIT y la *Management and Organizational Practices Survey* (MOPS) de Estados Unidos. La herramienta tendría una encuesta intuitiva y simple sobre las prácticas de la empresa que, una vez completada, entregaría información sobre en qué percentil de prácticas gerenciales se encuentra dicha organización vis a vis las empresas encuestadas por la EDIT en Colombia y vis a vis las empresas encuestadas por la MOPS en Estados Unidos. Así mismo, la herramienta sugeriría prácticas adicionales que podría implementar para mejorar su calificación, y serviría como piloto para el posterior desarrollo de otros instrumentos más sofisticados y especializados.

### **Acción pública. Seguir fortaleciendo los programas de extensión tecnológica y asistencia técnica con base en los resultados de evaluaciones iterativas y articulando los diferentes instrumentos.**

Los programas de extensión buscan fortalecer aspectos internos de las empresas para elevar su productividad. En Colombia, son un ejemplo de formulación e implementación de políticas públicas basadas en evidencia. Desde 2012 se ejecutó un piloto con evaluación de impacto en el sector de autopartes liderado por el DNP y el Banco Mundial. A partir de allí se ha iterado, priorizando la generación de evidencia desde el diseño de los programas, que culminó en el actual programa Fábricas de Productividad, ejecutado por Colombia Productiva.

4. Las empresas innovadoras en sentido estricto son aquellas que en el último año han introducido por lo menos un producto que es nuevo o significativamente mejorado para el mercado internacional.

La evaluación institucional de Fábricas de Productividad por parte de Fedesarrollo encontró que la oferta de extensionistas ha sido adecuada hasta ahora pero será insuficiente dentro de poco tiempo y realizó recomendaciones para una mayor eficiencia y formación de los extensionistas (Puyana *et al.*, 2021). Así mismo, el DNP contrató una evaluación de operación y resultados que debe finalizar pronto. Además, con recursos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), se está diseñando una metodología de evaluación de impacto para determinar efectos causales del programa sobre la productividad de las empresas. Es importante que dicha evaluación se lleve a buen puerto. Sería útil también que analice si las prácticas gerenciales medidas por la EDIT es un canal a través del cual se impacta la productividad.

Aún más importante es que la evidencia generada por las evaluaciones se utilice para diseñar la ambiciosa expansión de Fábricas de Productividad que definió el documento CONPES 4023, “Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente” (en adelante documento CONPES de Reactivación). Entre otros, se recomienda contemplar incluir un módulo transversal de intervención grupal enfocado en mejorar prácticas gerenciales básicas, pues la evaluación de impacto del piloto de 2012 mostró que puede tener el mismo impacto con mejor costo-eficiencia (Iacovone *et al.*, 2019). Además, las intervenciones deben apuntar a aumentar no solo la eficiencia productiva de las empresas, sino también el valor generado por unidad de producto.

Todo esto aplica también para el gran número de programas de asistencia técnica que el Gobierno Nacional y actores regionales implementan para impulsar el crecimiento de empresas. El Portafolio de Instrumentos 2021 publicado por el DNP informa que 13 entidades distintas están ejecutando 19 instrumentos de extensionismo. Es importante que se consolide y articule esta oferta, buscando priorizar los recursos públicos hacia los programas de mayor impacto y costo-eficiencia. Para ello, se deben aumentar las evaluaciones para informar cuáles programas expandir, cuáles fusionar y a cuáles renunciar. Por ejemplo, resultados preliminares de una evaluación de impacto muestra que Acelera Región, liderada por iNNpulsa y varias cámaras de comercio, aumentó sus ventas y número de trabajadores en 40 % con una intervención costo-eficiente. En diciembre también se conocerán los resultados de la evaluación de impacto de CREEce, un programa de desarrollo empresarial para la formalización.

Por otro lado, se debe seguir fortaleciendo la plataforma Innovamos.gov.co como la ventanilla única de acceso a todos los instrumentos para que sus beneficiarios identifiquen y accedan a ellos de manera fácil. Además, estos programas se deben complementar con las recomendaciones del capítulo *Ciencia, tecnología e innovación* para impulsar la demanda de tecnología y actividad innovadora en las empresas. También es preciso tener en cuenta las recomendaciones del capítulo *Educación* para mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación y el desarrollo continuo de habilidades en la fuerza laboral.

Ahora bien, es importante reconocer que la capacidad de extensionismo del Gobierno es limitada, y es inviable llegar al grueso del sector empresarial. Esto hace necesario crear las condiciones para que las empresas sean capaces de implementar las mejoras productivas necesarias y tengan los incentivos para hacerlo. Para ello son indispensables las políticas para promover la libre competencia que se analizan en la siguiente sección.

**Acción pública. Consolidar la implementación del documento CONPES de laboratorios, haciendo seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) y en el Consejo de Ministros.**

El objetivo de esta política es mejorar la infraestructura y los servicios que evalúan la calidad de los productos, no solo para proteger a los consumidores, sino también para impulsar la productividad y facilitar el acceso a mercados internacionales. De acuerdo con el SisCONPES, el plan de acción se ha implementado en un 80 % con corte al 30 de junio de 2021. Entre otros, se destaca el fortalecimiento organizacional y presupuestal del Instituto Nacional de Metrología (INM), una entidad neurálgica para el Subsistema Nacional de la Calidad. Sin embargo, preocupan los numerosos movimientos recientes en los cargos directivos del INM a un año del fin de gobierno, ya que la inestabilidad podría afectar los logros alcanzados. Esta entidad debe tener un manejo estable, técnico y centrado en mantener el rigor científico en su administración y operación.

El CPC recomienda seguir implementando con rigor esta política pública de Estado y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI —cada tres meses— y en el Consejo de Ministros —cada seis meses—.

## REASIGNACIÓN HACIA SECTORES Y EMPRESAS MÁS PRODUCTIVAS

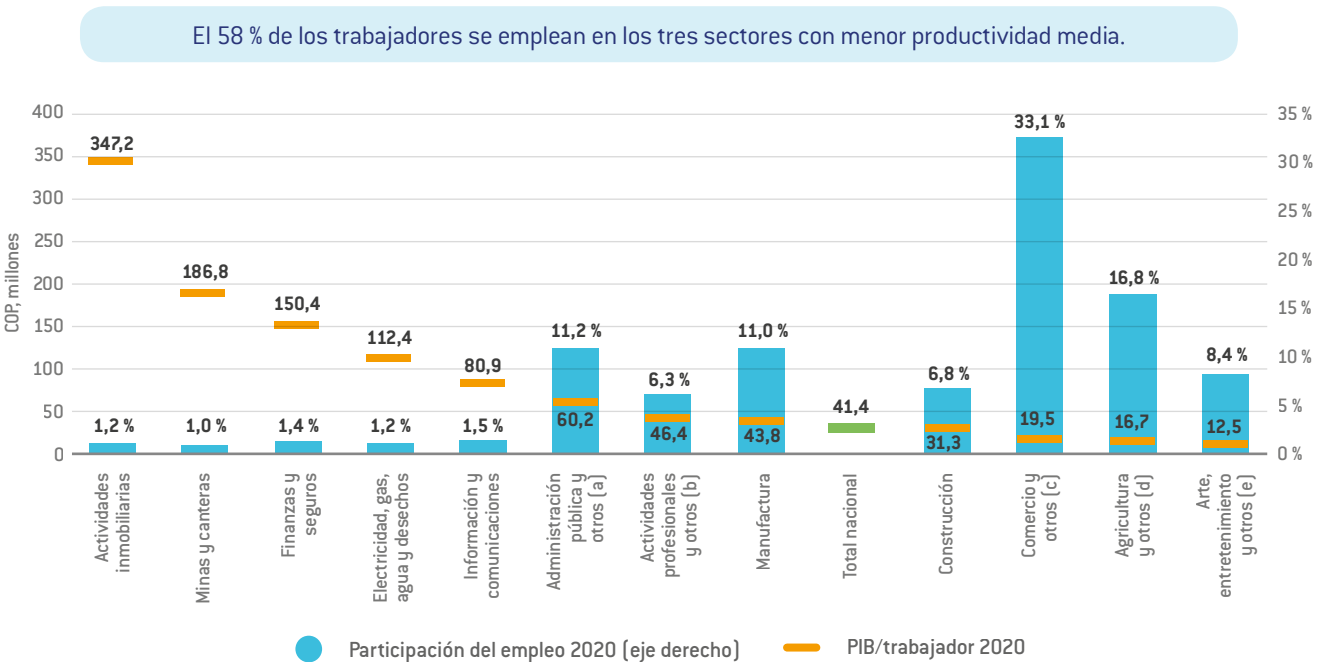
El segundo factor clave para aumentar la productividad es reasignar recursos productivos hacia sectores y empresas más productivos. Esta sección analiza brevemente oportunidades para facilitar la reasignación entre sectores y luego se concentra en los retos de la reasignación entre empresas de un mismo sector.

Por una parte, hay espacio para mejorar el flujo de trabajadores y de inversión entre sectores para mejorar la productividad. Respecto a los trabajadores, las tres ramas de actividad<sup>5</sup> de menor productividad emplean a alrededor del 58 % de estos (Gráfica 5). Ahora bien, la pregunta clave es si el empleo fluye hacia los sectores donde trabajadores adicionales serán más productivos (es decir, donde la productividad *marginal* es mayor). Estudios muestran que, efectivamente, esto ha ocurrido, pero de manera menos fluida que la inversión de capital (Zuleta y Gamboa, 2017). Esto enfatiza la necesidad de mejorar el funcionamiento del mer-

cado laboral y fortalecer el sistema educativo para fomentar una formación versátil basada en habilidades transversales (ver los capítulos *Mercado laboral* y *Educación*). En cuanto al capital, si bien la inversión ha fluido hacia los sectores donde es más productiva, esto puede facilitarse aún más reduciendo los costos de transacción y profundizando el acceso al financiamiento (ver capítulo *Financiamiento empresarial*).

La crisis del COVID-19 generará un flujo de trabajadores e inversión a través de sectores, pero su efecto sobre la productividad agregada es incierto. Recursos fluirán de sectores fuertemente afectados por la pandemia, como los servicios turísticos y de restaurantes, hacia sectores como la salud y las comunicaciones. El efecto que esto tendrá sobre la productividad de la economía depende de la diferencia en la productividad de los distintos sectores y sus perspectivas de crecimiento.

**Gráfica 5.** PIB por trabajador y participación en el empleo por sector. Colombia, 2020.



Nota: Sectores según 12 agrupaciones de CIU Rev. 4: (a) administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana; (b) actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios; (c) comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida; (d) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; (e) actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios.

Fuente: DANE (2021a) y DANE (2021b).

5. Utilizando las 12 agrupaciones del DANE con base en CIU Rev 4.

## Reasignación entre empresas

Dentro de cada sector, es imperativo impulsar la reasignación hacia empresas de mayor productividad. Esto se da a medida que las empresas más productivas ganan participación de mercado y empleo en detrimento de las menos productivas. Esta dinámica está condicionada por dimensiones externas a la empresa, como por ejemplo las instituciones y regulaciones que propician o limitan la libre competencia (Eslava *et al.*, 2017).

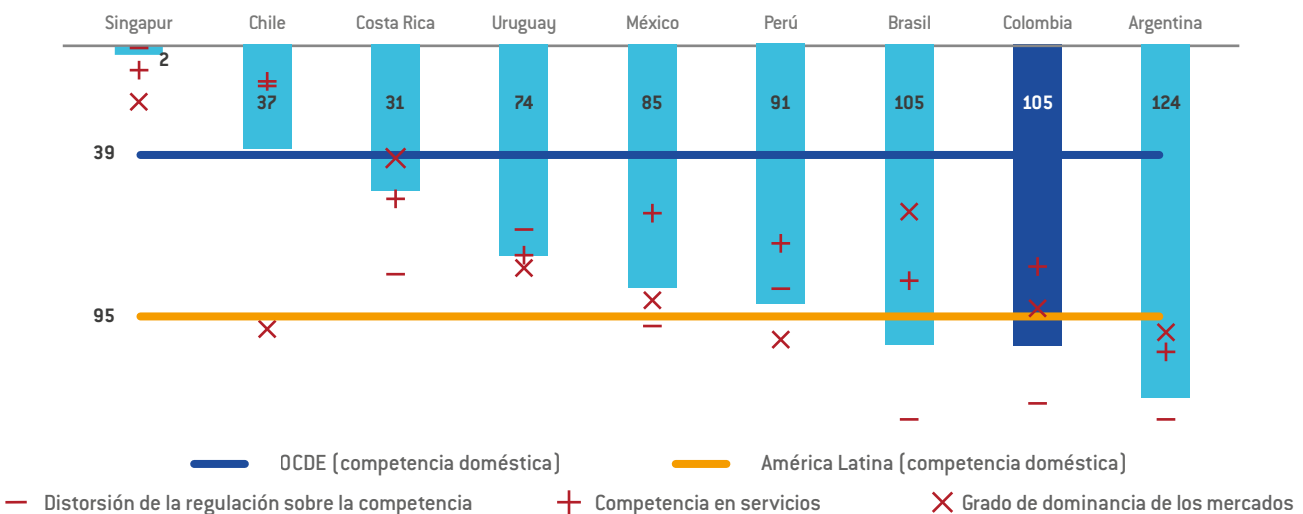
La evidencia apunta a que en Colombia hay una reasignación menos dinámica de recursos de empresas menos productivas a las más productivas, comparado con países desarrollados. Eslava *et al.* (2019) encuentran que la empresa promedio en Colombia crece a un ritmo menor que la empresa promedio de Estados Unidos. Esta diferencia se origina, entre otros hechos, en que las empresas superestrella de Colombia (aquellas en el percentil 90 de crecimiento) crecen a un ritmo menor que las empresas superestrella de Estados Unidos. Al mismo tiempo, las empresas de peor desempeño en Colombia (aquellas en el percentil 10 de crecimiento) pierden mercado a un ritmo menor que las empresas de peor desempeño de Estados Unidos. Otros estudios coinciden en apuntar que, frente a economías avanzadas, en Colombia: (1) las empresas jóvenes crecen menos, (2) aquellas de baja productividad tienen menos probabilidades de ser reemplazadas por empresas nuevas, y (3) hay una concentración mayor de empresas viejas, pequeñas e improductivas, denominadas “empresas zombi” (Gouveia y Osterhold, 2018).

## Competencia

Los retos en la reasignación de recursos hacia las firmas más productivas están relacionados con el hecho de que en Colombia la competencia en los mercados no es suficientemente fuerte. En general, la evidencia sobre la relación positiva entre productividad y competencia es contundente (Barseghyan, 2008; Ospina y Schiffbauer, 2010; CAF, 2018). Específicamente para Colombia, las características de la demografía y dinámica empresariales que se desarrollan en este capítulo 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 (OCDE, 2019). Efectivamente, Colombia ocupa la posición 105 entre 141 economías en el indicador de competencia doméstica del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) (Gráfica 6).

Así mismo, sectores importantes de la economía presentan altos índices de concentración, como servicios financieros, transporte y telecomunicaciones (Arbeláez y Mejía, 2021). Además, mientras que en países como Estados Unidos la mayoría de las pérdidas de empleo por salida de empresas se da entre empresas jóvenes, evidencia de gran competencia, este fenómeno es menos marcado para Colombia (Eslava *et al.*, 2019).

**Gráfica 6.** Posición promedio (entre 141 países) en el 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.

Fuente: WEF (2019).

Se debe resaltar que la baja competencia no solo limita la reasignación de recursos entre empresas, sino también debilita los incentivos de las firmas incumbentes a invertir, transformarse e innovar. Evidencia para Colombia muestra que esfuerzos de las empresas en elevar su productividad derivan en una mayor ganancia de mercado en los sectores con menor concentración, y por tanto el incentivo a invertir en mejoras de productividad es mayor (Eslava *et al.*, 2017). No sorprende entonces que un estudio reciente de la Misión de Internacionalización haya encontrado que las empresas con mayores márgenes (reflejo de que enfrentan menor competencia) son menos productivas e invierten menos en TIC (Looty *et al.*, 2021).

## Regulación

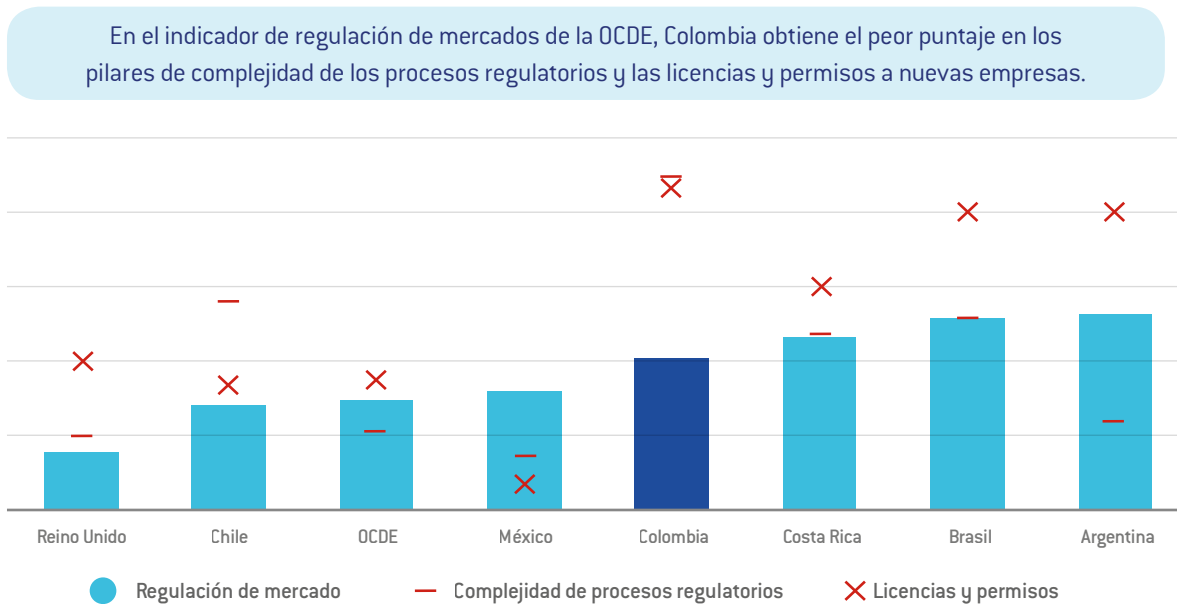
El factor predominante en las ineficiencias en la asignación de recursos y en la baja competencia son las distorsiones generadas por la regulación: cualquier regulación que afecte de forma diferente a distintas empresas afecta la asignación de recursos. Ejemplo de esto son las variadas tasas de impuestos entre sectores, firmas y regiones (ver capítulo *Sistema Tributario*) o reglamentos técnicos que solo ciertas empresas están en capacidad de cumplir. Las empresas favorecidas por una regulación tendrán mejoras en su rentabilidad y crecimiento que no están asociadas con una mayor productividad, y lo opuesto sucederá con las empresas no favorecidas. Así, cambios

regulatorios que promueven la competencia en los mercados están relacionados con una mayor productividad (Anderton *et al.*, 2020).

Las distorsiones serán también un factor determinante en el efecto de la crisis del COVID-19 sobre la productividad de la economía (Di Mauro y Svyerson, 2020). En ausencia de distorsiones, las empresas que saldrían del mercado por la crisis serían las de menor productividad, aumentando así la productividad promedio. Este efecto se acentuaría a medida que la economía se reactiva, pues las empresas más productivas que sobrevivieron crecen y absorben más trabajadores e inversión. En contraste, distorsiones regulatorias y de política que favorecen empresas poco productivas puede hacer que la crisis tenga el efecto contrario.

Al respecto, Colombia es el país con el tercer peor puntaje en regulación de mercado de la OCDE. Este mal desempeño en el indicador se ve jalonado por la complejidad de los procesos regulatorios y las licencias y permisos que se les exigen a nuevas empresas (Gráfica 7). Así mismo, el país ocupa la posición 126 entre 141 países en distorsión de la regulación sobre la competencia del WEF (WEF, 2019). Se estima que las distorsiones regulatorias explican el 25 % de la participación de mercado que ganan anualmente los establecimientos manufactureros (Eslava *et al.*, 2017). Además, como lo muestra en detalle el capítulo *Eficiencia del Estado*, Colombia tiene grandes retos en términos de producción y calidad normativa que resultan en un descalce entre los requerimientos de la regulación y la capacidad para hacerlos cumplir.

**Gráfica 7.** Puntaje en regulación de mercados de la OCDE. Colombia y países de referencia, 2018.



Notas: El puntaje se establece de 0 a 6, donde un menor puntaje indica un mejor desempeño.

Fuente: OCDE (2018b).

Las barreras al comercio internacional son un ejemplo de regulación que afectan la eficiente asignación de recursos. Hay evidencia de que en Colombia una menor protección a las importaciones hace que la supervivencia de las empresas dependa más de su productividad y aumenta la productividad manufacturera agregada [Eslava *et al.*, 2013]. Además, un estudio del Banco de la República muestra que la protección a la producción local ha desincentivado la innovación, que los sectores más productivos son los menos protegidos y los que tienen más competencia de productos importados, y que las empresas que usan más insumos importados aumentan más su productividad. A su vez, la ausencia de competencia externa permite a las empresas operar con costos altos y demorarse en modernizar su tecnología y eficiencia [Echavarría *et al.*, 2018a].

Al respecto, si bien el arancel promedio se ha reducido, su dispersión ha aumentado, y se ha generalizado el uso de medidas no arancelarias (MNA). La protección por MNA pasó de ser equivalente a un arancel del 38 % en 1990 al 118 % en 2012, lo que ha derivado en que distintos sectores tengan protecciones totales muy distintas, que oscilan entre 50 % a 200 % [Echavarría *et al.*, 2018b]. Además, alrededor del 26 % de los productos importados están sujetos a MNA que no tienen justificación técnica<sup>6</sup>, como restricciones cuantitativas a la importación y restricciones de puerto de entrada [ver capítulo *Internacionalización*].

Se estima que homogeneizar los aranceles entre sectores (sin reducir su nivel promedio) aumentaría la productividad del establecimiento manufacturero promedio en 1,5 %. Adicionalmente, la OCDE mostró que reducir las barreras al comercio haría crecer el poder adquisitivo de los hogares colombianos en 3,4 % en promedio, beneficiando especialmente a los de menores ingresos, que elevarían 10,3 % su poder adquisitivo [OCDE, 2019].

## Informalidad

Las distorsiones regulatorias también derivan en altos niveles de informalidad. Esto está asociado en parte a los altos costos que implica el cumplimiento de los requisitos de ser formal comparado con la productividad laboral y empresarial. Con respecto a la informalidad laboral, el 63 % de los trabajadores no aportan a seguridad social, relacionado con los altos costos de contratación. Esto incluye un salario mínimo equivalente al 90 % del salario mediano, costos laborales no salariales del 53 % del

salario promedio y elementos regulatorios como la estabilidad laboral reforzada por salud (ver el capítulo *Mercado laboral*).

Con respecto a la informalidad empresarial, solo el 26 % de los micronegocios tiene RUT, 13 % tiene matrícula mercantil, 1 % paga salud, pensión o administradora de riesgos laborales (ARL) a sus empleados, 2 % lleva estados financieros, 4,5 % declara impuesto a la renta, y 5 % declara impuesto de industria y comercio. Se estima que pasar a ser totalmente formal representa para una mipyme entre el 32 % y el 47 % de sus utilidades brutas anuales [DNP, 2019b]. Además de los costos laborales mencionados, entre las barreras más importantes se destacan los costos tributarios directos e indirectos (ver capítulo *Sistema tributario*) y el cumplimiento de la reglamentación técnica. Como la capacidad de materializar los beneficios de ser formal está relacionada con la productividad de la empresa, solo empresas con niveles de productividad alta encuentran que el beneficio-costado de ser formal es positivo.

A su vez, la informalidad impacta negativamente la productividad agregada. Las empresas informales están atrapadas en un equilibrio perverso: el ahorro en carga regulatoria les permite competir con empresas más productivas que deben pagar los costos de ser formal y sobrevivir, pero al mismo tiempo no pueden crecer porque al hacerlo los costos de ser informal aumentan (como la probabilidad de ser sancionado), lo cual las inhibe a invertir y crecer. Este equilibrio perverso mantiene recursos humanos y físicos atrapados en empresas poco productivas con pocos incentivos a crecer.

Así, mejorar la relación beneficio-costado de ser formal es un imperativo. No solo hace atractiva la formalidad para empresas en el margen, impulsando a la vez sus incentivos a invertir y crecer; les da a las empresas formales mayor competitividad frente a sus rivales informales, permitiéndoles ganar más mercado. Además, de esta forma se le permite a un mayor número de trabajadores ingresar al mercado laboral formal, donde están más protegidos por los sistemas de seguridad social y donde logran incrementar su ingreso más rápido y de manera sostenida.

## Productividad del Gobierno

Otros aspectos de la calidad de las instituciones, más allá de los retos regulatorios analizados, determinan la eficiencia en la asignación de los factores de producción y, por lo tanto, la productividad. En primer lugar, la literatura ha mostrado que la calidad institucional, incluyendo el imperio de la ley y el control de la

6. Muchas MNA obedecen a criterios técnicos para proteger a los consumidores y al medio ambiente. Aquí se resaltan las MNA que no obedecen a criterios de este tipo.



corrupción, tiene grandes efectos sobre la inversión y la PTF (Hall y Jones, 1999; Olson *et al.*, 2000; Eicher *et al.*, 2006). Un estudio reciente de Fedesarrollo encuentra que mejoras en el Índice de Transparencia es una de las agendas de reforma que más impactarían el aumento de la PTF (Arbeláez y Mejía, 2021). Esto resalta la importancia de fortalecer las instituciones, mejorar la justicia y luchar contra la corrupción (ver los capítulos *Justicia y Corrupción*).

En segundo lugar, la baja calidad de la administración pública impone costos directos e indirectos sobre la actividad empresarial. Ejemplos de estos son las dificultades en la administración tributaria o los onerosos procesos para obtener registros sanitarios, costos que afectan desproporcionalmente a las empresas de menor tamaño, pues representan un porcentaje mayor de sus ingresos, y a las nuevas, que deben invertir tiempo y recursos en aprender cómo funcionan los distintos trámites. Así, los costos por mala administración pública operan como una barrera de entrada más a los mercados, inhibiendo la competencia y la capacidad de crecimiento de las empresas (ver siguiente sección).

En tercer lugar, aumentar la productividad de la economía requiere también aumentar la productividad del Gobierno (Cusolito y Maloney, 2018). El Gobierno cumple un rol clave en definir los incentivos o distorsiones bajo los que operan las empresas y tiene la capacidad de resolver fallas de mercado que afectan diversos factores de la productividad. Igual que las firmas, el Gobierno debe buscar ser más productivo, es decir, lograr mejores resultados de política por cada peso público invertido. El Banco Mundial propone cuatro dimensiones para medir esos resultados de política: [1] la calidad en el raciocinio y diseño de políticas; [2] la eficacia de su implementación; [3] la coherencia entre diferentes actores del Gobierno, y [4] la consistencia de las políticas en el tiempo.

En este contexto, Colombia cuenta con una política de desarrollo productivo rigurosa en su raciocinio y diseño. El documento CONPES 3866, “Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP)”, plantea una política de largo plazo con acciones necesarias para aumentar la productividad del país y diversificar y sofisticar el aparato productivo. Esta incluye principios rectores para asegurar que el Estado, en su apoyo al sector productivo, actúe solo en ocasiones donde realmente se requiera y, por ende, donde tenga mayor impacto, invierta los recursos de manera eficaz, tome decisiones basadas en evidencia y evite generar distorsiones e incentivos perversos.

No obstante, la PDP ha enfrentado dificultades en su implementación y en la coherencia entre actores del Gobierno. Tiene una gran cantidad de instrumentos de política sobre los que existe poca evidencia, muchos desalineados con los principios rectores. La metodología ArCo ha mapeado 614 instrumentos en

78 entidades para aumentar la productividad y la innovación, un número tan alto que dificulta generar evidencia sobre cuáles funcionan y cuáles no. Alrededor de 250 de estos instrumentos cuentan con un presupuesto inferior a COP 1.000 millones, es decir, sin la escala para generar un impacto significativo, limitando la eficacia de la inversión pública. Además, 44 % de los recursos se destinan a apoyos directos para empresas de sectores específicos, el tipo de instrumentos que la PDP recomienda evitar para no generar distorsiones. Estos últimos son problemáticos además porque existe evidencia de que en Colombia las políticas focalizadas han beneficiado departamentos y sectores con mayor importancia electoral, no los de mayor productividad (Eslava y Meléndez, 2009). Finalmente, a pesar de que la PDP enfatiza la importancia de diseñar instrumentos de acuerdo con las distintas necesidades y potencialidades de cada departamento, el 84 % de los instrumentos de política no tienen diseños diferenciales por región.

Tal vez donde son más notorios los retos de la PDP es en las políticas para el desarrollo agropecuario. 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. La OCDE estima que aproximadamente el 90 % de las transferencias al 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, es decir, subsidios que crean una brecha entre los precios al productor nacional y los precios de referencia de un producto específico (OCDE, 2020c). Son justamente este tipo de intervenciones las que afectan la eficiente asignación de recursos y que la PDP recomienda evitar. En contraste, necesidades para impulsar la productividad agropecuaria como la adecuación de tierras, la transferencia de conocimiento y tecnología y el aumento de la calidad de productos están desfinanciadas en más del 70 % (Parra-Peña *et al.*, 2021).

Finalmente, si bien el SNCI tiene el potencial para fortalecer la coherencia de las regulaciones y políticas entre distintos actores del Gobierno y su consistencia en el tiempo, hay retos importantes. El SNCI ha logrado fortalecerse y avanzar en iniciativas intensivas en coordinación como la Ventanilla Única Empresarial (VUE) o el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). Además, esfuerzos como la metodología ArCo denotan cierta capacidad para articular entidades y mejorar la eficacia de la inversión pública. Sin embargo, no ha logrado abordar y resolver los cuellos de botella más estructurales para la competitividad y la productividad, como las distorsiones regulatorias, la débil competencia, las fallas del mercado laboral o los retos del sistema tributario.

Lo anterior se debe, entre otras, a las debilidades de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANCI), sus metas e indicadores. Una consultoría reciente coordinada por la Presidencia y el BID encontró que dicho instrumento no tiene metas de largo plazo, lo cual genera discontinuidad con cambios de gobierno. En cambio, tiene una gran cantidad de metas dispersas de mediano plazo que no corresponden con los retos estructurales de la productividad y a las cuales se hace seguimiento basado en indicadores de baja calidad técnica. Además, la ANCI no tiene alineación ni soporte presupuestal o fiscal, generando incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos disponibles para implementarla (Fernández, 2021). Estas falencias debilitan la efectividad del SNCI, el monitoreo de los avances en las áreas estructurales y la rendición de cuentas entre las entidades.

## Recomendaciones

**Acción pública. Impulsar y supervisar desde el Comité Ejecutivo del SNCI que se hagan análisis de impacto normativo (AIN) a todos los reglamentos técnicos ya emitidos y se deroguen aquellos sin evidencia de que generan un impacto económico positivo.**

Los reglamentos técnicos establecen las características que un producto o proceso de producción debe cumplir. Así, a través de estos se realiza una parte importante de la regulación de mercado en el país. Es imperativo revisar todas las reglamentaciones de este tipo a la luz de su impacto y costo-beneficio, teniendo en cuenta las distorsiones y las restricciones a la libre competencia que imponen. Los decretos 1595 de 2015 y 1468 de 2020 han buscado este fin, pero no se ha logrado llevar a la práctica.

Se recomienda que el Comité Ejecutivo del SNCI defina como prioridad implementar lo dispuesto en los decretos 1595 y 1468. El primer paso debe ser supervisar y hacer seguimiento estricto, con el apoyo técnico del DNP, el MinCIT y el CPC, a la realización de AIN *ex post* a todos los reglamentos técnicos emitidos hace más de cinco años y, lo más importante, mantener solo aquellos reglamentos en los que la evidencia indique un impacto económico netamente positivo, derogando todos los demás. El segundo paso es supervisar la realización de AIN *ex post* a todos los reglamentos técnicos por lo menos cada cinco años. Finalmente, se debe asegurar que las entidades con funciones reglamentarias efectivamente realicen AIN a todos sus proyectos de reglamentos técnicos.

La experiencia de los últimos años ha demostrado que se requiere de liderazgo al más alto nivel para implementar esta tarea, por lo que se recomienda que la Alta Consejería para la Competitividad reporte sus avances periódicamente al presidente y al Consejo de Ministros. Cabe anotar además que es fundamental complementar esta medida con la implementación de las recomendaciones hechas en el capítulo *Eficiencia del Estado* para mejorar la producción y el acervo normativo y las del capítulo *Internacionalización* para revisar las MNA no técnicas.

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

Como complemento a mejorar la regulación de los mercados para elevar los niveles de competencia en ellos, el país debe abordar los retos que persisten en su régimen de protección de la libre competencia. El CPC, en línea con las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (DNP, 2019a), recomienda tramitar un proyecto de ley que busque tres grandes objetivos. En primer lugar, se debe fortalecer la institucionalidad para garantizar la independencia entre las instancias de investigación y decisión en trámites administrativos sobre libre competencia. Idealmente, también se debería contar con jueces especializados en materia económica y, en particular, en derecho de la competencia.

Segundo, se debería fortalecer el rol de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en abogacía de la competencia. Esto incluye el proceso de emisión de regulaciones de acuerdo con el principio constitucional de defensa de la libre competencia, obligando al regulador a justificar con un análisis costo-beneficio su decisión en caso de apartarse del concepto emitido por la SIC, que hoy no es vinculante. También se debería dar la potestad a la SIC de emitir conceptos de abogacía de la competencia sobre regulaciones ya existentes y requerir a entidades del orden nacional realizar AIN *ex post* a regulaciones actuales que encuentre sean restrictivas de la competencia.

Por último, es preciso reformar el régimen sancionatorio por infracciones a las normas relacionadas de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Esto incluye definir las máximas multas en función de los ingresos de los infractores, no como un monto en salarios mínimos, y dar la potestad a la SIC de descalificar temporalmente a los infractores de las normas de competencia en procesos de contratación pública (OCDE, 2019). De manera complementaria, se recomienda también reglamentar el ofrecimiento de garantías y revisar los incentivos del programa de beneficios por colaboración (Jaramillo *et al.*, 2020).

**Acción pública. Seguir implementando el documento CONPES de formalización empresarial y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en el Consejo de Ministros.**

El documento CONPES 3956, Política de Formalización Empresarial, actualizó el marco conceptual sobre la formalidad. Así, la define como un proceso multidimensional, analiza su relación con la productividad, reconoce la heterogeneidad que existe entre empresas informales y explora sus incentivos para aumentar o reducir su nivel de formalidad. Del mismo modo, se propone un plan de acción para mejorar la relación costo-beneficio de ser formal.

En ejecución de esta política, cuya implementación llegó al 72 % a 30 de junio de 2021, se han logrado avances importantes. Se resalta, por ejemplo, la puesta en marcha del Régimen Simple de Tributación (RST), el cual a agosto de 2021 tiene 39.240 inscritos y ha recaudado COP 760.340 millones. Además, la reducción en la tarifa de la matrícula mercantil (Decreto 2260 de 2019) les ha ahorrado COP 47.762 millones a nuevas empresas. También deben mencionarse el diseño del censo económico, la puesta en funcionamiento de la VUE en 12 ciudades, la articulación de los sistemas de salud y riesgos laborales en el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) y la eliminación y simplificación de casi 4.000 trámites a través de la estrategia Estado Simple Colombia Ágil.

Sin embargo, elementos trascendentales de la política siguen sin ejecutarse. Primero, no se ha impulsado 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” (DNP, 2019b). Esto se debe abordar de manera prioritaria, como se recomienda en el capítulo *Mercado laboral*.

Segundo, aún hay grandes retos en reducir los costos que imponen trámites a las empresas formales, como aquellos ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)<sup>7</sup> y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). A esto se suma la necesidad de simplificar el sistema tributario, homogeneizar las tasas de tributación y mejorar la administración de impuestos (ver capítulo *Sistema tributario*).

Tercero, el impuesto departamental de registro y el costo de renovación del registro mercantil no han sido reducidos significativamente. Al respecto, de la misma forma en que se recomienda evaluar la financiación de la salud y las cajas de

compensación a través de impuestos a la formalidad laboral (ver capítulo *Mercado laboral*), es importante evaluar si las actividades que realizan gobernaciones y cámaras de comercio deben seguir financiándose a través de figuras que gravan la puerta de entrada a la formalidad empresarial.

Finalmente, el SAT aún no integra el registro en línea ante las cajas de compensación y las administradoras de pensiones. Además, no se ha logrado un uso masivo de la plataforma para registrarse ante las entidades prestadoras de salud (EPS) y las ARL. Según el Ministerio de Salud y Protección Social, a agosto de 2021 solo 175 empresas usaron el SAT para registrarse en ARL, y 5 empresas reportaron inicio de relación laboral ante EPS.

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 el 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. 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.**

Los siguientes son los principios que se proponen, con base en DNP (2016) y Rodrik (2019), de cara a formular una 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 colom-

7. Si bien la Ley de Emprendimiento derogó la definición por ley de las tarifas del Invima, aún no se han definido las nuevas tarifas mediante decreto.

biano. 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 identificar apuestas que no fueron exitosas 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.

#### **Coordinación público-privada. Definir una metodología para la elaboración de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANCI) y fortalecer su seguimiento.**

Se debe fortalecer la capacidad del SNCI de abordar los retos más estructurales de productividad en Colombia, particularmente en lo que respecta a planeación, articulación y rendición de cuentas entre los actores que lo componen y su relación con los procesos presupuestales del Gobierno Nacional. Para ello, de acuerdo con las propuestas hechas por el estudio contratado por el BID, se recomienda definir una metodología rigurosa para la definición de la ANCI que involucre al sector público nacional y regional y al sector privado (Fernández, 2021).

En primer lugar, la metodología debe permitir la priorización y definición de metas de largo plazo (máximo tres) asociadas a los retos estructurales de la productividad en Colombia, soportadas en teorías de cambio explícitas. Segundo, se requiere que defina cómo establecer indicadores (máximo tres por meta) con alta calidad técnica que aseguren un riguroso monitoreo de los avances y una efectiva rendición de cuentas de las entidades encargadas de lograr las metas. Tercero, es preciso determinar los pasos de negociación con el Ministerio de Hacienda para asegurar la consistencia fiscal de la ANCI y el presupuesto para implementarla.

#### **Acción pública. Continuar la implementación iterativa de la metodología ArCo y conectarla con las decisiones del presupuesto de inversión.**

Es urgente mejorar el diseño y reducir la dispersión de instrumentos de política para aumentar la eficiencia y el impacto de la inversión pública. Para ello, la implementación de ArCo, liderada por el DNP y la Presidencia, define un marco conceptual claro y herramientas concretas para identificar deficiencias en los instrumentos de política pública y oportunidades para mejorar su diseño y articulación (DNP y Swisscontact, 2021). Adicional al mapeo de 614 instrumentos de 78 entidades publicados, 80 % de los cuales han pasado por un test de funcionalidad, se han elaborado 370 recomendaciones e implementado más de 50. Entre otros efectos, esto permitió limitar la atomización de recursos, reduciendo en más de 100 los instrumentos con menos de COP 1.000 millones.

Ahora bien, la mayoría de las recomendaciones aún no se han implementado, y los grandes retos de la articulación (alta atomización de recursos, baja regionalización y segmentación de usuarios) se mantienen. Por ende, el CPC recomienda continuar la implementación iterativa de ArCo, fortaleciéndola en varios frentes. Lo más importante en este sentido será conectar ArCo con el proceso y las decisiones presupuestales, ante todo de inversión. De tal forma, las recomendaciones de ArCo y el seguimiento a su cumplimiento deben informar cada año la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y los debates del proyecto anual de presupuesto en el Congreso, pues es la forma más contundente de alinear los incentivos de las entidades y lograr los cambios más estructurales para mejorar y consolidar la oferta de instrumentos de política pública.

Además, sería útil que ArCo mapee cuáles instrumentos han sido sujetos a una evaluación de impacto y costo-eficiencia que justifique su existencia. Asimismo, ArCo debe seguir expandiéndose a nuevas áreas de política, como la inclusión financiera, y a nuevos niveles de gobierno, como el regional. Finalmente, es necesario fortalecer la complementariedad con otras herramientas de focalización de instrumentos y análisis de gasto como el portal Innovamos.

#### **Acción pública. Implementar documento CONPES de la Política de Desarrollo Productivo y hacer seguimiento en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en el Consejo de Ministros.**

De acuerdo con SisCONPES, si bien la implementación global del plan de acción a 30 de junio de 2021 es del 80 %, algunas accio-

nes clave de la política que deberían encontrarse en ejecución, incluso desde 2016, no reportan avance alguno a la fecha<sup>8</sup>. En particular, el seguimiento al CONPES de PDP es fundamental, no solo para garantizar su adecuada implementación; también para que en los diferentes niveles del Gobierno se tengan conversaciones sobre qué ha funcionado, qué puede y debe ajustarse y cuáles iniciativas deben ser desechadas. El marco conceptual que soporta la PDP está llamado a informar los debates sobre intervenciones para el desarrollo productivo del país, y a disciplinar iniciativas soportadas exclusivamente en la intuición y las buenas intenciones de los funcionarios de turno.

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 el Consejo de Ministros —cada seis meses—. Esto complementará la disciplinada labor que viene ejerciendo el Comité Técnico de la PDP del SNCI.

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

Aumentar la productividad agropecuaria debe ser una prioridad, no solo porque influye en la implementación rigurosa de la PDP, pues representa el 30 % del presupuesto de la política (OCDE *et al.*, 2019), sino porque se estima que los aumentos

de la productividad en el sector agropecuario tienen casi el doble de efecto sobre la reducción de la pobreza extrema que aumentos en otros sectores (Fuglie *et al.*, 2020). Aunado a esto, la crisis por COVID-19 ha confirmado la importancia del sector agropecuario en el mundo y ha abierto oportunidades en el contexto de la reactivación económica y la adaptación sostenible a la nueva realidad.

El valor agregado agropecuario por trabajador en Colombia equivale a alrededor del 7 % del valor agregado agropecuario en Estados Unidos. Ahora, si bien la PTF agropecuaria ha crecido más que la de otros sectores de la economía, su contribución al crecimiento del sector entre 2001 y 2016 es un tercio de lo observado en el promedio de América Latina y el mundo (Parra-Peña *et al.*, 2021).

Un estudio reciente de Fedesarrollo financiado por la cooperación suiza y el CPC plantea una posible hoja de ruta para impactar los distintos factores de la productividad agropecuaria: la PTF, el crecimiento del rendimiento y el aumento de la producción (Parra-Peña *et al.*, 2021). Este presenta propuestas concretas en términos de lineamientos, objetivos e instrumentos de política que pueden tomarse como punto de partida en la construcción de la agenda. Con este propósito, será de gran importancia dinamizar el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y fortalecer su articulación con el SNCI para evitar duplicidad de esfuerzos.

8. [1] Diseñar e implementar un nuevo modelo de asistencia técnica agropecuaria con acompañamiento integral (avance esperado: 47 %); [2] 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 %); [3] 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: 62 %).

# ENTRADA Y SALIDA DE EMPRESAS

## Emprendimiento

La entrada de empresas más productivas al mercado puede ser un factor clave para aumentar la productividad agregada de la economía. Además, datos históricos de la industria manufacturera entre 1990 y 2012 en Colombia muestran que, aun si las empresas jóvenes representan una fracción pequeña del empleo total, son responsables de la gran mayoría de la generación de nuevo empleo cada año [Eslava *et al.*, 2019]. Esto es particularmente importante hoy de cara al reto de generación de empleo en la reactivación económica.

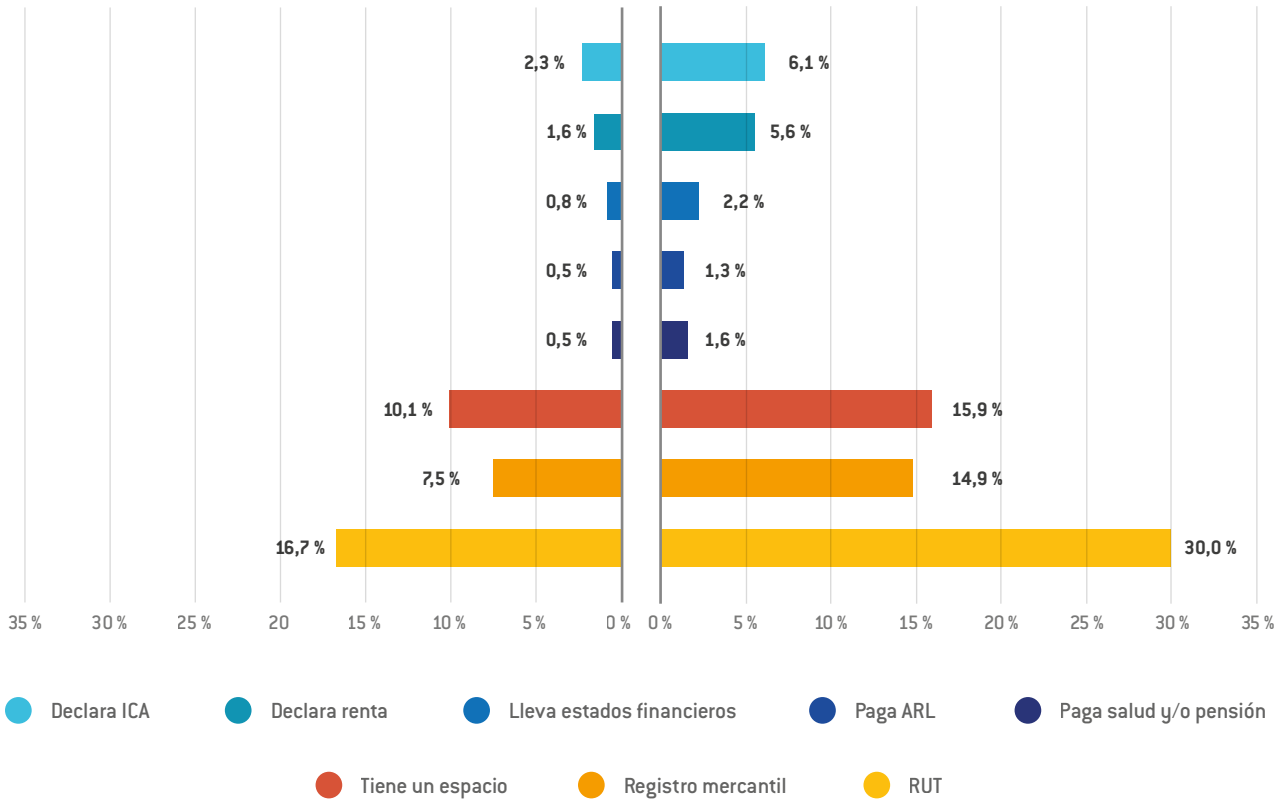
Ahora bien, en Colombia los nuevos micronegocios no parecen ser más productivos que el universo de negocios ya existente. Para que la entrada de empresas contribuya a una mayor productividad, estas deben tener una productividad mayor al promedio de las empresas existentes. La EMICRON indica que los micronegocios jóvenes son en promedio menos formales que aquellos de mayor edad en todas las dimensiones de la formalidad medidas por la encuesta [Gráfica 8]. Dado que el nivel de formalidad es un reflejo de la productividad de las empresas, se infiere que en promedio los nuevos micronegocios no son más productivos que los existentes.

**Gráfica 8.** Micronegocios que cumplen con requisitos de la formalidad según su edad (%). Colombia, 2020.

Los micronegocios jóvenes (creados hace menos de tres años) tienen un nivel de formalidad menor a los micronegocios establecidos (de más de tres años de funcionamiento).

**8a. Cumplimiento de negocios jóvenes (%)**

**8b. Cumplimiento de negocios no jóvenes (%)**



Fuente: DANE (2020). Cálculos: CPC.

La evidencia es mixta respecto de las nuevas empresas no micro, es decir, aquellas que nacen pequeñas, medianas o grandes. Por un lado, las empresas manufactureras que más crecen son las jóvenes, dando indicios de una alta productividad. Sin embargo, ese mayor crecimiento de empresas jóvenes está jalonado por las empresas superestrella (aquellas en el percentil 90 de crecimiento), las cuales, como se mencionó anteriormente, crecen a un ritmo menor que las empresas superestrella en Estados Unidos (Eslava *et al.*, 2019).

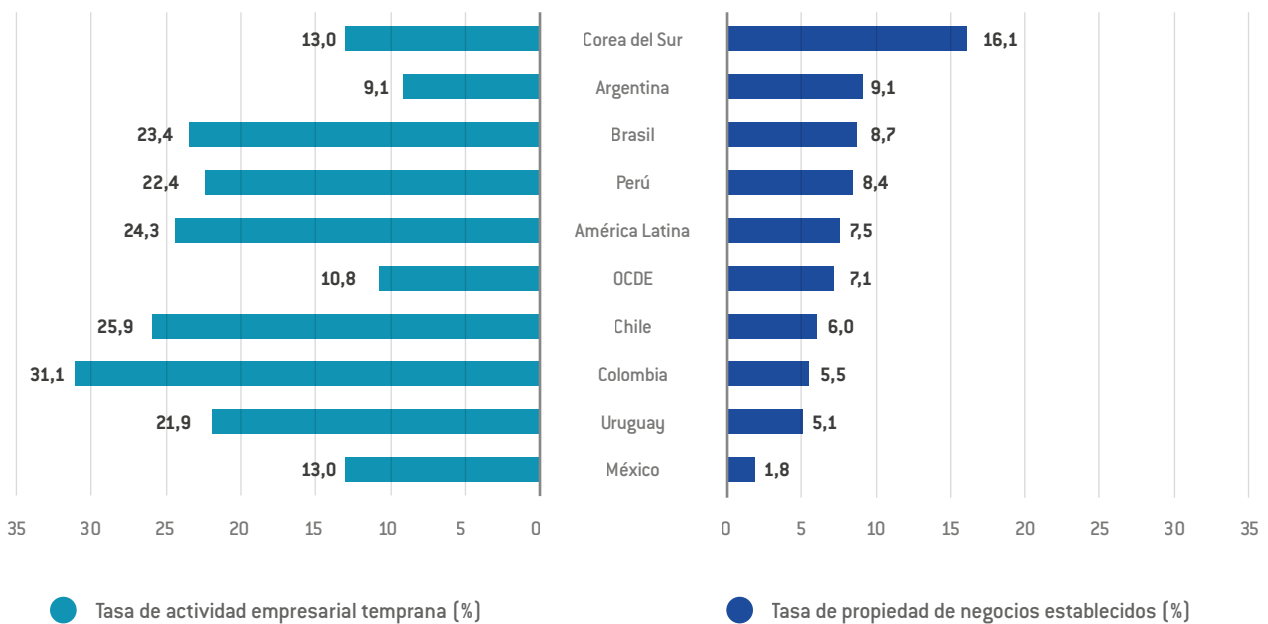
En relación con esto, si bien en Colombia se crean muchas empresas, una fracción pequeña logra consolidarse. Colombia muestra consistentemente altas tasas de actividad empresarial temprana (TEA, por sus siglas en inglés), que mide el porcentaje de la población en edad de trabajar que comenzó un nuevo emprendimiento hace menos de 3,5 años. En su versión más reciente, Colombia tiene la TEA más alta entre los 29 países de la OCDE incluidos en el estudio (Global Entrepreneurship Research Association, 2020). Sin embargo, el país tiene una tasa de empresarios establecidos (EBO, por sus siglas en inglés), aquellos que han logrado pagar salarios por más de 3,5 años, por debajo del promedio de la OCDE y de Amé-

rica Latina (Gráfica 9). Datos de la EAM también revelan que solo el 8 % de las nuevas empresas pequeñas logran crecer y pasar a ser medianas y grandes, mientras que el 35 % muere antes de cumplir cuatro años de operación (Eslava *et al.*, 2019).

Lo anterior se explica en parte porque una fracción alta de los nuevos emprendimientos se inician por necesidad, no por oportunidad. Según la EMICRON, alrededor del 43 % de los micronegocios de menos de tres años fueron creados porque sus propietarios no tienen otra alternativa de ingresos, y menos del 33 %, porque identificaron una oportunidad de negocio en el mercado. De hecho, en el informe del CPC del año pasado se mostró que la tasa de creación de empresas está inversamente relacionada con la riqueza de un país: cuanto menos rico es un país, más alta tiende a ser su tasa de creación de empresas (CPC, 2020). Este fenómeno es jalonado por negocios cuenta propia de personas que no logran acceder al mercado laboral (ver capítulo *Mercado laboral*). El autoempleo ocupa al 51 % de los empleados en Colombia, nivel similar al que se tenía en el año 2000, de los cuales el 90 % son trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración (DANE, 2021b; DANE, 2021c).

**Gráfica 9.** Actividad empresarial en etapa temprana y empresarios establecidos. Colombia y países de referencia, 2020.

La alta tasa empresarial temprana de Colombia no se ha traducido en una alta tasa de empresarios establecidos.



Nota: Los datos de Ecuador, Portugal, México, Japón, Irlanda, Australia y Eslovaquia son de 2019. Los datos de Argentina, Perú, Francia y Turquía son de 2018.

Fuente: Global Entrepreneurship Research Association (2020). Cálculos: CPC.

Con estos retos en mente, las políticas públicas de emprendimiento deben diseñarse de forma cuidadosa. Los incentivos a que más personas sean emprendedores pueden tener consecuencias no intencionadas, como la creación de empresas informales e improductivas (Shane, 2009; Cho y Honorati, 2014). Esto es resultado de instrumentos como subsidios, créditos y exenciones en tasas y tributos que no resuelven fallas de mercado, no cuentan con soporte empírico y generan distorsiones adicionales que afectan la reasignación eficiente de recursos a firmas con mayor productividad. También es importante que la política pública distinga de manera eficaz los negocios creados por oportunidad de los negocios de subsistencia y actúe acorde con los retos que cada uno supone.

En especial, se deben evitar esfuerzos enfocados en encontrar empresas con alto potencial y apoyarlas. Así lo advierte el estudio sobre empresas de alto crecimiento del Banco Mundial (Grover *et al.*, 2019), donde se afirma que no hay evidencia que respalde la idea de que las empresas que experimentan alto crecimiento lo hacen por una característica inherente a ellas. Alrededor del 50 % de las firmas que experimentaron un periodo de alto crecimiento salen del mercado en los siguientes tres a seis años, mientras que menos del 15 % vuelven a experimentar alto crecimiento. Más bien, el alto crecimiento corresponde a episodios que les ocurren a algunas organizaciones y que son difíciles de anticipar. El éxito de varias metodologías para identificar anticipadamente empresas que experimentarán alto crecimiento en un futuro se calcula en entre 2 % y 12 %, incluidos paneles de expertos, modelos predictivos y programas de *machine learning*.

En cambio, la evidencia sugiere generar condiciones habilitantes conducentes a la libre entrada y crecimiento de empresas. En este sentido, la tarea más importante es reducir las barreras de entrada a los mercados, constituidas por muchos de los problemas de regulación, administración pública y focalización de políticas analizados en la sección anterior, que limitan la capacidad de nuevas empresas para entrar al mercado, competir y crecer. Dichas restricciones se dan a través de reglas que solo ciertas empresas pueden cumplir y a través de altos costos directos e indirectos. En el primer caso, un ejemplo son las regulaciones de calidad o fitosanitarias definidas en nombre de los consumidores sin un análisis riguroso de su impacto económico o su efecto sobre la libre competencia, mientras que un ejemplo del segundo caso serían los costos de operar formalmente, como las altas tasas efectivas de tributación, que afectan desproporcionalmente a las mipymes. Esto es aún más

importante de cara a la reactivación pospandemia, pues en ese contexto se facilitará la entrada y crecimiento de negocios que busquen aprovechar las oportunidades que ofrece la nueva realidad mundial, lo cual jalonaría la generación de empleo.

Ahora bien, cabe destacar que recientemente el país ha dado pasos importantes en fortalecer las políticas públicas para el emprendimiento. Por un lado, el Gobierno Nacional aprobó el documento CONPES 4011, “Política Nacional de Emprendimiento”, con una visión integral de aumento de la productividad y el crecimiento. Esta busca articular los esfuerzos para apoyar de manera diferencial todos los tipos de emprendimiento, desde los negocios de subsistencia hasta las *startups* de base tecnológica, y tiene como principal objetivo “generar condiciones habilitantes en el ecosistema emprendedor para la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos”. Para ello plantea cinco líneas transversales de acción: (1) desarrollo de habilidades; (2) financiamiento; (3) redes y comercialización; (4) desarrollo tecnológico e innovación, y (5) institucionalidad. Se espera materializar cada una a través de instrumentos enfocados en distintos tipos de emprendimientos, ajustándose a sus respectivas condiciones y necesidades. La reciente creación del Comité Técnico de Emprendimiento en el SNCI genera un espacio de coordinación público-privada para impulsar la implementación del documento CONPES.

Además, en paralelo se impulsó en el Congreso la Ley 2069 de 2020<sup>9</sup>. Muchos de sus artículos permiten dar un paso inicial en la implementación del plan de acción del CONPES. Por ejemplo, se abre la puerta para reducir las tarifas ante el Invima para las micro, pequeñas y medianas empresas, se habilita la creación de un *arenero* para flexibilizar regulaciones que habiliten la entrada de negocios disruptivos, se promueve el acceso al financiamiento, y se propone consolidar en iNNpulsa la gran mayoría de programas de emprendimiento hasta entonces dispersos y desarticulados en diferentes sectores y entidades.

Lo anterior se suma a esfuerzos de otros sectores para generar condiciones habilitantes para la innovación, como el caso de la supervisión y regulación financiera, que ha permitido el desarrollo y consolidación de la industria *fintech*. Primero, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) creó un *arenero* de supervisión para flexibilizar a algunas empresas innovadoras ciertas reglas de supervisión por un tiempo determinado. Luego, el artículo 166 de la Ley 1955 de 2019 y su decreto reglamentario habilitaron un *arenero* regulatorio más amplio para permitirles a empresas innovadoras no cumplir con ciertas regulaciones hasta por dos años.

9. “Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”.



## Cierre de empresas

Contar con un procedimiento expedito y de bajo costo para cerrar empresas que fracasan y eliminar apoyos que evitan la salida de firmas improductivas es tan importante como facilitar la entrada de empresas. Esto favorece el proceso de experimentación involucrado en el emprendimiento dinámico, donde fallar rápido y barato es crítico para iterar ideas y modelos de negocio hasta llegar a un negocio rentable y escalable. Además, acelera la liberación de recursos que pueden destinarse a actividades de mayor productividad.

Colombia puntuó consistentemente bien en el indicador de resolución de insolvencia del *Doing Business* del Banco Mundial hasta su última publicación<sup>10</sup>. Ocupaba el puesto 40 entre 190 economías, con un puntaje de 67,4 sobre 100, frente al promedio de América Latina y el Caribe de 38,9 [Banco Mundial, 2019]. No obstante, el caso de estudio empleado por el *Doing Business* no era representativo para Colombia<sup>11</sup> y no medía el número de procedimientos en el proceso de liquidación ni el tiempo que tardan.

Cerrar una empresa en Colombia implica un número importante de pasos ante distintas entidades que exigen un tiempo y esfuerzo considerable y que dependen del tipo de sociedad. Entre otros, se deben reunir los socios para aprobar la disolución y liquidación de la empresa, generar un acta y registrarla ante la cámara de comercio. Luego se debe informar a la DIAN para que se nombre un liquidador. Este, después de publicada la decisión de liquidar, debe elaborar un inventario de la firma con el revisor fiscal y pagar los pasivos. Este procedimiento, sobre todo, puede ser engorroso y lento, pues implica identificar garantías, definir la prioridad de los trabajadores, proveedores y otros tipos de acreedores, pagar impuestos adeudados y liquidar los bienes para monetizarlos. Además, si los pasivos superan los activos, se debe recurrir a una liquidación judicial a instancias de la Superintendencia de Sociedades (SS). De lo contrario, tras pagar las deudas, se distribuyen los remanentes, si los hay, se elabora un proyecto de liquidación y se cita a los socios para aprobarlo. Finalmente, el acta de aprobación se registra ante la cámara de comercio y se solicita la cancelación del RUT ante la DIAN.

Colombia no se ha esforzado por facilitar el cierre de empresas en la misma medida en que lo ha hecho por hacer más sencilla su creación. Según el *Doing Business*, el país implementó reformas y simplificó procesos para reducir los 19 procedimientos que requería abrir una empresa en 2004 a siete en 2020, disminuyendo los días que se demora el proceso de 60 días a 10. Sin embargo, lo cierto es que no ha habido un esfuerzo sistemático y sostenido similar enfocado en facilitar el cierre de empresas. Ni siquiera hay un mapeo completo de los procedimientos que implica o mediciones estandarizadas sobre cuánto cuestan y cuánto tardan.

Ahora bien, se debe resaltar que, en el marco de la emergencia social, económica y ecológica por COVID-19, se expedieron los decretos 560 y 772 de 2020 con medidas especiales en materia de procesos de insolvencia empresarial. Por el curso de 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 abreviada y de liquidación judicial simplificados para pequeñas insolvencias.

## Recomendaciones

**Acción pública. Implementar rigurosamente el CONPES de emprendimiento y reglamentar la Ley 2069 de 2020.**

Los retos en la implementación del CONPES 4011 de emprendimiento son grandes. El primer paso urgente es reglamentar todos los artículos de la Ley 2069 que lo requieran, sobre todo aquellos estructurales como las tarifas del registro Invima y el arenero regulatorio en sectores distintos al financiero. Así mismo, se deben sortear las dificultades en unificar bajo iNNpulsa los diferentes instrumentos de emprendimiento, en términos presupuestales y capacidad de recurso humano (se reconoce el gran avance alcanzado hasta ahora, pero aún falta un gran camino por recorrer). También es importante seguir mejorando la articulación de iNNpulsa con las entidades que aún imple-

10. En septiembre de 2021 el Banco Mundial anunció que discontinuará el reporte de *Doing Business*.

11. Para hacer comparables entre países los datos sobre tiempo, costo y resultado en este indicador, el Banco Mundial utiliza el siguiente caso de estudio: (1) hotel ubicado en la ciudad más grande (o ciudades), con 201 empleados y 50 proveedores; (2) el hotel experimenta dificultades financieras; (3) 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 (4) 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.

mentan instrumentos de emprendimiento, como es el caso del SENA y su Fondo Emprender.

Como lo sugiere el documento CONPES, su implementación debe enfocarse en el desarrollo de condiciones habilitantes y marchitar la actual focalización por tamaño de empresas y dinámica de crecimiento. 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>12</sup>. Por ejemplo, respecto del régimen tributario, es preferible definir un esquema de tasas de tributación marginales que tasas diferenciales por tamaño o edad de empresa. El CPC recomienda hacerle seguimiento periódico a la implementación del documento CONPES en el Comité Ejecutivo del SNCL cada tres meses y en el Consejo de Ministros cada seis meses.

**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 (OCDE, 2016). Es casi nula la evidencia sobre cuáles intervenciones funcionan porque carecen de sistemas bien diseñados e implementados de monitoreo y evaluación, como tampoco se cuenta con análisis de su costo-efectividad o posibles efectos no intencionados. A esto 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, 2020). La pregunta fundamental, entonces, es cuáles intervenciones y combinaciones de programas son más efectivas para alcanzar los objetivos que se persiguen, sin generar efectos perversos que afecten la productividad, tal y como se recomienda en la sección 2 respecto a los programas de asistencia técnica y extensionismo tecnológico.

Es importante reconocer los avances recientes en esta materia; en particular, la creación en 2019 de la Gerencia de Análisis de iNNpulsa, con líneas de trabajo en estudios e in-

vestigaciones y evaluación, monitoreo y seguimiento. Fruto de este esfuerzo se realizan y publican boletines semestrales y estudios interinstitucionales, todos públicos<sup>13</sup>. Además, junto con el CPC se viene estructurando el Índice Subnacional de Emprendimiento y, con recursos de la cooperación Suiza, se viene apoyando el diseño y estructuración del observatorio de emprendimiento. Además, se están construyendo indicadores para el monitoreo y evaluación de programas como CEmprende, Núcleo E y Apps.co. Estos esfuerzos deben continuar y ampliarse.

Adicionalmente, de cara a fortalecer el proceso de creación de nuevos instrumentos y programas, es recomendable diseñar e implementar en juntas directivas de entidades y programas un protocolo (1) que garantice articulación y consistencia de instrumentos con la política y especialización de roles que se definan, y (2) para justificar cada instrumento sobre la base de evidencia o de la intención probada de generación de esta a través de experimentación estructurada.

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

Como se explica arriba, los incentivos a la creación de empresas que no resuelven fallas de mercado pueden tener consecuencias negativas inesperadas. Una evaluación de impacto reciente encuentra que en Perú incentivar la creación de empresas no solo puede llevar a firmas de peor calidad; puede también afectar los ingresos de los emprendedores con proyectos de “calidad baja”<sup>14</sup>. Mientras que personas que no reciben ayudas estatales para emprender deciden emplearse y acumulan experiencia laboral, 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. Esto es, la experiencia que se adquiere al emprender no necesariamente tiene un retorno más adelante en el mercado laboral (Reyes y Goñi, 2019).

Así, el CPC recomienda que en el marco del Comité Técnico de Emprendimiento se realice un ejercicio exhaustivo que identifique los incentivos y subsidios a la creación de empresas que existen en Colombia. Con base en dicho mapeo, sería pertinente

12. 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 (diez o más empleados), así como restringe el universo de análisis a unidades formales.

13. Están publicados en <https://innpulsacolombia.com/en/centro-de-recursos>.

14. 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).

eliminar todos aquellos para los que no haya evidencia contundente de tener un impacto positivo sobre la entrada de empresas altamente productivas.

**Acción pública. Definir una agenda de trabajo para facilitar el proceso de cierre de empresas.**

Es recomendable que en la agenda de simplificación de trámites para el desarrollo empresarial se incluya este tema como un asunto prioritario. Esto requiere, en primer lugar, mapear de forma estructurada los diferentes pasos que las empresas deben dar para cerrar y desarrollar mediciones estandarizadas sobre número de trámites, cuánto tiempo toman y cuánto cuestan en promedio.

En segundo lugar, en el marco de los comités técnicos de formalización y de emprendimiento del SNCI, se debe definir una estrategia de mediano plazo con acciones concretas para reducir y simplificar los trámites involucrados en la liquidación y el cierre de empresas, tal y como se ha hecho para simplificar la apertura de empresas en los últimos 15 años. Esto incluye, entre otros, darle continuidad a la acción del documento CONPES de reactivación según el cual la SS diseñará un instrumento normativo para la reducción de los costos de cierre de las empresas (DNP, 2021). Adicionalmente, se recomienda que, transcurridos los dos años de los decretos 560 y 772 de 2020, con base en las lecciones aprendidas se evalúe cuáles medidas fueron efectivas y podrían mantenerse de forma permanente.

## Productividad y emprendimiento en la recuperación económica y social

A pesar de las políticas para apoyar a hogares y empresas durante la pandemia, esta los afectó a ambos de forma severa. Respecto a sus niveles prepandemia, el número de empresas registradas disminuyó 18 %, la tasa de desempleo aumentó 3,5 pp, y la tasa de pobreza monetaria aumentó 6,8 pp (DANE, 2021b; Supersociedades, 2021). Las pérdidas en habilidades y aprendizaje son incalculables.

En el CONPES 4023 de reactivación, el Gobierno Nacional acertadamente establece que su objetivo es dual: generar una reactivación de la economía y repotenciarla para que el país emprenda una senda de crecimiento más acelerada y sostenible. Lograr la segunda parte pasa necesariamente por aumentar la productividad de manera significativa y sostenida. Para ello, se deben abordar dos grandes frentes.

En primer lugar, se requieren medidas urgentes y ambiciosas para que los impactos negativos que la pandemia ha tenido sobre las personas y las empresas no sean permanentes (OCDE, 2021a). Respecto a las empresas, se deben redoblar las medidas para la fácil reestructuración de aquellas insolventes pero viables y la liquidación económica y rápida de las que cierran para facilitar la reasignación de recursos hacia negocios viables. Al respecto, cabe tener presente que apoyar a las empresas a través de programas de extensionismo puede ser útil para impulsar sus procesos de transformación. En todo caso, las intervenciones del Gobierno en el sector productivo deben propender a respetar los principios de la libre competencia (OCDE, 2020b). También se debe monitorear la acumulación de deuda en las empresas a medida que los apoyos del Gobierno durante la pandemia empiecen a retirarse (OCDE, 2021b).

Respecto a las personas, es urgente crear nuevos puestos de trabajo, sobre todo para jóvenes, mujeres y trabajadores de bajos ingresos (ver capítulo *Mercado laboral*). Cuanto más tarden estas medidas en lograr su cometido, mayores y menos reversibles serán los efectos del desempleo sobre las habilidades duras y blan-

das de los trabajadores. Programas de reentrenamiento y formación para el trabajo también serán determinantes en ese propósito. Así mismo, hace falta una ambiciosa estrategia educativa para recuperar las pérdidas en aprendizaje de niños y jóvenes debido al cierre de clases presenciales, sobre todo en áreas y poblaciones con poco o nulo acceso a la enseñanza virtual (ver capítulo *Educación*).

En segundo lugar, se requiere implementar reformas estructurales y políticas ambiciosas que impulsen la productividad, las cuales se proponen a lo largo de este informe. Es vital que se reduzcan las distorsiones generadas por la regulación y las políticas públicas de manera que la selección de firmas dentro de los sectores afectados por la pandemia sea basada en su productividad. Disminuir barreras de entrada a los mercados, incluidos los costos de ser formal, será clave para que empresas nuevas y existentes puedan incursionar en mercados donde se abren oportunidades en un mundo pospandemia.

Estas medidas se suman a retos estructurales abordados en otros capítulos de este informe: mejorar el funcionamiento del mercado laboral y profundizar el acceso al financiamiento para dinamizar la reasignación de trabajadores y capital entre firmas y sectores (ver capítulos *Mercado Laboral* y *Financiamiento empresarial*); fomentar la demanda del sector productivo por conocimiento y tecnología e incentivar al sistema de CTI a responder a esa demanda (ver capítulos *Ciencia, tecnología e innovación* y *Economía digital*); desarrollar un capital humano con las habilidades que requiere una economía moderna, elevando la calidad y pertinencia de la educación y la formación para el trabajo (ver capítulo *Educación*), y fortalecer la producción normativa, promover la internacionalización y simplificar el régimen tributario (ver los capítulos *Eficiencia del Estado*, *Internacionalización* y *Sistema tributario*). Sin avances significativos en algunos de estos frentes no se logrará repotenciar el desarrollo económico y social de Colombia.

# SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

## Principales recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
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	2020	Mejorar las condiciones habilitantes para la entrada de nuevos negocios que eleven la productividad agregada.	El valor de un documento CONPES está en su implementación.
Publicar los conceptos de abogacía de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	2021	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.	-

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

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿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 (1) un censo económico periódico, (2) el acceso a información anonimizada de la DIAN y (3) el acceso público del Registro Único Empresarial y Social (RUES)	Lograr un mayor entendimiento del universo empresarial para informar la política pública y materializar beneficios del acceso de Colombia a la OCDE para hacer comparaciones internacionales.	DANE, DIAN, Confecámaras, DNP, MinCIT y SIC	Acción pública
Seguir fortaleciendo los programas de extensionismo tecnológico y asistencia técnica con base en los resultados de evaluaciones iterativas y articulando los diferentes instrumentos	Continuar el proceso de experimentación adaptativa basada en evidencia de los programas de extensionismo tecnológico en el país y consolidar dicha oferta con la de asistencia técnica.	MinCIT, Colombia Productiva, iNNpulsa, DNP, SENA y Presidencia	Acción pública
Consolidar la implementación del documento CONPES de laboratorios, haciendo seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) y en el Consejo de Ministros	Garantizar ejecución de política pública que mejore la calidad de los productos colombianos para sofisticar el aparato productivo del país.	Presidencia y DNP	Acción pública

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿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
Implementar el documento CONPES de la Política de Desarrollo Productivo y hacer seguimiento en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), así como en el 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
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.	Minagricultura y entidades adscritas, Presidencia y DNP	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 Presidencia y Congreso	Acción pública
Seguir implementando al documento CONPES de formalización empresarial y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en el Consejo de Ministros	Garantizar la ejecución de la política pública de forma que reduzca costos de la informalidad y aumente beneficios de la formalidad.	Presidencia y DNP	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 tales como el número superior al óptimo de empresas que no crecen, informales e improductivas.	Presidencia, DNP y Congreso	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 que quedan atrapados en empresas en proceso de liquidación, que deberían reasignarse rápidamente a otras actividades generadoras de valor.	DNP, MinCIT, SS y Presidencia	Acción pública

## Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Desarrollar herramientas de <i>benchmarking</i> de acceso gratuito en línea para empresas	Mejorar la información y autopercepción de las empresas sobre sus prácticas gerenciales, calidad de planta de personal, nivel tecnológico y productividad.	CPC, RedPro, cámaras de comercio, Colombia Productiva, DANE y DNP	Coordinación público-privada
Impulsar y supervisar desde el Comité Ejecutivo del SNCI que se hagan análisis de impacto normativo (AIN) a todos los reglamentos técnicos ya emitidos y se deroguen aquellos sin evidencia de que generan un impacto económico positivo	Mejorar la regulación de los mercados, reducir las barreras de entradas y fomentar mayores niveles de competencia.	Presidencia, DNP, MinCIT y CPC	Acción pública
Definir una metodología para la elaboración de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANCI) y fortalecer su seguimiento	Que el SNCI logre abordar los retos estructurales de la productividad.	Presidencia y DNP	Coordinación público-privada.
Continuar la implementación iterativa de la metodología ArCo y conectarla con las decisiones del presupuesto de inversión	Consolidar y fortalecer la articulación de los instrumentos de política pública y mejorar la efectividad y eficiencia de la inversión pública.	DNP y Minhacienda	Acción pública
Implementar rigurosamente el CONPES de emprendimiento y reglamentar la Ley 2069 de 2020	Avanzar hacia la generación de condiciones habilitantes para el emprendimiento y el crecimiento empresarial.	iNNpulsa, MinCIT, Minciencias y SENA	Acción pública

## REFERENCIAS

- 1 Anderton, R., Di Lupidio, B. y Jarmulka, B. (2020). The impact of product market regulation on productivity through firm churning: Evidence from European countries. *Economic Modelling*, 91, 487-501.
- 2 Arbeláez, M. y Parra, M. (2010). *Innovation, R&D investment and Productivity in Colombian firms*. Fedesarrollo.
- 3 Arbeláez, M. y Mejía, L. (2021). *Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia. Descifrar el Futuro*. Penguin Random House.
- 4 Banco Mundial. (2019). *Doing Business 2020: Capacitación para reformar*.
- 5 Barseghyan, L. (2008). Entry costs and cross-country differences in productivity and output. *Journal of Economic Growth*, 13, 45-167.
- 6 BID. (2016). *Firm innovation and productivity in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 7 Bloom, N., Brynjolfsson, E., Foster, L., Jarmin, R., Patnaik, M., Saporta-Eksten, I. y Van Reenen, J. (2019). What Drives Differences in Management Practices? *American Economic Review*, 109(5), 1648-83.
- 8 CAF. (2018). *Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial*. Corporación Andina de Fomento.
- 9 Carranza, J., González, A. y Serna, N. (2014). *La relación entre la producción y el comercio exterior de la industria manufacturera colombiana (2000-2010)* [Borradores de Economía 806]. Banco de la República de Colombia.
- 10 Center for Economic Performance. (2015). *Management Matters. Manufacturing Report 2014* [Archivo pdf]. <http://worldmanagementsurvey.org/wp-content/images/2015/06/Manufacturing-Report-2014-EUROPE-ENGLISH.pdf>
- 11 Centro de Desarrollo Internacional de Harvard. (2021). *The Atlas of Economic Complexity*. <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>
- 12 Cho, Y. y Honorati, M. (2014). Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis. *Labour Economics*, 28, 110-130.
- 13 Cirera, X. y Maloney, W. (2017). *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28341> License: CC BY 3.0 IGO
- 14 Conference Board (2021). Total Economy Database: August 2021 release. Conference Board.
- 15 CPC. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Consejo Privado de Competitividad.
- 16 CPC. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Consejo Privado de Competitividad.
- 17 CPC. (2020). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Consejo Privado de Competitividad.
- 18 CPC y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Zetta Comunicadores.
- 19 Cusolito, A. P. y Maloney, W. F. (2018). *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. World Bank.
- 20 Di Mauro, F. y Syverson, C. (2020). *The COVID crisis and productivity growth*. <https://voxeu.org/article/covid-crisis-and-productivity-growth>
- 21 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* (pp. 281-334). Palgrave Macmillan.
- 22 Dieppe, A. (2020). *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies* (Vol. Advance Edition). World Bank.
- 23 DANE. (2018). Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica - Industria Manufacturera 2017-2018. DANE.
- 24 DANE. (2021a). Cuentas Nacionales 2020, 2021. DANE.
- 25 DANE. (2021b). Gran Encuesta Integrada de Hogares – 2019, 2020, 2021
- 26 DANE. (2021c). Encuesta de Micronegocios. DANE.
- 27 DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*.
- 28 DNP. (2019a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia pacto por la equidad*.
- 29 DNP. (2019b). *CONPES 3956. Política de Formalización Empresarial*.
- 30 DNP. (2019c). *CONPES 3957. Política Nacional de Laboratorios: Prioridades para Mejorar el Cumplimiento de Estándares de Calidad*.
- 31 DNP. (2020). *Política Nacional de Emprendimiento*.
- 32 DNP. (2021). *CONPES 4023. Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia*.
- 33 DNP y Swisscontact (2021). *Metodología de Articulación para la Competitividad - ArCo. Manual de herramientas*.
- 34 Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2018a). *Protección y productividad en la industria colombiana, 1993-2011*. En: García García, J., Montes, E. y Giraldo, I. (Eds.), *Comercio Exterior en Colombia: Política, Instituciones, Costos y Resultados*. La Imprenta Editores S. A.
- 35 Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2018b). *Equivalente arancelario de las barreras no arancelarias y la protección total en Colombia*. En: García García, J., Montes, E. y Giraldo, I. (Eds.), *Comercio Exterior en Colombia: Política, Instituciones, Costos y Resultados*. La Imprenta Editores S. A.
- 36 Eicher, T. S., García-Peñalosa, C. y Teksoz, U. (2006). How do institutions lead some countries to produce so much more output per worker than others? *Institutions, Development and Economic Growth*, 178-220.
- 37 Eslava, M. y Haltiwanger, J. (2016). *The drivers of life-cycle business growth*. Universidad de los Andes.
- 38 Eslava, M. y Haltiwanger, J. (2017). *The Drivers of Life-Cycle Growth of Manufacturing Plants* (Background paper for Productivity Revisited). World Bank.



- 39** Eslava, M. y Meléndez, M. (2009). Cómo los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad. En: Lora, E. y Scartascini, C. (Eds.), *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: cómo la política influye en las políticas económicas* (pp. 115-144). Alfaomega. [http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publication-details,3169.html?pub\\_id=B%2D640](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publication-details,3169.html?pub_id=B%2D640)
- 40** Eslava, M., García, G., Hurtado, B. y Pinzón, A. (2017). *Baja productividad en Colombia: ¿Un asunto de mercado o empresas?* En: CPC y Universidad de los Andes, *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Zetta Comunicadores.
- 41** Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A. y Kugler, M. (2013). Trade and market selection: evidence from manufacturing plants in Colombia. *Review of Economics Dynamics*, 16.
- 42** 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).
- 43** Falco, P. y Haywood, L. (2020). Entrepreneurship versus joblessness: Explaining the rise in self-employment. *Journal of Development Economics*, 118, 245-265.
- 44** Fernández, X. (2021). *Propuesta Metodológica para la construcción de la ANCI* (IDB Report: Unpublished).
- 45** Fuglie, K., Gautam, M., Goyal, A. y Maloney, W. F. (2020). *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32350> License: CC BY 3.0 IGO.
- 46** 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.
- 47** Global Entrepreneurship Research Association. (2020). *Global Entrepreneurship Monitor - 2019/2020 Global Report*. London Business School.
- 48** Goodfriend, M. y McDermott, J. (1998). Industrial Development and the Convergence Question. *The American Economic Review*, 88(5), 1277-1289.
- 49** Gouveia, A. F. y Osterhold, C. (2018). *Fear the walking dead: zombie firms, spillovers and exit barriers* (OECD Productivity Working Papers, 13).
- 50** Grover, A., Medvedev, D. y Olafsen, E. (2019). *High-Growth Firms: Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies*. World Bank.
- 51** Hall, R. E. y Jones, C. I. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83-116.
- 52** Herken, H., Piet, D. y Thurik, R. (2018). Total factor productivity and the role of entrepreneurship. *The Journal of Technology Transfer*, 43, 1493-1521.
- 53** International Trade Center. (5 de julio de 2019). *International trade statistics 2001-2019*. <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>
- 54** Iacovone, L., Maloney, W. F. y McKenzie, D. J. (2019). *Improving Management with Individual and Group-Based Consulting: Results from a Randomized Experiment in Colombia* (Policy Research Working Paper Series 8854). World Bank.
- 55** Loopty, M., Pop, G., Pena, J. y Stinshoff, C. A. (2021). *Competition, Productivity and Exports: a quick assessment of underlying trends and policy drivers for Colombia*.
- 56** Jaramillo, A. R., Gómez, A. M. y Rodríguez, S. (2020). *Política de Libre Competencia Económica en Colombia: Diagnóstico y recomendaciones de política pública* (Archivos de Economía).
- 57** Jarreau, J. y Poncet, S. (Marzo de 2012). Export sophistication and economic growth: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, 97(2), 281-292.
- 58** Krugman, P. (1994). *The age of diminishing expectations*. The MIT Press.
- 59** Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S. y Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*. Banco Mundial.
- 60** 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*.
- 61** Ley 2069 (2020). Por la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.
- 62** Margolis, D. (2014). By Choice and by Necessity: Entrepreneurship and Self-Employment in the Developing World. *Eur. J. Dev. Res.*, 26, 419-436.
- 63** Misión de Internacionalización. (2021). *Resumen ejecutivo*.
- 64** McKinsey Global Institute. (2019). *Latin America's missing middle: Re-booting inclusive growth*.
- 65** OCDE. (2016). *Start-up Latin America 2016: Building an Innovative Future*. Development Centre Studies. OECD Publishing.
- 66** OCDE. (2017). *Entrepreneurship at a Glance 2017*. OECD Publishing.
- 67** OCDE. (2018a). *Entrepreneurship at a Glance 2018 Highlights*. <http://www.oecd.org/industry/business-stats/>
- 68** OCDE. (2018b). *Indicators of Product Market Regulation*. <http://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>
- 69** OCDE. (2018c). *The Productivity-Inclusiveness Nexus*. OECD Publishing.
- 70** OCDE. (2019). *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e4c64889-en>
- 71** OCDE. (2020a). *COVID-19: Competition policy actions for governments and competition authorities*. <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>
- 72** OCDE. (2020b). *OECD Competition Policy Responses to COVID-19*. <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>
- 73** OCDE. (2020c). *Support for agriculture*. <https://www1.compareyourcountry.org/support-for-agriculture/en/1/COL>

- 74** OCDE. (2021a). *OECD Economic Outlook* (Vol. 2021). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/edfbca02-en>.
- 75** OCDE. (2021b). *OECD SME and Entrepreneurship Outlook*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/97a5bbfe-en>.
- 76** OCDE. (2021c). *The Human Side of Productivity: Uncovering the role of skills and diversity for the productivity of firms. Key highlights*. <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/researchandimpact/human-side-of-productivity/>
- 77** OCDE, UN y UNIDO. (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>
- 78** Olson, M., Sarna, N y Swamy, A. V. (2000). Governance and growth: A simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth. *Public Hoise*, 102(3-4), 341-364.
- 79** Ospina, S. y Schiffbauer, M. (2010). *Competition and firm productivity: evidence from firm-level data*. Fondo monetario Internacional.
- 80** Parra-Peña, R. I., Puyana, R. y Yepes, F. (2021). *Una hoja de ruta para el aumento de la productividad agropecuaria de Colombia: desafíos y oportunidades*.
- 81** Puyana, R., Payares, D. y Porto, I. (2021). *Efectividad del esquema de extensionistas tecnológicos: Estudio base para el Pilar 2 del programa Fábricas de Productividad*.
- 82** Reyes, S. y Goñi, E. (2019). *Start-Up Perú: ¿Acelerando o transformando emprendimientos?* (Working paper).
- 83** Rodrik, D. [5 de julio de 2019]. *Center for Economic Performance*. <https://t.co/rDaNV8wgLu>
- 84** Shane, S. (2009). Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economics*, 33, 141-149.
- 85** SuperSociedades (2021). *Insolvencia en Colombia Datos y Cifras - Corte junio 2021*. Recuperado de: [https://www.supersociedades.gov.co/delegatura\\_insolvencia/Paginas/publicaciones.aspx](https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_insolvencia/Paginas/publicaciones.aspx)
- 86** WEF. (2019). *The Global Competitiveness Report 2018-2019*. Foro Económico Mundial.
- 87** Zuleta, H. y Gamboa, D. (2017). Productividad sectorial y reasignación de factores en Colombia (2008-2014). En: CPC y Universidad de los Andes, *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Zetta Comunicadores.