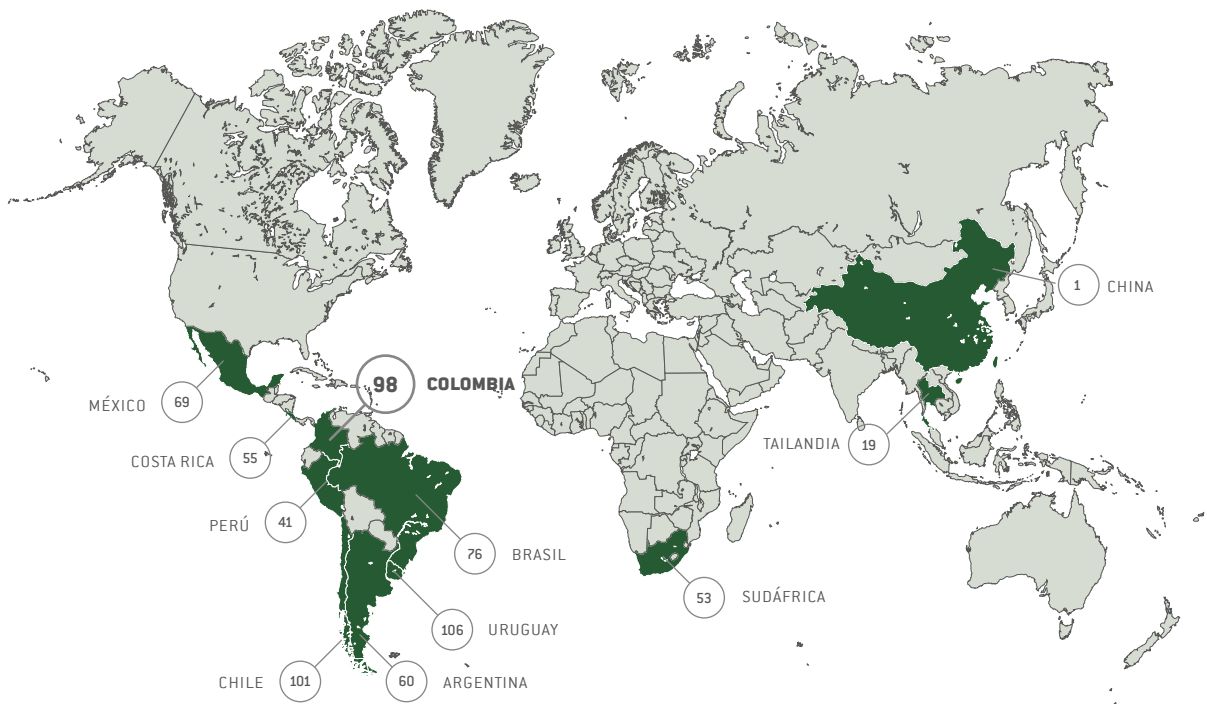


# PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO



Crecimiento anual promedio de la productividad total de los factores, 2000-2018. Puesto entre 114 países.

Fuente: The Conference Board (2019), serie original.

---

## DATOS DESTACADOS\*

---

### 1. Desarrollo productivo

- Las diferencias en productividad explican la mitad de las diferencias en PIB per cápita entre países.
- El crecimiento acumulado **2000-2018** de la productividad total de los factores (PTF) en Colombia es de **-17 %**, por debajo del promedio de América Latina **(-12 %)** y de la OCDE **(+2 %)**.
- En Colombia, la PTF ha restado un punto porcentual al crecimiento del PIB en lo corrido del siglo (en **2000-2018** el crecimiento anual promedio fue **3,8 %**).
- Colombia pasó de ocupar el puesto **58** en **2000** al **62** en **2017**, entre **133** economías del *ranking* de complejidad económica del CID-Harvard.
- En América Latina, Colombia supera solo a Venezuela en el indicador de diversificación de la canasta exportadora (**16** entre **17** países).
- El **30 %** del presupuesto de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016) para 2018 corresponde al sector agricultura. De **83** instrumentos de la política, **10** abarcan más del **80 %** del presupuesto total.

### 2. Demografía y dinámica empresarial

- Hay una relación inversa entre competitividad y actividad empresarial temprana (TEA). En **2018**, Colombia fue el **séptimo** país entre **54** con la TEA más alta del *Global Entrepreneurship Monitor*.
- La tasa de autoempleo supera en **11** puntos porcentuales la tasa media de América Latina y es más de tres veces la de la OCDE.
- El **60 %** del total de las empresas y el **75 %** de las microempresas son informales.
- En Colombia, las empresas de nueve o menos empleados (**94,5 %**) generan cuatro veces menos empleo formal que sus pares de la OCDE (**7,5 % vs. 30,5 %**), y aquellas con más de **50** empleados (**1,2 %** del total de empresas) generan el **66,5 %** del empleo formal del país.
- Las empresas jóvenes, independientemente de su tamaño, son las de mayor crecimiento. Sin embargo, conforme crecen, generan en promedio menos empleo que sus pares estadounidenses.

---

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

---

1. Diseñar una política pública de emprendimiento comprehensiva y restringir intervenciones a instrumentos que cuenten con evidencia de su impacto y a pilotos.
2. Enfocar la política de emprendimiento a condiciones habilitantes y marchitar la actual focalización por tamaño de empresas y dinámica de crecimiento.
3. Eliminar incentivos para la creación indiscriminada de empresas.
4. Facilitar el proceso de resolución de insolvencia empresarial.
5. Mejorar la calidad y comparabilidad internacional de la información sobre demografía y dinámica empresarial en Colombia.
6. Hacer seguimiento periódico de alto nivel a los CONPES de formalización empresarial, desarrollo productivo y laboratorios.
7. Modernizar la política pública de protección de la libre competencia.

\* 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 2019	Ranking en América Latina 2019	Mejor país en América Latina 2019 (valor)	Fuente
Desarrollo productivo	Crecimiento de la productividad total de los factores 2018 (%)	0,2%	3 de 12	Chile (0,6%)	Conference Board
	Crecimiento promedio de la productividad total de los factores 2000-2018 (%)	-1,0%	9 de 12	Perú (0,4%)	Conference Board
	Índice de Complejidad Económica (mayor a 0, donde un mayor valor indica más complejidad)	0,02	15 de 17	México (1,27)	Centro de Desarrollo Internacional – Universidad de Harvard
	Índice de concentración de la canasta exportadora (Herfindahl-Hirschman, de 0 a 1)	0,34	16 de 17	Brasil (0,06)	International Trade Center
	Indicador de regulación del mercado de productos (PMR) (de 0 a 6, donde 0 indica el régimen regulatorio más favorable a la competencia)	2,04 <sup>1</sup>	3 de 5	Chile (1,42)	OCDE
Demografía y dinámica empresarial	Facilidad para hacer negocios (de 0 a 100)	69,2	3 de 17	México (72,1)	Doing Business
	Apertura de empresa (de 0 a 100)	85,3	6 de 17	Panamá (92,1)	Doing Business
	Resolución de insolvencia (de 0 a 100)	67,4	2 de 17	México (70,1)	Doing Business
	Cargas administrativas para nuevas empresas (de 0 a 6, donde 0 indica menores cargas)	2,75 <sup>2</sup>	4 de 5	México (0,67)	OCDE
	Índice Global de Emprendimiento (0 a 100)	38,2	2 de 17	Chile (58,5)	Global Entrepreneurship and Development Institute
	Índice de Contexto Nacional para el Emprendimiento (de 0 a 10)	4,8	4 de 9	Argentina (5,2)	Global Entrepreneurship Monitor
	Tasa de actividad empresarial temprana (TEA) (% de la población 18-64 años que son emprendedores nacientes o dueños de un nuevo negocio —de hasta 3,5 años—)	21,2	5 de 8	Guatemala (27,5)	Global Entrepreneurship Monitor
	Propiedad de negocios establecidos (% de la población 18-64 años que es propietario-gerente de una empresa establecida <sup>3</sup> )	6,5	5 de 8	Brasil (20,3)	Global Entrepreneurship Monitor
	Índice motivacional (% TEA motivado por oportunidad de mejora dividido por % TEA motivado por necesidad)	3,6	2 de 8	Panamá (5,4)	Global Entrepreneurship Monitor

Nota: 1. Promedio OCDE: 1,40. 2. Promedio OCDE: 1,06. 3. Empresa en funcionamiento que ha pagado sueldos, salarios o cualquier otro pago a los propietarios durante más de 42 meses.



La productividad —la eficiencia en la manera como se combinan recursos para crear un producto final— es el determinante más importante del crecimiento económico y, en general, del desarrollo de los países (Cusolito y Maloney, 2018). En esa línea, desde 2018 el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) ubicó a la productividad en el centro de su Índice Global de Competitividad. Así, las economías más productivas son a su vez las más competitivas y, por esa vía, también aquellas con mejores indicadores de calidad de vida (WEF, 2018). Por su parte, el emprendimiento —el proceso de ideación, creación y administración de las empresas— es fuente vital de crecimiento económico, innovación y generación de empleo (OECD, 2017; Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini, 2014).

En Colombia se ha reconocido la importancia de apoyar el emprendimiento e incrementar la productividad. Esto se ha materializado en leyes para el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas como la Ley 590 de 2000 y desarrollos posteriores, en lineamientos de política pública como el CONPES 3866 de 2016, Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP), y recientemente en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND). Las creaciones del Fondo Emprender en 2002 y de iNNpulsa Colombia en 2012 son quizás los hitos más importantes en el desarrollo de una

institucionalidad y batería de instrumentos de promoción y apoyo al emprendimiento.

A pesar de los esfuerzos, en Colombia persisten barreras para (1) la creación, (2) el crecimiento y (3) el cierre de empresas. En relación con estos tres procesos, la clave está en la productividad: (1) más allá de facilitar el establecimiento de nuevas firmas, se requiere que las entrantes sean más productivas que las instaladas para que puedan no solo sobrevivir, sino generar rivalidad en el mercado; (2) es indispensable que los factores de producción puedan reasignarse de manera eficiente de empresas improductivas a empresas productivas, para que estas últimas puedan crecer; y (3) la salida de las firmas improductivas debe ser expedita y a bajo costo, para liberar recursos que puedan reasignarse rápidamente a actividades más eficientes.

Este capítulo, que por primera vez hace parte del *Informe Nacional de Competitividad*, analiza la situación de Colombia en materia de productividad y emprendimiento en dos secciones: (1) desarrollo productivo y (2) demografía y dinámica empresarial. Al final de cada sección se presentan recomendaciones que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) propone acoger para que el país mejore sus condiciones para el desarrollo empresarial y el aumento de la productividad.

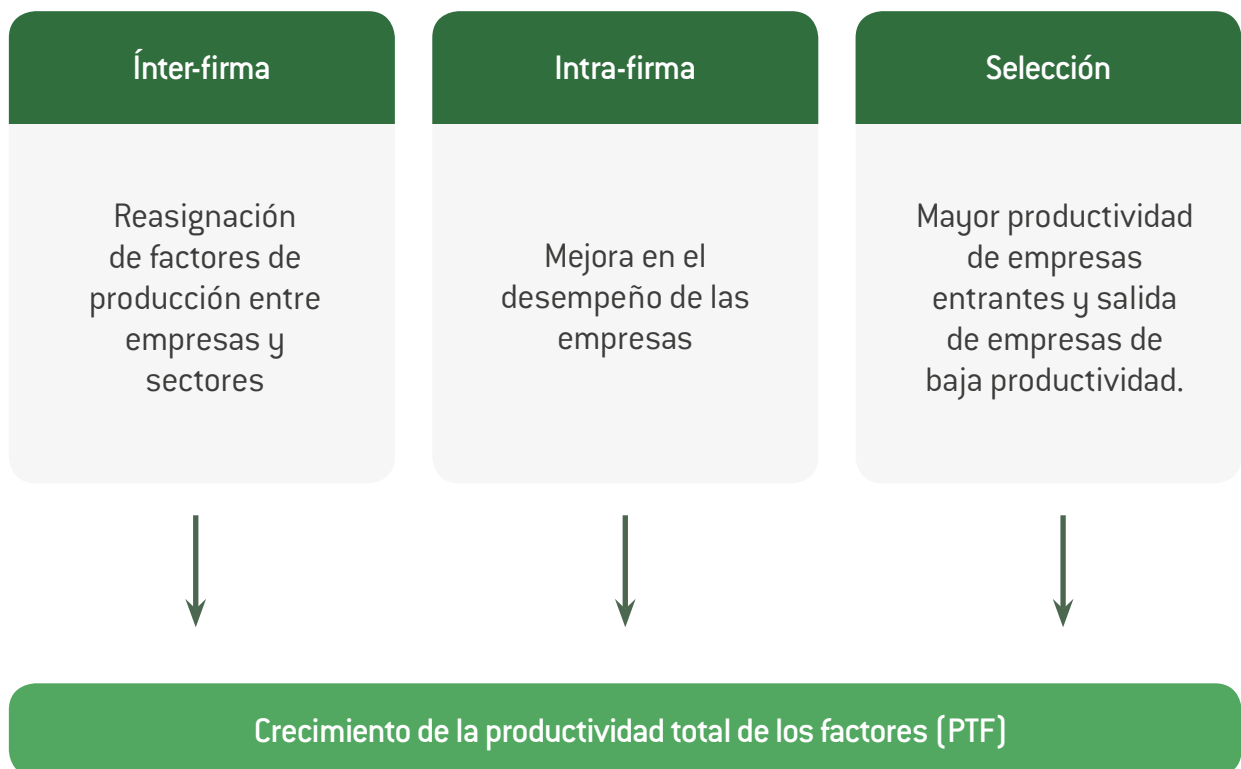
## DESARROLLO PRODUCTIVO

Las diferencias en productividad explican la mitad de las diferencias en PIB per cápita entre países. El rezago en productividad de las economías en desarrollo constituye la principal barrera a la convergencia con los niveles de ingreso de países avanzados (Cusolito y Maloney, 2018). Así las cosas, la productividad se considera el determinante más importante del crecimiento económico de largo plazo.

La literatura reciente sugiere que las políticas de productividad deben ser comprehensivas e integrar los tres componentes de su crecimiento (Figura 1). La *producti-*

*vidad total de los factores* (PTF), que se define a continuación, puede descomponerse en (1) *el componente íter-firma*: reasignación de recursos desde empresas de baja productividad hacia empresas de alta productividad; (2) *el componente intra-firma*: aumentos en productividad de las empresas gracias a adopción tecnológica, innovación y mejores habilidades gerenciales, entre otros; y (3) *el componente de selección*: la entrada de empresas de alta productividad y la salida de empresas de baja productividad.

Figura 1. Fuentes de crecimiento de la productividad.



Fuente: Cusolito y Maloney (2018). Elaboración: CPC.

La PTF es el residuo de las variaciones en el producto que no pueden ser explicadas a través de factores de producción observables —trabajo y capital— y es una medida aproximada de la eficiencia en producción (Syverson, 2011) (ver capítulo Mercado laboral para un diagnóstico sobre *produc-*

*tividad laboral*, exclusivamente). Es importante notar que se trata de un *proxy* de la eficiencia porque, como se desarrollará en la sección de recomendaciones, la PTF esconde otros componentes que es importante advertir y atender en el diseño de una política integral para la productividad.

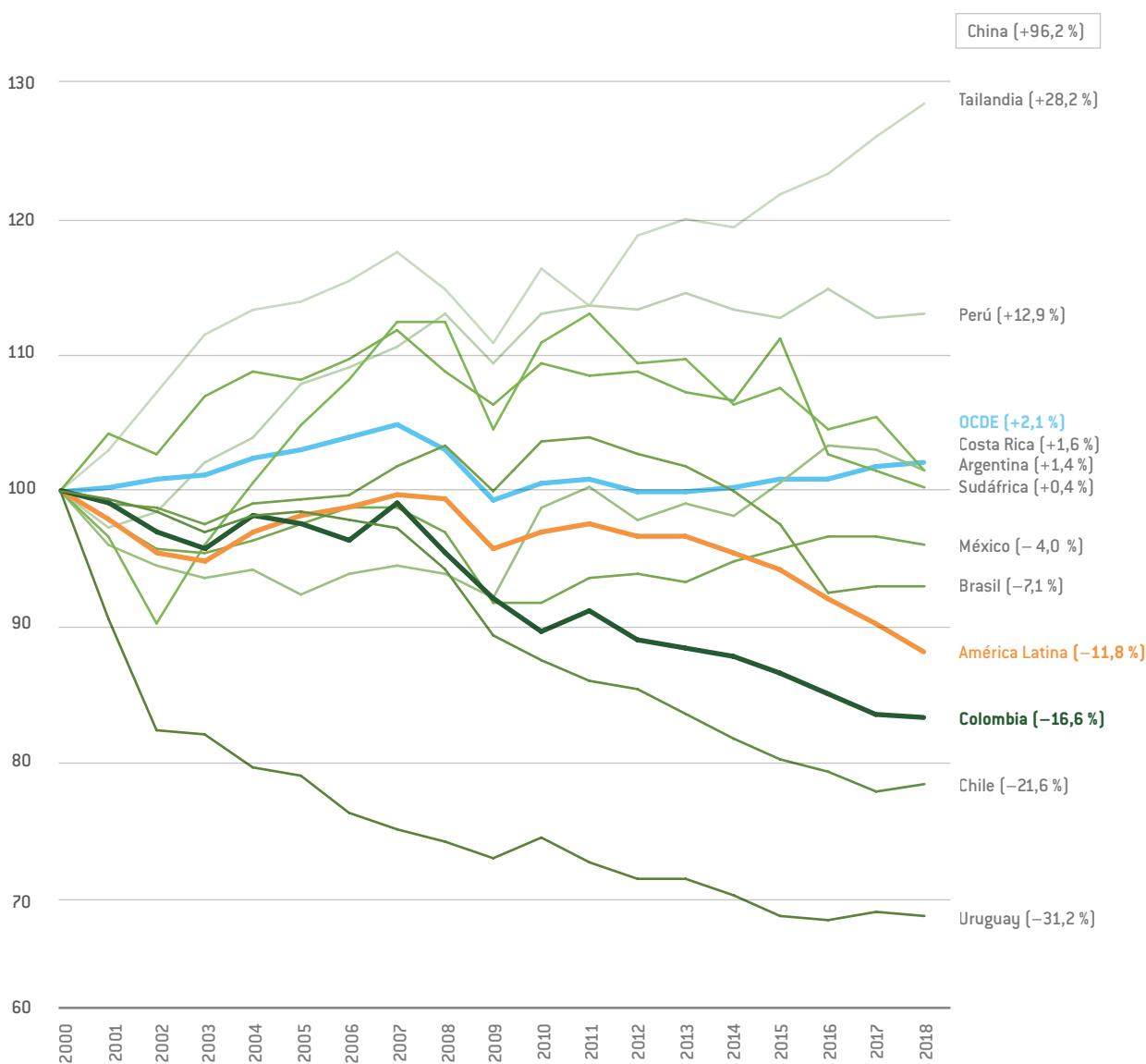
## DESARROLLO PRODUCTIVO

La Gráfica 1 presenta el crecimiento acumulado de la PTF para Colombia y los países de referencia respecto del año 2000. Para el caso colombiano, la PTF acumuló en 2018 una caída de 16,6 % frente al año base, por debajo

del promedio de América Latina (-11,8 %) y de la OCDE (+2,1 %). Es notable cómo, en el mismo periodo, Tailandia aumentó su productividad en 28,2 % y China casi la duplicó (96,2 %).

**Gráfica 1.** Crecimiento acumulado de la productividad total de los factores (índice, año 2000 = 100). Colombia y países de referencia, 2000-2018.

La productividad total de los factores (PTF) en Colombia es 17 % menor que en el año 2000, por debajo del promedio de América Latina (-12 %) y de la OCDE (+2 %). En el mismo periodo, China casi duplicó su PTF.



Fuente: The Conference Board (2019), serie original.



## DESARROLLO PRODUCTIVO

Ahora bien, Colombia creció en promedio 3,8 % en lo corrido del siglo. De la descomposición del crecimiento en los factores observables del producto —trabajo y capital— y su residuo (Gráfica 2), se tiene que 2,0 puntos porcentuales de la variación media en el periodo 2000-2018 se explican por el aporte del trabajo, y 2,8 por el del capital. Esto es, la PTF —indicador aproximado de la eficiencia en producción— no solamente no aportó al crecimiento de la economía, sino que, en promedio, restó un punto porcentual a la variación del PIB.

Solo dos de los países de referencia, Uruguay y Chile, presentan un decrecimiento promedio de la PTF superior al de Colombia, cuyo desempeño es inferior al del promedio de América Latina (-0,7 %) y de la OCDE (+0,2 %).

Nótese cómo, todo lo demás constante, si Colombia hubiera crecido exclusivamente por el aporte de los factores capital y trabajo, el crecimiento promedio del PIB habría sido de 4,8 % (frente al 3,8 % observado). A su vez, un crecimiento de la PTF equivalente al de Perú (0,4 %) estaría asociado a un crecimiento promedio del PIB de 5,2 % para lo corrido del siglo.

**Gráfica 2.** Descomposición del crecimiento del PIB (% promedio). Colombia y países de referencia, 2000-2018.

La productividad total de los factores (PTF) le ha restado un punto porcentual al crecimiento del PIB de Colombia en lo corrido del siglo. Un crecimiento de la PTF equivalente al de Perú (0,4 %) habría generado un crecimiento promedio del PIB de 5,2 %.



Fuente: The Conference Board (2019), serie original.

## DESARROLLO PRODUCTIVO

Los esfuerzos de política pública en Colombia para estructurar una estrategia comprehensiva de largo plazo, que permita enfrentar el reto de la productividad, se sintetizan en el CONPES 3866 de 2016, Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP). Esta se definió como un conjunto de instrumentos sectoriales y transversales para resolver fallas de mercado, de gobierno y de articulación que inhiben el crecimiento de la productividad o que dificultan los procesos de diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano (DNP, 2016).

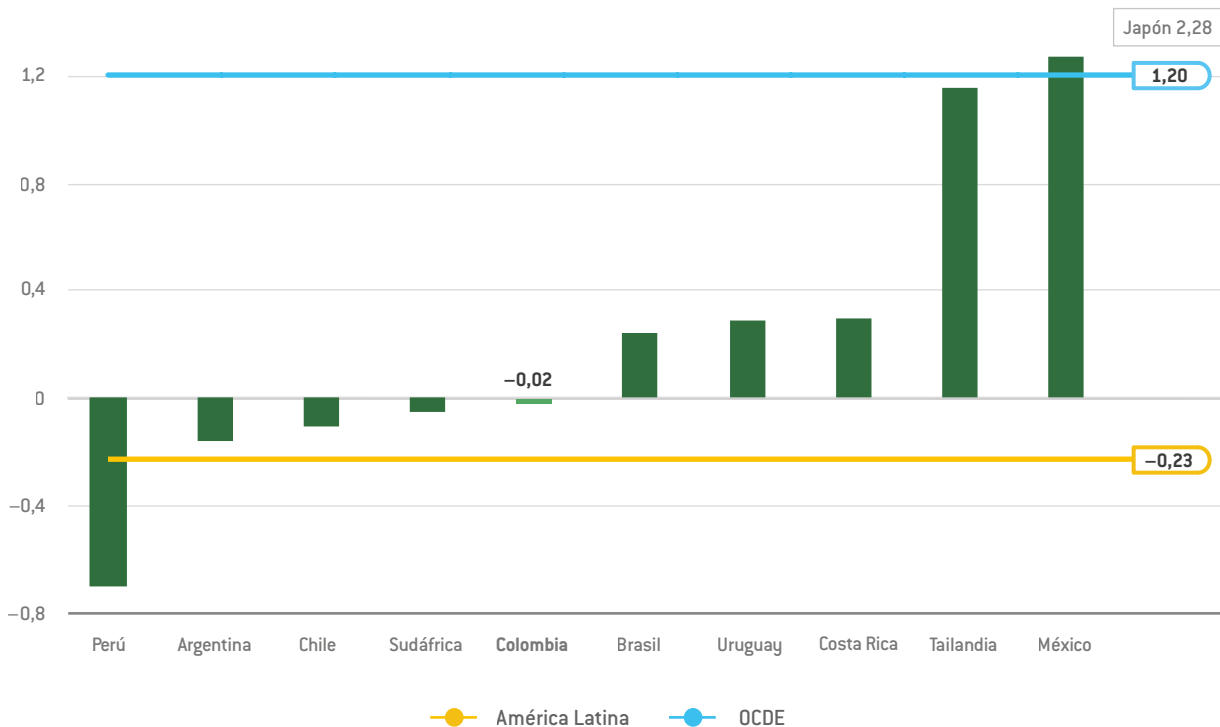
En relación con este último punto, la Gráfica 3 muestra el resultado de Colombia en el Índice de Complejidad Económica del Centro para el Desarrollo Internacional de la Uni-

versidad de Harvard (CID-Harvard), que mide la diversidad de la canasta exportadora de los países y su ubicuidad —el número de otros países que también pueden producirlos— (Center for International Development at Harvard University, 2019). Colombia pasó de ocupar el puesto 58 en el año 2000 al 62 en 2017, entre 133 economías del *ranking*. El país, aunque supera el promedio de América Latina, está aún lejos de la OCDE.

Por otra parte, al calcular para los 17 países de América Latina el Índice Herfindahl-Hirschman de la canasta de exportaciones<sup>4</sup>, Colombia (0,34) ocupa el puesto 16 de 17, superando solo a Venezuela (0,82) (International Trade Center, 2019).

**Gráfica 3.** Índice de Complejidad Económica (medida de la diversidad y ubicuidad de la canasta exportadora de los países). Colombia y países de referencia, 2017.

Colombia pasó de ocupar el puesto 58 en el año 2000 al 62 en 2017, entre 133 economías en el *ranking* de complejidad económica del CID-Harvard. El país supera el promedio de América Latina, pero está aún lejos de la OCDE.



Fuente: Center for International Development at Harvard University (2019).

4. Es una medida de concentración (de 0 a 1, donde 0 indica absoluta diversificación y 1 indica absoluta concentración) que resulta de la sumatoria del cuadrado de las participaciones de cada uno de los productos en la canasta de productos exportados.





## DESARROLLO PRODUCTIVO

En 2017 el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con apoyo de la cooperación suiza, encomendó al Centro de Desarrollo de la OCDE una evaluación de pares sobre el CONPES de la PDP que revisara integralmente el diseño y pertinencia de la política, determinara la eventual brecha entre lo que se plasmó en el papel y su implementación, e hiciera recomendaciones para que el país avance de manera efectiva en resolver los desafíos que dieron origen al documento de política.

El equipo de la OCDE presentó los resultados de su análisis en febrero de 2019. Uno de los principales mensajes es que ni la asignación presupuestal ni la focalización de instrumentos de la PDP están a la altura del reto (OCDE/UN/UNIDO, 2019).

Adicionalmente, de acuerdo con el reporte, aunque la PDP cuenta con 83 instrumentos de diferentes ministe-

rios y entidades adscritas, 10 de ellos abarcan más del 80 % del presupuesto de la política (USD 243,1 millones), donde los servicios de extensión agropecuaria son la herramienta más importante con el 14 % del presupuesto en 2018. Así mismo, las iniciativas en ciencia y tecnología se encuentran dispersas entre muchos programas atomizados (ver capítulo Ciencia, tecnología e innovación). Esto, en concepto del equipo evaluador, socava la capacidad de producir una transformación productiva en la economía colombiana (OECD/UN/UNIDO, 2019).

Lo anterior se refleja en la Gráfica 4, que muestra el presupuesto asignado a la PDP por sector, así como la distribución del presupuesto para los 10 instrumentos de mayor participación.

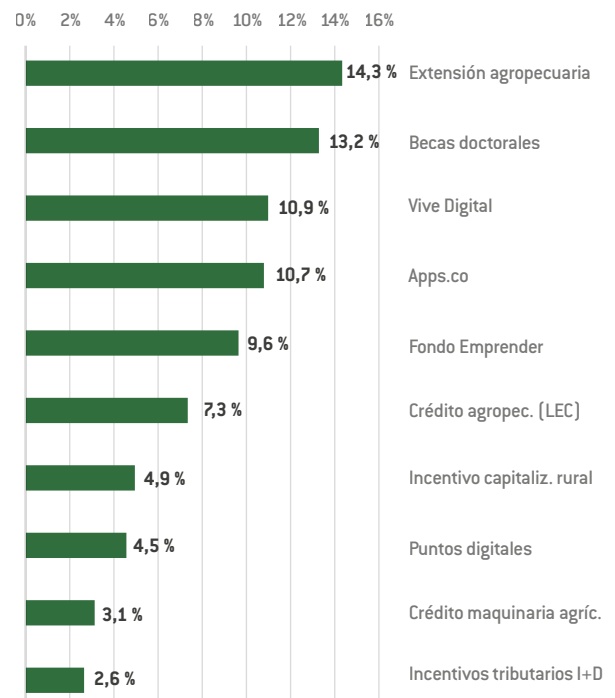
**Gráfica 4.** Presupuesto (USD millones) de la PDP por sector y distribución por principales instrumentos de la política. Colombia, 2018.

El 30 % del presupuesto de la PDP para 2018 corresponde al sector agricultura. De 83 instrumentos de la política, 10 abarcan más del 80 % del presupuesto total.

**4a.** Presupuesto (USD millones) de la PDP por sector. Colombia, 2018.



**4b.** Distribución del presupuesto para los 10 instrumentos de mayor participación (80 %) en la PDP. Colombia, 2018.



### RECOMENDACIONES

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

El indicador más utilizado para medir la productividad es la PTF. Ahora bien, la literatura reciente muestra que, aunque se trata de una buena aproximación a la eficiencia en producción, la PTF esconde al menos dos componentes importantes que deben atenderse en cualquier política que de manera comprehensiva pretenda enfrentar el desafío de la productividad: (1) el poder de mercado de las firmas —que eleva márgenes y rentabilidad, a pesar de una eventual baja productividad— y (2) la calidad de los productos y servicios que se producen —lo cual también eleva ingresos vía diferenciación de producto, a pesar de que crear productos de alta calidad puede acarrear procesos relativamente ineficientes— (Cusolito y Maloney, 2018).

En relación con el primero de estos componentes “ocultos” de la PTF, se sugiere traer elementos de estructuras de mercado, organización industrial y derecho de la competencia de manera más explícita y decidida al análisis de política pública de productividad.

En esta línea, el detalle de la estrategia de modernización de la política pública de libre competencia en el PND 2018-2022 no condice con la importancia del tema para el buen funcionamiento de los mercados. Aunque en el documento de bases del PND se habla de una reforma integral al marco normativo, sus objetivos son generales y no hay metas relacionadas con acciones de la estrategia, más allá de la realización de ocho estudios sectoriales (DNP, 2019a).

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

Primero, el arreglo institucional colombiano no garantiza la independencia entre las instancias de investigación y decisión en trámites administrativos sobre libre competencia, y en segunda instancia no se cuenta con jueces especializados en materia económica y, en particular, en derecho de la competencia. De otra parte, la regulación emitida en el país no solo es excesiva, sino que con frecuencia restrin-

ge la libre competencia y distorsiona los mercados (ver capítulo Eficiencia del Estado), afectando los incentivos a la innovación, por lo que es fundamental fortalecer el rol de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en abogacía de la competencia tanto a nivel nacional como subnacional, de manera que el regulador deba al menos justificar su decisión en caso de que decida apartarse del concepto emitido por la SIC, que hoy es no vinculante. Finalmente, es necesario también actualizar el régimen sancionatorio colombiano de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, de modo tal que las máximas multas sean en función de los ingresos de los infractores y no un monto máximo fijado en salarios mínimos.

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

En relación con el segundo de los componentes “ocultos” de la PTF, esto es, la calidad de los productos y servicios que ofrecen las empresas, el país dio un paso importante con la reciente aprobación del CONPES 3957 de 2019, Política Nacional de Laboratorios: Prioridades para Mejorar el Cumplimiento de Estándares de Calidad.

El objetivo de esta política pública es mejorar la calidad de los productos nacionales, no solo en defensa de la salud y los derechos de los consumidores, sino para lograr el acceso a mercados sofisticados con estándares internacionales más exigentes que los que son habituales en el país.

Lo anterior se fundamenta en tres estrategias: (1) mejorar las capacidades técnicas de los laboratorios, (2) establecer incentivos que permitan consolidar el mercado de servicios de laboratorios, apropiar la cultura de la calidad y fomentar el trabajo en red, y (3) mejorar el marco normativo e institucional aplicable a los laboratorios que permita una correcta gestión y articulación del Subsistema Nacional de la Calidad y del SNCI (DNP, 2019c).

El CPC recomienda implementar con rigor esta política pública de Estado y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI —cada tres meses— y en Consejo de Ministros —cada seis meses—. Esto complementará la disciplinada labor que vienen ejerciendo los funcionarios de nivel técnico en la Comisión Intersectorial de la Calidad,



## DESARROLLO PRODUCTIVO

y ayudará a la efectiva ejecución de la política para que no se quede en el papel.

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

Como se mencionó en la sección de diagnóstico, en 2016 se aprobó el CONPES 3866 con el ánimo de estructurar en una política pública de largo plazo las acciones necesarias para aumentar la productividad del país y diversificar y sofisticar el aparato productivo. Esto se hizo con unos principios rectores que deberían disciplinar la intervención del Estado. De acuerdo con el Sistema de Seguimiento a CONPES, a cierre de 2018 el avance reportado de ejecución de las acciones de la política se encuentra 12,7 puntos porcentuales por debajo de lo esperado.

El CPC recomienda implementar con rigor esta política pública de Estado y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI —cada tres meses— y en Consejo de Ministros —cada seis meses—. Esto complementará la disciplinada labor que viene ejerciendo el DNP en la secretaría técnica del Comité Técnico Mixto de la PDP del SNCI, y ayudará a la efectiva ejecución de la política para que no se quede en el papel.

La implementación rigurosa de la PDP pasa por alinear las iniciativas del sector agropecuario —que, como se mostró, cuentan con el 30 % del presupuesto de la política— con una agenda moderna de productividad con énfasis en provisión de bienes públicos sectoriales y subsidios transversales condicionados.

Es importante que en el proceso de seguimiento a la implementación de la PDP se recoja el análisis de la OCDE en su evaluación de pares, sobre la base de las recomendaciones concretas que le fueron presentadas al país en febrero de 2019. La recomendación central es categórica: Colombia debe priorizar la agenda de productividad y asignarle recursos a la altura del reto. Sugieren avanzar, además, en tres frentes estratégicos: (1) fortalecer las capacidades del DNP, dotándolo de una unidad de prospectiva, (2) materializar el potencial productivo de todas las regiones del país<sup>5</sup>, y (3) activar mecanismos para apro-

vechar al máximo el comercio y la inversión extranjera (OCDE/UN/UNIDO, 2019).

### **Acción pública. Garantizar que el programa *Fábricas de Productividad* se ejecute: (1) con evaluaciones tanto de procesos como de impacto, (2) con focalización en empresas con la madurez suficiente para beneficiarse del extensionismo, y (3) en articulación con otras iniciativas del Gobierno nacional.**

Aunque el crecimiento de la productividad se da por las tres vías descritas en la Figura 1 —entre firmas, a su interior, y por selección de entrada y salida de firmas más o menos productivas—, la evidencia indica que el componente *intra-firma* es relativamente más importante y explica más de la mitad del crecimiento en la eficiencia (CPC y Universidad de los Andes, 2017; Cusolito y Maloney, 2018). En consecuencia, desde hace varios años se ha sugerido enfocar la política pública de productividad en la mejora de las capacidades internas de las empresas a través de los denominados programas de *extensionismo tecnológico*.

En la corta historia de Colombia en formulación e implementación de políticas públicas basadas en evidencia, los programas de extensionismo tecnológico son un ejemplo para mostrar. Desde 2012, con el liderazgo del DNP y el apoyo del Banco Mundial se ejecutó un programa en el sector de autopartes que desde su diseño previó una evaluación de impacto. A partir de allí se ha iterado, manteniendo la generación de evidencia en el centro desde el mismo diseño de los programas, como es el caso de Colombia Productiva, programa ejecutado por el entonces Programa de Transformación Productiva y previsto en el CONPES de la PDP.

Adicionalmente, el CPC participó con el Gobierno nacional, Confecámaras y la universidad estadounidense Georgia Tech en una iniciativa para transferir metodologías al país y capacitar en métodos de extensionismo tecnológico, lo cual sirvió de base para la formulación del pilar del programa orientado a promover la oferta de expertos en las regiones del país. Como producto de estas experiencias conjuntas nació el actual programa bandera del Gobierno nacional denominado *Fábricas de Productividad*.

5. El CONPES de la PDP, a pesar del importante aporte a la construcción de una política pública para el aumento de la productividad, no incorporó el rol de las economías de aglomeración en la determinación de la PTF. Atender esta recomendación de la OCDE implica enriquecer la PDP con un análisis espacial, así como pensar el rol de los diferentes niveles de Gobierno y la estructura subnacional del SNCI.

### Fábricas de Productividad

*Fábricas de Productividad* es la apuesta del Gobierno nacional, liderada por Colombia Productiva —antes Programa de Transformación Productiva— del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con aliados como el SENA, Bancóldex y las cámaras de comercio, para mejorar la productividad de las empresas.

El programa cuenta con mecanismos de monitoreo internos y, gracias a una alianza con el DANE, contará con información detallada que facilitará el seguimiento de las empresas atendidas.

Tiene tres pilares de trabajo. El primero está dirigido a incrementar la productividad de pequeñas, medianas y grandes empresas de los sectores de servicios, manufacturas, agroindustria, e industrias creativas y culturales, ofreciendo hasta 80 horas de asesoría personalizada a las empresas.

El segundo está dirigido a fortalecer a extensionistas, instituciones de formación especializada y cámaras de comercio (en su rol como gestores que diagnostican y hacen seguimiento), con el fin de mejorar la calidad del programa y promover la oferta y demanda de estos ex-

pertos en las regiones del país. La estrategia inició con la creación de la base nacional de extensionistas, cuyo objetivo es la identificación de capacidades especializadas en las regiones. Adicionalmente, con el SENA se trabaja en la identificación de regiones y áreas del conocimiento que requieren ser fortalecidas.

El tercer pilar se concentra en el financiamiento y valor agregado para las empresas que participan, a partir de alianzas estratégicas con Bancóldex, Fiducoldex, Procolombia, SENA, iNNpulsa y MinTIC, entre otros.

La meta del cuatrienio es hacer 4.000 intervenciones a empresas con una oferta de nueve líneas de atención estratégica: productividad operacional, eficiencia energética, gestión comercial, gestión de la calidad, logística, productividad laboral, desarrollo y sofisticación de producto, transformación digital, y sostenibilidad ambiental.

A la fecha de edición de este informe, *Fábricas de Productividad* cuenta con más de 1.900 empresas registradas con autodiagnóstico, de las cuales 961 se encuentran habilitadas para intervención, y se registran ocho convenios firmados con cámaras de comercio del país.

Fuente: Colombia Productiva (2019).

El CPC recomienda que el Gobierno nacional garantice la realización de las evaluaciones (1) de procesos y (2) de impacto, las cuales deben idealmente diseñarse antes de la entrada en ejecución del programa. Estas evaluaciones son importantes (1) para analizar si, en la operación, los componentes y actividades se implementan de manera eficiente y eficaz; y (2) para generar evidencia sobre los efectos que, principalmente sobre métricas de productividad, le sean atribuibles al programa —más allá de casos de éxito puntuales que no permiten inferir los impactos de la intervención—.

De igual manera, sin la evidencia empírica de rigor no sería justificable restringir el acceso a *Fábricas de Productividad* a

empresas de determinados sectores o crear cupos especiales para actividades económicas particulares. En esos términos, el CPC recomienda que el programa esté disponible a todas aquellas empresas a las cuales, por sus características, les sean aplicables estos servicios de extensionismo.

Ahora bien, es fundamental que sí se focalice en empresas que cuenten, en principio —a partir de características observables de tamaño y edad, entre otras—, con la madurez suficiente para beneficiarse del extensionismo (Youtie *et al.*, 2018)<sup>6</sup>. El programa debe articularse con la oferta de servicios de desarrollo empresarial, en particular del sector comercio, industria y turismo, entendiendo que cada ins-

6. La herramienta de autodiagnóstico (ver recuadro *Fábricas de Productividad*) tiene el propósito de implementar esta focalización.



## DESARROLLO PRODUCTIVO

trumento se especializa en resolver fallas de mercado que afectan a determinado tipo de usuario.

Finalmente, es clave que, siendo *Fábricas de Productividad* el programa bandera del Gobierno nacional para mejorar la productividad de las empresas, se logre la plena articulación con otras entidades como el SENA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre otros, que también tienen líneas de acción en extensionismo

tecnológico y considerablemente más presupuesto que el sector comercio, industria y turismo<sup>7</sup>.

**Acción pública. 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.**

### Principios de buena política pública para la productividad

1. Emplear únicamente instrumentos específicos para resolver fallas de mercado, de gobierno o de articulación que afecten la productividad.
2. Es fundamental la coordinación Gobierno-empresa-academia, nación-región y en el sector público. En este sentido, las políticas públicas están articuladas entre sí.
3. Se incorporan únicamente instrumentos de política cuya correcta aplicación sea factible en el entorno institucional colombiano. Por lo tanto, la política pública evolucionará a la par que las mejoras en la capacidad institucional del Estado.
4. Las políticas públicas tienen una naturaleza experimental, por lo cual contienen preferiblemente instrumentos con efectividad y eficiencia demostrada a través de evidencia empírica o programas piloto. Igualmente, es intensiva en seguimiento y evaluación para garantizar el mejoramiento de los instrumentos utilizados.
5. En sintonía con el Principio 3, se limita la intervención del Estado a instrumentos que son bienes públicos sectoriales o intervenciones de mercado transversales. Para el caso de instrumentos sectoriales, se establecen criterios claros y transparentes de priorización de instrumentos y focalización.
6. El éxito de una política industrial moderna (política de desarrollo productivo) está en abstenerse de escoger ganadores (seleccionar sectores) para, en su lugar, dejar ir a los perdedores. Esto es, reconociendo que el Estado comete errores, el reto está en identificarlos con rapidez para retirar apoyos puntuales con cargo a recursos públicos.
7. Los subsidios productivos, en todas sus modalidades, siempre deben estar condicionados a resultados del beneficiario y sujetos a cláusulas de salida.
8. Son necesarios los mecanismos de transparencia y responsabilidad (*accountability*), entre los cuales están: declarar de manera precisa los objetivos con metas monitoreables, hacer públicas las solicitudes de empresas y gremios, y rendir cuentas periódicamente.

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

7. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (1) tiene entre sus metas “transformacionales” (prioridad sectorial) la atención con servicios de extensión agropecuaria a 550.000 productores y (2) prevé que “el MinCIT, [Colciencias] y MinTransporte diseñarán e implementarán un programa de extensión tecnológica e innovación logística para empresas que presten servicios de transporte y distribución de mercancía en todos los modos” (DNP, 2019a).



## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

La riqueza de los países explica en buena medida la tasa a la cual sus habitantes deciden emprender. Esta relación no es necesariamente la esperada: cuanto más rico es un país, medido en su PIB per cápita, más baja tiende a ser su tasa de creación de empresas (Shane, 2009). La razón está en que los países más ricos ofrecen salarios reales más altos, producto de un aparato productivo relativamente sofisticado que desincentiva el autoempleo<sup>8</sup> (Cho, Robalino y Watson, 2014).

A medida que los países diversifican y sofistican su economía, logran generar valor en actividades donde el autoempleo es menos común. Usualmente, migran de la agricultura a la manufactura y los servicios o, cuando cambian poco la composición de su estructura productiva, pasan de actividades de subsistencia como la agricultura familiar a la agroindustria. Conforme aumentan riqueza y salarios, el costo de oportunidad de iniciar un

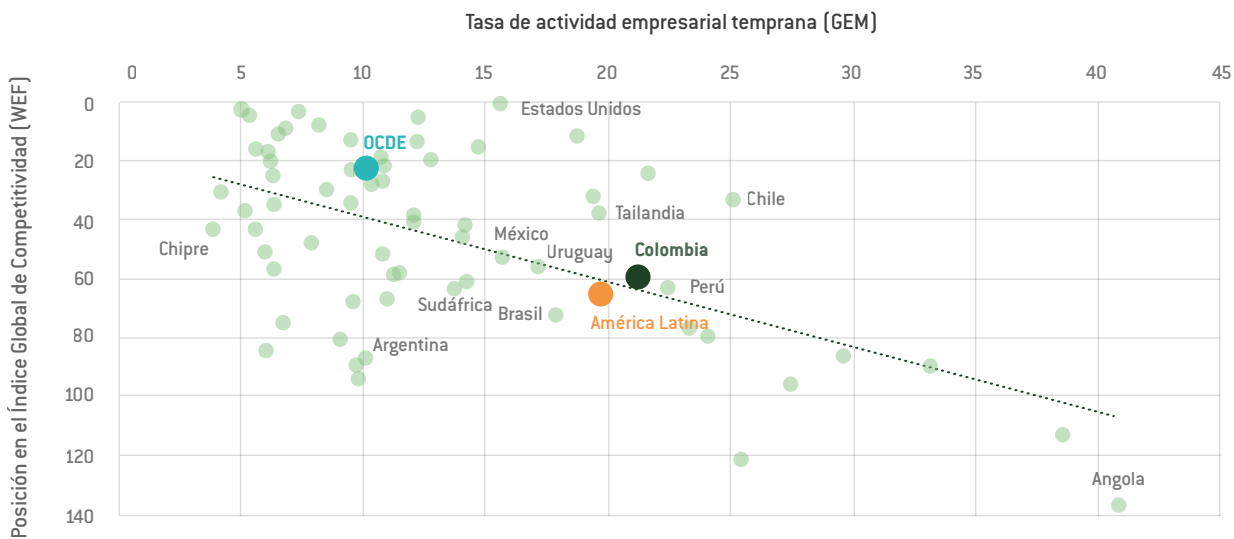
negocio propio también crece, por los mayores ingresos que los ciudadanos pueden recibir al emplearse (Shane, 2009).

En esa línea, el Monitor Global de Emprendimiento (GEM, por sus siglas en inglés) ha encontrado sistemáticamente que las economías desarrolladas, que son a su vez las más competitivas, tienen menores tasas de actividad empresarial temprana (TEA<sup>9</sup>) como resultado de más y mejores alternativas laborales (Global Entrepreneurship Research Association, 2018).

La relación entre la TEA del GEM y la posición en el *ranking* del Índice Global de Competitividad del WEF se observa en la Gráfica 5: en general, los países con alta TEA son los menos competitivos a nivel mundial —y los menos ricos—. Valga notar que Colombia es el séptimo país, entre 54, con la mayor TEA en el reporte global 2018-2019 del GEM.

**Gráfica 5.** Relación entre la tasa de actividad empresarial temprana (TEA) del GEM y la posición en el Índice Global de Competitividad del WEF. Colombia y países de la muestra del GEM, 2018.

Los países con tasas altas de actividad empresarial temprana (TEA) tienden a ser los menos competitivos a nivel mundial. En 2018, Colombia fue el séptimo país con la TEA más alta del GEM.



Nota: GEM desde 2015, para una muestra total de 70 países, cada uno con el dato más reciente disponible.

Fuente: WEF (2018) y GEM (2018).

8. De acuerdo con el Banco Mundial, los trabajadores autoempleados son aquellos que, trabajando por cuenta propia o con uno o unos pocos socios o en cooperativa, tienen el tipo de trabajos definidos como "trabajos por cuenta propia". Es decir, trabajos donde la remuneración depende directamente de los beneficios derivados de los bienes y servicios producidos. Los trabajadores por cuenta propia incluyen: trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares sin remuneración, y trabajadores sin remuneración en otras empresas.

9. Es el indicador más utilizado del GEM y corresponde al porcentaje de la población entre 18 y 64 años que son emprendedores nacientes o dueños de un nuevo negocio (de hasta 3,5 años).



## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

Ahora bien, la tasa de autoempleo en Colombia es más alta de lo que se esperaría dado su nivel de desarrollo. El país supera en 11 puntos porcentuales la tasa media de América Latina y es más de tres veces la de la OCDE (Gráfica 6). En Grecia, el país OCDE con mayor nivel en este indicador, la proporción de autoempleados es del 34 % de sus ocupados totales, frente al 51 % en Colombia.

De los 208 países con cifras de autoempleo y PIB per cápita para 2018 en la base de datos del Banco Mundial, solo se encuentran dos países más ricos que Colombia con mayores tasas de autoempleo (Guinea Ecuatorial y Azerbaiyán), mientras que hay 34 economías que, a pesar de tener un PIB per cápita menor al colombiano, cuentan con una menor proporción de su población ocupada autoempleada (Sudáfrica, Paraguay, Ecuador, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, entre otros).

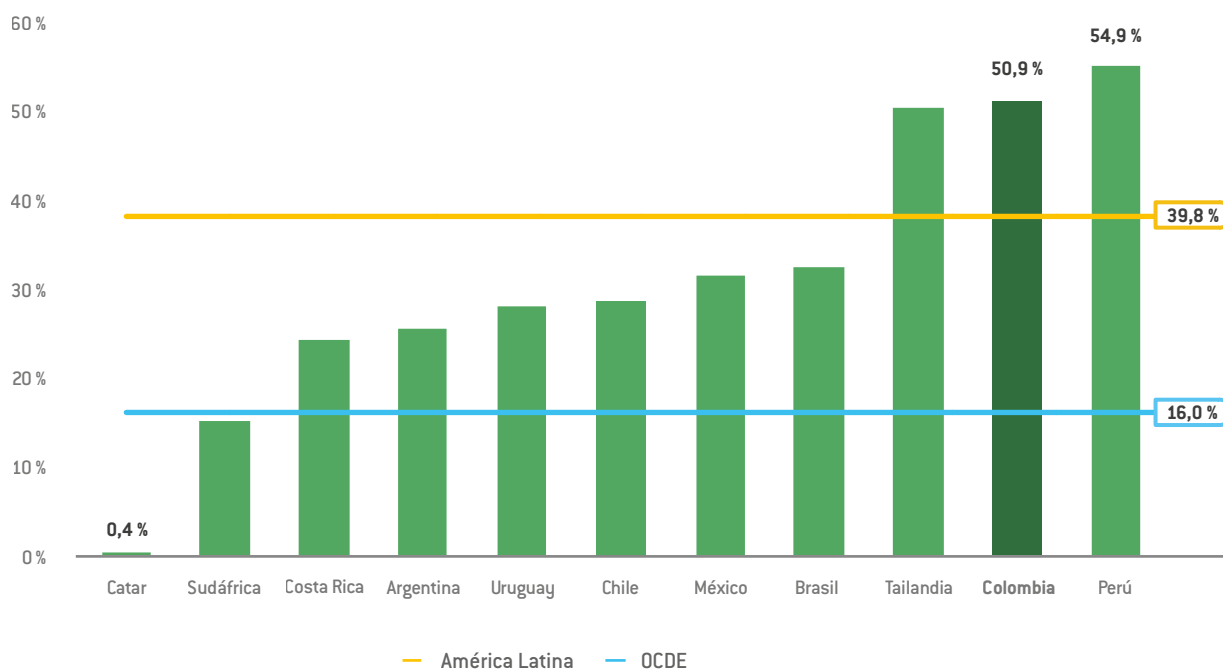
Mientras el autoempleo persista como sustituto a puestos de trabajo bien remunerados y de calidad, es posible que los programas de incentivo al emprendimiento

continúen siendo un componente importante de las políticas públicas, con consecuencias negativas no intencionadas (Cho y Honorati, 2014). La pregunta fundamental es cuáles intervenciones y combinaciones de programas son más efectivos para alcanzar los objetivos que se persiguen, sin generar efectos perversos que afecten negativamente la productividad.

En esa última línea, hace una década el académico Scott A. Shane recibió el “Premio Global por Investigación en Emprendimiento” —la distinción más importante a nivel mundial en la materia— por advertir que incentivar a más personas a volverse emprendedores puede ser mala política pública. Esto se afirma porque la intervención del Gobierno para fomentar la creación de empresas (vía subsidios, créditos, exenciones en tasas y tributos, entre otros) puede acarrear una explosión de empresas informales, improductivas y generadoras de empleos precarios (ver capítulo Mercado laboral) (Shane, 2008, 2009).

**Gráfica 6.** Autoempleo como porcentaje del empleo total. Colombia y países de referencia, 2018.

El nivel de autoempleo en Colombia supera en 11 puntos porcentuales la tasa media de América Latina y es más de tres veces la de la OCDE.





## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

Se estima que en Colombia la informalidad empresarial, medida como empresas no registradas en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), representa el 60 % del total de las firmas (Fernández, 2018) y el 75 % de las microempresas (DNP, 2019b). Los también altos niveles de informalidad laboral, en todas sus mediciones, están relacionados con el hecho de que el empleo generado por empresas informales suele ser informal (ver capítulo Mercado laboral).

El universo de empresas formales —registradas en el RUES—, que a diciembre de 2017 ascendía a 1.563.831 firmas, se encuentra distribuido por número de empleados<sup>10</sup> como se muestra en el anillo interior de la Gráfica 7a. En el anillo exterior está la composición promedio para la OCDE, lo que deja ver que la distribución colombiana es similar a la de ese grupo de países.

No obstante, en Colombia las empresas formales más pequeñas —aquellas con nueve o menos empleados— generan cuatro veces menos empleo formal que sus pares en la OCDE, como se observa en la Gráfica 7b. Esto es, el 94,5 % de las empresas formales colombianas genera el 7,5 % del empleo formal total del

país, mientras que en la OCDE un porcentaje menor de empresas pequeñas (91,9 %) genera el 30,5 % del empleo formal.

Del grupo de países de referencia usado en esta edición del *Informe Nacional de Competitividad*, los datos disponibles (OCDE, 2017a, 2018a) solo permiten incluir en el análisis a Brasil y México. Este último exhibe una distribución similar a la de la OCDE, mientras que Brasil, aunque concentra menos empleo formal en sus empresas más pequeñas, también supera a Colombia, por un factor de tres (22,8 % vs. 7,5 %).

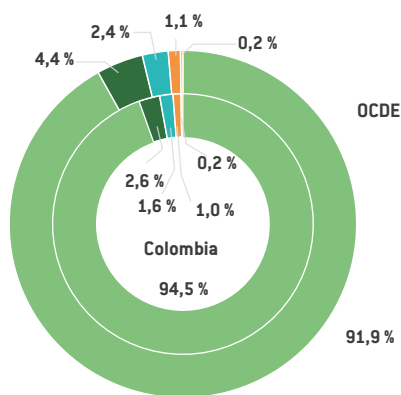
Ahora bien, frente a las empresas más grandes en la clasificación de la Gráfica 7b —aquellas de 50 o más empleados—, se tiene que en Colombia el 1,2 % de las firmas genera el 66,5 % del empleo formal, versus el 48,4 % que en promedio genera el 1,3 % de las firmas de más de 50 empleados en países de la OCDE.

Estas cifras de la demografía empresarial del país son consistentes con el estudio reciente de McKinsey Global Institute (2019), que concluye que en Colombia existe una polarización entre muy pocas empresas grandes que jalonan la generación de valor y empleo formal, y una larga cola de firmas pequeñas, informales e improductivas.

**Gráfica 7.** Distribución de empresas por tamaño (número de empleados) y de empleo formal por tamaño de empresa. Colombia y países de referencia, 2018.

A pesar de que en Colombia la distribución de las firmas por tamaño es similar a la de la OCDE, las empresas pequeñas generan cuatro veces menos empleo formal.

**7a.** Distribución del total de firmas por número de empleados. Colombia y OCDE, 2018.

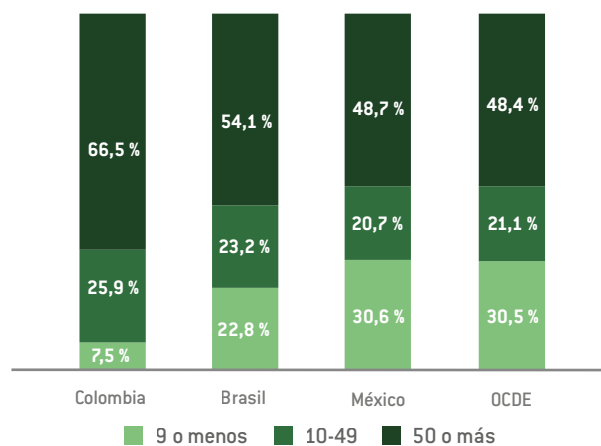


■ 9 o menos ■ 10-19 ■ 20-49 ■ 50-249 ■ 250 o más

Nota: Colombia, 2017; Brasil, 2014; México, 2013; resto OCDE, 2016.

Fuente: OCDE (2018a) y RUES-PILA (cálculos: Confecámaras y Ministerio del Trabajo, 2019).

**7b.** Distribución del empleo formal por tamaño de las firmas. Colombia y países de referencia, 2018.



■ 9 o menos ■ 10-49 ■ 50 o más

10. De acuerdo con clasificación de tamaño empresarial de la OCDE.





## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

Estudios recientes concluyen que no solo el tamaño de las empresas es importante. Su edad es esencial en la formulación de política pública, o al menos debería serlo. No obstante, los programas de desarrollo empresarial frecuentemente emplean el tamaño como único criterio de focalización y se concentran en firmas pequeñas (Eslava, Haltiwanger y Pinzón, 2019).

La Gráfica 8a muestra el crecimiento del empleo en las empresas colombianas según su tamaño y edad, en el periodo 2002-2012. Las empresas jóvenes son las de mayor crecimiento, independientemente de su tamaño, y crecen a mayor tasa sobre todo en los cuatro primeros años (Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini, 2014).

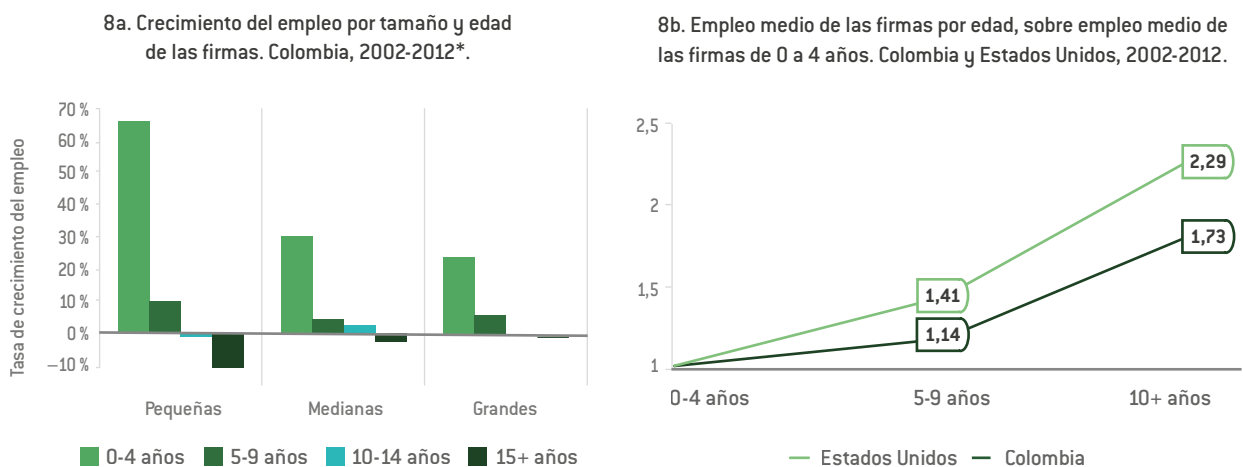
Cuando se examinan solo las empresas que sobreviven, el crecimiento aumenta con el tamaño y se reduce con la edad. Esto es natural, pues es improbable que una empresa que no creció rápidamente en sus primeros años lo haga más adelante. La edad es un determinante más importante del crecimiento de las empresas supervivientes que su tamaño y, controlando por edad, los establecimientos grandes crecen más rápido que los pequeños (Eslava, Haltiwanger y Pinzón, 2019).

Más allá de su edad, las empresas en Colombia crecen menos rápido que sus pares en Estados Unidos (Gráfica 8b). Mientras que en Colombia el empleo promedio de las firmas de 10 o más años es 73 % mayor que el empleo promedio en sus primeros cuatro años, en Estados Unidos el crecimiento promedio es de 129 %. Es además notable que la brecha de crecimiento entre empresas de estos países aumenta con la edad, lo cual sugiere diferencias en elementos estructurales.

Finalmente, un análisis por deciles de crecimiento del empleo que diferencia las empresas más rezagadas de aquellas de crecimiento extraordinario (Eslava, Haltiwanger y Pinzón, 2019) permite concluir: (1) que las firmas de alto crecimiento exhiben menor dinamismo en Colombia que en Estados Unidos; (2) que el crecimiento de esas firmas “superestrella” en Colombia se distancia menos que en Estados Unidos del crecimiento de las firmas más rezagadas; (3) que estas últimas, a pesar de su pobre desempeño, sobreviven con mayor probabilidad que sus pares estadounidenses; y (4) que, en consecuencia, en Colombia hay una concentración mayor de empresas viejas, pequeñas e inproductivas.

**Gráfica 8.** Crecimiento del empleo según edad y tamaño de las empresas. Colombia y Estados Unidos, 2002-2012.

Las empresas jóvenes, independientemente de su tamaño, son las de mayor crecimiento. Sin embargo, conforme crecen, generan en promedio menos empleo que sus pares estadounidenses.



\* “Pequeño: menos de 50 empleados; mediano: 51-200 empleados; grande: más de 200 empleados. (Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini, 2014).

Fuente (8a): Lederman, Messina, Pienknagura y Rigolini (2014), con base en Eslava y Haltiwanger (2013).

Fuente (8b): Eslava, Haltiwanger y Pinzón (2019).

11. Los autores advierten limitaciones de información en Colombia. Este asunto es tratado en una recomendación de política al final de esta sección.

12. Un estudio reciente de la OCDE se refiere a este tipo de empresas como firmas zombie (Gouveia y Osterhold, 2018).



### RECOMENDACIONES

**Acción pública. Diseñar una política pública de emprendimiento comprensiva que diferencie (y conecte<sup>13</sup>) la política social para la generación de ingresos de la política de productividad para el crecimiento empresarial.**

Las entidades, los programas, los instrumentos y las regulaciones para la promoción del emprendimiento en Colombia están desarticulados y no responden a una visión de política pública estructurada y de largo plazo. Por otro lado, es casi nula la evidencia sobre cuáles intervenciones funcionan, porque carecen de sistemas bien diseñados e implementados de monitoreo y evaluación, como tampoco se cuenta con análisis de su costo-efectividad ni identificación de posibles efectos no intencionados. A la ausencia de evidencia empírica se suma la falta de un procedimiento que de alguna manera exija acreditar la existencia de fallas de mercado para justificar la intervención del Estado (DNP, 2019d).

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

En ese sentido, es positivo el anuncio de octubre de 2018 por parte del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, de que el Gobierno Nacional está trabajando en un CONPES de emprendimiento que, entre otras cosas, bus-

ca organizar la oferta del Estado para que los ciudadanos encuentren en un solo lugar el apoyo para iniciar y, especialmente, consolidar y escalar empresas.

El CPC recomienda que la política pública de emprendimiento se construya a partir de los principios formulados en el CONPES 3866 de 2016, Política Nacional de Desarrollo Productivo, y que se articule con las acciones allí previstas (DNP, 2016). Adicionalmente, que parta de una segmentación por tipo de empresa que contribuya al entendimiento de sus necesidades financieras y no financieras, y que se incorpore en el análisis la dimensión espacial de la demografía y dinámica empresariales (densidad y economías de aglomeración), así como el rol de los diferentes niveles de Gobierno y de las comisiones regionales de competitividad.

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

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

Un mapeo de instrumentos realizado en 2019 por el DNP y la Presidencia de la República encontró, a partir de información reportada por siete sectores administrativos y 23 entidades adscritas y programas del Gobierno nacional —exclusivamente—, problemas relacionados con focalización, especialización, segmentación y consistencia de instrumentos y presupuesto con lineamientos de política<sup>14</sup>.

13. Ver OCDE (2018b).

14. (1) El 10 % de la oferta (seis instrumentos) concentra el 66 % de los recursos (COP 391.000 millones); (2) 5 % de los recursos (COP 29.600 millones) financian el 43 % de la oferta (26 instrumentos); (3) 25 % de la oferta (15 instrumentos) tiene menos de COP 1.000 millones de presupuesto por instrumento; (4) el 38 % de los instrumentos tiene más de tres tipos de usuarios como población objetivo; (5) una tercera parte de los instrumentos (33 %) están orientados al cumplimiento de más de tres objetivos de política; (6) 61 % de los recursos se concentran en el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT); (7) 54 % de los instrumentos se concentran en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), Procolombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), e iNNpulsa Colombia; y (8) el 36 % de los instrumentos (22) están clasificados como intervenciones de mercado sectoriales, con el 59 % del presupuesto total (COP 337.000 millones) (DNP, 2019d).



## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

**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). En general, no se cuenta con sistemas robustos de monitoreo y seguimiento, ni con evaluaciones de impacto que permitan atribuir resultados a intervenciones concretas, como tampoco existen análisis que cuantifiquen sus beneficios y costos sociales.

No obstante, es importante reconocer el creciente interés por avanzar en esa línea. Por ejemplo, iNNpulsa Colombia creó recientemente el área iNNpulsa Analítica, que, con líneas de trabajo en (1) gestión de conocimiento, (2) monitoreo y evaluación de impacto, y (3) uso de información con técnicas de ciencia de datos, es un paso en la dirección correcta.

Ahora bien, la priorización de la política de emprendimiento por parte del Gobierno nacional debe reflejarse en la agenda de evaluaciones de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, y es preciso destinar recursos para su ejecución.

Adicionalmente, 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.**

Incentivar a más personas a volverse emprendedores puede tener como consecuencia no intencionada la creación

de empresas informales e improductivas, en sectores con bajas barreras a la entrada y, en consecuencia, con altas tasas de mortalidad empresarial (Shane, 2009)<sup>15</sup>.

Lo anterior es resultado de instrumentos como subsidios, créditos y exenciones en tasas y tributos que en general no resuelven fallas de mercado, no cuentan con soporte empírico y que, cuando se dirigen a sectores particulares de la economía, generan distorsiones adicionales que afectan la reasignación eficiente de recursos a firmas y sectores con mayor productividad.

Una evaluación de impacto reciente, adelantada por investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo, encuentra que en Perú incentivar la creación de empresas —de cualquier tipo— no solo puede llevar a firmas de peor calidad; puede también afectar negativamente los ingresos de los emprendedores con proyectos de “calidad baja”<sup>16</sup>. Mientras que personas que no reciben ayudas estatales para emprender deciden emplearse, los beneficiarios de dichos incentivos se quedan con empresas que no producen suficientes ingresos o, en caso de cerrar la firma, terminan con peores salarios que sus pares que, entretanto, acumularon experiencia laboral. Esto es, la experiencia que se adquiere al emprender no necesariamente tiene un retorno más adelante en el mercado laboral (Reyes y Goñi, 2019).

No sobra aclarar que esta recomendación del CPC no va en contravía de la agenda de facilidad para los negocios, que incluye la reducción *generalizada* de número de trámites, tiempos y costos para la creación y puesta en operación de empresas.

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

El foco de la política de desarrollo empresarial en firmas pequeñas es problemático, tanto conceptualmente como por la evidencia disponible. Conceptualmente porque el tamaño de

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

16. 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).

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

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, Haltiwanger y Pinzón, 2019)<sup>17</sup>.

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

Sin embargo, el estudio más reciente y comprehensivo sobre empresas de alto crecimiento y políticas públicas relacionadas en economías emergentes, publicado por el Banco Mundial en 2019, concluye que, más allá de la importancia de este tipo de empresas en la generación de empleo y riqueza, las iniciativas para apoyarlas se encuentran limitadas por “fundamentos empíricos endeables”, “marcos lógicos mal articulados” y “sistemas de seguimiento y evaluación ausentes” (Grover, Medvedev y Olafsen, 2019).

Con base en un examen de 58 intervenciones dirigidas a empresas de alto crecimiento en 14 países en desarrollo, el equipo del Banco Mundial concluye que, en lugar de enfocar los esfuerzos en apoyar el emprendimiento de alto impacto (“encontrar el próximo unicornio”), la evidencia sugiere énfasis en condiciones habilitantes como<sup>18</sup>: (1) libre entrada y salida de empresas; (2) eliminación de distorsiones para promover reasignación eficiente de factores de producción a firmas más productivas—ver capítulo Eficiencia del Estado—; (3) acceso a financiamiento—ver capítulo Financiación empresarial—; (4) flexibili-

dad del mercado laboral—ver capítulo Mercado laboral—; (5) transferencia de conocimiento y tecnología a través de vínculos más estrechos con mercados externos, redes más densas y economías de aglomeración—ver capítulos Ciencia, tecnología e innovación, y Comercio exterior—; y (6) fortalecimiento de habilidades de la firma en emprendimiento, gerencia e innovación—ver capítulo Ciencia, tecnología e innovación—. A esto se suma la importancia de una adopción efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que permita avanzar en la transformación digital de las empresas colombianas (ver capítulo Economía digital).

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

Tan importante como facilitar la creación de empresas es contar con un procedimiento expedito y de bajo costo para cerrarlas cuando fracasan, así como eliminar apoyos que evitan la salida de firmas improductivas. Esto acelera el proceso de liberación de recursos que pueden destinarse a nuevas actividades o a otras ya existentes y de mayor productividad.

Colombia puntúa relativamente bien en el indicador de resolución de insolvencia del *Doing Business* del Banco Mundial. Es 40 entre 190 economías, con un puntaje de “distancia a la frontera” de 67,4 sobre 100, frente a 38,9 del promedio regional (América Latina y el Caribe).

Para facilitar aún más el proceso, es recomendable que en la agenda de simplificación de trámites para el desarrollo empresarial se incluya este tema como un asunto prioritario y se analice el procedimiento en Colombia más allá del caso de estudio empleado por el *Doing Business*<sup>19</sup>, el cual, como reconoce el Banco Mundial, no es representativo (Banco Mundial, 2019).

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

19. 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.



## DEMOGRAFÍA Y DINÁMICA EMPRESARIAL

**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) la certificación de operación estadística y acceso público del Registro Único Empresarial y Social (RUES), y (3) la disponibilidad de indicadores de la OCDE.**

Contar con información robusta, georreferenciada, longitudinal y comparable internacionalmente es una condición necesaria para producir diagnósticos precisos, identificar mejores prácticas aplicables al caso colombiano y diseñar política pública.

Colombia tiene aún un largo camino por recorrer en esta materia. Desde 1991 no se dispone de un censo económico y empresarial, sumado a que el inventario de unidades económicas del censo poblacional de 2005 no permite contar con un diagnóstico representativo de la demografía empresarial actual (DNP, 2019b).

El RUES, por definición, solo contiene el universo de firmas registradas en el sistema cameral y, por tratarse de información autorreportada, incluye varios indicadores que no son confiables (e.g., empleo e ingresos). Además, la base de datos del RUES no es de acceso público y, en la práctica, el grueso de la población solo puede acceder a consultas individuales vía la página web del RUES<sup>20</sup>.

Por los desafíos anteriores, al finalizar el proceso formal de acceso de Colombia a la OCDE, el país probablemente no contará con los indicadores necesarios para ser incluidos en los reportes de esta organización en materia de emprendimiento y productividad<sup>21</sup>. Es importante que el Gobierno nacional anticipe en detalle dichos requerimientos de información, de manera que cuanto antes pueda materializarse este beneficio práctico del acceso de Colombia a la OCDE.

Hay que destacar que en el CONPES de formalización empresarial se incluyó la aplicación de un cuestionario económico detallado a los micronegocios identificados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la realización del censo económico en 2021 y la mejora de la información del RUES. En la misma línea, Confecámaras viene trabajando

con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en la certificación de la operación estadística de dicho registro.

En relación con el censo económico, es fundamental que el Gobierno nacional asegure su completa financiación, pues a la fecha de edición de este informe el DANE solo cuenta con recursos —con apoyo parcial de la cooperación suiza— para las fases iniciales de la operación. Así mismo, es esencial avanzar con un mecanismo legal que garantice la actualización del censo mínimo cada diez años.

Por último, recientemente fue expedido el decreto de modificación de la clasificación de tamaño empresarial (pasando de empleo y activos a ingresos como único criterio), que se había previsto desde el PND 2010-2014. Es un avance importante que trae consigo el reto —no menor— de contar con información confiable de los ingresos de las empresas colombianas. Es necesario definir acciones concretas que, a partir del trabajo articulado de entidades del Gobierno nacional, permitan implementar en el menor tiempo posible la nueva clasificación de tamaño empresarial.

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

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

El CPC recomienda implementar con rigor esta política pública de Estado y hacerle seguimiento periódico en el Comité Ejecutivo del SNCI —cada tres meses— y en Consejo de Ministros —cada seis meses—. Esto complementará la disciplinada labor que viene ejerciendo el DNP en la secretaría técnica del Comité Técnico Mixto de Formalización del SNCI, y ayudará a la efectiva ejecución de la política para que no se quede en el papel.

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

21. Entre otros: *Entrepreneurship at a Glance*; *SME and Entrepreneurship Outlook*; *The Geography of Firm Dynamics: Measuring Business Demography for Regional Development*; y *Compendium of Productivity Indicators*.

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
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, Presidencia, Congreso	Acción pública
Hacer seguimiento periódico al CONPES de laboratorios en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), así como en Consejo de Ministros	Garantizar ejecución de política pública que mejora la calidad de los productos colombianos, para sofisticar el aparato productivo del país.	Presidencia, DNP	Acción pública
Hacer seguimiento periódico al CONPES de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en Consejo de Ministros	Garantizar ejecución de la política pública de Estado para el aumento de la productividad, la sofisticación y la diversificación.	Presidencia, DNP	Acción pública
Garantizar que el programa <i>Fábricas de Productividad</i> se ejecute: (1) con evaluaciones tanto de procesos como de impacto, (2) con focalización en empresas con la madurez suficiente para beneficiarse del extensionismo, y (3) en articulación con otras iniciativas del Gobierno nacional	Continuar proceso de experimentación adaptativa basada en evidencia de los programas de extensionismo tecnológico en el país.	MinCIT, Colombia Productiva, DNP, Presidencia	Acción pública



## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Emitir una directiva presidencial sobre principios de buena política pública, para que sean acogidos por entidades del orden nacional en programas para el aumento de la productividad, tanto en diseño como en ejecución	Mejorar la calidad de las políticas públicas y eliminar distorsiones que impiden la movilidad de factores de producción a sectores y firmas más productivos.	Presidencia	Acción pública
Diseñar una política pública de emprendimiento comprehensiva que diferencie (y conecte) la política social para la generación de ingresos de la política de productividad para el crecimiento empresarial	Contar con una visión estructurada y de largo plazo, que parta de la identificación de problemas que justifiquen la intervención del Estado; especializar roles y presupuesto de acuerdo con la visión que resulte del análisis de política pública.	DNP	Acción pública
Especializar los roles de entidades, programas e instrumentos de apoyo al emprendimiento y garantizar una adecuada gobernanza en el marco del SNCI	Mayor articulación y eficiencia del gasto público; productividad pública.	DNP, Presidencia	Acción pública
Restringir programas e instrumentos de apoyo al emprendimiento a aquellos que cuenten con evidencia de su impacto y a pilotos que desde su diseño incorporen evaluaciones para la experimentación iterativa basada en evidencia	Mejorar la calidad de las políticas públicas y la eficiencia del gasto.	Presidencia, DNP	Acción pública
Eliminar incentivos para la creación indiscriminada de empresas	Evitar consecuencias no intencionadas de las políticas públicas: número superior al óptimo de empresas que no crecen, informales e improductivas.	Presidencia, DNP, Congreso	Acción pública

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Enfocar la política de emprendimiento al desarrollo de condiciones habilitantes y marchitar la actual focalización por tamaño de empresas y dinámica de crecimiento	Mayor eficiencia del gasto público, de acuerdo con la evidencia más reciente.	Presidencia, DNP	Acción pública
Definir una agenda de trabajo para facilitar el proceso de resolución de insolvencia empresarial (cierre de empresas)	Facilitar el proceso de liberación de recursos productivos que quedan atrapados en emprendimientos en proceso de liquidación, que deberían reasignarse rápidamente a otras actividades generadoras de valor.	DNP, MinCIT, Superintendencia de Sociedades	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) la certificación de operación estadística y acceso público del Registro Único Empresarial y Social (RUES), y (3) la disponibilidad de indicadores de la OCDE	Materializar beneficios del acceso de Colombia a la OCDE, para mejores diagnósticos e identificación de buenas prácticas.	DNP, DANE, Confecámaras, MinCIT, SIC	Acción pública
Hacer seguimiento periódico al CONPES de formalización empresarial en el Comité Ejecutivo del SNCI, así como en Consejo de Ministros	Garantizar ejecución de política pública que reduce costos de la informalidad y aumenta beneficios de la formalidad.	Presidencia, DNP	Acción pública







## REFERENCIAS

- 1 Anderson, K., y Strutt, A. (2014). Emerging economies, productivity growth and trade with resource-rich economies by 2030. *Aust J Agric Resour Econ*, 58, 590-606.
- 2 Banco Mundial. (2019). *Doing Business 2019: Capacitación para reformar*. Washington, DC.
- 3 Center for International Development at Harvard University. (4 de julio de 2019). *The Atlas of Economic Complexity*. Obtenido de <http://atlas.cid.harvard.edu/explore>
- 4 Cho, Y., y Honorati, M. (2014). Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis. *Labour Economics*, 28, 110-130.
- 5 Cho, Y., Robalino, D., y Watson, S. (2014). *Supporting self-employment and small-scale entrepreneurship: Potential programs to improve livelihoods for vulnerable workers*. Washington, DC: World Bank.
- 6 Consejo Privado de Competitividad y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Bogotá D.C.: Zetta Comunicadores.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 8 Cusolito, A. P., y Maloney, W. F. (2018). *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*. Washington, DC: World Bank.
- 9 De Gregorio, J. (2018). Productivity in Emerging-Market Economies: Slowdown or Stagnation? *Peterson Institute for International Economics, Working Paper 18-12*.
- 10 DNP. (2016). CONPES 3866. *Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Bogotá D.C.
- 11 DNP. (2019a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia pacto por la equidad*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- 12 DNP. (2019b). CONPES 3956. *Política de Formalización Empresarial*. Bogotá, D.C.
- 13 DNP. (2019c). CONPES 3957. *Política Nacional de Laboratorios: Prioridades para Mejorar el Cumplimiento de Estándares de Calidad*. Bogotá, D.C.
- 14 DNP. (2019d). Insumos para la discusión sobre una política de emprendimiento para Colombia. *Borrador*.
- 15 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 No. 25550*.
- 16 Fernández, C. (noviembre de 2018). Informalidad empresarial en Colombia. *Working paper No. 76*.
- 17 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.
- 18 Gindling, T., y Newhouse, D. (2014). Self-Employment in the Developing World. *World Development*, 56, 313-331.
- 19 Global Entrepreneurship Research Association. (2018). *2018/2019 Global Report*. Chile: Gráfica Andes.
- 20 Gouveia, A. F., y Osterhold, C. (2018). Fear the walking dead: zombie firms, spillovers and exit barriers. *OECD Productivity Working Papers*, 13.
- 21 Grover, A., Medvedev, D., y Olafsen, E. (2019). *High-Growth Firms: Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies*. Washington, DC: World Bank.
- 22 Herken, H., Piet, D., y Thurik, R. (2018). Total factor productivity and the role of entrepreneurship. *The Journal of Technology Transfer*, 43, 1493–1521.
- 23 IADB. (2014). *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. (G. Crespi, E. Fernández-Arias, & E. Stein, Eds.) Nueva York: Palgrave Macmillan US.
- 24 International Trade Center. (5 de julio de 2019). *International trade statistics 2001-2019*. Obtenido de <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>
- 25 Kaplan, D., Piedra, E., y Seira, E. (2011). Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico. *Journal of Public Economics*, 95, 1501–1515.
- 26 Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., y Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 27 Ley 590. (2000). *Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas*. Diario Oficial N° 44.078.
- 28 McKinsey Global Institute. (2019). *Latin America's missing middle: Rebooting inclusive growth*.
- 29 OCDE. (2015). *Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development*. París: OECD Publishing.
- 30 OCDE. (2016). *Start-up Latin America 2016: Building an Innovative Future*. Development Centre Studies. París: OECD Publishing.



- 31** OCDE. (2017a). *Entrepreneurship at a Glance 2017*. París: OECD Publishing.
- 32** OCDE. (2017b). *The Geography of Firm Dynamics: Measuring Business Demography for Regional Development*. París: OECD Publishing.
- 33** OCDE. (2018a). *Entrepreneurship at a Glance 2018 Highlights*. Obtenido de Entrepreneurship and business statistics: <http://www.oecd.org/industry/business-stats/>
- 34** OCDE. (2018b). *The Productivity-Inclusiveness Nexus*. París: OECD Publishing.
- 35** OCDE/ECLAC/CAF. (2016). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. París: OECD Publishing.
- 36** OCDE/UN/UNIDO. (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*. París: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>
- 37** Quatraro, F., y Vivarelli, M. (2015). Drivers of Entrepreneurship and Post-entry Performance of Newborn Firms in Developing Countries. *The World Bank Research Observer*, 30, 277-305.
- 38** Reyes, S., y Goñi, E. (2019). Start-Up Perú: ¿Acelerando o transformando emprendimientos? *Working paper*.
- 39** Rodrik, D. (5 de julio de 2019). *Center for Economic Performance*. Obtenido de The London School of Economics and Political Science: <https://t.co/rDaNV8wgLu>
- 40** Shane, S. (2008). *The Illusions of Entrepreneurship: The Costly Myths That Entrepreneurs, Investors, and Policy Makers Live By*. Londres: Yale University Press.
- 41** Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, 33, 141-149.
- 42** Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23, 1759-1769.
- 43** Syverson, C. (2011). What determines productivity? *Journal of Economic Literature*, 49, 326-365.
- 44** WEF. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018–2019*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- 45** Youtie, J., Debbie, C., Uyarra, E., Gök, A., Rogers, J., Downing, C., y Shapira, P. (2018). *Institutions for Technology Diffusion*. Inter-American Development Bank.



## AGRADECIMIENTOS

Las siguientes personas colaboraron con el Consejo Privado de Competitividad, bien sea en discusiones académicas o profesionales relacionadas con los temas abordados en el Informe Nacional de Competitividad 2019-2020, o en calidad de pares revisores de los diferentes capítulos incluidos en el Informe.

La colaboración de las personas a continuación no implica de ninguna forma su aceptación o adhesión a los análisis y recomendaciones incluidos en el Informe, o de las organizaciones a las que pertenecían al cierre de este documento.

- Sergio Martínez, *Alcaldía Mayor de Bogotá*
- Javier Díaz, *Analdex*
- Giovanni Gómez, *Analdex*
- Carlos Herrera, *ANDI*
- Daniel Romero, *ANDI*
- José Manuel Sandoval, *ANDI*
- Daniel Enrique Sinning, *Asobancaria*
- Jorge Llano, *Asafondos*
- Ángel Melguizo, *AT&T / DirecTV Latin America*
- Juan David Gutiérrez, *Avante Abogados*
- Freddy Castro, *Banca de las Oportunidades*
- Daniel Gómez, *Banco Mundial*
- William Maloney, *Banco Mundial*
- Santiago Reyes, *BID*
- Fernando Vargas, *BID*
- Christine Ternent, *BID-FOMIN*
- Estefanía Molina, *BVC*
- Andrea Mosquera, *BVC*
- Boris Cordovez, *C&ENER*
- Isabel Agudelo, *Cámara Colombiana de Infraestructura*
- Liliana Abril, *Cámara de Comercio de Bogotá*
- Andrés Carbó, *Cámara de Comercio de Bogotá*
- Mateo Jaramillo, *Cámara de Comercio de Bogotá*
- Francy Castro, *CIDET*
- Diego Sánchez, *CIDET*
- Elías Correa, *COCIER*
- Sebastián Eslava, *Colciencias*
- Iader Giraldo, *Colegio de Estudios Superiores*
- Steven Orozco, *Colombia Compra Eficiente*
- María del Pilar Sandoval, *Colombia Compra Eficiente*
- Camilo Fernández De Soto, *Colombia Productiva*
- Jorge Bedoya, *Colombina*
- Pedro Blanco, *Compañía de Galletas Noel S.A.S*
- Margalida Murillo, *Confecámaras*
- Mónica Ortiz, *Confecámaras*
- Gabriel Cifuentes, *Consultor*
- Hernando José Gómez, *Consultor*
- Juan Mauricio Ramírez, *Consultor*
- Javier Sabogal, *Consultor*
- Mónica Salazar, *Consultor*
- Dimitri Zaninovich, *Consultor*
- Sergio Zuluaga, *Consultor*
- Hernando Herrera, *Corporación Excelencia en la Justicia*
- Ana María Ramos, *Corporación Excelencia en la Justicia*
- Vivian Newman, *Dejusticia*
- César Augusto Valderrama, *Dejusticia*
- Sergio Arango, *DNP*
- Helmer Barbosa, *DNP*
- Jonathan Bernal, *DNP*
- Paola Bonilla, *DNP*
- Silvia Calderón, *DNP*
- Aura María Cifuentes, *DNP*
- Diego Díaz del Catillo, *DNP*
- Iván Durán, *DNP*
- Juan Pablo García, *DNP*
- Oscar Gómez, *DNP*
- Gustavo Martínez, *DNP*
- José Mejía, *DNP*



- César Merchán, DNP
- Laura Pabón, DNP
- Melisa Pacheco, DNP
- María Camila Páez, DNP
- Paula Páez, DNP
- Ximena Pardo, DNP
- Wilmer Pérez, DNP
- Jorge Prieto, DNP
- Camila Quintero, DNP
- Lida Quintero, DNP
- Edwin Ramírez, DNP
- Jessika Rey, DNP
- Camilo Rivera, DNP
- Juan Sebastián Robledo, DNP
- Darío Rodríguez, DNP
- Alfredo Rosero, DNP
- Ángela Sarmiento, DNP
- Sindy Simbaqueva, DNP
- Carolina Suárez, DNP
- Jennifer Taborda, DNP
- Diana Urbano, DNP
- Lina Valencia, DNP
- Luz Enith Castro, *Empresarios por la Educación*
- Andrea Escobar, *Empresarios por la Educación*
- María Clara Ortíz, *Empresarios por la Educación*
- Cristina Fernández, *Fedesarrollo*
- David Salamanca, *Fedesarrollo*
- Francisco Camargo, *Función Pública*
- Lina Moncaleano, *Función Pública*
- Fernando Segura, *Función Pública*
- Germán Barragán, *Fundación Corona*
- Roberto Esguerra, *ex Director Fundación Santafé de Bogotá*
- Catalina Rengifo, *IBM*
- Ignacio Gaitán, *Innpulsa*
- Carlos Miguel Méndez, *Innpulsa*
- Rosana Velasco, *Innpulsa*
- Carlos Rebellón, *Intel*
- Juan Carlos Guataquí, *Investigador*
- Jose Rafael Espinosa, *McKinsey & Company*
- Gabriel Duque, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- Cristina Gutiérrez, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- Jenny Pérez, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- Laura Valdivieso, *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
- Juliana López, *Ministerio de Educación*
- Mónica Gasca, *Ministerio de Minas y Energía*
- Eric Barney, *Ministerio de Salud y Protección Social*
- Olga Lucía Giraldo, *Ministerio de Salud y Protección Social*
- Iván Mantilla, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
- Martha Liliana Agudelo, *Ministerio de Trabajo*
- Ana María Araujo, *Ministerio de Trabajo*
- Óscar Riomaña, *Ministerio de Trabajo*
- Andrés Uribe, *Ministerio de Trabajo*
- Jorge Lucio, *OCyT*
- María Paula Forero, *Presidencia de la República*
- Víctor Muñoz, *Presidencia de la República*
- Martha Ortega, *Presidencia de la República*
- Francisco Mora, *SENA*
- Camilo Blanco, *Shell*
- María Carolina Corcione, *Superintendencia de Industria y Comercio*
- Carlos Rondón, *Swisscontact*
- Paula Toro, *SwissContact*
- Josefina Agudelo, *TCC*
- Iván Darío Cortés, *TCC*
- Carlos Mario Londoño, *TCC*
- Diego Mantilla, *TCC*
- Paola Rodríguez, *TCC*
- Margarita Vargas, *TCC*
- Mónica Vélez, *TCC*
- Carolina Urrutia, *Transforma*
- Marcela Eslava, *Universidad de Los Andes*
- Pablo Sanabria-Pulido, *Universidad de Los Andes*
- Hernando Zuleta, *Universidad de Los Andes*
- Ricardo Arguello, *Universidad del Rosario*
- José Alberto Gaitán, *Universidad del Rosario*
- Stefano Farné, *Universidad Externado*
- Adriana Zapata, *Universidad Externado*
- Luz Karime Abadía, *Universidad Javeriana*
- Norman Maldonado, *Universidad Jorge Tadeo Lozano*
- Eduardo Muñoz, *Universidad Sergio Arboleda*
- Carlos García, *UPME*
- Eduardo Salazar, *Upside Radical Consulting*
- Alfredo Bateman, *UrbanPro*

